

ASSE IV DEL POR FESR PUGLIA

NOTA METODOLOGICA

PER LA DEFINIZIONE DELLA PROCEDURA DI INTEGRAZIONE ATTIVA TERRITORIALE E L'IMPLEMENTAZIONE DI SISTEMI AMBIENTALI E CULTURALI REGIONALI

A cura di P.Montalbano e F. Palumbo¹

Premessa

1. Le analisi territoriali e di attrattività sono concordi nell'evidenziare che la Regione Puglia, nonostante la dotazione relativa di un patrimonio naturale diffuso su gran parte del territorio regionale² e di una ricca offerta in termini di patrimonio culturale³ non presenta un livello di attrattività adeguato alle proprie potenzialità. Ciò si ripercuote, in chiave turistica, sull'elevata stagionalità dei flussi, bassa incidenza percentuale del turismo internazionale; scarsa capacità di attrazione del turismo culturale e verde ma rappresenta, più in generale, un freno allo sviluppo socio-economico complessivo, nonché alla piena e completa partecipazione al processo di co-sviluppo nell'ambito del Mediterraneo allargato ed alle catene globali del valore.
2. Come sottolineato dal QSN 2007-2013, in uno scenario globale caratterizzato dalla crescente mobilità delle persone e dei capitali, la valorizzazione dei propri **vantaggi comparati diventa l'elemento chiave di competitività internazionale dei territori**. Tali vantaggi comparati risiedono, in primo luogo, nella **dotazione relativa di risorse naturali, paesaggistiche e culturali, specifiche del territorio e non altrove riproducibili**. La "cultura" del territorio, intesa nel senso più ampio del termine⁴, rap-

¹ Francesco Palumbo (Direttore d'Area); Pierluigi Montalbano (coordinatore del Tavolo Tecnico).

² La Regione conta 2 parchi nazionali (Alta Murgia e Gargano), 18 parchi regionali e 3 aree marine protette per un totale di superficie protetta di circa 120.000 ettari.

³ Nell'ambito del quale spiccano due beni considerati dall'UNESCO "Patrimonio dell'Umanità": i Trulli di Alberobello e Castel del Monte di Andria.

⁴ Il termine cultura, o patrimonio culturale, è qui inteso nella sua accezione più ampia, quale insieme eterogeneo di risorse, tangibili ed intangibili, che vanno dal c.d. "heritage", cioè il patrimonio monumentale, museale, archeologico e storico, ai beni culturali "prodotti" quali le arti viventi e tutte le manifestazioni culturali basate sulla *performance*, a tutte le attività ricreative in generale, alle risorse naturali e paesaggistiche, che hanno come caratteristica comune quella di identificare in mo-

presenta, in quest'ottica, non soltanto l'asset principale di uno sviluppo socio-economico partecipato ma anche il ***principale fattore di competitività internazionale***, con effetti ed impatti significativi, diretti ed indiretti, sulla produttività e competitività dei beni e servizi, non ricollegabili esclusivamente ai tradizionali riferimenti all'ambiente ed al turismo.

