



Centro Regionale di Programmazione
Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici

POR FESR – FSE 2014-2020
VALUTAZIONE INVESTIMENTI TERRITORIALI INTEGRATI
ITI “Olbia città solidale sostenibile sicura”

I Rapporto di ricerca

Versione 04.2020

La ricerca valutativa sull'Investimento Territoriale Integrato di Olbia è stata condotta nell'ambito delle attività previste all'interno del Piano Unitario di Valutazione POR FESR FSE 2014-2020.

Il Rapporto è stato elaborato da Antonella Mandarino, componente del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Alla ricerca hanno dato un contributo sostanziale di informazione e di esperienza tutti i soggetti incontrati nell'ambito dell'indagine di campo condotta fra la seconda metà del 2019 e l'inizio del 2020, ai quali va un ringraziamento particolare: oltre al Sindaco Settimo Nizzi, Costantino Azzena, Don Valerio Baresi, Giusi Biosa, Gianluca Cadeddu, Roberta Calcina, Maria Paola Crasta, Stefania Cinzia Giua, Emanuela Lutz, Maria Antonietta Malduca, Cristina Marino, Eliana Marotto, Silvia Marreddu, Gianna Masu, Augusto Navone, Lorenzo Orrù, Maria Rosaria Pirastru, Marco Eugenio Ronchi, Matteo Sartor, Sergio Usai, Antonio Giovanni Zanda.

Un ringraziamento è dovuto anche a Nicoletta Stame, con la quale è stata organizzata presso il Centro Regionale di Programmazione una giornata dedicata alla valutazione basata sulla teoria, che ha condiviso e incoraggiato l'attività di ricerca e fornito spunti e suggerimenti.

Un ringraziamento infine ad Annalisa Cauli, Manuela Murru, Marco Naseddu e Marco Onnis, Referenti degli ITI di Sassari, Cagliari e Olbia all'interno delle strutture delle Autorità di gestione dei POR FESR e FSE dai quali dipenderà, insieme all'Autorità urbana, la concreta possibilità di utilizzare i risultati della valutazione per migliorare la concezione e attuazione di questi programmi complessi, e ai componenti dell'Assistenza tecnica con i quali ho avuto occasioni di confronto, Stefania Milia, Maria Pace, Carlo Torselli.

INDICE

PREMESSA

1. INQUADRAMENTO METODOLOGICO

1.1 Le fonti informative

1.2 Modelli e approcci

2 RICOSTRUZIONE DELLA LOGICA DI PROGRAMMA

2.1 L'architettura programmatica dell'ITI di Olbia

2.2 Il quadro degli obiettivi e dei risultati

3 RICOSTRUZIONE DELLA TEORIA DEL CAMBIAMENTO

3.1 Il contributo di conoscenza della teoria del cambiamento

3.2 L'applicazione della teoria del cambiamento all'ITI di Olbia: limiti riscontrati

3.3 L'applicazione della teoria del cambiamento: primi risultati

4 OPPORTUNITA' E CRITICITA'

4.1 Opportunità

4.2 Criticità

4.3 Altre sfide: il processo partecipativo

ALLEGATI

I. Schema logico (Quadri da 1 a 5)

II. Proposta obiettivi e indicatori di risultato

III. Inquadramento programmatico e indicatori di output comuni

PREMESSA

Il presente Rapporto espone i primi risultati di una ricerca valutativa condotta sull'Investimento Territoriale Integrato "Olbia città solidale, sostenibile e sicura" finanziato sul Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo sociale europeo nel quadro della programmazione comunitaria 2014-2020.

L'attività valutativa, che si è previsto di estendere a tutti e tre gli Investimenti Territoriali Integrati dell'attuale programmazione (Cagliari, Olbia e Sassari), è stata avviata all'interno del Nucleo di valutazione regionale, su mandato delle Autorità di gestione dei POR FESR e FSE.

Dato lo stato di attuazione dell'ITI di Olbia, alcune delle cui azioni sono ancora in fase di avvio o espletamento delle procedure di gara, il Rapporto ha il carattere di un documento *in progress*. Esso è destinato al confronto e alla condivisione con le Autorità di gestione dei due POR e con l'Autorità urbana del Comune di Olbia che, nella sua rappresentanza politica e amministrativa, ha dato un sostanziale contributo di informazioni e di esperienza ai fini della ricostruzione del retroterra e della logica degli interventi.

L'attività avviata ha finalità pragmatiche e di apprendimento, e un'impostazione collaborativa piuttosto che di controllo, lontana da logiche burocratiche. L'intento del lavoro, che può considerarsi "un esperimento nell'esperimento", è prioritariamente quello di portare a galla, costruire e sistematizzare conoscenza sul programma e le sue dinamiche, per aumentare la comprensione dei fenomeni da parte degli operatori, e orientare gli interventi, presenti e futuri, con maggior consapevolezza verso i risultati desiderati.

La completezza dell'esercizio e la sua qualità dipenderanno molto da quanto sarà compreso e condiviso questo processo, e dal clima partecipativo che si riuscirà ad instaurare con tutti i soggetti da cui dipendono gran parte dei risultati.

INTRODUZIONE

Fin dalla stesura del Piano Unitario di Valutazione POR FESR – FSE 2014-2020, gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) inseriti nella programmazione comunitaria regionale¹ sono stati considerati un tema meritevole di valutazione, in ragione del carattere fortemente innovativo rappresentato non solo dall’approccio con cui si prevedeva di affrontare le problematiche di alcuni contesti urbani (interventi plurifondo, implementazione coordinata di azioni diverse, partnership multilivello, metodo partecipativo, azioni e percorsi sperimentali per l’inclusione sociale), ma anche dalla possibilità, data dal Regolamento comunitario, di affidare alle amministrazioni locali la diretta gestione degli interventi.

Diversi documenti elaborati a livello europeo richiamano l’importanza di valutare l’esperienza maturata con l’introduzione di questo nuovo strumento di policy, sia in termini di **successi ottenuti** che di **sfide affrontate**, e di disporre di **evidenze** che permettano una **riflessione comparativa**.

Esigenze conoscitive diverse, e per diverse finalità, sono emerse anche all’interno della compagine di stakeholder regionali. La prima, la più ampia, è quella manifestata dalle Autorità di gestione dei POR FESR e FSE:

⇒ comprendere se questi programmi funzionano, *cosa ha funzionato meglio, o non ha funzionato*, ma anche *come e perché*.

Altre circoscritte esigenze valutative sono state espresse da componenti del Partenariato istituzionale, economico e sociale. Facendo sintesi dei riscontri dati², le domande hanno avuto per oggetto:

- ⇒ il raggiungimento degli obiettivi prefissati,
- ⇒ le ricadute degli investimenti in termini di occupazione (occupazione stabile, *post* intervento) e di creazione di nuove imprese,
- ⇒ la verifica del valore aggiunto che scaturisce dall’integrazione dei fondi FESR e FSE,
- ⇒ la capacità, organizzativa e gestionale, delle amministrazioni comunali di far fronte ad un progetto complesso,
- ⇒ la qualità della partecipazione e il grado di coinvolgimento delle comunità locali e delle rappresentanze sociali ed economiche nelle diverse fasi del progetto.

Tutte queste differenziate istanze, che riguardano tanto processi quanto risultati, segnano il perimetro di possibili attività valutative, rispetto alle quali sono state svolte alcune considerazioni.

¹ Art. 36 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 *recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione ecc.*

² Le istanze del Partenariato sono state formalmente presentate a seguito dell’incontro organizzato dalle Autorità di gestione dei POR FESR e FSE il 6 dicembre 2018, in cui sono stati discussi i possibili temi da sottoporre a valutazione nella programmazione 2014-2020.

La prima è che una valutazione volta alla rilevazione del grado di conseguimento degli obiettivi prefissati (*valutazione di efficacia*) presuppone intanto che tali obiettivi siano chiaramente esplicitati e che siano tradotti, o traducibili, in risultati attesi sotto forma di target quantificati *a priori*. Questo tipo di valutazione è richiesta dai regolamenti comunitari³ ed è anche quella rimasta prevalente nella pratica dei Fondi strutturali.

La seconda considerazione è che la valenza esplicativa di questo approccio è parecchio limitata: anche se definite *ex ante* in modo accurato e congruente, la misurazione *ex post* di variabili-risultato⁴ è in grado di indicare la direzione in cui si muovono grandezze desiderabili (indicatori di *realizzazione e/o di risultato*) ma non aiuta a dare spiegazioni (e formulare giudizi) sugli *effetti* degli interventi, sulle cause del cambiamento e sul contributo delle diverse componenti della politica al cambiamento stesso.

La terza riflessione, che discende dalle precedenti, è che proprio la natura dell'intervento considerato, la sua innovatività e la sua ambizione di indurre cambiamenti, rende appropriato il ricorso ad un approccio valutativo più "evoluto", capace di rilevare *quali cambiamenti* si sono prodotti, *anche inattesi*, in quali condizioni, secondo quali dinamiche.

Queste riflessioni hanno orientato l'attività di ricerca verso due finalità:

- la prima, accertare la disponibilità di un quadro chiaro di obiettivi e di risultati misurabili, da monitorare per finalità di rendicontazione (*accountability*⁵), in risposta al mandato comunitario,
- la seconda, mantenere un focus sul processo di attuazione per comprendere e raccontare *come il programma agisce* di fatto – cosa succede durante il processo, come gli attori reagiscono – e far emergere le questioni più rilevanti su cui concentrare l'attività valutativa.

Dopo una PRIMA Sezione dedicata a rendere conto delle fonti informative, degli approcci utilizzati e delle fasi in cui l'attività si è strutturata, la SECONDA Sezione presenta il lavoro di ricostruzione della

³ Per gli Investimenti Territoriali Integrati, le cui Azioni sono ricondotte nell'alveo degli Obiettivi specifici definiti per i Programmi Operativi POR FESR e FSE, vale quanto stabilito per questi ultimi all'art. 56, comma 3, del Regolamento 1303/2013: "nel corso del periodo di programmazione, l'autorità di gestione garantisce che siano effettuate valutazioni di ciascun programma, anche intese a valutarne l'efficacia, l'efficienza e l'impatto, sulla base del piano di valutazione, e che ogni valutazione sia soggetta ad appropriato *follow-up* conformemente alle norme specifiche di ciascun fondo". Vedi anche: Commissione europea (2015), *Linee guida per gli Stati membri sullo sviluppo urbano sostenibile integrato (articolo 7 del regolamento FESR)*. EGEFIS 18 maggio 2015.

⁴ Quando si parla di *variabili risultato* si fa riferimento ad aspetti dell'unità di analisi che possono variare per effetto degli interventi. Se, ad esempio, l'unità di analisi è la disoccupazione, una variabile può essere il numero di posti di lavoro creati.

⁵ Si riporta qui la definizione che del termine *accountability* danno Martini e Cais: "il dovere che un soggetto responsabile di un'organizzazione (o di una politica o di un progetto) ha di *rendere conto* a particolari interlocutori esterni" – nel nostro caso, ai partner istituzionali e alla collettività – "delle scelte fatte, delle attività e dei risultati di cui è autore o responsabile". A. Martini, G. Cais (2000), *Controllo (di gestione) e valutazione (delle politiche): un (ennesimo ma non ultimo) tentativo di sistemazione concettuale*.

logica di programmazione e del quadro obiettivi–risultati, mentre nella TERZA viene proposto un esercizio di applicazione della teoria del cambiamento ad alcuni interventi dell’ITI, per poi ragionare su fattori e condizioni che lo possono influenzare.

La QUARTA Sezione infine documenta come gli attori istituzionali stanno affrontando le sfide gestionali e operative poste dall’ITI, mettendo in luce punti di forza e di debolezza dell’esperienza in corso.

Nella redazione del documento, molte argomentazioni, chiarificazioni, spunti teorici e riferimenti normativi sono stati riportati in nota, per non appesantire il testo.

Parimenti, per una lettura più scorrevole, tabelle e schemi, pur essendo parte sostanziale della ricerca, sono stati lasciati in allegato.

1. INQUADRAMENTO METODOLOGICO

1.1 Le fonti informative

Per garantire la qualità dell'analisi e la fondatezza e credibilità delle informazioni, sono state utilizzate più fonti informative.

La documentazione rilevante. Una prima fonte è stata l'ampia documentazione inerente allo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati e all'Agenda urbana, i Rapporti elaborati a livello comunitario sulle performance e le prospettive delle strategie integrate territoriali ed urbane, Relazioni e *Briefing* prodotti nel quadro di istituzioni comunitarie; a questo, si è affiancata una selezione di bibliografia dedicata agli approcci valutativi proposti a livello teorico per interventi complessi di sviluppo di comunità.

