



**L'APPROCCIO TERRITORIALE NELLA PIANIFICAZIONE
STRATEGICA: L'ESPERIENZA DELLA PROGRAMMAZIONE
TERRITORIALE IN SARDEGNA. ANALISI DEL MODELLO
ORGANIZZATIVO**

**Massimo Carboni
Sonia Congiu**

QUADERNI DI LAVORO

2017/02

**CENTRO RICERCHE ECONOMICHE NORD SUD
(CRENoS)
UNIVERSITÀ DI CAGLIARI
UNIVERSITÀ DI SASSARI**

Il CRENoS è un centro di ricerca istituito nel 1993 che fa capo alle Università di Cagliari e Sassari ed è attualmente diretto da Emanuela Marrocu. Il CRENoS si propone di contribuire a migliorare le conoscenze sul divario economico tra aree integrate e di fornire utili indicazioni di intervento. Particolare attenzione è dedicata al ruolo svolto dalle istituzioni, dal progresso tecnologico e dalla diffusione dell'innovazione nel processo di convergenza o divergenza tra aree economiche. Il CRENoS si propone inoltre di studiare la compatibilità fra tali processi e la salvaguardia delle risorse ambientali, sia globali sia locali. Per svolgere la sua attività di ricerca, il CRENoS collabora con centri di ricerca e università nazionali ed internazionali; è attivo nell'organizzare conferenze ad alto contenuto scientifico, seminari e altre attività di natura formativa; tiene aggiornate una serie di banche dati e ha una sua collana di pubblicazioni.

**www.crenos.it
info@crenos.it**

CRENoS – CAGLIARI
VIA SAN GIORGIO 12, I-09100 CAGLIARI, ITALIA
TEL. +39-070-6756406; FAX +39-070- 6756402

CRENoS - SASSARI
VIA MURONI 23, I-07100 SASSARI, ITALIA
TEL. +39-079 213511

**Titolo: L'APPROCCIO TERRITORIALE NELLA PIANIFICAZIONE STRATEGICA: L'ESPERIENZA DELLA
PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE IN SARDEGNA. ANALISI DEL MODELLO ORGANIZZATIVO**

ISBN: 978 88 9386 042 0

Prima Edizione: Settembre 2017

Cuec editrice © 2017
by Sardegna Novamedia Soc. Coop.
Via Basilicata n.57/59-09127 Cagliari
Tel. e Fax +39070271573

L'approccio territoriale nella Pianificazione Strategica: l'esperienza della Programmazione Territoriale in Sardegna. Analisi del modello organizzativo¹

Massimo Carboni (*CRENoS e RAS*)
Sonia Congiu (*RAS*)

Abstract

Il tema dello sviluppo economico, in relazione al controverso equilibrio *centro - periferia* è da sempre uno dei temi oggetto di analisi da parte di economisti e policy makers. Il tema dell'allocatione delle risorse (scarse) per l'attuazione delle politiche territoriali ha visto, a seconda dei momenti, il concentrarsi di politiche a favore dei centri urbani o dei centri periferici, in relazione anche ai fenomeni di spopolamento delle aree rurali. La questione che si pone non è tanto l'assenza di specifiche risorse a favore delle aree interne, quanto piuttosto un problema di governance delle politiche e dei processi decisionali che portano alla definizione degli interventi. Molto spesso, infatti, le politiche territoriali hanno rappresentato un trasferimento di risorse per iniziative prive di logica di sistema, che ha finito per essere una mera spartizione finanziaria tra i vari enti locali, priva di effettivo impatto sul territorio.

Il nuovo approccio della Programmazione Territoriale mira a garantire, da un lato, la concentrazione degli interventi in una logica sovracomunale di sistema, dall'altro, un processo partecipativo per la scelta delle priorità strategiche di ciascun territorio, fondato su un approccio "dal basso" che prevede l'assoluto protagonismo dei territori. Ciò nell'ottica di garantire non solo una maggiore qualità progettuale - e quindi una maggiore efficienza delle politiche territoriali - ma anche una effettiva responsabilizzazione degli attori locali nelle scelte strategiche, favorendo percorsi di sviluppo concreti e condivisi e, proprio per questo, maggiormente efficaci.

Keywords: Sardegna, programmazione territoriale, organizzazione regionale, economia del territorio.

¹ L'Introduzione e la sezione 2 "Genesi della nuova strategia di programmazione territoriale" sono a cura di Massimo Carboni; la sezione 3 "La Programmazione Territoriale" e le Conclusioni sono a cura di Sonia Congiu.

Introduzione

Un importante driver della politica regionale per lo sviluppo locale è la *valorizzazione delle aree interne*. Tali aree costituiscono una porzione significativa della Sardegna e possono rappresentare, se adeguatamente valorizzate, un importante motore di sviluppo per il territorio regionale, grazie all'enorme potenziale che le caratterizza in termini di ricchezze naturali, paesaggistiche e di saperi tradizionali. Sono, tuttavia, anche caratterizzate da gravi deficit di servizi in tema di sanità, istruzione, mobilità, connettività virtuale - servizi definiti "diritti di cittadinanza" - che riducono grandemente il benessere della popolazione locale. Come precisato nel Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019, infatti, l'obiettivo di ridurre il divario fra aree urbane ed interne in termini di opportunità, rappresenta uno dei principali obiettivi della Giunta Regionale nell'ottica di garantire pari opportunità a tutti i territori, mettendo a valore le esperienze derivanti dalle precedenti stagioni dello sviluppo locale attivate in Sardegna. Da questo punto di vista, al di là della *Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI)* portata avanti in tutta Italia dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, la Regione Sardegna, a partire dall'aprile 2015 ha dato avvio alla *Programmazione Territoriale*, che rappresenta - come indicato nel Programma Regionale di Sviluppo - l'attuazione della politica regionale per lo sviluppo delle aree interne e rurali (SRAD). Si tratta di un modello fondato su un approccio "dal basso", che prevede l'assoluto protagonismo dei territori nella definizione di progetti di sviluppo, considerati in una dimensione sopra locale alla scala minima dell'Unione di Comuni, ed una forte collaborazione fra gli enti pubblici territoriali ed il partenariato economico e sociale. Dal punto di vista programmatico inoltre, rappresenta la declinazione della Programmazione Unitaria al livello territoriale, in una logica di integrazione delle diverse fonti finanziarie (comunitarie, nazionali, regionali) e dei diversi strumenti (FESR, FEASR, FSE, FSC, PAC..).

Le pagine che seguono si propongono di analizzare il modello della Programmazione Territoriale, illustrandone gli elementi caratterizzanti e le principali novità metodologiche introdotte rispetto alle politiche attivate nelle precedenti stagioni dello sviluppo locale in Sardegna, nell'ottica di fornire un quadro esaustivo del modello organizzativo utilizzato.

2. Genesi della nuova strategia di programmazione territoriale

La strategia regionale sulla Programmazione Territoriale, sperimentata in Sardegna, sulla base di quanto delineato all'interno del Programma Regionale di Sviluppo 2014- 2019 (PRS) e ricompresa all'interno della strategia "Il Territorio e le reti infrastrutturali", può essere considerata come l'evoluzione di una molteplicità di strumenti e di esperienze - in alcuni casi interessanti, altre volte più deludenti - che hanno permesso agli operatori locali di acquisire competenze e un bagaglio tecnico-procedurale di gran valore. In breve, le passate programmazioni hanno costituito un valido presupposto per una più

efficace progettazione futura. Strumenti, metodologie e procedure sembrano, con la nuova strategia territoriale, aver raggiunto una maturità tale da assicurare da un lato, un pieno coinvolgimento degli attori locali nella scelta delle politiche di sviluppo, dall'altro lato, un pieno coinvolgimento del livello regionale nella definizione della strategia generale. Appare pertanto raggiunto l'obiettivo posto dalle amministrazioni locali, dai progettisti, e in generale dagli agenti di sviluppo, di servirsi delle esperienze passate di programmazione per individuare le *best practice* da utilizzare nell'attuazione di politiche territoriali.

Sin dalla nascita dell'Unione Europea il Mezzogiorno, grazie anche alle ingenti risorse finanziarie messe a disposizione dei programmi di sviluppo e finalizzate a creare una discontinuità rispetto al passato, riducendo il divario economico e accrescendo la competitività di lungo periodo, ha sperimentato diversi modelli di Programmazione negoziata, tutti indirizzati tuttavia verso un ridimensionamento del potere dell'autorità centrale a favore dei governi locali nell'eterno dualismo, *top-down* e *bottom-up*. L'ultimo decennio, nell'attesa di una definizione di un modello vincente di sviluppo locale, verrà ricordato come una perpetua contrapposizione delle prerogative delle autonomie locali e quelle del governo centrale (regionale) nella "distribuzione" delle competenze e delle scelte strategiche in tema di sviluppo, più finalizzate peraltro alla gestione delle risorse, che alla definizione di una vera politica di sviluppo economico. La contrapposizione *top-down* e *bottom-up*, a cui lo sviluppo locale sembrava ormai ancorato, sembra aver lasciato spazio a processi di concentrazione (o "*government*" del territorio), in cui il locale e il centrale partecipano attivamente a tutte le fasi di definizione delle politiche territoriali². Al di là della filosofia che anima la mano pubblica, nella fase di implementazione degli strumenti di policy, sembrano esser state superate le questioni aperte, che vanno dalla definizione più o meno ampia di competenze, alle realtà periferiche, fino alla definizione di procedure e prassi che portano all'effettiva spesa delle risorse. In sostanza, appaiono risolte le questioni politiche relative alla gestione dei processi di concentrazione e decentramento delle scelte strategiche, così come quelle relative alla gestione degli interventi. Questioni queste che costituivano il cuore della dialettica politica nell'attuazione della strategia territoriale, con strumenti quali: i Programmi Integrati d'Area (PIA), i Contratti di Programma (CP) i Contratti d'Area (CA) i Piani di Sviluppo Locale LEADER (PSL), i Progetti Integrati Territoriali (PIT) e i Patti Territoriali (PT).

