



**LA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE IN SARDEGNA:
PRIME EVIDENZE DELLA COLLABORAZIONE
TRA UNIONI DI COMUNI, COMUNITÀ MONTANE
E GRUPPI DI AZIONE LOCALE**

Alessia Porcu

QUADERNI DI LAVORO

2025 / 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 Anna Maria Pinna. 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.unica.it
crenos@unica.it**

CRENoS - CAGLIARI
VIA SAN GIORGIO 12, I-09124 CAGLIARI, ITALIA
TEL. +39-070-6756397

CRENoS - SASSARI
VIA MURONI 25, I-07100 SASSARI, ITALIA
TEL. +39-079-213511

Titolo: LA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE IN SARDEGNA: PRIME EVIDENZE DELLA COLLABORAZIONE TRA UNIONI DI COMUNI, COMUNITÀ MONTANE E GRUPPI DI AZIONE LOCALE

Prima Edizione: Giugno 2025
ISBN: 978 88 6851 594 2

Arkadia Editore © 2025
Viale Bonaria 98 - 09125 Cagliari
Tel. 070/6848663 - info@arkadiaeditore.it
www.arkadiaeditore.it

La Programmazione Territoriale in Sardegna: prime evidenze della collaborazione tra Unioni di Comuni, Comunità Montane e Gruppi di Azione Locale

Alessia Porcu

CRENoS, Università degli Studi di Cagliari

Abstract

L'interazione tra le politiche di sviluppo territoriale europee e regionali in Sardegna si articola attraverso forme di cooperazione istituzionalizzata tra i Gruppi di Azione Locale (GAL rurali e GAL per la pesca e l'acquacoltura), attuatori dell'approccio LEADER/CLLD promosso dall'Unione Europea, e le istituzioni locali coinvolte in processi di cooperazione intercomunale nell'ambito della Programmazione Territoriale (Strategia Regionale per le Aree Interne). Mentre il CLLD favorisce lo sviluppo rurale attraverso approcci partecipativi e bottom-up, la Programmazione Territoriale rappresenta una strategia *place-based* promossa dalla Regione Autonoma della Sardegna, concepita per rispondere alle specificità socio-territoriali dell'Isola. Recenti evoluzioni normative hanno aperto nuove opportunità per il coinvolgimento attivo dei Gruppi di Azione Locale nel supporto alle Unioni di Comuni e alle Comunità Montane, in particolare nell'attuazione dei Progetti di Sviluppo Territoriale (PST). Il presente contributo analizza, pertanto, le modalità attraverso cui la collaborazione si sviluppa, mettendo in luce i primi risultati derivanti da esperienze di ricerca attualmente in corso.

Parole chiave: sviluppo locale; approccio LEADER; cooperazione sovracomunale; governance territoriale; politiche *place-based*; Programmazione Territoriale; sviluppo locale partecipativo (CLLD); governance multilivello

Introduzione

Lo sviluppo locale costituisce una dimensione strategica fondamentale delle politiche territoriali, rappresentando un processo dinamico di crescita e trasformazione strutturale che, attraverso l'impiego ottimale delle risorse, si propone di elevare gli standard di vita delle comunità locali. Nel corso del tempo, questo approccio ha subito una significativa evoluzione, passando da una visione strettamente economica a un modello più integrato, capace di considerare i molteplici aspetti sociali, culturali, ambientali e istituzionali come elementi chiave per favorire un progresso auto-propulsivo dei territori coinvolti.

Lo sviluppo locale non può, quindi, essere ricondotto a una mera dinamica economica. Esso assume, anzi, un significato profondamente politico e culturale: è la comunità a costituire il cuore pulsante di un'economia che si rigenera a partire dalla propria storia e dalle proprie specificità. Adottando questa prospettiva, l'approccio LEADER (*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*) può essere letto come un tentativo concreto di dar forma a questa visione, restituendo centralità ai territori rurali all'interno di un'economia sempre più urbanocentrica.

Nel contesto europeo, infatti, la politica di sviluppo rurale ha trovato una sua specifica declinazione attraverso l'approccio LEADER, uno strumento innovativo introdotto dalla Commissione Europea nel 1991 che ha rivoluzionato la metodologia d'intervento nelle aree rurali. Il LEADER è basato su sette principi fondamentali: approccio bottom-up, partenariato locale pubblico-privato, approccio territoriale, innovazione, integrazione multisettoriale, cooperazione e networking. Questi principi si concretizzano operativamente attraverso i Gruppi di Azione Locale (GAL), partenariati che riuniscono attori pubblici e privati rappresentativi del territorio. L'istituzione facoltativa dei Gruppi di Azione Locale nel settore della pesca e dell'acquacoltura risale, invece, al periodo di programmazione 2007-2013, nel quadro dell'Asse IV del Fondo Europeo per la Pesca (FEP). L'adozione dello strumento per le aree costiere e marittime è stata, poi, adottata formalmente nell'ambito del Community Led Local Development (CLLD) durante la programmazione successiva.

Parallelamente, a livello regionale, la Sardegna ha sviluppato propri strumenti di programmazione volti a promuovere lo sviluppo integrato delle aree interne e rurali. Tra questi, la Programmazione Territoriale rappresenta un modello peculiare che si basa sul coinvolgimento diretto delle realtà sovracomunali organizzate in forme associate, in particolare le Unioni di Comuni e le Comunità Montane.

È importante sottolineare la differente natura di questi due approcci: mentre il LEADER è uno strumento di matrice comunitaria, inserito nell'ambito della Politica Agricola Comune (PAC), la Programmazione Territoriale, seppur basata su un approccio plurifondo, rappresenta una politica di tipo *place-based* implementata dalla Regione Autonoma della Sardegna, delineata attraverso la Strategia 5.8 del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2014-2019, concepita per rispondere alle peculiarità socioeconomiche e geografiche dell'Isola.

Negli ultimi anni, si è assistito ad una crescente interazione tra questi due strumenti. In particolare, il quadro normativo regionale ha progressivamente riconosciuto la possibilità ai GAL (attivi sia in ambito rurale sia nell'ambito della pesca e acquacoltura) di supportare le Unioni di Comuni e le Comunità Montane nell'attuazione della Programmazione Territoriale, creando così un ponte tra la dimensione europea e quella regionale delle politiche di sviluppo.

Questo lavoro si propone, quindi, di analizzare il ruolo delle Unioni di Comuni e delle Comunità Montane nel contesto della Programmazione Territoriale, esplorando innanzitutto il quadro normativo che regola le dinamiche e le potenzialità di questo modello programmatico. L'obiettivo è, inoltre, quello di approfondire se, e attraverso quali modalità, le Unioni di Comuni e le Comunità Montane interagiscano con i Gruppi di Azione Locale presenti sul territorio, concentrandosi sull'analisi delle prime evidenze derivanti da questa interazione e cercando di comprendere gli effetti concreti e le sfide emergenti da questo processo di cooperazione tra enti locali e partenariati pubblico-privati.

L'analisi si inserisce nel contesto della borsa di ricerca "Analisi e studio dei processi di sviluppo locale e pianificazione strategica del territorio regionale con particolare attenzione all'assetto organizzativo degli enti sovracomunali nella gestione delle politiche territoriali e alla valutazione dei risultati raggiunti", e nel più ampio accordo di collaborazione Centro Interuniversitario di Ricerche Economiche e Mobilità (CIREM), la Regione Autonoma della Sardegna (RAS) - Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio - Centro Regionale di Programmazione (CRP), nell'ambito del Progetto "Supporto alla strutturazione degli Uffici Unici di Progetto nell'ambito dell'approccio territoriale, PR FESR 2021-2027".

In tale prospettiva, la ricerca si pone come un primo passo per delineare le implicazioni pratiche e teoriche di un modello integrato di gestione territoriale, che combina risorse e competenze locali con gli strumenti e le politiche regionali, nazionali ed europee.

La ricerca si articola in tre sezioni distinte: la prima dedicata all'analisi storica dell'approccio LEADER, la seconda incentrata sulla Programmazione Territoriale in Sardegna e le forme associate di enti locali, la terza focalizzata sul quadro normativo che consente l'interazione tra GAL e Unioni di Comuni e Comunità Montane, introducendo alcuni elementi della ricerca in corso presso il Centro di Ricerche Economiche Nord-Sud (CRENoS)¹.

L'obiettivo principale di questo studio è fornire una ricostruzione analitica delle due politiche di sviluppo territoriale e osservare come, pur essendo state sviluppate su due livelli istituzionali e geografici differenti – europeo e regionale – esse si intersechino in modo significativo.

1 L'approccio LEADER e il ruolo dei Gruppi di Azione Locale

1.1 Il nuovo paradigma dello sviluppo rurale

Per analizzare in modo approfondito l'approccio LEADER e le sue caratteristiche, risulta imprescindibile esaminare le trasformazioni che hanno segnato le politiche di sviluppo locale dell'Europa post-bellica. A partire dal secondo dopoguerra, la pianificazione dello sviluppo attraverso programmi e interventi pubblici divenne un tema centrale nel dibattito culturale e politico europeo. Ispirandosi alle esperienze nordamericane, come il New Deal e il Piano Marshall, si diffuse la convinzione che i governi, attraverso adeguate politiche economiche e sociali, potessero favorire una crescita rapida dei redditi e, in tal modo, promuovere profonde trasformazioni sociali. Il successo di questa visione, che caratterizzò oltre tre decenni di politiche pubbliche, derivava dall'incontro di due paradigmi apparentemente antitetici: il

¹ Il CRENoS rappresenta una delle due sezioni di cui si compone il CIREM, insieme al CRiMM.

modello della pianificazione centralizzata di matrice sovietica e l'approccio keynesiano statalista (Bottazzi, 2005).

In questo contesto, la Politica Agricola Comune (PAC), istituita nel 1962, emerse come risposta strategica alle sfide alimentari che affliggevano l'Europa in seguito al secondo conflitto mondiale. Durante i suoi primi due decenni di attuazione, la PAC perseguì quattro obiettivi fondamentali: incrementare la produttività del settore agricolo, stabilizzare i mercati, assicurare prezzi equi ai consumatori e mantenere un adeguato tenore di vita per la popolazione rurale.

Tali obiettivi furono inizialmente sostenuti mediante un sistema di prezzi garantiti e interventi di mercato che, se da un lato determinarono un significativo incremento della produzione agricola, dall'altro generarono problematiche di sovrapproduzione che emersero con maggiore evidenza negli anni Ottanta. La funzione dei territori rurali venne, quindi, circoscritta quasi esclusivamente alla produzione alimentare e all'approvvigionamento di materie prime destinate ai sempre più crescenti agglomerati urbani, determinando l'introduzione di misure finalizzate alla modernizzazione e al potenziamento della competitività del comparto agricolo ma portando a una visione semplicistica dei territori, considerati come spazi produttivi funzionali alle esigenze dei centri urbani dominanti (Ward, et al., 2005).

Negli anni Ottanta, il modello di programmazione centralizzata entrò in crisi: le politiche di spesa pubblica, inizialmente destinate a stimolare la crescita economica e le trasformazioni sociali, venivano frequentemente riorientate per far fronte alle emergenze economiche. Questo reindirizzamento delle risorse comprometteva la coerenza e l'efficacia della programmazione, e ne minacciava la credibilità.

Dieci anni dopo, infatti, l'abbandono dell'approccio centralista, sia a livello nazionale che regionale, a favore di processi di decentramento e di partecipazione attiva dei livelli istituzionali inferiori, segnò l'avvio di una nuova fase nelle politiche di sviluppo, promuovendo la consapevolezza che la crescita delle aree rurali non potesse più prescindere dalle sole variabili economiche.

1.2 Dal LEADER AL CLLD: origine ed evoluzione dello strumento

L'approccio LEADER segnò un punto di svolta nelle politiche di sviluppo territoriale dell'Unione Europea, superando i modelli tradizionali, verticali e gerarchici, attraverso una prospettiva partecipativa e dal basso. Nato nel 1991 come Iniziativa Comunitaria, LEADER fu istituito con l'obiettivo di restituire centralità alle comunità rurali, spesso considerate passive ricettrici di interventi emanati dall'alto. Il nuovo paradigma di sviluppo locale si contrapponeva agli approcci fino ad allora applicati, promuovendo una logica di sviluppo endogeno basata sulle risorse, sulle competenze e sulle energie locali.

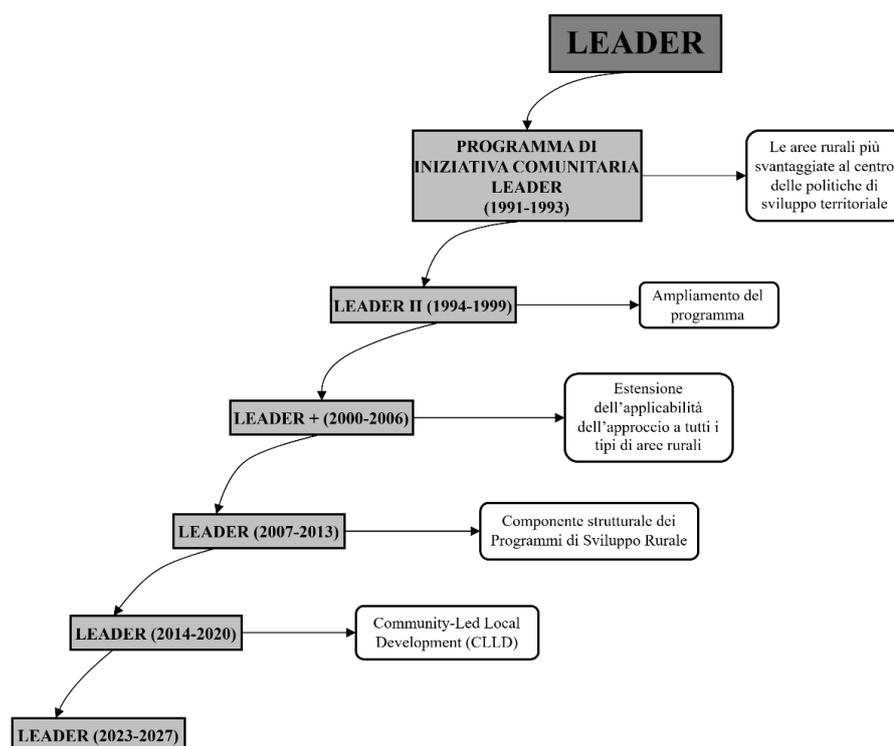
I Gruppi di Azione Locale (GAL) furono individuati come attori principali di questa trasformazione metodologica. In quanto organismi ibridi, composti per la maggioranza da soggetti privati (imprese, associazioni, cittadini) e per la restante parte da amministrazioni locali, i GAL si contraddistinsero per la capacità di elaborare strategie territoriali integrate, attraverso la partecipazione e il coinvolgimento attivo delle comunità.

L'evoluzione dell'iniziativa LEADER ha conosciuto, quindi, un percorso di progressiva maturazione (**Figura 1**). Dalla fase sperimentale del 1991-1993, che coinvolse 217 aree rurali

svantaggiate, si passò a LEADER II (1994-1999) con l'adesione di circa 900 GAL, fino a LEADER+ (2000-2006), che estese l'approccio a tutti i territori rurali.

Nel ciclo 2007-2013, LEADER divenne una componente strutturale dei Programmi di Sviluppo Rurale, trasformandosi da iniziativa speciale a strategia consolidata, integrando con successo il metodo al Fondo Europeo per la Pesca (FEP).

Figura 1. Dal LEADER AL CLLD: origine ed evoluzione dello strumento.



Fonte: elaborazione dell'autrice su documenti ufficiali UE.

Il periodo 2014-2020 segnò un ulteriore consolidamento di questa politica, con l'approccio ridenominato "Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo" (CLLD – *Community Led Local Development*) ed esteso oltre le zone rurali, includendo anche i contesti urbani e quelli costieri. In questa fase, i GAL acquisirono la capacità di attingere a una pluralità di fondi europei (FEASR, FEAMP, FSE, FESR), attraverso il Regolamento Europeo 1303/2013². L'estensione dell'approccio si

² Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, art. 32. Stabilisce disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale,

sviluppo lungo due principali direttrici: la maggiore ampiezza tematica, che consentì di finanziare interventi in differenti settori, e la diversificazione territoriale, che permise di intervenire dalle periferie urbane fino alle aree montane più remote (Servillo & De Bruijn, 2018).

Seppure nell'ambito del FEASR sia rimasto l'acronimo LEADER (*art. 32 del Regolamento*), l'integrazione di questo strumento rese possibile per una stessa Strategia di Sviluppo Locale (SLL) attingere a un sostegno plurifondo, permettendo di migliorare e rafforzare, in questo modo, la collaborazione tra zone rurali, urbane e di pesca.