I documenti inerenti l'ITI di Olbia. Una seconda fonte sono stati gli atti amministrativi e programmatici sottoscritti dalle Autorità di Gestione dei POR FESR e FSE e dall'Autorità urbana del Comune di Olbia nel corso del lungo iter di pianificazione avviato nel 2016 (Accordo di collaborazione,⁶ Accordo di programma,⁷ delibere, decreti e determinazioni regionali e comunali); le schede progettuali di dettaglio, allegate all'Accordo di programma; i bandi ad oggi emanati in attuazione delle procedure definite per ogni singolo intervento. I documenti analizzati sono prevalentemente quelli prodotti in fase pianificatoria e quelli ufficialmente pubblicati sul sito del Comune, mentre è fin qui mancata l'acquisizione di documenti rilevanti ai fini dell'analisi, prodotti nel corso dell'implementazione del Programma o in esso richiamati.

Le interviste semi strutturate. Una terza fonte sono state le interviste condotte nell'ambito di una indagine di campo volta ad approfondire vari aspetti del programma, e raccogliere fatti oggettivi e punti di vista diversi sui processi in atto e sull'esperienza maturata.

All'inizio, le interviste sono state rivolte a testimoni qualificati⁸ scelti, per il ruolo che svolgono o hanno svolto nella costruzione e/o gestione dell'ITI, fra i nominativi segnalati dalle due Autorità di Gestione e dall'Autorità urbana di Olbia. A mano a mano che il quadro degli attori si chiariva, però, la

⁶ Accordo di collaborazione tra la Regione Autonoma della Sardegna e il Comune di Olbia *per lo sviluppo di politiche indirizzate alla trasformazione e rigenerazione urbana*, sottoscritto in data 11 aprile 2016.

⁷ Accordo di Programma tra la Regione Autonoma della Sardegna e il Comune di Olbia. *Investimento Territoriale Integrato "Olbia – Città Solidale Sostenibile Sicura"*, approvato con la deliberazione della Giunta regionale n. 17/4 del 4 aprile 2017 e integrato con la DGR n. 55/23 del 13 novembre 2018.

⁸ Si parla di *testimone qualificato (o privilegiato)* per intendere un "individuo in possesso di conoscenze specifiche ed approfondite utili per il ricercatore". Come osserva Bezzi, "il concetto chiave per individuare i testimoni qualificati non è una loro competenza astratta (come nel caso di professori universitari o professionisti), ma il loro possedere competenze, esperienze e anche conoscenza, direttamente utili ai fini della ricerca, indipendentemente dall'origine di tali conoscenze, dalla rappresentatività sociale, politica, accademica dei testimoni". Claudio Bezzi, (2007), *Glossario della ricerca valutativa*.

rosa di intervistati si è ampliata e ha ricompreso anche alcuni osservatori significativi esterni all'Amministrazione comunale.

Complessivamente sono stati intervistati 20 testimoni chiave, appartenenti a quattro macro categorie: 1) amministratori locali, 2) dirigenti e funzionari comunali e regionali, 3) partner strategici dell'Autorità urbana – tutti direttamente coinvolti nel programma; 4) rappresentanti di istituzioni e associazioni – scelti per il loro significativo impegno nell'area ITI, in ambiti inerenti al programma.

Una quarta fonte di informazione avrebbe dovuto essere **l'osservazione diretta**, da condursi in occasione di riunioni formali ed informali dei soggetti direttamente coinvolti o interessati all'implementazione del programma. Le occasioni dall'avvio del programma sono state tuttavia rare, e anche l'esercizio di autovalutazione sullo stato di attuazione, che avrebbe dovuto svolgersi all'inizio del 2020, è stato più volte rinviato a causa di ragioni contingenti, fra cui da ultimo l'emergenza COVID in atto.

1.2 Modelli e approcci

Lo studio dell'ITI di Olbia si è articolato in due fasi, temporalmente distinte ma interattive, e si è avvalso di due strumenti concettuali.

In una prima fase *desk*, per sistematizzare i diversi contenuti programmatici e ricostruire un quadro sufficientemente coerente e affidabile di obiettivi e risultati attesi su cui fondare una valutazione di efficacia, ci si è ispirati al **modello** del *logical framework*.

In una seconda fase, per lo studio in profondità del programma condotto attraverso un'indagine di campo, è stato invece utilizzato l'**approccio**⁹ della *Theory of change*, che fornisce una più esplicita analisi delle assunzioni che stanno alla base del programma. Secondo gli approcci orientati alla teoria:

- i programmi sociali sono basati su *teorie (implicite*¹⁰ o *esplicite)* su “come” il cambiamento dovrebbe avvenire, e “perché” è verosimile che si realizzi;
- queste *teorie (ipotesi, assunzioni)* possono essere espresse nei termini di una sequenza ordinata (una serie di mini *step*) di *cause* ed *effetti*,
- esse possono riguardare sia il *processo di cambiamento* avviato dal programma e il miglioramento di condizioni che ne dovrebbe risultare nei singoli o nel contesto di riferimento

⁹ In realtà, la locuzione “approccio orientato alla teoria” rinvia ad un ampio spettro di proposte teorico metodologiche sviluppate a partire dagli anni 80, la più nota delle quali è la valutazione basata sulla teoria dell'americana Carol Weiss. Carol Hirschon Weiss (1995), *Nothing As Practical As Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families*. In *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*. The Aspen Institute.

¹⁰ Come osserva Rinaldi, solitamente i programmi vengono costruiti sulla base dell'esperienza, della conoscenza pratica, dell'intuito e raramente coloro che sono coinvolti nel programma ne articolano estesamente i fondamenti concettuali. Ferruccio Biocalcati Rinaldi, *Meccanismi e valutazione: un confronto fra approcci*. Rassegna Italiana di Valutazione, a. XII, n. 42, 2008

(teoria del programma), sia il *disegno del programma*, i suoi presupposti organizzativi e la sua attuazione (teoria dell'implementazione)¹¹.

Negli approcci basati sulla teoria, c'è una grande attenzione ai *ragionamenti logici* attraverso cui la teoria degli attori viene "spacchettata" e gli input del programma (personale, risorse, attività) vengono messi in relazione con gli esiti desiderati (miglioramenti per le persone, le organizzazioni, la comunità); ai *processi, interazioni ed effetti*, previsti e non previsti, che possono essere esaminati ai differenti stadi del cambiamento; ai *destinatari*¹² degli interventi, intesi non come utenti passivi delle opportunità loro offerte, ma come agenti attivi del cambiamento¹³, che devono essere messi nelle condizioni appropriate per potersi coinvolgere e contribuire ad esso.

Nell'approccio guidato dalla teoria c'è in sostanza molta più attenzione a *cosa un programma diventa* mentre viene attuato¹⁴, rispetto a *come è stato disegnato*.

Più di una ragione giustifica il ricorso a questo approccio per affrontare la valutazione di un programma complesso come l'ITI:

- la prima è che gli ITI, come in genere le iniziative integrate di sviluppo rivolte a comunità, inglobano una molteplicità di interventi, materiali e immateriali, e lavorano orizzontalmente rispetto a sistemi o settori. Limitarsi a registrare i progressi in singole aree del programma potrebbe impedire di cogliere l'essenza stessa dell'iniziativa, che è quella di creare interazioni e sinergie fra gli interventi;
- una seconda ragione è che l'ITI ricerca miglioramenti in una gamma di ambiti concreti e meno concreti: miglioramento della qualità della vita, miglioramento del clima sociale e riappropriazione del senso di identità, ricostruzione del senso di fiducia verso le istituzioni, partecipazione responsabile. Tutti cambiamenti che non possono essere rappresentati da semplici indicatori;

¹¹ Teoria del programma e teoria dell'implementazione sono fortemente intrecciate e costituiscono quella che Weiss chiama *teoria del cambiamento*. Alla base del fallimento di un intervento ci può essere quindi o il fallimento delle attività nel dar luogo agli effetti desiderati (*fallimento della teoria*), o il fallimento nel rendere operative le attività previste (*fallimento dell'implementazione*). Weiss C. H. (2007), *La valutazione basata sulla teoria: passato presente e futuro*", in Stame N. (a cura di), *Classici della valutazione*, Milano, Franco Angeli.

¹² Con il termine *destinatari/utenti* intendiamo qui indicare non solo coloro che costituiscono il gruppo target dell'intervento (beneficiari diretti), ma anche coloro che, di fatto, si avvantaggiano di quanto l'intervento produce.

¹³ Secondo Carol Weiss *il meccanismo del cambiamento* non è costituito dalle attività del programma in sé, quanto dalla *risposta che le attività generano*, dalle *scelte* che gli attori sociali compiono tenendo conto di quell'insieme articolato di opportunità, risorse, vincoli che hanno di fronte.

¹⁴ Si parla di "aprire la scatola nera" (*black box*), che contiene i motivi delle scelte degli attori. Le valutazioni di tipo *black box* sono quelle che raccolgono dati solo sugli *input e output* di un programma, prestando pochissima attenzione a ciò che accade durante il suo svolgimento.

- una terza ragione riguarda l'incertezza sugli esiti e sui termini temporali in cui tali esiti si generano. Un programma come l'ITI è mutevole, per effetto di forze interne ed esterne e a mano a mano che si dispiega ed è attuato, può apparire diverso dal progetto originario¹⁵. Molti fattori di contesto, e shock esogeni non prevedibili¹⁶, possono provocare scostamenti fra previsioni e risultati.

Di fronte a tanta complessità¹⁷ non è semplice distinguere su quali aspetti focalizzare la valutazione.

L'approccio della teoria del cambiamento può dare una risposta a questa esigenza, orientando la valutazione verso gli aspetti chiave del programma, siano essi le decisioni che vengono prese per darvi attuazione o le risposte che le azioni generano nei destinatari e nella collettività interessata.

¹⁵ Secondo l'approccio che Stame ha definito "costruttivista – del processo sociale", "per quanto un programma sia sempre avviato per ottenere un cambiamento, la pietra di paragone, ossia la definizione di cosa sia un "successo", è un concetto che si forma in un momento successivo al varo del programma, e non precedente: è quando si vede come affronta i problemi, lo si confronta con altre situazioni e si sente l'opinione dei vari *stakeholder* che si può formulare un giudizio su cosa funziona bene o male, su cosa possa essere considerato un successo, anche se ciò dovesse avvenire in base ad effetti inattesi". Nicoletta Stame, (1998), *L'esperienza della valutazione*. Collana di Studi sociali. Edizioni SEAM.

¹⁶ Mentre questo documento viene elaborato due gravi eventi – la messa in cassa integrazione di centinaia di lavoratori per la liquidazione di Air Italy, compagnia aerea con baricentro a Olbia (dove erano dislocati 500 dei 1.453 dipendenti), e l'emergenza COVID19 – rappresentano shock esogeni destinati ad avere impatti non prevedibili sul tessuto economico e sociale dell'area ITI e dell'intera città.

¹⁷ A proposito del concetto di complessità, Stame richiama il contributo di Patricia Rogers, che alla distinzione fra programmi *semplici* (un singolo intervento, in cui sia individuabile una relazione lineare di causa effetto, *complicati* (programmi con molte componenti, ciascuna delle quali deve essere assemblata con le altre per produrre il risultato voluto) e *complessi* (interventi integrati in un solo luogo, o molti luoghi, di cui non si sa esattamente che effetti produrranno, che si sviluppano come un processo emergente, per punti di svolta decisivi) collega la formulazione di diversi disegni di valutazione, che richiedono metodi di valutazione appropriati. Nicoletta Stame, *Quali metodi di valutazione per quali politiche?* Rassegna Italiana di Valutazione, a. XIV, n. 47, 2010.

2. RICOSTRUZIONE DELLA LOGICA DEL PROGRAMMA

La ricostruzione della “logica” programmatica dell’ITI di Olbia è stata svolta con la finalità di rendere disponibile un insieme di dati e di informazioni, che sia di riferimento per le attività di analisi e di valutazione che le Autorità responsabili decideranno di condurre, a fine periodo o nel corso dell’attuazione per ragioni di sorveglianza.

In particolare, si è avvertita la necessità di chiarire il quadro degli obiettivi e dei risultati attesi, come passaggio indispensabile per strutturare al meglio la raccolta di informazioni e poter analizzare gli scostamenti fra ciò che è stato preventivato e ciò che sarà osservabile.