Il Programma Regionale di Sviluppo³

Il nuovo approccio allo sviluppo locale, così come delineato dai documenti programmatici, parte considerando i tradizionali interventi come una pluralità di iniziative basate su una somma di politiche addizionali, con una scarsa attenzione alle politiche ordinarie, in particolare sui servizi essenziali che incidono sulla qualità della

² Si veda "La Programmazione negoziata" in Economia della Sardegna 13° Rapporto CRENoS (pp.36-41).

³ Approvato con Deliberazione della Giunta Regionale 41/3 del 21/10/2014.

vita e che spesso risultano fondamentali per la permanenza delle persone sul territorio e lo sviluppo di condizioni che favoriscano l'occupabilità. La Sardegna, nei suoi documenti di programmazione, ha fatto propria la strategia nazionale per le aree interne attraverso un approccio duale. Punta infatti, da un lato, a difendere ed incrementare l'offerta di servizi pubblici che fungono da precondizioni per lo sviluppo, dall'altro a stimolare la valorizzazione delle risorse sottoutilizzate, attraverso progetti di sviluppo locale che abbiano come obiettivo la crescita della domanda di lavoro. Ciò sia utilizzando il capitale territoriale esistente, che favorendo l'attrazione di risorse addizionali⁴. La citata politica, come già detto, si attua all'interno della Strategia 5 "*Il Territorio e le reti infrastrutturali*", attraverso la definizione del Progetto 5.8 "*La programmazione territoriale*", che a sua volta si declina in tre macro azioni:

- 5.8.1 – Verifica della sostenibilità amministrativa e istituzionale delle aree target e condivisione dello stato dell'arte
- 5.8.2 – Verifica degli strumenti in atto e elaborazione di piani di sviluppo individuando interventi, risorse e attori, stipula degli accordi con i territori
- 5.8.3 – Definizione dei cronoprogrammi, redazione e pubblicazione delle procedure per l'attuazione degli interventi, monitoraggio e valutazione

Gli obiettivi delineati dal PRS fanno emergere tutta una serie di questioni di non facile soluzione e su cui l'amministrazione regionale si è dovuta interrogare nelle fasi attuative del Programma.

La prima questione è relativa all'approccio territoriale alle politiche di sviluppo che non può prescindere dal processo di revisione dell'organizzazione degli Enti Locali, sia a livello nazionale, ma soprattutto a livello regionale. Il primo problema che si pone è pertanto la ricerca condivisa con i territori del modello di gestione che meglio si presti a rendere efficace l'azione di sviluppo, in termini di rivitalizzazione del capitale territoriale, di contrasto allo spopolamento e incremento del benessere individuale. In altri termini il primo problema che si pone è l'individuazione della dimensione minima ottimale per la definizione degli ambiti di intervento. Ancor prima della definizione degli strumenti attuativi del programma, anche in linea con la strategia nazionale, ciò che emerge è la volontà di definire degli ambiti territoriali ottimali, tali da scongiurare vecchie prassi di distribuzione "a pioggia" delle risorse o piuttosto attribuzioni finanziarie senza nessuna logica di sistema. Prassi, ad oggi, non del tutto superate, soprattutto a livello locale, dove le amministrazioni comunali sono spesso spinte da logiche localistiche, anziché tendere verso azioni di sistema capaci di generare i presupposti per la crescita e lo sviluppo. A questo proposito successivamente si argomenterà meglio sulla scelta dell'Unione dei Comuni come entità minima di riferimento per i progetti di sviluppo territoriale.

⁴ Programma Regionale di Sviluppo 2014 – 2019 DGR N. 41/3 DEL 21.10.2014.

La seconda questione pone l'accento sul rapporto Territorio – Regione e sul dialogo reciproco finalizzato all'elaborazione e alla definizione dei differenti piani di sviluppo territoriale. In particolare viene posto l'accento sul ruolo dell'amministrazione regionale a cui è assegnato il compito specifico di supportare i territori, non solo nella verifica ed individuazione degli strumenti di programmazione utilizzabili in base ai nuovi regolamenti comunitari, ma anche e soprattutto, nell'attività di accompagnamento nelle fasi di definizione dei progetti di sviluppo, basati sull'integrazione di strategie condivise. I territori hanno, quindi, un ruolo cruciale nella definizione delle politiche di sviluppo e l'amministrazione regionale deve veicolare e indirizzare le loro scelte verso gli strumenti operativi maggiormente confacenti alle diverse iniziative.

Il terzo e ultimo tassello definito dal quadro programmatico richiama in modo ancor più marcato la funzione dell'amministrazione regionale a supporto e accompagnamento dei territori nell'attuazione della strategia di sviluppo. Accompagnamento che parte dalla definizione della strategia, formalizzata in specifici accordi, nell'attuazione degli interventi fino alle fasi di monitoraggio e rendicontazione sui vari programmi comunitari e nazionali.

La Programmazione Unitaria

La Programmazione Unitaria 2014-2020, così come concepita dalla Giunta Regionale negli atti deliberatori si pone come obiettivo quello di fornire un quadro strategico-organizzativo e procedurale per il perseguimento delle priorità definite dalla Commissione Europea all'interno della Strategia Europa 2020. L'attuazione della strategia per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, trova infatti applicazione in una serie di obiettivi generali specificati nel corso della legislatura e contenuti nel già citato Programma Regionale di Sviluppo (PRS). A tal proposito la Regione Sardegna, per il settennio 2014-2020, ha deliberato con l'Atto di indirizzo strategico per la Programmazione Unitaria (D.G.R n 19/9 del 27.05.2014) l'adozione di un approccio unitario per l'utilizzo delle risorse derivanti da fonte comunitaria, nazionale e regionale. Ciò persino prima dell'approvazione formale del PRS al fine di dare sin da subito attuazione a 6 obiettivi strategici regionali: investire sulle persone, creare opportunità di lavoro, creare una società inclusiva, garantire una gestione ottimale dei beni comuni, valorizzare il territorio e le reti infrastrutturali e basare l'azione amministrativa su istituzioni di alta qualità.

Altro tassello ispiratore nell'attuazione della programmazione unitaria, ritenuto fondamentale per garantire l'efficienza e l'efficacia della spesa delle risorse pubbliche, è l'applicazione di quattro principi trasversali che accompagnano tutti gli interventi attuativi delle politiche. Il primo principio è quello della *concentrazione*. Tale postulato richiama la necessità di finalizzare in modo adeguato l'utilizzo delle risorse per il perseguimento di obiettivi chiari e risultati quantificabili e impone quindi di indirizzare le scelte di policy su aree tematiche strategiche. Ciò consente, infatti, di assicurare unitarietà programmatica, finanziaria e di governance agli interventi che si andranno a realizzare nel corso del ciclo di programmazione. Per tali motivi le priorità strategiche

rispondono all'esigenza di definire un quadro ampio ma coordinato di politiche regionali - articolare queste ultime in obiettivi specifici, progetti e attività.

Il secondo principio richiama l'esigenza di un *maggior orientamento ai risultati*, al fine di assicurare la massimizzazione degli effetti delle politiche. Questo principio sottende la necessità di un serio piano di valutazione e misurazione degli effetti delle politiche pubbliche.

Il terzo principio, in parte già accennato, è quello di una *maggior attenzione ai territori* considerati, nel nuovo approccio di programmazione unitaria, come i soggetti a cui è affidato il motore dello sviluppo in termini di valorizzazione delle potenzialità territoriali.

Il quarto e ultimo principio è ispirato alla *semplificazione* dell'azione amministrativa in tutte le sue forme e fattispecie, in particolare delle procedure di assegnazione delle risorse finanziarie troppo spesso lunghe rispetto alle reali esigenze del sistema economico.

Sotto il profilo organizzativo la Programmazione Unitaria si attua attraverso due strutture tra loro connesse: la Cabina di Regia e l'Unità di Progetto di coordinamento tecnico.

La *Cabina di Regia* coordinata dal Presidente della Regione è composta dall'Assessore della Programmazione, dall'Assessore al Lavoro e dall'Assessore all'Agricoltura, in quanto responsabili delle tre strutture in cui sono collocate le autorità che sovrintendono alla sorveglianza ed alla gestione dei programmi operativi. Oltre ai componenti stabili, fanno parte della Cabina di regia tutti gli assessori in base alle specifiche competenze che a vario titolo sono coinvolti nell'attuazione della Programmazione Unitaria. La Cabina di regia si avvale inoltre di una segreteria tecnica e del supporto dell'Unità di progetto di coordinamento tecnico.