In Italia, l'esperienza nell'applicazione del CLLD plurifondo per la Programmazione 2014-2020 risultò complessivamente limitata, essendo stato implementato da due sole Regioni: Puglia e Sicilia. Anche a livello europeo l'adozione del nuovo modello risultava piuttosto circoscritta, trovando attuazione in 15 Stati membri, anche se, in alcuni casi, limitatamente a determinate Regioni. L'85% dei GAL europei continuava ad essere finanziato solamente tramite il FEASR, rimanendo confinato all'ambito della Misura 19 del LEADER (Kah, Martinos, & Budzich-Tabor, 2023). Nel periodo di programmazione attuale, in Italia, l'unica Regione in cui è stato attuato il CLLD plurifondo è la Sardegna, dove i GAL hanno elaborato le Strategie di Sviluppo Locale a valere sia sul FEASR che sul FSE+.

1.2.1 Gli impatti del LEADER: un'analisi complessa e territoriale

A causa della sua natura e della sua impostazione metodologica, risulta complesso isolare gli effetti specifici del programma LEADER dalle principali tendenze socioeconomiche in atto nei territori interessati e misurarne, dunque, l'impatto in modo univoco e quantificabile. Questo dipende in larga misura dal fatto che il programma opera in un contesto dinamico, dove molteplici fattori – economici, sociali, demografici e politici – interagiscono tra loro, rendendo difficile attribuire con certezza specifici cambiamenti alle sole azioni finanziate da LEADER.

Inoltre, il programma non è stato, di per sé, concepito per finanziare progetti di grande complessità, ma piuttosto per sostenere investimenti mirati e circoscritti alla dimensione locale. In molti casi, gli impatti generati dal programma non risultano immediatamente tangibili o facilmente misurabili, poiché riguardano processi di medio-lungo periodo, come il rafforzamento della governance locale, la nascita di nuove collaborazioni tra operatori economici e istituzionali o il consolidamento di reti di cooperazione territoriale.

Un altro aspetto rilevante è che le esigenze delle comunità locali non possono essere ricondotte unicamente alla creazione di posti di lavoro o all'erogazione di servizi essenziali. Sebbene questi siano obiettivi fondamentali per garantire la tenuta socioeconomica delle aree rurali, le strategie di sviluppo territoriale considerano una gamma più ampia di interventi, che includono anche azioni di valorizzazione del capitale sociale e culturale, il rafforzamento della coesione tra gli attori locali e la promozione di iniziative volte a migliorare la qualità della vita e il senso di appartenenza a una comunità.

Gli effetti del programma LEADER, quindi, si manifestano in modo eterogeneo sia tra i vari Stati sia nei diversi periodi di programmazione, rendendo complessa l'elaborazione di schemi interpretativi univoci e l'identificazione di tendenze omogenee. Di conseguenza, la

sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, nonché che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

valutazione degli effetti di LEADER deve necessariamente tenere conto di questa complessità e adottare strumenti di misurazione capaci di cogliere anche gli impatti *immateriali*.

L'efficacia del LEADER, ad esempio, non è equamente uniforme nelle tre dimensioni della sostenibilità – economica, sociale e ambientale. Alcuni studi hanno evidenziato che i Gruppi di Azione Locale (GAL) riescono a ottenere risultati più significativi nel rispondere alle esigenze economiche e sociali rispetto a quelle ambientali. Gli attori locali riconoscono il contributo positivo del programma LEADER nel migliorare la qualità della vita, incentivare le attività economiche – attraverso la creazione di nuove imprese e il potenziamento del turismo – e affrontare questioni sociali, rafforzando l'identità comunitaria, il capitale sociale e la governance locale.

Tuttavia, vi è un consenso generale sul fatto che le strategie locali non abbiano avuto un impatto particolarmente incisivo sulla creazione di nuove unità produttive o imprese. Inoltre, secondo le Autorità di Gestione, l'influenza del Programma sull'inclusione sociale e sulla diversificazione agricola appare limitata, così come la reale capacità delle strategie locali di contrastare il fenomeno dello spopolamento (Commissione Europea, 2024).

In altri casi ancora, pur presentandosi come una metodologia inclusiva e orientata alla partecipazione dal basso, l'applicazione sul territorio potrebbe non aver assicurato del tutto un coinvolgimento delle categorie sociali più marginalizzate, poiché fortemente influenzata dal ruolo predominante di attori politicamente ed economicamente più forti (Navarro, Woods, & Cejudo, 2016).

La letteratura in materia, in costante espansione, sottolinea come le discrepanze tra Stati e Regioni siano talmente marcate da rendere poco affidabile qualsiasi tentativo di generalizzazione su scala transnazionale o transregionale. Le differenze nei modelli di governance, nelle priorità di intervento e nelle modalità di attuazione delle strategie locali influenzano significativamente gli esiti del programma, determinando una varietà di impatti che non sempre risultano confrontabili tra loro.

La natura partecipativa di LEADER se da un lato favorisce l'adattabilità delle politiche alle esigenze territoriali, dall'altro contribuisce a un'elevata diversificazione degli approcci adottati, rendendo ancora più complessa l'elaborazione di valutazioni comparative su vasta scala (Pollermann, et al., 2020).

1.3 I sette principi fondamentali del LEADER

Il LEADER si fonda sulla premessa che, data l'eterogeneità dei contesti rurali europei, le strategie di sviluppo acquisiscono maggiore efficacia quando concepite e realizzate direttamente dagli attori locali, con il supporto di strutture amministrative sovraordinate e di meccanismi di trasferimento di “*buone pratiche*”.

Figura 2. I sette principi di LEADER.



Fonte: elaborazione dell'autrice su documenti ufficiali UE.

L'architettura metodologica di LEADER si articola, pertanto, attraverso sette principi interconnessi e indivisibili (**Figura 2**) che ne costituiscono l'essenza operativa (Sykala, Dej, & Wolski, 2015).

1.3.1 Elaborazione e implementazione di strategie "dal basso"

Il primo principio dell'approccio LEADER si fonda sulla valorizzazione della partecipazione attiva degli attori locali e sull'adozione di un modello decisionale di tipo *bottom-up*, in cui le comunità territoriali assumono un ruolo centrale nei processi di pianificazione e attuazione delle strategie di sviluppo, promuovendo una maggiore autonomia e responsabilizzazione degli attori locali. Questa impostazione si configura come una risposta alla tradizionale logica *top-down*, risultata spesso inefficace nel rispondere in maniera adeguata alle esigenze specifiche dei territori.

La dimensione partecipativa si traduce operativamente in percorsi strutturati di coinvolgimento della comunità, finalizzati all'attivazione di processi di auto-analisi territoriale. Attraverso questi percorsi, le realtà locali sono chiamate a identificare congiuntamente criticità, risorse e opportunità, contribuendo così alla costruzione collettiva delle strategie di sviluppo e alla definizione di interventi mirati e coerenti con le necessità del contesto di riferimento. La strategia dal basso contribuisce, inoltre, alla definizione condivisa di interventi, contribuendo al rafforzamento del capitale sociale e istituzionale e alla coesione tra i diversi attori locali.

1.3.2 Strategie "area-based" per lo sviluppo locale

Il secondo pilastro dell'approccio LEADER risiede nell'adozione di una prospettiva territoriale che assume come unità d'intervento aree geografiche di dimensioni contenute, caratterizzate da un'elevata omogeneità socioculturale e da un'identità storica e tradizionale condivisa.

L'approccio territoriale si fonda sulla premessa che lo sviluppo locale non possa essere determinato da interventi imposti dall'alto secondo modelli generalizzati, ma debba emergere dalle risorse endogene, dalle competenze locali e dalle istanze delle comunità coinvolte. La delimitazione spaziale degli interventi consente, quindi, di valorizzare le potenzialità specifiche di ciascun territorio, promuovendo un paradigma di crescita basato sulle risorse locali.

Questo approccio, oltre a favorire una maggiore aderenza delle politiche ai bisogni reali dei territori, garantisce una maggiore legittimazione delle scelte adottate e una più ampia condivisione degli obiettivi progettuali, incentivando il dialogo e la cooperazione tra istituzioni, imprese e società civile.

1.3.3 Partenariati pubblico-privati locali

Il terzo pilastro dell'approccio LEADER è rappresentato dalla promozione di partenariati pubblico-privati, formalizzati nei Gruppi di Azione Locale (GAL), i quali assumono un ruolo centrale nell'elaborazione e nell'attuazione delle Strategie di Sviluppo Locale (SSL). Questi partenariati costituiscono l'elemento distintivo del Programma, poiché mirano a superare la frammentazione tra i diversi attori del territorio e a stimolare forme di cooperazione che difficilmente si realizzerebbero nei contesti istituzionali tradizionali.

L'efficacia operativa di ciascun GAL dipende dalla sua capacità di aggregare e mobilitare risorse sia umane che finanziarie, di promuovere progettualità collettive e multisettoriali e di facilitare l'interazione tra soggetti con interessi e competenze variegate.

Un aspetto chiave del funzionamento dei GAL è l'equilibrio tra le componenti pubbliche e private, elemento che ne garantisce la rappresentatività e la capacità di interpretare in modo efficace le istanze del territorio. In particolare, il principio di governance stabilito dal programma prevede una prevalenza statutaria degli attori privati all'interno dei partenariati, con l'obiettivo di incentivare una gestione partecipata e orientata all'innovazione e riducendo il rischio di un'eccessiva burocratizzazione dei processi decisionali. In tal modo, i GAL si configurano non solo come strumenti di attuazione delle politiche di sviluppo rurale, ma anche come laboratori di governance territoriale, capaci di generare modelli di collaborazione efficaci e replicabili in altri contesti.

Attraverso il rafforzamento delle reti di collaborazione, i GAL favoriscono un approccio integrato allo sviluppo locale, sostenendo l'adozione di strategie flessibili in grado di rispondere con maggiore tempestività alle dinamiche socioeconomiche e ai processi di trasformazione territoriale.

1.3.4 Azioni integrate e multisettoriali

Il quarto principio metodologico dell'approccio LEADER si fonda sulla necessità di superare la frammentazione settoriale, promuovendo un modello di sviluppo rurale integrato. In questa prospettiva, la strategia locale non si limita a una aggregazione di interventi distinti, ma si configura come un sistema organico di azioni interconnesse, in cui la sinergia tra le diverse componenti genera un impatto complessivo che trascende la semplice somma dei singoli interventi.

L'adozione di un approccio integrato consente di valorizzare le interdipendenze tra i settori economici, sociali e ambientali, favorendo la creazione di ecosistemi territoriali. In questo contesto, l'innovazione assume un ruolo cruciale, non solo in termini di applicazione di nuove tecnologie, ma anche attraverso il ripensamento delle modalità di governance, la sperimentazione di modelli di cooperazione inediti.

L'integrazione tra settori diversi permette, inoltre, di ottimizzare l'uso delle risorse disponibili, riducendo sovrapposizioni e inefficienze e favorendo un più efficace adattamento alle specificità locali.

1.3.5 Innovazione

Il quinto pilastro dell'approccio LEADER è rappresentato dalla promozione di processi innovativi, un concetto ampio che abbraccia diverse dimensioni dello sviluppo rurale. L'innovazione, in questo contesto, non si limita all'introduzione di nuove tecnologie o prodotti, ma comprende un insieme articolato di pratiche e strategie volte a migliorare la competitività e la coesione sociale dei territori. Tra le sue declinazioni principali rientrano:

- L'introduzione di nuovi prodotti, processi, modelli organizzativi o segmenti di mercato capaci di diversificare e rafforzare il tessuto economico locale;
- L'adattamento e l'applicazione di "buone pratiche" sperimentate con successo in altri contesti territoriali, favorendo un processo di apprendimento reciproco;

- La valorizzazione delle conoscenze tradizionali attraverso una rilettura in chiave contemporanea, capace di generare nuovo valore economico, culturale e sociale;
- L'elaborazione di soluzioni inedite per affrontare problematiche strutturali, incentivando un approccio flessibile e sperimentale.

Un fattore determinante per l'emergere di pratiche innovative è l'autonomia decisionale concessa ai Gruppi di Azione Locale, che consente loro di adattare le strategie di sviluppo alle specificità del territorio, favorendo, in tal modo, la sperimentazione di soluzioni non convenzionali.

L'innovazione, tuttavia, non può svilupparsi in modo isolato, ed è proprio in questa prospettiva che si innesta il sesto pilastro dell'approccio LEADER: la creazione e il rafforzamento di reti.

1.3.6 Creazione di reti

Il sesto principio metodologico dell'approccio LEADER riguarda la dimensione della rete, che si concretizza nella costruzione di piattaforme per lo scambio di conoscenze, risultati ed esperienze tra i diversi attori coinvolti nello sviluppo rurale. Le reti, in questo contesto, non solo favoriscono la circolazione di competenze e buone pratiche, ma amplificano anche le capacità dei singoli territori, permettendo una condivisione delle risorse e un confronto continuo tra esperienze e territori diversi.

La creazione di reti è un elemento chiave per il successo del programma LEADER, poiché consente di superare le limitazioni derivanti dall'isolamento dei singoli territori, promuovendo la cooperazione interterritoriale e transnazionale.

1.3.7 Cooperazione

Il settimo ed ultimo pilastro metodologico dell'approccio LEADER è rappresentato dalla cooperazione, un concetto che va oltre la semplice condivisione e si concretizza in iniziative progettuali congiunte tra attori locali, nazionali e internazionali. La cooperazione si articola in due principali tipologie, ognuna delle quali contribuisce a rafforzare la capacità dei territori di rispondere alle sfide dello sviluppo rurale attraverso l'interazione e il confronto con realtà diverse:

- La *cooperazione interterritoriale*, che avviene tra aree rurali appartenenti allo stesso contesto nazionale, favorisce la condivisione di esperienze e risorse tra territori simili, ma distinti, all'interno di un medesimo quadro normativo e istituzionale;
- La *cooperazione transnazionale*, che coinvolge territori situati in altri Stati membri o Paesi terzi, promuovendo un confronto interculturale e la creazione di soluzioni comuni, oltrepassando i confini nazionali e incoraggiando un apprendimento reciproco su scala internazionale.

Le progettualità condivise che nascono da queste forme di cooperazione richiedono la costruzione di strutture di governance complesse e multilivello, in grado di armonizzare contesti normativi, culturali e operativi eterogenei in un quadro coerente di attuazione (Commissione Europea, 2006).

1.4 I Gruppi di Azione Locale

I Gruppi di Azione Locale (GAL) si configurano come strumenti fondamentali per l'attuazione di Strategie di Sviluppo Locale di tipo partecipativo. La loro struttura, delineata dal Regolamento (UE) n. 1303/2013, si basa su un partenariato pubblico-privato, in cui “almeno il 50% dei voti espressi nelle decisioni di selezione proviene da partner che sono autorità non pubbliche”³.

I GAL svolgono una pluralità di funzioni, che spaziano dal rafforzamento delle capacità locali all'elaborazione di procedure di selezione trasparenti, dalla gestione di bandi alla valutazione e al monitoraggio dell'attuazione delle strategie di sviluppo. La loro operatività si caratterizza per un approccio plurifondo, che consente l'accesso a diverse fonti di finanziamento europee (qualora uno Stato membro lo ritenga opportuno, oltre al FEASR, il FESR, il FSE+, il JTF e il FEAMPA sostengono lo sviluppo locale di tipo partecipativo⁴), concentrandosi su territori subregionali attraverso strategie integrate e multisettoriali.

L'elemento distintivo della loro azione risiede nella capacità di coniugare le richieste *dal basso* provenienti dal territorio con una programmazione strutturata, tenendo conto delle specificità locali e introducendo elementi di innovazione nel contesto territoriale. Particolare attenzione viene posta alla creazione di reti e alla cooperazione, fattori essenziali per il rafforzamento del tessuto socioeconomico locale.

La coerenza e il coordinamento tra i diversi Fondi Strutturali e d'Investimento Europei (SIE) sono garantiti attraverso procedure coordinate di rafforzamento delle capacità di selezione, approvazione e finanziamento delle Strategie di Sviluppo Locale, identificando, quindi, nei GAL il ruolo di attori chiave dello sviluppo territoriale.

La natura giuridico-organizzativa dei Gruppi di Azione Locale è peculiare: la varietà di soggetti privati e pubblici conferisce ai GAL una forte complessità gestionale, derivante dalla necessità di coniugare le logiche di efficienza tipiche dei soggetti privati con i principi propri delle amministrazioni pubbliche.

I partenariati che danno vita ai GAL assumono solitamente una forma giuridica specifica, funzionale alla gestione condivisa e partecipata delle risorse e degli obiettivi previsti dai programmi di sviluppo rurale. Tra le forme più diffuse si annoverano le società consortili a responsabilità limitata, le fondazioni di partecipazione e, in alcuni casi, le associazioni riconosciute che consentono la presenza equilibrata e strutturata di soggetti pubblici e privati al loro interno.

