



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

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

POR FESR – FSE 2014-2020

VALUTAZIONE INVESTIMENTI TERRITORIALI INTEGRATI



Lezioni dall'esperienza

Rapporto di ricerca

Novembre 2021

Il Rapporto è stato elaborato da Antonella Mandarino, componente del Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e Responsabile della ricerca. I focus group sono stati condotti con il supporto tecnico di Serafino Celano, valutatore ed esperto di sviluppo locale, con il quale è stata condivisa anche l'analisi ermeneutica e la griglia di lettura (codebook).

Si ringraziano tutti i soggetti che hanno partecipato attivamente agli incontri di gruppo, fornendo un contributo sostanziale di informazione e di esperienza.

Per il Comune di Cagliari: Alfio Boi, Alessandro Cossa, Rosalba Demartis, Antonella Depau, Salvatore Farci, Luisa Lallai, Giorgio La Spisa, Luisella Mereu, Daniele Olla, Daniela Pompei, Maria Franca Urru.

Per il Comune di Sassari: Maria Cristina Alicicco, Antonello Castagna, Caterina Fresu, Daniele Frogheri, Francesco Macis, Mario Mura, Wanda Pinna Nossai, Marinella Osilo, Sara Petretto, Giommara Piseddu, Federica Sanna.

Per la Regione Sardegna: Gianluca Cadeddu, Elena Catte, Manuela Murru, Marco Naseddu, Marco Onnis (Autorità di gestione FESR); Annalisa Cauli, Marta Testa (Autorità di gestione FSE)

Per l'Assistenza tecnica ai POR 2014-2020: Sonia Ermini, Stefania Milia, Cheti Pira, Carlo Torselli (AT POR FESR); Maria Pace (AT POR FSE).

INDICE

PREMESSA

PARTE I – IL CONTESTO DELLA RICERCA

1. OBIETTIVI E METODOLOGIA DI LAVORO

- 1.1 Finalità della ricerca e domande di valutazione**
- 1.2 Metodologia di lavoro**

2. INQUADRAMENTO PROGRAMMATICO E STATO DELL'ARTE

- 2.1 Peculiarità e caratteristiche generali degli ITI in Sardegna**
- 2.2 ITI “Is Mirrionis”**
- 2.3 ITI “Sassari storica”**
- 2.4 ITI “Olbia città solidale sostenibile sicura”**
- 2.5 Stato dell'arte**
- 2.6 Criticità e successi**

PARTE II – LA RICERCA SUL CAMPO

3. I FOCUS GROUP

- 3.1 L'utilizzo di focus group nell'indagine di campo sugli ITI**
- 3.2 L'elaborazione dei dati testuali**

4. RISULTATI DELL'ANALISI DEI FOCUS GROUP

- 4.1 Stili decisionali e scelte di governance**
- 4.2 Commitment politico e gestione del cambiamento**
- 4.3 Conoscenze, competenze e capacità**

4.3.1 Programmazione e progettazione

4.3.2 Attivazione di processi partecipativi

4.3.3 Implementazione dei programmi

4.3.4 Valore aggiunto dell'esperienza fatta con gli ITI

4.4 Prime considerazioni e questioni da sottoporre alla riflessione collettiva

ALLEGATI

GRIGLIE D'INTERVISTA PER I FOCUS GROUP

PREMESSA

Questo Rapporto espone gli esiti di una ricerca valutativa condotta nel quadro delle attività previste dal Piano Unitario di Valutazione POR FESR FSE 2014-2020, sugli Investimenti Territoriali Integrati finanziati in Sardegna con i fondi strutturali nel periodo 2014-2020.

Tre programmi innovativi non solo per l'approccio con cui si è previsto di affrontare le problematiche di quartieri urbani disagiati (interventi plurifondo, implementazione coordinata di azioni materiali e immateriali, attività e percorsi per l'inclusione sociale, processi partecipativi), ma anche per il protagonismo degli enti locali che per la prima volta si sono misurati in qualità di Organismi intermedi con la complessa gestione dei fondi a loro assegnati.

Un cambio di paradigma radicale nella vocazione di questi enti, chiamati ad uscire da logiche di programmazione settoriale e a portare avanti politiche di rigenerazione urbana integrate, concepite a partire da una lettura dei bisogni più prossima ai cittadini, per dare risposte più mirate e condivise.

Attraverso l'analisi qualitativa delle opinioni e del vissuto degli attori istituzionali invitati a discutere all'interno di una serie di incontri e focus group, lo studio analizza luci e ombre di questa esperienza con la finalità di restituire evidenze, elementi di giudizio e spunti di riflessione utili agli enti nel loro percorso di crescita.

Il Rapporto è indirizzato in primo luogo a tutti i soggetti istituzionali che hanno dato la loro disponibilità a partecipare all'indagine di campo. Se ne propone la discussione in un ultimo incontro generale di restituzione, in cui Autorità urbane e Autorità di gestione potranno confrontarsi sulle interpretazioni date e ragionare, a partire dalle evidenze e dai risultati dell'analisi, su come mettere a profitto l'esperienza e poter arrivare ad un accordo sulle azioni da prendere nella nuova direzione.

Parte I

IL CONTESTO DELLA RICERCA

1. OBIETTIVI E METODOLOGIA DI LAVORO

1.1 Finalità della ricerca e domande di valutazione

L'Investimento Territoriale Integrato (ITI)¹ è uno degli strumenti inclusi nella politica di coesione comunitaria 2014-2020 per attuare strategie di sviluppo definite *place based*, cioè centrate sui bisogni e il potenziale dei luoghi.

La Regione Sardegna ha fatto ricorso a questo strumento nell'ambito della programmazione dei POR FESR e FSE 2014-2020, in particolare per promuovere gli obiettivi dell'Agenda urbana² in aree target dei comuni di Cagliari, Sassari e Olbia.

Sono nati così l'ITI "Is Mirrionis" a Cagliari, l'ITI "Sassari storica" e l'ITI "Olbia città solidale sostenibile e sicura".

Tre programmi con un forte carattere sperimentale, legato alle innovazioni, di metodo e di merito, che l'approccio ITI recava con sé:

- l'individuazione di un'area sub regionale, geograficamente delimitata, su cui far convergere un pacchetto di azioni integrate e interconnesse. L'Accordo di Partenariato avrebbe poi indicato i principi per l'identificazione delle aree urbane e la perimetrazione dei luoghi di intervento;
- la combinazione di risorse provenienti da diversi assi prioritari di uno o più programmi operativi, per finanziare investimenti sia sulle infrastrutture (materiali) che sul capitale umano (immateriali), e affrontare così, in un'ottica multidimensionale, i bisogni specifici dei territori;
- la partnership multilivello, con un forte coinvolgimento degli enti locali nella costruzione della strategia e la possibilità, a discrezione dei titolari dei Programmi, di definire una delega di gestione e attuazione;
- il coinvolgimento, oltre agli altri livelli di governance, dei cittadini e della società civile nella creazione della strategia, concepita come un impegno collettivo;

¹ Per inquadrare lo strumento ITI i principali riferimenti sono: 1) Regolamenti (UE) 1301/2013 art. 7 e 1303/2013 art. 36 https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/information/legislation/index_it.cfm; 2) Accordo di Partenariato 2014-2020, Italia, Sezioni 3 e 4 pagg. 670 e segg. https://opencoesione.gov.it/it/adp_2014_2020/; 3) *Linee guida per gli Stati membri sullo sviluppo sostenibile integrato* (Art. 7 del Regolamento FESR) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_it.pdf; 4) European Commission, DG Regio (2015), *Scenarios for Integrated Territorial Investments* https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti_en.pdf

² Nell'Accordo di partenariato 2014-2020, l'Agenda urbana per l'Italia è stata declinata nel PON Città Metropolitane e nei POR regionali con la previsione o di un ITI o di un Asse urbano dedicato.