3. Come testimoniato dal “caso Puglia”, la dotazione relativa di patrimonio ambientale e culturale non è di per sé condizione sufficiente ad attivare processi di sviluppo *culture based*. ***Senza l'attivazione, a regia regionale, di percorsi strategici integrati non è possibile infatti trasformare tali potenzialità in concreti vantaggi competitivi sul mercato internazionale e, per tale via, in percorsi avanzati di sviluppo socio-economico.*** A tal fine è, tuttavia, necessaria una piccola “rivoluzione culturale” che ponga al centro della promozione dello sviluppo locale non più esclusivamente le “catene del valore” economico-produttive, ma l'insieme delle relazioni economiche e sociali che caratterizzano un determinato territorio/comunità, a loro volta funzione diretta del proprio patrimonio culturale. Inoltre, è necessario promuovere in chiave internazionale la valorizzazione delle specificità culturali del territorio locale, attraverso sia l'attivazione di processi innovativi miranti alla riqualificazione e gestione delle risorse esistenti, sia alla riscoperta e valorizzazione dei legami immateriali *e delle relazioni che il territorio è in grado di sviluppare attorno alla valorizzazione del proprio patrimonio culturale.* Ciò richiede, pertanto, di allontanarsi da una visione eccessivamente tradizionale del patrimonio culturale, incentivando sia i soggetti pubblici che quelli privati ad una visione innovativa ed evolutiva delle risorse e dei processi culturali e la promozione di processi avanzati di integrazione funzionale, gestionale, tecnologica e sostanziale.
4. E' pertanto evidente l'esigenza di **un'azione a regia regionale** di natura strategica tesa, non soltanto al completamento delle iniziative di valorizzazione del patrimonio disponibile, bensì allo sfruttamento delle ***economie distrettuali a livello locale*** in grado di incidere strutturalmente sulla capacità di attrazione della regione e di alimentare, per tale via, un percorso di sviluppo endogeno intrinsecamente sostenibile, del tipo ***culture based***. E' infatti importante tener presente che l'avvio di significativi processi di co-sviluppo su scala internazionale non riguarda esclusivamente la capacità di instaurare rapporti di interscambio con l'estero, esclusivamente di natura finanziaria e/o commerciale, attraverso specifici soggetti e settori, presi singolarmente o a “*cluster*”, nell'ambito di contesti spaziali indefiniti, bensì la capacità di realizzare una consapevole e completa partecipazione del “territorio” nel suo complesso, inteso come ***“sistema reticolare”***, spazialmente delimitato, in cui nascono modelli cognitivi ed organizzativi comuni, nell'ambito delle dinamiche politiche,

do peculiare un dato territorio e/o comunità (Scandizzo P.L., *Capitale Sociale, Istituzioni e sviluppo*, Denaro Libri, 2003).

economiche, tecnologiche, finanziarie ed informative che si instaurano a livello globale.

5. Gli **effetti attesi** sono, nel breve termine, l'espansione delle presenze turistiche nazionali ed internazionali; lo stimolo ai consumi turistici interni della regione; la promozione della destagionalizzazione; la crescita diretta e indiretta di valore aggiunto. L'azione integrata di salvaguardia e valorizzazione delle risorse ambientali, paesaggistiche e culturali della regione non rafforza, tuttavia, solo l'attrazione di visitatori e turisti. Essa aumenta anche la generale capacità della regione di attrarre flussi di risorse — umane, produttive, finanziarie, tecnologiche, artistiche — fondamentali per lo sviluppo territoriale. Ciò implica tuttavia un intervento diretto a favorire l'identificazione unitaria ed identitaria dei sistemi territoriali e delle reti di beni culturali, il loro sviluppo, la loro integrazione con il complesso delle risorse diffuse a livello locale, il loro inserimento in reti di valorizzazione interregionali ed euro mediterranee.

La strategia “a regia regionale”

6. L'azione regionale nel campo della cultura, ambiente e turismo è ispirata all'adozione, a regia regionale, **di una strategia di “integrazione fra sistemi”**, fondata sulla valorizzazione del territorio “reale” e **connessa ai processi di pianificazione e sviluppo delle dieci Aree Vaste** (V. Strategia PPA Asse IV).
7. Tale strategia si concretizza nella realizzazione **di “azioni di sistema” a valere sull'Asse IV FESR con il diretto coinvolgimento di tutte le sue Linee di intervento 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4 del PPA**. Ulteriori integrazioni vengono definite con interventi compresi nell'Asse VII del POR FESR Puglia; con le operazioni individuate nella programmazione di Area Vasta, ammissibili all'Asse IV, nonché con le strategie ed interventi previsti nell'ambito dei STL e dei programmi di valorizzazione territoriale di natura interregionale e nazionale (POIN, PAIN, Poli Museali)
8. In particolare, la strategia si concentrerà sui seguenti aspetti:
 - a. **completamento e la valorizzazione** delle migliori esperienze avviate nel corso della programmazione 2000-2006;
 - b. promozione di **progetti di valorizzazione** ad alto rendimento sociale ed economico, nonché innovativi sul piano tecnologico e gestionale ed attivazione di **nuove iniziative** coerenti con le strategie di settore e ben integrate nei contesti territoriali di riferimento;
 - c. definizione di **iniziative a regia regionale** di valenza politica e strategica che, pur se ricadenti su uno specifico territorio, per la loro valenza e dimensione generano un ricadute positive su tutto il territorio

regionale e una risonanza a livello nazionale e internazionale (vedi *grandi progetti, progetti cardine* ecc.);