Sul piano operativo, i GAL si dotano di un'organizzazione interna formalizzata, generalmente costituita da un Consiglio di Amministrazione (o organo direttivo equivalente), che rappresenta i soci e indirizza l'attività strategica del gruppo, e da uno staff per la Struttura Tecnica, incaricato della gestione quotidiana delle attività, dell'implementazione dei progetti, dell'animazione territoriale e del monitoraggio delle azioni finanziate.

³ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, art. 34.

⁴ Regolamento (UE) n. 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, art. 28.

1.4.1 I Gruppi di Azione Locale per la pesca e l'acquacoltura

L'istituzione dei Gruppi di Azione Locale per la pesca e l'acquacoltura si colloca nel periodo di programmazione 2007-2013, segnando la prima applicazione tematica dell'approccio LEADER nel settore della pesca attraverso l'Asse IV del Fondo Europeo per la Pesca (FEP) - divenuto per la Programmazione 2014-2020 Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca (FEAMP), attualmente Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA) - con l'obiettivo di incrementare l'occupazione e la coesione territoriale nelle comunità costiere che dipendono dalla pesca e dall'acquacoltura.

Sebbene la loro adozione non fosse obbligatoria e l'avvio delle prime esperienze avesse richiesto un certo periodo di sperimentazione, durante il periodo di programmazione 2007-2013 furono istituiti oltre 300 FLAG in 21 Stati membri. L'introduzione di questi gruppi avvenne in modo graduale e differenziato nei diversi contesti nazionali e regionali, con una fase iniziale caratterizzata dall'apprendimento del nuovo approccio da parte delle amministrazioni e degli attori locali, dalla costruzione di partenariati e dalla realizzazione di progetti pilota.

La nascita dei FLAG (Fishery Local Action Group) non si verificò in un momento storico isolato, bensì in un contesto di trasformazione e rinnovamento per l'approccio LEADER e per lo sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD). Nonostante la loro storia sia ancora relativamente breve (dal 2007 ad oggi), i Gruppi di Azione Locale per la pesca e l'acquacoltura hanno dovuto adattarsi a un contesto in continua evoluzione, segnato da una crescente integrazione tra i diversi strumenti di finanziamento (Ceccacci, Mulazzani, & Malorgio, 2022).

In questo quadro di progressivo ampliamento delle finalità e di maggiore flessibilità, si colloca anche l'eliminazione del termine "FLAG" dalla normativa vigente⁵. A partire dal periodo di programmazione 2021-2027, con il nuovo Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA), le disposizioni relative al CLLD sono state semplificate e integrate all'interno Regolamento (UE) 2021/1060⁶, detto anche Regolamento sulle Disposizioni Comuni (RDC), applicabile a tutti i fondi dell'Unione Europea. In questo contesto, viene adottata la denominazione generica di Gruppi di Azione Locale (GAL), superando la specificità terminologica precedentemente associata ai FLAG. È importante notare che la dicitura FLAG era stata ufficialmente riconosciuta solo nel regolamento del FEAMP, mentre nel periodo iniziale di implementazione essa era stata adottata e diffusa principalmente grazie all'azione della Rete delle Aree di Pesca dell'Unione Europea (FARNET), che ne sosteneva l'implementazione e la diffusione terminologica (Phillipson, Salmi, Linke, Svets, & Budzich-Tabor, 2024).

⁵ Pertanto, nel corso di queste pagine, sarà adottato il termine univoco GAL, specificando, quando necessario, la distinzione tra GAL rurali e GAL per la pesca e l'acquacoltura.

⁶ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

1.5 *L'esperienza LEADER in Sardegna*

Come riportato nelle parti precedenti del testo, negli anni Novanta, le politiche economiche europee subirono significative trasformazioni, incidendo profondamente sullo sviluppo regionale della Sardegna. La riforma della PAC determinò un mutamento strutturale nell'approccio agli interventi di sviluppo locale, segnando un progressivo distacco dalle logiche assistenzialistiche che avevano caratterizzato i cicli di programmazione precedenti.

Un passaggio cruciale, in Sardegna, di questo processo fu rappresentato dall'approvazione con urgenza della legge regionale n. 10 del 3 maggio 1995⁷. La normativa si inserì nell'ambito dell'Obiettivo 1 del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), ottenendo in questo modo le misure di finanziamento previste dal Fondo Europeo di Orientamento e Garanzia Agricola (FEOGA) e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Questo intervento comportò un impiego significativo di risorse e sancì un cambiamento di prospettiva per lo sviluppo del settore agricolo, fino ad allora caratterizzato da interventi episodici e privi di una visione strategica di lungo periodo.

Nonostante le iniziali criticità, la Regione Autonoma della Sardegna dovette adattarsi alla nuova impostazione di carattere comunitario, incentivando la nascita dei Gruppi di Azione Locale e garantendo un'efficace gestione dei fondi comunitari, attraverso l'approccio LEADER e i Piani di Sviluppo Rurale (Cois, 2020).

L'attuazione del programma LEADER nel contesto regionale sardo rappresentò un esempio emblematico di sviluppo locale: durante la fase LEADER II (1994-1999), il programma interessò oltre la metà del territorio, sviluppandosi in due fasi distinte. Durante la prima fase, si verificò l'istituzione di dodici Gruppi di Azione Locale, seguita da una rimodulazione nel 1997, che portò alla nascita di altri sette GAL. Le attività di questi ultimi iniziarono, però, solo nel 1999, con tempi molto ristretti per l'attuazione delle iniziative previste, complicando in questo modo il processo di realizzazione dei progetti.

Ulteriore conferma della complessità di questa fase di transizione si ebbe con la legge regionale n. 8 del 1998⁸, concepita per impiegare in tempi rapidi i fondi del FEOGA. Gli interventi previsti riguardavano l'ammodernamento delle strutture del comparto ovicaprino e olivicolo, lo sviluppo rurale e agrituristico, nonché il miglioramento delle infrastrutture idriche e stradali nelle aree agricole.

La normativa incluse anche misure volte al salvataggio di consorzi ed enti in difficoltà, oltre a prevedere contributi diretti alle aziende agricole, come gli incentivi per l'acquisto di specie avicole. Questo scenario costituì un esempio lampante delle difficoltà della Regione Sardegna nel conciliare la pianificazione comunitaria con le urgenze del tessuto economico regionale. Nonostante l'entità considerevole del finanziamento (70 milioni di euro), il contributo medio per progetto si attestava intorno agli 88.000 euro: una cifra che, seppur in grado di offrire una cospicua sostenibilità economica ai beneficiari, risultava insufficiente per innescare reali processi di sviluppo. I progetti presentati, inoltre, mostravano una marcata omogeneità: spesso costituivano iniziative già sottoposte a bandi precedenti. L'uniformazione forzata degli

⁷ Legge regionale 3.05.1995, n. 10. Attuazione nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno, obiettivo n. 1 del Programma Operativo Plurifondo per il periodo 1994-1999, e ulteriori disposizioni in materia di interventi cofinanziati dall'Unione Europea.

⁸ Legge regionale 11.03.1998, n. 8. Norme per l'accelerazione della spesa delle risorse del FEOGA - Orientamento e interventi urgenti per l'agricoltura.

interventi si accentuò ulteriormente nelle programmazioni successive, principalmente a causa di un approccio eccessivamente meccanicistico e di un'emulazione acritica dei modelli “*di successo*” (Governa, 2014).

Con LEADER+ (2000-2006), l'approccio si consolidò ulteriormente, coinvolgendo 233 comuni e coprendo il 45% del territorio regionale. Gli obiettivi principali dell'Iniziativa comprendevano il contrasto all'abbandono demografico, al declino reddituale e alla disoccupazione giovanile. Con una dotazione finanziaria di quasi 39 milioni di euro, furono finanziati 1.769 progetti, per una spesa media di 21.973 euro a progetto. Nonostante le difficoltà, 317 imprese continuarono ad operare dopo il termine del programma, superando le previsioni iniziali.

Uno dei limiti strutturali dell'impostazione progettuale adottata fu, però, l'assunto secondo cui l'attivazione dell'offerta avrebbe automaticamente generato una domanda. Questa visione si dimostrò particolarmente inadatta nel settore dell'accoglienza, dove il successo delle iniziative dipendeva dalla presenza di un ecosistema turistico già sviluppato, condizione assente nel contesto insulare. Un altro effetto collaterale riguardava la potenziale formazione di élite locali, derivante dalla concentrazione delle risorse e delle decisioni nelle mani di un ristretto numero di attori, risultando in una palese contraddizione rispetto agli obiettivi dichiarati dalla politica, che intendeva promuovere la partecipazione e il coinvolgimento delle comunità locali, nonché garantire un approccio decentrato ed equo nella gestione delle risorse.

Nonostante queste criticità, LEADER contribuì in modo rilevante alla mobilitazione territoriale, favorendo processi di riconoscimento identitario e di valorizzazione del patrimonio culturale locale. Le comunità coinvolte beneficiarono di un rafforzamento del legame con il proprio territorio, che si tradusse in una maggiore attenzione alla memoria storica e alle risorse simboliche della ruralità, aspetti che non si sarebbero potuti valorizzare con una politica dall'alto. Sul piano economico e demografico, i risultati ottenuti furono più limitati: non si verificarono mutamenti profondi nel sistema produttivo delle aree rurali, né si registrò un'inversione del declino demografico (Sassu, 2017).

Un ulteriore snodo cruciale si verificò nel 2006 con la Riforma degli enti agricoli, sancita dalla legge regionale n. 13⁹. La riorganizzazione portò alla creazione di tre nuove agenzie specializzate: AGRIS, per la ricerca in agricoltura; LAORE, dedicata all'assistenza tecnica per le imprese agricole; e ARGEA, incaricata della gestione di aiuti, contributi e premi. Questo intervento si collocò in una logica di maggiore razionalizzazione e specializzazione delle strutture regionali.

Alla fine del 2007, la Regione Autonoma della Sardegna decise di adottare un proprio Programma di Sviluppo Rurale, rispettando le normative comunitarie e nazionali pertinenti, tra cui il Regolamento CE 1698 del 2005 e gli Orientamenti Strategici Comunitari per lo Sviluppo Rurale. Le linee guida del Programma di Sviluppo Rurale prevedevano tre assi strategici principali: il potenziamento della competitività nel settore agricolo e forestale, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio rurale, il miglioramento della qualità della vita nelle aree rurali attraverso la diversificazione delle attività economiche. A supporto di tali obiettivi, venne introdotto un quarto asse metodologico denominato LEADER, strutturato in misure e azioni. Il sostegno fu principalmente indirizzato verso le aree rurali più

⁹ Legge regionale 8.08.2006, n. 13. Riforma degli enti agricoli e riordino delle funzioni in agricoltura. Istituzione delle Agenzie AGRIS Sardegna, LAORE Sardegna e ARGEA Sardegna.

svantaggiate dell'Isola, con l'intento di ravvivare le attività produttive e preservare la vitalità delle comunità locali. Questo approccio privilegiò la pianificazione partecipativa a livello locale, destinando il 14% delle risorse all'Asse IV.

Nella Regione Sardegna fu intrapresa, inoltre, una riforma delle agenzie per lo sviluppo locale, prevedendo la fondazione ex-novo dei Gruppi di Azione Locale per il periodo di programmazione 2007-2013. Questo cambiamento fu motivato dalla necessità di rendere più efficaci e funzionali queste organizzazioni per l'attuazione a lungo termine delle strategie di sviluppo locale, con un ruolo chiave svolto dall'Agenzia Regionale LAORE nella supervisione delle attività e nella definizione dei criteri di selezione e valutazione.

Rispetto alla precedente programmazione, che aveva coinvolto 233 comuni, nel periodo 2007-2013 l'approccio LEADER interessò 280 comuni (comprendendo il 68% della superficie regionale e il 35% della popolazione), comportando un notevole ampliamento della dimensione territoriale degli interventi. I criteri di selezione si basavano sul grado di ruralità delle aree, sullo stato demografico e sull'estensione geografica (Meloni & Farinella, 2016).

L'integrazione del LEADER nel quadro programmatico 2007-2013 comportò ben più di una semplice riorganizzazione amministrativa, richiedendo ai Gruppi di Azione Locale un sostanziale adattamento ai meccanismi, alle normative e ai parametri di ammissibilità della Politica Agricola Comune. Nonostante i Programmi di Sviluppo Rurale enfatizzassero formalmente il valore strategico del metodo LEADER per il conseguimento degli obiettivi trasversali a tutti gli Assi, nella pratica i Piani di Sviluppo Locale elaborati dai GAL incontrarono significative difficoltà nell'implementare azioni realmente integrate.

I GAL, trovandosi ad operare con vincoli significativi o addirittura impossibilitati ad intervenire nei settori del supporto agricolo e della valorizzazione dei prodotti locali, faticarono ad attivare autentici processi di sviluppo che rispondessero efficacemente alle esigenze emerse dai territori, poiché ciascuna misura predeterminava rigidamente tipologie progettuali e beneficiari ammissibili (Sivini, 2020).

Durante il ciclo di programmazione 2014-2020, a seguito dell'emergenza pandemica, il Regolamento UE n. 2020/2220 del 23 dicembre 2020 stabilì la proroga del periodo di programmazione, estendendone la durata fino al 31 dicembre 2022, assicurando così la continuità delle azioni intraprese (ReteLEADER Programma Rete Rurale Nazionale, 2016).

Riprendendo quanto emerso dai paragrafi precedenti, la Sardegna è l'unica Regione italiana in cui, nel periodo di programmazione attuale verrà attuato il CLLD plurifondo. In questo contesto, i Gruppi di Azione Locale hanno sviluppato le rispettive Strategie di Sviluppo Locale, avvalendosi sia del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) sia del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+). Tuttavia, poiché la programmazione è ancora in fase di attuazione, risulta prematuro fornire una valutazione accurata e definitiva sull'avanzamento del programma nella sua sesta generazione.

2 Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2014-2019

2.1 La cornice di attuazione della Programmazione Unitaria e della Programmazione Territoriale

In seguito alle priorità delineate dalla Commissione Europea nella strategia Europa 2020 per la promozione di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, la Regione Autonoma della

Sardegna consolidò l'allineamento delle proprie politiche di sviluppo territoriale verso una maggiore coerenza con le direttive comunitarie.

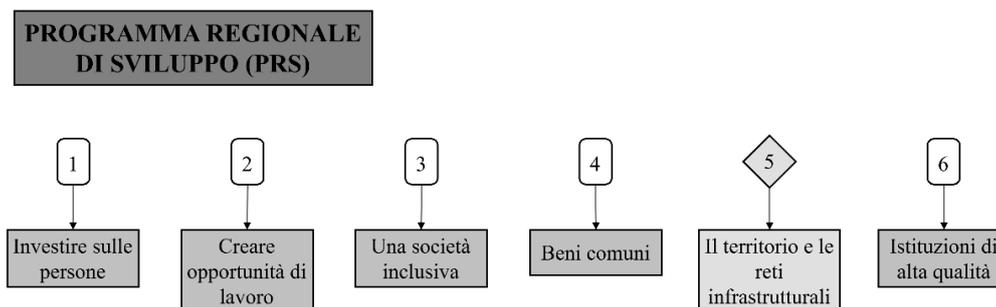
La strategia delineata nel Programma Operativo Regionale (POR) FESR 2014-2020 specificava il contributo della Regione Sardegna alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla sopracitata Strategia Europa 2020, concentrandosi su alcune criticità fondamentali, in linea con le priorità stabilite nel Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2014-2019.

Il PRS era articolato in sei direttrici strategiche (**Figura 3**), ciascuna finalizzata al conseguimento di obiettivi generali e specifici della legislatura:

- Strategia 1 - Investire sulle persone;
- Strategia 2 - Creare opportunità di lavoro;
- Strategia 3 - Una società inclusiva;
- Strategia 4 - Beni comuni;
- Strategia 5 - Il territorio e le reti infrastrutturali;
- Strategia 6 - Istituzioni di alta qualità.

Il Programma Operativo Regionale (POR) FESR 2014-2020 considerava la dimensione territoriale dello sviluppo, prevedendo strumenti specifici per l'attuazione della strategia. In quest'ottica, la Regione avviò la sperimentazione di due approcci mirati a determinati contesti territoriali: il sistema urbano e le aree rurali.

Figura 3. Le sei strategie del PRS 2014-2019.



Fonte: elaborazione dell'autrice su documenti ufficiali RAS.

Questa visione strategica portò, così, alla definizione di due modelli distinti di intervento: da un lato, il sistema urbano, concentrato sulle aree caratterizzate da un'alta densità abitativa, in particolare quelle marginali o periferiche; dall'altro, le aree rurali, caratterizzate da tassi di spopolamento elevati e una carenza crescente di servizi essenziali alla popolazione.

