

Progettazione integrata in Sardegna : analisi e valutazione del processo avviato

Rapporto
Giugno 2006

Gruppo di ricerca:

Sebastiano Baghino, Antonella Bonaduce, Giuseppe Frongia, Maria Laura Manca, Silvia Marcis, Anna Natali.

Il Rapporto si è avvalso dei contributi dell'intero Gruppo di ricerca.

La stesura è a cura di Anna Natali (Sintesi, capitoli 1 e 2) e Antonella Bonaduce (capitoli 3 e 4).

**Progettazione integrata in Sardegna :
analisi e valutazione del processo avviato**

Indice

Progettazione integrata in Sardegna : analisi e valutazione del processo avviato	1
<i>Sintesi dei principali contenuti</i>	3
<i>1. I quesiti della ricerca</i>	8
Appendice 1. La documentazione di riferimento	13
Appendice 2. I testimoni intervistati	15
<i>2. Il processo della nuova progettazione integrata</i>	17
2.1 Contenuti	17
2.2 Il “nuovo percorso strategico della progettazione integrata” in sintesi	17
2.3 Gli obiettivi e i mezzi implicati	19
2.4 La strutturazione del processo	21
2.5 Gli adattamenti in itinere	23
2.6 Descrizione del processo	27
2.7 Interpretazione del processo	31
2.8 Le criticità rilevate	33
<i>3 Il partenariato e la partecipazione</i>	40
3.1 Introduzione	40
3.2 Il Tavolo di partenariato regionale	40
3.3 I Tavoli di partenariato provinciale	41
3.4 La partecipazione al livello provinciale: i Forum	45
3.5 Prime valutazioni e alcune considerazioni	48
<i>4. I Laboratori di progettazione provinciali</i>	50
4.1 La composizione e l'organizzazione interna dei Laboratori	50
4.2 L'analisi territoriale	53
4.3 I focus e gli approfondimenti	56
4.4 I Rapporti d'Area	57
4.5 Tre profili di Laboratorio	60

Domanda: Gli agenti di sviluppo hanno visto questa flessibilità come una incertezza. Risposta: Perché loro sono degli operatori. Il problema dei decisori è diverso da quello degli operatori, loro la vedono come incertezza e noi come adeguamento della macchina al processo in corso. (Cagliari, febbraio 2006, intervista a un Coordinatore regionale)

Sintesi dei principali contenuti

Questo lavoro riguarda il “nuovo percorso strategico per la progettazione integrata” che la Regione Sardegna ha avviato nel dicembre 2004 con le disposizioni contenute nel Complemento di Programmazione del POR 2000-2006 approvato in quella data, che ha cominciato a realizzare dalla primavera del 2005, e che sta tuttora (giugno 2006) amministrando e curando.

Il “nuovo percorso” nasce dalla profonda insoddisfazione della nuova Giunta e dirigenza amministrativa della Regione per il primo ciclo di Progetti integrati realizzato dal 2001, caratterizzato da una scarsa integrazione reale tra le operazioni finanziate e la pressoché totale assenza del contributo degli investimenti privati. Il nuovo gruppo dirigente reimposta il processo per la formazione dei progetti integrati pensando a un robusto rafforzamento tecnico dei progetti e a una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni provinciali e locali, delle rappresentanze di interessi, della società civile.

Quali scelte rispecchiano e mettono in pratica questi orientamenti?

La prima scelta rilevante è la creazione di inediti “Laboratori di progettazione”: luoghi tecnici decentrati dedicati a promuovere l’identificazione e la formazione dei progetti integrati, in stretta interazione col territorio.

I Laboratori operano a livello provinciale, sono fisicamente collocati presso le Province (da poco passate da 4 a 8) e sono costituiti da tecnici di varia estrazione: alcuni sono senior esperti di politiche di sviluppo locale reclutati ad hoc dalla Regione, altri sono giovani laureati appena entrati sul mercato del lavoro, altri sono consulenti di lungo corso della pubblica amministrazione locale, altri sono funzionari di Comunità montane o di Gruppi di azione locale LEADER, o di agenzie di sviluppo di Comuni e consorzi di Comuni. A ogni Laboratorio collaborano tecnici dell’ERSAT, l’ente di sviluppo agricolo regionale che ha uffici decentrati su tutto il territorio. I Laboratori operano per favorire l’identificazione e la formazione dei nuovi progetti integrati (che cosa questo significherà in concreto, e sino a che punto i Laboratori si spingeranno verso la definizione dei progetti, si preciserà in itinere, e sarà alla fine l’identificazione di *ambiti privilegiati* in relazione ai quali costruire progetti, o di *ipotesi* per la definizione di progetti). Ognuna di queste unità tecniche è affidata a una triade di coordinatori: un Coordinatore tecnico, che gode della fiducia della Programmazione regionale e con essa è sempre in contatto (mediante una Cabina di regia appositamente creata); un Coordinatore istituzionale, che gode della fiducia dell’Amministrazione provinciale; un Coordinatore regionale, che è un funzionario della Regione dedicato a dare supporto e a facilitare le relazioni con tutta la struttura amministrativa della Regione.

I Laboratori sono un artefatto nuovo, mai visto né in Sardegna né in altre regioni. Sono un luogo di cooperazione istituzionale: le persone che vi lavorano sono espressione della Regione, della Provincia, di Comuni e altri enti pubblici. Sono un luogo di cooperazione tecnica: i tecnici locali che conoscono a fondo il territorio lavorano a fianco di tecnici non locali che portano in dote esperienze maturate altrove. Sono un luogo in cui si fa lavoro di campo e analisi territoriali: ai

Laboratori è infatti affidato, nei primi mesi, il compito di raccogliere dati e fare numerose interviste per comporre un quadro conoscitivo. Sono un luogo di elaborazione e di riflessione: dai dati e dalle interviste i Laboratori devono estrarre una diagnosi, indicare i vincoli e le opportunità, proporre linee di intervento.

La seconda scelta forte della Regione è sollecitare il contributo strategico del partenariato economico-sociale e ampliare la partecipazione.

Sul partenariato il progetto perseguito è renderlo assai più attivo, propositivo e partecipe del processo di formazione dei progetti integrati, dalla prima individuazione degli ambiti di intervento sino alla focalizzazione delle idee progetto su cui concentrare le risorse. I livelli d'azione sono due: quello regionale, ove esiste da tempo il Tavolo di Partenariato istituito in connessione al POR 2000-2006; quello provinciale, ove istanze partenariali sono già presenti solo in alcuni ambiti interessati in passato da Patti territoriali o altre forme di programmazione negoziata, e si tratta pertanto di creare quasi ovunque ex novo Tavoli di partenariato provinciali. La Regione cerca il più possibile di sollecitare gli organismi interessati (organizzazioni di interessi, associazioni) a partecipare con competenze tecniche adeguate e dare un contributo originale, non solo assentire/dissentire su posizioni elaborate interamente altrove.

L'operazione sul partenariato si rivela di difficile realizzazione, soprattutto a livello provinciale. La Regione immaginava, al principio, di creare prima i Tavoli di partenariato e dopo i Laboratori; questi ultimi dovevano addirittura essere costituiti dai Tavoli. Poi così non è andata. I Laboratori sono stati formati prima dei Tavoli, indipendentemente da essi. I Tavoli sono entrati in scena solo a uno stadio maturo del lavoro dei Laboratori, quando questi ultimi hanno avuto pronte le loro analisi, diagnosi e proposte da sottoporre a discussione. Il loro ruolo è risultato di conseguenza ridimensionato.

La partecipazione - che è concetto assai più comprensivo di partenariato - è stata una indubbia protagonista del processo. Per tutto il periodo in cui i Laboratori hanno lavorato sul campo, il livello di informazione, le occasioni di scambio, le possibilità offerte per partecipare alle attività del Laboratorio e influire sulle sue decisioni operative e le sue elaborazioni, sono stati sensibilmente elevati. Su questo vi è l'unanime riconoscimento di chi ha seguito il processo dal punto di vista locale, di un'amministrazione, un'associazione, un'impresa. Anche la Regione ha avuto nel rafforzamento della partecipazione un ruolo assai importante, per esempio quando in itinere ha deciso di organizzare in ogni ambito provinciale un Forum (un'assemblea allargata a tutti i soggetti pubblici e privati maggiormente rappresentativi) in cui riferire dell'avanzamento dei lavori - una scelta di trasparenza molto apprezzata - e portare i responsabili dell'Amministrazione regionale - dal direttore della Programmazione, all'assessore alla Programmazione, allo stesso presidente della Giunta - a contatto e confronto diretto con i cittadini.

Una terza scelta forte è la creazione a livello regionale di Gruppi tecnici settoriali, a supporto della validità tecnico-economica dei progetti integrati.

I Gruppi tecnici nascono nel disegno della Regione come "Laboratori di progettazione regionale". Già dalla denominazione se ne intuisce il parallelismo con i Laboratori di progettazione provinciali. Se questi ultimi sono funzionali ad assicurare la sensatezza delle proposte nascenti dal punto di vista del loro radicamento in risorse, energie e intenzionalità locali, i Laboratori regionali servono a verificare la tenuta delle proposte dal punto di vista settoriale: caratteristiche dei mercati, segmenti di domanda, modelli di offerta. I due tipi di Laboratori, affiancati e cooperanti tra loro, compongono idealmente quella saldatura tra conoscenza situata o localizzata, e conoscenza globale, di cui diffusamente si è sofferta la mancanza in questi anni di sperimentazione della progettazione integrata, in molte regioni. I Laboratori settoriali di fatto hanno la natura di "centri di competenza" offerti al Locale allo

scopo di assicurare quelle conoscenze specialistiche che, con alta probabilità, il Locale non possiede.

Ma anche in questo caso l'attuazione ha innovato rispetto al disegno. I Laboratori settoriali non sono attivati in parallelo ai Laboratori provinciali, e la saldatura citata non avviene in itinere, per orientare e qualificare il lavoro provinciale mentre si svolge. Accade invece che Gruppi tecnici vengano formati e messi all'opera alla fine del lavoro dei Laboratori provinciali, per valutarne gli esiti, e proporre e curare integrazioni e aggiustamenti, in vista della pubblicazione degli Schemi di progetti integrati che saranno di riferimento, per enti pubblici e operatori privati, nella presentazione di candidature e proposte di investimento.

Il processo della nuova progettazione integrata si presta ad essere esaminato dal punto di vista della sua razionalità organizzativa.

Sotto questo profilo una caratteristica importante dell'esperienza - le righe precedenti già lo dimostrano - è di essersi realizzata mediante continui adattamenti. Coloro che hanno preso parte al processo della nuova progettazione integrata, indipendentemente dal livello operativo (regionale o locale) e dal grado di responsabilità, ritengono che la flessibilità e l'aggiustamento in itinere abbiano più di tutto contraddistinto l'esperienza (insieme all'incremento di partecipazione e trasparenza, di cui già si è detto). Come considerare questo dato? Il breve estratto d'intervista collocato in apertura a questo capitolo indica che l'adattamento non è stato completamente inintenzionale, ma in parte voluto. Il programmatore regionale non "si è imbattuto" impensatamente nella necessità di adeguare il processo, ma era in buona misura orientato e propenso a sperimentare aggiustando il tiro in itinere. Lo stesso estratto, contemporaneamente, lascia capire che questa scelta non è stata priva di costi ma ha generato tensioni.

L'adattamento non caratterizza il processo solo in conseguenza di cambiamenti di programma: per esempio quando i Laboratori regionali non partono, o i Tavoli provinciali tardano ad essere costituiti, e questo comporta una trasformazione in corso d'opera dell'insieme dei rapporti, il ridisegno delle interdipendenze. Esso caratterizza il processo anche in profondità, nelle meno evidenti (e perciò molto più interessanti da portare allo scoperto) *scelte di strutturazione organizzativa*. Nel merito, si consideri la principale (e dirompente per carica innovativa) scelta di strutturazione che è stata operata: i Laboratori provinciali. I Laboratori, prima che il processo si avviasse, semplicemente non esistevano. La Regione ha deciso di crearli. Perché?

Con la decisione di creare i Laboratori provinciali, la Regione ha fatto contemporaneamente due cose. In primo luogo ha riconosciuto che per dare una svolta al modo di costruire i progetti integrati, bisognava "abilitare" il territorio, fare cioè quel genere di operazione che è spesso chiamata *institution building*. In pratica ha creato nuovi presidi tecnici col compito specifico di portare nelle province una innovazione di metodo: lavoro di campo, analisi, "ascolto" di protagonisti locali, valutazione, discussione con le parti sociali e le istituzioni, ecc. - il tutto rigorosamente pubblico, trasparente, razionalmente verificabile (benché ovviamente non esente da limiti e imperfezioni). In secondo luogo ha attribuito i compiti legati all'orchestrazione dell'"abilitazione" a soggetti decentrati, dotati di un significativo margine di discrezionalità. I compiti associati all'abilitazione istituzionale sono altamente *variabili* (i) in quanto riferiti a una pluralità di contesti territoriali (nemmeno a un conoscitore superficiale della Sardegna sfugge che condurre un'operazione di *institution building* a Nuoro o a Lanusei, non è la stessa cosa che condurla a Sassari o a Cagliari, e questo solo per citare le differenze più evidenti); (ii) in quanto riferiti a proposte integrate, e dunque complesse, basate sulla combinazione di risorse e volontà variegate. Considerazioni di tale natura lasciavano pensare che fosse impossibile svolgere quei compiti concentrando le attribuzioni in un luogo centrale, la Programmazione regionale, mentre, all'opposto, fosse razionale e consigliabile decentrare le responsabilità su luoghi prossimi e

“aperti” al territorio, posti nella condizione di modellare la propria azione a seconda delle condizioni e delle necessità locali.

Dal punto di vista organizzativo, la scelta è altamente razionale. All’interno di ogni Laboratorio diventa possibile ciò che al Centro regionale è precluso. La variabilità può essere recepita, le diversità di ambito essere raccolte, i comportamenti peculiari delle comunità locali essere intercettati con risposte adeguate. La triade di coordinamento insediata in ogni Laboratorio assicura, almeno sulla carta, la sensibilità al Locale e, al tempo stesso, l’elaborazione di risposte non banali (si pensi all’interazione tra il Coordinatore istituzionale, espressione o comunque conoscitore dell’*establishment* della provincia, e il Coordinatore tecnico di fiducia della Regione, scelto volutamente all’esterno di quell’ambiente). Il coordinamento attrezzato a livello regionale per mantenere unitarietà di indirizzi presso tutti i Laboratori e tenere la tabella di marcia delle azioni, si struttura entro certi limiti per *mutuo adattamento*, adeguando reciprocamente le decisioni del Centro regionale e le azioni dei Laboratori in vista di prestazioni e scadenze cruciali.

(Questo il disegno. Poi, nella realtà, la triade non sempre ha trovato il modo per dialogare con efficacia, i Laboratori per comprendere al meglio ogni problema del territorio, il coordinamento regionale per armonizzare le esigenze di tutti. Ciò nonostante, scontati i limiti di attuazione, l’impianto resta valido perché sostanzialmente razionale in rapporto all’esigenza di accogliere/controllare l’elevata variabilità.)

Benché il principio del necessario adattamento alla variabilità fosse alla base della scelta di strutturazione espressa nei Laboratori, nel corso del processo si sono avuti aggiustamenti. I “decisori” evocati nella citazione li hanno introdotti “per adeguare la macchina al processo in corso”. Questo significa che il processo, benché strutturato in modo adeguato, non è riuscito ad essere perfettamente *congruente* (come prevedibile, data la sua complessità e novità), e che dalle incongruenze sono nate *costrittività* – difficoltà, tensioni, criticità – alle quali si è cercato di porre rimedio in itinere. In particolare i Laboratori, ai quali è stata attribuita la gran parte dei compiti, hanno sperimentato difficoltà originate da (i) risorse umane insufficienti; (ii) competenze tecniche e progettuali inadatte a svolgere in modo soddisfacente i compiti assegnati; (iii) una (talvolta manifesta) contraddizione tra la complessità dei compiti e la limitatezza del tempo assegnato al loro svolgimento; (iv) la presenza di contrasti e conflitti nell’ambiente politico-istituzionale di riferimento, e in particolare nello spazio di rapporti tra la Regione e alcune Amministrazioni provinciali; (v) istruzioni per lo svolgimento dei compiti assegnati, non sufficientemente articolate o inadeguate.

Questi (e altri meno rilevanti) punti critici sono emersi da una estesa campagna di interviste in profondità con molte delle persone che hanno avuto un ruolo chiave nel processo: dai tecnici del CRP e della Cabina di regia regionale, che hanno affiancato i singoli Laboratori e hanno assicurato il coordinamento; ai Coordinatori tecnici che, in ognuna delle otto province, hanno diretto le attività dei Laboratori di progettazione; a un gruppo significativo di rappresentanti delle Amministrazioni provinciali e del partenariato economico-sociale regionale e provinciale.

(Per altre e più distese considerazioni sulla razionalità organizzativa del processo, si rinvia alla lettura del capitolo 2 “Il processo della nuova progettazione integrata”)

Cambiando prospettiva e ponendosi al livello di ogni Laboratorio, che cosa è possibile osservare? I Laboratori, si è detto, godono di un margine significativo di discrezionalità: è la stessa razionalità organizzativa del nuovo processo di progettazione integrata che lo richiede. Al tempo stesso, essi soffrono di criticità generate da incongruenze. Questo è quanto è visibile da un punto di vista generale, osservando l’insieme. Scendendo di livello, ponendosi all’altezza di visuale di ogni singolo Laboratorio, si vede anche altro.

La Regione guida con piglio direttivo, sempre, sui tempi e il rispetto delle scadenze. Sull'impostazione del lavoro territoriale, i metodi e gli strumenti, agisce invece in modo discontinuo. All'inizio fornisce ai Laboratori istruzioni di svolgimento dettagliate (per esempio per le interviste distribuisce un questionario assai articolato che tutti devono usare); successivamente, invece, riduce notevolmente il grado di dettaglio delle istruzioni. A partire dal momento in cui occorre sistematizzare le informazioni raccolte (mediante il questionario e altre fonti) in avanti, ai Laboratori è data ampia facoltà di decidere le modalità di svolgimento. Per questa via, i Laboratori sono sollecitati a riflettere su quali sono le modalità migliori da adottare (più aderenti ai compiti attribuiti, più adeguate rispetto agli obiettivi); quali sono i funzionamenti prioritari da assicurare; quali sono le scelte organizzative e operative che di conseguenza conviene operare. In sostanza il processo ben presto spinge ogni Laboratorio ad appropriarsi dei compiti attribuiti, a responsabilizzarsi e ad auto-organizzarsi. L'elaborazione interna, i percorsi d'azione, le pratiche sperimentate fanno nascere visioni e stili di comportamento personalizzati, che in qualche misura contraddistinguono le singole esperienze. In questa scia, i vari Laboratori tendono a percepire la propria stessa *identità* in modo parzialmente diverso.

In particolare, a nostro giudizio, tre sono le varianti che finiscono per emergere sul questo piano:

- (a) la prima vede il Laboratorio come uno "sportello" intelligente della Regione, capace sia di fornire al territorio le informazioni che servono (dall'alto al basso), sia di fornire alla Regione (dal basso all'alto) la conoscenza dei luoghi e dei problemi situati;
- (b) la seconda concepisce il Laboratorio come un promotore di cambiamento istituzionale, in particolare come un momento di "rottura" positiva (indotta dall'esterno, in questo caso dalla Regione) di processi di decisione pubblica locale chiusi, non sottoposti a verifica, come tali esposti al rischio di scelte deboli e inefficaci;
- (c) la terza vede il Laboratorio come un'agenzia di costruzione di progetti tecnicamente solidi e istituzionalmente accettati, capaci di intercettare opportunità di profitto facendo leva sulle risorse di concreti attuatori pubblici e privati.

Non tutte le singole esperienze provinciali sono nettamente riconducibili ad uno dei tre profili, ma alcuni casi appaiono piuttosto chiari. L'impegno alla "rottura" prevale nel Nuorese e in Ogliastra; la visione dello sportello si manifesta nel modo più evidente nel Medio Campidano, uno dei nuovi ambiti provinciali istituiti; l'ambizione a costruire buoni progetti, convincenti e solidi sul piano tecnico-economico, appare distinguere nel modo più netto il Laboratorio di Sassari.

L'interazione con contesti istituzionali variamente caratterizzati e "maturi" ha certamente avuto un ruolo nella differenziazione esposta, soprattutto nei casi in cui essa appare più netta. Al tempo stesso, la sensazione è che un ruolo tutt'altro che marginale sia stato svolto anche dalle individualità dei Coordinatori tecnici (le figure trainanti delle triadi di coordinamento), proprio in quanto in ogni Laboratorio è avvenuta una riflessione originale, i cui contenuti sono stati inevitabilmente orientati dall'esperienza e dai valori delle persone più influenti.

Che destino potranno avere, o è bene che abbiano, i tre modelli, non è considerato in queste pagine. Se ne occuperà il proseguimento di questo lavoro (che è previsto concludersi nel settembre 2006) anche sulla base dell'evoluzione attesa delle politiche regionali, a partire da quelle territoriali e di sviluppo.

1. I quesiti della ricerca

Studiare Sviluppo srl, nel quadro di una convenzione sottoscritta col Servizio Studi progetti e statistiche del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e coesione (DPS), è impegnata dal 2003 nel Progetto “Azioni pilota in aree PIT”. Il Progetto ha riguardato un gruppo ristretto di aree interessate da esperienze di progettazione integrata in varie regioni del Mezzogiorno. In ognuna delle aree selezionate il Progetto ha puntato a rafforzare l’esperienza di progettazione in corso, dedicando particolare attenzione allo sviluppo nell’ambito locale di conoscenze, abilità, capacità di auto-organizzazione. Un bilancio in itinere di questa attività è contenuto nel Rapporto “*Lo sviluppo ai margini. Due anni sul campo a sostegno di progetti integrati in aree periferiche del Mezzogiorno*”.¹

Il presente lavoro è stato avviato nell’ambito del Progetto citato in accordo tra Regione Sardegna e Servizio Studi del DPS. Esso è dedicato ad analizzare il “nuovo percorso strategico della progettazione integrata” in Sardegna, dalle caratteristiche fortemente innovative, avviato a inizio 2005 e attualmente (giugno 2006) in pieno svolgimento.

Il “nuovo percorso” punta da un lato a coinvolgere una pluralità di istituzioni, rappresentative di interessi pubblici e privati, nella definizione di scelte strategiche di sviluppo a livello regionale e subregionale; dall’altro a migliorare la capacità di costruire progetti tecnicamente validi e realmente integrati, in grado di conseguire un significativo valore aggiunto in termini di reddito e occupazione, ed una più coerente finalizzazione delle risorse POR e di altri strumenti di finanziamento nazionali e regionali per lo sviluppo regionale e locale.

Tali obiettivi sono perseguiti con un’organizzazione complessa di cui sono parte preminente inediti “Laboratori di Progettazione” provinciali e regionali (composti da tecnici in parte contrattualizzati allo scopo dalla Regione, in parte già attivi sul territorio) e “Tavoli di Partenariato provinciale” diretti ad assicurare un forte coinvolgimento nel “nuovo percorso” delle istituzioni e delle comunità locali. La complessità dell’azione deriva dalla contemporanea esigenza di assicurare unitarietà al processo e di mantenere una stretta aderenza ai territori e alle loro peculiari capacità e risorse.

L’analisi proposta in queste pagine tenta di dare risposta a due quesiti:

- Il primo riguarda il *profilo della congruenza*. Il processo posto in essere dalla Regione è strutturato dal punto di vista organizzativo in modo razionale e congruente con gli obiettivi per il quale è stato pensato? Emergono in qualche parte della sua complessa articolazione incongruenze e criticità su cui è conveniente e possibile intervenire?
- Il secondo riguarda il *profilo dell’efficacia*. Il processo ha mobilitato dosi aggiuntive di conoscenza, capacità di scelta strategica, consenso, proponendo lezioni utili per tutti coloro che si misurano con i problemi della progettazione integrata e, più in generale, delle politiche di sviluppo locale?

Il Rapporto affronta il primo quesito nel capitolo 2 “*Il processo della nuova progettazione integrata*”. Si propongono di rispondere al secondo quesito i capitoli 3 “*Il partenariato e la partecipazione*” e 4 “*I Laboratori di progettazione provinciali*”, dedicati a evidenziare e a commentare i tratti rilevanti delle numerose soluzioni originali introdotte nel processo.

¹ Disponibile nel sito www.dps.tesoro.it, pagina Pubblicazioni

L'analisi svolta nel capitolo 2 applica il procedimento di indagine denominato “*Metodo delle Congruenze Organizzative*”, recentemente applicato con successo a un progetto di promozione dell'arte contemporanea nelle regioni dell'Obiettivo 1², e derivato da un approccio allo studio delle organizzazioni che il gruppo di ricerca di Studiare Sviluppo ha preso a riferimento sin dall'inizio della sua attività.

Il Metodo delle Congruenze Organizzative si propone di esaminare la congruenza che caratterizza le “scelte di strutturazione” di una “azione organizzativa” nel perseguimento degli obiettivi che questa si prefigge. I termini virgolettati segnalano e qualificano l'appartenenza del Metodo all'approccio di studio delle organizzazioni noto come teoria dell'Agire organizzativo, filone di riflessione che accoglie una visione *processuale* dell'organizzazione, concepisce cioè l'organizzazione come *processo di decisioni e di corsi d'azione* guidato da una *razionalità intenzionale e limitata*.³ L'organizzazione-processo è declinata in termini di “attività dell'organizzare” in continuo divenire, in opposizione alla visione di organizzazione come “complesso organizzativo” o entità reificata.⁴

Le scelte di cui il Metodo si propone di verificare la congruenza sono quelle che, nel processo, portano a definire una determinata *struttura delle attività*, una determinata *struttura sociale* (intesa come struttura delle relazioni tra i soggetti che svolgono le attività), e definite *modalità di coordinamento e controllo* del processo. Con riferimento a quali elementi la congruenza è verificata? Gli aspetti che contano sono diversi:

- conta il modo attraverso il quale l'organizzazione decide di perseguire gli obiettivi prefissati, ovvero la strategia o la scelta dei mezzi. In relazione a questi elementi, ci si chiede se la *struttura delle attività* in cui l'organizzazione concretamente declina i propri compiti è congruente - adeguata rispetto alla *scelta dei mezzi* mediante i quali l'organizzazione si prefigge di conseguire gli scopi. Un deficit di congruenza segnala, in questo caso, che non tutte le attività che quella definita scelta di mezzi richiede, sono in realtà messe in opera, o che non tutte le attività messe in opera sono coerenti con la scelta dei mezzi.

(Nelle organizzazioni si osserva di norma una elevata *variabilità* di scelte. Esiste una variabilità di scelte tecnico-strumentali pur in costanza di obiettivi, ed una variabilità di scelte di strutturazione pur in costanza di scelte tecnico-strumentali. La variabilità può essere *di specie* -riguardare cioè l'omogeneità/eterogeneità- o *di tempo* -ciò che varia è la durata, o il rapporto di simultaneità/successione, o l'andamento di continuità/intermittenza delle decisioni o delle azioni.⁵ Questo significa, in estrema sintesi, che se anche scopi e strategie sono

² Cfr. Tommaso M.Fabrizi, *Valutazione organizzativa del progetto Sensi Contemporanei* (ottobre 2005), Rapporto redatto per il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS) del Ministero Economia e finanze.