2.1 L’architettura programmatica dell’ITI di Olbia

Un primo passaggio è stato chiarire lo **schema logico** della policy¹⁸, sistematizzando e riducendo all’essenziale, per ragioni di chiarezza, i contenuti programmatici dei documenti ufficiali. Tale schema è stato ricostruito per ciascuna delle Azioni/Sub azioni di cui si compone l’ITI ed è presentato nei 5 Quadri dell’ALLEGATO I, in cui (dal basso verso l’alto) vengono:

- circoscritti i *problemi/bisogni/questioni* dell’area di interesse, e relative cause, ai quali il programma cerca di dare una risposta, estrapolati dall’analisi di contesto¹⁹,
- espresse le motivazioni e le finalità di carattere generale (*goals*) che i decisori hanno assunto ad orientamento degli interventi,
- individuate le tappe fondamentali (*milestones*) del processo attuativo, ovvero i *risultati operativi* intermedi e finali rispetto ai quali, ai fini della sorveglianza del programma, verificare se lo stesso è attuato secondo il disegno originario, quali difficoltà possono eventualmente aver rallentato il processo e quali soluzioni sono state adottate o si prevede di adottare per superare tali difficoltà,
- infine, elencati i principali *esiti* correlati all’Azione, intesi come *effetti generici* della policy, che tuttavia necessitano di essere adeguatamente qualificati.

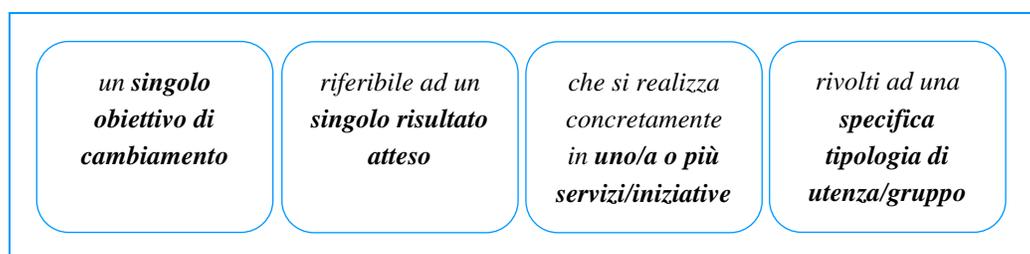
¹⁸ Il termine “politica pubblica” viene utilizzato per indicare qualsiasi insieme coordinato di azioni di cui sia titolare o contitolare un soggetto pubblico. Nel caso considerato, andrebbero ricompresi nello schema anche altri eventuali interventi programmati nell’area, seppur non rientranti nell’ITI.

¹⁹ L’analisi di contesto dell’ITI di Olbia è stata prodotta dal Servizio di statistica e toponomastica del Comune di Olbia prevalentemente sulla base di dati derivanti dal Censimento ISTAT 2011, relativi alle sezioni censuarie coincidenti con l’area ITI. In considerazione del carattere dinamico che caratterizza il capoluogo gallurese e dei cambiamenti verificatesi nell’area ITI negli anni più recenti, i dati socio economici del Censimento 2011 potrebbero risultare superati ai fini di un raffronto fra situazione ex ante e situazione ex post.

Le schede progettuali dell'ITI, infatti, per quanto ricche di argomentazioni e molto dettagliate negli aspetti relativi all'iter attuativo, contengono *molteplici obiettivi*, spesso formulati in maniera generica, e risultati non sempre legati agli obiettivi da un nesso logico, e non sempre quantificati.

Al fine di disporre di una piattaforma solida e coerente su cui fondare giudizi circa l'*efficacia* degli interventi, un secondo passaggio è stato quindi quello di precisare gli obiettivi del programma e di associare ad essi degli indicatori, o "indici verificabili di successo".

Precisare il quadro degli obiettivi si è rivelato un compito impegnativo, anche perché l'ITI di Olbia, inglobando numerosi (8) Obiettivi Tematici (OT), non poteva essere forzato entro il *frame* cognitivo definito all'interno dell'Accordo di Partenariato per le Azioni integrate di sviluppo urbano:



2.2 Il quadro degli obiettivi e dei risultati

Per selezionare un insieme di obiettivi significativi ed esprimerli in chiari termini operativi, come vuole il mandato regolamentare, è risultato utile, oltre allo studio dei documenti ufficiali, attingere alla grande mole di informazioni raccolte attraverso l'indagine di campo.

Questo ha permesso infatti di mettere meglio a fuoco la natura di ciascun intervento, e di definire consequenzialmente un *set* di **variabili risultato** (*outcome*)²⁰ **specifici dell'ITI**, abbastanza realistici e legati ai cambiamenti attesi (ALLEGATO II).

Il quadro di obiettivi e indicatori elaborato è da considerarsi a tutti gli effetti una proposta rivolta all'Autorità urbana, con la quale esso dovrà essere condiviso, anche allo scopo di descrivere accuratamente la natura di tutti gli indicatori, di accertarne la fonte e di stimare dei valori target.

Nella costruzione degli indicatori si è cercato di tenere conto di alcuni importanti criteri di qualità:

²⁰ Non c'è univocità sul concetto di *risultato/outcome*. La stessa interpretazione che ne dà la Commissione europea nella sua Guida MEANS è diversa da quella di altri autori. In questo nostro contesto, noi assumiamo a riferimento la definizione che ne dà Claudio Bezzi nel suo *Glossario della ricerca valutativa* (2007): i "risultati" vanno intesi come *le conseguenze successive ed esterne generate dal programma*, da tenere distinte rispetto alle "realizzazioni" (*conseguenze immediate e programmabili*). In generale, i risultati rientrano nell'intenzionalità esplicita del programma, anche se più difficili da predeterminare e quantificare rispetto alle realizzazioni.

- a) la *sensibilità alla policy*, cioè la capacità di ciascuno di essi di essere influenzato, di “muoversi” a seguito dell’azione²¹,
- b) la misurabilità, nel duplice senso dell’*affidabilità della fonte*, per quanto riguarda le modalità di rilevazione del dato, ad intervalli regolari, e della *sostenibilità dei costi* del monitoraggio, che giustamente devono essere proporzionati al budget e all’ampiezza delle strategie,
- c) l’identificazione inequivocabile del *target di beneficiari*, che deve essere ben chiaro per poter verificare il risultato.

La ricostruzione proposta volutamente include solo **indicatori di risultato**.

Indicatori di realizzazione sono infatti già contenuti (e quantificati) nelle schede progettuali dell’ITI. Per completezza di informazione, se ne riporta l’elenco all’interno di una Tabella riepilogativa (ALLEGATO III) che inquadra l’ITI nell’ambito della programmazione FESR e FSE 2014-2020, incrociando ciascuna delle quindici Sub azioni con: a) la corrispondente Azione POR, b) l’obiettivo specifico di riferimento assunto per il monitoraggio dei POR FESR e FSE, e c) l’indicatore comune²² di *output*, definito anch’esso nell’ambito dei POR FESR e FSE per le Azioni sulle quali gli interventi ITI vengono finanziati. Gli indicatori di output rappresentano la base informativa minima – alimentata dai dati dei sistemi di monitoraggio SMEC e SIL – per stimare il contributo degli interventi ITI al conseguimento degli obiettivi dei POR FESR e FSE²³.

Si è ritenuto di essere molto cauti invece per quanto riguarda la scelta di **indicatori di impatto**, per due motivi principalmente. Il primo è che gli indicatori di impatto colgono cambiamenti che si registrano nella comunità nel suo insieme e la cui attribuzione causale agli interventi risulta di difficile dimostrazione (è il caso per esempio della variazione nei tassi di occupazione/disoccupazione). Il secondo motivo è che impatti importanti potrebbero prodursi molto tempo dopo il periodo di valutazione e che pertanto stimare un valore dell’indicatore sarebbe azzardato.

L’unico indicatore di impatto che verosimilmente potrebbe essere ricondotto all’ITI è l’indicatore “Percezione delle famiglie del rischio di criminalità nella zona in cui vivono”, attualmente rilevato da ISTAT attraverso un’indagine multiscopo, con periodicità annuale ²⁴.

²¹ Si parla in questo caso di indicatori *policy responsive*.

²² Per il FESR gli indicatori comuni di cui all’Allegato I del Regolamento (UE) n. 1301/2013; per il FSE gli indicatori comuni di cui al Regolamento (UE) n. 1304/2013.

²³ Cfr. Art. 56, comma 3, del Regolamento 1303/2013: “Almeno una volta nel corso del periodo di programmazione si valuta in che modo il sostegno dei fondi SIE abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità”.

²⁴ Nel POR FESR 2014-2020 tale indicatore compare come indicatore di risultato associato all’Obiettivo specifico 9.6 *Aumento della legalità nelle aree ad alta esclusione sociale e miglioramento del tessuto urbano nelle aree a basso tasso di legalità*.

3. RICOSTRUZIONE DELLA TEORIA DEL CAMBIAMENTO

Si è già detto dei limiti che renderebbero poco utile una valutazione fondata esclusivamente sulla misurazione dei risultati, e del contributo di conoscenza che invece può derivare da una valutazione guidata dalla teoria (vedi Sezione 1.2).

La valutazione del tipo obiettivi-risultati, può dimostrare che *qualcosa si modifica* dopo che è stato introdotto un input, ma non è in grado di dire *perché ciò avviene*. Oltre a questo, permette di rendere conto soltanto di ciò che ci si è predisposti ad osservare (le variabili risultato), mentre non fornisce strumenti per scoprire e capire quali effetti inattesi, soprattutto positivi, il programma ha prodotto²⁵.

La valutazione basata sulla teoria²⁶, invece, attraverso la *ricostruzione delle catene causali* che stanno dietro i fenomeni osservati, contribuisce alla comprensione del *modo in cui il programma agisce* in vista della produzione dei cambiamenti desiderati e all'individuazione delle ragioni specifiche che possono spiegare i risultati ottenuti.

In questo contesto, la ricostruzione della teoria del cambiamento viene proposta con due finalità: da un lato, sostenere la riflessione e il ragionamento logico²⁷ per migliorare la capacità degli operatori di programmare e, anche nel corso della sua implementazione, orientare il programma verso gli esiti desiderati; dall'altro cominciare a mettere a fuoco le questioni più rilevanti da porre al centro di un disegno valutativo, così da tradurre l'esigenza generica di conoscere cosa funziona, o avrà funzionato, in *specifiche domande valutative*.

3.1 I limiti riscontrati nella ricostruzione della teoria del cambiamento

L'applicazione della teoria del cambiamento all'ITI di Olbia è stata condizionata, e in parte limitata, da alcuni fattori.

²⁵ Nicoletta Stame, (2001), *Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare*, in Mauro Palumbo Mauro, *Il processo della valutazione*, Franco Angeli, Milano.

²⁶ Le valutazioni basate sulla teoria sono ancora poco diffuse nel nostro Paese, e altrettanto lo sono a livello comunitario, come emerge da diversi report in tema di performance delle strategie integrate territoriali ed urbane, ancora prevalentemente focalizzati su set di indicatori, che tuttavia ne incoraggiano l'adozione. European Commission (2018), *Assessing the performance of integrated territorial and urban strategies: challenges, emerging approaches and options for the future*. Martin Ferry, Irene McMaster, Arno van der Zwet – European Policies Research Centre January 2018.

²⁷ Patton parla di "utilità del processo" e riporta alcuni esempi di valore della valutazione: essere chiari e specifici; saper mettere a fuoco i problemi; saper essere sistematici e saper esplicitare le assunzioni; saper rendere operativi i concetti, le idee e gli obiettivi contenuti nel programma; saper distinguere gli input e i processi dai risultati; saper dare importanza alle prove empiriche ed infine saper separare i fatti da quelli che sono interpretazioni e giudizi. Patton Michael Q. *Alla scoperta dell'utilità del processo*. In *Classici della valutazione*, a cura di Nicoletta Stame, Franco Angeli Editore (2007)

Il primo riguarda la fase del ciclo del progetto in cui è stata svolta la ricerca di campo. Al momento dell'indagine (fine 2019 inizio 2020) infatti, il programma si trovava ancora nella sua fase iniziale, con molte attività non solo non concluse, ma anche non ancora avviate. Ciò che si è tentato di ricostruire quindi è la “teoria originaria” del cambiamento, ben sapendo che le teorie possono cambiare durante l'attuazione del programma e che **attori diversi possono avere teorie diverse**, che dovrebbero essere messe a confronto e trovare una condivisione.

Il secondo fattore riguarda gli interventi sui quali si è potuto svolgere l'esercizio. Per alcune azioni, al momento dell'intervista le analisi propedeutiche necessarie all'avvio delle attività e altri elementi definitivi, come per esempio il target dei destinatari e le modalità di erogazione del servizio, non erano ben chiari ai soggetti responsabili, essendo ancora in corso procedure di acquisizione di un supporto tecnico ad hoc. Per altre azioni, l'intervista con il soggetto responsabile è slittata nel tempo per cause non volute e resta ancora da svolgere.