- l'introduzione di azioni e percorsi sperimentali per l'inclusione sociale.

Tutte queste innovazioni avrebbero rappresentato altrettante sfide per gli enti coinvolti, Regioni e Comuni, le principali delle quali già identificate dal legislatore³:

- i quadri di governance, le capacità amministrativa e istituzionale e le modalità di applicazione degli obblighi di orientamento ai risultati e di concentrazione tematica⁴;
- la complessità dei regolamenti e dei concetti e l'ampiezza dell'organizzazione amministrativa richiesta, dal momento che gli attori locali sono spesso privi della capacità di concepire le strategie di sviluppo che riguardano il loro territorio, e delle competenze o risorse necessarie all'attuazione dei progetti.

Scegliendo l'ITI per l'attuazione della propria strategia di sviluppo urbano, la Regione Sardegna ha accolto queste sfide con entusiasmo anche dei Comuni interessati, arrivando fino ad investire le tre Autorità urbane della responsabilità più alta, quella della gestione diretta degli interventi.

Certo, esperienze di progettazione territoriale integrata erano già state sperimentate a livello regionale con i Piani Integrati di Sviluppo Urbano, su scala comunale e intercomunale (PISU), i Progetti Integrati Territoriali per i centri minori (PIT) e i Progetti di filiera e sviluppo locale per le aree di crisi (PFSL). Ma mai, in Sardegna, era stato riconosciuto ai tre comuni il ruolo di Organismo Intermedio⁵ per l'attuazione di una porzione, seppur relativamente modesta, dei POR FESR e FSE.

La natura e l'ampiezza dei compiti delegati quindi, sarebbero stati già di per sé una buona ragione per analizzare l'esperienza ITI in Sardegna; ma ancor di più lo è lo stato dell'arte dei tre programmi, e in particolare il significativo slittamento dei tempi di realizzazione degli interventi rispetto ai cronoprogrammi iniziali, le molte procedure che ancora restano da programmare, le diverse azioni riconvertite o abbandonate.

È questo il contesto in cui si è sviluppata la ricerca illustrata nei capitoli seguenti. Essa nasce su mandato delle Autorità di gestione dei due POR con l'obiettivo di dare una risposta ad alcuni interrogativi che decisori istituzionali e stakeholder oggi si pongono:

Cosa è successo, cosa ha o non ha funzionato?

³ Relazione sui nuovi strumenti per lo sviluppo territoriale nella politica di coesione 2014-2020: investimenti territoriali integrati (ITI) e sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD). Parlamento europeo Commissione per lo sviluppo regionale (2016) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0032_IT.pdf

⁴ QT Quaderni di tecnostruttura, *Glossario, Vincolo di concentrazione tematica* http://quaderni.tecnostruttura.it/glossario/vincolo_di_concentrazione_tematica/

⁵ DGR 57/11 del 25 novembre 2015. POR Sardegna FESR e POR Sardegna FSE 2014-2020. Individuazione dei comuni di Cagliari, Sassari e Olbia, in qualità di Autorità urbane, quali Organismi Intermedi ai sensi dell'art. 123, par. 7 del Regolamento UE 1303/2013 <https://delibere.regione.sardegna.it/protected/8144/0/def/ref/DBR8145/>

Come è stata affrontata dagli enti locali la complessità di questo tipo di programmi⁶?

E, in vista del nuovo ciclo di programmazione che ripropone l'ITI fra gli strumenti dello sviluppo territoriale integrato⁷, su quali aspetti è necessario concentrare l'attenzione per rafforzare negli Enti la capacità di costruire e attuare programmi di sviluppo locale utilizzando meglio tempo e risorse?

La ricerca non analizza se e in quale misura questi programmi hanno conseguito gli esiti desiderati o quali cambiamenti abbiano prodotto nelle comunità interessate; queste analisi potranno essere svolte una volta conclusi gli interventi. Essa invece esplora in profondità lo sviluppo degli ITI, dalla loro genesi allo stadio attuale di implementazione, le scelte organizzative e di governance compiute dai decisori, le dinamiche operative e relazionali proprie dei loro contesti, alla ricerca di logiche e spiegazioni che possano rendere conto delle evidenze e aiutino la comprensione dei fatti.

Nel mettere a fuoco le questioni più rilevanti, sistematizzando la conoscenza accumulata intorno a questi processi, il lavoro vuole offrire a decisori e responsabili dei programmi materiale utile, e immediatamente fruibile, per una riflessione mirata nella direzione di un rafforzamento della propria azione amministrativa, e della capacità di padroneggiare i cambiamenti⁸.

1.2 Metodologia di lavoro

La ricerca presentata in questo Rapporto nasce sulla scia di un'attività di osservazione e di analisi mantenuta costante dal Nucleo di valutazione regionale già a partire dalla fase di implementazione dei tre ITI, e si avvantaggia quindi anche delle conoscenze e intuizioni maturate⁹. Per condurla, e garantire la qualità

⁶ La domanda di valutazione è stata posta dal Partenariato istituzionale economico e sociale nell'incontro del 6 dicembre 2018.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1060&from=IT> Regolamento (UE) 2021/1060, art. 28

⁸ N. Stame (2016), *Valutazione pluralista*. Franco Angeli Editore

⁹ Nell'ambito dell'attività di valutazione condotta dal Nucleo di valutazione regionale è stata ricostruita la ratio dei programmi, con la finalità di rendere disponibile un insieme di dati e informazioni che fossero di riferimento per le attività di analisi e di valutazione che le Autorità responsabili avrebbero deciso di condurre, a fine periodo o nel corso dell'attuazione, per ragioni di sorveglianza. Ed è stato chiarito 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 era stato preventivato e ciò che sarà osservabile a conclusione dei programmi. L'ITI di Olbia è anche stato oggetto di una "valutazione basata sulla teoria" (TBE), che ha prodotto un primo Rapporto di ricerca

<http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1227&s=35&v=9&c=13851&es=6603&na=1&n=10&ni=1>
Non è stato possibile però, a causa delle restrizioni indotte dalla pandemia di COVID-19 e del carico amministrativo di cui gli enti si sono trovati gravati in fase attuativa, dare un seguito alla ricerca, né estenderla agli altri due ITI.

dell'analisi e la fondatezza e credibilità delle informazioni, sono state utilizzate più fonti e metodi di indagine.

In una prima fase, per ricostruire il contesto in cui questi programmi hanno preso vita, il loro sviluppo pianificatorio, i quadri programmatici e l'attuale stato di attuazione, ci si è avvalsi di tutta la documentazione rilevante, che ha compreso:

- i riferimenti normativi, programmatici e documentali inerenti allo strumento degli Investimenti Territoriali Integrati e all'Agenda urbana, nonché analisi, rapporti e valutazioni su questa tipologia di investimenti pubblicate a livello europeo e nazionale;
- i documenti prodotti nella fase pianificatoria dei tre ITI e quelli ufficialmente pubblicati sui siti dei Comuni di Cagliari, Sassari e Olbia: atti amministrativi e programmatici sottoscritti dalle Autorità di Gestione dei POR FESR e FSE e dalle Autorità urbana dei tre Comuni (Accordi di collaborazione, Accordi di programma, delibere, decreti e determinazioni regionali e comunali); le schede progettuali di dettaglio, allegate a ciascun Accordo di programma; i bandi emanati in attuazione delle procedure definite per ogni singolo intervento.