³ Gli autori (e le relative opere) di essenziale riferimento sono Herbert A. Simon (1947) *Il comportamento amministrativo*, trad. it. Il Mulino 1967, e James D. Thompson (1967) *L'azione organizzativa*, trad. it. ISEDI 1988.

⁴ Cfr. Tommaso M. Fabrizio, *L'apprendimento organizzativo*, Carocci 2003, in particolare capitolo 5. Arnaldo Bagnasco, nell'introdurre una sua recente riflessione sui distretti e le città (*Società fuori squadra*, Il Mulino 2003), riprende la vecchia definizione di organizzazione di due antropologi, Firth e Barth: “*un processo continuo che attraverso scelte e strategie produce comportamenti standardizzati e ricorrenti i quali, una volta consolidati, stabiliscono costrizioni e possibilità per i diversi attori*” (p. 8), per poi sottolineare il concetto di “processo continuo”: “*Senza questo riferimento, organizzazione finisce per essere sinonimo di struttura. E la struttura (...) è un dato che si impone agli individui, piuttosto che un loro prodotto.*”(p. 9) L'idea che le organizzazioni siano processi che “si fanno” in continuo mediante il contributo di decisione e di azione dei soggetti che vi partecipano, o che siano appunto *prodotte dai soggetti, e non sovraordinate ad essi*, è l'approccio privilegiato dalla teoria dell'Agire organizzativo a cui, in queste pagine, si fa riferimento.

⁵ Per esempio, con riferimento alla *struttura sociale*, che riguarda le relazioni tra i soggetti che svolgono le attività, le scelte di strutturazione riguardano le *informazioni* di cui i soggetti hanno bisogno per operare. Qual è qui la variabilità in gioco? Quella delle *fonti* delle informazioni (che possono variare in quanto disponibili o meno,

identici, le strutture organizzative variano. Alla radice della variabilità c'è l'*incertezza*.⁶ Se tutto fosse certo, vi sarebbe uno e un solo modo per fare le cose, o per farle bene. Ma in condizioni di incertezza, i modi sono tanti. Non è possibile determinare "la" soluzione, ma, in un quadro di *razionalità limitata*, individuare una soluzione soddisfacente. Esaminare la congruenza delle scelte significa osservare la soluzione adottata, riconoscerne le zone d'ombra e agire su di esse nell'intento di renderla più soddisfacente);

- conta il modo col quale si modella la *struttura sociale* dell'organizzazione, a confronto con la struttura delle attività. Le relazioni tra i soggetti (il modo nel quale le attività da svolgere sono distribuite tra gli individui o tra i gruppi; il modo nel quale si dispone che essi interagiscano o comunichino; e così via) potrebbero risultare più o meno adeguate in rapporto all'esigenza di assicurare le attività individuate, di rendere possibili e facilitare gli svolgimenti individuali, di dare spazio alla discrezionalità.

(Il tema della discrezionalità, come è ovvio, è intimamente connesso a quello dell'incertezza e della variabilità a cui si è accennato. In linea di principio, un'elevata discrezionalità permette di fronteggiare meglio situazioni in cui è difficile o impossibile fornire istruzioni dettagliate di svolgimento dei compiti. La discrezionalità è tuttavia limitata dal grado di competenza e di autonomia che le persone sono in grado di esprimere. Una elevata discrezionalità in presenza di scarse competenze genera *costrittività*⁷);

- conta il *tipo di coordinamento* prescelto per ordinare il processo, il quale deve essere coerente col *tipo di interdipendenze* che si realizzano nel processo. A seconda delle interdipendenze in gioco, infatti, può essere del tutto ragionevole o completamente irrazionale fare ricorso a uno o un altro tipo di coordinamento.⁸ Per esempio, in presenza di *interdipendenze reciproche* tali per cui "gli output di ogni parte diventano gli input di ogni altra", un coordinamento *esclusivamente* basato sull'introduzione di *regole standardizzate* o *routine* fallisce, così come fallisce un coordinamento *esclusivamente* basato o sull'istituzione di *programmi e schemi*

adeguate o meno al compito specifico, anch'esso variabile, del soggetto nel contesto particolare in cui opera); dei *modi di produzione* delle informazioni (che possono variare in dipendenza di costi di produzione, presenza-assenza di competenze per produrle, ecc.) e, infine, dei *modi di trasmissione* delle informazioni.

⁶ Thompson per primo negli anni Cinquanta indica due diverse ragioni di incertezza. Propone di distinguere l'incertezza concernente le preferenze relative ai risultati attesi, e l'incertezza riguardante le conoscenze sui rapporti causali. Le due dimensioni di incertezza si possono incrociare. E' così superato il continuum certo/incerto, l'interpretazione monodimensionale della variabilità strutturale delle organizzazioni in quel momento di riferimento, quella secondo la quale a situazioni certe/incerte corrispondono soluzioni strutturali rigide/flessibili. Cfr. Bruno Maggi, *L'azione organizzativa in Thompson e oltre*, in J.D. Thompson, *L'azione*, cit.

⁷ "La costrittività è ineliminabile dall'azione organizzativa, ma è anche l'origine di possibili conseguenze negative per il benessere dei soggetti coinvolti, non solo in quanto produca elevata imposizione, *ma anche in quanto produca discrezionalità in condizioni svantaggiose per i soggetti*, e più in generale in quanto tra le scelte organizzative si manifestino consistenti incongruenze. La valutazione delle *congruenze organizzative*, in particolare della congruenza delle scelte di strutturazione a fronte della variabilità di specie e di tempo, costituisce pertanto il momento nodale dell'analisi dei rapporti tra organizzazione e benessere." (corsivo nostro) da B. Maggi, *L'azione*, cit., pp. 56-57.

⁸ Cfr. J.D.Thompson, *L'azione*, cit., p.139. Thompson distingue tre tipi di interdipendenze: per accumulazione (*pooled interdependence*): una filiale A di una organizzazione può non interagire affatto con la filiale B, né avere contatti con la filiale C, tuttavia esse possono essere interdipendenti nel senso che, se ognuna di esse non opera adeguatamente, l'organizzazione nel suo insieme sarà in pericolo; sequenziale (*sequential interdependence*): lo stabilimento A produce elementi che diventano gli input delle operazioni di montaggio dello stabilimento B; reciproca (*reciprocal interdependence*): in una compagnia aerea il prodotto dell'unità di manutenzione rappresenta un input per le attività operative, mentre il prodotto (il sotto-prodotto) delle unità operative costituisce un input per la manutenzione. Parallelamente Thompson distingue tre tipi di coordinamento, e stabilisce un nesso tra questi ultimi e i tre tipi di interdipendenze: "il coordinamento per standardizzazione è appropriato all'interdipendenza per accumulazione; il coordinamento per programma è appropriato all'interdipendenza sequenziale; e il coordinamento per mutuo adattamento richiama l'interdipendenza reciproca." Cfr. J.D.Thompson, *L'azione*, cit., p.142.

operativi, mentre risulta altamente efficace un coordinamento per *mutuo adattamento*, la cui caratteristica saliente consiste nella “trasmissione di nuove informazioni *durante* il processo d’azione”.⁹

In relazione a ognuno dei punti indicati, pertanto, ha senso ed è opportuno interrogarsi circa la congruenza del processo organizzativo. Il fuoco dell’analisi è per un verso sulla *componente strutturale* del processo e, per un altro, sulle *modalità di coordinamento*. Nella componente strutturale si esprime *l’azione organizzativa in senso stretto* (che rispecchia, in quanto il processo è prodotto intenzionale, una specifica *conoscenza e competenza organizzativa*): a questo livello si decide che cosa viene svolto e chi lo svolge, si realizza nella pratica il “fare” che qualifica concretamente l’organizzazione-processo. Nella modalità di coordinamento si esprime l’ordinamento e il controllo di tutte le componenti del processo.

Scelte incongruenti su questi piani possono generare *costrittività*, o difficoltà delle persone partecipanti all’azione a svolgere i compiti assegnati. Come già si è detto, ma vale la pena ribadire, il concetto di costrittività non ha a che fare con l’eccesso di regolazione o con l’idea di costrizione/compressione della libertà di azione, ma riguarda il *disagio* derivante da scelte tra loro incongruenti, sì che, per esempio, costrittività possono determinarsi in conseguenza di decisioni/azioni che *riducono*, mediante imposizioni, la discrezionalità individuale, ma anche, all’opposto, in conseguenza di decisioni che *ampliano troppo* la discrezionalità di individui le cui competenze sono insufficienti per esercitarla.

Le costrittività sono in sostanza criticità del processo, e come tali ad esse ci si riferirà, per semplicità di linguaggio, nel prosieguo di questo lavoro.

Fonti

Per l’analisi di congruenza organizzativa del processo svolta nel capitolo 2, e per gli approfondimenti tematici dei capitoli 3 e 4, sono state raccolte informazioni da due tipi di fonti: atti e documenti regionali¹⁰ e interviste a testimoni privilegiati.¹¹

Gli atti e i documenti esaminati in dettaglio sono stati, in primo luogo, i documenti di indirizzo predisposti all’inizio del “nuovo percorso” dal Centro Regionale di Programmazione col contributo della task force del progetto SPRINT del Formez; i materiali metodologici di orientamento del lavoro dei Laboratori provinciali via via prodotti dalla Regione e dalle Assistenze tecniche del PON ATAS;; l’Avviso pubblico e relativi allegati del 2 maggio 2006. Si sono inoltre considerati i Rapporti d’Area elaborati dai Laboratori provinciali e campioni significativi della documentazione prodotta in itinere dai Laboratori, dei verbali delle riunioni del Tavolo di Partenariato Regionale e dei Tavoli di Partenariato Provinciali, delle presentazioni dei Laboratori provinciali ai Forum. Lo studio degli Orientamenti, delle Linee guida e degli altri atti di impostazione predisposti dalla Regione nella primavera 2005 ha indirizzato la preparazione di alcune griglie di intervista in profondità a diversi insiemi di figure-chiave:

- tutti i Coordinatori tecnici e i Coordinatori istituzionali dei Laboratori provinciali;

⁹ Corsivi nostri. L’enfasi posta sugli *esclusivamente* in corsivo, è dovuta al fatto che in Thompson il coordinamento per mutuo adattamento, che corrisponde alla situazione di complessità estrema, può comprendere soluzioni di coordinamento per regole standardizzate o per programmi; e analogamente quello per programmi può comprendere soluzioni di coordinamento per regole. Si procede cioè verso le espressioni più complesse e sofisticate del coordinamento, *cumulativamente*.

¹⁰ Cfr. Appendice 1. *La documentazione di riferimento*.

¹¹ Cfr. Appendice 2. *I testimoni intervistati*

- per ogni Laboratorio provinciale, alcuni agenti di sviluppo, funzionari ERSAT o altri tecnici locali,
- rappresentanti delle Amministrazioni provinciali e del Partenariato provinciale,
- rappresentanti di associazioni imprenditoriali e singoli imprenditori coinvolti nelle attività dei Laboratori,
- rappresentanti del Partenariato regionale,
- membri del CRP e della Cabina di regia regionale.

Le interviste a testimoni privilegiati sono state la principale fonte utilizzata allo scopo di (a) ricostruire il processo così come si è effettivamente realizzato, verificando gli scostamenti e gli adattamenti intervenuti nella struttura organizzativa rispetto a quanto inizialmente programmato; (b) cogliere le principali interdipendenze che si sono stabilite tra i soggetti coinvolti; (c) verificare come è stato risolto il coordinamento; (d) indagare le criticità incontrate nello svolgere i compiti nelle varie fasi.

Le interviste ai testimoni chiave a livello provinciale e regionale (Coordinatori tecnici, istituzionali e regionali; rappresentanti delle Province; membri della Cabina di regia e del CRP) sono state trascritte e codificate. Le interviste non trascritte sono state sintetizzate in Report redatti immediatamente dopo la loro realizzazione.

Le risultanze intermedie estratte dal Gruppo di ricerca sulla base di una prima significativa tornata di interviste sono state alla base del primo confronto di merito col Gruppo di monitoraggio, nel marzo 2006. Le indicazioni fornite in quella sede dai responsabili regionali hanno indirizzato il successivo proseguimento della campagna di interviste, dedicata in particolare a raccogliere altre testimonianze tra rappresentanti delle Amministrazioni provinciali, di associazioni di categoria e imprese.

Gli elementi emersi in itinere sulla base delle risultanze intermedie, e in particolare alcuni quesiti messi più compiutamente a fuoco, hanno indotto il Gruppo di ricerca a programmare e realizzare un secondo giro di interviste ad alcuni testimoni chiave, in particolare scelti tra i Coordinatori tecnici dei Laboratori. Questo approfondimento di indagine si è sovrapposto alla pubblicazione, il 2 maggio 2006, dell'Avviso pubblico sulla progettazione integrata in cui la Regione ha definito la procedura per la formazione, entro poche settimane, delle proposte di Progetti Integrati.

I contenuti delle interviste sono stati classificati in modo che risultassero utili per un verso alla descrizione e all'interpretazione del processo organizzativo posto in essere, e all'identificazione degli aspetti incongruenti e critici, a beneficio della Regione Sardegna; e, per un altro verso, all'estrazione degli elementi di originalità e di innovazione messi in campo con l'esperienza studiata, a beneficio dell'intera *policy community* delle politiche di sviluppo.

Appendice 1. La documentazione di riferimento

Note e documenti di tipo metodologico/organizzativo:

- Nota organizzativa Incontri Provinciali. Centro Regionale di Programmazione, Regione Sardegna, Febbraio 2005
- Il Sistema Informativo a supporto della programmazione e progettazione integrata in Sardegna, Centro Regionale di Programmazione – Regione Sardegna, Aprile 2005
- Costituzione e funzionamento dei Laboratori provinciali di Progettazione Integrata, Centro Regionale di Programmazione – Regione Sardegna, Maggio 2005
- Percorso formativo a supporto dello start up dei Laboratori di Progettazione Provinciali, Formez, Maggio 2005.
- Incontro di lavoro del gruppo di coordinamento con i Laboratori, Verbale e Materiale, Centro Regionale di Programmazione – Regione Sardegna, Maggio 2005
- Forum provinciale della Provincia di Nuoro, Nota metodologica sui lavori di gruppo. Formez, Luglio 2005.

Documenti di indirizzo e di illustrazione del processo:

- Paragrafo 1.6 del Complemento di Programmazione 2000 - 2006
- Carta Partenariato istituzionale e socio economico, Centro regionale di Programmazione – Regione Sardegna, Formez, Aprile 2005
- Documento sugli Orientamenti: Architetture Partenariali e Modelli di Gestione, Centro regionale di Programmazione – Regione Sardegna, Formez, Aprile 2005
- Regolamento generale per la Programmazione e la Progettazione Integrata in Sardegna, bozza per la discussione, Centro Regionale di programmazione – Regione Sardegna, Aprile 2005
- Struttura organizzativa di gestione del Processo di Progettazione Integrata. Centro Regionale di Programmazione – Regione Sardegna, Luglio 2005
- Tavolo di Partenariato Provinciale, Indirizzi sul suo funzionamento, Centro Regionale di Programmazione – Regione Sardegna, Formez, versione Ottobre 2005, Novembre 2005, Dicembre 2005
- L'iter della seconda fase del processo (approvazione rapporti, manifestazioni, approvazione bandi, accordi di programma tra Regione e Partenariato, Progetti presentazione tavoli istituzionali) Centro Regionale di Programmazione – Regione Sardegna, Febbraio 2006

Atti regionali:

- Delibera 13/2 del 03/03/2006
- Avviso pubblico per la presentazione di Progetti Integrati di sviluppo e relativi allegati, Maggio 2006 raccolta
- Determinazione n. 167 del 11/05/2006 di rettifica dell'Avviso pubblico

Report ed analisi:

- Incontri provinciali di informazione e concertazione con i soggetti locali, Rapporto finale, Formez, Febbraio/Marzo 2005
- Report Tavoli Provinciali. Formez, Febbraio 2006
- Idee, proposte e operazioni. Documento di sintesi delle manifestazioni di idee e progetti emersi a vario titolo da interviste, Forum, Focus, sito Regione, secondo linee di intervento individuate dalla Regione Sardegna
- Report Incontri Provinciali di febbraio, Formez, 18 aprile 2005

Documenti provenienti dai Laboratori provinciali:

- Questionario di valutazione del Forum
- Stili RdA, indicazioni di format e editing per i rapporti d'area
- Format Matrice linee di intervento, Schema guida per individuare e inserire nel RdA le proposte di Progetti Integrati
- Verbali incontri del gruppo, schemi ed elaborazioni, criteri di scelta del campione di testimoni da intervistare, elenchi testimoni intervistati
- Forum : presentazioni e partecipanti
- Focus: i report, le presentazioni, i partecipanti, il calendario
- Rapporti d'area
- Integrazioni e scritti successivi ai tavoli di partenariato provinciali e regionale

Appendice 2. I testimoni intervistati

A livello provinciale

Provincia	Nominativo	Ruolo/Ente di appartenenza
Cagliari	Stefania Deplano	Coordinatore istituzionale Laboratorio provinciale (LP)
	Matteo Frate	Coordinatore tecnico LP
	Vincenzo Cossu	Coordinatore regionale LP
	Carlo Cabras	Agente ERSAT
	Carlo Murgia	Presidente Ente Foreste
	Adriano Salis	Assessore Programmazione Provincia di Cagliari
Carbonia - Iglesias	Andreina Raponi	Coordinatore istituzionale LP
	Claudio Pisu	Coordinatore tecnico LP
	Salvatore Desogus	Ex Coordinatore regionale LP
	Nicoletta Piras	Agente GAL
	Paolo Callioni	Ex Coordinatore tecnico LP
	Emanuele Cani	Assessore ai Trasporti Provincia
Medio Campidano	Teresa Diana	Imprenditrice - Presidente della cooperativa Mediterranea
	Giulio Matzeu	Coordinatore istituzionale LP
	Stefano Mameli	Coordinatore tecnico LP
	Francesco Sanna	Dirigente ERSAT
	Alessandro Merici	Sindaco di Lunamatrona e Presidente del Consorzio Sa Corona Arrubia
	Marco Muscas	Sindaco Samassi
	Francesco Marras	Sindaco Guspini
Antonio Cadoni	Vice presidente Coldiretti	
Oristano	Anna Paola Iacuzzi	Coordinatore istituzionale LP
	Gianluigi Matta	Coordinatore tecnico LP
	Gianluca Cadeddu	Coordinatore regionale LP
	Pietro Scanu	Dirigente CNA
	Pasquale Onida	Presidente Provincia Oristano
Sassari	Marco Dario Cherchi	Coordinatore istituzionale LP
	Andrea Saba	Coordinatore tecnico LP
	Sandro Sanna	Funzionario Provincia
	Roberto Pirino	Agente ERSAT
	Antonello Salis	Dirigente CNA alimentare
	Salvatore Masia	Referente Programmazione Alghero
	Marco Tarantola	Direttore Confindustria Sassari

Provincia	Nominativo	Ruolo/Ente di appartenenza
Olbia - Tempio	Giannantonio Ledda	Coordinatore tecnico LP
	Piero Tavera	Coordinatore regionale LP
	Carlo Pau	Agente di sviluppo CRP
	Farancesco Depperu	Consorzio Turistico Arzachena
	Piero Bardanzellu	Sindaco S. Teresa di Gallura
	Gian Simone Masia	Ass. Industriali Nord Sardegna
Nuoro	Giuseppe Zucca	Coordinatore istituzionale LP
	Anna Pireddu	Coordinatore tecnico LP
	Gianfranco Miozzi	Coordinatore regionale LP
	Giampiero Carboni	Agente ERSAT
	Francesco Guccini	Imprenditore - Presidente associazione di imprenditori di Pratosardo
	Costantino Floris	Imprenditore
Ogliastra	Mauro Foddis	Coordinatore istituzionale LP
	Stefania Aru	Coordinatore tecnico LP
	Franco Ventroni	Coordinatore regionale LP
	Silvana Sodde	Funzionario Provincia
	Salvatore Nieddu	Presidente Confindustria Ogliastra
	Franco Murgia	Vice Presidente Provincia

A livello regionale

Nominativo	Ruolo/ Ente di appartenenza
Matteo Frate	Responsabile Cabina di Regia
Filippo Spanu	Capo di gabinetto Ass Programmazione
Roberto de Montis	Rappresentate CISL Tavolo di partenariato regionale
Roberto Saba	Rappresentate Confindustria Tavolo di partenariato regionale
Serenella Paci	Assistenza tecnica Formez
Maurizio Mangiola	Assistenza tecnica Pitagora
Raimondo Mandis	Assistenza tecnica Consorzio 21
Linetta Serri	Presidente ANCI Sardegna

2. Il processo della nuova progettazione integrata

2.1 Contenuti

Questo capitolo si propone di descrivere il processo che ha condotto alla “*Individuazione del quadro logico di riferimento per la definizione dei Progetti Integrati*”.

Tale quadro logico, contenuto nell’*Avviso pubblico* e relativi Allegati pubblicato dalla Regione il 2 maggio 2006, è stato prodotto a valle di una lunga sequenza di decisioni e azioni che ha avuto inizio a fine 2004 e si è dipanata nel corso del 2005 al livello dell’Amministrazione regionale e di ognuno degli otto ambiti provinciali della Sardegna (le tappe salienti sono richiamate nel paragrafo 2.2). Tale sequenza, considerata e analizzata come espressione di un *processo organizzativo*, è appunto l’oggetto della presente analisi.

L’analisi considera in primo luogo la strategia che col processo si è inteso attuare: gli obiettivi definiti e i mezzi scelti per perseguirli (2.3). Considera quindi la struttura che è stata creata per dare attuazione alla strategia: le attività individuate e poste in essere, la distribuzione degli svolgimenti tra una pluralità di soggetti (2.4). Questi elementi sono studiati attingendo alla testimonianza di attori direttamente coinvolti, particolarmente importante per rilevare gli adattamenti e aggiustamenti in itinere delle previsioni contenute negli iniziali documenti programmatici e di indirizzo (2.5).

Dall’analisi è ricavata una descrizione del processo ed una interpretazione del processo. La descrizione (2.6) traccia la struttura dei compiti, delle attribuzioni, del governo del processo (o coordinamento). Pone inoltre in evidenza le principali criticità che, nelle varie fasi, hanno reso difficile ai partecipanti assolvere ai compiti loro attribuiti. L’interpretazione commenta criticamente le attribuzioni e le soluzioni di coordinamento (2.7), le criticità diffuse e quelle circoscritte a segmenti parziali del processo (2.8). In quanto sperimentale, il processo della nuova progettazione integrata si è esposto alle criticità almeno quanto ha creato opportunità di apprendimento. Favorire una riflessione critica attorno alle une e alle altre, è il principale intento di questa ultima parte del Rapporto.

2.2 Il “nuovo percorso strategico della progettazione integrata” in sintesi

Il nuovo percorso della progettazione integrata in Sardegna (“nuovo” in quanto posteriore a una prima esperienza di PIT intrapresa nel 2001) ha inizio durante la riprogrammazione intermedia del POR Sardegna 2000-2006, quando l’Amministrazione regionale, di concerto col Partenariato istituzionale e socio-economico, ritiene necessario prevederne l’avvio. Le modalità di attuazione del nuovo percorso strategico sono definite nel paragrafo 1.6 del Complemento di Programmazione, approvato dal Comitato di Sorveglianza nel dicembre 2004.

Il percorso è descritto, ex post, articolato in quattro fasi¹²: A) individuazione del quadro logico di riferimento per la successiva definizione dei Progetti Integrati (obiettivi, strategie, azioni prioritarie); B) delibere di Giunta Regionale per il finanziamento delle operazioni inserite nei Progetti Integrati a valere su fonti finanziarie diverse dal POR; C) presentazione, valutazione e approvazione dei Progetti Integrati; D) pubblicazione dei bandi di gara per la selezione delle operazioni da ammettere al finanziamento, inserite nei Progetti Integrati di Sviluppo approvati.

¹² Cfr. *Avviso pubblico per la predisposizione di Progetti Integrati di Sviluppo*, 2 maggio 2006 (art. 3, comma 4).

La fase A ha inizio nel gennaio 2005 e si conclude nell'aprile 2006. In particolare: nel gennaio-aprile 2005 la Regione col supporto del Formez¹³ predisporre gli orientamenti e gli indirizzi del nuovo percorso, ne discute i termini col Partenariato regionale, avvia il reclutamento di figure tecniche da inserire in nuovi "Laboratori territoriali di progettazione" presso ognuna delle otto Amministrazioni provinciali, aventi il compito di svolgere le attività necessarie a produrre il sopraccitato "quadro logico di riferimento" per la definizione dei Progetti Integrati. Nel maggio 2005 i Laboratori iniziano sul campo un'intensa attività di analisi territoriale che si prolunga per alcuni mesi. Nel settembre-ottobre 2005 le risultanze delle indagini sono oggetto di confronto nell'ambito di riunioni provinciali (Forum) aperte alla partecipazione di istituzioni locali, organizzazioni di interessi, associazioni, cittadini. Su alcuni argomenti-chiave sono successivamente curati approfondimenti di indagine e di consultazione (Focus tematici). Attraverso tali passaggi e attività i Laboratori territoriali elaborano Rapporti d'Area che definiscono per ogni territorio provinciale gli obiettivi, le strategie e le azioni prioritarie (territoriali e settoriali). I Rapporti sono presentati e approvati in via definitiva dai rispettivi Tavoli di Partenariato Provinciali tra dicembre 2005 e marzo 2006; il Tavolo di Partenariato Regionale ne prende atto. Nel marzo-aprile 2006, con riferimento a una serie di macroambiti di intervento individuati nei Rapporti d'Area, la Regione costituisce *Gruppi tecnici regionali* col compito: per un verso di rendere tra loro più omogenee, per livello di approfondimento, le proposte di progetti integrati contenute nei vari Rapporti; per un altro estrarre gli elementi utili a individuare progetti integrati settoriali di valenza strategica per l'intera regione.¹⁴ I Gruppi tecnici sono formati dai Coordinatori tecnici ed istituzionali dei diversi Laboratori, da esperti settoriali della Regione, strutture di assistenza tecnica ed esperti esterni (ad es. del Consorzio 21).