Un terzo fattore attiene alle unità di indagine. Salvo due eccezioni, le interviste sono tutte state rivolte a soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione del programma. È invece mancata un'attività di ascolto di una più vasta platea di stakeholder della collettività interessata dall'ITI e questo rappresenta senz'altro un limite della ricerca – almeno per quanto riguarda una futura valutazione d'impatto basata sulla teoria – venendo a mancare un **confronto fra la teoria dei decisori/attuatori e quelle dei beneficiari ultimi** degli interventi.

Un'ultima considerazione riguarda la valenza di un esercizio di questo tipo. Ricostruire tutte le teorie alla base di un intervento, e ancor più di un programma complesso come l'ITI, è infatti un lavoro difficile e impegnativo, che richiede tempo e un'attitudine analitica non comune. E tuttavia, crediamo nell'utilità dell'esercizio, anche solo per circoscrivere alcuni “frammenti” di teoria, sufficientemente coerenti per potervi riporre un certo grado di fiducia anche se non inseriti in ampi sistemi teorici.

3.2 L'applicazione della teoria del cambiamento all'ITI di Olbia

La ricostruzione della teoria, o meglio delle diverse teorie, del cambiamento è frutto della rielaborazione della grande mole di informazioni, di diversa natura, raccolta attraverso le interviste condotte nell'ambito dell'indagine di campo. In tal senso, essa necessita di essere condivisa innanzitutto con tutti i soggetti che hanno fornito il loro contributo di informazione e di visione.

La ricostruzione riguarda, almeno per il momento, solo quegli interventi che presentavano un grado di definizione evoluto al momento dell'indagine e per i quali è stato possibile organizzare un colloquio approfondito con interlocutori rilevanti (in genere, Responsabile Unico del Procedimento ai sensi del Codice degli appalti e/o Referente di Azione/Sub azione).

In particolare, per i seguenti interventi:

- le Sub azioni 1.1 (*Riqualificazione naturalistico ambientale*) e 1.2 (*Realizzazione del percorso ciclopedonale*),
- la Sub azione 1.3 (*Attività di socializzazione al lavoro*),

- le Sub azioni 3.3 – 3.3 – 3.4 (*Progetti educativi e culturali del Liceo artistico*),
- le Sub azioni 2.2 (*Rifunzionalizzazione ex edifici “S. Ponziano”*), 3.1 (*Ristrutturazione e allestimento dell'ex Mattatoio*) e 3.5 (*Adeguamento funzionale tecnologico del “Teatro Michelucci”*).

è stato possibile svolgere un lavoro di concettualizzazione più o meno analitico, mentre per altri:

- la Sub azione 2.1 (*Community hub*)
- l’Azione 4 (*Inclusione attiva: cultura d'impresa - percorsi di sostegno socio economico - aiuti all'occupazione*)
- l’Azione 5 (*Processo partecipativo*)

l’esercizio è stato rinviato. Si tratta tuttavia degli interventi immateriali più innovativi e complessi dell’ITI di Olbia, dagli esiti non scontati, sui quali appare necessario mantenere un **forte presidio di attenzione**²⁸.

Nei riquadri che seguono (A – B – C – D) sono presentati i risultati dell’esercizio, che è stato svolto su interventi singoli (Sub azioni) o gruppi di interventi i cui esiti complessivamente avrebbero potuto essere spiegati attraverso la ricostruzione di una “teoria”.

Ogni riquadro è articolato in due parti. Nella prima, attraverso la ricostruzione dei nessi causali che legano i trattamenti agli esiti si è cercato di far emergere i meccanismi di carattere psicologico o sociale che possono spingere gli attori a **mobilitarsi e modificare il proprio comportamento**, in risposta al programma. Nella seconda parte invece, si è ragionato sugli aspetti più problematici degli interventi e su quelli che possono essere considerati fattori determinanti nella produzione del cambiamento.

²⁸ Per il primo, l’Amministrazione ha deciso di acquisire all’esterno le competenze tecniche e specialistiche necessarie a sviluppare il modello di welfare e di gestione del Community hub, e ancora non se ne conoscono gli esiti. Il Processo partecipativo è stato appaltato nel 2018, ma non è stato possibile acquisire il Piano operativo previsto nell’offerta tecnica della Società vincitrice, né altre informazioni – al di fuori dei comunicati ufficiali pubblicati sul sito del Comune – attraverso cui ricostruire una “teoria” dell’intervento. Lo stesso dicasi per i Living lab e gli interventi di sostegno (finanziario e non) alla creazione di impresa, la cui concezione, al momento dell’indagine di campo, presentava ancora incognite sulle “leve” da attivare per indurre il cambiamento, e criticità legate alla complessità di elaborazione degli atti di gara.

RIQUADRO A – *Riqualificazione naturalistico-ambientale* (Sub azione 1.1) *Realizzazione percorso ciclopedonale* (Sub azione 1.2)

Condizioni di contesto (parole chiave): Degrado – abbandono – isolamento fisico del Quartiere dal restante tessuto urbano – marginalità dell’ambiente umano – presenza di manufatti ed edifici fatiscenti – risorse naturali ed ecosistemi di pregio – bellezza dell’area sotto il profilo paesaggistico.

Outcome finale: incremento flussi di cittadini e turisti – nuove forme di aggregazione – nascita di attività economiche e sociali – incremento mobilità ciclopedonale – ricambio generazionale.

Assunzioni degli intervistati sul processo di cambiamento

L’area inclusa nel tratto di costa lungo l’ansa sud del Golfo di Olbia verrà riqualificata e valorizzata sulla base di un attento studio scientifico volto a garantirne una reale sostenibilità ambientale.

Gli edifici della ex peschiera e i manufatti in stato di abbandono verranno recuperati e riconvertiti per fini di promozione sociale e di fruizione ricreativa e turistica.

L’intera area di Poltu Cuadu, oggi quartiere “satellite”, sarà inoltre ricongiunta alla città (e a punti nevralgici, come il vecchio cimitero) grazie alla realizzazione di un percorso pedonale e di una pista ciclabile, integrata con altri percorsi ciclabili della città.

- La bellezza e la nuova accessibilità renderanno l’area appetibile sotto il profilo della qualità della vita e questo attirerà un **crescente flusso di cittadini e turisti**, che se ne riapproprieranno e la faranno rivivere.
- La frequentazione dell’area da parte di persone di diverse fasce sociali, provenienti da tutta la città e non solo dai due quartieri interessati, cambierà l’interazione fra gli abitanti e **nuove forme di aggregazione si creeranno** [esito influenzabile anche dalla Sub azione 2.1 *Community hub*].
- La qualità ambientale **influirà psicologicamente** sugli individui, i residenti saranno **fieri** del loro nuovo contesto di vita, sentiranno la cosa pubblica come propria e questo contribuirà allo sviluppo di un maggior **rispetto e senso civico**.
- Il cambiamento umano e ambientale del contesto porterà ad una **riduzione del crimine**²⁹ e aumenterà il **senso di sicurezza** dei cittadini.

²⁹ Proprio nel Quartiere di Poltu Cuadu, presso i Salesiani di San Ponziano, nel gennaio 2020 si è svolto un incontro pubblico sul tema della microcriminalità organizzata nella città di Olbia. Esponenti delle forze di

Tutte le azioni materiali saranno accompagnate da attività di animazione sociale e ambientale, anche ad opera dell'Area Marina Protetta (AMP) di Tavolara, uno dei partner strategici del Comune nel programma ITI.

- Alcuni cittadini si impegneranno attivamente, metteranno passione nel preservare il decoro ambientale e ci sarà una contaminazione positiva: **le azioni virtuose si moltiplicheranno.**

La pista ciclabile avrà caratteristiche tecniche tali da renderla massimamente fruibile e costituire un'alternativa al trasporto motorizzato, non solo per tutte quelle persone che non hanno la possibilità di muoversi con l'automobile, ma anche per quelli che nell'area (aeroporto e centri commerciali) lavorano.

- La bellezza dei percorsi e la fruibilità della pista ciclabile (la città non è grande e il territorio è abbastanza pianeggiante) indurranno i cittadini di Olbia a modificare la loro attitudine ad un uso pressoché esclusivo dell'automobile, e **un certo numero di spostamenti**, non solo turistici ma anche a scopo lavorativo, **avverranno in bicicletta.**

Alla fine,

- L'attrattività dell'area incentiverà abitanti e privati a sviluppare piccole **attività artigianali, nuove attività commerciali e nuovi servizi per la fruizione turistico-operativa** [esito influenzabile anche dalle attività previste sull'Azione 4 *Cultura d'impresa e inclusione attiva*].
- Altra popolazione sarà attratta in quel territorio e ci sarà un **ricambio generazionale**: le famiglie cominceranno a prendere in considerazione l'idea di vivere nell'area, di farci studiare i propri figli e il trend di abbandoni (n.d.r: del quartiere da parte dei nuclei familiari) verrà invertito³⁰.

Considerazioni sulla teoria del cambiamento e i fattori in grado di condizionarlo

Così come ricostruita nella visione degli intervistati, la teoria dell'intervento si fonda sull'assunto che *dare un volto nuovo ad un'area del territorio, di grande bellezza ma trascurata per decenni, innescherà una spirale ascendente di eventi positivi sia per il benessere degli individui che per l'intera economia dell'area.*

Che la riqualificazione di contesti urbani degradati, se accompagnati da altre iniziative di

pubblica sicurezza, carabinieri e finanza hanno presentato una disamina del fenomeno, riconducendolo a cause quali il disagio e la solitudine dei giovani, un'educazione familiare inadeguata, la mancanza di istruzione, il facile accesso a (e conseguente dipendenza da) alcol e droghe.

³⁰ In realtà il trend sembra essersi già invertito, come mostrano i dati relativi alla popolazione dell'area ITI che nel periodo 2011-2016 ha avuto un incremento del 2,4%. Fonte: Elaborazione Ufficio di Statistica del Comune di Olbia su dati ISTAT e dell'Ufficio Anagrafe.

inclusione e partecipazione alla vita della collettività, possa indurre radicali cambiamenti trova fondamento in molte esperienze. Nel caso specifico della città di Olbia, l'indagine di campo ha fatto emergere il richiamo a due esempi significativi, che testimonierebbero il grado di recettività e la capacità di iniziativa della popolazione, in presenza di condizioni favorevoli.

Il primo è l'intervento di pedonalizzazione del centro storico, che ha avviato un processo di rivitalizzazione di quest'area, precedentemente depressa, grazie alle molte iniziative private di rinnovamento edilizio e di creazione di attività commerciali che si sono generate. Il secondo è la realizzazione, negli anni '90, della pista ciclabile di fronte alla sede comunale, l'Isola Bianca: diventato un luogo attrattivo, è oggi molto frequentato da turisti e cittadini, non solo nel periodo estivo ma anche in quello invernale.

Che l'area riqualificata sarà vissuta e fruita troverebbe inoltre fondamento nel fatto che c'è molta attesa fra i cittadini di Olbia di aree di aggregazione, poiché non ce ne sono al di fuori del Parco "Fausto Noce", un polmone verde urbano molto frequentato. E tuttavia, proprio in ragione dell'ambizione che accompagna l'idea del cambiamento, è opportuno mettere in evidenza le condizioni che lo possono favorire, e che rappresentano altrettante sfide. Alcune di queste condizioni sono direttamente influenzabili dal programma, soprattutto se l'integrazione fra azioni sarà messa in pratica concretamente come dichiarato.

Una prima condizione è la definizione di una **politica di gestione dell'area** di intervento, oltre i termini temporali dell'ITI.

Per restare attrattiva l'area avrà bisogno di essere governata con le modalità con cui si governano i sistemi protetti, vista la sua fragilità e vulnerabilità, di essere costantemente mantenuta e di venire attrezzata anche con attenzione agli aspetti della sicurezza.

Oggi, sul campo ci sono diverse opzioni. L'Amministrazione potrebbe: a) propendere per una semplice funzione di manutenzione ordinaria del complesso, con la gente libera di farvi visita indirizzata da segnaletica, cartellonistica informativa, ecc.; b) affidare la gestione operativa del territorio al governo della vicina Area Marina Protetta di Tavolara, partner strategico del Comune, con una conduzione ex art. 15 della Legge 241/90; c) abilitare alla gestione dei servizi il comparto privato; d) infine, un'opzione mista, affidare la funzione istituzionale di governo dell'ambiente all'AMP, i servizi per la fruizione turistica ai privati.