Alla documentazione rilevante sono stati affiancati i dati amministrativi e di monitoraggio presenti sui sistemi informativi utilizzati dalle Autorità di gestione del POR FESR (SMEC) e del POR FSE (SIL).

La seconda fase della ricerca è stata condotta invece attraverso un'indagine di campo rivolta ad attori istituzionali che, in ruoli e posizioni diverse, si sono trovati coinvolti prima nel disegno della policy, quindi nella sua traduzione operativa. Per l'indagine è stata utilizzata la tecnica del focus group, apparsa la più adatta a recuperare e valorizzare le percezioni e i vissuti dei partecipanti, e indurre un processo di riflessione individuale e collettiva capace di far emergere nuove consapevolezze.

1.3 La struttura del Rapporto

Una volta chiarite le finalità della ricerca, le domande di valutazione e la metodologia di lavoro (Capitolo 1), i successivi Capitoli sono strutturati come segue:

- il Capitolo 2 contiene un inquadramento generale dei tre Investimenti Territoriali Integrati di Cagliari, Sassari e Olbia: le peculiarità dello strumento, le caratteristiche comuni ai tre programmi, un sintetico racconto della loro articolazione e infine una sorta di “catalogo” di tipologie di Azioni critiche e casi di successo, con gli esempi più significativi;
- il Capitolo 3, dopo una breve dissertazione sulla tecnica del focus group e le ragioni che ne hanno motivato la scelta, spiega la metodologia utilizzata per l'organizzazione e conduzione degli incontri e per l'analisi delle informazioni raccolte;
- nel Capitolo 4 vengono presentati i risultati dell'analisi qualitativa dei focus group. Sotto forma di un racconto delle esperienze e percezioni riferite, i contenuti sono organizzati secondo la prospettiva apparsa più utile a fornire, insieme alle riflessioni degli intervistati, considerazioni ed

elementi interpretativi sui punti nodali che i decisori si troveranno ad affrontare anche nella nuova fase di programmazione.

2. INQUADRAMENTO PROGRAMMATICO

2.1 Peculiarità e caratteristiche generali degli ITI in Sardegna

In Sardegna l'Investimento Territoriale Integrato ha di fatto avviato sperimentalmente una nuova stagione di coprogettazione con le autonomie locali, in questo caso i tre poli urbani di Cagliari, Sassari e Olbia, per affrontare globalmente specifiche problematiche di alcune aree urbane.

Una sfida culturale e di policy, prospettata e condivisa fra gli enti con grande entusiasmo, e con attese, almeno all'inizio, superiori rispetto alle incertezze.

I tre ITI sardi presentano alcune trasversalità che emergeranno più chiaramente nel seguito di questo Rapporto:

- sono rivolti a quartieri altamente deprivati, in condizioni di grave marginalità sociale, sottosviluppo economico e degrado fisico dei luoghi;
- hanno obiettivi ambiziosi in tema di rigenerazione urbana, sviluppo di comunità e innovazione sociale, e sono molto articolati, in Azioni, Sub azioni e finanche progetti all'interno di queste ultime, con numerose e in parte innovative procedure da attuare;
- puntano alla valorizzazione in chiave sociale di *asset* pubblici dismessi o sottoutilizzati, in un binomio ricorrente che associa contenuti, spesso molto innovativi, a ciascun "contenitore": servizi e percorsi per l'inclusione sociale e il sostegno a nuclei familiari multiproblematici, incubatori sociali (Community hub), ambienti di innovazione aperta (Living lab), sul modello di esperienze e pratiche sperimentate altrove;
- sotto il profilo della governance, hanno tutti seguito un approccio *top down*, con un percorso negoziale fra Regione e comune che non ha previsto momenti di coinvolgimento delle collettività interessate nella costruzione della strategia¹⁰ e individuazione delle operazioni da finanziarie,
- infine, come accennato, sono gestiti interamente dalle Autorità urbane, a cui tutte le deleghe, sia quelle per la selezione delle operazioni (requisito regolamentare minimo) che quelle inerenti alla

¹⁰ Nella prima *Scheda informativa* pubblicata dalla Commissione europea sullo strumento ITI (marzo 2014) vi si afferma che "l'ITI, a differenza dello sviluppo locale di tipo partecipativo, non pregiudica la modalità con cui vengono prese le decisioni relative agli investimenti, in quanto tale processo può essere dall'alto verso il basso, dal basso verso l'alto o una combinazione dei due". Invece, nelle *Linee Guida* (vedi Nota 1) emanate un anno dopo, l'approccio partecipativo è decisamente incoraggiato come uno dei principi chiave delle strategie urbane integrate: "La creazione della strategia deve essere un impegno collettivo, dal momento che il metodo di co-produzione aumenta la possibilità di un approccio integrato e le possibilità di un'attuazione efficace. Pur essendo assodato che è impegnativo e richiede uno sforzo aggiuntivo, il metodo di coproduzione sarà utile all'autorità urbana nel lungo periodo".

rendicontazione finanziaria, monitoraggio e controlli di I livello¹¹, sono state trasferite integralmente.

Tutti e tre gli ITI hanno conosciuto un lunghissimo periodo di gestazione, 3 anni e oltre, con un iter pianificatorio (Figura 1) scandito da una serie di atti convenzionali sottoscritti fra gli enti: dai Protocolli d'Intesa, Accordi di Programma, Convenzioni per la delega di funzioni, fino alle verifiche ultime e agli audit di sistema svolti presso le Autorità urbane per l'accertamento delle condizioni necessarie al trasferimento delle deleghe.

Figura 1. Iter decisionale e programmatico degli ITI di Cagliari, Olbia e Sassari



Complessivamente, le risorse assegnate ai Comuni di Cagliari, Olbia e Sassari per i tre ITI ammontano a 33.630.000,00 euro in quota FESR e 8.288.000,00 sul FSE, per un totale di 41.918.000,00 euro, equivalenti a poco più del 3% della dotazione finanziaria complessiva dei due POR¹². Una percentuale che aumenterebbe se si tenesse conto anche delle risorse devolute ai tre enti sotto forma di assistenza tecnica, una voce di spesa non quantificata nelle convenzioni ma che sarebbe stato utile poter rilevare, dato il ruolo che l'AT ha giocato nel supporto alle amministrazioni in fase di predisposizione e attuazione degli Investimenti¹³.

¹¹ Combinato disposto degli Articoli n. 125 del Regolamento 1303/2013) e n. 7, comma 5 del Regolamento FESR. <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/fonti-normative/>

¹² La riprogrammazione dei POR FESR e FSE avviata con le misure adottate dalle istituzioni europee per il contrasto all'emergenza COVID-19 non ha comportato nessuna riduzione della dotazione complessiva dei tre ITI.