È importante notare come, sebbene questa distinzione territoriale potesse essere funzionale all'adozione di misure specifiche per ciascun tipo di contesto, essa avrebbe comportato il rischio di accentuare la divisione, sia pratica che concettuale, tra l'entroterra e le aree urbane (Cadeddu, Memoli, & Sistu, 2022).

Il nuovo modello di programmazione regionale si distingueva dall'approccio tradizionale, basato principalmente sulla competizione tra i vari territori. L'adozione di un metodo di co-progettazione offriva il vantaggio di favorire la realizzazione di Progetti di Sviluppo Territoriale

(PST) integrati, mediante un processo condiviso con gli attori locali, in grado di contribuire attivamente alla definizione delle strategie e degli interventi (Aru, Murru, Naseddu, & Sanna, 2019).

La condivisione di una visione strategica unitaria per lo sviluppo regionale, supportata da un processo decisionale partecipato, consentiva la definizione di interventi più coerenti e mirati, nonché di rafforzare il coordinamento tra i vari settori e attori coinvolti, facilitando una gestione più integrata di risorse e azioni (Cannas, Curreli, & Ruggeri, 2017).

2.2 La Programmazione Unitaria

Le delibere della Giunta regionale (DGR) n. 9/16 e n. 9/22 del 10 marzo 2015, rispettivamente “*Indirizzi per la realizzazione del modello di Governance per la Programmazione Unitaria 2014-2020*” e “*Indirizzi per l’attuazione della Programmazione Territoriale*”, sancivano ufficialmente l’approccio strategico unitario adottato dalla Regione Sardegna per l’attuazione delle politiche di sviluppo territoriale. Questi documenti delineavano in maniera precisa il ruolo della Cabina di Regia, designata come struttura di coordinamento politico, con l’obiettivo di garantire l’unitarietà della programmazione, della gestione finanziaria e della governance delle risorse destinate agli interventi sul territorio regionale. Alla Cabina di Regia venne affidato il compito principale di favorire l’integrazione tra i diversi Fondi Strutturali e d’Investimento Europei, promuovendo interazioni tra le risorse disponibili, e avendo l’intento di ottimizzare l’utilizzo degli strumenti finanziari e di garantire una gestione coerente degli interventi, con il supporto dell’Unità di Coordinamento Tecnico, collocata presso l’Assessorato alla Programmazione.

Nel contesto della XV legislatura, la programmazione unitaria rappresentava l’impianto metodologico e strategico attraverso cui garantire l’integrazione e la coerenza dell’insieme delle politiche pubbliche regionali. Essa assunse una duplice funzione: da un lato, rappresentare la cornice di riferimento per la definizione degli indirizzi strategici; dall’altro, costituire lo strumento operativo per l’attuazione coordinata e integrata degli interventi sul territorio.

In particolare, la programmazione unitaria si articolava lungo tre dimensioni fondamentali¹⁰:

1. *Unitarietà programmatica*: adozione di una struttura comune per gli obiettivi da perseguire, applicabile a tutte le fonti di finanziamento disponibili, al fine di garantire un approccio coerente e integrato nella gestione delle risorse;
2. *Unitarietà finanziaria*: allocazione mirata delle risorse e l’utilizzo di fonti specifiche per risolvere le problematiche specifiche dei territori, ottimizzando così l’efficacia degli interventi;
3. *Unitarietà della governance*: coordinamento tra risorse, tematiche e territori, raggiungibile attraverso un approccio integrato tra i diversi livelli istituzionali e gli operatori privati, assicurando una governance multilivello per il coordinamento e l’efficacia delle politiche regionali.

¹⁰ Deliberazione Giunta Regionale n. 9/16 del 10.3.2015 “Indirizzi per la realizzazione del modello di Governance per la Programmazione Unitaria 2014/2020”.

3 La Programmazione Territoriale

3.1 *Le fasi del processo: dalla manifestazione di interesse al monitoraggio degli interventi*

Nell'ambito del Programma Operativo Regionale (POR) FESR 2014-2020, il quadro strategico volto a promuovere lo sviluppo equilibrato delle aree interne si articolava attraverso due modelli di intervento: da un lato, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), iniziativa sperimentale avviata a livello nazionale; dall'altro, la Strategia Regionale per le Aree Interne (SRAI), conosciuta come Programmazione Territoriale, formalizzata con la deliberazione della Giunta regionale n. 9/22 del 10 marzo 2015¹¹ (Aru, Murru, Naseddu, & Sanna, 2019).

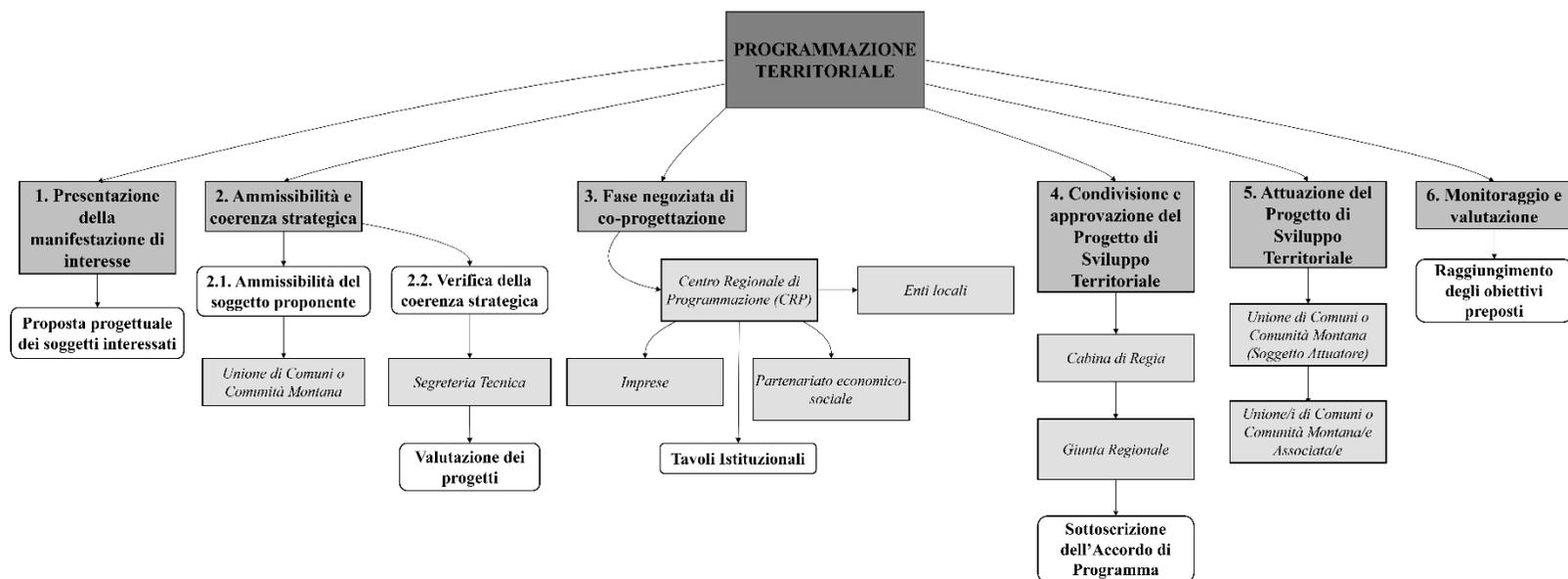
La Programmazione Territoriale, delineata dalla Strategia 5.8 del Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019, nasceva, quindi, con l'intento di contrastare i divari territoriali che da tempo penalizzavano la Regione e ne ostacolavano lo sviluppo socioeconomico. Il modello adottato si inseriva, pertanto, a pieno titolo nel sistema di governance previsto dalla Programmazione Unitaria 2014-2020, e rappresentava un tentativo di scongiurare la cooperazione tra comuni dettata da ragioni opportunistiche attraverso un impegno condiviso che, talvolta, non era mai stato realizzato prima (Perelli, 2020).

Un elemento distintivo del nuovo approccio risiedeva nell'attenzione rivolta ai territori, che avrebbe dovuto concretizzarsi attraverso un coinvolgimento attivo degli attori locali in sei fasi distinte **Figura 4**):

1. *La presentazione della manifestazione di interesse*: attraverso una proposta progettuale dei soggetti interessati;
2. *L'ammissibilità e la coerenza strategica*: articolata in due passaggi, attraverso l'ammissibilità del soggetto proponente (Unione di Comuni o Comunità Montana) e la verifica della coerenza strategica rispetto agli indirizzi del Programma Regionale di Sviluppo, effettuata dalla Segreteria Tecnica, istituita presso il Centro Regionale di Programmazione, per la valutazione dei progetti;
3. *La fase negoziata di co-progettazione*: prevista attraverso la coordinazione del Centro Regionale di Programmazione, con la partecipazione degli enti locali, delle imprese e del partenariato economico-sociale, tramite la creazione di Tavoli Istituzionali;
4. *La condivisione e l'approvazione del Progetto di Sviluppo Territoriale*: approvazione del progetto dalla Cabina di Regia, con successiva sottoscrizione dell'Accordo di Programma approvato dalla Giunta Regionale;
5. *L'attuazione del Progetto di Sviluppo Territoriale*: fase affidata all'Unione di Comuni o alla Comunità Montana individuata come Soggetto Attuatore, in accordo con le amministrazioni locali partecipanti;
6. *Il monitoraggio e la valutazione*: per garantire il raggiungimento degli obiettivi preposti (Carboni, 2017).

¹¹ Deliberazione n. 9/22 del 10.3.2015, Oggetto: Indirizzi per l'attuazione della Programmazione territoriale.

Figura 4. Le sei fasi della Programmazione Territoriale e gli attori coinvolti.



Fonte: elaborazione dell'autrice su documenti ufficiali RAS.

3.2 *Gli enti locali*

3.2.1 *Le Unioni di Comuni*

Le Unioni di Comuni, come stabilito dall'articolo 32 del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL)¹², rappresentano una forma di associazione tra due o più comuni, generalmente confinanti, con lo scopo di esercitare congiuntamente funzioni e servizi.

Le Unioni di Comuni furono introdotte nell'ordinamento italiano dalla legge n. 142 del 1990¹³. Secondo la normativa, le Unioni erano destinate a comprendere comuni con una popolazione non superiore a cinquemila abitanti, con l'obiettivo di giungere successivamente alla fusione obbligatoria (Cau, 2019). Tuttavia, con la riforma della legge n. 265 del 1999¹⁴, l'obbligo di fusione venne eliminato, attribuendo alle Unioni la natura di enti locali e permettendo l'esistenza di forme associate tra comuni appartenenti anche a province diverse.

Nel 2010, il decreto legge n. 78 introdusse nuove forme di obbligatorietà, imponendo ai comuni con una popolazione inferiore a cinquemila abitanti, o tremila nel caso di comuni montani, l'obbligo di gestire in forma associata alcune funzioni essenziali, come l'organizzazione amministrativa, la gestione dei servizi pubblici, la pianificazione urbanistica e la protezione civile, l'organizzazione e la gestione del sistema di raccolta dei rifiuti urbani, l'organizzazione dei servizi scolastici, la polizia municipale.

Tra il 2000 e il 2012, il numero delle Unioni di Comuni aumentò considerevolmente, ma la loro effettiva operatività rimase limitata. Diversi fattori contribuirono a rallentarne lo sviluppo: in particolare, emerse una diffusa difficoltà da parte delle regioni e dei comuni nel riorganizzare in modo efficace le circoscrizioni territoriali per la gestione associata delle funzioni. La mancata definizione di ambiti territoriali ottimali compromise, in molti casi, l'efficacia della gestione condivisa dei servizi e la redistribuzione delle competenze a livello locale si rivelò complessa, ostacolando il trasferimento di funzioni dalle amministrazioni comunali alle Unioni.

Il numero delle Unioni di Comuni, nel 2018, era pari a 537, distribuite su diciannove regioni. Attualmente, il 40% dei comuni italiani, ovvero il 20% della popolazione nazionale, fanno parte di un'Unione. L'incremento delle Unioni può essere spiegato da due principali fattori: da una parte, la rimozione dell'obbligo di fusione entro dieci anni dalla creazione ha incentivato un maggior numero di enti locali a unirsi in questa forma associativa. Un ulteriore fattore ha riguardato l'introduzione di incentivi finanziari destinati a promuovere l'adesione dei comuni a queste forme di cooperazione (Spano, 2018).

Un'analisi condotta a livello nazionale ha evidenziato che solo due Unioni di Comuni – la Bassa Romagna e la Romagna Faentina, entrambe situate in Emilia-Romagna – erogano congiuntamente l'intero insieme delle funzioni previste dal quadro normativo vigente. Questi

¹² Il testo unico degli Enti Locali (TUEL), ora Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUOEL), approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267, aggiornato fino alle modifiche apportate dal decreto-legge 22 aprile 2023, n.44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n.74, recante: «Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche».

¹³ Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali.

¹⁴ Legge 3 agosto 1999, n. 265, Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142.

due casi rappresentano dunque un'eccezione nel panorama nazionale, caratterizzato da una notevole eterogeneità nell'applicazione del modello di gestione associata (Angius & Spano, 2024).

Sebbene, quindi, il numero delle Unioni sia aumentato grazie alle modifiche normative e agli incentivi finanziari, il loro sviluppo è stato rallentato da resistenze politiche e istituzionali. L'introduzione di obblighi normativi a partire dal 2010 ha reso più stringente l'adesione a queste forme associative, senza, tuttavia, fornire un quadro dettagliato per l'applicazione concreta delle funzioni delegate.

3.2.2 *Le Comunità Montane*

Le Comunità Montane furono istituite con la legge n. 1102 del 3 dicembre 1971 come enti di diritto pubblico aventi una funzione intermedia tra province e comuni. L'obiettivo principale della loro istituzione era quello di ridurre gli squilibri socioeconomici e favorire lo sviluppo delle aree montane. Per perseguire queste finalità, esse erano investite di rilevanti competenze: tra i compiti loro assegnati rientrava la predisposizione dei cosiddetti *Piani Zonali di Sviluppo*, strumenti integrati nei più ampi Piani Regionali di Sviluppo.

L'evoluzione giuridica delle Comunità Montane può essere ricondotta a tre fasi principali. La prima, estesa dagli anni Cinquanta fino alla metà degli anni Settanta, si caratterizzò per la definizione giuridica delle aree montane, in attuazione del dettato costituzionale che individuava i territori montani come realtà marginali, bisognose di specifici strumenti di governance. La seconda fase, compresa tra la metà degli anni Settanta e l'inizio degli anni Novanta, introdusse nuove politiche per le aree montane, stimolate sia dalle istanze regionaliste nazionali sia dalle influenze delle politiche europee. In questo contesto, il concetto di marginalità venne esteso anche ai comuni limitrofi a quelli montani, permettendo loro di poter far parte delle Comunità Montane. La terza fase, nel primo decennio del Duemila, segnò un progressivo superamento della marginalità come criterio di intervento e l'introduzione di politiche sempre più differenziate. Parallelamente, si affermò un orientamento volto alla razionalizzazione della spesa pubblica, che condusse alla soppressione o al ridimensionamento di numerose Comunità (Amato, Galeota Lanza, La Foresta, & Simonetti, 2018).

In origine, quindi, le Comunità Montane erano state concepite come enti di governance territoriale, con funzioni di programmazione dello sviluppo economico-sociale e di tutela del patrimonio montano. Un significativo cambiamento si ebbe con la legge n. 97 del 31 gennaio 1994¹⁵, "*Nuove norme per le zone montane*", che segnò il superamento dell'approccio assistenziale adottato in precedenza. Il nuovo impianto normativo introdusse un modello di intervento differenziato, finalizzato a promuovere lo sviluppo complessivo della montagna attraverso il potenziamento delle attività economiche, la tutela ambientale e la valorizzazione del territorio. A partire dagli anni Novanta, però, le Comunità Montane iniziarono progressivamente a perdere il ruolo di organi di governance a causa della crescente differenziazione territoriale e della ridefinizione delle loro competenze.

L'evoluzione normativa proseguì negli anni Duemila con l'emanazione del *Testo Unico degli Enti Locali*, che ridefinì le Comunità Montane in termini di Unioni di Comuni. Queste vennero configurate come enti locali composti da comuni montani e parzialmente montani – anche appartenenti a province diverse – con l'obiettivo di promuovere lo sviluppo delle aree montane,

¹⁵ Legge 31 gennaio 1994, n. 97, Nuove disposizioni per le zone montane.

gestire funzioni proprie e svolgere attività delegate. A questo processo di trasformazione si affiancò, a partire dal 2008, una politica di contenimento della spesa pubblica che determinò l'abolizione o il ridimensionamento delle Comunità (Marchetti, 2020). In questo contesto, anche la Regione Sardegna fu interessata da una progressiva riduzione, con un conseguente arretramento nella gestione delle aree montane e nella valorizzazione delle specificità territoriali.