Delle opzioni considerate la seconda è la più onerosa e la sua sostenibilità nel tempo dipenderà dalle risorse finanziarie che potranno essere messe a disposizione dell'AMP. Anche per questa ragione, oltre che per le potenzialità dell'area di generare ricadute economiche, gioca un ruolo di fondamentale importanza, in un'ottica di lungo periodo, la capacità dell'Amministrazione di **mobilizzare tutte le risorse del capitale locale** e di trovare strumenti per favorire l'implementazione di start up, piccole aziende o società cooperative³¹ altamente professionalizzate che potrebbero occuparsi della gestione di servizi finalizzati all'accoglienza e alla fruizione turistico-sportiva-ricreativa.

³¹ Oltre a nuove attività è al vaglio anche la possibilità di far tornare produttiva la vecchia peschiera e valorizzare antichi mestieri, come quello degli storici maestri d'ascia che proprio sul lungo mare ancora producono barche in legno.

A livello di implementazione significa creare un **legame molto stretto** fra le due Sub azioni 1.1 e 1.2 e l’Azione 4 volta a supportare la cultura d’impresa: nell’ambito di questa Azione infatti potrebbero maturare idee imprenditoriali per la valorizzazione dell’area e dei manufatti ristrutturati, in grado di autosostenersi nel tempo grazie ad un’attenta valutazione della loro fattibilità e ad un efficace accompagnamento nelle prime fasi dell’esistenza.

Una seconda condizione in grado di favorire il cambiamento è la **capacità di sensibilizzare e coinvolgere la società civile** (gli abitanti ma anche il mondo del volontariato) in questi processi, attraverso azioni di comunicazione, animazione sociale e partecipazione.

In questa direzione si sta muovendo l’Area Marina Protetta – in forza della Convenzione in atto per supportare scientificamente il progetto ITI e svolgere attività di monitoraggio e di animazione territoriale – che ha già avviato interlocuzioni con alcuni stakeholder e gruppi di cittadini. Nell’area esistono già infatti, delle **micro iniziative di accudimento sociale del bene** (un gruppo di operatori che gestisce un piccolo parco) che l’AMP punta a replicare ed estendere. A tal fine, un fattore di contesto che potrebbe agevolare la consegna alla cura del privato di alcuni spazi esiste già, ed è il *Regolamento per la gestione dei beni comuni*³²: uno strumento innovativo di cui il Comune di Olbia si è dotato, ma che ancora non è mai stato applicato e non sembra essere conosciuto dalla cittadinanza per ammessa carenza di comunicazione.

La sensibilizzazione è ritenuta importante anche per il cambio di mentalità necessario a favorire l’utilizzo del tracciato ciclopedonale per scopi di mobilità³³ e non solo di passeggio ricreativo.

L’individuazione quindi di un efficiente sistema di gestione e la risposta che si determinerà nella società civile, in termini sia di rispetto e di impegno attivo nella cura e nel mantenimento dell’area, sia di valorizzazione delle sue potenzialità, a titolo volontario o redditizio, risultano **fattori importanti di successo**.

Nello stesso tempo, si riconosce che l’intervento è solo un **primo passo verso il cambiamento**, e che questo, per consolidarsi, dovrebbe essere supportato dall’Amministrazione anche con una adeguata programmazione in termini di infrastrutture, trasporti pubblici e di possibilità edificatorie³⁴. Il fatto che l’intervento sia attuato nell’ambito di uno studio organico e di una strategia di ampio respiro (il Piano strategico della città di Olbia), è già un dato significativo. Ma molto dipenderà dalle scelte che il Comune farà in futuro, anche in funzione delle varie alternative di allocazione delle risorse finanziarie disponibili che il territorio presenta.

³² *Regolamento comunale sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la gestione condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani* approvato con Deliberazione del Consiglio comunale del 20.09.2017.

³³ Dati sulla mobilità sostenibile sono contenuti nel Piano urbano della mobilità del Comune di Olbia.

³⁴ Una delle questioni da risolvere è per esempio quella della disponibilità delle aree, di proprietà demaniale, determinante ai fini dell’insediamento di nuove attività e del recupero di attività tradizionali.

RIQUADRO B – Realizzazione attività di socializzazione al lavoro e acquisizione di competenze tecniche di base nell'ambito della cura del verde e dell'ambiente marino costiero (Sub azione 1.3)

Condizioni di contesto: i soggetti target non conoscono e/o non sono preparati ad affrontare il mkt del lavoro, non hanno qualifiche professionali, mancano di autostima e di fiducia in sé stessi.

Outcome finale: i giovani formati hanno acquisito capacità personali e competenze tecniche di base per poter cercare e trovare un'occupazione.

Assunzioni degli intervistati sul processo di cambiamento

Una volta individuato il potenziale bacino di utenza e definiti i criteri sulla base dei quali selezionare i candidati ai percorsi di inserimento socio-lavorativo (criteri fra cui l'aspetto motivazionale sarà prioritario), verrà emanato un bando pubblico. Al bando sarà data la più ampia pubblicità non solo attraverso le varie forme di comunicazione istituzionale (affissione, pubblicazione, ecc.), ma anche tramite i servizi sociali, e quelle associazioni di volontariato e strutture parrocchiali che conoscono bene l'area e sono molto vicine ai giovani.

- L'informazione sul corso raggiungerà i potenziali destinatari,
- quando i giovani sapranno dell'opportunità offerta si iscriveranno,
- grazie all'attenta definizione di criteri di selezione si riuscirà ad individuare e ammettere alle attività i soggetti più motivati.

In parallelo, sarà bandita una gara di appalto per selezionare un'Agenzia di formazione, strutturata con diverse professionalità (formatori, tutor, psicologo, educatori per permettere anche alle donne con bambini di essere libere di partecipare alle attività), che garantirà un accompagnamento "a tutto tondo".

La qualità del lavoro dell'Agenzia sarà controllata attraverso colloqui periodici, con formatori e utenti, svolti dal Servizio competente.

- L'Agenzia svolgerà una formazione e un accompagnamento di qualità, fornendo aiuto e supporto psicologico ai giovani,
- i giovani selezionati **seguiranno con regolarità e motivazione** il tirocinio formativo in aula,
- grazie all'accompagnamento formativo e al supporto ricevuto, i giovani **acquisiranno maggiore autostima e fiducia nelle proprie possibilità**,
- la formazione permetterà loro di acquisire anche specifiche competenze tecniche.

Al termine delle attività formative in aula, 15 giovani avranno l'opportunità di essere inseriti in un

percorso lavorativo all'interno delle imprese vincitrici di gare d'appalto d'opera e di servizi nell'ambito dell'ITI, in ambiti quali l'edilizia, la cura del verde, della protezione della fauna e della flora marina.

Nei 12 mesi di tirocinio, i giovani lavoreranno 4 ore al giorno, fra attività di laboratorio e on the job, e riceveranno un'indennità di partecipazione (circa 400 euro al mese).

- Alla conclusione del tirocinio, i giovani avranno **recuperato consapevolezza e fiducia** nelle proprie potenzialità/capacità e **acquisito competenze lavorative**,
- competenze e capacità saranno **internalizzate** e i giovani cominceranno ad uscire dal circuito di negatività e di pregiudizio in cui si trovano,
- alcuni giovani potranno **proseguire e consolidare la loro esperienza lavorativa** presso le imprese e i soggetti (inclusa l'AMP) che continueranno a lavorare nell'area, anche dopo l'ITI,
- grazie alla recuperata autostima e alle competenze acquisite, **i giovani saranno capaci di proporsi per un lavoro e lo cercheranno**, anche al di fuori dell'area in cui si sono formati,
- la maggioranza dei giovani formati saranno assunti in aziende e cooperative (con una retribuzione adeguata),
- i giovani che avranno trovato lavoro, grazie anche al supporto dei datori di lavoro lo svolgeranno bene,
- i giovani che hanno lavorato bene, infine, diventeranno **lavoratori regolari**.

Considerazioni sulla teoria del cambiamento e i fattori in grado di condizionarlo

La teoria dell'intervento in questo caso si fonda sull'assunto che *aiutare giovani in condizioni di svantaggio a sviluppare le proprie potenzialità in termini di capacità personali e competenze tecniche li incoraggia a cercare un lavoro e migliora la loro possibilità di trovarlo e mantenerlo*.

Nel caso della Sub azione 1.3 è stato possibile concettualizzare la teoria del cambiamento con un certo grado di finezza. Questo permette di cogliere i legami causa-effetto che risultano più problematici e in ragione dei quali i benefici originariamente attesi dall'intervento potrebbero essere inferiori alle aspettative.

Escludendo, anche se non è inverosimile, che la formazione erogata possa non essere di qualità, le ragioni di un eventuale scostamento fra obiettivi e risultati attesi possono essere diverse: a) i giovani che accettano di partecipare al tirocinio potrebbero essere motivati esclusivamente dall'incentivo economico e impegnarsi solo per la durata limitata delle attività; c) alcuni partecipanti potrebbero abbandonare il corso o frequentarlo irregolarmente³⁵; d) dopo l'ITI,

³⁵ È quanto accaduto con il Progetto Tandem, un'iniziativa di reinserimento sociale e lavorativo cofinanziata dalla Regione Sardegna nel 2018, messa in atto da Hub.MAT, un'associazione olbiese che da anni promuove progetti per la mobilità sostenibile. Il progetto, che puntava a creare nuove competenze legate alla bicicletta e un

potrebbero non esserci datori di lavoro disposti ad assumere soggetti con alcune difficoltà; e) i giovani formati potrebbero trovare un lavoro, ma poi abbandonarlo nel breve-medio periodo.

Far emergere i fattori che possono condizionare il successo dell'intervento fa sì che possa essere rivolta maggiore e più focalizzata attenzione alle **modalità con cui il servizio sarà reso**, aspetti che non è stato possibile approfondire al momento dell'intervista ma che possono riguardare:

- la visibilità dell'azione sul territorio,
- la capacità di sensibilizzazione e di coinvolgere il maggior numero di potenziali destinatari,
- l'esistenza di una strategia di sistema che per esempio punti all'incremento nell'area di opportunità lavorative anche per i segmenti più deboli del mercato.

Da queste considerazioni discende il **forte intreccio** fra le Azioni dell'ITI. Nello specifico, non solo e non tanto fra la Sub azione 1.3 e le Sub azioni 1.1 (*Riqualificazione naturalistico ambientale*) e 1.2 (*Realizzazione del percorso ciclopedonale*) – all'interno dei cui bandi dovrebbero essere previste apposite clausole sociali per l'inserimento, nelle imprese vincitrici degli appalti, dei 15 – se 15 saranno – giovani formati ne, ma anche fra la Sub azione 1.3, l'Azione 4, attraverso cui saranno realizzati processi di attivazione dei cittadini e di animazione dell'area dal punto di vista sociale ed economico, e l'Azione 5, che ha il precipuo fine di accompagnare i cittadini nei processi di cambiamento e di contribuire al raggiungimento dei risultati attesi dagli interventi.

contesto di aggregazione per persone in una situazione di vulnerabilità, sembra non abbia sortito gli effetti desiderati proprio per la discontinuità di partecipazione della stragrande maggioranza dei soggetti selezionati.

RIQUADRO C – *Recupero e riorganizzazione funzionale dell'ex Mattatoio comunale* (Sub azione 3.1) e *Messa in sicurezza e adeguamento funzionale e tecnologico degli spazi artistici – musicali – teatrali del Teatro Michelucci* (Sub azione 3.5)

Condizioni di contesto (parole chiave): assenza e/o progressivo degrado di spazi pubblici per attività culturali, ricreative, turistiche – difficoltà diffusa alla socializzazione e all'integrazione sociale – basso livello di istruzione e significativa dispersione scolastica culturali.

Outcome finale: valorizzazione attiva e creativa del tempo libero – partecipazione e solidarietà collaborativa tra generazioni – arricchimento della vita comunitaria e sociale.

Assunzioni degli intervistati sul processo di cambiamento

Nell'ambito del progetto di riqualificazione urbana della fascia di territorio costiero compreso fra il Golfo interno di Olbia e il Quartiere di Poltu Cuadu, il recupero e la rifunzionalizzazione dei due immobili summenzionati è stata concepita allo scopo di creare due nuove polarità, destinate a diventare il fulcro di una serie di:

- a) attività didattiche e ludico ricreative: l'ex Mattatoio – ristrutturato e allestito con grande attenzione alle peculiarità delle funzioni che vi si svolgeranno – dovrebbe diventare un centro di aggregazione e polo musicale (MusMat) con l'insediamento della Scuola civica di musica e della Banda Mibelli, e le attività didattiche dei diversi istituti della città che vorranno utilizzare quegli spazi;
- b) attività artistiche e culturali: il Teatro Michelucci, luogo originariamente deputato a fare cultura, dovrebbe diventare un "incubatore" di eventi culturali, tra i quali i laboratori teatrali messi in piedi dal Liceo artistico, e in permanenza ospiterà la Biblioteca musicale internazionale.