¹³ Il dato non è quantificabile perché contrattualmente non ne è stata prevista una rendicontazione distinta nell'ambito delle attività di assistenza tecnica destinate al supporto della programmazione territoriale in generale (sviluppo urbano e aree interne). A tale proposito, è una Risoluzione del Parlamento europeo a chiedere una maggiore informazione e trasparenza sulle attività di assistenza tecnica, al fine di poter effettuare valutazioni, in termini di rapporto costi-benefici, della sua importanza e del suo contributo al miglioramento della capacità amministrativa e di rafforzamento istituzionale nella gestione dei fondi https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0180_IT.html

Per i Comuni, il cui margine di manovra sul fronte programmatico è molto ridotto a causa delle spese rigide e dei vincoli di gestione, queste risorse aggiuntive sono arrivate come boccate d'ossigeno; e tuttavia rappresentano una percentuale dei rispettivi bilanci davvero piccola (dall'1,5 a poco meno del 3%)¹⁴ se rapportata all'investimento che l'introduzione di un'innovazione così importante come l'ITI avrebbe richiesto agli Enti in termini di riorganizzazione delle strutture e capacitazione delle risorse umane.

Le pagine che seguono raccontano i tre Investimenti Territoriali Integrati in breve sintesi: una descrizione dell'insieme di azioni progettate per affrontare specifiche problematiche dei rispetti contesti, nel quadro degli obiettivi di carattere generale già definiti nei POR FESR e FSE.

1.2 ITI “Is Mirrionis”

L'Hangar: un edificio di circa 1.400 mq, per quarant'anni adibito ad officina meccanica del Centro Regionale di Formazione Professionale, in completo stato di abbandono all'interno di un quartiere, Is Mirrionis, percepito con caratteristiche di “periferia” pur essendo inglobato nella città. I gravi problemi che affliggono l'area: l'impoverimento delle famiglie, residenti in alta percentuale in alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP), e il progressivo incremento di persone anziane e sole; il sottosviluppo economico e gli alti livelli di disoccupazione e di abbandono scolastico; il degrado fisico degli edifici e degli spazi pubblici; i fenomeni di illegalità e di devianza giovanile; le condizioni di marginalità, vulnerabilità e disgregazione del tessuto sociale. L'idea di dare nuova vita all'Hangar, trasformandolo da luogo privo di funzione e identità in simbolo e fulcro di un processo di rigenerazione del Quartiere.

Prende forma da qui l'ITI di Cagliari.

Il “Piano strategico intercomunale 2012-2020 – Area Vasta di Cagliari” non conteneva un focus specifico sul Quartiere di Is Mirrionis, pur includendolo fra le aree bersaglio di un sistema di azioni integrate con le quali attuare la strategia di crescita inclusiva della città. La strategia dell'ITI viene quindi costruita per induzione: tassello dopo tassello, il perimetro si estende, per includere anche una porzione dall'adiacente Quartiere di San Michele, e oltre all'Hangar vengono individuati altri spazi pubblici, aree e immobili, da recuperare e riqualificare per svolgere attività, offrire servizi, creare condizioni favorevoli al miglioramento dell'attrattività dell'area e della qualità di vita dei suoi residenti.

Nel disegno di policy originario, ogni insieme di Azioni e Sub azioni è coerentemente indirizzato a fornire risposte a specifici problemi del contesto:

1. il disagio abitativo, inteso in senso proprio ma anche come spazi di vita comune: l'Azione 1 punta a migliorare la qualità e aumentare l'offerta di alloggi ERP, ma anche a riqualificare cortili e spazi aperti promuovendo contestualmente forme di auto-organizzazione dei condómini (Cohousing,

¹⁴ Il dato è stato calcolato rapportando il finanziamento di ciascun ITI, spalmato su tre annualità, allo stanziamento annuale di bilancio.

- Portierato sociale, Bonus malus), al fine di compensare il generale impoverimento delle reti familiari e amicali;
2. la disgregazione del capitale sociale: con il recupero dell'Hangar, e la creazione di una "Casa del Quartiere", l'Azione 2 mira ad offrire ai residenti un luogo in cui creare momenti di aggregazione e socialità, con l'obiettivo anche di intercettare e risolvere problemi emergenti;
 3. l'inadeguatezza dei servizi di cura e socio assistenziali: per migliorare l'accesso ai servizi socio sanitari e ridurre il ricorso a strutture ospedaliere di emergenza, l'Azione 3 ha previsto il recupero di una ex Scuola e l'insediamento al suo interno di un Centro diurno per la popolazione anziana e di un polo integrato (il Centro Salute di Quartiere per anziani), in cui sperimentare la cosiddetta "medicina preventiva di prossimità";
 4. lo spopolamento scolastico e l'abbandono dei percorsi formativi: l'Azione 4 affronta il problema della perdita di attrattività delle scuole del Quartiere, soprattutto quelle secondarie di primo grado, e del basso livello di scolarità attraverso la riqualificazione degli spazi di un istituto scolastico e la creazione al suo interno di un polo didattico di eccellenza, per attirare studenti da altri quartieri e frenare l'abbandono di quelli residenti;
 5. l'esclusione sociale e la disoccupazione: l'Azione 5 è finalizzata alla creazione di uno spazio di innovazione aperta (Living lab), in cui individuare e cocreare nuovi servizi, prodotti e infrastrutture sociali rispondenti ai bisogni dell'area, e alla sperimentazione di percorsi di accompagnamento e capacitazione di soggetti svantaggiati (Enterprise competition) ai quali offrire l'opportunità di vedersi cofinanziate proprie idee di impresa (Bando aiuti);
 6. la marginalità, il nichilismo e gli ostacoli ai processi di cambiamento: in sinergia con iniziative di coinvolgimento attivo dei residenti inserite nell'Azione 1 (a supporto dell'"abitare assistito") e nell'Azione 5 (con i Living lab), l'Azione 6 è concepita per accompagnare le trasformazioni progettate con l'ITI, coinvolgere e corresponsabilizzare i suoi residenti.

La Tabella 1 mostra la ripartizione delle risorse dei due fondi allocate su ciascuna Azione e gli Obiettivi Tematici (OT)¹⁵ attraverso cui l'ITI si ricollega ai due programmi operativi.

¹⁵ Regolamento (UE) 1303/2013, art. 9. Gli Obiettivi Tematici sono gli obiettivi di carattere generale attraverso i quali l'UE realizza la propria strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. I tre ITI, ciascuno con articolazioni diverse, perseguono azioni riconducibili ai seguenti OT: 1) *rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione*; 3) *promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acqua coltura (per il FEAMP)*; 4) *sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori*; 6) *preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse*; 8) *promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori*; 9) *promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione*; 10) *investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente*; 11) *rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=it>

Tabella 1. ITI “Is Mirrionis”

Azioni (titolo)	Sub azioni (n.)	Obiettivi Tematici	Risorse allocate (migliaia di €)	
			FESR	FSE
1. Miglioramento della qualità degli spazi di vita nel quartiere attraverso la realizzazione di azioni materiali e immateriali	6	OT 9, 4	6.850	1.100
2. Hangar: recupero funzionale e riuso	2	OT 9	2.000	
3. Recupero strutture esistenti per la realizzazione di servizi di cura socio educativi	3	OT 9	1.630	700
4. Riqualficazione Istituto Comprensivo Ciusa	2	OT 10		800
5. Innovazione sociale ed inclusiva e inclusione attiva	4	OT 1, 3, 8, 9	700	840
6. Social Empowerment	1	AT	150	
TOTALE	18	6	11.330	3.440

1.3 ITI “Sassari storica”

Il quadro di riferimento da cui prende le mosse l’ITI di Sassari è l’esercizio di pianificazione svolto con il Piano strategico intercomunale e comunale e il Piano urbanistico comunale (PUC), che delineano alcune direttrici di trasformazione, e relative ipotesi di intervento.