Ad essa sono assegnati tutti i compiti di coordinamento dei processi della Programmazione Unitaria, tra cui la definizione delle priorità dell'azione amministrativa, al fine di garantire la selettività e la concentrazione degli interventi, nonché la verifica della coerenza delle proposte progettuali della Programmazione Territoriale con gli indirizzi contenuti nel Programma Regionale di Sviluppo. Altre funzioni sono collegate alla verifica della coerenza programmatica dei programmi di spesa, dei processi di negoziazione con le autorità comunitarie e nazionali e della Cooperazione Territoriale Europea.

L'*Unità di progetto di coordinamento tecnico*, incardinata presso l'Assessorato della Programmazione è composta dal direttore del Centro Regionale di Programmazione, che la coordina, e dalle Autorità di Gestione dei fondi FESR, FSE, FEASR e FSC nonché dalle Autorità di Certificazione e di Audit e dal responsabile del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA). Anche in questo caso la partecipazione è estesa a tutti i Direttori generali coinvolti nell'attuazione della Programmazione Unitaria.

Le funzioni svolte dall'Unità di coordinamento tecnico sono molteplici e riguardano in particolare: l'attuazione degli indirizzi della Giunta regionale; la predisposizione dei report di verifica periodica; il coordinamento dei processi di monitoraggio della Programmazione Unitaria; la verifica della rispondenza tecnica tra gli interventi

programmati e le strategie di sviluppo definite dal PRS; la redazione delle intese con gli Enti Locali e le amministrazioni coinvolte nella Programmazione Unitaria; il supporto specialistico agli uffici e alle amministrazioni su materie inerenti la Programmazione Unitaria.

Di particolare importanza è il ruolo ricoperto dalla Cabina di Regia della Programmazione Unitaria nell'attuazione della Programmazione Territoriale. Il modello proposto, infatti, come riportato negli atti programmatori, aderisce perfettamente al sistema di governance della Programmazione Unitaria 2014-2020, dove la territorializzazione delle politiche è condivisa in prima istanza dalla Giunta regionale, che ne rinvia l'attuazione alla Cabina di Regia per la verifica della coerenza con gli indirizzi contenuti nel Programma Regionale di Sviluppo e affida ad essa il compito di individuare le risorse e gli strumenti attuativi nel panorama delle fonti Nazionali, Regionali e Comunitarie incrociando gli strumenti FSC, del Bilancio Regionale e dei Fondi Strutturali.

3. La Programmazione Territoriale

La Programmazione Territoriale, seguendo lo schema logico fin ora proposto, nasce con la finalità di rispondere a importanti e delicate sollecitazioni date dalla Giunta Regionale al fine di dare risposte concrete per contrastare il diffuso clima di sfiducia degli ultimi anni, derivante dal procrastinarsi della crisi finanziaria, economica, sociale e, nel contempo, ricostruire il rapporto di interazione con i territori, specie nelle aree più svantaggiate. Il modello proposto, inoltre, intende colmare le lacune dei tradizionali modelli di sviluppo economico, che vedono concentrarsi le iniziative a sostegno dell'economia e della crescita nei centri urbani, riportando invece l'attenzione anche sui territori interni. Vengono in questo modo poste le basi per creare un diverso tipo di sviluppo economico che abbia appunto una *dimensione territoriale efficiente* e allo stesso tempo sia più *intelligente, sostenibile e inclusiva*, secondo il dettato della strategia Europa 2020. Questo approccio si pone come obiettivo, infatti, il miglioramento qualitativo e duraturo del grado di coesione sociale di specifiche aree territoriali, rendendole più accessibili ai flussi di risorse esterne e, di conseguenza, assicurandone un nuovo posizionamento sul mercato globale.

A tal fine, l'approccio seguito dalla Programmazione Territoriale, richiama i principi cardine della Programmazione Unitaria, precedentemente illustrati, dandone attuazione nella programmazione delle strategie di intervento a livello locale.

Il principio della *concentrazione* che, come si è visto, prevede la finalizzazione delle risorse, riventrici dalle diverse fonti finanziarie disponibili, su obiettivi chiari, priorità strategiche definite e risultati quantificabili, a livello operativo nella Programmazione Territoriale si traduce in una procedura che, in co-progettazione con la Regione, indirizza i territori verso la costruzione di strategie territoriali di tipo integrato, con azioni coordinate che siano coerenti con il Programma Regionale di Sviluppo e facciano riferimento in particolare agli obiettivi degli Assi prioritari dei diversi Programmi Operativi, in un approccio plurifonte (comunitaria, nazionale e regionale) e plurifondo (FESR, FEASR, FSE, FSC, PAC).

Il secondo principio, quello relativo all'*orientamento ai risultati*, nell'ambito della Programmazione Territoriale assume una rilevanza particolare. Uno degli obiettivi principali che questa politica si pone, infatti, è la riattivazione di meccanismi di crescita del territorio. Per farlo è necessario che i progetti di sviluppo prevedano interventi realmente in grado di incidere positivamente sulle dinamiche economiche. A tal fine, la procedura di definizione dei progetti di sviluppo nell'ambito della Programmazione Territoriale è incentrata, infatti, nel metodo del *Project Cycle Management*. Sulla base di questa impostazione, il progetto è identificato come un insieme di attività mirate al raggiungimento di obiettivi chiaramente definiti, entro un determinato periodo di tempo e con un budget prestabilito⁵. Tale metodo consente: a) una maggiore

⁵Project Cycle Management Guidelines – Commissione Europea – marzo 2004.

rispondenza ai problemi reali della pianificazione; b) una partecipazione attiva dei beneficiari delle azioni finali e, quindi, una maggiore condivisione delle politiche; c) una pianificazione delle azioni in modo coordinato, consequenziale e logico per il raggiungimento degli obiettivi, misurabili attraverso indicatori specifici di realizzazione. Attraverso lo strumento del Quadro Logico di progetto (QL), questo tipo di programmazione viene applicata a tutte le fasi operative del ciclo progettuale (ideazione, formulazione, implementazione, valutazione), garantendo un effettivo orientamento al risultato.

L'applicazione del principio relativo alla *maggior attenzione ai territori*, è naturalmente centrale nella Programmazione Territoriale. Come più avanti si dirà, infatti, rappresenta l'applicazione del modello place-based nelle politiche di sviluppo locale realizzate dalla Regione Sardegna. Tale principio è inteso, non solo, nell'ottica di una maggiore condivisione e coinvolgimento dei territori nelle strategie regionali, ma anche in ragione di un rapporto di maggiore "prossimità" della Regione nei confronti dei territori, specie delle aree più interne e marginali. Ciò che si delinea è un modello di amministrazione regionale aperta all'ascolto, al confronto con i portatori di interesse locali. Un'amministrazione regionale che dialoga con i territori su un piano paritario e di collaborazione reciproca, vicina in senso spaziale (numerose sono gli incontri e le iniziative che si realizzano direttamente in loco) e concettuale.

A tal proposito, un richiamo merita il tema della dimensione territoriale ottimale su cui attuare la strategia regionale. I documenti programmatici individuano, infatti, i Comuni quali partner privilegiati per la definizione dei progetti di sviluppo, rimandando tuttavia alla necessità di una dimensione sovralocale che garantisca una scala minima efficiente di intervento. Vengono in questo modo individuati nelle Unioni di Comuni e nelle Comunità Montane i soggetti a cui è demandata la presentazione e la gestione delle proposte di sviluppo per il territorio, considerate entità amministrative in grado di sostenere in termini di competenze e organizzazione la gestione degli interventi. In ragione di ciò, come più avanti si dirà, la Programmazione Territoriale interviene quale strumento di accompagnamento nell'attuazione della riforma del sistema delle autonomie locali in Sardegna, di cui alla legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2.

Infine, rispetto al principio della *semplificazione amministrativa*, la Programmazione Territoriale opera una vera e propria "rivoluzione" a livello organizzativo nella struttura della Regione Sardegna e nel rapporto con i territori. Si realizza infatti, un vero cambio di prospettiva: si concretizza una nuova impostazione nell'azione amministrativa, fortemente incentrata sul principio della sussidiarietà e su una governance di co-decisione con i territori, in un'ottica di unitarietà dell'azione amministrativa, che riguarda sia la fase di programmazione degli interventi, sia la fase attuativa, come più oltre si avrà modo di illustrare in dettaglio.

Figura 1 Quadro strategico di riferimento della Programmazione Territoriale



Fonte: Nostre Elaborazioni

L'approccio Metodologico

Le Deliberazioni della Giunta Regionale n. 9/16 e n. 9/22 del 10.03.2015, recanti rispettivamente “Indirizzi per la realizzazione del modello di Governance per la Programmazione Unitaria 2014-2020” ed “Indirizzi per l’attuazione della Programmazione Territoriale” formalizzano l’adozione di un approccio strategico unitario per l’attuazione delle politiche di sviluppo territoriale in Sardegna. Tale modello si prefigge di leggere e affrontare i problemi della scala locale con azioni coordinate, intervenendo attraverso la concentrazione delle risorse su obiettivi specifici ed una forte integrazione dei diversi Programmi Operativi.