3.2.3 *Provvedimenti in Sardegna per Unioni di Comuni e Comunità Montane*

Sebbene la regione beneficiasse di una maggiore autonomia in virtù dello statuto speciale sancito dalla Costituzione il 26 febbraio 1948, le disposizioni nazionali in materia di articolazione territoriale continuarono a trovare applicazione anche nel contesto sardo. Tuttavia, la Regione non rimase passiva di fronte ai processi di riforma della governance territoriale. Con l'approvazione della legge regionale n. 12 del 2 agosto 2005¹⁶, "*Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni*", venne sancita l'abolizione delle Comunità Montane, attraverso l'introduzione di un *Piano per il riordino degli ambiti territoriali ottimali*, da attuarsi entro sei mesi¹⁷. La Sardegna, al tempo, contava ben 25 Comunità Montane. Questa espansione fu favorita dal fatto che i comuni non percepissero le Comunità come strutture concorrenti rispetto alle proprie competenze, ma piuttosto come strumenti funzionali alla valorizzazione del loro ruolo istituzionale. Questo approccio fu ulteriormente rafforzato dalla disponibilità di ingenti risorse finanziarie, destinate allo sviluppo economico e infrastrutturale delle aree montane.

Grazie agli incentivi finanziari previsti dalla legge regionale sopracitata, finalizzati a promuovere la costituzione delle Unioni di Comuni, si registrò un'ampia adesione da parte degli enti locali, che portò alla suddivisione del territorio sardo in 37 ambiti territoriali ottimali. Sulla base di questa nuova ripartizione amministrativa, si sviluppò una rete di Unioni di Comuni, le quali, salvo eccezioni, avrebbero dovuto essere composte da almeno quattro comuni, con una popolazione complessiva compresa tra i 5.000 e i 25.000 abitanti. Gli obiettivi principali della riforma riguardavano non solo la promozione delle Unioni, ma anche l'istituzione della Città Metropolitana di Cagliari. Al termine di questo articolato processo di riordino, furono complessivamente istituite 40 Unioni di Comuni, mentre il percorso per la costituzione della Città Metropolitana risultava ancora in fase di definizione. Nel contesto regionale, la quasi totalità delle Unioni fu istituita nel biennio 2007-2008.

Un ulteriore intervento nel processo di riorganizzazione delle autonomie locali in Sardegna si realizzò con l'approvazione della legge regionale n. 2 del 4 febbraio 2016¹⁸, che attribuì alle Unioni di Comuni un nuovo ruolo all'interno dell'assetto istituzionale regionale. Le Unioni vennero infatti definite come "enti locali dotati di autonomia normativa, organizzativa e finanziaria, con potestà statutaria e regolamentare". La normativa stabiliva che ciascuna Unione dovesse essere composta da almeno quattro comuni contermini, per una popolazione complessiva non inferiore a 10.000 abitanti. Tuttavia, fu prevista una deroga per le Unioni già

¹⁶ Legge regionale 2 agosto 2005, n. 12, Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni.

¹⁷ Articolo n. 11 della sopracitata Legge.

¹⁸ Legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2, Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna.

costituite prima dell'entrata in vigore della legge, qualora queste non avessero raggiunto la soglia demografica indicata. Oltre alle Unioni, la legge introdusse due ulteriori tipologie di aggregazione: la Rete Urbana e la Rete Metropolitana.

La riforma dell'assetto istituzionale regionale si fondò sull'obbligo, per tutti i comuni della Regione, di aderire a un'Unione, ad eccezione di quelli appartenenti alla neocostituita Città Metropolitana di Cagliari e delle cosiddette "città medie". Contestualmente alla creazione della Città Metropolitana, il processo di riorganizzazione degli enti locali determinò anche il riassetto delle precedenti quattro province, con la conseguente istituzione della nuova Provincia del Sud Sardegna, avente come capoluogo Carbonia. La riforma intervenne, inoltre, sul numero complessivo delle Unioni di Comuni, riducendole a 36, e reintrodusse la figura delle Comunità Montane, istituendone 5 con il nuovo ordinamento.

Sebbene la struttura delle Unioni di Comuni in Sardegna risultasse formalmente consolidata, la riforma portò alla luce numerose criticità. Il tentativo ambizioso di razionalizzare l'assetto istituzionale regionale attraverso il rafforzamento delle Unioni di Comuni risultò fortemente limitata da un contesto nazionale incoerente, caratterizzato dall'incompiutezza del processo di riforma delle autonomie locali, in particolare dalla mancata abolizione delle province. L'assenza di un chiaro disegno di riordino a livello statale impedì l'attivazione di meccanismi efficaci di riallocazione delle competenze e delle risorse, lasciando gli enti sovracomunali, e in particolare le Unioni, in una posizione istituzionale debole e priva di strumenti esecutivi adeguati.

In questo scenario, le Unioni di Comuni furono investite di funzioni nuove e potenzialmente strategiche, ma non beneficiarono di un corrispondente supporto amministrativo, finanziario e professionale. La riforma, di fatto, si fermò a un livello programmatico e normativo, senza riuscire a tradursi in una concreta trasformazione del modello di governance locale. Ne derivò una evidente incongruenza tra l'architettura istituzionale delineata dal legislatore regionale e le reali condizioni operative degli enti coinvolti. La carenza di risorse, l'assenza di personale dedicato e la mancata definizione di un quadro chiaro di competenze produssero effetti duraturi, limitando la capacità delle Unioni di agire come veri attori dello sviluppo territoriale.

Successivamente, una seconda riforma introdotta dalla legge regionale 7/2021¹⁹ segnò un deciso cambio di rotta per il sistema degli enti locali in Sardegna, con implicazioni profonde per le Unioni. Dopo un quinquennio in cui queste realtà avevano progressivamente assunto un ruolo rilevante, anche grazie alla gestione diretta di specifici finanziamenti, le competenze delle Unioni furono drasticamente ridimensionate, rimanendo private della funzione di programmazione autonoma, che rappresentava uno dei pilastri della loro legittimazione e operatività sul territorio. Le competenze strategiche, in particolare quelle relative alla pianificazione e allo sviluppo locale, vennero in larga parte riaffidate alle province (Cadeddu, Memoli, & Sistu, 2022).

Attualmente, la Sardegna si caratterizza, comunque, per un'elevata adesione alle forme associative sovracomunali, con un totale di 38 Unioni di Comuni attive e 5 Comunità

¹⁹ Legge regionale 12 aprile 2021, n. 7. Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali.

Montane²⁰. Analizzando la loro composizione, circa il 69% delle Unioni è costituito da un numero di comuni compreso tra cinque e dieci, mentre poco meno del 22% aggrega oltre dieci comuni. Il restante 9% comprende Unioni formate da tre o quattro comuni. Questi dati assumono particolare rilievo se si considera che oltre l'83% dei comuni sardi conta una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Tuttavia, nonostante la diffusione territoriale delle Unioni, la gestione associata dei servizi rimane, nel complesso, limitata. Nel 2018, soltanto due Unioni di Comuni dichiararono di fornire 18 servizi in forma condivisa, mentre nessuna risultava attiva nella totalità delle funzioni previste dalla normativa. Il confronto con il contesto nazionale evidenziava un divario significativo: nella Penisola, infatti, circa il 60% delle Unioni forniva fino a 12 servizi, il 30% ne gestiva tra 12 e 25, e il 13% superava i 26 servizi (Spano, 2018).

4 Dieci anni di Programmazione Territoriale: percorsi, strumenti e prime evidenze attuative

4.1 L'ottimizzazione del percorso della Programmazione Territoriale

A cinque anni dall'avvio della politica di Programmazione Territoriale, nel 2020 ebbe inizio una nuova fase del processo, definita "*ottimizzazione del percorso della Programmazione Territoriale*". Questa fase, delineata dagli indirizzi della deliberazione della Giunta regionale n. 39/44 del 30 luglio 2020²¹, si propose come un momento di rilancio e rafforzamento degli strumenti di pianificazione, con l'obiettivo di migliorarne l'efficacia e renderne più coerente l'attuazione nei diversi contesti territoriali.

La fase di ottimizzazione del percorso della Programmazione Territoriale, quindi, rappresentò un tentativo strategico volto a garantire una maggiore efficacia dell'attuazione della politica, mediante interventi mirati e la salvaguardia delle risorse finanziarie stanziata. Al momento della pubblicazione della sopracitata deliberazione n. 39/44 del 30 luglio 2020, risultavano presentate 26 proposte progettuali, di cui 20 già in fase di implementazione. L'analisi della loro distribuzione territoriale e dello stato di avanzamento evidenziava una significativa eterogeneità tra le diverse aree regionali. In particolare, mentre alcuni territori si trovavano ancora in una fase iniziale di attuazione dei Progetti di Sviluppo Territoriale (PST), caratterizzata da difficoltà nella definizione degli strumenti di programmazione, altri avevano già intrapreso la realizzazione concreta degli interventi previsti. Tale disomogeneità sottolineava la presenza di differenze sostanziali nella capacità amministrativa e di condizioni strutturali tra le varie realtà locali coinvolte nel processo di Programmazione Territoriale.

L'insorgere della crisi socio-sanitaria causata dalla diffusione del Covid-19 contribuì ad accentuare le fragilità già presenti nel sistema, determinando un significativo rallentamento delle procedure amministrative e della contestuale attuazione degli interventi, mettendo in discussione l'adeguatezza delle misure inizialmente previste. In questo contesto, le risorse stanziata per l'attuazione degli interventi territoriali rischiarono di non essere utilizzate entro

²⁰ Maggiori dettagli sulle Autonomie locali sono disponibili al seguente indirizzo www.sardegnaautonomie.it/autonomie-locali.

²¹ Deliberazione n. 39/44 del 30.07.2020, Oggetto: Programma Regionale di Sviluppo 2020-2024. Strategia 3.3.3 "La Strategia Territoriale e lo Sviluppo Locale". Indirizzi per l'ottimizzazione del percorso di Programmazione Territoriale.

le scadenze previste, esponendo i progetti al concreto rischio di definanziamento. Alcuni strumenti operativi, come i bandi territorializzati rivolti alle imprese, persero progressivamente efficacia, rivelandosi inadeguati rispetto alle nuove priorità economiche e sociali emerse con la pandemia. Questo scenario rese necessaria una revisione complessiva delle strategie di intervento nell'ambito della Programmazione, al fine di adattare al mutato contesto e alle esigenze più urgenti dei territori.

Di fronte a queste criticità, la Giunta Regionale approvò un processo di ottimizzazione della Programmazione Territoriale, da realizzare attraverso le seguenti azioni:

- La *Rimodulazione* del Progetto di Sviluppo Territoriale, con o senza l'aggiunta di oneri finanziari supplementari, nei termini di dotazione finanziaria e tempistiche di realizzazione degli interventi;
- L'*approvazione di Atti Aggiuntivi* volti alla valorizzazione e al completamento del progetto territoriale in fase di attuazione, con la previsione di ulteriori risorse finanziarie.

La rimodulazione degli interventi fu ammessa nei casi in cui, durante la fase di attuazione, la rilevanza strategica o la concreta attuabilità dell'intervento risultavano compromesse. In tali circostanze, si rendeva possibile la proposta di uno o più interventi sostitutivi, mantenendo invariato il valore economico originario — senza quindi determinare oneri finanziari aggiuntivi — oppure prevedendo una modifica del quadro finanziario complessivo, con l'introduzione di risorse ulteriori. In entrambi i casi, le modifiche dovevano risultare pienamente coerenti con l'impianto strategico del progetto e superare una valutazione di fattibilità tecnica e di congruenza programmatica.

Parallelamente, gli atti aggiuntivi vennero introdotti con l'obiettivo di amplificare gli impatti economici e sociali degli interventi in corso, rafforzando l'efficacia complessiva della strategia di sviluppo territoriale. In particolare, gli atti aggiuntivi consentivano sia il finanziamento di interventi già previsti nell'Accordo di Programma ma non ancora attivati, sia l'introduzione di nuovi interventi, purché in linea con l'impostazione strategica complessiva del progetto.

La prima finestra per la presentazione delle manifestazioni di interesse per l'ottimizzazione del percorso venne aperta tra il 2 dicembre 2021 e il 31 marzo 2022: in quel periodo furono presentate 21 istanze, tra cui 18 proposte di Rimodulazione dei progetti e 3 richieste di Atto Aggiuntivo agli Accordi di Programma. In seguito alla seconda finestra temporale, dal 15 settembre 2022 al 31 gennaio 2023, furono presentate 10 istanze di Atto Aggiuntivo, mirate a valorizzare e completare i progetti territoriali già in fase di attuazione. Tra queste, 9 furono ritenute idonee e avviate alla fase di co-progettazione, dedicata alla verifica della coerenza strategica e della fattibilità tecnica²². Il processo di ottimizzazione risulta ancora attivo nel 2025, come confermato dalla deliberazione n. 19/26 del 9 aprile 2025²³.

L'analisi delle proposte pervenute rese necessaria una riprogrammazione di parte delle risorse comunitarie e nazionali, tenendo conto delle difficoltà causate dalla pandemia di Covid-

²² Deliberazione n. 51/18 del 18.12.2024, Oggetto: Ottimizzazione del percorso di Programmazione Territoriale II Avviso. Indirizzi per il riparto delle risorse per gli Atti aggiuntivi.

²³ Deliberazione n. 19/26 del 9.04.2025, Oggetto: Programmazione unitaria 2024-2029 - Ottimizzazione Programmazione territoriale. Accordo di Programma relativo all'Atto aggiuntivo del Progetto di Sviluppo Territoriale PT-CRP 06 AA "C.A.S.A. Parte Montis – Cultura, Artigianato, Storia, Agroalimentare".

19 e dal perdurare della crisi socioeconomica. Queste condizioni determinarono significativi rallentamenti nell'attuazione degli interventi e un aumento dei costi di realizzazione, imponendo così una revisione delle stime iniziali.

In questo contesto, la deliberazione della Giunta regionale n. 26/36 dell'11 agosto 2022²⁴ approvò una prima ricognizione del fabbisogno di rimodulazione, volta a fornire risposte alle criticità emerse. Tuttavia, nel corso della co-progettazione si manifestarono ulteriori esigenze di aggiornamento rispetto al quadro delineato dalla delibera, richiedendo una revisione più approfondita della programmazione e delle risorse disponibili, rendendo necessaria anche l'integrazione delle risorse regionali e fungendo, al contempo, da anticipazione della nuova programmazione 2021–2027.

Contestualmente, particolare attenzione fu dedicata alla gestione temporale dei progetti, alla luce dei ritardi causati dall'emergenza sanitaria. La deliberazione della Giunta regionale n. 39/44 del 30 luglio 2020 aveva già introdotto una prima proroga dei termini di attuazione, al fine di compensare i rallentamenti connessi allo stato emergenziale: la proroga fu ulteriormente confermata dalla deliberazione 26/36 dell'11 agosto 2022, in coerenza con le tempistiche del percorso di ottimizzazione. In questo quadro, furono prorogati di 24 mesi i termini per la conclusione degli interventi, a partire dalla data di sottoscrizione degli Accordi di Programma Rimodulati, oppure dalla data di approvazione della deliberazione per gli interventi programmati in base ad altri atti di programmazione.

Nell'insieme delle misure di ottimizzazione previste per la Programmazione Territoriale attuate dalla Regione nel quadro del Programma Regionale di Sviluppo 2014-2019 occorre soffermarsi sulla deliberazione n. 25/21 del 2 agosto 2022²⁵. L'atto forniva un aggiornamento sullo stato di avanzamento delle azioni previste dalla strategia 5.8, introducendo nuovi indirizzi finalizzati a migliorare l'efficacia del processo di attuazione. La delibera si riferiva, pertanto, alle disposizioni contenute nell'art. 14, comma 3, della legge regionale 9 marzo 2022, n. 3 (*Legge di stabilità 2022*), che stabiliva specifiche azioni di monitoraggio e revisione della programmazione in corso. Il documento evidenziava, in particolare, una problematica emersa durante la fase attuativa della Programmazione, legata alla richiesta, avanzata dagli enti locali, di una maggiore flessibilità temporale per la costituzione dell'Ufficio Unico di Progetto (UUDP) – la struttura preposta al coordinamento e alla gestione dell'attuazione dei Progetti di Sviluppo Territoriale (PST) presso le Unioni di Comuni e le Comunità Montane – e per la stipula della convenzione attuativa.