La fase B è attuata nel marzo 2006, quando la Giunta Regionale delibera il quadro delle risorse finanziarie disponibili per la progettazione integrata, pari complessivamente a oltre 693 milioni di euro.¹⁵

La fase C ha inizio nel maggio 2006 (ed è tuttora in corso) con la pubblicazione da parte della Regione del Quadro Unitario per la Progettazione Integrata: lo schema di riferimento, in termini di articolazione settoriale e territoriale, per la predisposizione dei Progetti Integrati. La pubblicazione del Quadro avviene mediante emanazione dell'*Avviso pubblico per la presentazione di Progetti Integrati di Sviluppo*. L'Avviso definisce i tre principali segmenti in cui il Quadro Unico è articolato (le Azioni di Sistema, i Progetti Integrati di Sviluppo Regionale, i Progetti Integrati di Sviluppo Territoriale), rende esplicito che le proposte di Progetti Integrati di Sviluppo (regionale o territoriale) potranno essere presentate da parte di Partenariati di

¹³ Nello specifico la task force nazionale e regionale del Progetto SPRINT

¹⁴ Che saranno proposti con l'*Avviso pubblico* del 2 maggio (vedi di seguito). I settori sono per es. nautica, logistica, agro-alimentare: ambiti sui quali molti Rapporti d'Area contenevano indicazioni, ognuno per il proprio specifico territorio. L'operazione svolta è definita da alcuni "spacchettamento e ricomposizione": ha comportato infatti disarticolare e riorganizzare secondo una diversa logica una parte dei contenuti dei Rapporti. L'ottica settoriale assunta in questa fase è entrata in alcuni casi in attrito con l'approccio territoriale intersettoriale in precedenza privilegiato dal Laboratorio.

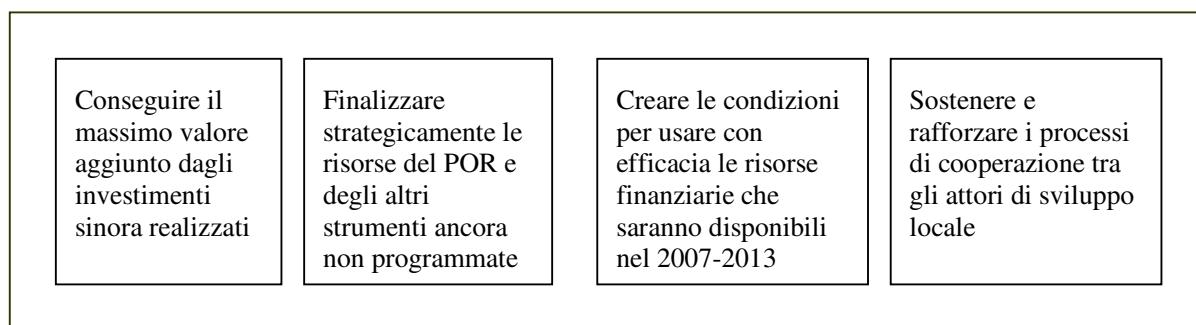
¹⁵ Di cui circa 200 milioni di euro per opere pubbliche, 100 milioni per la formazione nelle imprese e la creazione di lavoro autonomo, 400 milioni per l'incremento di competitività delle imprese nei settori dell'industria, dell'artigianato, dei servizi, delle filiere agroalimentari, del turismo sostenibile, della pesca e dell'inclusione sociale. Concorrono alla dotazione finanziaria varie fonti: il POR 2000-2006, il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), il Fondo per la programmazione negoziata, i Fondi regionali di cui alla LR n.1/2006. La Regione ha inoltre stanziato ulteriori 231 milioni di euro per azioni di sistema a supporto della progettazione integrata sia a livello territoriale che regionale.

Progetto,¹⁶ indica gli ambiti settoriali/tematici a cui tali proposte dovranno essere relative.¹⁷ L'Avviso inoltre specifica i modi e i tempi secondo i quali gli interessati dovranno presentare domanda di partecipazione ai Partenariati di Progetto; come sarà verificata l'ammissibilità della domanda da parte della Regione; come si procederà alla costituzione dei Partenariati di Progetto; come si svolgeranno le fasi successive di elaborazione e presentazione dei Progetti Integrati, di valutazione, negoziazione e approvazione dei Progetti, di selezione e finanziamento delle operazioni incluse nei Progetti.¹⁸

2.3 Gli obiettivi e i mezzi implicati

Per realizzare il percorso sopra brevemente riassunto, la Regione ha compiuto numerose *scelte organizzative* dirette a individuare, attivare e coordinare le risorse necessarie. Il disegno è complesso: prevede il coinvolgimento delle Amministrazioni provinciali e locali, la mobilitazione (in molti casi la costituzione ex novo) di organismi di partenariato provinciale, la formazione di unità tecniche dedicate a livello sia provinciale che regionale, la creazione di strutture di coordinamento. Allo scopo di analizzare questa organizzazione, si comincia di seguito col riprendere e commentare gli obiettivi di riferimento per l'intero processo. Già nel Complemento di Programmazione (dicembre 2004), paragrafo 1.6, essi sono individuati come segue.¹⁹

Obiettivi del “nuovo percorso strategico di progettazione integrata”



¹⁶ Costituiti da tutti i soggetti proponenti il Progetto Integrato che contribuiscono alla sua elaborazione e attuazione, siano essi entità pubbliche o private o del privato sociale.

¹⁷ Gli ambiti settoriali/tematici sono illustrati nei numerosi allegati all'Avviso, tutti intitolati *Elementi per la predisposizione dei Progetti Integrati di Sviluppo*. 4 allegati sono riferiti ad altrettanti grandi settori strategici di rilievo regionale, dall'Industria all'Inclusione sociale (essi sono articolati in tanti sotto-allegati quanti sono i *ambiti settoriali prioritari* distinti all'interno di ogni grande settore: complessivamente tali ambiti sono in numero di 14). 8 allegati sono riferiti alle province (per ogni provincia sono proposti tanti sotto-allegati quanti sono gli *ambiti tematici prioritari* in essa individuati: variabili da 3 a 5 a seconda della complessità del tessuto economico e della trama insediativa della provincia).

¹⁸ Il cronogramma dell'Avviso prevede in sequenza: 30 giorni per la presentazione di manifestazioni di interesse alla presentazione del progetto integrato, da parte di singoli soggetti e/o Partenariati; 30 giorni per la presentazione dei progetti integrati preliminari; 30 giorni per la predisposizione dei progetti integrati definitivi. Una prima proroga intervenuta due settimane dopo l'uscita dell'Avviso, a metà maggio, ha prolungato di 15 giorni il tempo concesso per la presentazione delle manifestazioni di interesse e di 30 quello per la presentazione dei progetti definitivi.

¹⁹ Gli obiettivi indicati restano inalterati lungo tutto il processo e sono ripresi nell'ultimo documento ufficiale prodotto, l'*Avviso pubblico* del maggio 2006.

Oltre ad altri elementi, hanno influito sull'identificazione degli obiettivi:

- il giudizio non positivo che la nuova dirigenza regionale²⁰ dà dell'esperienza dei PIT del 2001. Questa è considerata manchevole sia perché ha alimentato con errori di comunicazione aspettative ingiustificate di finanziamento, in particolare da parte delle imprese, sia soprattutto perché ha dato luogo a Progetti ben poco integrati, costruiti sulle opere pubbliche ma non sugli investimenti privati;²¹
- la constatazione che le operazioni finanziate dalle Misure del POR o altre fonti (comunitarie, nazionali e regionali) si sono stratificate sui territori della Regione, all'interno e all'esterno delle aree PIT, portando a configurazioni di investimenti pubblici e privati che conviene conoscere e razionalizzare.

L'obiettivo "*Conseguire il massimo valore aggiunto dagli investimenti sinora realizzati*", discende direttamente dalla seconda valutazione. Con la nuova progettazione integrata si intende non tanto promuovere un ulteriore intervento pubblico che si sovrapponga ai precedenti, quanto mettere a sistema ("ricucendo" ove necessario) le iniziative esistenti, integrandole con altre in grado di rafforzarne l'impatto. I due obiettivi "*Finalizzare strategicamente le risorse*" e "*Creare le condizioni per utilizzare con efficacia le risorse 2007-2013*" esprimono l'esigenza di rafforzare la selezione e promuovere processi di scelta efficaci nella prospettiva della programmazione futura. L'ultimo obiettivo, "*Sostenere e rafforzare i processi di cooperazione*", esprime l'adesione al paradigma dello sviluppo locale²² e, al tempo stesso, l'intento di marcare una discontinuità forte con la prima tornata PIT. La cooperazione tra attori può essere vista, logicamente, come un mezzo attraverso il quale perseguire gli altri obiettivi; il fatto di individuarla come obiettivo alla pari degli altri le conferisce particolare peso e valore.

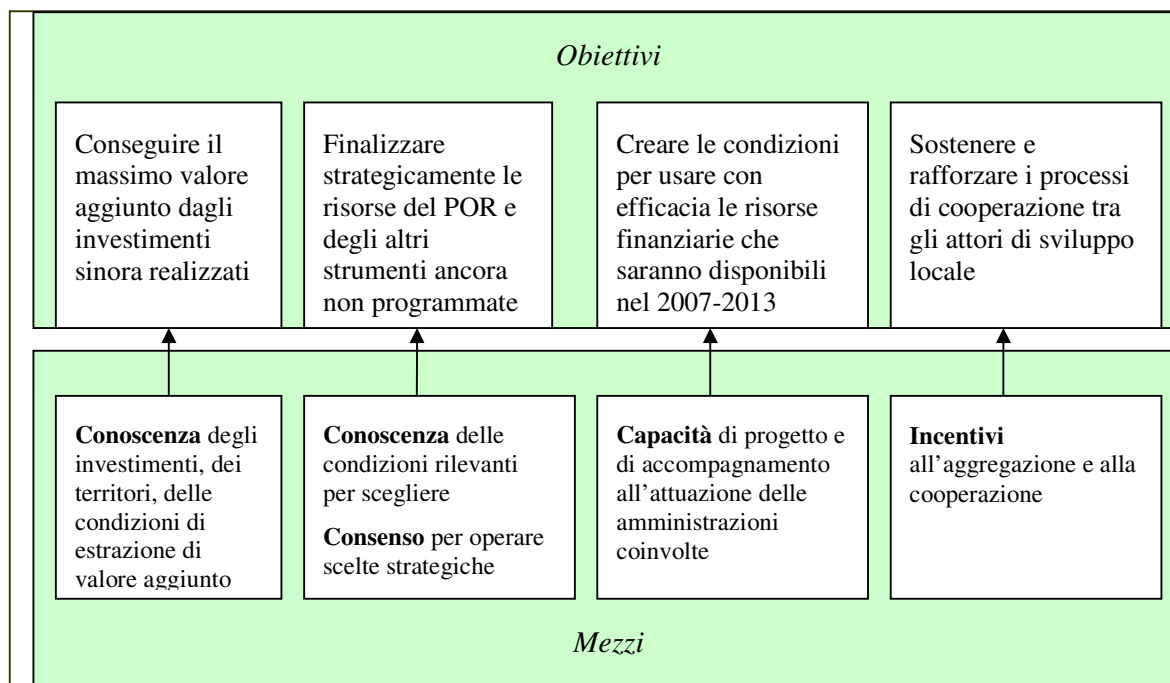
Nello schema che segue sono indicati, in relazione ad ogni obiettivo, i mezzi *logicamente implicati*, frutto di nostra estrapolazione. Il raccordo mezzi-obiettivi è semplificato al massimo: per ogni obiettivo sono indicate solo le principali risorse che, strumentalmente, appaiono necessarie al suo perseguimento.

²⁰ Nel giugno 2004 le elezioni amministrative portano alla formazione di una nuova Giunta regionale che, dopo pochi mesi, nomina un nuovo direttore del Centro Regionale di Programmazione con le funzioni anche di Autorità di gestione del POR Sardegna.

²¹ Sì che la Regione osserva: "*a fronte di investimenti pubblici importanti non si erano realizzate le condizioni di attivazione di un moltiplicatore capace di stimolare e sostenere le conseguenti opportunità imprenditoriali*".

²² L'idea, in particolare, che lo sviluppo si inneschi con strategie di più attori, pubblici e privati, capaci di sviluppare progetti coordinati.

Mezzi logicamente implicati dagli obiettivi del “nuovo percorso”



I mezzi richiesti sono di quattro tipi: conoscenze, consenso, capacità tecniche e organizzative, incentivi. Le conoscenze sono sia *situate* (relative al contesto territoriale della regione e dei suoi ambiti) sia *globali* (relative alle caratteristiche dei mercati: esigenze della domanda e modelli di offerta). Il consenso è funzionale alla scelta strategica, dunque a un *metodo di selezione* delle iniziative che premi quelle collettivamente più rilevanti. Le capacità da sviluppare sono quelle di una pubblica amministrazione che non si limiti a finanziare, ma entri nel merito degli interventi, ne valuti e sostenga la qualità. Gli incentivi sono condizioni influenti sul calcolo di convenienza degli individui, monetari e non solo: tra essi a pieno titolo rientrano, per esempio, l'informazione sugli investimenti (pubblici e privati, realizzati o in via di realizzazione) o la rivelazione delle preferenze del pubblico (disegni perseguiti, evoluzioni auspiccate e promosse) o la creazione di dispositivi e mezzi giuridici.

Le scelte operate dalla Regione per strutturare il processo realizzano un alto grado di coerenza con questi contenuti.

2.4 La strutturazione del processo

Allo scopo di strutturare il processo organizzativo che deve presiedere alla nuova progettazione integrata, la Regione prevede di costituire:²³

- un Tavolo di Partenariato Regionale
- Tavoli di Partenariato Provinciali (uno per ognuna delle otto province)
- una Unità Tecnica Regionale di Coordinamento
- Laboratori di Progettazione Regionali (settoriali, intersettoriali) e Provinciali.

²³ Cfr. *Architetture Partecipative e Modelli di Gestione: Orientamenti*, 18 aprile 2005

Si tratta di elementi da creare ex novo, con la sola eccezione del Tavolo di Partenariato Regionale e di Tavoli di Partenariato costituiti in alcuni ambiti provinciali da precedenti esperienze di programmazione negoziata.²⁴ Essi si propongono come le soluzioni organizzative dirette a rendere disponibili gran parte delle risorse strumentalmente necessarie al processo. Infatti:

I Tavoli di Partenariato (regionale e provinciali) hanno il compito di mobilitare la conoscenza situata che serve per operare scelte efficaci, e di fornire il consenso necessario a selezionare azioni strategicamente rilevanti. La conoscenza è situata: riguarda i problemi localizzati e la capacità localizzata di trattarli (di riconoscerli-percepirli, di affrontarli mobilitando competenze adeguate, ecc.). Il consenso viene generato attraverso la condivisione della conoscenza, la formazione di una valutazione comune sugli indirizzi, i settori, gli ambiti da privilegiare. Il Tavolo provinciale è il luogo in cui la comunità degli attuatori, prima dell'attuazione, si compatta attorno a una visione condivisa delle scelte e delle condizioni di realizzabilità delle scelte.

I Laboratori di Progettazione provinciali rappresentano il mezzo per istruire la decisione dei Tavoli in ogni ambito subregionale. Producono conoscenza "oggettiva" delle questioni esistenti e delle evoluzioni in essere, e, insieme, del quadro delle iniziative in corso, a partire dalla ricognizione ragionata degli investimenti pubblici, frazionati in una pluralità di programmi, settoriali o intersettoriali, tra loro poco comunicanti. L'output è costituito da Rapporti d'Area che sintetizzano diagnosi e avanzano proposte. I Laboratori di Progettazione provinciali sono formati da tecnici di varia provenienza: il nucleo è costituito da professionisti e consulenti selezionati con procedura di evidenza pubblica dalla Regione (un Coordinatore tecnico, alcuni agenti di sviluppo), ad esso si affiancano dipendenti pubblici e consulenti di fiducia delle amministrazioni locali (un Coordinatore istituzionale di nomina provinciale, diversi tecnici espressione di Agenzie regionali come l'ERSAT, di GAL, di Comunità montane, di Consorzi di comuni, e così via). Completa la compagine una segreteria tecnica, collocata fisicamente presso l'Amministrazione provinciale, ed un Coordinatore regionale col compito di agevolare le relazioni con gli uffici della Regione.

I Laboratori di Progettazione regionali rappresentano la risposta a due esigenze: istruire la decisione del Tavolo regionale sui Progetti integrati che hanno rilevanza strategica per l'intera regione; fornire la conoscenza globale da affiancare alla conoscenza situata, per formare Progetti tecnicamente ed economicamente validi. Su questo secondo fronte, essi forniscono una sponda fondamentale a Laboratori di Progettazione provinciale, focalizzati viceversa sulla conoscenza situata dei singoli contesti e delle condizioni localizzate di fattibilità dei Progetti.

L'Unità Tecnica di Coordinamento, infine, provvede a collegare e coordinare il contributo dei numerosi soggetti implicati nel processo e, in modo particolare, degli otto Laboratori di Progettazione provinciali, dei diversi Laboratori regionali, e delle strutture amministrative che a ogni livello – regionale, provinciale e locale – sono interessate dal processo. Col suo operato permette una complessiva coerenza e tenuta organizzativa del processo, orchestrando la connessione tra la produzione di conoscenza dei Laboratori e la produzione di consenso e di decisione dei Tavoli.

Alla risorsa "incentivo alla cooperazione" non corrisponde, nella strutturazione iniziale del processo, una specifica soluzione (la cui necessità è peraltro più volte indicata e preannunciata nei documenti). Questa è infine introdotta con l'*Avviso pubblico* del maggio 2006, nei termini di un Partenariato di Progetto formalizzato con protocollo d'intesa, del quale fanno parte tutti coloro che hanno manifestato interesse a cooperare alla realizzazione di un definito Progetto

²⁴ Va inoltre ricordato che il processo ha inizio quando i nuovi ambiti provinciali (Olbia-Tempio, Ogliastra, Carbonia-Iglesias, Medio Campidano) sono appena istituiti e in via di organizzazione.

integrato, la cui proposta la Regione abbia riconosciuto coerente e ammissibile. Partecipare ai Partenariati di Progetto permette di ottenere punteggi che conterranno nella formazione delle graduatorie dei bandi POR.²⁵

2.5 Gli adattamenti in itinere

Nel corso del processo si sono realizzati diversi importanti aggiustamenti. Tutte le principali scelte organizzative della Regione, sopra brevemente ricordate, sono state attuate. Le modalità di attuazione, tuttavia, sono state in parte modificate rispetto alle previsioni.

Rapporto Tavoli-Laboratori provinciali

Una modificazione importante, forse la principale, ha interessato al livello di ogni ambito provinciale la relazione tra Tavoli di Partenariato e Laboratori di Progettazione. Negli intenti iniziali, i Tavoli avrebbero dovuto “*costituire i Laboratori di Progettazione Provinciali, sorvegliarne le attività e valutarne gli esiti.*”²⁶ Nella realtà i Laboratori hanno preso vita indipendentemente dai Tavoli, che sono stati attivati assai più tardi, a fine 2005-inizio 2006, per esaminare, integrare, validare i Rapporti d’Area frutto dell’analisi territoriale svolta dai Laboratori. Il ruolo dei Tavoli è pertanto cambiato sensibilmente: non hanno promosso e accompagnato l’azione dei Laboratori, ma ne hanno valutato ex post il prodotto.

Nell’ipotesi iniziale “*il laboratorio è come il dirigente di una struttura, il tavolo è l’assessore*” (Sassari), con una interazione ricorsiva tra istanza politica, di indirizzo, e istanza tecnica, di verifica della fattibilità: “*L’esempio dell’assessore e del dirigente mi sembra molto calzante, (..) Io le vedo come due attività contigue, nel senso che il dirigente deve dare anche degli input sulle possibilità o meno. (..) L’assessore è il tavolo. Il tavolo deve ideare però sulla base di alcuni elementi concreti. Si può partire da un livello di assoluta astrazione, che può essere il primo incontro del tavolo, il laboratorio non esiste. Però più si va verso la concretizzazione del processo, più l’ideazione del tavolo deve essere supportata da input tecnici*” (Sassari). Questa interazione, per come si è effettivamente stabilito il rapporto tra Tavoli e Laboratori, è potuta avvenire solo nella parte conclusiva del lavoro di analisi dei Laboratori, quando questi ultimi avevano già maturato propri autonomi convincimenti sui contenuti da presentare nei Rapporti d’Area. “*Il rapporto d’area è la proposta del laboratorio. Questo è stato nettamente detto. Le linee che vengono proposte sono frutto dell’analisi ma dell’elaborazione del laboratorio e quindi non è che noi ci nascondiamo dalla responsabilità che queste linee siano frutto della nostra elaborazione, questo no. Secondo me queste proposte sono l’esito del lavoro del laboratorio*” (Sassari).

Le testimonianze raccolte non permettono di individuare le ragioni del cambiamento intervenuto. Si può però ipotizzare che la recentissima istituzione dei quattro nuovi ambiti provinciali di Olbia-Tempio, Ogliastra, Carbonia-Iglesias, Medio Campidano abbia svolto un ruolo di primo piano nella mancata rapida formazione e attivazione dei Tavoli provinciali. Durante la seconda metà del 2005, quando i Laboratori sono impegnati nel lavoro di campo, le nuove Province risultano permanere in uno stato nascente, di lenta formazione delle strutture amministrative.

Laboratori di Progettazione regionali

Una seconda modificazione ha riguardato i Laboratori di Progettazione regionali. Anche in questo caso l’attivazione è avvenuta solo in una fase avanzata del processo, più tardi di quanto

²⁵ Cfr Avviso pubblico cit., art.22.

²⁶ Cfr. Architetture cit.

ipotizzato all'inizio. I Laboratori regionali, con la nuova denominazione di *Gruppi tecnici regionali*, sono entrati in scena a fine 2005-inizio 2006 per esaminare i Rapporti d'Area (già approvati dai Tavoli provinciali) alla luce delle specifiche competenze settoriali e tematiche in loro possesso. L'esame porta a rielaborazioni e indicazioni di cui la Regione si avvale per la predisposizione dell'*Avviso pubblico* del maggio 2006, e, in particolare, per la redazione degli *Elementi* allegati all'*Avviso*, che descrivono gli ambiti prioritari (settoriali e tematici) in relazione ai quali saranno verificate le manifestazioni di interesse e prenderanno forma i Progetti integrati (vedi 2.1). I Gruppi tecnici regionali sono inoltre impegnati nella preparazione dei bandi di gara per la selezione delle operazioni.

Rispetto al disegno iniziale sono intervenuti due cambiamenti importanti. Il primo: nel documento *Architetture* si prevedeva che i Laboratori regionali promuovessero la definizione di Progetti integrati di scala regionale, in parallelo alla promozione di Progetti di scala subregionale da parte dei Laboratori provinciali. Nella realtà il parallelismo non c'è stato. La individuazione di "ambiti settoriali/tematici" e relative "tipologie di azioni prioritarie", in cui si è infine concentrata la promozione dei Progetti integrati regionali, è avvenuta *avvalendosi* dei Rapporti d'Area (dunque del lavoro svolto a livello provinciale), non portando a sintesi un percorso sviluppato in modo distinto da quello dei Laboratori provinciali.²⁷ Il secondo (e di conseguenza): è mancato *in itinere*, ai Laboratori provinciali, il contributo tecnico-specialistico dei Laboratori regionali. In quanto strutture caratterizzate da forti competenze, di settore o tematiche, i Laboratori regionali si ponevano virtualmente quali dispensatori di quella *conoscenza globale* che i Laboratori provinciali non erano in grado di mobilitare in misura sufficiente ovunque, sia per criteri di composizione sia per missione. Il punto rileva molto nel contesto della presente analisi, se si condivide che la disponibilità di conoscenza globale rappresenta – come si è sostenuto (2.2) – uno dei mezzi chiave per conseguire gli obiettivi del "nuovo percorso" promosso dalla Regione. Ma rileva molto anche sullo sfondo della complessiva esperienza della progettazione integrata, non solo in Sardegna. Alcune riflessioni, riferite ad una generalità di casi, hanno infatti indicato proprio nella insufficiente capacità di mobilitare conoscenza globale, uno dei limiti più preoccupanti dei processi sinora posti in essere con i Progetti integrati territoriali: un limite a cui, si ritiene, ha contribuito una troppo debole cooperazione istituzionale verticale tra il "Centro" (inteso come "centro di competenze") e le istituzioni regionali e locali.²⁸ I Laboratori di Progettazione regionale che la Regione Sardegna ha previsto nel suo "nuovo percorso" hanno rappresentato (e continuano a rappresentare, nella loro originalità) una *credibile risposta* all'esigenza di fornire competenze e conoscenze globali capaci di bilanciare e integrare la conoscenza situata estratta dal "basso" del territorio. La loro attivazione, sia pure tardiva, ha avuto questo significato. In prospettiva, in relazione a processi futuri, si tratta di anticiparne possibilmente l'azione, assicurando la mobilitazione di "alta conoscenza e competenza" in una fase incipiente della formazione dei progetti.

²⁷ Cosa che ha anche comportato, talvolta, "promuovere" ad ambito prioritario di scala regionale, ambiti prioritari individuati nei Rapporti d'Area come strategici per il singolo ambito provinciale. Alcuni Coordinatori tecnici hanno evidenziato limiti in questo passaggio. Se ne dirà, più avanti, al paragrafo *Criticità*.

²⁸ Nel "Centro" si possono riconoscere le Amministrazioni centrali, se si assume il punto di vista delle Regioni; le stesse Regioni, se si assume il punto di vista degli enti locali. Sulle carenze mostrate dal Centro-Stato centrale, cfr Fabrizio Barca, *Italia frenata*, Donzelli 2006, e in particolare il seguente brano degli "Appunti conclusivi": "Rafforzare luoghi di alta competenza del Centro. Non si tratta, per le ragioni che ho più volte detto, di reintrodurre meccanismi di decisione gerarchica, o catene di comando inappropriate, ma di assicurare, in alcuni casi con interventi fortemente innovativi e decisi, che il Centro operi, in tutti i settori e nel modo diverso che ogni settore richiede, quel ruolo di Centro di alta conoscenza e competenza che la nuova politica regionale richiede e che, come si è visto, è stato in alcuni importanti casi carente o che, comunque, può e deve crescere." (p.118) Analoghe considerazioni propone, questa volta con riferimento al ruolo cruciale del "Centro" regionale nei confronti degli enti locali impegnati nella progettazione integrata, il Rapporto del DPS "*Lo sviluppo ai margini*" (marzo 2006), in particolare nel capitolo 2, "Le lezioni estratte".

Output dei Laboratori provinciali

Una terza modificazione ha interessato, almeno in parte, l'output atteso dai Laboratori di Progettazione provinciali. Secondo i documenti di indirizzo iniziali i Laboratori Provinciali dovevano pervenire, attraverso vari passaggi, ad una fase cruciale di "*definizione dei progetti integrati*" la quale "*consiste nella progettazione esecutiva del Progetto integrato. L'obiettivo sarà rendere cantierabili le ipotesi di Progetti integrati approvati dal Tavolo provinciale.*" In sostanza, come veniva immediatamente specificato, il Laboratorio aveva il compito di prendere contatto con gli attori coinvolti nel Progetto integrato, acquisire gli impegni formali per la realizzazione delle opere dagli enti pubblici e le manifestazioni di interesse dai privati, procedere alla progettazione esecutiva del Progetto integrato, valutare il progetto mediante modelli di valutazione di coerenza e autovalutazione.²⁹ La specificazione rende quanto mai pregnante la denominazione *Laboratori di Progettazione*: i Laboratori sono dipinti come "officine" in cui montare pezzo a pezzo il Progetto, definirne la coerenza, assicurarne la tenuta negli ingranaggi tecnici e in quelli amministrativi. Nella realtà, i Laboratori non tanto hanno disegnato, costruito e montato, quanto riordinato e sistematizzato un quadro (compresi gli interventi in fieri) per far risaltare la domanda di razionalità in esso stesso inscritta e riconosciuta dal Partenariato: una domanda di eliminazione di incongruenze, di riequilibrio, di maggiore attenzione per alcuni aspetti o ridimensionamento di altri. ("*Le idee progettuali individuate sono di fatto proposte vecchie rese nuove dal fatto che sono state messe a sistema attraverso una razionalizzazione degli interventi.*" – Cagliari) I protagonisti definiscono l'output che ne è uscito, riversato nei Rapporti d'Area, "linee di intervento", "idee progetto", "linee strategiche", "proposte". Non si tratta ancora dei Progetti, ma di sollecitazioni scaturite dall'aver fatto ordine portando a evidenza vincoli da rimuovere e opportunità da cogliere. Lungo queste "linee", appunto, essi suggeriscono e propongono che i Progetti vengano modellati.