La filosofia alla base di questa impostazione è che per una pianificazione corretta di politiche di sviluppo efficaci non si possa prescindere dall’identificazione delle esigenze a livello locale e dal coinvolgimento dei diversi portatori di interesse. Nel corso degli anni e dei cicli di programmazione comunitaria si è sempre più affermata la necessità di un approccio “dal basso” nelle politiche territoriali, prevedendo un coinvolgimento attivo del Partenariato (ovvero le forze economico-sociali attive sul territorio e rappresentative della realtà locale) nelle scelte strategiche, in tutte le fasi: dalla programmazione, all’attuazione, alla valutazione dei risultati. Da questo punto di vista, la Regione Sardegna ha affermato in modo forte un nuovo approccio alle politiche di sviluppo di tipo partecipativo, in particolare nel rapporto con i territori, garantendo un’effettiva partecipazione delle comunità alle scelte strategiche regionali, favorendo la coesione sociale e migliorando nel contempo la qualità istituzionale e l’efficacia dell’azione durante l’intero periodo di realizzazione degli interventi.

In linea con quanto previsto dall'Unione Europea nell'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 e nel nuovo apparato regolamentare per il periodo di programmazione 2014-2020, che inserisce all'interno dell'attuazione degli obiettivi dei Trattati in materia di coesione socio-economica e territoriale, la metodologia di sviluppo place-based, infatti, la Regione Sardegna pone al centro della propria azione i territori, che assurgono al ruolo di "protagonisti" nell'attività di espressione e sintesi delle istanze locali inquadrabili all'interno delle più ampie strategie regionali. Si configura quindi un nuovo paradigma nella governance delle politiche di sviluppo locale: un sistema di interazione "vicino ai territori", fondato sul confronto costante tra il decisore politico e gli stakeholders, in un'ottica di inclusione ma anche di co-responsabilità. Il partenariato è infatti chiamato a partecipare alla definizione di quelle che sono le migliori strategie, le soluzioni più efficaci per lo sviluppo del proprio territorio. Si tratta quindi di un approccio fondato su un meccanismo di *co-decisione* e, pertanto, di *co-responsabilità* nelle scelte di policy territoriale.

Secondo quanto previsto dal Regolamento U.E. 1303/2013, che definisce il quadro comune delle disposizioni per il periodo di programmazione 2014-2020, la strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo è un insieme coerente di operazioni rispondenti a obiettivi e bisogni locali e che contribuisce alla realizzazione della strategia dell'Unione Europea "Europa 2020". In quest'ottica, la Programmazione Territoriale individua un sistema di modalità attuative orientato ad una pianificazione integrata basata sulla valorizzazione delle potenzialità e sulle specificità di ciascun territorio dal punto di vista ambientale, culturale, paesaggistico e socio-economico, riducendone nel contempo i deficit e contribuendo al miglioramento della coesione sociale e della qualità della vita della popolazione, anche in un'ottica di riduzione dei processi di spopolamento.

Si tratta, quindi, di una modalità di intervento complessa, che presuppone nuovi strumenti di gestione dei processi decisionali e partecipativi, ma anche amministrativi e procedurali. E' infatti fondamentale concentrare le risorse su priorità strategiche ben definite, attraverso un coordinamento delle politiche di intervento previste nei diversi settori dai diversi programmi operativi e strumenti. Ciò presuppone il pieno coinvolgimento delle strutture responsabili delle politiche regionali nei diversi ambiti, al fine di garantire l'unitarietà nella programmazione delle risorse.

Sulla base di quanto sopra esposto, i principi fondamentali che caratterizzano il nuovo modello della Programmazione Territoriale sono quindi essenzialmente:

- *principio della concentrazione territoriale*: le politiche e, conseguentemente, le risorse possono avere un maggiore effetto se possono essere concentrate ad un determinato livello territoriale;
- *principio della programmazione unitaria*: le diverse strutture regionali agiscono in maniera coordinata nel confronto con i territori;

- *principio della governance multi-livello*: tutte le decisioni devono essere prese in co-decisione con i territori di riferimento;
- *principio della sussidiarietà*: a parità di efficacia, la decisione va presa al livello più vicino all'istituzione territoriale.

Partendo da questo nuovo approccio è richiesto un nuovo modello organizzativo nel rapporto Regione-Territori nella governance dei processi decisionali.

Da un lato, deve infatti essere superato il modello di lavoro “tradizionale” dell'Amministrazione regionale che, articolata in diverse Direzioni Generali con una propria autonomia, anche in termini di politiche e procedure, spesso si presenta in modo frammentato al territorio; dall'altro devono essere previsti, nell'ambito delle procedure, specifici momenti di ascolto e condivisione con gli stakeholders, nell'ottica di assicurare un confronto strutturato e continuo con il partenariato, ai diversi livelli. Infine, devono essere strutturati meccanismi di accompagnamento dei territori che consentano di migliorare la capacità progettuale, in un'ottica di collaborazione istituzionale tra i diversi livelli di governo, di valorizzazione del capitale sociale relazione e di miglioramento della qualità istituzionale e delle competenze.

La nuova fase di Programmazione Territoriale in Sardegna si propone di cogliere questa sfida, strutturando uno specifico percorso procedurale con l'obiettivo, tra gli altri, di contribuire ad innovare il modello organizzativo nella gestione delle politiche territoriali, anche nell'ottica di migliorare il sistema di relazioni tra Regione e territori.

L'elemento centrale, a tutti i livelli, diviene *l'integrazione*. L'amministrazione Regionale è chiamata a presentarsi nei confronti del territorio come un unico interlocutore. L'Unità di Progetto della Programmazione Unitaria, anche attraverso il Gruppo di Lavoro Programmazione Territoriale, incardinato presso il Centro Regionale di Programmazione, fungono da “collettore” tra le diverse Direzioni Generali degli Assessorati, di volta in volta interessati sulla base delle varie tematiche trattate nei percorsi di co-progettazione attivati con i territori. Vengono quindi previsti specifici momenti di confronto, sia a livello prettamente regionale, sia con il territorio. Viene strutturata una *modalità di lavoro congiunta*, non solo internamente alla struttura regionale (tra le diverse direzioni generali degli assessorati coinvolti ed il Centro Regionale di Programmazione, struttura cui è in capo il coordinamento dell'intera procedura), ma anche nel rapporto con il territorio. Gli interventi finanziabili per i territori vengono infatti definiti attraverso un lavoro di co-progettazione: i territori (attraverso il partenariato territoriale) propongono le proprie idee di sviluppo; la Regione (attraverso gli uffici regionali) li guida verso la trasformazione di tali idee in soluzioni concrete e strategie di sviluppo finanziabili dai diversi programmi operativi.

In questo senso, cambia radicalmente anche l'approccio procedurale: non più di tipo *valutativo* (il territorio presenta un progetto, la Regione valuta), bensì di tipo *negoziale*⁶ (il

⁶ Tale indicazione si riferisce unicamente alla parte relativa agli interventi pubblici che, proceduralmente possono essere inquadrati nell'ambito dello strumento contrattuale

territorio e la Regione costruiscono insieme il progetto, assumendosi reciproche responsabilità e impegni).

Si definisce, quindi in un certo senso, il “superamento” del bando pubblico quale strumento unico per operare delle scelte, sostituibile da atti di programmazione realizzati in co-progettazione tra pubbliche amministrazioni, quali appunto l’Accordo di Programma. Tale elemento, oltre che di grande rilevanza nell’ottica di una maggiore rispondenza della programmazione regionale nelle scelte di policy territoriale all’approccio place-based, così come previsto dall’Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 e dai regolamenti Comunitari per il periodo 2014-2020, è interessante in una valutazione di tipo amministrativo. L’approccio negoziale infatti, consente una riduzione dei tempi e nel contempo, trattandosi di una procedura le cui risultanze sono preventivamente condivise e concordate, riduce ampiamente l’insorgere di contenziosi amministrativi.

Indirettamente ne deriva anche una migliore qualità degli interventi. Nell’ambito della Programmazione Territoriale, infatti, i territori - anche attraverso specifici strumenti di supporto partenariale messi in campo dalla Regione Sardegna con tale precisa finalità - acquisiscono nuove conoscenze relativamente al funzionamento dei programmi operativi, alle priorità strategiche dei diversi documenti programmatici, agli obiettivi ed alla misurabilità dei risultati. Tale bagaglio di competenze consente una maggiore attenzione nella definizione degli interventi ed un maggior orientamento al risultato della pianificazione. La Programmazione Territoriale, infatti, si prefigge l’obiettivo di incidere positivamente nel miglioramento della qualità istituzionale e nella capacità amministrativa, oltre che nella capacità di fare rete dei territori. Da questo punto di vista, la procedura è strutturata prevedendo specifici momenti di coinvolgimento di tutti i rappresentanti istituzionali delle comunità locali, proprio al fine di stimolare la capacità di *fare insieme* e favorire lo sviluppo di una “coscienza territoriale” con una visione di area vasta, in contrasto ad orientamenti di tipo localistico. I momenti di lavoro strutturati nell’ambito della procedura, come meglio illustrato nel paragrafo che segue, sono specificamente tesi a favorire la riflessione come “Territorio”, inteso come sistema complesso di relazioni, specificità, risorse, e non come semplice somma di Comuni. La componente istituzionale rappresentativa di ciascun territorio, è quindi chiamata ad astrarsi dal proprio ruolo rappresentativo di realtà singole, lavorando invece alla costruzione di una strategia di sviluppo comune.