- d. messa **a sistema delle risorse ambientali e culturali** per una gestione efficiente ed una fruizione ordinata e sostenibile del patrimonio territoriale e favorire la creazione di “**sistemi ambientali e culturali (SAC)**” integrati a livello territoriale, in cui garantire una fruizione unitaria, qualificata e sostenibile del patrimonio di ambiente e cultura della regione.
- e. Affiancamento dei “sistemi ambientali e culturali” con la promozione di prodotti turistici coerenti con la realtà regionale e con le sue potenzialità territoriali, **anche attraverso la creazione di “Sistemi Turistici Locali”**⁵ connotati da specializzazioni tematiche e territoriali, nonché con il pieno coinvolgimento del tessuto produttivo, lo sfruttamento di economie di distretto, la generazione di nuova imprenditorialità, la formazione di partenariati pubblico-privati;
- f. analogamente, **integrazione dei sistemi turistici, culturali ed ambientali pugliesi negli interventi del Programma Operativo Interregionale (POIn)** “Attrattori culturali, naturali e turismo”, in particolare per quanto riguarda la valorizzazione ed integrazione su scala interregionale dei Poli e degli attrattori culturali, naturali e paesaggistici in essi localizzati, anche in coordinamento con le iniziative Mi-bac e MinAmbiente.
- g. Integrazione dei sistemi culturali ed ambientali dei territori pugliesi all’interno delle dinamiche di **apertura internazionale e cooperazione territoriale europea**, con l’obiettivo di rafforzare fortemente l’inserimento della Puglia nello spazio mediterraneo e moltiplicare le opportunità di sviluppo dell’euroregione adriatica, nonché acquisire una nuova logica di finanziamento per l’insieme dei progetti territoriali;

COSA FARE: Passaggi operativi per l’avvio della “progettazione integrata attiva” d’Asse nell’ambito della Programmazione 2007-2013

1. La strategia a regia regionale prevede i seguenti passaggi operativi:
 - a. **Attività di concertazione** con i territori (Aree Vaste, STL, ecc.) a valere sul complesso degli interventi sul territorio da parte di **Ministeri, Regione ed Enti locali** territoriali. Al fine di rispettare i vinco-

⁵ I Sistemi Turistici sono “contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali caratterizzati dall’offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell’agricoltura e dell’artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate” (Legge 135 del 2001).

li alla spesa comunitaria dell'n+2 e le aspettative provenienti dai territori, tale strategia sarà articolata su un doppio orizzonte temporale: attività di più immediata di realizzazione legate a progetti cantierabili o in corso di realizzazione (2009-2010); attività da realizzare in una prospettiva di medio periodo (2013);

- b. L'adozione di un **Piano di Interventi Plurifondo** (Poin/Pain ma anche PO Fers, PAR/FAS, risorse ordinarie ecc.) che leghi i singoli interventi ad un approccio complessivo, evitando il finanziamento di pluralità di progetti non coerenti tra loro e di scarso impatto socio-economico complessivo. Ciò anche al fine di diffondere sul territorio una cultura – spesso assente nelle Regioni CONV - di concorrenzialità fra le proposte progettuali, senza pre-assegnazione delle risorse su base territoriale (vedi cooperazione territoriale), nonché di accesso anche ai programmi a gestione diretta dell'UE (vedi strumento finanziario LIFE che supporta i progetti di rigenerazione territoriale basati sulla conservazione dell'ambiente e della natura). Al fine di determinare un maggior impatto socio-economico sul territorio si può prevedere l'identificazione di “grandi progetti” e/o di progetti pilota dotati di risorse adeguate;
- c. L'identificazione e l'avvio dei “**Sistemi territoriali ambientali e culturali**” quale strumento operativo del processo di integrazione attiva. Il passaggio dal piano di interventi plurifondo all'adozione dei sistemi è marcato dal **requisito dell'organizzazione** delle aggregazioni territoriali e dalla presenza di **un'idea forza** capace di promuovere percorsi avanzati di attrattività regionale, anche relativamente ai flussi turistici, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo socio-economico e la cooperazione territoriale internazionale.