La visione del cambiamento fornita dagli attuatori del programma è la seguente:

- la qualità dei luoghi e la bellezza degli edifici recuperati sarà di stimolo ai residenti che saranno indotti ad un **maggior rispetto degli spazi pubblici** e ad una **maggiore cura di quelli privati**, anche attraverso interventi di **ristrutturazione edilizia dei propri immobili** [esito influenzabile anche dalla Sub azione 1.1 *Riqualificazione naturalistico-ambientale* e dalla Sub azione 1.2 *Realizzazione percorso ciclopedonale*],
- portare attività culturali, come quelle della Scuola civica di musica e della Biblioteca internazionale musicale, in luoghi della città che non ne hanno mai avute, **farà avvicinare la popolazione, i ragazzi in particolare**, ad una realtà artistica e musicale che magari ignorano e questo concorrerà al loro **sviluppo umano, oltreché culturale**,
- avendo a disposizione spazi dove poter attivamente portare avanti hobby e sviluppare le

proprie passioni (ascoltare, ma anche “fare” musica) **molti ragazzi coglieranno questa opportunità,**

→ più in generale, la disponibilità di luoghi dove ospitare attività didattiche, eventi ludico ricreativi e spettacoli determinerà una **risposta dei cittadini, in termini di partecipazione,** con effetti sulla loro crescita culturale.

Considerazioni sulla teoria del cambiamento e i fattori in grado di condizionarlo

La riattivazione di luoghi abbandonati nei Quartieri della Sacra Famiglia e di Poltu Cuadu, portata avanti con attenzione anche agli aspetti di accessibilità delle aree e di riqualificazione degli spazi circostanti gli immobili recuperati, è uno degli asset della strategia pensata dal Comune per rigenerare un’area con molte problematiche.

Nel caso specifico dei due immobili summenzionati, nella visione degli interlocutori istituzionali il loro recupero sarebbe sostenuto dall’idea che *la messa a disposizione di spazi dedicati per attività didattiche e culturali, in aree che non ne hanno mai avute, indurrà una risposta partecipativa della popolazione, soprattutto giovanile, agli eventi e alle occasioni create, e la sua conseguente crescita culturale.*

Ragionando secondo la logica di una teoria del cambiamento, però, andrebbero esplicitati i nessi causali che legano questi due interventi agli esiti desiderati, cercando di immaginare in base ai quali potrebbe esserci un cambiamento sostanziale.

Assumendo il principio – uno dei principi cardine della programmazione dei fondi strutturali – che la ristrutturazione fisica degli spazi deve avvenire in funzione di bisogni o opportunità chiaramente individuate per segmenti di popolazione specifici, e che priorità deve essere data ai contenuti rispetto ai contenitori, appare quindi utile svolgere qualche ragionamento intorno alla natura e alla finalità di questi due interventi, con riguardo alle caratteristiche dell’offerta culturale, alla sua accessibilità e alla gestione sostenibile degli immobili.

Per il **MusMat** è certo l’utilizzo da parte della Scuola civica di musica (oggi finanziata con fondi comunali e regionali) e della Banda Mibelli, che vi saranno trasferiti, mentre, all’atto dell’indagine di campo, l’utilizzo dell’edificio nelle ore antimeridiane da parte del Liceo artistico (che tra l’altro non ha sede nel quartiere) non era ancora chiaro. Quanto all’offerta culturale, essa è destinata ad andare a beneficio di tutti i cittadini di Olbia; ma andrebbe chiarito come l’intervento può avere impatto sulla popolazione residente nell’area ITI, visto che l’analisi del contesto restituisce un tessuto sociale molto deprivato con sacche di povertà e un’alta percentuale di immigrati, anziani, disoccupati e inoccupati. Almeno, andrebbe circostanziato l’aspetto dell’accessibilità dei soggetti meno abbienti alle attività della Scuola musicale, in quanto tali soggetti potrebbero avere difficoltà non solo a pagarsi i corsi ma anche a fornirsi della strumentazione e dei materiali necessari allo studio e alla pratica.

Con il **Michelucci**, si è di fronte ad un’opera imponente e onerosa, nell’originaria esecuzione e nella manutenzione (data la sua vicinanza al mare) che per ragioni anche strutturali (un anfiteatro all’aperto a poche centinaia di metri dalla pista d’atterraggio dell’aeroporto Costa Smeralda) negli anni è stata utilizzata in maniera discontinua e senza mai essere sfruttata in tutte le sue

potenzialità. Nessuna delle opere nel progetto originario destinate a completarla, è più stata realizzata e – altra criticità – tutti i bandi emanati in passato dal Comune per dare in concessione l’immobile sono andati deserti.

Per quest’opera quindi appare più che mai necessario chiarire quanto prima aspetti del suo utilizzo e della sua gestione che, se non adeguatamente e tempestivamente affrontati, possono compromettere la qualità della spesa.

Il progetto ITI – che nella Scheda progettuale della Sub azione 3.5 ne prevede “l’integrale utilizzabilità” – di fatto opta per una soluzione minimale: l’opera sarà “rilanciata”³⁶ da un lato riqualificando il laboratorio e il fabbricato dei servizi (rispettivamente, 450 e 150 mq) per offrire spazi attrezzati ad hoc per i laboratori teatrali del Liceo e per attività di altri istituti della città, dall’altro, recuperando il centro di documentazione e amministrazione (600 mq) per creare al suo interno una Biblioteca musicale internazionale.

Per quanto riguarda il complesso teatrale, ad oggi il Liceo artistico De André – partner strategico del Comune insieme alla Fondazione Michelucci – è l’unico istituto scolastico coinvolto in una collaborazione sperimentale che ha l’orizzonte temporale del finanziamento ITI. Anche se si prevede di far diventare strutturali le attività didattico artistiche del Liceo all’interno del Michelucci, è necessario quindi capire cosa si sta facendo, e se **reti/ connessioni/parteneriati** con altri stakeholder della città si stanno sviluppando per **mantenere e rafforzare nel tempo le attività** avviate, nonché **garantire la varietà e la qualità dell’offerta culturale e la sua rispondenza a specifici bisogni** di potenziali destinatari.

Il tema dell’individuazione di benefici per target di popolazione chiaramente individuati riguarda ancor di più la Biblioteca musicale, data la sua vocazione specialistica e internazionale. In tal caso, chiarire quali sono i meccanismi in forza dei quali potrebbero esserci ricadute per l’area ITI è un esercizio non formale.

Per entrambe le strutture resta poi ancora da sciogliere il **nodo gestionale**, particolarmente “critico” per la Biblioteca in considerazione dei maggiori oneri che la sua conduzione implica rispetto a quelli di una biblioteca tradizionale: oneri legati all’esigenza di avere personale specializzato, in grado di catalogare il patrimonio documentaristico e multimediale e di dare supporto all’utenza, e a quella di assicurarne la più ampia accessibilità nel corso della settimana, per venire incontro alle esigenze dei potenziali fruitori e giustificare i costi.

Ricordiamo a questo proposito che l’Accordo di Partenariato raccomandava di prestare *particolare attenzione alla sostenibilità di gestione nel medio-lungo periodo dei servizi realizzati, garantendo analisi di fattibilità ex ante, l’individuazione di risorse per lo start up e l’avvio immediato delle procedure di selezione degli eventuali gestori, anche contestuale alla progettazione, così da incorporare l’effettivo fabbisogno del gestore.*

Lettura dei bisogni e delle priorità dei cittadini, innanzitutto dei giovani, che gli interventi intendono favorire; individuazione delle **leve da attivare** per generare un maggiore protagonismo

³⁶ I lavori di messa in sicurezza necessari a risolvere gravi problemi di degrado della struttura hanno conosciuto nel corso dell’implementazione un iter travagliato con due gare per la progettazione andate deserte e un ricorso nella terza gara.

attivo e coagulare intorno all'investimento sul Michelucci nuove e differenziate iniziative, didattiche e culturali, che arricchiscano e sostengano l'offerta attuale; definizione delle **modalità di gestione**; individuazione delle **attività di promozione** in grado di assicurare l'efficacia e l'efficienza nel medio lungo periodo sia degli spazi teatrali che della biblioteca musicale internazionale, sono aspetti dell'intervento ancora non chiariti mentre questo rapporto viene elaborato, e che avrebbero dovuto essere sviluppati all'interno dello studio di riposizionamento funzionale, di cui si è fatta carico la Fondazione Michelucci. Studio che, nell'idea progettuale, avrebbe dovuto orientare le opere e che invece è stato rinviato ad una fase successiva alla pianificazione degli interventi ITI.

RIQUADRO D – *Non stare a guardare: Crea! – Teatro fuori (dal) le mura – Scuol_a_perta* (Sub azioni 3.2, 3.3, 3.4 da svolgersi con la regia del Liceo artistico musicale)

Condizioni di contesto (parole chiave): alta percentuale di immigrati, famiglie disagiate, disoccupati e inoccupati – bassi tassi di scolarizzazione – significativa dispersione scolastica – mancanza di luoghi di incontro e di aggregazione.

Outcome finale: reinserimento di giovani all'interno della vita comunitaria – recupero interesse e rispetto per la scuola – riduzione dispersione scolastica – migliori risultati Invalsi per gli studenti del Liceo.

Assunzioni degli intervistati sul processo di cambiamento

Il Liceo artistico progetterà, realizzerà e coordinerà laboratori pratici di teatro (bozzetti, costumi, scenografia) e attività multilaboratoriali (pittura, discipline plastiche, grafica, allestimenti teatrali, ecc.) mettendo in campo il proprio “materiale umano”: docenti, insegnanti di sostegno e studenti. Avrà l'esclusiva “regia” delle attività ma sarà supportato, per tutte e tre le Sub azioni, da associazioni culturali/cooperative individuate dal Comune con bando pubblico.

- Visto l'ottimo clima umano che c'è all'interno del Liceo, la qualità del corpo docenti e l'entusiasmo mostrato dai ragazzi, gli uni e gli altri lavoreranno insieme **con entusiasmo e dedizione**.

Tutte le attività realizzate saranno gratuite e aperte all'intero territorio, e gli abitanti potranno essere sia attori che spettatori.

L'Istituto strutturerà attività di pubblicità sui progetti che verranno attivati nei singoli laboratori e cercherà di creare sinergie con altre realtà attive nell'area.

- **L'informazione raggiungerà** un'ampia utenza: non solo studenti, ma anche abitanti del quartiere, cittadini, turisti, stranieri,
- le famiglie, in primis quelle che hanno un rapporto diretto con gli insegnanti, **si lasceranno coinvolgere e spingeranno i** propri figli a partecipare; l'eco delle attività genererà un passaparola e sempre più ragazzi/giovani sfrutteranno questa opportunità,
- i ragazzi che parteciperanno alle attività teatrali e laboratoriali troveranno nella scuola la **“possibilità di realizzare quello che si vuole essere”**, un momento per cui si è apprezzati per quello che si sa fare o per quello che si potrebbe imparare a fare,
- per il loro carattere altamente coinvolgente sotto il profilo umano ed emotivo, le attività contribuiranno al **reinserimento dei ragazzi/giovani** all'interno della vita comunitaria,
- la partecipazione dei ragazzi/giovani **offrirà sbocchi per le loro energie**, riducendo i

comportamenti devianti e il loro coinvolgimento in attività illecite,

- ragazzi e famiglie che vivono ai margini (immigrati, disagiati) impareranno che la scuola può avere anche una funzione di orientamento, che può essere utile, e questo ne cambierà la percezione, avranno **più rispetto**,
- il riconoscimento della scuola come “istituzione da rispettare” farà **diminuire gli atti vandalici e i danneggiamenti**,
- riportando i ragazzi all’interno della scuola per attività teatrali o laboratoriali – con uno scopo educativo/di orientamento, si riuscirà a riportarli anche all’interno di un percorso formativo, di un canale sano di formazione (**recupero drop out**),
- un maggior numero di ragazzi proseguirà il percorso scolastico e ci sarà una risoluzione **sensibile della dispersione scolastica**, fra gli studenti del Liceo ma anche fra i giovani residenti a Poltu Cuadu iscritti in altre scuole della città,
- con la previsione di fare attività allettanti, i ragazzi si impegneranno di più anche nelle materie classiche e **crecerà la % di chi è in grado di superare le prove Invalsi**,
- crecerà il numero di ragazzi che vanno all’università o trovano un lavoro.