Fra queste, la riqualificazione dell’area di San Donato, una porzione significativa all’interno delle mura che cingono il nucleo storico della città, e il sistema parco multifunzionale della Valle Eba Giara-Rosello risultavano coerenti con il secondo driver di sviluppo dell’Agenda urbana nazionale per i fondi comunitari 2014-2020¹⁶.

La scelta dell’area ITI cade inizialmente sulla prima, con due motivazioni: il Quartiere di San Donato è l’unica parte della città murata non ancora interessata da un progetto di recupero dei sotto servizi e degli spazi aperti; inoltre, per le caratteristiche di marginalità e il carattere complesso e multiproblematico dei

¹⁶ L’Accordo di Partenariato 2014-2020 per la strategia nazionale di Agenda urbana individua prioritariamente tre ambiti tematici di intervento (*driver*), in parte fra loro integrabili, che tengono conto delle sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali cui le azioni per lo sviluppo urbano sostenibile intendono far fronte ai sensi dell’art. 7 del regolamento 1303/2013: 1. *Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città*. 2. *Pratiche e progettazione per l’inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragili e per aree e quartieri disagiati*. 3. *Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali*. Un quarto driver avrebbe potuto essere definito da ciascuna Regione con riferimento alle peculiarità del proprio territorio e della programmazione in essere.

bisogni emergenti, è il luogo ideale su cui sperimentare politiche integrate di sviluppo, a completamento del processo di rinascita del centro storico. La scelta dell'area rimane invariata anche quando, nel 2015, alla ripresa del negoziato fra Regione e Comune dopo un interludio dovuto al cambio di amministrazione e alla nomina di un nuovo sindaco, con i due POR ormai approvati, i decisori si trovano a fare i conti con quadri strategici già definiti e una serie di vincoli che impedivano di dar gambe alle azioni individuate nei documenti di piano, in primis il rifacimento di tutti i sotto servizi. Per i quali neanche successivamente si sarebbero potuti trovare canali finanziari aggiuntivi.

L'ITI di Sassari prende quindi forma in un processo programmatico che è un continuo, faticoso compromesso fra le esigenze e i desideri dell'Amministrazione comunale e i limiti posti dalle norme dei due fondi alle tipologie di intervento ammissibili, dall'indirizzo dettato per gli ITI nell'Accordo di Partenariato di "porre limiti alle spese per la struttura fisica degli spazi, lasciando priorità al contenuto vero e proprio dell'intervento di cura, incentivazione e sostegno rispetto alle spese infrastrutturali" e dal requisito dell'innovatività, fortemente incoraggiato anche dalla Regione. Limiti troppo stringenti per quell'area, che in seguito ha dovuto necessariamente essere estesa con l'inclusione della Valle del Rosello per garantire, attraverso l'interazione con un'altra parte della città, la massa critica degli investimenti.

L'esito di questo percorso restituisce comunque un quadro di azioni convincente sul piano concettuale.

1. L'Azione 1 cerca di dare una risposta alle nuove forme di vulnerabilità e di emarginazione che nel Quartiere di San Donato sperimentano in misura crescente soprattutto gli anziani, presenti in alta percentuale e spesso privi di una rete familiare, e gli emigrati stranieri, anch'essi numerosi e ancora scarsamente integrati in un contesto multietnico e multiculturale. Un insieme di progetti molto innovativi – come la costituzione di una Rete associativa, autogestita, in cui far confluire nuove figure e organismi a servizio della comunità (le Madri di quartiere, le Babysitter di prossimità, i Portieri di comunità, il Comitato dei genitori), o come il Punto Salute e la figura dell'Infermiere di comunità, pensati per il benessere dei soggetti più fragili – associati a percorsi formativi e professionalizzanti, sono stati inseriti nell'ITI come laboratori di apprendimento e di condivisione, per far crescere la comunità, ridurre il rischio di esclusione sociale e creare integrazione fra cittadini autoctoni e extracomunitari.
2. L'Azione 2 mira a rilanciare l'attrattività e il ruolo di uno dei "luoghi" per eccellenza della città, il Vecchio Mercato civico, un tempo centro di scambi commerciali, ma anche catalizzatore di relazioni sociali fra gli abitanti del rione, oggi semplice punto di passaggio dopo l'apertura a fianco di un nuovo Mercato che ne ha assorbito la funzione commerciale.
3. Con l'Azione 3 l'ITI punta a valorizzare una tradizione plurisecolare, quella dei Candelieri, riconosciuta dall'Unesco "patrimonio dell'umanità" e rinnovata ogni anno con riti e celebrazioni, attribuendo ai Gremi, custodi degli antichi mestieri legati alla Festa (fabbri, falegnami, calzolari, muratori, sarti ecc.) un ruolo di animazione socio economica del Centro storico e di coinvolgimento attivo dei suoi abitanti. In concreto, l'Azione comprende il recupero e l'adeguamento funzionale di tre spazi simbolo della storia e dell'aggregazione dei cittadini del Centro storico (Palazzo della Frumentaria, ex Casotto Daziario e ex Scuola di Sant'Apollinare) al

cui interno allestire percorsi sia culturali, legati alla Festa, sia formativi e di accompagnamento alla creazione d'impresa, per ampliare le opportunità lavorative connesse alle arti, mestieri e saperi locali.

4. Gli interventi dell'Azione 4 sono stati pensati nella convinzione che il recupero di un luogo denso di significati e di storie – come la fonte del Rosello e la sua Valle – un tempo cuore della vita agricola e commerciale della città ed ad essa unificata, oggi in uno stato di incuria e di abbandono, possa diventare la trasposizione di una nuova realtà cittadina: di integrazione tra luoghi e ambienti separati, grazie alla realizzazione di un parco urbano di collegamento; di dialogo e socializzazione e di approccio alla produzione e all'autoconsumo di prodotti orticoli, grazie alle attività di socializzazione al lavoro e di acquisizione di competenze tecniche di base nell'ambito della cura del verde e dell'agricoltura biologica.
5. L'Azione 5, con cui sono finanziati i Living lab, le Enterprise competition, i percorsi di pre incubazione e incubazione di imprese e infine il sostegno all'avvio e al rafforzamento di iniziative imprenditoriali autonome, è una costante all'interno dei tre ITI: come negli altri due, ci si aspetta di migliorare le competenze e i livelli occupazionali dei cittadini e, al contempo, coinvolgendo attivamente i residenti dal punto di vista sociale ed economico, di trovare soluzioni innovative a problematiche e bisogni del contesto.
6. L'ultima Azione, la 6, anche questa replicata tal quale nei tre programmi, mira infine a costruire e rafforzare relazioni di fiducia attorno alla strategia di rinascita del Centro storico, e a supportare la comprensione e condivisione degli interventi per consentirne la piena realizzazione. Un'azione dedicata, che pur concepita per essere trasversale alle diverse Azioni, fa pendant con altre iniziative di partecipazione e animazione inserite qua e là in diverse Azioni dell'ITI.