La deliberazione introduceva, inoltre, particolari misure che consentissero ai territori con una maggiore capacità amministrativa di prevedere interventi aggiuntivi, premiando in tal modo le amministrazioni locali più efficienti nell'utilizzo delle risorse disponibili, al fine di anticipare le necessità di investimento e facilitare l'attivazione di ulteriori fondi. I criteri di assegnazione delle premialità si articolavano su due componenti principali: una parte della nuova dotazione finanziaria destinata agli Accordi di Programma, confermata in continuità

²⁴ Deliberazione n. 26/36 del 11.08.2022, Oggetto: Ottimizzazione del percorso di Programmazione Territoriale. Prima approvazione ricognizione interventi.

²⁵ Deliberazione n. 25/21 del 2.08.2022, Oggetto: Stato di attuazione delle misure di cui alla strategia 5.8 "Programmazione territoriale" del Programma regionale di sviluppo 2014-2019 e approvazione nuovi indirizzi per l'ottimizzazione del percorso di Programmazione territoriale. Art. 14, comma 3, della legge regionale 9 marzo 2022, n. 3 (*Legge di stabilità 2022*).

con la precedente fase, e una seconda parte, distribuita sulla base di criteri selettivi. Tra questi figuravano il completamento di interventi strategici, la qualità progettuale, l'impatto territoriale in termini di rilevanza sovracomunale, la capacità amministrativa e gestionale del soggetto attuatore, e la compatibilità con altri interventi già avviati.

In questo quadro, l'attivazione del supporto tecnico e operativo da parte dei Gruppi di Azione Locale per le aree rurali e dei Gruppi di Azione Locale per la pesca e l'acquacoltura, a beneficio delle Unioni di Comuni e delle Comunità Montane – formalizzata attraverso l'articolo 15 della legge Regionale n. 3/2022, Disposizioni in materia di sviluppo locale – si configura come un tassello coerente e strategico all'interno del percorso delineato. Questa misura, infatti, fu inizialmente introdotta nel tentativo di rafforzare le capacità di programmazione e attuazione degli enti sovracomunali, in linea con gli obiettivi di efficienza, integrazione e valorizzazione delle risorse locali. Le specifiche modalità di attuazione e le implicazioni operative di questo supporto saranno analizzate in dettaglio nelle pagine successive di questo lavoro.

4.2 *L'articolo 15 della legge regionale n. 3/2022: Disposizioni in materia di sviluppo locale*

Al comma 5 della legge regionale 9 marzo 2022, n. 3, "Legge di stabilità 2022", veniva riportato il seguente testo:

Per le finalità di cui al comma 4, nell'ottica di garantire un immediato supporto ai soggetti locali coinvolti nei processi territoriali di sviluppo, la Regione può avvalersi anche degli organismi di diritto pubblico operanti nel territorio regionale nell'ambito dello sviluppo locale di tipo partecipativo con l'approccio Community-Led Local Development (CLLD)²⁶.

La successiva deliberazione n. 25/23 del 2 agosto 2022²⁷ si inseriva nell'ambito dell'attuazione delle disposizioni previste dalla legge regionale 9 marzo 2022, n. 3, con particolare riferimento all'articolo 15, commi 4 e 5. L'articolo 14, infatti, sottolineava la necessità di adottare un modello di governance unitario e condiviso per il coordinamento delle politiche di sviluppo locale.

Nella deliberazione si evidenziava, pertanto, come l'elaborazione delle politiche di sviluppo territoriale non potesse prescindere da un processo strutturato di costruzione e validazione degli strumenti a supporto del rafforzamento della capacità amministrativa degli enti locali, conferendo il mandato al Centro Regionale di Programmazione per la redazione di un *Modello Integrato di Governance degli Strumenti a Supporto degli Enti Locali*. Il modello previsto comprendeva la realizzazione di strumenti di breve e medio periodo:

- *Nel breve periodo*, strumenti operativi volti a superare le principali criticità emerse nella fase attuativa della Programmazione, con l'obiettivo di ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili e garantire il completamento delle operazioni finanziate attraverso il FESR, il Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC) e i fondi regionali;

²⁶ Legge regionale 09 marzo 2022, n. 3, detta anche "Legge di stabilità 2022".

²⁷ Deliberazione n. 25/23 del 2.08.2022, Oggetto: Legge regionale n. 3/2022, art. 15 (Disposizioni in materia di sviluppo locale), commi 4 e 5. Indirizzi operativi per l'accompagnamento alle comunità di progetto.

- *Nel medio periodo*, strumenti utili a integrare in modo sistemico tutte le opportunità di finanziamento e programmazione disponibili (PR FESR 2021-2027, il PRiGA, il PON Capacità per la Coesione, il PSC).

La deliberazione in esame forniva, quindi, indirizzi operativi per accompagnare le comunità di progetto e favorire la territorializzazione delle politiche di sviluppo mediante strumenti di supporto dedicati, comprendendo la stipula, su richiesta dei territori interessati, di accordi per l'attuazione della Programmazione Territoriale e della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

In tale contesto si colloca l'Accordo di Collaborazione tra la Regione Autonoma della Sardegna – Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio, attraverso il Centro Regionale di Programmazione (CRP), e l'Università degli Studi di Cagliari²⁸, per la realizzazione di attività finalizzate al supporto e all'accompagnamento degli enti locali nella definizione e sperimentazione di un modello di governance per l'innovazione dei processi di attuazione e gestione delle politiche territoriali. In particolare, al fine di assicurare un adeguato coordinamento istituzionale e garantire l'efficacia dell'azione pubblica in materia di sviluppo locale, attraverso l'accordo veniva riservata priorità alla strutturazione degli Uffici Unici di Progetto nell'ambito dell'approccio territoriale delineato dal PR FESR 2021-2027.

L'articolo 15 della legge regionale n. 3/2022 venne, quindi, redatto per il rafforzamento di un modello di governance capace di consolidare la capacità amministrativa dei territori e migliorare l'efficienza della spesa pubblica, anche attraverso il supporto di organismi di diritto pubblico operanti per lo sviluppo locale secondo l'approccio *Community-Led Local Development* (CLLD), ovvero i Gruppi di Azione Locale rurali e per la pesca e acquacoltura, le cui funzionalità e caratteristiche sono state già analizzate nelle pagine precedenti.

Il quadro normativo definito dall'articolo 15 della legge regionale n. 3/2022, integrato dalla successiva deliberazione n. 25/23, delineava un impianto strategico volto al rafforzamento della governance locale delle Unioni di Comuni e delle Comunità Montane nell'ambito della Programmazione Territoriale. In questo contesto, ai Gruppi di Azione Locale è stato attribuito un ruolo di supporto, in particolare attraverso attività di assistenza tecnica e operativa rivolte agli Uffici Unici di Progetto (UUDP), al fine di garantire un'implementazione efficace e coerente dei Progetti di Sviluppo Territoriale.

Alla luce di queste premesse, l'analisi sviluppata nelle pagine seguenti si propone di indagare le modalità attraverso cui tale supporto si è concretamente realizzato nei territori che ne hanno fatto richiesta. L'obiettivo è comprendere in che misura l'intervento dei Gruppi di Azione Locale abbia contribuito a potenziare la capacità amministrativa degli enti locali coinvolti, nel loro ruolo di Soggetti Attuatori della politica, incidendo non solamente sull'efficienza

²⁸ La presente attività si inserisce, come già specificato nelle prime pagine di questo lavoro, nell'ambito della borsa di ricerca attivata presso il CRENoS – Centro Ricerche Economiche Nord Sud, Università degli Studi di Cagliari. L'Accordo di Collaborazione si riferisce al Supporto alla Strutturazione degli Uffici Unici di Progetto nell'ambito dell'Approccio Territoriale PR FESR 2021-2027, Accordo di Collaborazione tra la Regione Autonoma della Sardegna – Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio, attraverso il Centro Regionale di Programmazione (CRP), e l'Università degli Studi di Cagliari.

gestionale dei singoli progetti, ma anche sulla qualità complessiva delle politiche di sviluppo locale.

4.3 Supporto GAL: contributo ai fabbisogni di Unioni di Comuni e Comunità Montane per la Programmazione Territoriale

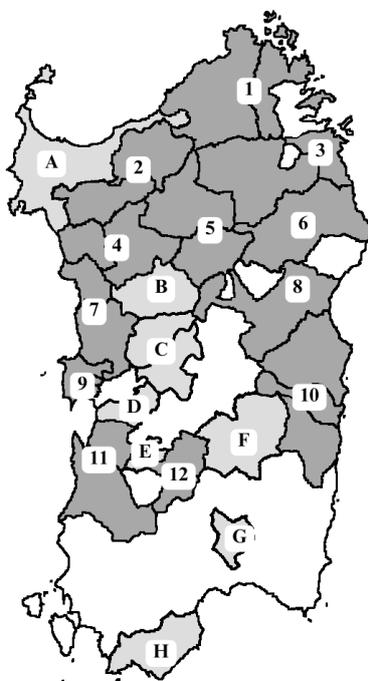
4.3.1 Metodologia e perimetro della ricerca

La ricerca si inserisce nel contesto dell'analisi del contributo dei Gruppi di Azione Locale rurali e per le zone di pesca e acquacoltura della Programmazione Territoriale in Sardegna, con particolare attenzione al supporto fornito agli Uffici Unici di Progetto delle Unioni di Comuni e delle Comunità Montane. Lo studio nasce dalla necessità di indagare l'implementazione dell'articolo 15 della legge regionale n. 3/2022, "*Disposizioni in materia di sviluppo locale*", che ha previsto il coinvolgimento degli organismi di diritto pubblico per il rafforzamento dei fabbisogni operativi e strutturali degli Uffici Unici di Progetto. Poiché la ricerca è ancora in corso, le osservazioni presentate nel documento rappresentano una ricostruzione preliminare dei temi finora osservati.

La metodologia utilizzata combina l'analisi documentale dei Piani Operativi (PO) predisposti, con un'indagine qualitativa, condotta attraverso interviste in profondità ai Soggetti Attuatori oggetto della ricerca, nel periodo compreso tra novembre 2024 e febbraio 2025.

Questa ricerca si configura, quindi, come una fase ancora in corso di uno studio più ampio, mirato a riflettere su un tema di rilevante importanza per lo sviluppo territoriale in Sardegna. Sebbene l'indagine offra spunti significativi, va sottolineato che questo studio non ambisce a fornire risultati definitivi, ma piuttosto si propone come una prima ricostruzione analitica delle dinamiche emerse, basata su osservazioni preliminari e una lettura iniziale delle evidenze raccolte. L'obiettivo principale di questa fase è di stimolare una riflessione critica e di identificare i principali temi da approfondire, lasciando spazio ad ulteriori analisi che potranno consolidare e arricchire i risultati nel proseguimento del percorso di ricerca. Pertanto, il presente lavoro rappresenta un punto di partenza per future indagini che potranno chiarire con maggiore precisione i fenomeni osservati e contribuire al dibattito accademico sul tema.

Figura 5. I 20 PST oggetto della ricerca suddivisi per UdC/CM con/senza supporto GAL.



Numero	UdC/CM supportate ²⁹	GAL	Codice PST	Lettera	UdC/CM non supportate	Codice PST
1	UdC Alta Gallura e UdC Gallura	GAL Alta Gallura-Gallura	PT-CRP 10	A	Rete Metropolitana Nord Sardegna	PT-CRP 32
2	UdC dell'Anglona e della Bassa Valle del Coghinas, UdC del Coros	GAL Anglona Coros	PT-CRP 15	B	UdC Marghine	PT-CRP 13
3	CM Monte Acuto e UdC Riviera di Gallura	FLAG Nord Sardegna	PT-CRP 17	C	UdC del Guilcier e UdC del Barigadu	PT-CRP 22
4	UdC Meilogu e UdC del Villanova	GAL Logudoro Goceano	PT-CRP 25	D	UdC dei Fenici	PT-CRP 16
5	UdC del Logudoro e CM del Goceano	GAL Logudoro Goceano	PT-CRP 24	E	UdC Parte Montis	PT-CRP 06

²⁹ Il Soggetto Attuatore di ciascun PST è elencato per primo, seguito dalle Unioni di Comuni e dalle Comunità Montane ad esso associate.

6	UdC del Montalbo	GAL Nuorese Baronia	PT- CRP 30	F	CM Sarcidano Barbagia di Seulo	PT- CRP 19
7	UdC del Montiferru e Alto Campidano, UdC della Planargia	GAL Terras De Ollia	PT- CRP 33	G	UdC del Parteolla e Basso Campidano	PT- CRP 04
8	CM Nuorese Gennargentu Supramonte Barbagia	GAL Barbagia	PT- CRP 29	H	UdC Nora e Bithia	PT- CRP 12
9	UdC Costa del Sinis - Terra dei Giganti	GAL Sinis	PT- CRP 27	-	-	-
10	UdC Valle del Pardu e dei Tacchi Ogliastra Meridionale, UdC dell'Ogliastra, UdC Nord Ogliastra	GAL Ogliastra	PT- CRP 07	-	-	-
11	UdC del Terralbese e UdC Monte Linas - Dune di Piscinas	GAL Linas Campidano	PT- CRP 18	-	-	-
12	UdC della Marmilla	GAL Marmilla	PT- CRP 14	-	-	-

Fonte: elaborazione dell'autrice su documenti ufficiali RAS.

L'analisi si è concentrata principalmente su due temi: il fabbisogno di competenze degli Uffici Unici dei Soggetti Attuatori e la valutazione della presenza o assenza del supporto da parte dei Gruppi di Azione Locale. Il perimetro della ricerca è stato circoscritto a 20³⁰ Soggetti Attuatori. La ricerca ha, infatti, privilegiato i territori che, entro il 2019, avevano stipulato gli atti formali necessari all'attuazione del PST, attraverso l'Accordo di Programma Quadro e la sottoscrizione delle Convenzioni Attuative. I Soggetti Attuatori oggetto dell'indagine comprendono le Unioni di Comuni e le Comunità Montane riportate nella **Figura 5**.

Le Convenzioni tra i Soggetti Attuatori e i GAL, finalizzate a fornire supporto tecnico-operativo agli Uffici Unici nell'attuazione dei PST, sono state stipulate in tempi differenti. I Piani Operativi, successivi alle Convenzioni, sono stati trasmessi al Centro Regionale di Programmazione tra marzo e settembre 2023.

³⁰ Attualmente, sono state completate 19 interviste su 20, poiché una di queste non risulta ancora in fase di realizzazione.

Pertanto, i soggetti beneficiari del supporto considerati nell'ambito della presente ricerca risultano essere 12³¹. È opportuno segnalare, quindi, che alcuni territori, pur essendo oggetto dell'indagine, non hanno ricevuto il supporto nell'attuazione dei Progetti di Sviluppo Territoriale. Questi territori sono: UdC Rete Metro Nord Sardegna, UdC Marghine, UdC Guilcier, UdC Fenici, UdC Parte Montis, CM Sarcidano Barbagia di Seulo, UdC Parteolla e Basso Campidano, UdC Nora e Bithia e rispettive Unioni di Comuni e Comunità Montane associate.

L'obiettivo della ricerca è quello di evidenziare le potenzialità e le criticità emerse dal contributo dei Gruppi di Azione Locale nell'ambito della Programmazione Territoriale, fornendo una lettura dei punti di forza del supporto e delle aree suscettibili di miglioramento.

La ricerca si è proposta, quindi, di analizzare sistematicamente i fabbisogni di competenze all'interno degli Uffici Unici di Progetto, in un tentativo di osservare se, e in quale misura, le competenze fornite dai Gruppi di Azione Locale operanti nelle aree rurali e di pesca siano state correlate e conformi ai fabbisogni espressi dai Soggetti Attuatori.

A tal fine, i territori analizzati sono stati suddivisi in due insiemi distinti: da un lato, coloro che hanno beneficiato del supporto di un Gruppo di Azione Locale e, dall'altro, coloro che hanno scelto di non avvalersene. Questa distinzione ha consentito di approfondire in maniera sistematica sia l'efficacia dell'intervento di supporto, sia le alternative adottate da quei territori che hanno deciso di operare autonomamente.

Per il primo gruppo, ovvero i territori che hanno usufruito del supporto dei GAL, l'analisi si è articolata su tre diversi livelli di approfondimento. In primo luogo, è stato analizzato il riscontro dei Soggetti Attuatori in merito all'utilità del supporto ricevuto attraverso una valutazione numerica, evidenziando al contempo punti di forza e criticità. Successivamente, è stato preso in considerazione il profilo delle competenze impiegate e delle mansioni svolte dai Gruppi di Azione Locale, valutando il livello di specializzazione del personale coinvolto. Infine, si è scelto di indagare se il supporto fornito fosse adeguato rispetto ai fabbisogni manifestati dagli Uffici Unici, verificando eventuali margini di miglioramento e individuando le aree in cui il contributo ha avuto un impatto significativo.