Considerazioni sulla teoria del cambiamento e i fattori in grado di condizionarlo

Il Liceo artistico musicale Fabrizio De André, che all’interno del Quartiere di Poltu Cuadu ha una sezione staccata³⁷, ha proposto la propria partecipazione all’ITI con grande convinzione e passione, sentendo l’opportunità non solo di **stimolare e motivare i propri studenti**, ma anche di aprirsi al territorio e **farsi riconoscere** come un’istituzione capace di portare, o riportare, a sé chi si è allontanato dalla comunità scolastica.

L’opportunità è costituita non solo dalle risorse finanziarie dell’ITI, ma anche dalla possibilità di usufruire, per le attività didattiche e artistico creative programmate, dei locali e degli spazi di due strutture che con l’ITI vengono riqualificate: il Michelucci, per i laboratori teatrali, il MusMat per le attività musicali.

Come propri punti di forza, gli insegnanti riconoscono la propria professionalità, i rapporti e i legami instaurati con gli studenti e le loro famiglie, la conoscenza di tanti differenti vissuti, la vocazione di accogliere senza distinzioni anche chi ha difficoltà o non si sente a proprio agio nei percorsi di studio tradizionali.

La teoria del cambiamento è in questo caso che *potendo sfruttare il canale della creatività – che non è vincolato alle singole capacità logiche di un individuo, al tipo di istruzione ricevuta o titolo di studio conseguito – grazie al teatro e alle altre discipline insegnate (arti figurative, architettura e ambiente, grafica) verrà fornita una formazione “a tutto campo”, umana e tecnica, e si riuscirà ad **aggregare anche chi sta ai margini**.*

Anche nel caso di queste tre Sub azioni, la riflessione stimolata nell’ambito dell’indagine di

³⁷ Il Liceo De André è anche l’unico istituto d’istruzione superiore collocato all’interno dell’area ITI.

campo ha fatto emergere una serie di assunzioni sul successo dell'iniziativa che rappresentano altrettante questioni su cui concentrare l'attenzione.

In primo luogo, nonostante l'Istituto abbia già sviluppato e abbia in corso tanti progetti finanziati con fondi comunitari (FESR e FSE), il progetto ITI va ben oltre quello che normalmente la scuola gestisce, è un progetto di ampio respiro che, anche se sarà supportato, come previsto, da soggetti esterni qualificati (**associazione culturale? società?**) comporterà un **carico di lavoro aggiuntivo**: le attività ITI infatti, dovranno e potranno integrarsi con la normale attività curricolare, ma saranno prevalentemente **attività extracurricolari**.

Un secondo aspetto riguarda il **coinvolgimento e la dedizione degli studenti del Liceo, sui quali gli attori istituzionali ripongono grandi aspettative**. Negli incontri svolti durante la pianificazione dell'ITI gli studenti sono stati coinvolti e, per esempio, quelli iscritti al corso di architettura hanno potuto partecipare alla progettazione del percorso che dal Liceo porta al Teatro Michelucci. Ma l'entusiasmo iniziale potrebbe venire compromesso sia dal fatto che, per i ritardi nell'avvio delle attività pianificate, gli studenti allora coinvolti sono ormai fuori dal percorso scolastico, sia perché i tempi delle procedure amministrative in capo al Comune³⁸, inerenti le tre Sub azioni, potrebbero non essere sintonizzati con i tempi dell'anno accademico, e gli studenti potrebbero non vedere i frutti del proprio lavoro.

Un altro fattore da cui dipendono gli esiti auspicati è sicuramente la capacità del Liceo di **entrare in relazione diretta con il territorio e di coinvolgerlo**. L'impatto atteso dall'inserimento all'interno dell'ITI delle azioni del Liceo va infatti ben oltre i risultati che potranno essere osservati sui diretti beneficiari, poiché nelle intenzioni del programmatore c'è di **raggiungere e includere** un target di popolazione molto più ampia, anche al di fuori del quartiere.

Ma la risposta in termini di partecipazione degli abitanti – in particolare della **fascia di popolazione giovanile**, che è la più critica – richiede sicuramente una strategia comunicativa e di sensibilizzazione i cui elementi così come **le leve su cui agire**³⁹ non erano ancora chiare al momento dell'indagine di campo.

Anche per queste tre Sub azioni, quindi, e in particolare ai fini dell'intercettazione e del coinvolgimento della più ampia platea di potenziali destinatari, sarà importante verificare il **concreto contributo dato dall'Azione 5 (Processo partecipativo)**.

³⁸ Al Liceo artistico è deputata solo l'individuazione del personale interno che svolgerà l'attività didattica diretta ai giovani; mentre tutti gli acquisti, inclusi i materiali che serviranno per la messa in scena teatrale e per i laboratori, nonché quelli necessari alla realizzazione dei cataloghi e dell'App saranno fatti dal Comune (Biblioteca Sempliciana) tramite bando.

³⁹ Per il Liceo una di queste è la Parrocchia di San Ponziano, una realtà guidata dai Salesiani molto attiva a Poltu Cuadu nella relazione con le famiglie e i loro ragazzi.

3.3 Considerazioni finali

Per quanto incompleto, per le ragioni già esposte e per la carenza di informazioni aggiornate sul processo di implementazione, il tipo di lavoro svolto con i Referenti/Responsabili dell'ITI di Olbia riteniamo possa essere utile a diversi fini.

Intanto, attraverso una narrazione diversa da quella contenuta nei documenti ufficiali, il tipo di ricostruzione svolta può far capire qualcosa in più sul programma, sulla natura delle azioni intraprese e su quanti legami causa-effetto, individuati attraverso la scomposizione delle ipotesi, possono risultare deboli o problematici.

In secondo luogo, la riflessione sugli aspetti di implementazione e i fattori di contesto in grado di condizionare il cambiamento nel senso desiderato, può indurre a prestare maggiore attenzione agli aspetti attuativi più delicati e strategici: aspetti che attengono alla sostenibilità di gestione nel medio-lungo periodo delle strutture e dei servizi finanziati; alle modalità con cui in concreto verranno sfruttate le potenziali sinergie fra le azioni, massimizzando l'opportunità di averle programmate contestualmente; al contributo che alla riuscita del programma sta offrendo il processo partecipativo.

Tuttavia, la "tracciabilità" del cambiamento, che è poi il fine dell'approccio valutativo considerato, richiede necessariamente tempo e risorse e il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse, non solo istituzionali, al fine di documentare **cosa cambia con l'evoluzione del programma, a fronte di ciò che ci si attendeva cambiasse.**

A questo fine potrebbe essere molto opportuno trovare anche un'integrazione fra l'attività valutativa avviata all'interno del Nucleo e altre iniziative di valutazione contemplate nel progetto ITI di Olbia. Ci riferiamo in particolare:

- alla *valutazione ex ante, in itinere ed ex post* dell'attività da affidare al gestore unico del Community hub, programmata a valere sull'Azione 9.1.4 del POR FSE;
- al *piano di monitoraggio e valutazione* delle azioni che saranno realizzate nell'ambito del servizio di supporto al processo partecipativo, previsto nell'offerta tecnica⁴⁰ del soggetto vincitore dell'appalto.

Proprio nell'ambito del processo partecipativo potrebbero essere raccolte percezioni e visioni degli attori sociali sugli interventi programmati e sui cambiamenti attesi, per esempio attraverso specifici *focus group*.

⁴⁰ L'offerta tecnica è il solo documento che ad oggi abbiamo potuto esaminare. Non ci è ancora pervenuto il Piano operativo che il Team di supporto all'Autorità urbana dovrebbe redigere in base ai termini contrattuali. Né al momento disponiamo dei Report che lo stesso Team si è impegnato contrattualmente a produrre con cadenza semestrale.

PARTE QUARTA – Opportunità e criticità nell’esperienza degli attori istituzionali

Una delle sfide su cui si concentra l’attenzione degli osservatori – in primis l’Unione europea, che nei regolamenti per il futuro ciclo di programmazione⁴¹ ha nuovamente inserito gli ITI fra gli strumenti della politica di coesione dedicati allo sviluppo territoriale integrato – è rappresentata dalla crescita, in capacità e competenze, degli attori locali. Impegnati, prima, in una lunghissima fase di pianificazione degli interventi – secondo i principi di *sussidiarietà* e di *governance multilivello* – quindi nella complessa implementazione dei programmi in qualità di Organismi Intermedi (OI), e per questo responsabili anche dei sistemi di gestione e controllo⁴².

Dall’adozione di un approccio integrato incentrato sulle specificità di singoli territori (*place based*) ci si attende infatti non solo cambiamenti nella condizione e/o nel comportamento dei destinatari degli interventi, ma anche ricadute sulle istituzioni, in termini di innovazione amministrativa e *capacity building*.

Attraverso l’indagine di campo svolta sull’ITI di Olbia è stato possibile acquisire la visione degli attori istituzionali sul processo di cambiamento, e mettere in rilievo le opportunità ma anche le criticità e le incognite dell’esperienza finora maturata.

Anche se un bilancio complessivo potrà essere fatto solo a conclusione del ciclo di programmazione, pensiamo sia utile, anche in vista della nuova fase 2021-2027, riflettere su quanto è emerso.

4.1 Le opportunità dell’ITI

Un primo aspetto messo in evidenza dagli interlocutori istituzionali è la necessità ma anche l’opportunità di cominciare ad attrezzarsi per **affrontare la complessità**.

Le nuove responsabilità e la gestione di funzioni innovative sono viste infatti come una **leva** per far emergere nuove competenze, dotarsi di forme organizzative diverse, acquisire una serie di capacità, tecnicità e metodologie che possono essere trasferite nella quotidianità e nell’attività amministrativa ordinaria dell’Ente (un esempio che è stato fatto è la predisposizione di un fascicolo di progetto). E che creano le condizioni per l’attuazione di altre politiche europee, in cui svolgere un nuovo ruolo come città e avere un influsso più incisivo nelle dinamiche socio economiche del territorio.

Un secondo aspetto emerso a più voci è un **cambio di paradigma** nella concezione e nell’attuazione degli interventi⁴³.

⁴¹ Riferimento al Regolamento Cap. II artt. 22-28 della proposta di regolamento COM (2018) 375 final.

⁴² Ai sensi dell’Art. 125 del Regolamento 1303/2013.

⁴³ La “capacità teorica di programmare” è uno degli indicatori della capacità istituzionale e amministrativa individuati nel Documento di Fabrizio Barca *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi strutturali comunitari 2014-2020*, con cui è stato avviato il confronto verso l’Accordo di Partenariato.

È la prima volta che il Comune di Olbia affronta il tema della rigenerazione di un intero quartiere, con una **visione strategica**, progettando interventi sulla base di uno studio organico (che in passato sembra mancasse anche negli interventi di riqualificazione), all'interno di un programma ampio, multisettoriale e concentrato fisicamente. È la prima volta anche che l'Amministrazione elabora un **progetto a livello approfondito**, seguendo schemi, passando dall'idea al suo sviluppo logico, temporale, organizzativo, economico e finanziario. È emersa come una novità anche la **finalizzazione** degli interventi materiali, progettare opere cioè, avendo in mente gli usi futuri: ciò che ha rafforzato il confronto all'interno dell'Amministrazione e costruito sinergie fra strutture tecniche e non. In fase di progettazione degli interventi il coinvolgimento di diverse competenze e interessi (anche esterni all'Amministrazione come, per il percorso ciclopedonale, il coinvolgimento dell'Associazione Hub.MAT⁴⁴) è risultato un punto di forza.

Un'opportunità offerta dall'ITI è anche ovviamente la disponibilità di **risorse finanziarie**, “una vera boccata d'ossigeno per una piccola realtà come il Comune di Olbia”, soprattutto con una prospettiva di sviluppo ancora maggiore. È stato fatto notare che il bilancio dei comuni in genere è molto rigido, per le tante spese fisse legate a contratti lunghi ed esosi di servizi; avere risorse aggiuntive significa poter fare qualcosa in più per la collettività, senza aumentare un'imposizione di tasse e oneri già abbastanza elevata.

Fra gli aspetti innovativi dell'ITI di Olbia è stata indicata anche la sperimentazione di **nuove forme di gestione** di spazi e beni pubblici: il passaggio cioè dalla forma giuridica della convenzione al patto di collaborazione⁴⁵.

Un ultimo aspetto è infine la creazione di **nuove collaborazioni**. Già per l'attuazione del programma, Olbia aveva sviluppato dei partenariati con cinque attori locali. Ma per uno di questi, il Liceo artistico De André, grazie alle conoscenze e alle interazioni avute questa rete si è ramificata ed è stato possibile sviluppare nuove collaborazioni: una collaborazione didattica con gli architetti della Fondazione Michelucci e un'altra con la Biblioteca Sempliciana, con la quale è stata sottoscritta una Convenzione per l'alternanza Scuola lavoro. Un'inattesa sinergia si è sviluppata anche con la Capitaneria di Porto: sulla scia degli interventi di riqualificazione ambientale programmati sull'ITI, la Direzione Marittima ha infatti deciso di contribuire al miglioramento dell'area avviando spontaneamente la bonifica dei siti vicini alle spiagge e alla linea di costa, da anni oggetto di deposito incontrollato di rifiuti.