Contemporaneamente si delinea un percorso di “responsabilizzazione” del partenariato territoriale. Tutta la procedura è improntata infatti ad un rapporto di mutua fiducia tra Regione e territori. Realizzare politiche territoriali con un approccio partecipativo così importante significa, infatti, per la Regione, accettare di attribuire al livello territoriale l’attuazione di una parte importante dei propri obiettivi e priorità strategiche di intervento. Ciò comporta naturalmente un’assunzione di responsabilità significativa da parte delle amministrazioni locali che, coinvolte attivamente nel processo di

dell’Accordo di Programma ex art. 15 della L.241/90. Gli stanziamenti relativi agli interventi di tipo privato rivolti alle imprese seguono la normativa vigente in riferimento agli aiuti di stato.

formulazione delle politiche, sono chiamate al rispetto delle regole e, soprattutto, dei tempi di realizzazione degli interventi. Questi infatti concorrono effettivamente al raggiungimento degli obiettivi di spesa previsti dai programmi operativi ed il mancato raggiungimento dei target, come è noto, comporta la perdita delle risorse finanziarie a cascata. In quest'ottica, i territori sono stimolati verso una maggiore qualità progettuale che, partendo dalle reali esigenze dei luoghi, guardi a soluzioni concretamente realizzabili con le risorse disponibili e nei tempi previsti dall'orizzonte di programmazione attuale. L'indicazione dei 36 mesi per la realizzazione degli interventi pubblici va esattamente in questa direzione: guidare i territori nella pianificazione di progetti di cui poter misurare l'efficienza e l'impatto concreto sul territorio entro la fine del periodo di programmazione in corso. Allo stesso tempo, questa modalità operativa contribuisce ad una maggiore sostenibilità nel tempo dei risultati dei processi di sviluppo, in quanto basata sulla fiducia degli stessi stakeholders sulla validità dei progetti e la loro piena condivisione degli obiettivi e delle linee portanti della strategia.

La condivisione è da questo punto di vista l'elemento centrale di tutto il processo. Sono previsti specifici momenti di ascolto, analisi congiunta e confronto, tesi a garantire un approfondimento adeguato delle tematiche di interesse espresse dal territorio nella definizione delle linee strategiche di sviluppo per l'area. L'elemento partecipativo, tuttavia, non si esaurisce unicamente nel rapporto tra la Regione e i soggetti istituzionali chiamati a rappresentare il territorio nei Tavoli attivati nel percorso della Programmazione Territoriale. Essi sono infatti sollecitati a favorire un coinvolgimento costante del partenariato sul territorio. Le comunità, le imprese, i diversi portatori di interesse sul territorio, devono poter partecipare, fare proposte, condividere le idee, sulla base delle quali i rappresentanti istituzionali formulano le proprie istanze.

Particolare considerazione, merita a tal proposito, l'attenzione riservata alle imprese. La Programmazione Territoriale mira, infatti, tra le altre cose, a creare le condizioni per favorire gli investimenti. Per questo nel percorso negoziale di co-progettazione, i rappresentanti del territorio, anche nella definizione delle azioni pubbliche, sono stimolati a ragionare ponendo al centro le esigenze del tessuto economico-sociale locale. La Programmazione Territoriale non vuole essere, infatti, un elenco fine a sé stesso di infrastrutture pubbliche, ma un progetto che concretamente intervenga a migliorare le condizioni economiche e sociali di quell'area. In quest'ottica l'intervento pubblico può avere senso solo se si collega funzionalmente alle esigenze delle imprese e consente condizioni migliori per favorire il consolidamento delle realtà imprenditoriali esistenti o la nascita di nuove.

Un ulteriore elemento innovativo, da questo punto di vista, sono poi i bandi territorializzati per le imprese. Per i territori che partecipano alla Programmazione Territoriale - e nei quali si riscontri una concentrazione adeguata di imprese - in aggiunta ai bandi regionali, sono previsti bandi per aiuti alle imprese (esistenti o di nuova costituzione) riservati a quello specifico territorio sui settori di intervento individuati nel Progetto di Sviluppo Territoriale.

Sempre dal punto di vista procedurale, un'altra importante novità metodologica introdotta dalla Programmazione Territoriale riguarda la scelta di prevedere una *procedura aperta*. Anche in questo caso, quindi, non un bando ma un avviso, aperto dal

13 aprile 2015 sino al 31 dicembre 2018, a cui i territori possono partecipare ognuno con i propri tempi. L'idea è infatti quella di evitare di mettere in competizione tra loro le diverse realtà (avvantaggiando conseguentemente quelle maggiormente strutturate), ma anzi far sì che i territori più forti possano tracciare la strada ed essere da esempio per quelli più deboli, favorendo una sorta di “meccanismo di contagio” della Programmazione Territoriale.

In questa stessa direzione va la scelta di non prevedere una quantificazione di risorse, evitando quindi la mera corsa per l'aggiudicazione dello stanziamento. L'accento ancora una volta è posto sulla qualità progettuale. Tutte le fonti disponibili, comunitarie, nazionali, regionali, concorrono attraverso i diversi programmi e strumenti al finanziamento dei progetti di sviluppo territoriale che risultino coerenti con le priorità strategiche del Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019 e con gli obiettivi degli Assi e le Azioni dei Programmi Operativi. I territori sono quindi ancora una volta stimolati verso una pianificazione che punti verso la maggiore coerenza strategica interna e che concorra alla realizzazione degli obiettivi dell'agenda strategica regionale e dei programmi operativi. Naturalmente è garantita la piena parità di accesso a tutti i territori agli stanziamenti, prevedendo un meccanismo di controllo, sulla base di un indicatore pro-capite, che assicuri l'equilibrio territoriale nella distribuzione delle risorse. Questo aspetto trova una logica in ragione del fatto che alla base della Programmazione Territoriale vi è la volontà di favorire l'aggregazione dei territori. In questo senso, dimensioni aggregative maggiori risultano maggiormente premianti. L'idea di fondo di tale impostazione è infatti che, pur nel rispetto delle specificità di ciascuna area territoriale e dell'identità delle regioni storiche della Sardegna, progetti di area vasta possano maggiormente rispondere al raggiungimento dei traguardi di crescita che si propone la Giunta Regionale nel perseguimento del proprio mandato.

La partecipazione al percorso della Programmazione Territoriale è, infatti, ammessa, come si è detto, alla scala minima dell'Unione di Comuni o della Comunità Montana. Non è prevista la partecipazione del Comune come singolo, se non nei casi di quei comuni non ancora facenti di parte di Unioni di Comuni/Comunità Montane, i quali possono partecipare comunque unicamente in associazione con uno (o più) enti territoriali aggregati.

Tale scelta risponde alla precisa volontà da un lato, come anche anticipato più sopra, di favorire la creazione di meccanismi di collaborazione inter-istituzionale e di *reti tra i territori*, dall'altro di accompagnare il processo di riordino degli enti locali in Sardegna, sebbene alla data di pubblicazione dell'avviso della Programmazione Territoriale il legislatore regionale non avesse ancora disciplinato la materia. Anticipando quello che sarà poi l'indirizzo della Legge Regionale 2/2016 “Riordino del sistema delle autonomie locali in Sardegna”, la Programmazione Territoriale individua, infatti, le Unioni di Comuni/Comunità Montane quali interlocutori privilegiati nella definizione delle politiche territoriali. Tale elemento ha nondimeno contribuito a favorire l'adesione dei Comuni alle diverse Unioni già costituite, facilitando di fatto indirettamente la definizione del Piano di riordino territoriale.

L'aggregazione tra territori, tuttavia, non deve essere intesa come mera adesione formale ad una associazione. Obiettivo del percorso della Programmazione Territoriale è, infatti, come si è detto, il miglioramento della coesione territoriale dei Comuni e delle Unioni di Comuni. La fase di definizione del progetto di sviluppo territoriale diviene, in questo senso, propedeutica al raggiungimento di un ulteriore obiettivo: la gestione associata di funzioni amministrative. La Programmazione Territoriale prevede infatti che la realizzazione del progetto di sviluppo sia in capo ad un unico soggetto attuatore (Unione di Comuni) che agisce per conto di tutti i Comuni che aderiscono al progetto ed ha la responsabilità della realizzazione, del monitoraggio e del controllo di tutti gli interventi, operando anche come Centrale Unica di Committenza. Si tratta di un primo esperimento nella gestione di progetti complessi di sviluppo locale da parte delle Unioni di Comuni, le quali sono chiamate alla costituzione di un Ufficio Unico di Progetto, composto da un Referente Tecnico di Progetto (responsabile) e da personale tecnico-amministrativo individuato anche all'interno delle amministrazioni coinvolte nella realizzazione del progetto di sviluppo territoriale. A tal riguardo, sempre nell'ottica di favorire il miglioramento delle competenze da parte degli enti locali per la corretta attuazione del progetto di sviluppo e, più in generale, per la gestione di interventi cofinanziati dai programmi comunitari, è previsto un ruolo di accompagnamento e supporto costante da parte della Regione Sardegna nei confronti del Soggetto Attuatore. In particolare, è istituito un Gruppo Tecnico Regionale di Supporto costituito, nell'ambito dell'Unità Tecnica di Progetto della Programmazione Unitaria, dal Coordinatore della medesima, dalle Autorità di gestione dei programmi operativi e dai Dirigenti - Responsabili delle Azioni dei programmi operativi per competenza rispetto agli interventi di volta in volta inseriti nel Progetto di Sviluppo Territoriale e nel relativo Accordo di Programma.