Per quanto riguarda i territori che non hanno richiesto il supporto, la ricerca ha avuto un duplice obiettivo. Da un lato, si è cercato di comprendere le motivazioni alla base di questa scelta, valutando se fosse il risultato di un'autonomia consolidata o di eventuali limitazioni di accesso ai suddetti strumenti di supporto. Dall'altro, si è analizzato in che modo le Unioni di Comuni e le Comunità Montane abbiano affrontato la carenza interna in termini di competenze, identificando le strategie adottate per colmare le lacune presenti nelle competenze tecniche e gestionali degli Uffici Unici di Progetto.

L'indagine ha, quindi, permesso di delineare un primo quadro della gestione del supporto erogato dagli organismi di diritto pubblico all'interno della cornice della Programmazione Territoriale, mettendo in luce una pluralità di approcci e modelli organizzativi. Se, da un lato, alcuni territori hanno trovato nel supporto un valore aggiunto per l'attuazione dei Progetti di

³¹ Gli autori ricordano che sono stati inclusi nell'analisi esclusivamente i territori che, entro il 2019, avevano formalizzato gli atti necessari all'attuazione dei Progetti di Sviluppo Territoriale (PST), attraverso la sottoscrizione della relativa Convenzione Attuativa, e che presentano una traiettoria amministrativa sufficientemente consolidata e valutabile, in linea con gli obiettivi della ricerca.

Sviluppo Territoriali, vi sono realtà che hanno preferito strutturare autonomamente le proprie attività o che, pur avvalendosi del supporto, non lo hanno ritenuto del tutto adeguato.

4.3.2 *Primi elementi osservati sul sostegno fornito dai Gruppi di Azione Locale*

L'analisi condotta ha evidenziato alcune tendenze ricorrenti negli Uffici Unici che hanno beneficiato del supporto. Nell'ambito della classificazione dei fabbisogni di competenze dell'Ufficio Unico, sono state individuate cinque macroaree³²:

- Program Management³³;
- Progettazione e coordinamento di progetti complessi cofinanziati dai fondi strutturali;
- Progettazione e realizzazione di opere pubbliche;
- Gare, appalti e contratti di opere pubbliche, servizi e forniture;
- Monitoraggio e rendicontazione.

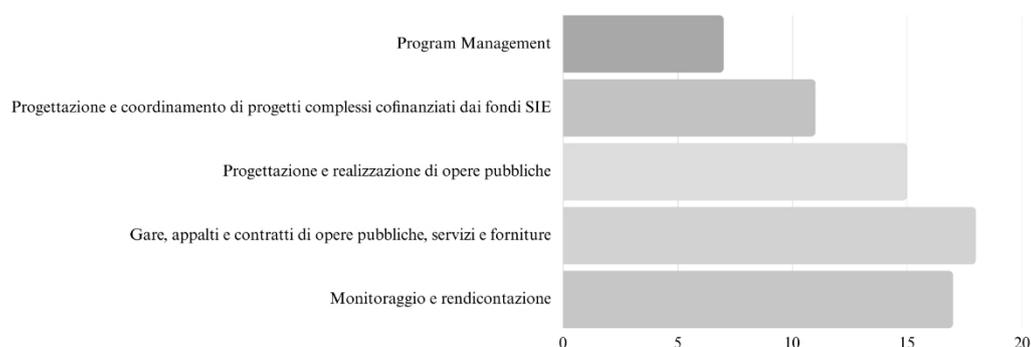
Ogni macroarea è stata articolata in sottosezioni con competenze specifiche. Il criterio di adeguatezza è stato stabilito sulla base del possesso di almeno la metà delle competenze specifiche previste in ciascuna macroarea.

L'analisi ha evidenziato che solo 6 Uffici Unici di Progetto sui 20 oggetto della ricerca soddisfano i criteri di adeguatezza in tutte e cinque le macroaree. Le aree con maggiore competenza sono: *Gare, appalti e contratti di opere pubbliche, servizi e forniture, Monitoraggio e rendicontazione, Progettazione e realizzazione di opere pubbliche*. Al contrario, è emersa una significativa carenza di competenze nelle aree di *Program Management e Progettazione e coordinamento di progetti complessi cofinanziati dai fondi strutturali*, che risultano essere le più critiche in termini di impatto strategico sulla gestione dei PST (**Figura 6**).

³² Le cinque macroaree sono state individuate a seguito di un processo di coprogettazione della traccia per le interviste in profondità, sviluppato tenendo conto dello schema preliminare della dotazione qualitativa minima ritenuta necessaria per una struttura organizzativa efficiente dell'UUdP. Tale schema è stato delineato nell'ambito del progetto *Servizio di ottimizzazione dei processi lavorativi e formazione per il rafforzamento delle capacità istituzionali dei soggetti coinvolti nell'attuazione e gestione dei POR regionali FSE e FESR 2014–2020*, promosso dalla Regione Autonoma della Sardegna, Asse IV – Capacità istituzionale e amministrativa, Linea di intervento 11.6.5, Intervento di Ottimizzazione – Cantiere 1.5 *Modello ottimizzato per la gestione dei bandi e degli avvisi pubblici a titolarità della Regione Sardegna*. In particolare, si è fatto riferimento alle Linee guida sul modello di competenze dell'Ufficio Unico di Progetto, redatte da RTI PAAdvice, Luiss Business School e Poliste.

³³ Il Project Management nella Pubblica Amministrazione consiste nell'applicazione sistematica di conoscenze, competenze, metodi e strumenti finalizzati alla pianificazione, organizzazione, esecuzione e controllo di progetti pubblici. Tale processo ha l'obiettivo di garantire il rispetto dei tempi, delle risorse e dei costi previsti, assicurando un'efficace ed efficiente gestione delle risorse pubbliche nel rispetto dei principi di trasparenza e accountability.

Figura 6. Fabbisogni di competenze: le cinque macroaree.



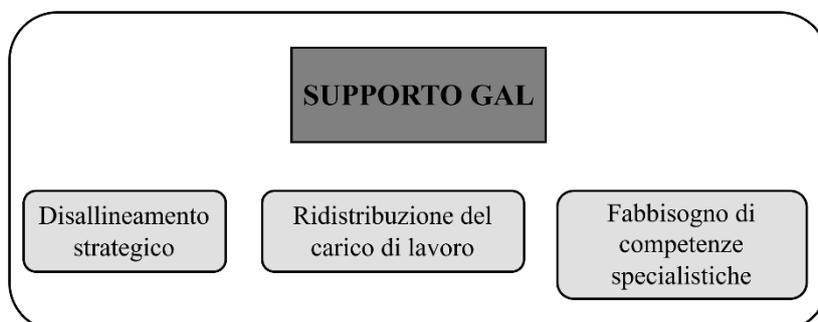
Fonte: elaborazione dell'autrice sull'indagine condotta.

I risultati dell'analisi mettono in luce un disallineamento strutturale tra la funzione strategica attribuita agli Uffici Unici di Progetto e il reale patrimonio di competenze operative di cui essi dispongono. In particolare, la limitata adeguatezza riscontrata nelle aree di *“Program Management”* e *“Progettazione e coordinamento di progetti complessi cofinanziati dai fondi strutturali”* suggerisce che la componente strategica della governance locale potrebbe risultare ancora debole o poco sviluppata.

Questa criticità appare tanto più rilevante se si considera che proprio queste due macroaree costituiscono il cuore del ciclo di vita dei Progetti di Sviluppo Territoriale. L'assenza o l'insufficienza di competenze in questi ambiti comporta rischi elevati di frammentazione progettuale e inefficienza nell'uso dei fondi. Al contrario, l'elevato grado di copertura nelle aree di *“Gare e appalti, Monitoraggio e rendicontazione”* e *“Progettazione e realizzazione di opere pubbliche”* testimonia la persistente centralità di una cultura amministrativa più tecnico-esecutiva, focalizzata su adempimenti procedurali e sull'esecuzione materiale delle attività. Questo orientamento, sebbene necessario, appare insufficiente in un contesto che richiede una gestione strategica e una visione integrata delle risorse pubbliche.

Alla luce dei fabbisogni di competenze precedentemente evidenziati, appare opportuno formulare alcune considerazioni in merito al contributo fornito dagli organismi di diritto pubblico operanti nelle aree rurali e nelle aree di pesca nel processo di rafforzamento delle capacità dell'Ufficio Unico di Progetto. L'analisi dei casi esaminati restituisce un quadro articolato: nella metà dei casi osservati, il supporto offerto non ha prodotto effetti tangibili in termini di sviluppo delle competenze, configurandosi come marginale rispetto agli obiettivi attesi. Risulta altrettanto rilevante osservare che nel restante 50% dei casi, il supporto è stato percepito come utile, pur avendo un impatto circoscritto. Questo dato suggerisce che, pur in presenza di limiti strutturali, gli interventi introdotti hanno contribuito a colmare, sebbene parzialmente, alcuni fabbisogni operativi, rappresentando un primo passo verso forme più efficaci di cooperazione.

Figura 7. Criticità nell'erogazione del supporto dei Gruppi di Azione Locale.



Fonte: elaborazione dell'autrice sull'indagine condotta.

Pertanto, le criticità che hanno limitato l'efficacia complessiva del supporto possono essere ricondotte a tre ambiti principali (**Figura 7**), tra loro interdipendenti:

- Disallineamento strategico: la mancanza di una piena coerenza tra gli obiettivi degli organismi di supporto e le esigenze specifiche dell'Ufficio Unico hanno, in alcuni casi, ostacolato la piena valorizzazione delle competenze;
- Ridistribuzione del carico di lavoro: il supporto si è talvolta tradotto in una mera riallocazione delle attività, senza incidere in modo strutturale sull'efficienza dei processi interni;
- Esigenza di competenze specialistiche più mirate: la natura e la complessità dei fabbisogni emersi hanno evidenziato un divario tra le competenze offerte dai GAL e quelle effettivamente necessarie all'Ufficio Unico.

Sebbene, quindi, il supporto fornito non abbia avuto, nella generalità dei casi, un impatto trasformativo, è importante riconoscere che in una parte consistente delle esperienze analizzate esso ha rappresentato un contributo concreto.

Nello specifico, le evidenze raccolte sembrano indicare la presenza di un disallineamento, in alcuni casi ricorrente, tra la natura del supporto offerto e le particolari esigenze richieste, che ha influenzato in maniera significativa l'efficacia percepita del meccanismo di assistenza. In particolare, è stato rilevato che in diversi casi il supporto fornito dai Gruppi di Azione Locale si sia basato su competenze e approcci operativi che non corrispondevano pienamente alle necessità manifestate dagli Uffici Unici, con il risultato che le risorse messe a disposizione, pur essendo formalmente attivate, non sono state utilizzate in modo ottimale né hanno prodotto gli effetti attesi in termini di impatto sul funzionamento della collaborazione. Questa discrepanza suggerisce la necessità di una riflessione più ampia e approfondita sulle modalità di definizione e di erogazione del supporto, nonché sull'eventuale esigenza di ricalibrare il profilo professionale degli operatori coinvolti nei processi di assistenza tecnica, in modo da promuovere una maggiore coerenza tra offerta e domanda di competenze, e da garantire un'effettiva utilità dell'intervento nei contesti in cui questo viene attivato.

In altri contesti, il supporto si è concretizzato in una redistribuzione di mansioni già consolidate all'interno dell'Ufficio Unico, senza apportare un contributo sostanziale in termini di valore aggiunto, non tanto a causa di una carenza di competenze interne, bensì di una

duplicazione di ruoli e attività, che ha finito per riequilibrare le funzioni piuttosto che rafforzarle.

Il supporto fornito dagli organismi di diritto pubblico non si è rivelato, quindi, pienamente adeguato nel rispondere ai fabbisogni tecnici e specialistici manifestati dagli Uffici Unici. In alcune circostanze, è stato necessario un coinvolgimento attivo da parte del Soggetto Attuatore nella formazione delle risorse messe a disposizione dai GAL, al fine di facilitarne l'effettiva integrazione nelle attività operative. Questa esigenza formativa, sebbene finalizzata a favorire un migliore coordinamento, ha comportato in diversi casi un incremento del carico di lavoro per gli Uffici Unici, piuttosto che un suo alleggerimento, evidenziando una diffusa carenza specialistica nella natura del supporto fornito. La domanda di supporto espressa dagli Uffici Unici si è concentrata, spesso, su ambiti ad elevata specializzazione, quali il supporto legale e la gestione amministrativa documentale, ritenuti fondamentali per garantire il corretto svolgimento delle funzioni complesse a loro attribuite.

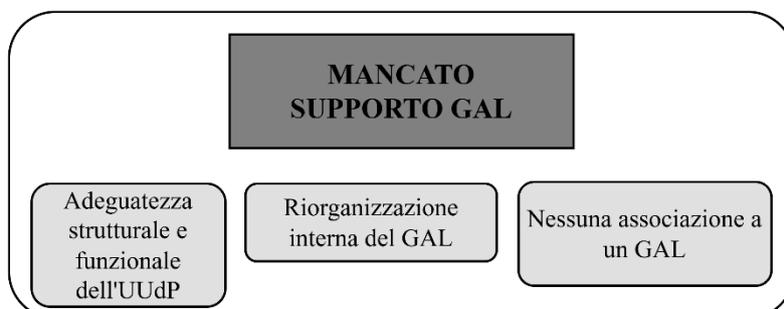
Nonostante ciò, l'offerta di supporto da parte dei partenariati di sviluppo locale si è orientata prevalentemente verso attività di monitoraggio e rendicontazione delle azioni progettuali, non corrispondendo in maniera esaustiva alle esigenze prioritarie manifestate e limitando così il potenziale impatto degli interventi in termini di rafforzamento delle capacità interne all'Ufficio Unico.

Parallelamente all'analisi dei contesti in cui il supporto è stato attivato, risulta utile esaminare le motivazioni alla base della scelta, da parte di alcuni territori, di non avvalersi di tale opportunità. Le ragioni alla base di questa decisione possono essere ricondotte a tre categorie principali, ciascuna delle quali riflette condizioni strutturali, organizzative o istituzionali differenti (**Figura 8**).

La prima e più ricorrente motivazione riguarda l'adeguatezza strutturale e funzionale degli Uffici Unici interessati. In questi casi, gli enti dispongono di un'organizzazione interna solida e ben strutturata, con risorse professionali ritenute sufficienti e adeguate a gestire autonomamente le attività previste. L'assenza di un coinvolgimento esterno, pertanto, non si è configurata come una carenza o una resistenza, ma piuttosto come un'indicazione di autosufficienza amministrativa e operativa, che ha reso superflua l'attivazione di ulteriori forme di supporto.

Un secondo scenario, emerso in maniera trasversale, è legato a dinamiche di riorganizzazione interna da parte dei Gruppi di Azione Locale. In questi casi, la mancata attivazione del supporto è stata determinata da una fase transitoria di revisione interna degli assetti organizzativi dei partenariati pubblico-privati.

Figura 8. Motivazioni riscontrate sulla mancata attivazione del supporto GAL.



Fonte: elaborazione dell'autrice sull'indagine condotta.

Il terzo fattore individuato che ha inciso sull'assenza di collaborazione è riconducibile alla mancanza di una pregressa adesione formale, da parte delle Unioni di Comuni e delle Comunità Montane esaminate, a un GAL.

Nel complesso, le evidenze raccolte suggeriscono che la mancata attivazione di supporti esterni da parte di alcuni Uffici Unici non debba essere interpretata univocamente come un elemento di criticità. In diversi casi, infatti, una simile scelta appare espressione di un'autonomia organizzativa consolidata e di un adeguato livello di maturità amministrativa, che ha permesso agli enti di gestire in modo efficace le attività previste senza ricorrere a forme di affiancamento esterno.

Tuttavia, è importante considerare che questa stessa scelta può, in altri contesti, riflettere dinamiche potenzialmente problematiche. In particolare, l'assenza di collaborazione con soggetti esterni all'Ufficio Unico di Progetto potrebbe anche indicare una limitata propensione alla cooperazione interistituzionale. Pertanto, nell'analizzare le motivazioni della mancata attivazione del supporto, risulta fondamentale adottare una chiave interpretativa contestualizzata, che tenga conto sia delle capacità interne degli enti, sia del loro posizionamento rispetto ai principi di cooperazione, concertazione e lavoro in rete che costituiscono uno dei presupposti fondanti delle politiche esaminate in questa ricerca.

Conclusioni

Il lavoro presentato nel corso di queste pagine ha rappresentato il tentativo di indagare in maniera approfondita il ruolo crescente assunto dai Gruppi di Azione Locale operanti nelle aree rurali e dai Gruppi di Azione Locale per la pesca e l'acquacoltura nel supporto alle Unioni di Comuni e alle Comunità Montane nell'ambito della Programmazione Territoriale della Regione Autonoma della Sardegna. L'analisi ha evidenziato come la convergenza tra l'approccio LEADER/CLLD, di matrice comunitaria, e il modello regionale di governance territoriale apra a configurazioni di tipo ibrido potenzialmente capaci di valorizzare le risorse locali, di rafforzare le competenze istituzionali e di promuovere uno sviluppo integrato tra i territori in una logica di governance multilivello.