2. **COME FARE: Fasi del processo** di integrazione attiva territoriale a regionale regionale

Fase negoziale (definizione delle strategie e delle azioni di valorizzazione coerenti con la strategia di integrazione attiva d'Asse): Cosa fare subito?

Tale fase consiste nella promozione di un processo negoziale collegato all'**implementazione dei Piani stralcio**, capace di: 1) *favorire le coerenze* della programmazione di Area Vasta con l'insieme degli strumenti della programmazione regionale, ed il finanziamento di progetti immediatamente cantierabili; 2) promuovere un *processo virtuoso di coordinamento* delle iniziative progettuali regionali e territoriali attraverso la definizione congiunta di un **Piano degli Interventi Plurifondo** capace di favorire, entro il 2010, un elevato *leverage finanziario* ed un impatto significativo sullo sviluppo socio-economico sul territorio. All'interno del piano si collocano anche le

iniziative della Regione in corso e/o in programmazione presso gli assessorati.

Soggetti coinvolti: durante tale fase sarà avviata una procedura partenariale, a regia regionale, indirizzata e asseverata dagli Assessorati competenti, con le Aree Vaste e i principali *stakeholder* locali attraverso la creazione di specifici **Tavoli negoziali**.

Output del processo negoziale sarà l'adozione di un **Protocollo d'intesa fra Ministeri interessati, Regione e Area Vasta**.

Fase di Premialità e Rimodulazione:

Al fine di promuovere una cultura dell'integrazione e dell'organizzazione gestionale, la Regione introdurrà una **premialità finanziaria** ai territori **organizzati** e dotati di **un'idea forza** per la realizzazione di "sistema ambientali e culturali regionali" dotati di specifici pre-requisiti e caratteristiche (vedi appendice A). Durante tale fase si perverrà alla "delimitazione geografica" del sistema ed all'identificazione degli attori coinvolti (con la costituzione di un Comitato promotore); alla specificazione dell'idea-forza del progetto di valorizzazione territoriale e della visione strategica di lungo periodo per lo sviluppo locale e l'attrattività, anche in chiave turistica; all'identificazione della forma di gestione più adatta sotto il profilo giuridico amministrativo ed all'approvazione di un Piano finanziario auto-sostenibile. Tale fase di pianificazione sarà dedicata a disegnare il **Piano Strategico (PS) del progetto di valorizzazione territoriale** attraverso il coinvolgimento e la consultazione degli attori coinvolti e dei soggetti beneficiari, all'interno di un Comitato Tecnico, costituito da esperti e specialisti e dai responsabili dei servizi regionali coinvolti. Il Piano, ed il relativo processo, dovrà essere adattato alle specificità culturali, sociali ed istituzionali locali; l'attitudine alla partecipazione ed alla qualità del partenariato.

Soggetti coinvolti: Comitato promotore e Comitato tecnico, costituito da esperti e specialisti e dai responsabili dei servizi regionali coinvolti;

Output: Piano Strategico con indirizzi per la rimodulazione della programmazione in corso nel nuovo PPA 2011-2013 o dei prossimi fondi FAS;

Fase di realizzazione delle azioni di valorizzazione integrata:

Tale fase consiste nell'avvio e nella messa in opera del Piano delle Attività (PdA) e nella realizzazione dei progetti e degli investimenti in esso previsti, eventualmente prevedendo l'avvio di progetti-pilota territoriali. Durante tale fase sarà necessario attivare specifiche azioni di gestione, controllo e valutazione dell'attuazione del PdA.