Per tornare alle procedure: i contributi dei Laboratori provinciali, così ridefiniti, hanno avuto sbocco operativo nell'*Avviso pubblico* del 2 maggio 2006. Essi hanno dato il fondamentale input che la Regione ha utilizzato per scrivere gli *Elementi* allegati all'*Avviso*, di riferimento per presentare le manifestazioni di interesse, e, in prospettiva, per costituire i Partenariati di Progetto ed elaborare i Progetti. L'adattamento introdotto in itinere è dunque rilevante. I Laboratori non hanno costruito direttamente i Progetti, ma hanno dato alla Regione, per così dire, l'occorrenza per fare gli stampi in cui versare la moltitudine delle manifestazioni di interesse e delle idee progetto, ed i setacci con i quali filtrarle.

Naturalmente resta ai Laboratori la possibilità di dare accompagnamento e supporto alla vera e propria formazione dei Progetti, posticipata a dopo la costituzione dei Partenariati di Progetto. Con quali modalità, tuttavia, è ancora da definire.

Unità di coordinamento

Una quarta modificazione riguarda "l'Unità Tecnica Regionale di Coordinamento della programmazione e della progettazione integrata regionale e territoriale", alla quale, a inizio processo, sono attribuiti vari compiti: coordinare il "nuovo percorso", contribuire al PRS, al DSPR e al POR 2007-2013, coordinare l'attuazione dei 13 PIT del 2001.³⁰ L'organo ha una composizione molto ampia, è immaginato come una "rete lunga" che collega tutti i responsabili della programmazione della Regione e delle otto Province, più, nella Regione, i Direttori

²⁹ Cfr. *Costituzione e funzionamento dei Laboratori Provinciali di progettazione integrata in Sardegna. Linee Guida*, maggio 2005. In particolare si fa qui riferimento alla terza fase "Definizione dei Progetti integrati".

³⁰ Cfr. *Architetture* cit. PRS=Piano Regionale di Sviluppo. DSPR=Documento Strategico Preliminare Nazionale 2007-2013

generali, i Dirigenti dei Servizi e i responsabili di Misura del POR (di cui è importantissimo armonizzare i comportamenti con i modi e i tempi della progettazione integrata).

In itinere si impone però un diverso modello. Mentre l'Unità Tecnica resta sostanzialmente sulla carta, prende a funzionare una struttura di coordinamento snella, concentrata essenzialmente e solo sul "nuovo percorso", che combina funzioni di coordinamento *tecnico strategico* (assicurate dal direttore del Centro Regionale di Programmazione e da un suo vice), di coordinamento *tecnico operativo* (assicurate da una Cabina di regia), di coordinamento *politico istituzionale* (assicurate dal Gabinetto dell'Assessore alla Programmazione), col supporto di una Segreteria tecnica.

Questa struttura, assai più asciutta e centralizzata della Unità Tecnica, dà buona prova di sé. In particolare la Cabina di regia svolge un ruolo cruciale nell'assicurare il contatto e l'interazione tra Regione e Laboratori provinciali. Grazie alla sensibilità di chi vi lavora, non si limita a fare da "cinghia di trasmissione" delle direttive regionali, ma rende comprensibili le rispettive esigenze ai vari protagonisti del processo, smorza le tensioni, favorisce gli aggiustamenti (*"ho visto una cabina di regia (..) che è riuscito a gestire il processo nella maniera più opportuna. Recependo i problemi, le istanze che provenivano da chi lavora sul campo, quindi i laboratori, riuscendo a segnalarle alla direzione del Centro di Programmazione"* (..) *Mi sono trovato bene perché (..) non ha fatto da passacarte. Ci sono stati dei momenti in cui è andato lì per dire: "signori questa cosa non si può fare"* – Sassari) Anche il Gabinetto dell'Assessore alla Programmazione, seguendo da vicino le vicende dei Laboratori provinciali, ha modo di svolgere un'azione diplomatica efficace e risolvere tensioni e fronti di conflitto emergenti con le Amministrazioni provinciali o i politici locali.

La struttura descritta non si occupa del raccordo con le Direzioni generali, i Servizi della Regione e i responsabili di Misura del POR, un fronte critico su cui le Province si aspettano decisi miglioramenti (*"il nodo per noi è sempre stato quello dei responsabili di misura e ci auguriamo che questo modello di laboratori consenta di potenziare quel rapporto che era stato in passato deficitario."* – Sassari. *"I territori programmano, poi il responsabile di misura dice di lasciar perdere, quindi il nesso è importante, creare fiducia istituzionale"* – Oristano). Su questo versante, il coordinamento appare più centralizzato: le relazioni interne alla Regione sono amministrate con cautela e caso per caso, con iniziative di coinvolgimento mirate, dalla Direzione del CRP (*"Alcuni sono stati coinvolti da circa un mese: i tre, quattro Assessorati grossi che sono coinvolti nei regimi di aiuto: commercio, agricoltura, artigianato e turismo, poi anche l'ambiente e pochi altri sono stati coinvolti molto prima. L'Assessorato del lavoro e della formazione ha un coinvolgimento continuo con i pacchetti di formazione. Diciamo che ci sono due o tre velocità con cui sono stati introdotti i responsabili di misura"* – CRP).

Tale azione si va intensificando in prossimità dei bandi, per assicurare una efficace gestione dei tempi (*"Noi adesso andremo in alcuni casi a fare dei bandi su delle misure, poi delle manifestazioni di interesse. I tempi tra manifestazione di interesse e scadenza dei bandi sono sempre un'incognita. Abbiamo parlato coi responsabili di misura, li abbiamo incontrati e c'è un livello di informazione molto alto quindi da questo punto di vista non credo ci saranno problemi. Il problema, il punto da presidiare è questo dei tempi, bisogna stare molto attenti adesso sui tempi perché lì si gioca tutta la riuscita."* – CRP). I Coordinatori regionali dei Laboratori sono chiamati a facilitare l'incontro tra proposte dal basso e regole di finanziamento regionali. *"Nel momento in cui i laboratori iniziano a individuare i progetti dobbiamo essere in condizione di poter dire se certe operazioni si possono fare oppure no."* (Olbia Tempio) *"Ricordo che, a domanda precisa, era stato loro detto che dovevano costituire la componente che avrebbe consentito di rendere più fluido il rapporto con i responsabili di misura"* (Sassari).

2.6 Descrizione del processo

In questa parte si descrive il processo organizzativo che ha condotto alla “*individuazione del quadro logico di riferimento per la definizione dei Progetti Integrati*”. Tale processo coincide con la Fase A citata nel paragrafo 2.2, quella che di fatto ha abbracciato quasi tutto il percorso sinora realizzato, dall’aprile 2005 al marzo 2006.

Il processo è descritto distinguendo al suo interno le varie fasi logiche nelle quali si è articolato, e indicando, fase per fase, i compiti individuati e il modo nel quale sono stati svolti (chi ha fatto che cosa). Le fasi distinte sono tre:

- *progettazione del processo e allestimento delle risorse* (umane e organizzative) necessarie al nuovo percorso. Questa fase ha visto agire in primo luogo la Regione, insieme con le strutture di assistenza tecnica di cui essa si è avvalsa;
- *indagini territoriali* svolte, provincia per provincia, dai Laboratori di Progettazione sotto la guida della Regione e con il contributo delle Amministrazioni provinciali;
- *individuazione di obiettivi, strategie e azioni prioritarie* di riferimento per la definizione dei Progetti.³¹ Questa fase si è conclusa con la messa a punto definitiva e l’approvazione dei Rapporti d’Area da parte dei Tavoli di Partenariato provinciali.

Nella tabella che segue, fase per fase, oltre ai compiti che sono stati affrontati e gli svolgimenti³², sono riportate le conoscenze richieste per svolgere i compiti e le criticità *diffusamente* segnalate da parte dei testimoni intervistati.³³ Nella parte finale della tabella sono indicate le modalità di governo dell’intero processo poste in essere.

³¹ Come si è visto, l’output si è puntualmente definito in questo modo solo in itinere: inizialmente si pensava alla progettazione esecutiva dei Progetti o alla diretta elaborazione di ipotesi di Progetti integrati candidabili al finanziamento. L’aggiustamento del risultato a cui puntare ha ovviamente influito sulla percezione della idoneità-qualità del proprio lavoro da parte dei Laboratori: un punto sul quale ci si soffermerà in sede di analisi delle criticità rilevate.

³² Sono qui indicati gli svolgimenti effettivi, e pertanto le attribuzioni di compiti che effettivamente si sono realizzate nel corso del processo.

³³ Le criticità qui riportate sono quelle diffusamente emergenti dalle interviste svolte a testimoni privilegiati del processo della nuova progettazione integrata. Altre criticità, espresse solo da una parte dei soggetti interpellati o in parte degli ambiti territoriali, sono illustrate nel prosieguo del capitolo.

Processo: Individuazione del quadro logico di riferimento per la definizione dei Progetti (obiettivi, strategie e azioni prioritarie)

Fasi / compiti	Svolgimenti (attribuzioni, modi)	Conoscenze richieste	Criticità diffuse
Fase 1 Progettazione del processo e allestimento risorse			
Definizione orientamenti e scelte di strutturazione del processo	Regione (CRP, Assessorato Programmazione, Autorità di Gestione del POR) e Formez (task force SPRINT)	Conoscenza dei processi amministrativi di programmazione delle risorse e di attuazione	Contratti part-time
Informazione-condivisione incontri provinciali e in sede di Tavolo di Partenariato regionale		Conoscenze progettuali e di intervento in tema di elaborazione di progetti di sviluppo locale Conoscenze progettuali e di intervento in tema di partenariati e di processi di partecipazione	
Reclutamento delle figure tecniche dei Laboratori provinciali (coordinatori tecnici e agenti di sviluppo)	Regione (CRP)	Conoscenza delle competenze rilevanti e delle tecniche di accertamento delle competenze	
Inclusione nei Laboratori di tecnici locali da mobilitare per l'indagine	Coordinatori tecnici dei Laboratori provinciali, su indicazioni della Regione e della Provincia	Conoscenze teoriche e progettuali in tema di ricerche economiche territoriali Conoscenze situate relative alle competenze rappresentate negli enti pubblici territoriali e in altri organismi del settore pubblico allargato	
Organizzazione logistica dei Laboratori provinciali e della segreteria tecnica	Amministrazioni Provinciali e Coordinatori Istituzionali, congiuntamente ai Coordinatori tecnici	Conoscenze generali relative al Processo	
Attività di formazione dei membri dei Laboratori	Formez (task force SPRINT) e Assistenze tecniche PON ATAS	Conoscenze teoriche e progettuali in tema di ricerche territoriali di taglio economico-sociale e di ricerca-azione Conoscenze estese a tutte le fasi del Processo	

Fasi / compiti	Svolgimenti (attribuzioni, modi)	Conoscenze richieste	Criticità diffuse
Fase 2 Indagine territoriale			
Raccolta dati quantitativi e qualitativi sulle caratteristiche economiche e sociali dei territori; sui progetti finanziati con fondi pubblici. Estrazione di una diagnosi	Laboratori provinciali	Conoscenze teoriche, progettuali e di intervento in tema di ricerche economiche territoriali Conoscenze dei processi amministrativi di programmazione delle risorse e di attuazione	Tempi Rapporto Regione-Province
Organizzazione di Forum e Focus a scopo di ulteriore estrazione di conoscenza e di verifica dell'interpretazione	Laboratori provinciali congiuntamente a Regione e Foromez per i Forum	Conoscenze teoriche e di intervento in tema di partenariati e di processi di partecipazione	
Fase 3 Individuazione di obiettivi, strategie e azioni prioritarie			
Individuazione di ipotesi-proposte di obiettivi, strategie e azioni prioritarie mediante redazione di un Rapporto d'Area	Laboratori provinciali	Conoscenze progettuali e di intervento in tema di valorizzazione economica (creazione di reddito e occupazione) in una varietà di ambiti e settori Conoscenze progettuali e di intervento in tema di organizzazione di servizi (soddisfacimento di bisogni sociali) in una varietà di ambiti e settori Conoscenze situate relative alle strategie praticabili e alla disponibilità privata a investire, in una varietà di ambiti e settori	Competenze e capacità di progetto
Consolidamento di obiettivi, strategie e azioni prioritarie mediante interventi sul Rapporto d'Area e la sua approvazione	Tavoli di Partenariato Provinciali, in interazione con i Laboratori provinciali	Conoscenze situate relative alle strategie praticabili e alla disponibilità privata a investire, in una varietà di ambiti e settori	

Fasi / compiti	Svolgimenti (attribuzioni, modi)	Conoscenze richieste	Criticità diffuse
Governo del processo			
Governo relazioni istituzionali Regione-Province	Capo di Gabinetto Assessorato Programmazione, congiuntamente a Coordinatori tecnici e istituzionali dei Laboratori, in raccordo con direttore CRP e Cabina di regia		
Coordinamento Regione-Laboratori provinciali	Direttore CRP congiuntamente a Cabina di regia, Coordinatori tecnici dei Laboratori provinciali e Assistenze tecniche	Conoscenze teoriche progettuali e di intervento sulle fasi del processo di competenza	
Coordinamento interno alla Regione (rapporti con Assessorati di settore e responsabili di Misura del POR)	CRP		

2.7 Interpretazione del processo

Sintetizzando quanto presentato nel paragrafo precedente, il processo che produce il “quadro logico di riferimento per la definizione dei Progetti (obiettivi, strategie e azioni prioritarie)” si realizza attraverso i passaggi fondamentali della *Progettazione e allestimento delle risorse*, mediante il quale si provvede a mettere in gioco una serie di attori secondo definiti rapporti tra loro, a costituire organismi e strutture, a reclutare risorse umane e mobilitare competenze professionali, ad acquisire le risorse di consenso necessarie all’attuazione; della *Indagine territoriale*, mediante il quale si accumula la conoscenza necessaria a identificare gli ambiti privilegiati di intervento; della *Individuazione di obiettivi, strategie e azioni prioritarie*, mediante il quale si procede alla selezione degli ambiti di intervento, operazione che di nuovo richiede di acquisire condivisione e consenso.

I compiti da svolgere sono potenzialmente assai complessi, eterogenei e mutevoli, in particolare nella seconda e nella terza fase, che implicano l’interazione con contesti economico-sociali ed istituzionali tra loro differenziati. La struttura organizzativa adeguata deve dunque essere in grado di supportare eterogeneità, variabilità, attribuzioni tendenzialmente flessibili, meccanismi di coordinamento capaci di assicurare unità di direzione pur in un contesto attuativo segmentato e differenziato.

Le attribuzioni operate coinvolgono, in fase di Progettazione, due principali risorse: la Regione e il Formez (più altri contributi di assistenza tecnica). Questo assetto si stabilisce in itinere dopo che, inizialmente, la Regione immagina di costituire, su iniziativa e con il coordinamento del CRP, specifici gruppi di lavoro formati da rappresentanti di Amministrazioni centrali, Regione, Province, Comunità Montane, Comuni capoluogo, ANCI, UPS, partenariato economico-sociale ed altre realtà associative, coadiuvati da un’assistenza tecnica fornita dalla Regione anche con il ricorso al PON ATAS.³⁴ Questo disegno fortemente partecipato di definizione degli indirizzi generali di fatto non trova attuazione, mentre si provvede agli stessi compiti mobilitando apporti tecnici centralizzati. Naturalmente i documenti di indirizzo sono successivamente sottoposti ai rappresentanti istituzionali e del partenariato socio-economico sia a livello provinciale che regionale, e da essi condivisi.³⁵

Anche in altri momenti del processo la Regione adegua l’innesto dell’istanza partecipativa (per esempio nel caso dei Tavoli di Partenariato provinciale: prima si ipotizza che essi costituiscano e orientino i Laboratori provinciali, poi di fatto sono attivati per condividere e integrare il prodotto del lavoro dei Laboratori). Si tratta di una scelta in qualche modo di realismo, che rispecchia la difficoltà a realizzare una partecipazione evoluta e in grado di contribuire alla definizione di contenuti complessi.

³⁴ POR Sardegna, Complemento di programmazione, Paragrafo 1.6 sulla progettazione integrata, dicembre 2004.

³⁵ In particolare nel febbraio-marzo 2005 la Regione avvia ufficialmente il “nuovo percorso” con l’organizzazione di otto incontri provinciali di presentazione e informazione sulla nuova progettazione integrata, che vedono una larga partecipazione dei Comuni e delle locali associazioni di categoria. A questo ciclo di presentazioni segue l’incontro del Tavolo Regionale di Partenariato Istituzionale e Socio-Economico, organizzato dall’Assessorato alla Programmazione Economica e dall’Autorità di Gestione del POR Sardegna. L’incontro è realizzato con il supporto metodologico e organizzativo del Formez allo scopo di condividere con le parti sociali e i rappresentanti istituzionali i progressi fatti nell’attuazione della nuova strategia di programmazione e progettazione integrata in corso di realizzazione e definire le attività future. L’incontro, a cui partecipano tutte le associazioni di categoria, i sindacati, Assessori e dirigenti delle quattro province “storiche” e gli organismi rappresentativi degli Enti Locali (ANCI, UNCEM, UPS), è l’occasione in cui sono presentati i fondamentali documenti di indirizzo “*Orientamenti sulle Architetture partenariali e modelli di gestione della PI*” e “*proposta di Regolamento generale per la programmazione e la progettazione integrata*”. In questa sede è inoltre presentata, benché non condivisa, la “*Carta del Partenariato*”. (Cfr. CISL Sardegna, *Prime osservazioni sui documenti della progettazione integrata*, maggio 2005)

Nella fase di Indagine, le attribuzioni privilegiano in modo netto i Laboratori provinciali, ai quali è riservato uno spazio consistente di *discrezionalità* nello svolgere i compiti loro assegnati. I Laboratori sono pensati come unità organizzative fortemente legate tanto, per un verso, al territorio (ne fanno parte un Coordinatore istituzionale nominato dall'Amministrazione provinciale, e tecnici che operano in enti pubblici o agenzie locali di Comuni o della Regione, come ad es. gli Uffici ERSAT territorializzati) quanto, per un altro verso, alla stessa Regione (il Coordinatore tecnico del Laboratorio è reclutato e retribuito dalla Regione, e così gli "agenti di sviluppo" che lo affiancano e formano con lui il "nocciolo duro" del gruppo tecnico-operativo; del Laboratorio fa parte un Coordinatore regionale col compito di rendere ottimale il raccordo con Cagliari e gli Assessorati regionali). Data questa configurazione, ogni Laboratorio è strutturato come il nodo centrale di una rete di relazioni che si ramifica in varie direzioni, utili all'indagine e alla successiva selezione degli ambiti privilegiati di intervento. Il raccordo Regione-Provincia all'interno del Laboratorio è affidato all'interazione tra i Coordinatori, dunque alla dinamica del gruppo tecnico-istituzionale che anima dall'interno il Laboratorio stesso. Caso per caso, contesto per contesto, la strutturazione data permette ai Laboratori di trovare con flessibilità quegli adattamenti, aggiustamenti, soluzioni specifiche capaci di risolvere in positivo le relazioni istituzionali e tecniche che ruotano attorno ai compiti attribuiti.

Al tempo stesso l'adattamento interno dei Laboratori si confronta ed entra in tensione con l'impulso alla *standardizzazione* che proviene dalla Regione, giustificato dalla necessità di dare coerenza e unitarietà complessiva al processo e di governare i comportamenti dei vari gruppi provinciali in modo che non si discostino troppo l'uno dall'altro: sia per quanto riguarda i metodi e i modi di conduzione delle attività (o le istruzioni per lo svolgimento dei compiti), sia per quanto riguarda i tempi (a cui la Regione presiede con speciale attenzione, anche per via delle necessità irrinunciabili di rispetto delle scadenze di spesa del POR). Ne deriva che per il funzionamento dei Laboratori – stretti tra esigenze di adattamento discrezionale ai contesti provinciali differenziati e, per altro verso, esigenze di standardizzazione della Regione – la forma scelta per assicurare il *coordinamento* assume rilevanza cruciale.

Il coordinamento è gestito inizialmente mediante un tentativo di codificazione di contenuti, metodi e strumenti (adozione di un questionario comune per tutti i Laboratori, schemi di conduzione delle interviste), per poi essere affidato con decisione sempre maggiore a una *Cabina di regia* operativa, specificamente destinata al governo delle relazioni tra il "centro" (direttore CRP, capo-Gabinetto dell'Assessore alla Programmazione) e i Laboratori, la cui azione si sviluppa sotto il segno della comprensione dei problemi, dell'adattamento, della flessibilità nel contemperare le esigenze che vengono rappresentate dalle varie parti collegate tra loro da relazioni di interdipendenza. Per tutto il processo, quindi, a parte le prime battute, il coordinamento si realizza soprattutto per *mutuo adattamento*, una scelta indubbiamente congruente con l'articolazione decentrata del Processo.

Un'incongruenza forte pur tuttavia rimane, in una pianificazione temporale dei Laboratori direttiva nel fissare scadenze serrate di consegna degli elaborati intermedi, che vengono ripetutamente disattese e rifissate sempre con tempi troppo stretti per permettere ai Laboratori di organizzarsi al meglio. L'incongruenza risiede nel contrasto tra una forte discrezionalità sui contenuti (riconosciuta e sostenuta dalla modalità di coordinamento) ed una imposizione dei tempi viceversa compatibile con una pianificazione di regole standardizzate e routine esecutive, dettagliatamente individuate. Come si è già indicato in sede di descrizione e si commenterà tra poco, il punto rappresenta una criticità del processo.

L'ultimo passaggio di Individuazione delle azioni prioritarie è stato attribuito alla responsabilità dei Laboratori, ma non solo. A valle delle indicazioni inserite dai Laboratori nei Rapporti d'Area, sono infatti intervenuti i Tavoli di Partenariato provinciali e la stessa Regione, in fase conclusiva, con i propri Gruppi tecnici. I ripetuti filtri di valutazione-validazione delle azioni prioritarie corrispondono al mix di conoscenze e competenze che presiedono alla selezione delle priorità. Il Tavolo provinciale apporta al processo, in modo anche più intenso di quanto abbia potuto fare

Laboratorio, una conoscenza localizzata delle condizioni che rendono credibili alcune specifiche proposte, o meritevoli di essere privilegiate su altre. I Gruppi tecnici della Regione apportano al processo la conoscenza di condizioni esterne (relative ai mercati interessati, alla programmazione di settore, ecc.) che vanno tenute in conto nel valutare il valore e decidere la priorità delle proposte avanzate, e che vanno utilizzate per integrare e perfezionare contenuti destinati a diventare gli indirizzi di riferimento per la progettazione.³⁶

2.8 Le criticità rilevate

In questo paragrafo si dà conto delle criticità rilevate per mezzo delle interviste ai protagonisti e testimoni diretti del processo: in parte diffuse a tutti i testimoni o a una parte molto significativa di essi; in parte circoscritte a definiti segmenti del processo (ambiti territoriali, posizioni organizzative).

Le *criticità diffuse* sono già state indicate nella precedente descrizione del processo. Riguardano i numerosi contratti part-time siglati dalla Regione con persone chiamate ad operare come agenti di sviluppo, una scelta unanimemente considerata debole; la gestione dei tempi nella fase di indagine territoriale; le difficoltà di rapporto tra Regione e Province, in particolare durante il primo periodo di attività dei Laboratori di Progettazione provinciali; le insufficienti competenze tecniche e capacità di progetto dei gruppi dei Laboratori.

Le *criticità circoscritte*, più numerose, riguardano una varietà ampia di temi: vari aspetti relativi al coordinamento (orientamento dell'intero processo e Coordinamento strategico; azione dei Coordinatori regionali; coordinamento orizzontale tra i Laboratori provinciali); i metodi di lavoro; la divisione del lavoro tra i Laboratori e la Regione; il contributo del partenariato.

CONTRATTI PART-TIME

Reclutare part-time molti dei tecnici che sono andati a costituire il “nocciolo duro” dei Laboratori provinciali (agenti di sviluppo e, in parte, gli stessi Coordinatori tecnici) è stato un limite del processo. I compiti richiesti non potevano essere svolte da “*dopolavoristi*” (come si esprimono più persone del Laboratorio di Sassari). La produttività ne ha sofferto, insieme alla pianificazione delle attività dei Laboratori (“*i coordinatori tecnici dovevano fare i salti mortali per tentare di unificare tutto il processo e avere tutte le persone presenti in determinati momenti*”- Nuoro). Si è inoltre generato un senso di insoddisfazione tra gli interessati, mediamente motivati o molto motivati a svolgere un buon lavoro.

Il problema sembra essere nato (anche) per un difetto di previsione in fase di reclutamento: “*avevano altri impegni e noi non chiedevamo disponibilità full-time anche perché considerato il tempo che inizialmente doveva essere solo di sei mesi, non ci aspettavamo che queste persone abbandonassero il proprio lavoro per accettarne uno così breve proposto dalla Regione.*”(CRP) Ragionare su un impegno continuo e intenso per un anno almeno, avrebbe probabilmente portato tutti i soggetti coinvolti, sia i reclutatori sia i candidati, a cambiare scala nel domandare e offrire disponibilità.

TEMPI

In particolare con riferimento alla fase 2 (Indagine territoriale) i Coordinatori tecnici dei Laboratori denunciano diffusamente un *inadeguato timing* delle attività. La questione ha due lati: i tempi

³⁶ Lavoro che, vale la pena ricordare, i Gruppi tecnici hanno svolto in collaborazione con i Laboratori provinciali, per consentire alla Regione di pubblicare gli *Elementi di riferimento* allegati all'*Avviso pubblico* di aprile 2006.

troppo ristretti con i quali si è previsto di raggiungere risultati complessi; il ricorso a frequenti proroghe.³⁷ Ai Laboratori è stato precluso un margine di manovra sufficientemente ampio per organizzare, ognuno in relazione alle proprie specifiche esigenze, le risorse umane disponibili, diverse da Laboratorio a Laboratorio.³⁸ Ne è ricavato il senso, assai vivo, di avere mancato occasioni importanti (*“se all’origine si fosse saputo che il lasso di tempo di lavoro si poteva protrarre per sei mesi, il lavoro sarebbe stato organizzato diversamente”* – Sassari).

Diversi Coordinatori tecnici inoltre hanno maturato ex post la convinzione che una pianificazione temporale più accorta avrebbe protetto l’esperienza dei Laboratori dai giudizi ingenerosi (*“il risultato è che l’esterno dice che siamo sempre in ritardo, perché il rapporto d’area doveva essere pronto a luglio, perché i bandi dovevano uscire in autunno. In realtà era impossibile che uscissero allora (...) Scadenze impossibili da rispettare si ritorcono contro chi li fissa”* – Sassari).