Figura 2 Elementi innovativi della Programmazione Territoriale



Fonte: Elaborazioni su documenti RAS

In conclusione, volendo sinteticamente riassumere gli elementi innovativi alla base dell'approccio della Programmazione Territoriale e le scelte metodologiche applicate, si evidenziano:

- un nuovo paradigma organizzativo interno all'amministrazione regionale, improntato alla programmazione unitaria, alla concentrazione delle risorse su priorità specifiche, individuate attraverso un approccio "dal basso" e all'azione sinergica dei diversi assessorati;
- il carattere partecipativo, basato sul coinvolgimento di tutti gli attori rilevanti a livello locale, ponendo al centro le esigenze del tessuto economico-sociale;
- il carattere negoziale e non competitivo del processo, improntato alla co-progettazione in un nuovo rapporto di co-responsabilità tra Regione e Territori;
- l'associazionismo nella programmazione delle politiche di sviluppo, in un'ottica di coesione territoriale e miglioramento della qualità istituzionale.

Il Processo

Con la deliberazione n. 9/22 del 10.03.2015 la Giunta Regionale, su proposta dell'Assessore della Programmazione, definisce gli indirizzi per l'attuazione della Programmazione Territoriale, sulla base dei quali il Centro Regionale di Programmazione, individuato quale struttura tecnica di coordinamento e supporto nella gestione del processo, il 13 aprile 2015 pubblica l'Avviso per la presentazione di manifestazioni di interesse finalizzate all'acquisizione di proposte per la realizzazione di progetti in attuazione della strategia regionale della programmazione territoriale.

L'avviso, in coerenza con gli elementi caratterizzanti la filosofia generale alla base dell'approccio strategico più sopra descritti, prevede una procedura aperta consentendo la presentazione della manifestazione di interesse sino al 31 dicembre 2018. Definisce, inoltre, l'articolazione delle diverse fasi della procedura.

A partire dalla presentazione della manifestazione di interesse, si distinguono sei fasi:

1) Fase di ammissibilità e coerenza strategica.

Le proposte progettuali presentate con la manifestazione di interesse sono chiamate a superare due verifiche di ammissibilità: l'ammissibilità del soggetto proponente l'idea progettuale e la valutazione di coerenza strategica rispetto al Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019. Nel primo caso, una specifica Segreteria Tecnica, verifica che il soggetto proponente sia un'Unione di Comuni o una Comunità Montana, anche tra loro associate.

Verificata l'ammissibilità del soggetto proponente viene valutata, dalla Cabina di Regia della Programmazione Unitaria, la coerenza strategica della manifestazione di interesse rispetto alle linee strategiche individuate nel Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019.

2) Fase negoziale di co-progettazione.

Le proposte progettuali che superano positivamente la fase di ammissibilità e coerenza strategica, passano alla fase negoziale di co-progettazione. Tale fase viene avviata con la realizzazione del Tavolo istituzionale convocato dall'Assessore della Programmazione. Si tratta di un evento pubblico, che si svolge sul territorio, al quale partecipano i soggetti istituzionali che hanno presentato la manifestazione di interesse, il partenariato economico-sociale territoriale, gli operatori economici e le imprese interessate. Questo rappresenta il momento in cui pubblicamente si dà avvio al percorso di programmazione in quel territorio, coinvolgendo la comunità e presentando i principali elementi contenuti nella manifestazione di interesse.

Seguono quindi i Tavoli Tematici. Questi vengono individuati sulla base degli ambiti di intervento indicati nella manifestazione di interesse e degli ulteriori incontri di approfondimento realizzati dal Centro Regionale di Programmazione con il territorio. Tali incontri rappresentano una fase propedeutica di analisi, dettata soprattutto

dall'esigenza di ridiscutere i contenuti della manifestazione di interesse con tutti i sindaci per verificarne la reale condivisione e l'effettiva rispondenza alle esigenze del territorio. Ai tavoli tematici partecipano i referenti politici e tecnici del territorio e, nell'ambito del sistema Regione, il Centro Regionale di Programmazione e le Direzioni Generali competenti per materia. Attraverso i lavori dei Tavoli tematici, la Regione accompagna il territorio nella trasformazione delle idee progettuali, generali ed astratte, contenute nella manifestazione di interesse in strategie di sviluppo concrete, verificandone la fattibilità e finanziabilità attraverso i Programmi Operativi (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), i programmi nazionali (FSC e PAC) e le risorse regionali. I Tavoli Tematici costituiscono un momento di confronto e di ascolto per la definizione di strategie di sviluppo condivise che rappresentano un utile strumento per facilitare la discussione relativamente ai principali temi di sviluppo, la definizione degli ambiti tematici da valorizzare e l'individuazione dei potenziali interventi da attuare. I Tavoli tematici hanno il compito quindi di favorire l'approfondimento su specifici temi di interesse per le varie aree territoriali, ed individuare modalità di azione che migliorino l'attuazione e i risultati degli ambiti di intervento esaminati.

La fase negoziale di co-progettazione si chiude con la definizione del Progetto di Sviluppo Territoriale (PST), che contiene le strategie di intervento individuate ed il quadro finanziario.

Nell'ambito della fase negoziale di co-progettazione sono previste specifiche azioni di affiancamento e supporto ai territori, al fine di garantire la più ampia condivisione delle scelte strategiche. Rientrano tra queste attività, per esempio, le giornate informative sulle opportunità offerte dai Programmi Operativi, realizzate sia per gli amministratori locali sia per i soggetti economici, oppure i laboratori di partecipazione con il coinvolgimento delle comunità locali e delle imprese.

A tal proposito è importante sottolineare ancora una volta come la Programmazione Territoriale riconosca particolare importanza all'approccio "partecipativo", che viene così incardinato all'interno della procedura stessa, in piena sintonia con la carta della partecipazione. Tali attività vengono realizzate con l'ausilio di metodologie di facilitazione adatte alla gestione dei processi di partecipazione nella progettazione di processi di sviluppo locale.

In particolare, il coinvolgimento del partenariato avviene attraverso il supporto della Segreteria Tecnica del Partenariato e della relativa assistenza tecnica; questa ha il compito di assicurare sostegno ed animazione al processo di concertazione, favorendo il massimo coinvolgimento delle parti istituzionali, economiche e sociali.

3) Condivisione del Progetto di Sviluppo Territoriale

Come detto, la fase negoziale di co-progettazione si conclude con la definizione del Progetto di Sviluppo Territoriale, che viene condiviso in uno specifico incontro pubblico a cui partecipano tutti gli attori coinvolti nel processo, tra cui agli attori istituzionali, il partenariato economico-sociale, le imprese e la comunità. Questa fase rappresenta il momento di chiusura della fase negoziale di co-progettazione, che in qualche modo "certifica" la condivisione generale della strategia del territorio. In questa

fase di presentazione del Progetto di sviluppo territoriale vengono inoltre accolte eventuali richieste di integrazione o modifiche.

In tale occasione il partenariato territoriale sottoscrive un Protocollo di Intesa con cui approva il Progetto di Sviluppo Territoriale e da mandato all'Assessore della Programmazione per la sua presentazione alla Cabina di Regia della Programmazione Unitaria e alla Giunta Regionale, per la sua definitiva approvazione.

4) Approvazione del Progetto di Sviluppo Territoriale:

Il Progetto di Sviluppo Territoriale viene approvato dalla Cabina di Regia della Programmazione Unitaria, che convalida la coerenza strategica e l'assetto territoriale proposto. La Giunta Regionale approva il Progetto e lo schema di Accordo di Programma, per la successiva sottoscrizione.

5) L'attuazione

La realizzazione del Progetto di Sviluppo Territoriale è attribuita all'Unione di Comuni/Comunità Montana individuata quale "Soggetto Attuatore" in accordo tra tutte le amministrazioni locali che partecipano al progetto. Viene quindi individuata un'unica interfaccia a livello territoriale: il soggetto attuatore (Unione di Comuni/Comunità Montana) è responsabile del coordinamento e dell'attuazione, del monitoraggio e del controllo di tutti gli interventi e che opererà come centrale unica di committenza per conto di tutti i comuni che partecipano al progetto.

A livello regionale è individuata parimenti un'unica interfaccia regionale nei confronti del territorio, l'Unità di Progetto della Programmazione Unitaria, con il compito di raccordare e di facilitare il coinvolgimento degli Assessorati e delle Direzioni Generali regionali, coinvolti per materia.

Si tratta di un'importante innovazione dal punto di vista amministrativo che realizza concretamente una importante semplificazione procedurale.