Soggetti coinvolti: Organismo gestore e Comitato Tecnico, **Output: PdA;**

Attività e cronogramma

1. *Avvio Tavolo Tecnico Regionale (8.10)*
2. *Screening interventi e “mappa cognitiva” per AV (sc. 15.10)*
3. *Avvio ed implementazione Concertazione territoriale (10 Tavoli territoriali)
(dal 15.10 al 15.12)*
4. *Processo partenariale pre-valutazione STL (dal 15.10 al 15.12)*
5. *Elaborazione procedure amministrative e finanziarie dei “Sistemi ambientali e culturali” (dal 15.10 al 15.12)*
6. *Elaborazione e firma dei Protocolli d’intesa dei Piani degli Interventi Pluri-fondo (dal 1.12 al 31.12)*
7. *Attuazione del Piano degli Interventi, individuazione ambiti e costituzione dei comitati promotori dei “sistemi ambientali e culturali” (dal 1.1.2010)*

Responsabili:

- **NVR/DPS:** *Prime indicazioni valutazione Piani Strategici AV (15.10); Prime indicazioni valutazione ex post programmazione 2000-2006; screening progetti ministeri;*
- **Task force regionale AV:** *Screening interventi Piani Strategici AV (15.10); selezione soggetti e organizzazione tavoli territoriali;*
- **Servizi:** *Pre-valutazione “stralcio”; elaborazione piattaforma iniziative regionali(15.10); selezione soggetti;*
- **ARTI:** *Elaborazione linee metodologiche (15.10) e Assistenza ai Servizi sull’integrazione attiva; completamento mappa cognitiva (15.10); supporto*

*tecnico-scientifico all'elaborazione dei "sistemi ambientali e culturali";
comunicazione interna ed esterna;*

- ***AT FESR:** Elaborazione procedure di gestione finanziaria, procedurale e fisica del Piano degli Interventi Plurifondo e dei "sistemi ambientali e culturali" e del raccordo con il sistema di monitoraggio e controllo;*
- ***AT Unioncamere:** Elaborazione bozza mappa cognitiva (15.10); Coordinamento ed integrazione POIn/PAIn Tavoli; Verifica formale e sostanziale domande STL; Elaborazione strategia di sistema e criteri di valutazione; avvio processo partenariale nell'ambito dei tavoli territoriali;*
- ***AT SVI:** Coordinamento ed integrazione progettuale Poli Museali Tavoli; Screening attività ministeri; AT Tavoli territoriali*
- ***AT Urbanistica:** Condivisione documenti tavoli AV (15.10); Gestione rapporti AV e Organizzazione Tavoli*
- ***AT FORMEZ:** Organizzazione Tavoli territoriali e AT processo partenariale; elaborazione bozze protocolli d'intesa;*

APPENDICE A - I SAC (Sistemi Ambientali e Culturali) regionali

I “sistemi territoriali ambientali e culturali” rappresentano “**aggregazioni di risorse territoriali organizzate**” (territoriali e tematiche) capaci di promuovere percorsi avanzati di attrattività regionale, anche relativamente ai flussi turistici, con l’obiettivo di favorire lo sviluppo socioeconomico e la cooperazione territoriale internazionale.

3C: Le Caratteristiche SAC:

Complessità: I SAC sono “sistemi e/o progetti territoriali”. Non possono essere assimilati a singoli beni, siti o altri “oggetti territoriali” scollegati dal contesto relazionale;

Co-interesse I SAC sono “sistemi di relazioni”, basate su forme di coesione e coordinamento, pubblico-privato, orientate al perseguimento di forme di valorizzazione integrata territoriale aventi benefici diffusi sul territorio;

Cooperazione: I SAC prevedono un approccio cooperativo e non conflittuale che implica la messa in rete di attori, risorse e competenze al fine di favorire economie di scala, sinergie, modelli organizzativi e di gestione comuni ed impatti significativi sul territorio

Condizioni necessarie per l’individuazione dei SAC (pre-fattibilità):