Tabella 2. ITI “Sassari Storica”

Azioni (titolo)	Sub azioni (n.)	Obiettivi Tematici	Risorse allocate (migliaia di €)	
			FESR	FSE
1. Promuovere l’innovazione sociale attraverso iniziative flessibili e multidimensionali in grado di prevenire il disagio e sostenere l’autonomia e l’inclusione sociale	3	OT 9, 10, 11	170	1.298
2. Rigenerazione sostenibile del Vecchio Mercato Civico	2	OT 9	6.180	--
3. Valorizzazione della tradizione e del ruolo dei Candelieri per la riqualificazione socio economica della parte bassa del Centro Storico di Sassari	3	OT 9, 6	3.180	265
4. Riqualificazione e valorizzazione della Valle del Rosello a servizio del Quartiere di San Donato attraverso interventi integrati di tutela ambientale e di inclusione sociale	2	OT 6, 9	800	415
5. Cultura d’impresa e inclusione attiva	3	OT 1, 3, 8	700	190
6. Processo partecipativo	1	AT	150	
TOTALE	14	7	11.180	2.168

1.4 ITI “Olbia città solidale sostenibile e sicura”

L’ITI di Olbia si struttura a partire da un disegno molto preciso: riqualificare e valorizzare un’area di pregio naturalistico che costeggia l’ansa sud del Golfo interno, per collegarla, attraverso un lungo percorso pedonale e ciclabile, al Quartiere di Poltu Quadu, un’area marginale per lo stato di degrado sociale, economico e ambientale che la caratterizza, ma anche per l’isolamento fisico creatosi dopo la realizzazione di grandi infrastrutture viarie.

L’idea forza è che rendere appetibile, accessibile e fruibile una porzione di territorio (Azione 1), 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. La rinascita del Quartiere di Poltu Quadu è legata innanzitutto a questa trasformazione, che nella mente dei decisori dovrebbe portare con sé un crescente flusso di turisti e cittadini, creare nuove forme di aggregazione, indurre nella popolazione un maggiore senso civico e una moltiplicazione di azioni virtuose, attività artigianali e commerciali e nuovi servizi.

Coerentemente con lo schema seguito in tutti e tre gli ITI sardi di associare ad ogni intervento materiale uno immateriale, l’Azione 1 comprende anche la realizzazione di attività di socializzazione al lavoro, e

acquisizione di competenze tecniche di base nell'ambito della cura del verde e dell'ambiente marino costiero, rivolte a giovani in condizioni di svantaggio per migliorarne l'occupabilità.

L'Azione 2 ripropone il tema del Community hub, da realizzare all'interno di una struttura riqualificata e allestita grazie all'ITI, in cui far convivere l'attivazione di pratiche e progetti innovativi di inclusione sociale con l'erogazione di servizi alla persona da parte del competente Settore del Comune, all'uopo trasferito nello stesso edificio.

L'Azione 3 ha come fulcro il recupero e la rifunzionalizzazione di due immobili (l'ex Mattatoio e il Teatro Michelucci), destinati a diventare due nuovi poli musicali e artistici a beneficio dei residenti e dell'intera città, e include anche una serie di attività multilaboratoriali che il Liceo artistico situato nel Quartiere progetterà e realizzerà con il coinvolgimento degli studenti, delle loro famiglie e di chiunque altro nella comunità dei residenti si dimostri interessato a partecipare.

Con l'Azione 4 viene riproposto, con gli stessi obiettivi degli altri due ITI, lo schema Living lab – Enterprise competition – Aiuti all'avvio e al rafforzamento di imprese, con in più una Sub azione, molto innovativa per il Comune, costruita con attività di animazione territoriale e di analisi dell'incontro fra domanda e offerta per arrivare ad erogare bonus assunzionali in favore di datori di lavoro disposti ad assumere disoccupati di lunga durata, inoccupati, ecc.

L'ultima Azione (la 5) riguarda il "processo partecipativo", un "must" per tutti e tre gli ITI, che Olbia ha interpretato come un piano di comunicazione per rafforzare la fiducia e l'immedesimazione nelle logiche di intervento.

Tabella 3. ITI "Olbia città solidale sostenibile sicura"

Azioni (titolo)	Sub azioni (n.)	Obiettivi Tematici	Risorse allocate (migliaia di €)		
			FESR	FSE	comunali
<i>1. Rigenerazione dell'area di intervento</i>	3	OT 4, 6, 9	5.167	400	1.302
<i>2. Servizi per l'inclusione sociale (Community hub)</i>	2	OT 9	1.610	1.190	
<i>3. Valorizzazione socio culturale, artistica, educativa</i>	3	OT 9, 10	3.542	200	1.400
<i>4. Inclusione attiva: cultura d'impresa, percorsi di sostegno socio economico, aiuti all'occupazione</i>	2	OT 1, 3, 8, 9	700	890	
<i>5. Processo partecipativo</i>	4	AT	100		
TOTALE	14	7	11.119	2.680	2.702

1.5 Stato dell'arte

Al momento della stesura di questo Rapporto lo stato di attuazione dei tre ITI presenta gravi ritardi di implementazione rispetto alle originarie previsioni, tanto nella programmazione di alcune procedure, quanto nella spesa. Particolarmente in ritardo risultano le azioni finanziate sul FSE, vuoi per il carattere innovativo della più parte, e la complessità intrinseca nella loro definizione progettuale, vuoi per i tempi lunghi degli interventi infrastrutturali alle quali queste azioni sono state subordinate.

Le Tabelle sottostanti rappresentano la situazione al 30 settembre 2021, attraverso gli indicatori più significativi di performance.

Tabella 4. Stato di attuazione interventi FESR al 30 settembre 2021

Stato di attuazione interventi FESR (in euro)						
ITI	Costo ammesso*	Impegni	%	Pagamenti	%	Certificato
	a	b	c=b/a	d	e=d/a	f
CAGLIARI	11.496.008,00	6.543.517,67	57%	2.420.204,52	21%	2.024.657,00
SASSARI	14.092.100,00	4.647.115,11	33%	4.053.297,62	29%	376.746,39
OLBIA	14.473.628,05	2.983.911,37	21%	2.838.305,31	20%	1.997.912,13

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati SMEC

* L'importo considerato è al netto del cofinanziamento degli Enti locali

Tabella 4. Stato di attuazione interventi FSE al 30 settembre 2021

Stato di attuazione interventi FSE (in euro)						
ITI	Importo	Impegni	%	Pagamenti	%	Certificato
	a	b	c=b/a	d	e=d/a	f
CAGLIARI	3.440.000,00	2.090.000,00	61%	74.000,00	2%	48.373,00
SASSARI	2.168.000,00	925.000,00	43%	171.005,93	8%	0
OLBIA	2.680.000,00	1.319.749,90	49%	0	0	0

Fonte: Elaborazioni Nucleo su dati SIL forniti da Autorità di gestione POR FSE 2014-2020

Come si vede dalle percentuali relative alla capacità di impegno e di spesa, tutti i dati rendono in cifre quadri problematici di attuazione; riflesso non solo del lungo percorso di definizione degli ITI, che ha fatto slittare di molto l'avvio di tutti e tre i programmi [Capitolo 2.1], ma anche delle oggettive difficoltà e ostacoli che le Amministrazioni locali stanno incontrando nel tradurre in tangibile pratica amministrativa le intenzioni originarie di policy.

1.6 Criticità e successi

Anticipiamo in questo Capitolo la descrizione di alcune tipologie di azioni critiche e di qualche caso di successo, che si ritiene esemplifichino efficacemente alcuni meccanismi e dinamiche alle quali possono essere ricondotte problematiche osservabili un po' trasversalmente in tutti e tre gli ITI.

Si tratta di questioni la cui evidenza ha ispirato e orientato l'indagine svolta attraverso i focus group e la cui narrazione, nel percorso ricorsivo seguito, si struttura sulla base delle interpretazioni date con l'analisi qualitativa dei loro esiti [Capitolo 4].