Quale la causa del timing contratto? Secondo un testimone del CRP, hanno agito almeno tre fattori di pressione: *“Le accelerazioni sono state determinate dalla scadenza del 31 dicembre 2006, data in cui o si impegnavano le risorse e le si programmava e destinava ai beneficiari finali o si sarebbero perse. (...) La seconda è determinata dalla variabile politica sia di carattere territoriale che regionale che in certi momenti ha richiesto un’accelerazione. (...) Il terzo problema è che quella accelerazione in alcuni casi è stata prodotta perché le parti economiche e sociali, soprattutto le organizzazioni imprenditoriali e i sindacati dei lavoratori, hanno chiesto dei risultati.”*

RAPPORTO REGIONE-PROVINCE

Soprattutto all’inizio, le Province non hanno vissuto bene la presenza e l’azione dei Laboratori di Progettazione. Un testimone della Cabina di regia ricorda che, per esempio, a Cagliari il Laboratorio è *“osteggiato e quasi boicottato dalla Provincia (...) dal loro punto di vista rappresentava un disturbo, un’interferenza alla normale attività lavorativa”*; a Sassari *“hanno vissuto i laboratori come una sottrazione di potere, non una dotazione aggiuntiva di risorse per rafforzare il loro ruolo”*.

Nello specifico, la Provincia di Oristano lamenta la mancanza di una chiara divisione del lavoro all’interno del Laboratorio (di cui essa è parte integrante mediante la figura del Coordinatore istituzionale), e, più in generale, uno scarso potere di indirizzo (*“Il correttivo principale è chiarire i ruoli. (...) Non siamo riusciti a incidere sulle persone da intervistare, anche lì ha deciso la Regione, il processo è suo, non può dire che è stato fatto insieme – Oristano*). In questo ambito provinciale, viene particolarmente sofferta la mancata attuazione di quella iniziale disposizione secondo la quale il Tavolo provinciale doveva precedere la creazione del Laboratorio, costituirlo e indirizzarne l’attività. Se quella indicazione si fosse realizzata, il Laboratorio avrebbe agito in modo assai più organico alla Provincia, nel cui ambito un Tavolo partenariale era peraltro costituito da anni, per via di precedenti esperienze di programmazione negoziata. Tuttavia un Coordinatore regionale aiuta a contestualizzare le difficoltà incontrate a Oristano sullo sfondo di questioni ben più sostanziali, e di dissidi di merito con la Giunta regionale: *“è una zona difficile per le grandi aspettative che ci sono nella Provincia, per le grandi capacità e potenzialità che ci sono, per alcune linee di dinamiche di sviluppo che si sono innescate e che c’erano nel territorio e su cui il laboratorio ha cozzato, per esempio uno dei grandi problemi era il contratto di programma Sardegna Sud-Ovest che prevedeva uno sviluppo turistico in area balneare (...) mentre il laboratorio lavorava sul turismo alternativo, perché quello emergeva dal territorio, si è visto questo come un elemento per deviare le linee di*

³⁷ Dalle tre settimane previste nel primo piano di lavoro (*Costituzione e funzionamento dei Laboratori*, cit.) si è passati nella realtà, di proroga in proroga, a circa sei mesi complessivi per completare le indagini e restituirle nei Rapporti d’Area.

³⁸ Come si vedrà nel capitolo dedicato in specifico ai Laboratori, ogni Laboratorio ha mobilitato un diverso e specifico mix di competenze tecniche e disponibilità di tempo di lavoro.

sviluppo che potevano magari essere quelle sul balneare.” (Oristano) Alla luce di questi elementi, il Laboratorio e il processo della progettazione integrata scontano tensioni la cui origine è altrove.

Al tempo stesso, ha contribuito all'acutizzarsi delle difficoltà la scelta della Regione di non differenziare trattamento e compiti delle quattro Province storiche da quelli delle quattro Province neo-istituite. Gli ambiti provinciali di recentissima istituzione, pressoché sprovvisti ancora di strutture amministrative, non potevano certamente essere gravati di responsabilità (*“le nuove non erano in condizione di poter avviare un processo di questo tipo in maniera autonoma. Dare quindi l'incarico a loro comportava il rischio che il risultato sarebbe potuto essere insoddisfacente”* - Olbia-Tempio). D'altra parte, diverse Province storiche avevano alle spalle significative esperienze di programmazione. La scelta di proporre a tutte il medesimo schema di coinvolgimento, ha rassicurato le prime mentre ha tendenzialmente deluso le seconde. La proposta che emerge è di stabilire un diverso riparto di responsabilità, più aderente alle disomogenee capacità delle Amministrazioni. *“Bisognerebbe trovare un giusto equilibrio tra il dirigismo e l'autonomia dell'ente. (...) loro avevano questa esigenza di controllare otto entità quindi io, esprimendo questo mio punto di vista, non voglio sminuire i problemi che loro avevano. (...) Dal mio punto di vista però, per la nostra provincia, quello spazio di autonomia poteva essere efficace”* (Sassari).³⁹

Nel Nuorese il Coordinatore tecnico del Laboratorio diffonde informazione e sollecita la partecipazione locale con l'esplicito intento di forzare all'apertura alcuni circuiti decisionali eccessivamente chiusi, poco inclusivi. La reazione della Provincia è critica proprio per gli effetti di “rottura” dei comportamenti che il Laboratorio promuove. Gli stessi tecnici lo segnalano: *“Noi siamo stati visti in maniera molto negativa perché possiamo agire come blocco di certe procedure, di certi modi di pensare e di usare i soldi pubblici”*.

COMPETENZE TECNICHE E CAPACITA' DI PROGETTO

I Laboratori hanno talvolta sofferto delle competenze tecniche inadeguate dei Coordinatori istituzionali. Questo ha generato uno squilibrio nei rapporti interni: *“il coordinatore tecnico che doveva nascere come una trinità in realtà è diventato il coordinatore del tavolo perché spesso i coordinatori indicati dalle province non sono tutte persone specificatamente e professionalmente capaci di conoscere tutto quello che un laboratorio deve fare”* (Nuoro).

Gli agenti di sviluppo sono stati talvolta male assortiti: *“ci siamo resi conto che forse il mix di persone che avevamo destinate ai laboratori non è stato adeguatissimo rispetto alle nostre aspettative. (...) mi sono reso conto che in alcuni laboratori invece di essere di ausilio, di forza, alcune figure professionali erano o di impiccio o in alcuni casi di ostacolo. (...) E questa è stata una delle forti criticità. Le persone avevano le competenze giuste ma in quel momento non erano distribuite bene (...) Magari avevamo due o tre grossi esperti di turismo in un laboratorio, mentre alcune di queste professionalità dovevano essere distribuite meglio nei laboratori”* (CRP).

Si è sofferta la mancanza di competenze legate a specifiche caratterizzazioni economiche: *“a Nuoro c'è un grosso problema legato alla crisi dell'industria presente, noi come Laboratorio non avevamo competenze interne per poter affrontare in modo sistematico queste problematiche”* (Nuoro);

³⁹ Per inciso è significativo rilevare che il rappresentante della Provincia di Sassari mostra una perfetta consapevolezza della maglia di vincoli in cui si muove l'Autorità di gestione del POR: *“Mi rendo conto che in questa fase della programmazione dei fondi europei dove ormai siamo alla fine, la Regione aveva necessità di essere dirigista: ecco perché poco fa ho detto che il modello del coordinatore tecnico gestito da loro, è sicuramente vincente perché in questa fase ormai conclusiva (...) quindi gioco forza c'è quest'atteggiamento dirigistico della Regione, ci deve essere (...) mi rendo conto cosa voglia dire arrivare all'n +2, essere tranquilli, non perdere risorse. Sono responsabilità grosse, non solo politiche ma anche tecniche. È giusto che chi ne ha la responsabilità, gestisca le cose in prima persona o comunque ne abbia il controllo diretto, se no all'obiettivo non ci arriverà mai”*

"volevamo organizzare gruppi di approfondimento settoriale, ma li abbiamo dovuto rimandare in quanto non aveva le risorse e le competenze specifiche per realizzare questi confronti" (Sassari).

Gli stessi coordinatori tecnici, secondo alcuni, dovevano essere scelti con un profilo di competenze più sofisticato: *"bisognava aprire la selezione anche fuori delle competenze presenti in regione", "selezionare un CT con un semplice colloquio non è sufficiente, il profilo dei coordinatori tecnici non è solo tecnico, ma conta la capacità di essere, di relazionarsi"* (Nuoro).

La carenza di alcune competenze ha influito sul lavoro anche nel senso di ritardare lo svolgimento di attività importanti: *"Incontri col partenariato rinviati, perché non ci possono andare le persone giuste. Mancano risorse umane adatte, il lavoro si ferma, slitta"* (Sassari). Il cortocircuito tra competenze scarse e vincoli di tempo ha generato soluzioni sub-ottimali: *"l'ottimale uso delle persone, per es. in fase di intervista, è stato impedito dall'esigenza di rispettare le scadenze strette, alla fine delle interviste delicate le hanno fatte persone meno capaci - lo stesso problema si ha nel lavoro desk, fai fare cose delicate a persone che non hanno la sensibilità per farle, ed è perché i tempi stringono"* (Sassari) Ma soprattutto il forte rammarico di alcuni Laboratori è di non essere riusciti ad aggredire con efficacia alcuni nodi ben noti nell'ambito locale, o almeno far fare alla ricerca delle soluzioni un passo in avanti apprezzabile, riconoscibile. *"Nel nostro rapporto mi rendo conto che è carente tutta la parte relativa a cosa si può fare in termini propositivi sugli usi civici, che è un problema sostanziale per l'Ogliastra. E non solo per l'Ogliastra. (...) stiamo stati carenti nell'ipotizzare soluzioni perché ci vogliono competenze veramente di esperti"* (Ogliastra).

Analogo è il limite denunciato da alcuni rappresentanti di Province: *"L'aspetto della messa a reddito, lo sforzo di individuare quegli utilizzi che veramente consentono di innescare processi di sviluppo che secondo me dal rapporto, se non poi con gli aggiustamenti, non sarebbero usciti. Una riflessione su come utilizzare la meglio le risorse perché si inneschino dei processi virtuosi mi sembra sia stata un po' sottovalutata"* (Oristano). *"avendo partecipato in altre occasioni, a tanti studi, si spera sempre, nello studio successivo, di aggiungere qualcosa di più; dal punto di vista della sintesi mi sembra che ancora non siamo arrivati ad aggiungere qualcosa di più."*(Sassari)

Altri considerano debole l'analisi degli investimenti pubblici realizzati, importante per cogliere quanto le Amministrazioni locali si trovino su una linea di politica condivisibile: *"Forse quello che è mancato è la completezza di questa analisi o perlomeno i laboratori forse non erano in condizione di poterla fare. Fare una verifica per vedere se tutto quello che fino ad ora è stato speso in certe aree è stato speso nella giusta direzione. L'analisi desk loro l'hanno fatta però non è stata fatta in maniera approfondita"* (CRP).

Altri infine ritengono che l'analisi dei contesti territoriali sarebbe potuta essere più incisiva, discriminante, capace di portare alla luce specifici spazi di intervento: *"finora abbiamo prodotto consapevolezza della realtà locale, abbiamo dato un'informazione documentata con i rapporti d'area di quelle che sono le caratteristiche e le vocazioni del territorio, ma abbiamo colto le vocazioni del territorio davvero? Se le vocazioni sono quelle che emergono dai rapporti d'area posso dire che forse tutto questo processo non era necessario. Perché se io devo, dopo un anno, verificare che a Nuoro ciò che importa è l'attività agricola o l'industria alimentare, bastava prendere il rapporto del Banco di Sardegna dove già questa realtà emerge"* (CRP).

COORDINAMENTO

Dall'osservatorio privilegiato del CRP, il processo risulta governato e guidato man mano, portando continui aggiustamenti, focalizzando via via gli aspetti da disciplinare, puntualizzare, attorno ai quali attirare l'attenzione e organizzare le risorse. *"Le regole (...) non erano chiare sin dall'inizio, un po' si è andato avanti per approssimazione successiva perché dall'inizio si erano definite le linee per la prima fase ma quelle per la seconda fase no e tanto meno per la terza"*. Ma anche tutti i Laboratori sono concordi sul giudizio: in Ogliastra per esempio si parla di *"navigazione a vista"*: *"si*

validano i processi in corso d'opera, si definiscono anche i processi in corso d'opera. Nessuno sapeva come dovevano andare le cose, non era un meccanismo chiusissimo, architettato nel suo complesso".

L'attuazione è "turbolenta": le riunioni destinate a chiarire, a fissare una decisione, non riescono ad assolvere al compito con il livello di determinazione che, nei livelli più bassi della catena decisionale, si vorrebbe avere.

Il punto rilevante però è che l'incertezza tende a discriminare tra i partecipanti al processo. Quelli più autonomi e sicuri interpretano, recitano a soggetto. Non solo non manifestano difficoltà, ma in parte approfittano dello spazio di manovra per dare una propria impronta al processo: *"Nonostante alcuni elementi non fossero stati decisi, il processo doveva andare avanti comunque e ha fatto sì che il processo andasse avanti con un po' di originalità, con qualcuno che seguiva le vecchie regole perché non aveva il coraggio di fare quello che facevano gli altri, con qualche disomogeneità nei comportamenti-* Sassari) All'opposto, altri sottolineano con vigore che *"Servivano indicazioni e regole relative al processo, non direttive rigide ma un orizzonte su cosa si sta facendo (..) dopo i Forum, nessuno sapeva come andavano fatti i finanziamenti, i bandi multimisura, bandi territoriali (Medio Campidano).⁴⁰*

Nell'insieme, la fonte di stress più cospicua attribuibile alle modalità di coordinamento, sembra essere consistita non tanto nella carenza di regole decise una volta per tutte, ma nella sollecitazione ad adattarsi prontamente alle indicazioni maturate in itinere, anche a prezzo di uno sconvolgimento delle precedenti, benché provvisorie, direttive. I Laboratori, nel mezzo dell'attuazione "turbolenta" si sono trovati spesso a contemperare due esigenze divergenti: di cambiamento-adeguamento da parte della Regione, di continuità e certezza da parte degli attori locali. *"Alcune modifiche introdotte in itinere nel processo hanno comportato uno stress di adattamento da parte dei laboratori, e per questo motivo, con il senno di poi, potevano essere evitate. Ci si doveva accontentare di un processo meno perfetto garantendo però una maggiore tranquillità al lavoro di tutti coloro che stando sul territorio sono quotidianamente sottoposti a continue pressioni. Il territorio esige infatti risposte certe e immediate dal Laboratorio: quest'ultimo non può darle perché il processo è sperimentale e si sa più o meno dove si arriva ma non esattamente attraverso quali passi"* (Cabina di regia).

Nella struttura del coordinamento, l'anello più debole sembra essere rappresentato dai Coordinatori regionali. Le valutazioni sono però decisamente differenziate. Alcuni Coordinatori regionali ritengono di avere avuto una parte del tutto secondaria rispetto all'asse di raccordo principale tra Cabina di regia regionale e Coordinatori tecnici, e di avere svolto in sostanza un mero ruolo di rappresentanza della Regione all'interno dei Laboratori. Altri viceversa sostengono di avere avuto un ruolo chiave nel dare supporto al Coordinatore tecnico (*"quindi si è capito alla fine che aveva compiti di affiancamento del coordinatore tecnico per quanto riguarda la coerenza rispetto al quadro complessivo"* – Cagliari). La relazione specifica Coordinatore regionale – Coordinatore tecnico che si è determinata caso per caso, ha evidentemente precisato i contorni del ruolo. Anche nei casi di più efficace inserimento, è stato un limite essersi immersi nel Laboratorio "a impulso" (Cagliari) quando il carico di lavoro lo permetteva.

Il problema di un sovraccarico di funzioni rispetto al potenziale riguarda non solo i singoli Coordinatori regionali ma anche il CRP nel suo insieme. In alcuni momenti i Laboratori si sono mossi a una velocità maggiore di quella che il CRP era in grado di seguire. *"noi abbiamo avuto dei problemi arrancando un pochino come centro regionale di programmazione perché le strutture che*

⁴⁰ Va notata, in questa osservazione del Laboratorio del Medio Campidano, il peso assegnato all'informazione, la percezione del ruolo del Laboratorio come terminale informativo, affidabile, aggiornato della Regione. Un punto di vista di certo influenzato dal fatto che si è in un ambito provinciale in fieri, in cui il Laboratorio è la pressoché sola presenza istituzionale di riferimento della nuova circoscrizione.

avevamo a disposizione in alcuni momenti non erano sufficienti per poter governare tutto questo processo. In certi momenti hanno avuto una velocità doppia rispetto a noi che invece dovevamo camminare accanto a queste criticità” (CRP)

In generale è la Cabina di regia a sopperire con efficacia alle esigenze di coordinamento, come già si è detto. Infatti si sono raccolte diverse voci preoccupate sul ridimensionamento di questa struttura, che per un lungo periodo ha assicurato unitarietà al processo. Per esempio: *“C’era una cabina di regia dove i riferimenti erano XY e altre persone. All’inizio funzionava. Ormai, secondo me, ha perso un po’ ... di fatto non esiste cabina di regia. Questo è un grandissimo limite di questo processo” (Nuoro)*

Va rilevato, per concludere, che in assenza di un efficace coordinamento complessivo a cura dei Coordinatori regionali, o di membri del CRP, o della Cabina di regia, la funzione di coordinamento sarebbe completamente decaduta. Un coordinamento orizzontale tra i Laboratori, infatti, non è mai decollato: *“non esiste ancora oggi un coordinamento vero tra tutti gli attori dei laboratori. (...) Il responsabile tecnico ha rapporti diretti con la cabina di regia e l’autorità di gestione ha un ruolo fondamentale perché svolge un’attività diretta nei confronti dei coordinatori tecnici” (Nuoro). “Lo strumento comunicativo rappresentato dal sito non è servito a molto, è quasi inutilizzato (Carbonia – Iglesias)*

METODI

La Regione ha indirizzato il primo avvio del lavoro sul campo dei Laboratori con una due giorni di formazione e la diffusione di una complessa traccia di questionario per le interviste. L’inizio è dunque avvenuto sotto il segno di un tentativo di codificazione dei metodi. Il questionario ha creato secondo alcuni difficoltà, in quanto troppo complesso (*“inadatto al profilo dei giovani agenti” - Sassari*), troppo ampio (*“si sfiancava il testimone con mille cose, con impossibilità di approfondire quelle importanti” - Sassari*), poco adatto ad assecondare approfondimenti e a spingere in avanti la conoscenza dei fenomeni (*“non essendo un questionario variato a seconda anche dell’interlocutore, quindi fisso, è stato un lavoro terrificante dover riportare poi i risultati a conclusione. Si sono scoperte cose che di fatto già si conoscevano (...) Il questionario ci ha fatto perdere un sacco di tempo” - Nuoro*). Vi è anche chi rileva come si sarebbe fatto bene a differenziare il metodo di indagine a seconda del grado di complessità del contesto territoriale: *“Quello è un metodo che funziona con le piccole comunità, quando si pretende di usarlo a livello provinciale, in una provincia come quella di Cagliari, non funziona molto bene. Infatti il primo Forum di Cagliari, a settembre, è stato un fiasco perché una situazione così complessa non la si esaurisce completamente con le interviste. Ha funzionato molto di più un metodo tradizionale che è quello dei focus” (Cagliari)*

Il disagio opposto, la carenza di codificazione, è sofferto per quanto riguarda altri aspetti: la scelta degli attori da intervistare, e, soprattutto, la sistematizzazione, interpretazione e sintesi delle conoscenze raccolte mediante le interviste e altre fonti. Secondo alcuni Coordinatori tecnici la Regione doveva fornire maggiori supporto metodologico (*“Documenti metodologici per dire come dovevano essere fatti i campionamenti, lo studio d’area, come trarre dallo studio d’area le conclusioni strategiche non ci sono stati. Quindi ogni laboratorio ha estratto qualcosa, poi il processo è stato non guidato ex ante ma si è assestato man mano che si andava avanti - Nuoro*).⁴¹

Ex post la codificazione è vista come una mossa utile per accelerare le attività (*“sarebbero stati utili indici e schemi di cosa produrre, rapporti area, doc per il Forum ecc. si sarebbe andati più*

⁴¹ Alla carenza provvede di propria iniziativa il Laboratorio di Nuoro, che propone una particolare codificazione per l’elaborazione dei dati nella forma di una tavola Excel. La soluzione viene però compresa e utilizzata solo da alcuni degli altri Laboratori.

spediti” – Ogliastro), ma anche come un’opzione da usare con moderazione: “paletti di metodo e operativi più definiti sarebbero stati utili; d’altra parte bene l’informalità e la libertà (..) Sembra una contraddizione in termini quello che ti ho detto, però sicuramente avere delle indicazioni precise ci avrebbe da un lato facilitato, dall’altro distrutto il lavoro” (Ogliastro).

Di certo, si ritiene che indirizzi più precisi nelle fasi più mature del lavoro dei Laboratori avrebbero favorito la produzione di Rapporti d’Area più omogenei per quanto riguarda in particolare il livello di approfondimento e di focalizzazione degli ambiti prioritari o delle “idee di progetti integrati”. Per esempio si osserva: *“non c’era chiarezza sul livello di dettaglio da raggiungere con le idee di progetti integrati. Serviva andare oltre le ipotesi generiche portate al Forum, ma non si capiva a che livello bisognava andare (..) in alcuni casi le idee di progetto integrato erano più precise e in altri più vaghe, il dettaglio variava” (Medio Campidano).*

DIVISIONE DEL LAVORO LABORATORI – REGIONE

Secondo alcuni Coordinatori tecnici, nella fase matura del processo i Laboratori sono stati raggiunti da domande aggiuntive che hanno creato difficoltà. Per esempio, *“sull’artigianato e sull’industria, la richiesta di segnalare cosa c’è di interessante che si può fare nei territori (..) si sta cercando ora di usare i laboratori per obiettivi che non sono i loro, per reagire a urgenze dei bandi” (Sassari).* La capacità di risposta non è però adeguata. Le capacità e le risorse umane mobilitate per la realizzazione non possono reagire come sarebbe opportuno. Inoltre manca il coordinamento necessario: *“da un lato i laboratori chiedono ai privati come tarare i bandi, dall’altro ci sono vincoli regionali di settore che non rendono possibile perseguire idee imprenditoriali” (Sassari).*

E’ da evitare che una decisione strategicamente rilevante per l’intera regione, che deve essere presa con una scelta consapevole del livello regionale, venga approssimata dai Laboratori, il cui orizzonte è limitato. *“Faccio l’esempio sull’agricoltura (..) una cosa che è emersa sia dal laboratorio territoriale ma anche da altre analisi, è l’esigenza di un’industria conserviera a Oristano. Lì si stabilisce una strategia regionale. C’è un’industria conserviera (..) ma cosa faccio ne costruisco una ad Oristano per chiudere l’altra? Che vantaggio ha la Regione? Anche se il territorio chiede una cosa, come Regione sono tenuto a fare un’analisi dell’intero comparto. Lo stesso vale per il turismo” (CRP).*

PARTENARIATO

Le principali criticità indicate in tema di partenariato sono due: una relativa inerzia degli organismi privati chiamati a partecipare nelle singole sedi provinciali; la scarsa capacità delle strutture regionali di tenere le connessioni con le loro articolazioni periferiche, assicurando al minimo una adeguata circolazione delle informazioni e come massimo una unitarietà di valutazioni e indirizzi.

Entrambi gli aspetti appaiono legati alla novità del processo e all’impreparazione delle organizzazioni nel parteciparvi. Riguardano tanto le aree periferiche della regione quanto quelle più centrali e organizzate: *“..qualcuno non aveva capito neanche quale fosse il ruolo del partenariato perché poi hanno chiesto quand’è che si approvava il rapporto d’area. Ed era in quel momento che si stava approvando” (Olbia-Tempio) -- “È stato assolutamente minimale, il partenariato non è pronto a ragionare in questi termini. Quando è stato presentato il rapporto d’area della Provincia di Nuoro sono state fatte osservazioni generiche ma nessuno è entrato in merito ed ha parlato dei problemi (..)noi vorremmo avere un partenariato tecnico ma non è così” (Nuoro) -- “Ad esempio Cagliari non sa ancora bene come orientarsi rispetto al processo, non ha ben capito qual è il suo ruolo; non ha capito se è semplicemente quello di validare le linee di intervento; è chiaro che abituato al passato in cui si contrattava il progetto, il partenariato si trova sbilanciato. Non è quindi ancora un tavolo maturo ma maturerà” (Cagliari).*

3 Il partenariato e la partecipazione

3.1 Introduzione

Il coinvolgimento e la partecipazione è uno degli aspetti più importanti del “nuovo percorso” per la progettazione integrata messo in piedi dalla Regione Sardegna il quale, come detto nell’analisi degli obiettivi, viene individuato non tanto come uno strumento per il miglioramento della qualità della progettazione ma come uno degli obiettivi chiave del processo stesso.

Di partenariato e di partecipazione non era certo la prima esperienza all'interno della Regione Sardegna. Prima di tutto perché lo strumento partenariale è previsto per l'impostazione e l'attuazione dei Programmi Comunitari, e inoltre perché l'intero territorio regionale è stato negli ultimi anni interessato da esperienze partenariali a vari livelli territoriali che fanno riferimento ai diversi strumenti di programmazione negoziata sia nazionali che regionali (Patti, Contratti e PIA-Programmi Integrati d'Area ex LR 14/1996) promossi ed utilizzati dal territorio.

Proprio per evidenziare gli aspetti di novità, la Regione propone su questo tema alcune indicazioni specifiche sia sugli organismi da istituire e il ruolo che essi devono svolgere nel processo per rendere effettivo il partenariato, sia sulle loro modalità di convocazione e gestione.

3.2 Il Tavolo di partenariato regionale

Per quanto riguarda il livello regionale il processo prevede come principale strumento di partecipazione e condivisione a livello regionale la costituzione di un Tavolo di partenariato. Rispetto a questo Tavolo le innovazioni non sono relative alla sua composizione, infatti il riferimento è il Comitato di Sorveglianza del POR, quanto piuttosto al ruolo ed il contenuto della partecipazione che la Regione richiede ai soggetti coinvolti. Il Tavolo viene infatti convocato all'inizio del processo per la condivisione dell'impostazione strategica e delle modalità e strumenti di attuazione. Il Tavolo partecipa in questa fase in modo costruttivo condividendo, ma anche aprendo un confronto con la Regione sulle varie questioni poste.

Viene proposto in questa sede un documento specifico, la "*Carta del partenariato*", in cui sono definiti obiettivi, ruoli e attività per il partenariato sia a livello regionale che provinciale. La Carta rappresenta un primo tentativo della Regione di dare il via ad una nuova prassi di comportamento del partenariato, dove il partenariato è chiamato a svolgere un ruolo propositivo e attivo nelle scelte e dove, allo stesso tempo, la Regione si impegna al suo coinvolgimento nelle varie fasi del processo. La Carta del partenariato non viene di fatto mai approvata, ma su queste indicazioni e sugli obiettivi identificati viene avviata sia a livello regionale che nei vari contesti provinciali un processo di costruzione di un partenariato di riferimento che ha visto coinvolti vari soggetti sia nella individuazione degli interlocutori da coinvolgere in particolare a livello locale, che nella determinazione di alcune regole di comportamento, ma soprattutto nella creazione di un clima di fiducia e di presa di coscienza del ruolo che il partenariato può avere nella costruzione di processi di sviluppo.