Gli accordi di programma della programmazione territoriale prevedono infatti progetti plurifondo (FESR - FEASR - FSE) e plurifonte: comunitaria, nazionale (FSC - PAC) e regionale, con una complessità importante a livello attuativo, in quanto i diversi programmi e strumenti hanno regole proprie e schemi specifici. Il modello unitario previsto - con un unico interlocutore, sia a livello regionale che a livello territoriale - si accompagna ad un ulteriore strumento operativo messo in campo per la prima volta dall'amministrazione regionale: la Convenzione Attuativa Unica. Si tratta di unico atto compatibile con tutti i programmi operativi e che ha già al suo interno i pareri di tutti gli assessorati e delle autorità di gestione competenti, con il quale viene data operatività agli Accordi di Programma. Si tratta di un importante esempio di collaborazione amministrativa, non solo interna alla Regione, ma anche tra Regione e territorio.

6) Monitoraggio e Controllo

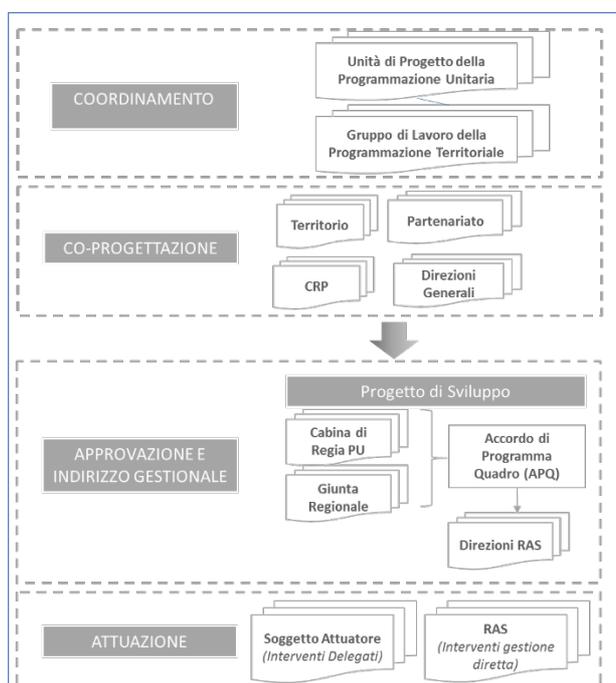
Infine è importante far presente come sia prevista trasversalmente all'intero processo una attività di *monitoraggio e valutazione*, anche nell'ottica di garantire un miglioramento dell'azione durante tutta la durata della sua realizzazione.

In particolare il monitoraggio si articola in:

- *Valutazione del processo di implementazione della Programmazione Territoriale*, tenendo conto dei punti di forza e delle criticità riscontrate sia da parte dei territori, sia all'interno del sistema regione.
- *Valutazione dell'impatto finanziario delle strategie di programmazione territoriale*, intesa come incidenza nella spesa dei diversi programmi operativi;
- *Monitoraggio e valutazione della realizzazione degli interventi*, anche in funzione dell'impatto effettivo sul territorio.

Viene rappresentato nella figura sottostante lo schema riepilogativo della governance del processo sulla Programmazione Territoriale.

Figura 3 Governance della Programmazione Territoriale



Fonte: Elaborazioni su documenti RAS

4. Conclusioni

Dall'inizio dell'attuazione della Programmazione Territoriale ad oggi sono state coinvolte nel processo 30 Unioni di Comuni/Comunità Montane. che, raggruppate in 20 aggregazioni di progetto, hanno presentato le proprie proposte di sviluppo. Complessivamente sono stati coinvolti 247 comuni, rappresentativi di circa l'80% del territorio eleggibile⁷.

Ad oggi sono stati sottoscritti un totale di 6 Accordi di Programma con i territori: Progetto di Sviluppo "Club di prodotto "Parteolla e Basso Campidano"; Progetto di Sviluppo "Ogliastra, percorsi di lunga vita"; Progetto di Sviluppo Territoriale "La città di paesi della Gallura"; Progetto di Sviluppo "C.A.S.A Parte Montis"; Progetto di Sviluppo "Marghine al centro"; Progetto di Sviluppo "Tepilora, patrimonio accessibile a tutti" . In particolare quest'ultimo, assieme a quello di "Su Sercone" e del "Sinis", è relativo ad una delle Aree di Rilevanza Strategica individuate dal PO FESR 2014-2020, su cui è posta attenzione specifica nella programmazione di interventi di valorizzazione del territorio. Si tratta di progetti di area vasta che prevedono strategie di sviluppo contro lo spopolamento delle aree interne attraverso la valorizzazione turistica, ambientale, culturale e dell'agroalimentare. In alcuni casi vedono l'aggregazione di più unioni di comuni ma con un unico soggetto attuatore, favorendo l'integrazione costa-interno e proponendo interventi di miglioramento della qualità della vita della popolazione.

Dal punto di vista delle risorse stanziare, complessivamente sono stati già programmati oltre 80 milioni di nuovi investimenti sui diversi programmi operativi, valorizzando in totale più di 360 milioni nell'ambito delle ulteriori politiche messe in campo dall'azione di governo nei territori in tema di servizi essenziali (dall'infrastrutturazione scolastica del Programma Iscol@, agli interventi del mutuo da 700 milioni per la realizzazione di opere ed infrastrutture, alla programmazione degli interventi all'interno del Patto per la Sardegna, etc).

Sotto il profilo procedurale sono, inoltre, state sottoscritte le prime convenzioni attuative che danno operatività agli accordi di programma. Oltre al progetto dell'Unione Parteolla, già in fase attuativa avanzata, ad agosto 2017 sono state firmate le convenzioni dei progetti "La città di paesi della Gallura" e "CASA Parte Montis", che consentiranno di far partire investimenti per oltre 18 milioni di euro.

Ciò che emerge è un bilancio sostanzialmente positivo della politica, sia sotto il profilo dell'attuazione - in termini di raggiungimento degli obiettivi strategici programmatici -

⁷ Questo calcolo non considera i territori interessati da programmi specifici: Piano Sulcis, SNAI, ITI, mentre per quanto riguarda il Piano di rilancio del Nuorese sono considerati esclusivamente i territori individuati quali Aree di rilevanza strategica dal programma operativo FESR 2014-2020.

sia nelle attività di programmazione delle risorse disponibili, ma anche e soprattutto in considerazione del riscontro positivo che si rileva a livello territoriale. Infatti, a due anni dall'avvio, la quasi totalità del territorio regionale è coinvolto nel percorso di programmazione e contemporaneamente si stanno attivando le procedure che consentiranno di far partire la realizzazione effettiva degli interventi.

Rispetto alle precedenti stagioni di programmazione si riscontra quindi una accelerazione importante dei processi, che dovrebbe consentire di vedere risultati concreti entro l'orizzonte temporale della programmazione 2014-2020, rendendo possibile quindi un'effettiva misurabilità dell'impatto economico sul territorio di tale policy già a partire dalle prossime annualità.

Si riscontra inoltre un clima di sostanziale fiducia tra gli amministratori, che apprezzano soprattutto il metodo, fondato sul pieno coinvolgimento e sulla responsabilizzazione degli enti locali nella definizione di strategie di sviluppo per il territorio. L'incentivo a fare rete è infatti un aspetto che sta determinando lo sviluppo di relazioni collaborative che travalicano l'ambito di intervento della programmazione territoriale, estendendosi anche ad altre aree specifiche (quale ad es. quello della programmazione socio-sanitaria), nell'ottica di una maggiore omogeneità degli ambiti di intervento delle politiche territoriali. Da questo punto di vista, senz'altro incisivo è quindi il ruolo che la Programmazione Territoriale ha dimostrato nel processo di definizione dell'assetto delle Unioni di Comuni/Comunità Montane. I territori hanno infatti scelto di programmare congiuntamente il proprio sviluppo, attraverso le Unioni di Comuni, soggetti ormai sempre più investiti di una funzione di coordinamento nei processi di pianificazione strategica.

La vera sfida è però ora l'attuazione. Affinché gli interventi vengano portati a realizzazione e producano risultati è necessario che le Unioni di Comuni si dotino di strutture amministrative stabili, con competenze funzionali alla realizzazione degli obiettivi di cui sono investite ed efficienti nell'azione. La questione si sposta quindi nella gestione interna degli enti sovracomunali in termini di risorse umane e competenze necessarie per l'attuazione. In questo senso, da un lato, è necessario che i Comuni ragionino sul piano operativo come "Territorio", favorendo quindi sempre più pratiche di gestione coordinata delle funzioni, incentivando il personale delle singole amministrazioni a prestare servizio per l'Unione di Comuni e massimizzando in questo modo anche le risorse umane e le competenze disponibili a vantaggio di tutti; dall'altro è però fondamentale che la Regione supporti questo processo di assunzione di nuove responsabilità a livello associato, anche attraverso meccanismi di premialità nella distribuzione del fondo unico. Va in questa direzione - e fa quindi ben sperare - la disposizione prevista nella L.R. 13 aprile 2017, n. 5 – Legge di stabilità 2017. Articolo 2 commi 6 e 11 – Finanziamenti alle unioni di comuni capofila dei progetti di programmazione territoriale, che appunto prevede uno specifico contributo (a valere sul fondo unico) per sostenere i costi inerenti al coordinamento e all'attuazione generale

del progetto per le Unioni di Comuni Soggetti Attuatori di progetti che vedano l'aggregazione di più Unioni di Comuni/Comunità Montane.