Le evidenze emerse dall'analisi costituiscono un primo, significativo contributo alla comprensione di questi meccanismi, con particolare riferimento alle modalità di interazione tra i diversi livelli istituzionali e le realtà locali. Il lavoro ha, inoltre, indagato le dinamiche di

erogazione e la natura del supporto offerto dai GAL a sostegno degli Uffici Unici di Progetto. Questo supporto, però, si è rivelato efficace solo in presenza di un'allineata coerenza tra i fabbisogni espressi dalle realtà sovracomunali e le competenze messe in campo dai partenariati pubblico-privati. Accanto a queste dinamiche, è emerso un ulteriore elemento di riflessione: la scelta, da parte di alcuni territori, di non attivare forme di collaborazione può essere letta tanto come il segno di una consolidata maturità gestionale, quanto come l'espressione di un atteggiamento preventivo rispetto a logiche cooperative e partenariali, richiedendo una lettura maggiormente contestualizzata del fenomeno, che sia in grado di cogliere la varietà delle strategie territoriali in atto e delle specificità delle culture amministrative locali.

Le evidenze, come già sottolineato nelle pagine precedenti, si basano su un'indagine ancora in corso e derivano prevalentemente dal punto di vista dei Soggetti Attuatori, offrendo, pertanto, una prospettiva parziale – seppur centrale – dell'intero ecosistema della Programmazione Territoriale. La coesistenza e l'integrazione tra due politiche distinte, se ben coordinata, rappresenta comunque un'opportunità stimolante per l'integrazione di strumenti, risorse e visioni differenti, in grado di rispondere con maggiore coerenza alle specificità dei territori. Le successive fasi della ricerca saranno, quindi, orientate all'inclusione di ulteriori attori istituzionali e partenariali, con l'obiettivo di ricostruire un quadro più ampio, rappresentativo e articolato dei processi in atto.

Bibliografia

- Amato, V., Galeota Lanza, G., La Foresta, D., & Simonetti, L. (2018). Comunità montane. Soggetti propulsori dello sviluppo o enti inefficaci? *Geotema*, 184-196.
- Angius, V., & Spano, A. (2024). Narrative di condivisione: un'indagine approfondita sull'efficacia delle Unioni di Comuni. *Azienda Pubblica*, 647-667.
- Aru, S., Murru, M., Naseddu, M., & Sanna, S. (2019). Governance e approccio territoriale nella programmazione regionale unitaria. In A. Corsale, & G. Sistu (A cura di), *Sardegna. Geografie di un'isola* (p. 369-387). Milano: FrancoAngeli.
- Becattini, G. (2015). *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*. Roma: Donzelli.
- Bottazzi, G. (2005). *Dal basso o dall'alto? Riflessioni su sviluppo locale e programmazione negoziata in Sardegna*. (F. Bottazzi, A cura di) Milano: FrancoAngeli.
- Cadeddu, B., Memoli, M., & Sistu, G. (2022, settembre-dicembre). Il dis-ordine creativo del ritaglio amministrativo in Sardegna. In F. Zini, & S. Zilli (A cura di), *Territori amministrati. La geografia politica dell'Italia dopo la legge 56/2014* (Vol. 70, p. 191-203). Associazione dei Geografi Italiani.
- Cannas, I., Curreli, S., & Ruggeri, D. (2017). Una analisi comparativa tra strategie di sviluppo e tutela dei Centri minori in Sardegna. *XX Conferenza Nazionale SIU. Urbanistica E/È azione pubblica. Urbanistica E/È azione pubblica. La responsabilità della proposta. Atti della XX Conferenza Nazionale SIU*, p. 461-469. Roma: Planum.
- Carboni, M. (2017). Approccio organizzativo in materia di Pianificazione Economica: il caso della Programmazione Unitaria in Sardegna. *Temi economici della Sardegna. Quaderni di lavoro*.
- Cau, L. (2019). Riforma degli Enti locali in Sardegna: strategie di potere sui territori. In A. Corsale, & G. Sistu (A cura di), *Sardegna. Geografie di un'isola* (p. 330-353). Milano: FrancoAngeli.
- Ceccacci, A., Mulazzani, L., & Malorgio, G. (2022). Local partnerships for the development of coastal regions: A review of Fisheries Local Action Groups with focus on the Mediterranean. *NEW MEDIT*, 21(3), 31-45.
- Cois, E. (A cura di). (2020). *Aree rurali in transizione oltre la crisi economica*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Commissione Europea. (2006). The LEADER Approach. A basic guide.
- Commissione Europea. (2024). Evaluation of the impact of LEADER towards the general objective "balanced territorial development".
- Governa, F. (2014). *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*. Roma: Donzelli Editore.
- Kah, S., Martinos, H., & Budzich-Tabor, U. (2023). CLLD in the 2014–2020 EU Programming Period: An Innovative Framework for Local Development. *World*, 122-139.
- Marchetti, G. (2020). «A favore delle zone montane»: dalla legislazione organica statale a legislazioni organiche regionali (e oltre). *Le Regioni*, 1083-1121.
- Meloni, B., & Farinella, D. (2016). *Valutare per apprendere. Esperienza Leader 2007-2013*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Navarro, F. A., Woods, M., & Cejudo, E. (2016). The LEADER Initiative has been a Victim of Its Own Success. The Decline of the Bottom-Up Approach in Rural Development Programmes. The Cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis*, 56, 270-288.

- Perelli, C. (2020). *Il telaio e la trama. Reti di comunità e azione territoriale in Sardegna* (Vol. Nuove Geografie. Strumenti di lavoro). Milano: FrancoAngeli.
- Phillipson, J., Salmi, P., Linke, S., Svets, K., & Budzich-Tabor, U. (2024). Fisheries local action groups, small-scale fisheries and territorial development. *Sociologia Ruralis*, 399-414.
- Pollermann, K., Aubert, F., Berriet-Sollic, M., Laidin, C., Denis, L., Pham, H. V., . . . Schnaut, G. (2020). Leader as a European Policy for Rural Development in a Multilevel Governance Framework: a Comparison of the Implementation in France, Germany and Italy. *European Countryside*, 12(2), 156-178.
- ReteLEADER Programma Rete Rurale Nazionale. (2016). L.E.A.D.E.R. nei Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020. (C. –C. Bioeconomia, A cura di) *LeaderConta*.
- Sassu, A. (2017). *Lo sviluppo locale in Sardegna: un flop? Numeri, cause, suggerimenti*. Roma: Ediesse.
- Servillo, L., & De Bruijn, M. (2018). From LEADER to CLLD: The Adoption of the New Fund Opportunities and of Their Local Development Options. *European Structural and Investment Funds Journal*, 6, 223-233.
- Sivini, S. (2020). Effetti del mainstream del LEADER sulle progettualità territoriali. (E. Cois, & V. Pacetti, A cura di) *TERRITORI IN MOVIMENTO. Esperienza LEADER e Progetti Pilota per le Aree Interne*, 91-104.
- Spano, A. (2018). Il caso della Regione Sardegna. In A. Spano, *Le unioni di comuni. Collaborare mantenendo la propria autonomia* (p. 123-140). Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Spano, A. (2018). Il contesto italiano. In A. Spano, *Le unioni di comuni. Collaborare mantenendo la propria autonomia* (p. 45-66). Santarcangelo di Romagna: Maggioli Editore.
- Sykala, L., Dej, M., & Wolski, O. (A cura di). (2015). The LEADER Method. Transferring Experience of the Visegrad Group Countries to Georgia. 41-54.
- Ward, N., Atterton, J., Kim, T.-Y., Lowe, P., Phillipson, J., & Thompson, N. (2005). Universities, the Knowledge Economy and "Neo-Endogenous Rural Development". *Centre for Rural Economy Discussion Paper Series*(1), 3-4.

Riferimenti Normativi

Regolamenti UE

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013. Stabilisce disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, nonché che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. Il contenuto è consultabile al seguente indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj> (ultimo accesso 03/03/2025).

Regolamento (UE) n. 2021/1060 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021. Recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti. Il contenuto è consultabile al seguente indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj?locale=it> (ultimo accesso 03/03/2025).

Leggi nazionali

Legge 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali. Il contenuto è consultabile al seguente link <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-06-08;142> (ultimo accesso 14/04/2025).

Legge 31 gennaio 1994, n. 97, Nuove disposizioni per le zone montane. Il contenuto è disponibile al seguente indirizzo <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1994-01-31;97> (ultimo accesso 14/04/2025).

Legge 3 agosto 1999, n. 265, Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142. Il contenuto è disponibile al seguente indirizzo <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1999-08-03;265~art31!vig> (ultimo accesso 14/04/2025).

Il testo unico degli Enti Locali (TUEL), ora Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUOEL), approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267, aggiornato fino alle modifiche apportate dal decreto-legge 22 aprile 2023, n.44, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2023, n.74, recante: «Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche». Il contenuto è consultabile al seguente indirizzo <https://dait.interno.gov.it/documenti/tuoe-dicembre-2023.pdf>, ultimo accesso (21/03/2024). Da cambiare link <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/testo-unico-delle-leggi-sullordinamento-degli-enti-locali>.

Leggi regionali

Regione Autonoma della Sardegna, Legge regionale 3 maggio 1995, n. 10. Attuazione nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno, obiettivo n. 1 del Programma Operativo Plurifondo per il periodo 1994-1999, e ulteriori disposizioni in materia di interventi cofinanziati dall'Unione Europea. Il contenuto della legge è consultabile all'indirizzo

<https://www.gazzettaufficiale.it/atto/regioni/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1995-11-11&atto.codiceRedazionale=095R0892> (ultimo accesso 11/03/2025).

Regione Autonoma della Sardegna, Legge regionale 11 marzo 1998, n. 8. Norme per l'accelerazione della spesa delle risorse del FEOGA - Orientamento e interventi urgenti per l'agricoltura. Il contenuto della legge è consultabile all'indirizzo <https://www.gazzettaufficiale.it/atto/regioni/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1998-06-13&atto.codiceRedazionale=098R0304> (ultimo accesso 11/03/2025).

Regione Autonoma della Sardegna, Legge regionale 2 agosto 2005, n. 12, Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2005/12/03/005R0595/s3> (ultimo accesso 14/04/2025).

Regione Autonoma della Sardegna, Legge regionale 8 agosto 2006, n. 13. Riforma degli enti agricoli e riordino delle funzioni in agricoltura. Istituzione delle Agenzie AGRIS Sardegna, LAORE Sardegna e ARGEA Sardegna. Il contenuto della legge è consultabile all'indirizzo <https://www.gazzettaufficiale.it/atto/regioni/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2007-02-24&atto.codiceRedazionale=006R0567> (ultimo accesso 11/03/2025).

Regione Autonoma della Sardegna, Legge regionale 4 febbraio 2016, n. 2, Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna. Il contenuto è consultabile al seguente indirizzo https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_569_20161117103837.pdf (ultimo accesso 14/04/2025).

Regione Autonoma della Sardegna, Legge regionale 12 aprile 2021, n. 7. Riforma dell'assetto territoriale della Regione. Modifiche alla legge regionale n. 2 del 2016, alla legge regionale n. 9 del 2006 in materia di demanio marittimo e disposizioni urgenti in materia di svolgimento delle elezioni comunali. Il contenuto è consultabile al seguente indirizzo https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_422_20210419102943.pdf (ultimo accesso 23/04/2025).

Regione Autonoma della Sardegna, Legge regionale 09 marzo 2022, n. 3, detta anche "Legge di stabilità 2022". Il contenuto è consultabile al seguente indirizzo www.consreg Sardegna.it/wp-content/uploads/2022/03/LR2022-03.pdf (ultimo accesso 23/04/2025).

Deliberazioni della Giunta Regionale

Deliberazione n. 9/16 del 10.3.2015 "Indirizzi per la realizzazione del modello di Governance per la Programmazione Unitaria 2014/2020". Il contenuto della Deliberazione è consultabile al seguente indirizzo https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20150312120935.pdf (ultimo accesso 20/03/2025).

Deliberazione n. 9/22 del 10.3.2015, Oggetto: Indirizzi per l'attuazione della Programmazione territoriale. Il contenuto è consultabile al seguente indirizzo https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20150312121727.pdf (ultimo accesso 14/04/2025).

Deliberazione n. 39/44 del 30.07.2020, Oggetto: Programma Regionale di Sviluppo 2020-2024. Strategia 3.3.3 “La Strategia Territoriale e lo sviluppo Locale”. Indirizzi per l’ottimizzazione del percorso di Programmazione Territoriale. Il contenuto è consultabile al seguente indirizzo <https://delibere.regione.sardegna.it/protected/51734/0/def/ref/DBR51499/> (ultimo accesso 03/04/2025).

Deliberazione n. 25/21 del 2.08.2022, Oggetto: Stato di attuazione delle misure di cui alla strategia 5.8 “Programmazione territoriale” del Programma regionale di sviluppo 2014-2019 e approvazione nuovi indirizzi per l’ottimizzazione del percorso di Programmazione territoriale. Art. 14, comma 3, della legge regionale 9 marzo 2022, n. 3 (Legge di stabilità 2022). Il contenuto della deliberazione è consultabile al seguente indirizzo <https://delibere.regione.sardegna.it/protected/61110/0/def/ref/DBR61069/> (ultimo accesso 03/04/2025).

Deliberazione n. 25/23 del 2.08.2022, Oggetto: Legge regionale n. 3/2022, art. 15 (Disposizioni in materia di sviluppo locale), commi 4 e 5. Indirizzi operativi per l’accompagnamento alle comunità di progetto. Il contenuto è consultabile al seguente indirizzo <https://delibere.regione.sardegna.it/protected/61116/0/def/ref/DBR61071/> (ultimo accesso 26/03/25).

Deliberazione n. 26/36 del 11.08.2022, Oggetto: Ottimizzazione del percorso di Programmazione Territoriale. Prima approvazione ricognizione interventi. Il contenuto è consultabile al seguente indirizzo <https://delibere.regione.sardegna.it/protected/61451/0/def/ref/DBR61186/> (ultimo accesso 14/04/2025).

Deliberazione n. 14/56 del 22.05.2024, Oggetto: Conferma del percorso di ottimizzazione della Programmazione Territoriale. Approvazione delle rimodulazioni degli Accordi di Programma dei progetti di sviluppo territoriale. Il contenuto è disponibile al seguente indirizzo <https://delibere.regione.sardegna.it/protected/70439/0/def/ref/DBR70335/> (ultimo accesso 14/04/2025).

Deliberazione n. 51/18 del 18.12.2024, Oggetto: Ottimizzazione del percorso di Programmazione Territoriale II Avviso. Indirizzi per il riparto delle risorse per gli Atti aggiuntivi. Il contenuto è disponibile al seguente indirizzo <https://delibere.regione.sardegna.it/protected/74371/0/def/ref/DBR74129/> (ultimo accesso 16/05/2025).

Deliberazione n. 19/26 del 9.04.2025, Oggetto: Programmazione unitaria 2024-2029 - Ottimizzazione Programmazione territoriale. Accordo di Programma relativo all’Atto aggiuntivo del Progetto di Sviluppo Territoriale PT-CRP 06 AA “C.A.S.A. Parte Montis – Cultura, Artigianato, Storia, Agroalimentare”. Il contenuto è disponibile al seguente indirizzo <https://delibere.regione.sardegna.it/protected/75645/0/def/ref/DBR75644/> (ultimo accesso 16/05/2025).

Ultimi Contributi di Ricerca CRENoS

I Paper sono disponibili in: <https://crenos.unica.it/crenosterritorio/>

- 25/01 *Stefano Renoldi*, “Valorizzazione degli attrattori turistici nelle aree interne della Sardegna e turisticità dei luoghi: il caso della Programmazione Territoriale”
- 23/01 *Stefano Renoldi, Jessica McComas*, “SNAI e PNRR in Sardegna. Prospettive di integrazione in tema di servizi e di sviluppo locale nella programmazione 2021-2027”
- 21/01 *Stefano Renoldi*, “Luoghi della cultura, turismo e sviluppo locale. Politiche settoriali e Programmazione Territoriale in Sardegna nell’era del Covid-19”
- 20/01 *Giuliana Manias, Marta Meleddu*, “Il cicloturismo in Sardegna: analisi e prospettive di sviluppo”
- 18/01 *Stefano Renoldi*, “Luoghi della cultura e turismo in Sardegna. Un’analisi aggiornata”
- 17/02 *Massimo Carboni, Sonia Congiu*, “L’approccio territoriale nella Pianificazione Strategica: l’esperienza della Programmazione Territoriale in Sardegna. Analisi del modello organizzativo”
- 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””

www.crenos.unica.it

ISBN 978-88-6851-594-2



9 788868 515942