Per quanto riguarda il partenariato regionale, in diverse interviste fatte a rappresentanti del Tavolo viene infatti messa chiaramente in evidenza la consapevolezza della diversità e della innovatività della richiesta di partecipazione che viene fatta dalla Regione.

La differenza viene rilevata prima di tutto nel confronto con le precedenti forme di partecipazione già attivate nella stessa programmazione comunitaria, per esempio nel percorso realizzato per la precedente edizione dei PIT, partenariato definito "*formale*" o realizzato per chiedere "*ai vari soggetti di portare elenchi di progetti, dove le associazioni erano un terminale e le province un*

pezzo dell'intervento, ma non veniva richiesto una posizione una richiesta di fare scelte". Altri elementi di innovatività vengono evidenziati in relazione al grado di coinvolgimento nella condivisione delle decisioni regionali, benché (come viene sottolineato) limitatamente *"a questo pezzo di politica regionale"* rispetto ad altri interventi della stessa amministrazione regionale. Gli interlocutori intervistati evidenziano in questo un aspetto di debolezza. L'Amministrazione regionale è infatti caratterizzata da una diversità di comportamento e nello specifico di coinvolgimento del partenariato nella definizione di altri interventi di politica a livello regionale. Manca inoltre un inquadramento normativo più generale del ruolo del partenariato, e, in particolare, della divisione delle competenze tra Regione ed enti locali rispetto alle quali la progettazione integrata introduce novità non supportate da regole e riferimenti normativi precisi, ma *"affidate solo alla buona volontà degli uni o degli altri"*.

3.3 I Tavoli di partenariato provinciale

Per quanto riguarda il livello locale l'architettura partenariale di riferimento del nuovo processo di progettazione integrata prevede come struttura di partecipazione e coinvolgimento i Tavoli di partenariato provinciali. I Tavoli ufficiali, e quindi la prima convocazione formale del partenariato, è stata fatta tra il dicembre 2005 e marzo 2006 per discutere, integrare, approvare i Rapporti d'Area.

Le compagini partenariali, istituzionale e socio economica, sono state convocate seguendo quanto indicato dalla Regione: convocazione formale con firma congiunta dell'Assessorato alla Programmazione Regionale e della Presidenza della Provincia, inviata alle componenti del partenariato nei sette giorni precedenti alla data di incontro, con trasmissione del Rapporto in modo da rendere noti i suoi contenuti prima della discussione.

La compagine partenariale coinvolta in questa discussione, così come si evince dalla tabella che segue, è rappresentata in modo abbastanza omogeneo negli otto ambiti oggetto di studio con alcune differenze di contesto interessanti.

Emerge, infatti, che negli otto Tavoli di Partenariato Istituzionale, Provincia, Comunità Montane, Comuni sono stati in modo uniforme rappresentati anche se in alcuni casi i Comuni non sono stati tutti direttamente presenti, ma hanno delegato enti in rappresentanza come i Consorzi, o altri Comuni. Questo aspetto è quello che ha creato maggiori differenze sulla numerosità complessiva del Tavolo che vanno dai 62 componenti del Tavolo di partenariato della provincia di Cagliari, ai 31 componenti del Tavolo della provincia di Sassari. Anche il Partenariato Socio-Economico (Associazioni di categoria e Sindacati) è uniformemente rappresentato nelle sue categorie principali. Gli altri dati mostrano, invece, una difficoltà dei Tavoli a rappresentare un partenariato più ampio. Mancano ad esempio gli Enti Parco, in tutte le otto Province, e soprattutto in quei contesti in cui la loro importanza è alta. Nulla è stata la partecipazione del terzo settore e degli Istituti di Credito. Si registra, infine l'assenza degli Atenei e dei Centri di R&S, anche in importanti realtà universitarie come Sassari, e del mondo dell'istruzione più in generale.

Componenti Tavoli di Partenariato Provinciali

	Provincia	Comunità Montane	Comuni	Enti Parco	Altri Partners Istituzionali ¹	Org. Datoriali	Org. Sindacali	Università, Scuola, Centri R&S	Agenzie di Sviluppo	Istituti di Credito	Imprese	Mondo sociale
Cagliari	P	3	46	-	3	1	3	2	-	-	4	-
Carbonia - Iglesias	P	1	20	-	0	0	4	1	-	-	5	-
Medio Campidano	P	1	24	-	0	1	4	1	0	-	1	-
Oristano	P	1	23	-	5	2	-	2	2	-	3	-
Sassari	P	1	25	-	1	3	2	-	-	-	5	-
Olbia - Tempio	P	3	11	-	1	1	4	-	-	-	-	-
Nuoro	P	2	38	-	2	2	2	2	-	-	5	-
Ogliastra	P	0	18	-	1	1	3	1	1	-	2	-

Fonti: Report Tavoli Provinciali Formez.

¹ Camere di Commercio, Ente Flumendosa, autorità portuale Ersat, Consorzio 21, EPT, SIL, Consorzio di Bonifica

Dalle interviste è possibile dedurre alcune delle cause che hanno portato all'effettiva partecipazione ai Tavoli così come descritti.

In alcuni casi, come ad esempio a Cagliari, alcune assenze sono ritenute imputabili alla mancanza di una completa azione di coinvolgimento preventiva alla convocazione del Tavolo. *“abbiamo fatto un'azione di animazione prima, siamo andati dai Sindaci, dai privati. Al tavolo c'erano molti degli amministratori contattati ma altrettanti erano assenti perché non contattati, non c'è stato un grande coinvolgimento per avere vero lavoro di analisi, di critica, di contro proposte e non si è lavorato molto bene”*.

Altri invece evidenziano la difficoltà per alcuni soggetti a capire fino in fondo il processo e quindi l'importanza della partecipazione anche in momenti assembleari: *“tutte le iniziative sono state seguite in maniera più che sufficiente dagli attori del territorio, mentre quando abbiamo fatto il tavolo erano presenti quasi tutti i Sindaci se non tutti, le rappresentanze del mondo imprenditoriale erano nettamente inferiori, a parte i rappresentanti delle associazioni che bene o male sono molto attivi sul territorio. Forse mi sarei aspettato una maggiore partecipazione del tessuto produttivo (Ogliastra)”*.

In questa ottica è importante sottolineare che la costituzione delle compagini partenariali, pur essendo avvenuta in coerenza alle indicazioni date dalla Regione, ha avuto tempi e modalità di attuazione differenti nei diversi contesti territoriali.

Una situazione particolare prima di tutto si è venuta a creare nelle nuove province dove il percorso della Progettazione Integrata è stata la prima opportunità concreta di lavorare alla costruzione di un Tavolo e alla individuazione dei relativi soggetti di riferimento. In altre parole l'avvio del processo di progettazione integrata ha coinciso con la necessità di costituire un tavolo di partenariato provinciale.

In questa ottica le fasi precedenti alla convocazione del Tavolo e condotte dal Laboratorio per la realizzazione del Rapporto d'Area sono state determinanti, almeno in alcuni ambiti territoriali, nella identificazione dei soggetti da considerare nel Tavolo: *"il tavolo di partenariato non esisteva i componenti li abbiamo decisi ragionando insieme alla provincia sulla base del lavoro svolto"* (Ogliastra). In particolare in Ogliastra il processo di costituzione del Tavolo di partenariato è stato condotto in modo parallelo al lavoro del Laboratorio e importante è stato in questo senso il ruolo svolto dalla Provincia che è diventata un riferimento per il Laboratorio in sostituzione o meglio in rappresentanza del Tavolo di Partenariato che si andava a costituire.

Al contrario in altri contesti territoriali, sempre relativi alle nuove province, la costituzione del riferimento partenariale è stata solo successiva al lavoro di redazione del Rapporto quando ne era necessaria la convocazione per la presentazione del Rapporto stesso. In quella fase per la costituzione il principale riferimento sono state le indicazioni regionali: *"nel tavolo abbiamo coinvolto comuni e associazioni di categoria come erano le indicazioni date dalla Regione"* (Medio Campidano).

In particolare, in alcuni di questi casi la individuazione dei componenti del Tavolo è stata vissuta in maniera problematica là dove la Provincia non riteneva opportuno coinvolgere determinati soggetti: *"si voleva convocare il tavolo senza i Comuni"* (Gallura) e le difficoltà derivate, a parere dell'intervistato, sono state superate solo attraverso indicazioni regionali forti che hanno spinto la Provincia alla costituzione di un Tavolo con certi soggetti perché indicati come obbligatori.

Anche per le Province già esistenti la situazione è stata al loro interno differenziata. Per tutte questi ambiti, infatti, esistevano già strutture, tavoli, reti di soggetti di riferimento. In alcuni casi (Oristano, Sassari, Nuoro) questi soggetti già costituiti sono stati convocati come Tavoli preliminari, seguendo differenti modalità, con diverse finalità, con un diverso grado di formalità, ma in ogni caso questi momenti hanno rappresentato l'ingresso ufficiale del Partenariato locale nel processo di Progettazione integrata che andava esplicandosi. A questi Tavoli il Laboratorio si è presentato proponendo comunque un nuovo modo di lavorare e di partecipazione. Questa proposta ha creato almeno in un primo momento difficoltà se non confronto e scontro.

Nel caso di Oristano, forse il più problematico, esisteva già un Tavolo di partenariato provinciale costituito con il Patto territoriale, Tavolo che era dotato anche di un soggetto tecnico di supporto, il SIL-Soggetto Intermediario Locale. La prima riunione del Partenariato Provinciale è avvenuta a ridosso della costituzione del Laboratorio, *"per far sì che il Tavolo potesse conoscere il processo"* e *"dove abbiamo spiegato quale era il nostro ruolo"* (Oristano), un secondo incontro del Tavolo, sempre ad Oristano, è stato voluto dalla parte istituzionale del Laboratorio alcuni giorni prima del Forum di settembre 2005, per discutere una bozza del Rapporto d'Area prima della sua presentazione a un pubblico più ampio. Il Tavolo quindi in questo caso, benché già costituito all'inizio del processo, ha assunto non tanto un ruolo di stimolo nei confronti del Laboratorio, quanto piuttosto una funzione di controllo sull'operato del Laboratorio. Successivamente al Forum e al successo dell'apertura della partecipazione il Tavolo già costituito, *"ma non completamente rappresentativo"* da soggetto esterno al processo e con funzioni di controllo ha visto il suo ruolo e la sua composizione messa in discussione. Il Tavolo è stato aperto ad altri partecipanti ed è stato successivamente convocato per la condivisione del Rapporto d'Area.

Nel caso di Sassari il coinvolgimento del partenariato, anche se condotto in modo informale, ha invece avuto una funzione di costante legittimazione all'operato del Laboratorio, offrendo l'opportunità al territorio di condividere la strategia di intervento che stava nascendo: *"Non è mai successo che sia venuta fuori una priorità senza che fosse discussa nel tavolo plenario. Magari in quel tavolo non si era tutti ma si era invitati tutti e potenzialmente si era in grado di confutare"* (Sassari).

In questa ottica si è cercato di coinvolgere nel lavoro del Tavolo solo alcune rappresentanze in modo da avere una situazione semplice da gestire per il confronto e la decisione anche grazie alla

scelta di un numero non elevato di partecipanti. D'altra parte a questi momenti di discussione e di condivisione delle linee strategiche del processo nel suo complesso sono stati per tutto il percorso organizzati momenti di confronto e di condivisione a livello settoriale (per esempio turismo) e territoriale per ampliare la partecipazione rispetto alla rappresentanza presente nel Tavolo e per affrontare questioni e problemi più specifici.

Altro caso di interesse è dato dalla provincia di Nuoro, dove si è voluto arrivare alla prima convocazione ufficiale del Tavolo di Partenariato dopo una serie di incontri organizzati in modo molto ampio al livello sub provinciale. Il Laboratorio ha infatti messo in atto una serie di incontri nelle sub-aree della Provincia, in cui veniva di volta in volta presentata e discussa la situazione dell'area territoriale di riferimento, e venivano apportate le modifiche e le integrazioni suggerite dai presenti. In particolare attraverso questo processo si è cercato di ampliare la partecipazione dando voce a quei soggetti che non sempre avevano avuto la possibilità di esprimersi sulle scelte per un determinato territorio *“si è dato voce ai non politici in quanto i politici hanno già molte occasioni di parlare”* (Nuoro). In questo contesto il Tavolo di partenariato provinciale all'interno del quale erano presenti al contrario le principali istituzioni e organizzazioni di rappresentanza, ha rappresentato la chiusura formale del processo di coinvolgimento ben più ampio portato avanti a livello locale. Interessanti in questo caso anche le modalità con cui è stata accompagnata la richiesta di partecipazione. Infatti per favorire che anche a livello locale la partecipazione fosse maggiormente consapevole il processo è stato accompagnato da una intensa attività di informazione e animazione sul processo stesso e sui contenuti della partecipazione. *“Abbiamo anche realizzato degli opuscoli che abbiamo distribuito a tutti i livelli, ogni qualvolta siamo andati a questi incontri”* (Nuoro).

Questi differenti percorsi, ed in particolare alcune delle scelte fatte dai Laboratori, non solo hanno influito sulla composizione del Tavolo e sul ruolo che il Tavolo ha avuto all'interno del processo di Progettazione integrata, ma anche sul livello e la qualità della partecipazione.

Come vedremo meglio anche in seguito, in tutti gli otto Tavoli si è sempre giunti all'approvazione dei documenti sottoposti al partenariato, e nei Tavoli dove non si è arrivati durante la prima riunione alla approvazione sono state chieste al Laboratorio integrazioni e approfondimenti di tipo settoriale su temi ritenuti non sufficientemente approfonditi nel Rapporto d'Area, che hanno successivamente portato all'approvazione del Rapporto.

Sembra quindi emergere che il Tavolo ha svolto il suo ruolo di condivisione delle analisi presentate e prodotte dai Laboratori. Allo stesso tempo dalle interviste risulta evidente, almeno in alcuni casi, la mancanza di effettiva partecipazione e discussione: *“secondo me è stato fin troppo positivo, tutti hanno detto che andava bene ma forse qualche critica costruttiva sarebbe stata ben accetta* (Carbonia-Iglesias)”.

Infatti, anche le discussioni che hanno preso vita in seno ai Tavoli e le interviste ai coordinatori dei Laboratori evidenziano difficoltà ad ampliare la partecipazione in modo propositivo anche se sono evidenti alcune differenze, segnate dalle diversità di contesto e dalla capacità delle singole istituzioni di leggere ed interpretare il proprio ruolo.

Tutti evidenziano difficoltà iniziali da parte del partenariato ad interpretare il loro ruolo all'interno del processo. Le precedenti esperienze, come detto in precedenza, vedevano questi soggetti coinvolti esclusivamente come portatori di interessi se non di singoli progetti e non chiamati a prendere decisioni condivise. Il cambiamento di atteggiamento è stato avviato con il nuovo processo di progettazione integrata: *“molti miglioramenti ci sono stati, per esempio i sindacati vengono agli incontri e non si presentano come controparte ma come soggetti che hanno deciso insieme ad altri”* (Cagliari), ma alcuni evidenziano come questi siano processi di cambiamento lunghi nel tempo *“si è fatto qualche passo in avanti, ma non ci illudiamo”* (Sassari).

Allo stesso modo vengono evidenziate mancanza di competenze all'interno di questi organismi, il ruolo giocato è sempre stato un ruolo politico che presupponeva competenze di tipo diverso rispetto

a quanto viene loro chiesto all'interno del nuovo processo dove sono necessarie anche conoscenze di settore e capacità di lettura ed interpretazione dei bisogni dei soggetti rappresentati. Anche in questo caso il nuovo processo ha avviato una maturazione di consapevolezza sulla necessità di queste competenze che solo nel tempo potrà vedere un miglioramento delle stesse. A questo proposito viene da alcuni lamentato lo scarso utilizzo di soggetti esterni con queste competenze nel supportare il partenariato e anche nel supportare i Coordinatori e la Provincia nella gestione del Tavolo. Infatti anche per la gestione del Tavolo il processo di sintesi e di decisione per consenso non necessariamente è il risultato di un automatismo, soprattutto quando i contributi dei singoli partecipanti sono richieste specifiche e mirate, ma deve essere indotta attraverso una adeguata gestione del Tavolo. A questo proposito alcuni Coordinatori evidenziano che *"sarebbe stato utile la presenza ad alcuni tavoli di qualche facilitatore specializzato, che pur essendo esterno al processo sapeva come muoversi tra richieste specifiche, compito che non sempre il Presidente della Provincia è in grado di fare"*(Sassari).

3.4 La partecipazione al livello provinciale: i Forum

Il processo della Progettazione integrata ha visto tra luglio e settembre 2005, a conclusione della fase di analisi, l'introduzione di un'importante novità rispetto al programma di attività inizialmente pensato. Sono stati infatti organizzati in tutte le otto province i Forum Territoriali, incontri aperti aventi l'obiettivo da un lato di creare un momento di condivisione con le parti istituzionali, sociali ed economiche locali, e dall'altro dare un'ulteriore opportunità ai Laboratori territoriali di conoscere e raccogliere idee e progetti per lo sviluppo del territorio.

Questa giornata dunque voleva principalmente creare l'opportunità di un ulteriore momento di ascolto per raccogliere elementi di integrazione e proposte dal territorio. Allo stesso tempo è stata anche un'occasione per presentare lo stato di attuazione del processo di Progettazione Integrata e i risultati della prima fase di attività dei Laboratori provinciali.

Il Forum è introdotto in itinere per soddisfare due principali esigenze: dare una prima risposta al territorio che attendeva e voleva sapere cosa il lavoro dei Laboratori stava producendo (gli incontri di pubblicizzazione del "nuovo percorso" si erano svolti a livello provinciale nel febbraio-marzo 2005); fermare le lamentele di quegli amministratori locali che non erano stati intervistati durante il primo periodo di lavoro di campo e si ritenevano per questo discriminati, e di coloro che giudicavano non del tutto rappresentativi gli insiemi di testimoni privilegiati dai Laboratori.

Il Forum è stato "pensato" e strutturato dal Formez⁴², e ha visto l'organizzazione pratica affidata principalmente ai Laboratori, mentre la conduzione della riunione è stata, nei primi appuntamenti, a cura del Formez stesso, nei successivi maggiormente condivisa e con un coinvolgimento più diretto dei membri dei Laboratori e dei tecnici CRP.

L'incontro è stato articolato su tre momenti fondamentali: la sessione plenaria iniziale, nel corso della quale è stata presentata la diagnosi del territorio e la strategia messa a punto dal Laboratorio; la sessione tematica organizzata con gruppi di lavoro; la sessione plenaria conclusiva che ha consentito di condividere con tutti i presenti gli esiti del lavoro dei gruppi.

Il lavoro richiesto nella sessione tematica della mattina è consistito nella integrazione dell'analisi dei territori per poi approfondire la strategia di intervento per l'area tematica individuata.

Sulla individuazione delle aree tematiche la Regione ha svolto un ruolo importante. Dalla tabella seguente sono evidenti quattro temi principali che hanno interessato la maggior parte dei Forum: Turismo, Servizi alla persona e imprese, Sviluppo rurale, Ambiente e Sistema produttivo. Poche

⁴² Nota organizzativa Forum del 12 luglio 2005, Nota metodologica sui gruppi di lavoro del 22 luglio 2005

sono le differenze come il Forum di Nuoro dove c'è stata l'introduzione di tematiche di tipo trasversale, riguardanti la Governance, il Partenariato e il Capitale umano e sociale. Anche Olbia ha scelto un tema di tipo trasversale sulla Sostenibilità che direttamente e indirettamente investe tutti i comparti e le aree di interesse individuate. Importante sottolineare come tali tematiche siano risultate poi alla base sia degli approfondimenti sia dell'individuazione delle azioni strategiche e conseguentemente delle proposte di Progetti Integrati.

Aree tematiche Forum

	Turismo	Servizi persona e imprese	Sviluppo Rurale	Ambiente	Sistema produttivo	Riqualificazione urbana e territoriale	Capitale umano e sociale	Governance	Partenariato	Sostenibilità
Cagliari	x	x		x						
Carbonia - Iglesias	x	x	x		x					
Medio Campidano	x	x			x					
Oristano	x	x	x		x					
Sassari	x		x		x	x				
Olbia Tempio	x		x		x					x
Nuoro				x			x	x	x	
Ogliastra	x				x					

Dai dati in possesso è riscontrabile un elevato numero di partecipanti in tutte le province. Importante e significativa si è dimostrata la presenza della Regione (organi tecnici e politici), attraverso il Direttore e il Vice Direttore CRP, i Coordinatori regionali dei Laboratori, gli Assessori e lo stesso Presidente della Giunta, che hanno dato un forte segnale di condivisione e sostegno al Processo.

Forte la presenza oltre che delle associazioni di categoria e dei sindacati anche delle imprese, dell'associazionismo, delle banche e dell'Università (anche se non presenti in tutti i Forum).

Partecipanti del territorio al Forum per categoria

	Comuni	Associazioni imprenditoriali e sindacali	Agenzie di sviluppo e soggetti gestori di programma di sviluppo locale	Università ed Enti di ricerca	Imprenditori	ASL e mondo sociale	Banche	Altri sogg.*
Cagliari	x	x	x	x	x	x	x	x
Carbonia - Iglesias	x	x	x	x	x	x	x	x
Oristano	x	x	x	x	x	x	x	x
Sassari	x	x	x	x	x	x	x	x
Nuoro	x	x	x	x	x	x	x	x
Ogliastra	x	x	x	x	x	x	x	x

Non disponibili i dati relativi alle province del Medio Campidano e di Olbia - Tempio

* Altri soggetti: Liberi professionisti, Autorità Portuale, Sovrintendenza BBCC, Chiesa, Prefettura

Numero Partecipanti Forum

Province	Partecipanti Forum
Cagliari	240
Carbonia Iglesias	211
Medio Campidano	154
Oristano	223
Sassari	285
Nuoro	133
Ogliastra	148

Importanti i risultati anche in termini numerici della partecipazione ottenuta attraverso questi eventi, che ha superato quelle che erano le aspettative degli organizzatori. Il Forum è stato quindi per il processo un momento importante di confronto con una popolazione più ampia di quella direttamente coinvolta nel lavoro del Laboratorio e del Tavolo, in particolare per rendere maggiormente visibile e trasparente il lavoro che i Laboratori stavano svolgendo nel territorio. Nella organizzazione e conduzione del Forum, in alcuni casi la Provincia è presentata con un ruolo marginale in particolare in riferimento alla sua organizzazione. D'altra parte da alcune interviste emerge come anche il Laboratorio in quanto soggetto locale ha avuto un ruolo marginale nella organizzazione e svolgimento dei Forum. I Forum e i relativi incontri di approfondimento sono stati infatti, almeno nei primi casi, oltre che organizzati da un punto di vista metodologico anche gestiti direttamente da persone esterne al Laboratorio.

Questo approccio è stato criticato da quei Laboratori che, fino a quel punto, ritenevano di aver raggiunto un risultato ed una certa visibilità nei confronti del territorio di competenza e si sono visti come sorpassati oltre che messi in discussione come struttura e come lavoro fatto (Ogliastra). Anche per questo motivo a metà percorso durante lo svolgimento dei Forum nelle diverse province la Regione ha deciso di destandardizzare l'evento e di permetterne l'adattamento caso per caso: i temi non erano per forza sempre quattro, i conduttori non erano persone esterne al processo, il Laboratorio aveva un ruolo nella costruzione ed indirizzo dell'evento. La discussione anche se

guidata, non era vincolata all'uso di una determinata metodologia, ma lasciata maggiormente libera sia nelle modalità di conduzione che nella raccolta dei contributi.

Dagli intervistati emergono però non solo differenze di giudizio nella conduzione, ma anche nei risultati e obiettivi raggiunti.

Per tutti gli intervistati i Forum hanno costituito un momento importante di partecipazione. In questo senso viene letto sia il numero dei soggetti intervenuti, ma anche la partecipazione attiva da parte degli stessi. Durante gli interventi è emerso a giudizio degli intervistati non solo una notevole aspettativa e fiducia verso le iniziative e programmi di sviluppo avviate dalla Regione, quanto la volontà di avere maggiori informazioni e conoscere il processo. In questa ottica è stato evidenziato come positivo ed innovativo la presenza anche fisica dei massimi rappresentanti istituzionali della Regione sul territorio ed il tempo da essi dedicato alla discussione con i soggetti locali.

Secondo alcuni però i risultati sperati sono stati in parte ridimensionati quanto quasi vanificati: alcuni gruppi in particolare hanno visto momenti di discussione limitati a causa dei tempi e della numerosità dei partecipanti, spesso eccedente la dimensione ottimale, e ciò non ha permesso l'approfondimento delle idee emerse e l'inclusione dei diversi punti di vista.

Per altri invece i risultati sono stati inferiori in quanto l'analisi svolta dai Laboratori non era ancora pronta, non si aveva avuto il tempo necessario per elaborare ed analizzare tutte le informazioni che erano state raccolte e il Forum è diventato un momento di ulteriore ascolto: *"Abbiamo presentato il risultato dell'ascolto del territorio, dell'analisi desk, però non era ancora stato portato a sintesi, anche perché il Forum ci è servito per integrare l'ascolto del territorio"* (Sassari). Al contrario per altri Laboratori il Forum ha rappresentato una importante occasione di legittimazione del Laboratorio davanti al territorio *"Forum e Focus sono serviti per avere legittimazione, non tanto o principalmente per tirare fuori gli elementi sostanziali"* (Gallura).

3.5 Prime valutazioni e alcune considerazioni

Una valutazione dei primi risultati del coinvolgimento operato con i Tavoli e con i Forum, vede una valutazione positiva dal punto di vista quantitativo sull'ampliamento di partecipazione, ma allo stesso tempo vengono evidenziate le difficoltà a costruire una partecipazione attiva e consapevole. Queste difficoltà risiedono prima di tutto nella mancata esperienza sia da parte del partenariato socio economico che della struttura regionale nella gestione di questi processi. Difficoltà che sono amplificate dal fattore tempo che non è ritenuto sufficiente per avviare processi così complessi e nuovi per il contesto di riferimento. Questa esperienza portata avanti dalla Regione Sardegna è, oltre che l'avvio di un processo, una opportunità per ricavare alcune considerazioni importanti sul funzionamento del partenariato e della partecipazione.

La presenza di esperienze pregresse di partenariato tra istituzioni locali e le rappresentanze socio-economiche forti di un territorio (in particolare nelle quattro Province storiche), non sempre ha favorito una partecipazione più elevata del partenariato lungo tutto il processo, rispetto ad alcuni contesti locali di nuova formazione. Questa differenza è più marcata nella Provincia di Oristano, dove come segnalato, il fatto che la Provincia avesse già un Tavolo partenariale, ha creato piuttosto attriti ed il Tavolo è stato usato come strumento di controllo del lavoro del Laboratorio piuttosto che di indirizzo e di condivisione.