- a. **Approccio “bottom up” e presenza di un “sistema locale”:** I SAC non possono essere semplicemente un atto programmatico regionale e/o di natura politico-strategica. Essi comportano bensì la valorizzazione del “territorio reale”, fondandosi sulla rete di relazioni pre-esistente e contribuendo alla realizzazione concreta di un’esigenza di **cooperazione spontanea** degli attori del territorio di dimensione sovra locale (vedi processo Aree Vaste);
- b. **Esistenza di un patrimonio culturale & ambientale di rilievo (materiale ed immateriale)** La presenza di un patrimonio culturale ed ambientale di rilievo rimane il perno, la “materia prima” del progetto di valorizzazione e di attrattività territoriale. Da sottolineare, tuttavia, che benché non tutti i territori presentino eccellenze culturali ed ambientali, la vocazione alla valorizzazione culturale è composta da un insieme di componenti (sociali, economiche, infrastrutturali, istituzionali, ecc) di cui i territori associati possono essere dotati in maniera diversificata (ecco perché i SAC sono un processo territoriale complesso e non va limitato alla singola emergenza culturale e/o ambientale).
- c. **Dotazione di infrastrutturazione di base (di collegamento fisico e non)** (rappresenta il veicolo principale di collegamento delle reti di relazioni spontanea e contribuiscono in maniera determinante alla valorizzazione complessiva del territorio)

- d. **Potenzialità socio-economica** (non può esistere progetto di valorizzazione fondato sulla debolezza economica e sociale, l'arretratezza ed il mancato progresso tecnologico)
- e. **Presenza di istituzioni pubbliche e private a supporto del sistema** (parimenti non può esistere progetto di valorizzazione se la fragilità dei sistemi istituzionali accentua il distacco fra bisogni della popolazione e decisori pubblici o se la differenza di posizioni si trasforma in conflitto di interessi senza composizione istituzionale)
- f. **Identità locali suscettibili di proporre un'immagine unitaria e riconoscibile del territorio ancorata allo sfruttamento di "risorse dominanti"** Le "emergenze" culturali ed ambientali di cui al punto b devono avere caratteristiche tali da rappresentare una "centralità" evidente all'interno delle "dinamiche territoriali", sia in riferimento alla dimensione prettamente culturale, sia più in generale alla dimensione socio-economica ed alle potenzialità in termini di collegamenti, materiali ed immateriali, con l'esterno, anche in termini di attrattività regionali, devono cioè caratterizzarsi come beni pivot.

Fasi del Processo SAC:

Fase preparatoria (ideazione e identificazione del SAC): Chi e perché? Tale fase preliminare dovrà tracciare il profilo del contesto territoriale del SAC (articolato nei 4 sub-sistemi sopra richiamati), pervenire ad una prima "delimitazione geografica" ed all'identificazione degli attori coinvolti (eventuale costituzione del Comitato promotore); proporre l'idea-forza del progetto di valorizzazione territoriale e la visione strategica per lo sviluppo locale e l'attrattività, anche in chiave turistica. **Output: Studio di fattibilità**

Fase di pianificazione (definizione delle strategie e delle azioni di valorizzazione integrata): Come e quando? Tale fase di pianificazione sarà dedicata a disegnare il Piano Strategico (PS) del progetto di valorizzazione territoriale attraverso il coinvolgimento e la consultazione degli attori coinvolti e dei soggetti beneficiari. Il Piano, ed il relativo processo, dovrà essere adattato alle specificità culturali, sociali ed istituzionali locali; l'attitudine alla partecipazione ed alla qualità del partenariato. **Output: Piano Strategico;**

Fase di realizzazione (definizione delle strategie e delle azioni di valorizzazione integrata): Cosa fare? Tale fase consiste nell'avvio e nella messa in opera del Piano delle Attività (PdA) e nella realizzazione dei progetti e degli investimenti in esso previsti, eventualmente prevedendo l'avvio di progetti-pilota territoriali. Durante tale fase sarà necessario attivare specifiche azioni di gestione, controllo e valutazione dell'attuazione del PdA, attraverso l'istituzione di un Organismo gestore e di un Comitato Tecnico, costituito da esperti e specialisti e dai responsabili dei servizi regionali coinvolti; **Output: PdA;**

Principali elementi dei SAC:

- **Approccio bottom up**

- **Capacità tecnico-scientifica di pianificazione del processo, emersione delle criticità e orientamento del processo**
- **Approccio partneriale con i principali attori del territorio (pubblici e privati) e importanza del processo di concertazione (tavoli territoriali)**
- **Piano Strategico e finanziario e individuazione di Progetti Pilota**
- **Struttura organizzativa**
- **Controllo e monitoraggio**