2.6.1 Iniziative che non si realizzano perché non condivise o calate in contesti non pronti a riceverle

Nell'ITI di Cagliari il progetto di riqualificazione degli alloggi ERP, con la promozione di soluzioni di *cosharing* fra studenti e abitanti, è un caso abbastanza emblematico, perché gli ostacoli che sono sorti sulla strada dell'attuazione sono dovuti ad uno "scollamento" fra la visione dell'Amministrazione (ammodernare e ridefinire gli spazi per aumentare l'offerta) e quella degli occupanti, non preparati alle innovazioni pensate dall'Amministrazione; fra la teoria (metri quadri per assegnatario, risultanti da una mappatura non aggiornata) e la pratica (numero di persone di fatto risiedenti negli immobili). I nuclei familiari destinatari, il cui consenso non era stato preventivamente raccolto, non hanno mostrato alcuna disponibilità a lasciare il proprio appartamento perché venisse ristrutturato e adeguato rispetto al numero dei componenti. Così, nonostante fosse stata prevista anche un'azione di "accompagnamento all'abitare assistito", il progetto originario alla fine ha dovuto essere accantonato e sostituito con uno *ammissibile*. Il risultato di un incremento degli alloggi sarà comunque conseguito, e le attività di accompagnamento degli inquilini coinvolti nella sperimentazione di "soluzioni abitative innovative", sono state da poco bandite; ma nel frattempo un lungo periodo che doveva essere destinato all'esecuzione degli interventi è invece stato dedicato ad un profondo ripensamento degli obiettivi.

A Sassari, l'iniziativa dell'Enterprise competition, con i suoi percorsi di incubazione e pre incubazione è stata conclusa, ma non ha portato gli esiti sperati in termini di creazione di nuove attività imprenditoriali perché il bando aiuti, destinato ai ragazzi usciti dal percorso di accompagnamento, è andato praticamente deserto. Il difficile contesto del Centro storico, con il problema ancora irrisolto di tutti i sottoservizi, l'alto e generalizzato degrado infrastrutturale e sociale su cui gli interventi dell'ITI, a causa dei ritardi, non hanno ancora potuto incidere, i timori dei soggetti destinatari dell'Azione, mancanti anche del minimo finanziario per accedere all'aiuto, sono alcune delle motivazioni ricostruite a giustificazione del relativo insuccesso.

2.6.2 Azioni riprogrammate per mancanza di chiarezza sul da farsi

È il caso dell’Azione di rilancio del Vecchio Mercato di Sassari, per la quale in fase di pianificazione non erano stati chiaramente messi a fuoco i termini di riuso della struttura, sotto il profilo sia delle attività economiche e dei servizi da insediarvi, sia della sua futura gestione, da affidare in concessione a terzi per una durata ventennale.

Nella scrittura del programma infatti, l’idea originaria generata nel corso di incontri con i residenti – un semplice collegamento fra i due mercati, il Vecchio e il Nuovo, e la creazione di un hub sociale – diventa un progetto molto più ambizioso (e oneroso, il costo passa da 1,5 a 8 milioni di euro), quando i decisori intravedono la possibilità di creare un’alternativa al Nuovo Mercato, rivelatosi nel tempo un investimento economicamente non sostenibile. A questo punto però, le complicate procedure configurate per supportare l’Amministrazione nella definizione dei possibili utilizzi e del modello di gestione del Vecchio Mercato, e per dar voce ai cittadini coinvolgendoli nella preliminare fase di progettazione, alla prova dei fatti si rivelano inattuabili e si rende necessario ripensarle completamente¹⁷. Cosa che ha comportato un allungamento dei tempi tale da far optare prima per una divisione del progetto in due lotti, per finanziarne uno su altri fondi, e poi, con l’Accordo Provenzano, per farlo definitivamente transitare sul Fondo di Sviluppo e Coesione (FSC).

2.6.3 Azioni bloccate a lungo per non avere verificato o soddisfatto requisiti di fattibilità

L’adeguamento dell’Hangar, l’Azione clou dell’ITI di Cagliari, rimane a lungo bloccato per la mancanza di possesso dell’immobile, un requisito sfuggito in fase di pianificazione. A Olbia, la rigenerazione dell’area naturalistica di Poltu Quadu è rallentata da problemi demaniali ed espropri di terreni di proprietà privata su cui si sono poi accumulati una serie di imprevisti. A Sassari la riqualificazione della Valle del Rosello deve attendere il completamento di un intervento di mitigazione del rischio idrogeologico programmato da tempo in quella valle, di cui non si era tenuto conto in fase di pianificazione dell’ITI.

2.6.4 Azioni con gare deserte

Nell’ITI di Cagliari sono andati deserti i primi bandi, emanati con procedure distinte, per il Portierato sociale e il Bonus malus, e ha sortito esito negativo anche la gara unica (FSE) per l’affidamento del Servizio di attivazione e gestione del polo didattico demo Lab Ciusa, pubblicata a dicembre 2020, in pieno lock down. A Olbia due casi: il bando per l’erogazione di bonus occupazionali, che avrebbe dovuto selezionare l’impresa incaricata, da un lato, di creare progetti personalizzati di inclusione per un target di destinatari “fragili”, dall’altro di costruire relazioni con le imprese potenzialmente interessate ad assumerli si è concluso con un unico offerente; mentre l’unica candidatura presentata per accompagnare il Liceo artistico

¹⁷ Un primo bando per selezionare il soggetto con cui progettare in dettaglio le attività da svolgere dentro il Vecchio Mercato, prima di far partire la gara per la riqualificazione della struttura, è andata deserta e non è stata più replicata.

nelle attività multilaboratoriali non ha raggiunto il punteggio minimo sufficiente e si dovrà provvedere all'indizione di una nuova procedura negoziata.

Non c'è dubbio che stiamo parlando in generale di azioni molto innovative per i luoghi scelti, azioni anche difficile da progettare, a volte anche per l'incompatibilità fra le idee di sviluppo sociale maturate in fase di programmazione e le rigide regole del FSE; ma proprio questo avrebbe richiesto che il terreno fosse attentamente studiato e preparato, sia con azioni di *scouting* e di comunicazione precedenti all'emanazione del bando, sia – come ha riconosciuto l'AU di Cagliari durante il focus group – creando alleanze con altre risorse del territorio, prime fra tutte le scuole e le associazioni educative e di volontariato.

2.6.5 Attività di inclusione sociale in ritardo, in attesa dell'ultimazione delle strutture in cui è previsto siano realizzate

A Cagliari è il caso delle attività da svolgere all'interno dell'Hangar: solo da poco, nell'ambito del processo partecipativo, sono partiti i laboratori per raccogliere idee sul suo utilizzo; delle attività del Centro diurno per anziani e del Centro Salute, strettamente collegate alle opere di recupero funzionale dell'ex Scuola di via Abruzzi, in cui il polo integrato socio sanitario dovrà insediarsi: attività bloccate a causa dei tempi lunghissimi dei lavori infrastrutturali¹⁸. A Sassari sono rimaste indietro le attività di inclusione (allestimento percorsi museali, ecc.) che avrebbero dovuto svolgersi nei tre edifici da mettere a disposizione dei Candelieri: i tempi necessari a concludere l'iter del concorso di progettazione per gli interventi di ristrutturazione di questi immobili sono stati infatti così lunghi, a causa di un ricorso, da rendere necessario sottrarre l'intervento al POR FESR e farlo transitare sul FSC. Anche le azioni immateriali di socializzazione e acquisizione di competenze associate all'intervento di riqualificazione della Valle del Rosello hanno dovuto essere rinviate, essendo state concepite in sequenza azioni materiali e immateriali con tempi di realizzazione per natura molto diversi. Anche a Olbia molte azioni immateriali concepite a corredo di quelle materiali e a queste ultime temporalmente subordinate sono rimaste indietro: il progetto relativo ai tirocini da svolgere nell'area riqualificata, per esempio, che è risultato penalizzato in quanto per i tempi lunghi dei lavori si è reso necessario ridimensionarne la durata; e le attività legate al Community hub, a causa dei ritardi con cui il Comune ha avuto la disponibilità dell'immobile in cui dovrebbero essere realizzate.