Questo dovrebbe portare a riflettere sul ruolo effettivo che il partenariato ha avuto fino ad oggi sia a livello regionale che locale. Ad lì infatti della formalità che ha caratterizzato questo tipo di incontri che rispetto ad alcuni interventi erano un requisito essenziale per la realizzazione (vedi i Patti territoriali) l'esperienza passata ha creato delle vere e proprie distorsioni sulla comprensione del ruolo che i singoli soggetti così come i momenti di condivisione hanno nella costruzione di processi di sviluppo. La presenza di queste distorsioni rende necessario in fase di promozione di

forme partenariali di collaborazione di co-decisione non fermarsi alla creazione di un quadro di riferimento all'interno del quale queste forme di co-decisione devono essere costruite e gestite, ma il quadro di riferimento deve essere necessariamente accompagnato da un continuo supporto nella sua attuazione. A questo proposito le diverse modalità attuative sperimentate nei differenti contesti territoriali provinciali, tutte riferite al medesimo quadro di riferimento, offrono anche in questo caso spunti interessanti di riflessione.

Il contributo del partenariato locale, infatti, è stato attivato in alcuni contesti territoriali in modo discontinuo. I motivi della rilevata discontinuità sono imputati dai responsabili del Laboratorio a varie cause, prima fra tutte la variabile tempo che ha imposto ai Laboratori di selezionare tra gli impegni per rispettare le scadenze concordate con la Regione. A valle di queste possibili cause quello che emerge è che laddove coloro che sarebbero poi stati i componenti del Partenariato Locale hanno avuto modo di interagire col Laboratorio durante tutto il percorso, la partecipazione è stata di livello superiore e volta a costruire una maggiore integrazione nelle aree di intervento progettuale. Al contrario, laddove alcune categorie del Partenariato si sono sentite emarginate, non sono riuscite a comprendere il processo, è emerso in modo più tangibile la difficoltà a partecipare a questi momenti a offrire un contributo attivo alla decisione arrivando in alcuni casi ad abbandonare completamente la possibilità della partecipazione.

Allo stesso tempo emerge che un coinvolgimento più continuo è stato ottenuto attraverso momenti diversi di incontro e confronto tra i vari soggetti che sono andati al di là della riunione del Tavolo di partenariato. Non sono stati i Tavoli di partenariato, anche se ritenuti un momento utile alla condivisione delle decisioni, i momenti di più importanti di *partecipazione attiva e di costruzione della collaborazione* tra i rappresentanti del Tavolo stesso, ma gli incontri formali ed informali svolti a monte e a valle del Tavolo con i diversi interlocutori coinvolti, che hanno dato un maggior contributo alla decisione e hanno permesso una più attenta condivisione del processo e delle proposte che venivano via via presentate.

In questo percorso, il Forum ha rappresentato, al di là dei possibili miglioramenti nella sua gestione ed organizzazione, il momento più ampio di partecipazione. In questo senso è stata una importante occasione per il territorio per essere informati ed informare sul processo, e per condividere le decisioni prese e lo stato di attuazione dei diversi interventi promossi nella Provincia, pre – requisiti di trasparenza indispensabili per favorire un partenariato più partecipe e più consapevole.

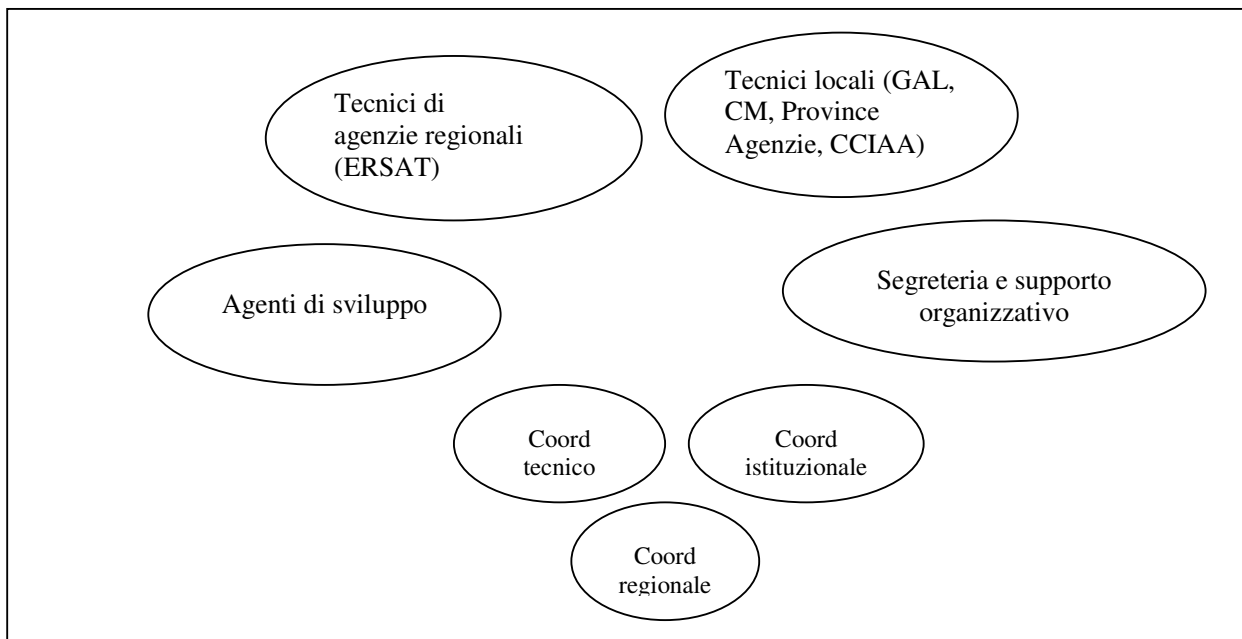
4. I Laboratori di progettazione provinciali

4.1 La composizione e l'organizzazione interna dei Laboratori

Come già brevemente anticipato nel capitolo 2, ogni Laboratorio provinciale è composto da tre coordinatori (un coordinatore tecnico nominato dalla Regione, un coordinatore istituzionale designato dall'Amministrazione provinciale, un coordinatore regionale scelto tra funzionari della Regione) e da un gruppo di tecnici nel cui ambito si distinguono:

- agenti di sviluppo, di nomina regionale;
- tecnici di agenzie regionali, soprattutto dell'Ente Regionale di Sviluppo Agricolo - ERSAT (individuati dall'Ente all'interno degli uffici zionali sulla base di una convenzione con la Regione);
- tecnici attivi in istituzioni locali - quali Gruppi di Azione Locale-GAL, Comunità Montane, Agenzie di sviluppo espressione di Comuni, Camere di Commercio - individuati sulla base di indicazioni della Provincia e del confronto con questi soggetti;⁴³
- altre persone operative presso l'Amministrazione provinciale, con funzioni di segreteria e supporto organizzativo.

Tipi di soggetti componenti ogni Laboratorio provinciale



⁴³ Si era valutata la possibilità di inserire nel Laboratorio anche tecnici appartenenti ad associazioni imprenditoriali o sindacati, parallelamente coinvolti anche negli organi di partenariato. Questo avrebbe "dato garanzia di un rapporto continuo con queste strutture" (Cagliari) oltre che offrire un canale particolareggiato e di fiducia con i soggetti rappresentati, ma non c'è stato accordo sulle persone da inserire non senza polemica da parte delle stesse associazioni. La Regione ha partecipato alla selezione di questi insiemi di tecnici, nell'intento di garantire la trasparenza ed evitare commistioni tra interessi politici e funzione tecnica dei Laboratori (Nuoro).

Per quanto riguarda i coordinatori tecnici e gli agenti di sviluppo, nel mese di dicembre 2004, attraverso la misura 4.4 del POR Sardegna e il PON ATAS (Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema), sono aperte rispettivamente la banca dati SISA e Pit-Agora con lo scopo di raccogliere nominativi di esperti con competenze ed esperienze maturate nell'ambito dello sviluppo locale. Di queste banche dati viene dato avviso pubblico, e nel mese di maggio le persone selezionate vengono convocate presso il CRP per effettuare un colloquio.

Prevedendo di concludere il processo nell'arco di sei mesi, alle persone selezionate la Regione offre una collaborazione temporanea e dà la possibilità di scegliere il numero di giornate/settimana da dedicare al lavoro nei Laboratori. La maggior parte dei coordinatori tecnici e degli agenti di sviluppo opta per una forma contrattuale di consulenza o a progetto che prevede in media un numero di 4 giornate lavorative a settimana, ed alcuni casi limite di 2 giorni soltanto a settimana.⁴⁴

Le persone contrattualizzate dalla Regione sono successivamente destinate ad ambiti provinciali diversi da quello di residenza, allo scopo di assicurare ai Laboratori punti di vista neutrali rispetto agli input provenienti dal territorio.⁴⁵ La conoscenza localizzata è del resto ampiamente assicurata ai Laboratori dai tecnici di estrazione locale, a partire dal Coordinatore istituzionale scelto dalla Provincia tra i dirigenti e funzionari con competenze alla programmazione, per proseguire con le altre figure tecniche impegnate presso le amministrazioni locali, selezionate di comune accordo dal Coordinatore istituzionale e dal Coordinatore tecnico.

La partecipazione dei tecnici locali è molto differenziata tra Laboratorio e Laboratorio sotto vari profili: per numero di persone coinvolte, per impegno previsto ed effettivo delle persone coinvolte, per tipo di competenze messe in campo, per la composizione dei soggetti istituzionali coinvolti, per efficacia del contributo.

Ne deriva un quadro complessivo di risorse a disposizione del Laboratorio molto differenziato, considerando al di là dei tre Coordinatori sia gli agenti di sviluppo contrattualizzati dalla Regione che i tecnici individuati in ambito locale. Da un punto di vista quantitativo i dati rilevati durante le interviste e sintetizzati nella tabella seguente mostrano differenze, non solo per il numero di persone coinvolte, ma soprattutto per le giornate contrattualizzate e/o messe a disposizione del Laboratorio. Bisogna comunque considerare che in molti casi le giornate conteggiate fanno riferimento a quanto indicato come contrattualizzato o come giornate messe a disposizione di un tecnico di un determinato ente. Diverso è ovviamente l'impegno reale che è stato dato ai Laboratori che in molti casi è andato al di là di quelle che erano le indicazioni e gli accordi iniziali.

Anche per quanto riguarda gli aspetti più propriamente organizzativi e gestionali delle attività del laboratorio non tutti hanno potuto avere a disposizione una persona dedicata a funzioni di segreteria, ed in questi casi queste attività sono quindi gravate sul Coordinatore o sugli agenti.

⁴⁴ Tale opzione ha generato le criticità di cui già si è detto nel capitolo 2.

⁴⁵ Questa scelta, apprezzata da molti coordinatori tecnici, ha contribuito almeno in parte a complicare ulteriormente i rapporti con alcune Amministrazioni provinciali, in quanto considerata espressione di un'implicita "mancanza di fiducia nei confronti dei tecnici provinciali" (Oristano).

Composizione risorse umane dei Laboratori

Laboratorio	Agenti di sviluppo e tecnici locali : n. di persone coinvolte	Agenti di sviluppo e tecnici locali: Giorni/uomo alla settimana	Agenti di sviluppo e tecnici locali: Competenze specifiche rilevate	Funzioni di segreteria
Cagliari	10	26, 5	Analisi economica Settore agricoltura – agroindustria Animazione territoriale	si
Carbonia Iglesias	6	13	Settore agricoltura – agroindustria Settore Turismo Animazione territoriale	
Medio Campidano	7	11	Settore agricoltura – agroindustria Settore Turismo Sviluppo sostenibili ed ambiente	-
Oristano	7	10	Settore agricoltura – agroindustria Animazione territoriale	si
Sassari	11	21	Analisi economica Settore agricoltura - agroindustria	si
Olbia - Tempio	7	14	Settore agricoltura – agroindustria Settore Turismo Sviluppo sostenibile ed ambiente Gestione aziendale	
Nuoro	7	26	Settore agricoltura – agroindustria Animazione territoriale	si
Ogliastra	7	18	Settore agricoltura – agroindustria Sviluppo sostenibile ed ambiente	si

Infine sul fronte delle competenze emerge che ad esempio non in tutti i Laboratori sono state indicate come presenti competenze nell'analisi economica, competenze sicuramente necessarie a svolgere una parte importante del lavoro in cui è stato impegnato il Laboratorio. Allo stesso modo le competenze settoriali non risultano diffusamente presenti e risultano in generale carenti in altri ambiti e settori che poi sono stati rilevati importanti dall'analisi fatta sui territori.

Fanno eccezione le competenze relative al settore agricolo ed agroindustriale: l'accordo tra Regione ed ERSAT ha garantito in ogni Laboratorio una o più persone di riferimento su queste tematiche. Inoltre, il contributo dell'ERSAT è valutato importante ovunque su tre piani: la creazione di fiducia tra Laboratorio e territorio, l'apporto di competenze tecniche di settore, la conoscenza di imprese e soggetti da coinvolgere ed intervistare. La partecipazione dell'ERSAT al processo può essere sicuramente considerata un risultato importante, in quanto ha determinato una positiva cooperazione interistituzionale che non esisteva in precedenza.

Pure importante, anche se fortemente diversificato, è il ruolo della Provincia. Nelle nuove province il Laboratorio ha potuto contare sul solo Coordinatore istituzionale, per le carenze di personale interno alla amministrazione e quindi di risorse proprie da offrire al Laboratorio. Per quanto riguarda le vecchie province, il personale provinciale è sempre presente anche se ha assunto compiti

diversi a seconda delle differenti situazioni che si sono venute a determinare a livello territoriale. Interessante da questo punto di vista prima di tutto il caso di Sassari, dove la Provincia ha messo a disposizione del Laboratorio sia risorse interne alla programmazione che consulenti esterni che fanno parte della società partecipata DEMOS che si occupa di sviluppo locale per conto dell'Amministrazione provinciale e di alcuni Comuni. Oltre a queste figure senior la Provincia ha messo a disposizione anche alcuni tirocinanti provenienti da un master dell'Università di Sassari che con la loro presenza giornaliera hanno potuto dare al Laboratorio un supporto operativo molto importante. Negli altri casi la Provincia non sembra aver voluto o potuto giocare questo ruolo e si è limitata a fornire un apporto che non è andato al di là di funzioni di segreteria.

L'apporto dei tecnici locali espressione di GAL o Agenzie si rivela non di rado poco incisivo, con alcune eccezioni in cui un contributo molto positivo si lega a specifiche conoscenze specialistiche o a relazioni e/o contatti privilegiati con attori del territorio. Talvolta emerge la difficoltà da parte di questi soggetti, impegnati in particolari sub-ambiti, ad *"offrire un contributo che va al di fuori del proprio territorio di competenza e di origine"*(Oristano): essi in sostanza faticano a interpretare il proprio ruolo all'interno del Laboratorio in chiave di risorsa di conoscenza/competenza chiamata a contribuire a tutte le attività, mentre tendono a considerarsi portatori nell'ambito del Laboratorio degli interessi, dei bisogni e dei progetti della propria area.

I Laboratori godono di relativa autonomia organizzativa nel gestire le risorse a disposizione e nell'impostare le attività richieste dalla Regione. Il modo di interpretare questa autonomia dipende naturalmente anche dalle presenze tecniche disponibili e dalle loro competenze. Così, dal punto di vista della organizzazione del lavoro interna, risulta che tutti i Laboratori hanno cercato di applicare schemi di divisione del lavoro tra i partecipanti in linea con le conoscenze delle persone, ma, sia per ragioni di competenze insufficienti sia per il poco tempo a disposizione, la distribuzione dei compiti è stata più volte rimaneggiata sino a dar luogo, nelle fasi di accelerazione, al suo opposto, quando *"tutti hanno fatto tutto"* (le criticità sono state messe in evidenza nel capitolo 2). Il coordinamento è stato in genere assicurato mediante frequenti riunioni di aggiornamento e di pianificazione operativa. Il Coordinatore tecnico ha svolto un ruolo chiave nel dirigere il lavoro tecnico, distribuire i compiti, motivare alla partecipazione i tecnici coinvolti, quelli impegnati quasi a tempo pieno e quelli impegnati per poche ore la settimana.

In presenza di una dotazione di risorse certo non ottimale, la capacità del gruppo di rinnovare il senso del lavoro e tenere alta la motivazione, è stata una chiave importante del successo dei Laboratori, alcuni dei quali si sono avvantaggiati di un clima di autentico entusiasmo: *"in questo lavoro c'è necessità di una fortissima motivazione, di entusiasmo, e queste ragazze ce l'hanno. Secondo me, se il rapporto d'area ha funzionato e il lavoro sta funzionando, è perché ci sono delle trascinatrici dannate"* (Nuoro). Sono molti i casi in cui i gruppi dei Laboratori hanno reagito con estrema disponibilità alle esigenze di flessibilità imposte dalle scadenze, e dalle accelerazioni del processo richieste dalla Regione, un atteggiamento che non si spiega se non nel quadro di una convinta partecipazione e condivisione degli obiettivi.

4.2 L'analisi territoriale

I Laboratori hanno pianificato e svolto le attività relative alla prima fase di *"analisi e ascolto del territorio"* (interviste e analisi desk), secondo un *timing*, come già rilevato, molto esigente; la prima fase, nei piani iniziali della Regione, si sarebbe dovuta concludere entro due mesi (luglio 2005) così da arrivare alla redazione del Rapporto d'Area subito dopo l'estate 2005. Delle criticità del *timing* già si è detto al capitolo 2. Conviene tenerle sullo sfondo, nel considerare in che modo i Laboratori si organizzano per svolgere il compito.

Operativamente i Laboratori hanno innanzitutto provveduto all'individuazione dei testimoni privilegiati da intervistare. Le indicazioni generali date in sede di formazione⁴⁶ suggerivano di intervistare attori locali che fossero rappresentativi di tutte le componenti sociali, economiche ed istituzionali del territorio. E' stato dato ampio margine di discrezionalità sulla scelta dei soggetti da intervistare ed ogni Laboratorio ha seguito percorsi differenti, come risulta dalle testimonianze raccolte.

- Vi è stato chi si è attenuto fedelmente alle indicazioni della Regione e delle assistenze tecniche date durante le giornate di formazione. In questi casi, è emerso talvolta il rammarico di non aver avuto indicazioni scritte in modo da poterle presentare a chi contestava criteri e soggetti selezionati: *"si sono avute contestazioni, peccato che le assistenze tecniche non avevano distribuito un documento scritto sulle indicazioni metodologiche di come individuare i testimoni privilegiati da intervistare"* (Oristano).
- Dall'altra parte, vi sono stati casi in cui le indicazioni date sono state discusse e condivise all'interno del Laboratorio con tutti i soggetti che ne facevano parte e tutti hanno contribuito a individuare i vari soggetti: *"sulle insieme delle persone da intervistare si è ragionato molto"* (Sassari). Sulla base di questi ragionamenti alcuni Laboratori sono stati portati ad adattare al proprio contesto territoriale di riferimento la lista dei soggetti da intervistare utilizzando anche criteri che si allontanavano dalle indicazioni regionali: per esempio, vedevano l'esclusione dei sindaci *"perché hanno già tante occasioni di parlare invece questa deve essere l'occasione data a chi non viene mai sentito"* (Nuoro) o spingevano l'analisi a cercare l'elemento di innovazione all'interno del proprio territorio *"soggetti che potessero esprimere innovazione o che potessero portare idee nuove ed originali"* (Sassari).

Come risulta evidente dalla tabella riepilogativa riportata di seguito, sia quantitativamente che per categorie di appartenenza, i campioni di testimoni intervistati dagli otto Laboratori risultano quantitativamente assai disomogenei tra loro: si va da un minimo di 27/28 interviste svolte rispettivamente in Ogliastra e nella Provincia di Olbia -Tempio, a un massimo di 87 interviste di Sassari.⁴⁷ La ripartizione per categoria di appartenenza degli intervistati evidenzia ulteriori disomogeneità.

⁴⁶ Due giornate svolte nel maggio 2005.

⁴⁷ La diversa densità demografica e vivacità economica degli abiti provinciali non sembra poter essere la spiegazione ovvia delle disparità rilevate, basta confrontare, per rendersene conto, le 59 interviste complessivamente svolte a Cagliari con le 68 del Medio Campidano.

Testimoni intervistati dagli otto Laboratori

	Provincia	Comunità Montane/Consorzi	Comuni	Enti Parco	Altri Partners Istituzionali ¹	Org. Datoriali	Org. Sindacali	Università, Scuola Centri R&S	Agenzie di Sviluppo	Istituti di Credito	Imprese	Altri Partners economici ²	Mondo sociale	Totale
Cagliari	-	2	14	-	5	4	-	8	-	1	15	2	13	64
Carbonia Iglesias	-	1	4	1	7	3	4	4	-	1	12	3	9	49
Medio Campidano	1	2	27	2	7	-	1	1	1	1	22	2	3	68
Oristano	2	3	-	2	2	5	-	1	3	1	9	4	3	35
Sassari	2	6	7	1	10	6	1	7	2	1	33	2	9	87
Olbia Tempio	-	1	10	2	2	2	-	1	-	-	5	5	-	28
Nuoro	1	3	11	-	4	3	1	3	1	-	-	18	8	53
Ogliastra	2	-	10	-	-	1	1	1	1	2	4	1	4	27

1 Camere di Commercio, Politici

2 Consorzi industriali, Consorzi operatori turistici

La mancanza di indicazioni direttive o il basso livello di standardizzazione scelto dalla Regione per favorire l'adeguamento intelligente ai diversi contesti locali, ha quindi portato come previsto a scelte diverse e adattamenti. Le scelte fatte dai Laboratori non sembrano però sempre rappresentare in modo coerente la dinamicità economica e demografica dei differenti contesti territoriali, quanto piuttosto rispondere ad una differente impostazioni dell'analisi. Ad esempio, al di là di una scontata e generale presenza dei Comuni e delle rappresentanze del partenariato economico e sociale, alcuni Laboratori hanno preferito già in questa fase ampliare la gamma degli interlocutori intervistando un numero importante di imprese e di altri soggetti (banche, università, mondo sociale).

Anche relativamente alla restituzione delle interviste i comportamenti dei Laboratori sono stati differenti. La maggior parte dei Laboratori ha optato per una sbobinatura fedele, altri hanno utilizzato uno schema di restituzione. In particolare il Laboratorio di Nuoro ha cercato di leggere e riportare le interviste dando già una chiave interpretativa alle risposte raccolte. Questo schema è stato successivamente messo a disposizione degli altri come tentativo da parte del coordinamento regionale di standardizzare le modalità di lettura del questionario sulla base dell'esperienza di un Laboratorio. L'esperienza sembra non essere riuscita in pieno: alcuni Laboratori hanno preferito procedere secondo proprie modalità, altri hanno incontrato difficoltà nell'uso dello strumento.

Da quanto rilevato emerge che l'analisi desk, visti i tempi giudicati molto ristretti, è stata realizzata solo dopo la fase delle interviste, nonostante le indicazioni fossero di condurre le due fasi in parallelo. Essa è consistita in una raccolta di dati Istat, documenti di programmazione elaborati in precedenza dalle Province e dati sulla progettualità già finanziata (con il supporto del sistema informativo GRILLO). I Laboratori delle nuove province hanno registrato maggiori difficoltà nel reperire dati e non sempre sono stati in grado di scorporare il dato d'interesse da quello complessivo della provincia originaria. In questa fase è stato fondamentale il contributo in termini di documentazione messa a disposizione da parte degli uffici provinciali, e laddove i Laboratori

vivevano situazioni di tensione con l'Amministrazione provinciale di riferimento, si sono riscontrate difficoltà operative. Il database GRILLO è stato giudicato dalla maggior parte dei Laboratori uno strumento utile, anche se in alcuni casi i dati sono risultati non aggiornati. Dalle interviste emerge come in questi casi il lavoro fatto per il Rapporto d'Area sia stata la prima occasione di ricostruzione della progettualità che ha riguardato il territorio e, in questo senso, abbia rappresentato un momento importante di confronto. Attraverso l'uso di questa analisi è stato infatti possibile avviare una discussione su quanto fosse stato realizzato o in via di realizzazione in un determinato territorio e su quanto i progetti risultassero coerenti con la strategia identificata.

Vi sono poi Laboratori che hanno dato all'analisi un'impostazione settoriale e pertanto hanno proceduto all'elaborazione di schede per alcuni settori produttivi ritenuti importanti per il territorio rispetto ai quali, sulla base delle informazioni raccolte hanno fornito indicazioni su punti di forza, costrittività e possibili ipotesi di intervento *"abbiamo prodotto le schede per i quattro settori principali della Provincia: granito, sughero, nautica, turismo e cantine"* (Gallura). Altri Laboratori, invece, come abbiamo visto prima, hanno sperimentato un diverso metodo di lettura delle informazioni. In questa ottica il Laboratorio di Nuoro rappresenta un'esperienza interessante in quanto ha cercato di costruire, nella restituzione delle informazioni raccolte, una propria interpretazione della realtà in modo da dare un contributo originale al lavoro già fatto e alla documentazione già presente a livello provinciale.

4.3 I focus e gli approfondimenti

In seguito alle giornate dedicate ai Forum e ai relativi focus tematici svolti al loro interno, quasi tutti i Laboratori hanno dato via ad una fase di ulteriore approfondimento di indagine, vista la necessità di arricchire i contenuti della fase di ascolto, o per delineare in modo più puntuale alcuni temi individuati come prioritari e strategici per il territorio. Questa attività ha accompagnato la stesura dei Rapporti d'Area, sino ad arrivare alla definizione delle priorità strategiche e di intervento. In alcuni casi si è protratta anche successivamente al Tavolo, allorquando il Laboratorio si è trovato nella necessità di approfondire ulteriormente alcuni ambiti di intervento su richiesta del Tavolo di partenariato (Oristano, Cagliari).

Le tematiche oggetto di approfondimento sono state varie, ma tutte riconducibili alle macroaree già discusse nei Forum.

Le modalità seguite sono state diverse a seconda delle esigenze dei Laboratori: in alcuni casi gli operatori sono stati chiamati ad analizzare lo stato del settore, come il territorio vive la situazione attuale del settore, il perché dell'importanza del tematismo individuato, quali i punti di forza e di debolezza, per arrivare in ultima istanza alle ipotesi di intervento. L'altra modalità utilizzata per approfondire le tematiche di importanza strategica del territorio è stato l'incontro con singoli operatori in cui venivano discusse le problematiche di settore dal punto di vista del singolo. Occasionalmente questi incontri interni al Laboratorio sono stati estesi a gruppi di operatori che hanno lavorato allo sviluppo delle tematiche in modo assembleare, facilitati dalla mediazione dei tecnici del Laboratorio e della Provincia.

Il ruolo delle Province nell'attività di approfondimento si è limitato nella maggior parte dei casi al supporto tecnico e logistico, lasciando ai Laboratori l'incombenza di organizzare e seguire l'andamento dei lavori.

4.4 I Rapporti d'Area

Gli obiettivi del Rapporto d'Area

Il Rapporto d'Area è il risultato del primo anno di lavoro dei Laboratori e ne conclude la prima fase. Questa chiusura formalmente è avvenuta nei primi mesi del 2006 con la presentazione dei Rapporti ai rispettivi Tavoli di partenariato provinciale.