4.2 Le criticità

Tutti gli aspetti summenzionati rappresentano di per sé un indubbio **valore aggiunto** dell'approccio ITI. Ad essi tuttavia fanno da contraltare una serie di difficoltà che l'Ente si trova ad affrontare.

⁴⁴ Hub.MAT è un'associazione olbiese che da anni promuove progetti per la mobilità sostenibile.

⁴⁵ Un interessante saggio inquadra *i patti di collaborazione tra il principio di sussidiarietà orizzontale e il principio di solidarietà*. Maria Vittoria Ferroni *Le forme di collaborazione per la rigenerazione di beni e spazi urbani*. Nomos 3-2017.

La prima inevitabile difficoltà è dovuta alla **complessità** dei regolamenti, dei concetti e finanche del lessico dei procedimenti comunitari (un semplice esempio citato è quello del termine “beneficiario”, che nella programmazione dei fondi strutturali ha un significato diverso da quello attribuito dal Codice degli appalti) e all’utilizzo di nuovi strumenti, tutt’altro che intuitivi, come i nuovi programmi informativi SMEC e SIL, la cui perfetta conoscenza è indispensabile onde evitare ritardi dovuti ad errori di implementazione (caricamento di dati e documenti).

Una seconda forte criticità sentita a tutti i livelli è rappresentata da un meccanismo burocratico considerato troppo lento e dispendioso di energie e risorse. L’**appesantimento burocratico** riguarda la duplicazione di strutture amministrative deputate al monitoraggio e al controllo dei progetti, e l’eccessivo formalismo delle procedure, “ingegnerizzate con uno spirito di controllo piuttosto che di efficienza operativa”, e definite autonomamente da ciascuna Autorità di gestione. Nel caso di operazioni cofinanziate da entrambi i fondi, la duplicazione di documenti, manuali, sistemi di monitoraggio complicano la gestione, sia al soggetto attuatore che al soggetto beneficiario, con conseguenti ritardi e possibili errori.

Il carico burocratico appare sproporzionato soprattutto se rapportato all’ammontare delle risorse stanziare per l’ITI (che, se spalmate su tre annualità, rappresenterebbero all’incirca il 3% del bilancio comunale) e alle limitate risorse e competenze di cui l’Ente locale dispone per programmare e attuare i programmi.

Un altro aspetto critico sono i tempi stringenti imposti dalla UE per il raggiungimento di determinati target quantitativi di spesa (N+3). Gli **imperativi di spesa** – soprattutto in presenza di interventi tecnicamente molto complessi, con lunghi iter procedurali legati alle norme sugli appalti – finiscono per togliere efficacia alle operazioni, costringendo gli operatori a concentrarsi sulla velocità di spesa a scapito della qualità dell’azione.

La risposta delle Autorità di gestione FESR e FSE a queste intrinseche difficoltà è stata fino ad oggi l’affiancamento con risorse dell’**Assistenza tecnica** e la **Formazione**. L’una sembra avere funzionato molto bene, in quanto mirata e tempestiva; sulla formazione erogata, invece, sono state espresse in modo pressoché unanime diverse perplessità.

La prima riguarda la **tempistica del programma formativo**, che non ha coinciso con le esigenze contingenti degli operatori. Alcuni, nel corso del primo anno e mezzo, si sono trovati ad operare senza le necessarie competenze tecniche per poterlo fare; altri, a causa del carico di lavoro legato alla stagione turistica (il programma si è svolto nei mesi estivi) non hanno potuto partecipare alle attività formative; altri ancora hanno ricevuto la formazione con molto anticipo rispetto all’avvio degli interventi di competenza, con la conseguenza di non poter calare nozioni teoriche all’interno del proprio concreto operare.

La seconda perplessità riguarda i **contenuti della formazione**, “un pacchetto standardizzato”, “una formazione teorica a 360°”, come è stata definita dai più, non mirata rispetto ai fabbisogni dei fruitori, tra l’altro rappresentati ai soggetti formatori nell’ambito di riunioni ad hoc.

Affrontare e risolvere le criticità emerse, in vista del nuovo ciclo di programmazione, rappresenta una sfida per le Autorità di gestione dei PO, chiamate ad individuare la soluzione ottimale per i contesti di riferimento fra le diverse soluzioni tecniche che il nuovo regolamento sui fondi prospetta⁴⁶. Come a suo tempo raccomandato dal Comitato delle Regioni⁴⁷, qualora non venga accolta l'idea di avere un unico programma operativo multifondo, in modo che i singoli organismi di attuazione degli ITI debbano comunicare con una sola autorità di gestione di un PO, bisognerebbe quantomeno **garantire che le procedure afferenti ai fondi FESR e FSE vengano armonizzate** per risparmiare risorse ed energie a vantaggio di una maggiore concentrazione sulla qualità della spesa.

Parimenti, come raccomandato da istituzioni UE, in una situazione in cui la curva di apprendimento, sulle procedure di gestione delle risorse comunitarie dei soggetti coinvolti a livello locale, sarà ancora verosimilmente nella fase di ripida salita iniziale, sarà necessario dirottare **più risorse dell'assistenza tecnica verso i territori e ripensare tempi e modalità della formazione**, così che risponda in maniera più efficace alle esigenze programmatiche ma anche operative degli attori istituzionali.

Un discorso a parte merita la **questione organizzativa**.

L'Amministrazione di Olbia ha risposto ai nuovi compiti con un **coinvolgimento massivo dell'organico** – 62 persone, organizzate secondo un modello gerarchico funzionale in base alle competenze normative procedurali e settoriali ordinarie – e **l'acquisizione all'esterno della figura del Project Manager**, unica struttura dedicata, incardinata nello Staff del Sindaco. La Project Manager, impegnata al 50%, svolge di fatto il ruolo di Autorità urbana, senza responsabilità formale (potere di firma), lasciata in capo al Dirigente del Settore finanziario.

Alcune delle 62 persone coinvolte lo sono per lo più formalmente, in ragione del proprio ruolo gerarchico, molte altre (oltre la metà) con ruoli di supporto molto limitati. In genere, tuttavia, per quanti nella gestione dell'ITI hanno un ruolo di responsabilità sostanziale – Responsabile Unico del Procedimento (RUP) o Referente di Sub azione – la percentuale di tempo dichiarata nel Funzionigramma⁴⁸ non risulta proporzionale all'importanza e al carattere strategico degli interventi, ma piuttosto “ritagliata” all'interno dei procedimenti e adempimenti seguiti nell'ordinario, che rimangono prioritari, anche per le responsabilità che alcuni di tali procedimenti implicano nei confronti del territorio (a titolo di esempio, il RUP e Referente delle Sub azioni 4.1 *Living lab*, 4.2 *Sostegno all'autoimprenditorialità* e 4.3 *Aiuti alle imprese* è anche il Responsabile dell'Ufficio Pianificazione e Gestione delle Emergenze, che cura l'aggiornamento del piano comunale di protezione civile).

Per l'implementazione del programma, le attività sono organizzate in base a **Gruppi di Lavoro, uno per ciascuna Sub azione**, di cui è responsabile un Dirigente di Settore. Nel caso in cui la gestione

⁴⁶ Vedi artt. 20-21 e Allegato I, Tabella 1 riga 134, della Proposta di proposta di regolamento COM (2018) 375 finale.

⁴⁷ Parere del Comitato europeo delle regioni – Gli investimenti territoriali integrati: una sfida per la politica di coesione dell'UE dopo il 2020.

⁴⁸ Funzionigramma riveduto e approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 393 dell'11 ottobre 2019.

della Sub azione richieda competenze multidisciplinari, il Gruppo di Lavoro coinvolge anche persone di altri Settori (magari il Settore tecnico e il Settore Attività produttive, turismo e personale, come per il MusMat), che tuttavia non rispondono gerarchicamente al Responsabile del Gruppo.

Nell'ITI di Olbia, non sono state individuate modalità formali per garantire l'integrazione funzionale fra Sub azioni, all'interno della stessa Azione o fra una o più Sub azioni/Azioni. Tale integrazione è infatti ricondotta nell'ambito delle funzioni di supervisione e coordinamento che la Project Manager svolge, prevalentemente attraverso **riunioni periodiche e comunicazioni** via email.

Rispetto a questa modalità organizzativa l'indagine di campo ha fatto emergere due aree di criticità.

La prima riguarda la **circolazione dell'informazione strategica e operativa**. Il flusso di informazioni fra strutture diverse, che presiedono azioni sinergiche, materiali e immateriali, sembra essere lasciato per lo più all'iniziativa personale e l'impressione di "perdere pezzi di informazione" utile alla propria attività crea incertezza nell'azione, tempi morti e ritardi nei tempi di realizzazione.

La seconda criticità, in parte legata al carattere marginale dell'impegno dedicato dai più all'ITI, è la **mancanza di una chiara visione** delle finalità dell'ITI, cui consegue, in alcuni casi, una scarsa responsabilizzazione rispetto ai processi e alla relativa tempistica, e una debole motivazione nel sostenere il carico di lavoro addizionale che l'ITI comporta. Tale motivazione, tra l'altro, non è sostenuta da un sistema di incentivi, in quanto non figurano obiettivi legati all'ITI nella valutazione delle performance.

Quanto precede fa propendere per l'opportunità di un approfondimento valutativo sulla coerenza, del disegno organizzativo e dell'ambiente di lavoro, con le azioni programmate. E sull'utilità di un'analisi comparata, fra Enti che gestiscono gli ITI, al fine di cogliere se alcune soluzioni adottate in tema di organizzazione di risorse, relazioni interne e responsabilità risultano più pertinenti rispetto al contesto e agli obiettivi da conseguire.

4.3 Altre sfide: il processo partecipativo

Non è stato possibile, per le ragioni già esposte, ricostruire una teoria del cambiamento che il processo partecipativo, configurato nell'Azione 5, potrebbe indurre negli atteggiamenti, opinioni e comportamenti dei destinatari dell'ITI di Olbia.

Tuttavia, nel corso dell'indagine di campo gli interlocutori si sono espressi su tale processo, mettendone in luce aspetti che riassumiamo brevemente, nella consapevolezza però che tali atteggiamenti evolvono con il programma e che solo un **costante focus su azioni e interazioni** all'interno della comunità può permettere di comprenderne e documentarne gli sviluppi.

Un primo elemento evidenziato è che nella fase nascente il coinvolgimento ha interessato solo un certo numero di soggetti selezionati: i cinque partner – l'Area Marina Protetta, la Fondazione Michelucci, il Liceo artistico De André, l'ASL, il CIPNES (Consorzio industriale) – che il Comune ha chiamato per dare il proprio contributo di idee, di competenze tecnico specialistiche o di attuazione al progetto ITI. È un aspetto comunque da non sottovalutare, perché attraverso queste collaborazioni gli operatori del

Comune hanno sperimentato un'apertura verso soggetti del territorio e forme di coprogettazione non usuali nella pratica dell'Amministrazione.

Un secondo aspetto emerso è una certa debolezza della comunicazione istituzionale, il cui primo atto è stato il lancio dell'ITI nel dicembre 2018. Una comunicazione condotta con un "format standardizzato" e contenuti percepiti come "troppo astratti". In realtà, l'annuncio dell'ITI ha creato molte aspettative nella comunità dei residenti, che a quel punto si attendevano un maggior coinvolgimento, non solo della leadership politica ma anche i singoli assessori, mentre l'informazione non è poi arrivata a sufficienza, e non ha prodotto feedback da parte della popolazione.

Sentimenti di delusione e insoddisfazione nei confronti dell'operare dell'Amministrazione sono poi emersi a causa dei tempi lunghi dei primi, complessi, interventi di riqualificazione, e dello scollamento fra l'avvio degli interventi materiali e di quelli immateriali.

Queste reazioni sono state ricondotte alla "dimensione paese" che caratterizza la città di Olbia, in cui "i cittadini sono disposti a proporre, aiutare e accettare ma nello stesso tempo vogliono sapere ed essere coinvolti".

Anche se il processo partecipativo organizzato è lasciato agli esperti della società vincitrice dell'appalto, su cui sono riposte grandi aspettative, la partecipazione della compagine politica sembra quindi rappresentare un fattore di successo per l'ITI, per instaurare quel clima di fiducia fra cittadini e amministrazione che rappresenta un punto di partenza e approdo al tempo stesso nel processo di cambiamento.