Bibliografia

- A. Angelini, A. Bruno, Place-based. Sviluppo Locale e Programmazione 2014-2020. Franco Angeli 2016.
- Barca F., Towards a place-based social agenda for the EU, Report Working Paper, 2009.
- Economia della Sardegna. 13° Rapporto 2006 – “La Programmazione Negoziata”. CUEC 2006.
- Formez, La progettazione integrata territoriale. Strumenti e procedure. Roma 2001.
- Programma Regionale di Sviluppo (PRS 2014-2019), adottato dalla Giunta con la DGR n. 41/3 del 21.10.2014 e approvato dal Consiglio nella seduta del 24 febbraio 2015.
- Project Cycle Management Guidelines, Commissione Europea – marzo 2004.
- Accordo di Partenariato Italia 2014-2020, <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>
- Regolamento (UE) n. 1303/2013 recante disposizioni comuni sui Fondi strutturali e di investimento europei.
- Regolamento (UE) n. 1301/2013 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).
- Regolamento (UE) n. 1304/2013 relativo al Fondo sociale europeo (FSE).
- Regolamento (UE) n. 1305/2013 relativo al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR).
- Regolamento di funzionamento del partenariato allargato del POR FESR Sardegna 2014-2020, http://www.sardegnaprogrammazione.it/documenti/35_633_20161014100655.pdf
- Programma di Sviluppo Rurale (PSR) 2014-2020 - Regione Sardegna.
- Programma Operativo FESR 2014-2020 - Regione Sardegna.
- Programma Operativo FSE 2014-2020 - Regione Sardegna.
- Del. CIPE n. 25 del 10 agosto 2016, Fondo Sviluppo e Coesione 2014 – 2020 Aree tematiche nazionali e Obiettivi strategici.
- Del. CIPE n. 26 del 10 agosto 2016, Fondo Sviluppo e Coesione 2014- 2020 Piano per il Mezzogiorno. Assegnazione risorse.
- Circolare Ministeriale n. 1/2017. Adempimenti delibere CIPE n. 25 e n. 26 del 10 agosto 2016.
- D.G.R. N. 19/9 del 27.5.2014. Atto di indirizzo strategico per la programmazione unitaria 2014-2020.
- D.G.R. N. 9/16 del 10.3.2015. Indirizzi per la realizzazione del modello di Governance per la Programmazione Unitaria 2014-2020.
- DGR. N. 9/22 del 10.3.2015. Indirizzi per l'attuazione della Programmazione territoriale.

DGR. N. 41/23 del 12.7.2016. Programmazione Territoriale - Aree di rilevanza strategica del POR FESR 2014- 2020. Indirizzi operativi.

DGR. N. 43/13 del 19.7.2016. "Programmazione Unitaria 2014-2020. Strategia 5.8 Programmazione Territoriale - Indirizzi operativi."

DGR. N. 69/10 del 23.12.2016. Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019 - Strategia 5.8 Programmazione Territoriale. Accordo di Programma Quadro Progetto di Sviluppo Territoriale "Ogliastra, Percorsi di lunga vita".

DGR. N. 69/9 del 23.12.2016. Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019 - Strategia 5.8 Programmazione Territoriale. Accordo di Programma Quadro Natural'Mente "Percorsi per l'accessibilità sostenibile e la valorizzazione dell'integrazione tra spazio urbano e marino nel Comune di Castelsardo".

DGR. N. 70/18 del 29.12.2016. Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019 - Strategia 5.8 Programmazione Territoriale. Accordo di Programma Quadro "Rifunionalizzazione del Parco della Musica e del Teatro Lirico di Cagliari - Internazionalizzazione e innovazione delle produzioni anche per la valorizzazione turistico-culturale degli attrattori territoriali".

DGR. N. 5/4 del 24.1.2017. Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019, Strategia 5.8 - Programmazione Territoriale. Accordo di Programma Quadro Progetto di Sviluppo Territoriale "La Città di Paesi della Gallura".

DGR. N. 11/6 del 28.2.2017. Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019 - Strategia 5.8 Programmazione Territoriale – Approvazione Accordo di Programma Quadro Progetto di Sviluppo Territoriale "C.A.S.A. Parte Montis".

DGR. N. 17/4 del 4.4.2017. Programmazione Unitaria 2014-2020. POR FESR e POR FSE 2014-2020. Agenda Urbana - Investimento Territoriale Integrato (ITI). Accordo di Programma tra la Regione Autonoma della Sardegna e il Comune di Olbia. ITI "Città Solidale Sostenibile Sicura".

DGR. N. 24/27 del 16.5.2017. Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019 - Strategia 5.8 Programmazione Territoriale. Accordo di Programma Progetto di Sviluppo Territoriale "Marghine al centro - Turismo, Sport, Cultura e Natura".

DGR n. 46/5 del 10 agosto 2016. Presa d'atto del Patto per lo sviluppo della Regione Sardegna e approvazione degli interventi da finanziare con le risorse FSC del periodo di programmazione 2014-2020.

DGR n. 5/1 del 24 gennaio 2017. FSC 2014-2020. Patto per lo sviluppo della Regione Sardegna stipulato il 29 luglio 2016. Definizione delle Linee d'Azione e delle tipologie di intervento ammissibili.

DGR n. 5/3 del 24 gennaio 2017. Patto per lo sviluppo della Regione Sardegna stipulato il 29 Luglio 2016. Modello organizzativo regionale.

Ultimi Contributi di Ricerca CRENoS

I Paper sono disponibili in: <http://www.crenos.it>

- 17/01 *Massimo Carboni*, “Approccio organizzativo in materia di Pianificazione Economica: Il caso della Programmazione Unitaria in Sardegna”
- 16/05 *Monica Iorio, Stefano Renoldi*, “Imprenditoria straniera nella Sardegna meridionale: un’indagine empirica sulla creazione e i fabbisogni d’impresa”
- 16/04 *Massimo Carboni*, “Valutazione della Ricerca di Base: Analisi delle Componenti Principali (ACP)”
- 16/03 *Massimo Carboni*, “Le relazioni di Network nel Sistema della Ricerca in Sardegna”
- 16/02 *Monica Iorio, Stefano Renoldi*, “Flussi migratori e imprenditoria straniera in Sardegna”
- 16/01 *Andrea Zara*, “Linee guida per il monitoraggio e la valutazione degli eventi a valenza turistica in Sardegna”
- 15/07 *Margherita Meloni, Andrea Zara*, “Indagine sulla Manifestazione culturale di Monumenti Aperti a Cagliari”
- 15/06 *Marta Foddi, Margherita Meloni, Andrea Zara*, “Un’analisi network del settore culturale a Cagliari”
- 15/05 *Davide Cao, Andrea Zara*, “Il peso del turismo straniero nell’economia regionale”
- 15/04 *Davide Cao, Enrico Spanu*, “La competitività della Sardegna nel settore turistico”
- 15/03 *Stefano Renoldi, Giovanni Sistu*, “Il sistema di offerta museale della Sardegna. Analisi di contesto e programmazione regionale”
- 15/02 *Stefano Renoldi*, “Determinanti, spesa e impatto economico dei flussi turistici. Letteratura e recenti evidenze empiriche in Sardegna”
- 15/01 *Maria Giovanna Brandano, Marta Meleddu, Marco Vannini*, “La valutazione economica dei beni culturali: il caso dei Giganti di Mont’e Prama”
- 14/01 *Stefano Usai*, “Istruzione, innovazione e competitività delle regioni”
- 13/01 *Massimo Carboni*, “La ricerca in Sardegna come investimento sull’economia”
- 12/03 *Marta Meleddu, Manuela Pulina* “L’offerta di cultura in Sardegna. Il caso del Museo “G.A.Sanna””
- 12/02 *Stefano Renoldi*, “Fonti amministrative e statistiche ufficiali in ambito turistico. La Regione Sardegna tra seconde case e “sommerso statistico ufficiale””
- 12/01 *Massimo Carboni, Giuliana Caruso, Margherita Meloni*, “L’economia della Provincia di Oristano. Lo scenario attuale e possibili sviluppi”
- 11/01 *Carlo Perelli, Giovanni Sistu, Andrea Zara*, “Fiscalità locale e turismo La percezione dell’imposta di soggiorno e della tutela ambientale a Villasimius”
- 08/05 *Dario Baldini, Anna Bonafede*, “Un Modello per la Progettazione della Raccolta dei Rifiuti Urbani: Applicazione alla Provincia dell’Ogliastra”
- 08/04 *Tara Marini, Roberto Serra, Giovanni Sistu*, “Modello di gestione dei rifiuti in Sardegna: Una sintesi”
- 08/03 *Vania Statzu, Elisabetta Strazzerà*, “Studio della Domanda di Servizi di Pubblica Utilità Un’Analisi Panel dei Consumi Residenziali di Acqua”

Finito di stampare nel mese di Dicembre 2017
Presso Centro Stampa dell'Università degli Studi di Cagliari
Via Università 40
09125 Cagliari

www.crenos.it

ISBN 978-88-9386-042-0



9 788893 860420 >