L'obiettivo del Rapporto era in primo luogo quello di riportare l'analisi del territorio realizzata dal Laboratorio attraverso l'indagine sul campo e l'esame desk di documenti e banche dati; analisi territoriale che la Regione considera funzionale al raggiungimento all'obiettivo generale del coinvolgimento e della partecipazione, come ricavabile dai documenti iniziali a cura del CRP: *"La prima fase ha come importante obiettivo generale il coinvolgimento degli attori locali, la comunicazione del processo di progettazione integrata in atto, l'attivazione della partecipazione alle attività dei Laboratori. Obiettivi specifici saranno: l'analisi del contesto territoriale, sia attraverso la raccolta e lo studio dei documenti di programmazione già elaborati sia attraverso l'attività di intervista sul campo; l'individuazione di ipotesi di progetti integrati."* In questo senso anche il Rapporto d'Area si inserisce negli obiettivi specifici della prima fase in quanto individuato come strumento di analisi e presentazione delle potenzialità del territorio, delle dinamiche di valorizzazione in atto e degli eventuali ostacoli che ne stanno condizionando o impedendo lo sviluppo.

Solo successivamente il Rapporto è diventato anche lo strumento di presentazione di una prima proposta di strategia di sviluppo coerente con gli strumenti programmatici regionali e provinciali – da sottoporre poi all'esame e alla valutazione del Tavolo di partenariato provinciale -e dalla quale ricavare con il Tavolo indicazione per le linee di intervento e le possibili azioni della nuova Progettazione Integrata.

Il Rapporto quindi non si sostituisce ai documenti di pianificazione e programmazione, esistenti o di futura redazione da parte dell'Amministrazione provinciale, ma si presenta subito come qualcosa di diverso. Prima di tutto per le modalità con cui vanno raccolte le informazioni, ma anche per i suoi contenuti. Il Rapporto d'Area infatti deve partire dai documenti di programmazione esistenti, e sulla base dell'analisi di quanto già fatto e programmato individuare linee di intervento che possano valorizzare l'esistente; dove per esistente si intende non solo le risorse del territorio, ma anche progetti e programmi.

Questo passaggio viene ritenuto dalla Regione un passaggio determinante per la costruzione dei progetti integrati. Il passaggio è importante non solo per gli elementi che possono emergere dall'analisi, ma soprattutto per il metodo che viene proposto che attraverso un forte ampliamento della partecipazione aumenta le possibilità di raccogliere e scoprire idee innovative ma soprattutto rende il processo trasparente e visibile. L'individuazione delle strategie di intervento in un determinato territorio e dei progetti da finanziare per attuare questa strategia non è più una decisione presa dentro una stanza da pochi, ma diventa il risultato di un processo dove tutti hanno partecipato, dove tutti possono dare un contributo e sicuramente dove tutti o almeno molti hanno visto.

Diversa e non sempre in linea con gli obiettivi regionali il significato dato al Rapporto d'Area dai Coordinatori tecnici ed istituzionali dei Laboratori. Per alcuni il Rapporto d'Area ha rappresentato un momento fondamentale in quanto si sono potute scrivere e diffondere le informazioni raccolte, le difficoltà percepite dalle persone intervistate, quelle opinioni che nei contesti più chiusi della programmazione non avevano un ruolo e la possibilità di incidere. In questo senso il Rapporto d'Area è stato lo strumento per spingere ulteriormente e per stimolare a nuove modalità di fare programmazione, per attivare nuove responsabilità nel processo in particolare da parte della provincia, oltre che per stimolare la partecipazione degli altri soggetti coinvolti: *"la provincia deve costruire il modello territoriale, di governance e fare regia dello sviluppo. Il Rapporto d'Area dice*

e aiuta a fare queste cose" (Nuoro). In questo senso vanno interpretate anche altre affermazioni che confermano la mancanza nel Rapporto di novità in quanto vengono riportate cose già dette, ma secondo le quali esso comunque rappresenta il prodotto di un nuovo processo e quindi dimostra la possibilità di arrivare a delle conclusioni anche con questo nuovo metodo: "Sono cose abbastanza scontate, uno può anche dire che non c'era bisogno di fare tutto questo lavoro per arrivare a quello, ma è un buon metodo" (Sassari). Altri invece sottolineano maggiormente il lavoro fatto di sintesi e di razionalizzazione dell'esistente e considerano quindi il Rapporto non molto positivo: "Nonostante le integrazioni il rapporto d'area non mi piace, è privo di scientificità, sono preoccupata per gli elementi che possono essere estratti e diventare fondamentali". (Oristano)

La struttura ed il processo di redazione del Rapporto d'Area

Sulla base dei suoi obiettivi la Regione fornisce, come abbiamo visto, indicazioni sulle modalità di conduzione dei vari passaggi per la raccolta delle informazioni necessarie ed un indice del Rapporto come guida all'analisi dei dati raccolti. Consapevole dell'importanza di questo passaggio, la Regione inizialmente prevede un affiancamento metodologico ai Laboratori per l'interpretazione e la sintesi delle informazioni raccolte, supporto che però come vedremo si limita in molti casi all'indicazione della struttura del Rapporto e ad alcuni confronti tra Laboratorio e Cabina di regia.

Dal punto di vista della loro struttura e articolazione interna, gli otto Rapporti d'Area sono stati costruiti nel rispetto - nelle loro linee generali - delle indicazioni date dalla Regione. Infatti, andando ad esaminare i contenuti del Rapporto si evince prima di tutto che

- tutti partono da un'analisi generale del contesto socio-economico e ambientale. In questa prima parte sono state raccolte ed elaborate le informazioni utili a ricostruire la situazione degli ambiti provinciali al momento della costituzione dei Laboratori. I temi trattati in questa fase riguardano l'aspetto demografico e delle risorse umane, la struttura produttiva, il contesto fisico e ambientale delle otto aree.
- La seconda parte del Rapporto è dedicata alla progettazione in corso nel territorio. L'analisi va ad indagare gli strumenti progettuali per tipologia di investimento, settori di intervento, aree e sub-aree di specifico interesse.
- La terza parte tratta dell'ascolto del territorio: oggetto di analisi sono i risultati delle interviste, del Forum e dei focus settoriali di approfondimento, che hanno accompagnato il lavoro di stesura del Rapporto d'Area. L'ultima parte riguarda le ipotesi di Progetti integrati.

Dalle interviste emerge che le indicazioni sono state oggetto di rielaborazione da parte dei singoli Laboratori: *"ognuno di noi ha continuato ed impostato a suo modo il lavoro"*(Ogliastra). Questo ha comportato un certo livello di disomogeneità di esiti tra un Rapporto e l'altro, in particolare per quanto riguarda l'ultima parte relativa alle proposte di ambiti di intervento per la progettazione integrata. Questa ultima parte infatti, come già ricordato, è stata aggiunta in un momento successivo rispetto alla prima condivisione dei contenuti del Rapporto, generando reazioni non sempre in linea con le aspettative: sia per i tempi con cui è stata gestita questa richiesta *"ultime richieste fuori tempo massimo sulle cose da mettere dentro agli schemi di progetti integrati.: si sono rifiutati, tutto era chiuso, si doveva andare al tavolo partenariale"* (Ogliastra); sia soprattutto per la mancanza di indicazioni metodologiche forti sulla struttura e il livello di definizione a cui si doveva arrivare nel tracciare le prime ipotesi di progetto integrato *"ogni Rapporto d'Area usava uno schema di progetto integrato diverso dagli altri"*(Nuoro).

Viene, infatti, condiviso con i Laboratori esclusivamente una schema di descrizione di progetto integrato. Secondo lo schema di Ipotesi di Progetto Integrato, una volta definito il settore di intervento bisognava dare indicazione dell'area territoriale di riferimento. Di seguito dovevano essere elencati i vantaggi comparati del settore e descritti gli obiettivi generali e specifici dell'ipotesi di progetto, tenendo conto dei risultati attesi dalla sua attuazione. Ultimo passaggio

previsto era l'esposizione delle singole azioni studiate per il raggiungimento degli obiettivi, tenendo conto delle cinque azioni strategiche definite nel paragrafo 1.6 del Complemento di Programmazione del POR Sardegna.⁴⁸ Per ciascun obiettivo specifico si dovevano ipotizzare diverse tipologie di azioni, a seconda del livello (regionale o territoriale), dell'ambito (pubblico o privato), del tipo di intervento (materiale o immateriale).

Nonostante queste indicazioni, alcuni Coordinatori tecnici hanno ritenuto non sufficientemente chiaro il livello di approfondimento con cui lo schema del progetto doveva essere riempito e quindi il livello di definizione dello stesso progetto integrato *"non c'era chiarezza sul livello di dettaglio da raggiungere con le idee di progetti integrati"*. Altri sottolineano invece che l'indicazione prevedeva che gli schemi dovessero essere compilati in modo volutamente ampio per presentare al Tavolo di partenariato il quadro d'insieme e lasciare poi al Tavolo stesso la possibilità di selezionare gli ambiti prioritari e quindi procedere agli approfondimenti: *"gli schemi volutamente dicevano e non dicevano, non si entrava nella definizione specifica dei progetti perché a monte nessuno ha chiesto di farlo"* (Ogliastra).

Al di là dello schema infatti, in alcuni casi accanto alla individuazione del macroambito erano già specificati alcuni settori specifici di intervento come per esempio nel caso della Gallura dove i progetti integrati riguardano alcuni settori produttivi presenti sul territorio (nautica, sughero e vitivinicultura) o alcune problematiche specifiche legate all'ambito individuato, come, sempre in Gallura, un'ipotesi relativa alla stagionalizzazione del turismo costiero. Al contrario in altri casi le ipotesi presentate al tavolo partenariale sono state o di carattere più generale, come la valorizzazione delle produzioni tipiche (presente in diversi Rapporti d'Area), o a carattere trasversale senza riferimento ad un settore produttivo specifico, come per esempio nel caso dell'Ogliastra la strutturazione di un sistema di commercializzazione, oppure nel caso di Sassari la realizzazione di reti tra soggetti.

Ma ciò che ha maggiormente caratterizzato il lavoro dei Laboratori è il processo di individuazione degli ambiti di intervento, che non risulta essere stato condotto in modo uniforme dagli otto Laboratori. Infatti in alcuni casi nella individuazione degli ambiti ha pesato molto il riscontro a livello locale di progetti, le ipotesi di progetto integrato sono state costruite sulla base dei progetti fatti o di idee progetto presentate e raccolte dal Laboratorio: *"le proposte riflettono le domande sociali forti della provincia: partenariato; occupazione; trattenere le imprese che ci sono; inclusione -- Per ogni priorità, sono state censite le proposte emergenti ed i progetti già realizzati o messi a punto, per avere il quadro completo"* (Nuoro) – *"Le idee progettuali individuate sono di fatto proposte vecchie rese nuove dal fatto che sono state messe a sistema attraverso una razionalizzazione degli interventi"*(Cagliari) – *"La stesura dei progetti integrati, a cui ha partecipato anche la Provincia (non orientando in modo forte ma partecipando e cercando di favorire la rete della progettualità locale), ha riguardato la progettualità nuova e vecchia in un'ottica di messa a sistema"*(Medio Campidano). In altri casi invece l'individuazione degli ambiti di intervento è stata ricavata come deduzione dall'analisi delle caratteristiche del territorio delle sue potenzialità e delle sue debolezze, solo successivamente a questa definizione è prevista una fase di identificazione e raccolta di proposte di progetti coerenti alle indicazioni raccolte ma prescindendo dalla presenza o meno di una progettualità in essere: *"In questa fase era importante arrivare fino qui. Dopodiché si costruiscono i progetti, con le gambe e la definizione di cosa concretamente si fa, si costruisce nel partenariato di progetto"* (Sassari).

⁴⁸ Per il conseguimento degli obiettivi individuata per la progettazione integrata la Regione propone una strategia articolata nelle seguenti cinque azioni e nelle relative linee di intervento: A. Azioni per l'inclusione sociale, B. Azioni per la competitività del sistema regionale, C. Azioni per la sostenibilità ambientale, D. Azioni per la tutela e la valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale della regione, E. Azioni per lo sviluppo dei sistemi locali.

Anche per quanto riguarda la gestione della redazione del Rapporto ed il ruolo che i vari componenti dei Laboratori sono stati chiamati a svolgere e hanno svolto, non sono state date direttive, e quindi i Laboratori hanno avuto ampia libertà d'azione nella propria organizzazione interna. Al processo di redazione dei Rapporti, da quanto emerso dalle interviste, hanno partecipato tutte le componenti dei Laboratori, ognuna fornendo il proprio apporto, sulla base delle risorse e delle competenze possedute.

Anche in questa fase i Laboratori hanno dovuto fare i conti con le professionalità e le competenze a loro disposizione, in alcuni casi insufficienti. Coordinatori istituzionali e tecnici sottolineano come questa variabile più di tutte abbia influito sul processo di redazione dei Rapporti, e determinato l'organizzazione del lavoro all'interno del Laboratorio, dando luogo a diverse soluzioni. Alcuni gruppi, trovatisi in deficit di competenze, hanno incontrato grossi problemi di carattere organizzativo. Altri hanno lamentato la mancanza di competenze specialistiche: *"non siamo riusciti a elaborare proposte sugli usi civici che in Ogliastro sono un problema sostanziale. Siamo stati carenti nell'ipotizzare soluzioni: ci volevano esperti!"* Tuttavia ci si è trovati di fronte in alcuni casi ad una forte capacità di organizzare le risorse a disposizione, e di coinvolgere persone interne ed esterne al Laboratorio.

La presentazione del Rapporto al Tavolo di partenariato provinciale

La presentazione al Tavolo di Partenariato del Rapporto d'Area chiude formalmente la prima fase del Processo. Come già descritto nel capitolo sul Partenariato, i Tavoli sono stati convocati per la prima volta tra dicembre 2005 e febbraio 2006 con la funzione di condividere l'analisi svolta da ciascun Laboratorio e approvare le linee strategiche e le proposte di Progetti Integrati.

Il metodo di approvazione delle proposte di Progetti Integrati non prevedeva il ricorso a votazioni ma la richiesta di integrazioni e l'approvazione tramite consenso. In linea di massima tutte le proposte di Progetti Integrati sono state approvate con riserva di integrazioni che i partecipanti si sono impegnati a far pervenire al Laboratorio entro poco tempo dall'incontro del Tavolo. In generale le integrazioni non hanno cambiato l'impostazione data al Rapporto, ma sono state richieste delle integrazioni su alcuni ambiti di intervento o inseriti nuovi ambiti non considerati dalla analisi dei Laboratori, anche se non sono mancate le richieste di esclusioni di ambiti o settori proposti (come nel caso di Oristano con riferimento al settore tessile).

4.5 Tre profili di Laboratorio

Non è ancora possibile fornire un bilancio esaustivo degli effetti indotti dall'operato dei Laboratori e del processo nel suo complesso, sia perché il processo non può ancora considerarsi chiuso sia perché gli effetti derivanti dalla attuazione di quella parte del processo che si è svolto fino a questo momento richiedono un orizzonte temporale più lungo per manifestarsi in pieno. Tuttavia l'analisi sul campo ci consente di raccogliere alcune informazioni sull'efficacia del processo promosso dalla Regione e sull'attività dei Laboratori.

I potenziali impatti del lavoro dei Laboratori possono essere raggruppati in due macrocategorie: effetti di natura economica ed effetti di natura socio-istituzionale.

Effetti di natura economica

Nella prima categoria rientrano gli impatti strettamente connessi all'attuazione di progetti integrati di sviluppo efficaci, in grado di intercettare e mettere a valore risorse e potenzialità esistenti. Su questo aspetto il lavoro svolto sinora evidenzia il raggiungimento di alcuni importanti presupposti e condizioni favorevoli alla costruzione di simili progetti integrati.

Tali presupposti consistono in una raccolta e organizzazione delle informazioni sui territori, una verifica degli spazi di intervento, una verifica del grado nel quale, all'interno di questi spazi, una progettazione soddisfacente si è già prodotta o deve ancora essere prodotta, una argomentazione e una valutazione su quali sono gli ambiti privilegiati nei quali intervenire e quale deve essere la direzione dell'intervento. Tali passaggi, in parte anche di razionalizzazione di informazioni già note, rappresentano un patrimonio importante sia per le istituzioni e i vari soggetti coinvolti nel disegno dello sviluppo a livello locale, sia per la Regione.

Le criticità che hanno interessato il processo, e alle quali si è data evidenza nel capitolo 2, hanno reso questi esiti meno incisivi di quanto sarebbero potuti essere. Un *timing* più favorevole all'approfondimento dei campi di analisi avrebbe reso il lavoro più soddisfacente. Un rapporto più fluido con le Amministrazioni provinciali "storiche" avrebbe indotto una maggiore valorizzazione delle analisi, degli studi e delle ricerche già svolte in anni precedenti, anche in un'ottica critica, di verifica di quei risultati, di privilegiamento dei temi in passato relativamente sacrificati.

All'influenza di questi elementi si è sovrapposta l'influenza della diversa e disomogenea dotazione di competenze e di giorni-uomo di cui i Laboratori si sono avvalsi. Tale disomogenea dotazione ha certamente avuto un ruolo in alcune insufficienze che i Laboratori stessi indicano, e ad alcune occasioni mancate.

La diagnosi poteva risultare, talvolta, più incisiva se supportata da una maggiore capacità interpretativa. Il livello di approfondimento di alcune questioni poteva essere più pronunciato. Alcune problematiche di lunga data (come per esempio il governo degli usi civici nelle Barbagie) o di origine più recente, potevano essere affrontate con un taglio più riflessivo, critico e propositivo. La stessa individuazione delle priorità di intervento poteva risultare più forte e selettiva, capace di discriminare argomentando. L'elenco delle proposte di progetti integrati contenuto nei Rapporti d'Area individua un quadro piuttosto ampio di possibilità di intervento per la progettazione integrata.

Effetti di natura istituzionale

Il primo effetto rilevato è un incremento di fiducia. Esso ha due aspetti, uno riguarda le istituzioni pubbliche locali ed uno i privati. In relazione ai privati, la ripresa di un'azione forte di accompagnamento e di stimolo alla progettualità pubblica e privata, attuata attraverso il lavoro dei Laboratori, ha contribuito a costruire un clima di maggior fiducia suscettibile di sostenere le iniziative di cooperazione. Ancora tali iniziative (che dovranno confluire formalmente in Partenariati di progetto) non si sono manifestate o non sono nate. Il Laboratorio ha concentrato la propria azione sull'individuazione degli ambiti prioritari della politica locale di sviluppo, mentre poco, giocoforza, ha potuto dedicare al sostegno ai progetti nascenti di collaborazione tra imprese, legate a investimenti congiunti o interdipendenti. Solo nella fase attuale (posteriore all'Avviso pubblico di maggio 2006) i Laboratori sono nella condizione di svolgere attività mirate di accompagnamento a favore della redazione delle manifestazioni di interesse in vista della formazione dei Partenariati di progetto.

Per quanto riguarda le istituzioni locali, la fiducia generata dal lavoro dei Laboratori deriva dall'aver reso maggiormente trasparenti i processi di decisione pubblica, aver scoraggiato le operazioni e i comportamenti opportunistici e rafforzato la cultura della legalità. La presenza del Laboratorio e l'implementazione di politiche partecipative ha indotto cambiamenti nella *governance* locale e della cooperazione tra gli enti. In alcuni contesti il Laboratorio è divenuto un riferimento riconosciuto per lo sviluppo delle connessioni tra i soggetti pubblici, la creazione e la condivisione di conoscenza, la gestione di relazioni istituzionali. La percezione diffusa è che più amministrazioni si rivolgono alla politica di sviluppo con maggiore consapevolezza e senso di responsabilità.

Variabilità degli esiti e senso dei Laboratori

Non tutti i Laboratori hanno raggiunto, con la stessa intensità o secondo lo stesso mix, gli effetti sopra indicati, sia sul versante della qualità delle proposte propedeutiche alla definizione dei progetti, sia sul versante istituzionale e delle relazioni tra soggetti. Quali condizioni hanno avuto un'influenza su questa variabilità? Esistono elementi non riconducibili agli aspetti già visti (competenze, giorni-uomo utilizzabili, clima di rapporti con la Provincia, ecc.) che luogo per luogo hanno avuto influenza sulla variabilità degli esiti?

Dalle interviste è ricavabile una risposta affermativa: esistono *ulteriori* specifiche condizioni che hanno avuto un'influenza, hanno reso l'azione dei Laboratori variamente efficace. Esse riguardano il *senso* del lavoro dei Laboratori, a cui si collega il grado di *autonomia* col quale essi hanno interpretato il margine di *discrezionalità* che la Regione ha loro riservato.

Seguendo questa ipotesi interpretativa, tre profili di Laboratori si sono manifestati *nella realtà del processo*, indipendentemente (riteniamo) sia dalla volontà consapevole della Regione sia, in buona misura, anche dalla scelta intenzionale dei protagonisti.⁴⁹

- Il primo profilo è il Laboratorio “*sportello della Regione*”. Il senso che il Laboratorio attribuisce al proprio lavoro è polarizzato dall'idea di *offrire un servizio* al territorio: informazioni affidabili e tempestive, attività organizzative, conoscenza sistematizzata; e, in direzione inversa, *funzionare quale antenna* efficace per l'Amministrazione regionale.
- Il secondo profilo è il Laboratorio “*promotore di cambiamento istituzionale*” o, per certi versi, agente di “*rottura*” di stili di decisione e azione, comportamenti consolidati delle amministrazioni, modi di relazione tra istituzioni e cittadini radicati e considerati ovvii. In questo caso il Laboratorio attribuisce al proprio operato il senso primario di rafforzare l'*inclusione* e la *trasparenza* dei processi di decisione.
- Il terzo profilo è il Laboratorio “*progettista*”: elaboratore di conoscenza (locale e non solo) per costruire proposte istituzionalmente accettabili dal sistema locale, tecnicamente realizzabili con le risorse di cui nel locale si dispone, ed economicamente vincenti in relazione ai mercati (a vari livelli a seconda dei casi: locale, regionale, nazionale, estero) verso i quali le proposte, in quanto mirate a obiettivi di sviluppo, devono necessariamente guardare, anche quando concentrate sulla creazione di pre-condizioni alla competizione economica.

Tre commenti, a valle di questa tipizzazione.

Il primo. I tre profili sono possibili, si sono di fatto incarnati (o semi-incarnati) nei Laboratori reali, *nell'ambito dell'attuale quadro di principi, approccio e regole*; essendo cioè *pienamente compatibili* col disegno della Regione. Così nessuno dei tre Laboratori per intendersi, nemmeno il Laboratorio-“progettista”, rispecchia un modello tecnocratico: un modello cioè nel quale è persa la componente di coinvolgimento e partecipazione che la Regione ha intenzionalmente voluto dare al suo disegno, allo scopo di generare effetti sociali e non puramente amministrativi. Tutti rispettano il mix di competenza tecnica, apertura alla partecipazione, cooperazione istituzionale che caratterizza l'esperimento della Regione.

Il secondo. Tutti e tre i profili sono rappresentati tra i Laboratori. Il Laboratorio di Nuoro è quello che, a nostro giudizio, più si avvicina al secondo tipo e ne incarna l'approccio, le motivazioni e il tipo di impegno. Il Laboratorio di Sassari è quello che probabilmente meglio incarna (vorrebbe incarnare, in un ordinamento più favorevole) il profilo del Laboratorio progettista, impegnato nel montare progetti, avendone compreso le condizioni di fattibilità, e avendo lavorato con gli attori per averne l'adesione e il consenso. Il Laboratorio del Medio Campidano è quello che più di altri, a noi

⁴⁹ Infatti le notazioni che seguono, è bene specificarlo, non rispecchiano ma reinterpretano contenuti tratti dalle interviste secondo una chiave che è solo nostra e di cui ci assumiamo la responsabilità.

pare, ha espresso le ansie e le attese legate all'essere un'efficace e non prevaricatrice *longa manus* della Regione, e al tempo stesso una sponda istituzionale sicura in un neo-ambito provinciale ancora poco organizzato. Gli altri Laboratori si avvicinano, ma meno nettamente, all'uno o all'altro dei tre profili.

Il terzo. Il grado nel quale ogni Laboratorio reale si approssima all'uno o all'altro profilo, il tipo di indirizzo che tende a privilegiare, appare dipendere dall'intreccio tra l'*individualità del Coordinatore tecnico* (personalità e credenze, conoscenze ed esperienza professionale) e *specificità del contesto territoriale* (tessuto economico-produttivo, funzionamento delle amministrazioni locali). La sensazione (e l'ipotesi) cioè, è che l'orientamento prevalente del Laboratorio, il suo modo di concepirsi, diverso a Nuoro, a Sassari o a Sanluri, sia il prodotto del modo nel quale il Coordinatore tecnico *pensa che sia adeguato comportarsi in quel particolare contesto*: un ragionamento che appunto risente tanto della storia individuale pregressa del Coordinatore quanto del contesto, senza che sia possibile districare più di tanto un elemento dall'altro.

La discrezionalità riservata dalla Regione ai Laboratori (necessaria in quanto un governo assennato dei Laboratori decentrati sarebbe stato impossibile da assicurare per via di prescrizione o programmazione rigida) finisce così per intersecarsi con una dimensione individuale, non ulteriormente riducibile. E' questa dimensione da considerare intangibile o non orientabile? Certamente no. La selezione delle competenze, la formazione ex ante, la formazione in itinere e il sostegno all'apprendimento sul campo, sono tutte possibilità a cui affidare una più adeguata interpretazione dell'identità del Laboratorio, ove essa sia riconosciuta opportuna.

Ma prima di eventualmente procedere in questa direzione, occorre riflettere sullo spettro dei profili. Essi non sono equivalenti, non producono gli stessi risultati né in itinere né alla fine dell'azione del Laboratorio. Quale di essi la Regione considera più adeguato sullo sfondo delle proprie valutazioni e strategie? E inoltre: conviene andare verso una maggiore standardizzazione, o conviene mantenere una varietà di interpretazioni, Laboratori con diverse identità in ragione della diversità dei contesti e dei loro bisogni? In questa seconda ipotesi, quali tratti del contesto prendere in considerazione allo scopo di decidere quale tipo di identità il Laboratorio deve maturare?

Per riassumere: la discrezionalità di cui hanno goduto, ha condotto i Laboratori a diverse interpretazioni di sé e della propria missione. Conviene operare un riallineamento delle esperienze (senza normalizzare, il che sarebbe un controsenso, data appunto la scelta fondamentale di discrezionalità)? In che direzione? E se invece non conviene riallineare ma mantenere-sviluppare una pluralità di stili, verso quale evoluzione conviene muoversi e dove?

Queste domande si intrecciano strettamente con gli interessi di ricerca della seconda parte di questo lavoro, dedicata a esplorare il possibile (e auspicabile) futuro dei Laboratori di progettazione, anche alla luce dell'evolversi della politica territoriale della Regione e delle sue scelte di programmazione.⁵⁰

⁵⁰ L'elaborazione della seconda parte della ricerca è prevista nel corso dell'estate, e il Rapporto nel settembre 2006.