2.6.6 Azioni rallentate per la difficoltà di mettere in atto procedure non usuali

Ha creato molte difficoltà la prescrizione della “coprogettazione”¹⁹, una modalità attuativa molto incoraggiata dall'Autorità di gestione, inserita in tutti e tre gli ITI. Intesa genericamente come

¹⁸ La gara di progettazione preliminare per il recupero dell'edificio, bandita a fine 2017, è stata aggiudicata all'inizio del 2021.

¹⁹ La “coprogettazione” inserita negli ITI non ha nulla a che vedere con l'istituto della coprogettazione previsto dall'art. 55 del Codice del Terzo Settore, solo recentemente normato con il Decreto n. 72 del 31 marzo 2021.

coinvolgimento di cittadini e stakeholder nelle fasi di progettazione di interventi, come l'Hangar²⁰ a Cagliari o il Vecchio Mercato a Sassari, per mitigare un processo pianificatorio che era stato rigorosamente *top down*, di fatto si è rivelata di difficile se non impossibile attuazione, per la complessità burocratica (difficile inquadrala sotto il profilo dell'ammissibilità/imputabilità della spesa) e per la sostanziale incompatibilità con il codice degli appalti e le norme sulla sicurezza.

Un'altra difficoltà è stata rappresentata dalla configurazione del rapporto da attivare con l'operatore economico privato, in quanto la gara di concessione è una procedura relativamente sconosciuta agli enti. È successo a Sassari, per le attività di formazione per Baby sitter di comunità e Infermieri da fare nel Punto Salute (Azione 1 dell'ITI); ed è successo a Cagliari e Olbia²¹, per l'individuazione del futuro gestore dei Community hub.

2.6.7 Attività di animazione e partecipazione disallineate rispetto alle azioni che avrebbero dovuto supportare

Il processo partecipativo è l'Azione che ha dato i risultati migliori in termini di spesa, perché le gare sono state le prime ad essere aggiudicate. Tuttavia, quell'attività di accompagnamento e supporto alla realizzazione delle singole azioni non ha potuto essere svolta come sulla carta era stata concepita: il mancato o ritardato avvio di diverse azioni, l'indisponibilità degli immobili che avrebbero dovuto ospitare le attività immateriali, gli impedimenti creati dall'emergenza Coronavirus hanno fortemente depotenziato la misura. L'aver concepito il processo partecipativo come un'azione dedicata, a causa delle rigidità legate ai tempi e ai termini contrattuali ha finito cioè per svuotare di significato l'azione stessa, che di fatto non ha potuto essere al servizio dell'ITI.

2.6.7 Buone prassi dall'esperienza ITI

Era abbastanza inevitabile, dato l'andamento dei programmi, che le discussioni di gruppo, anche appassionate, si orientassero spontaneamente verso l'analisi critica delle azioni più problematiche, per le quali comunque sono state trovate o si stanno cercando soluzioni alternative per portare i programmi alla loro naturale conclusione.

Sono però da valorizzare alcuni buoni esempi, citati nell'ambito dei focus group come significativi per i fattori che ne hanno determinato il successo.

²⁰ Nel caso del Vecchio Mercato l'intenzione del programmatore era quella di realizzare un'opera rispondente alle esigenze dei futuri utilizzatori e insieme del soggetto gestore, facendo partecipare quest'ultimo alle attività di animazione sociale e di coprogettazione a fianco dei Servizi competenti dell'Amministrazione comunale.

²¹ Nel caso di Olbia il problema alla fine è stato "risolto" con il rinvio della decisione, ovvero con il ricorso ad una gara di servizi inclusiva di uno studio di fattibilità sulla base del quale, nel 2024, il Comune potrà emanare una gara di concessione dello spazio ad un operatore economico del luogo (cooperativa o altra società).

Un primo caso, che riguarda Sassari, è un progetto in tema di servizi territoriali sanitari e socio assistenziali realizzato dall'Amministrazione con fondi propri, collegato all'Azione 1 dell'ITI, e in particolare agli obiettivi del Punto di Salute della Comunità. Un progetto piccolo, rivolto agli ultra sessantacinquenni, che ha visto il coinvolgimento di associazioni di volontariato nella conoscenza dei reali bisogni dell'area, e che è diventato un punto di riferimento per gli abitanti del Centro storico. Il Punto Salute²² è rimasto a lungo fermo, bloccato dall'emergenza COVID alla quale i Servizi sociali del Comune hanno dovuto dare priorità, ma oltre ad essere un buon esempio di sperimentazione di quella medicina vicina al territorio che rappresenta una delle nuove frontiere della moderna sanità pubblica, è anche la conferma che azioni radicate nel territorio e mirate alla soluzione di problemi individuati insieme ai diretti interessati possono essere realizzate con successo.

Nell'ITI di Cagliari, un buon esempio è l'integrazione fra fondi che è stata sviluppata attivando il percorso dei Living lab (Azione 5.1) all'interno del Processo partecipativo (Azione 6.1), grazie ad un bando unico FESR-FSE. Una sequenza sinergica che ha influenzato anche gli esiti dell'Enterprise competition: i risultati del percorso preincubazione – incubazione – aiuti, chiuso a maggio 2021, infatti, anche se quantitativamente inferiori alle aspettative, sono stati considerati per il Quartiere molto significativi.

Lo studio di questi casi, condotto sia attraverso fonti documentali sia grazie alle testimonianze rese all'interno degli incontri di gruppo, offre materia di riflessione a nostro parere molto più utile ed efficace di tante dissertazioni generiche sul modo in cui i programmi di sviluppo di comunità andrebbero affrontati.

La questione della partecipazione dei cittadini alle scelte che hanno effetti tangibili sulla loro vita e la necessità di pianificare questi processi in corretta sequenza, con finalità sia conoscitive dei fabbisogni reali, sia esplorative delle risorse attivabili²³; l'importanza di concepire azioni a misura dei luoghi evitando la trasposizione *tout court* di modelli ed esperienze fatte altrove; il tema dell'integrazione, da rivedere con visione strategica, mantenendo all'interno di una prospettiva unica i diversi canali finanziari, i vari strumenti di programmazione generali e settoriali, e le molteplici realtà che concorrono al raggiungimento dei medesimi obiettivi; il peso da attribuire alla pianificazione dell'attuazione, attraverso verifiche e valutazioni sulle condizioni di fattibilità degli interventi; l'attenzione ai quadri organizzativi e alle figure professionali di cui dotarsi, all'apprendimento e aggiornamento delle conoscenze per essere pronti ad affrontare le inevitabili difficoltà operative.

²² È del 21 novembre 2021 la pubblicazione del bando per l'affidamento del servizio di realizzazione di percorsi di formazione specialistica per gli infermieri e gli operatori sociali che andranno a costituire un'équipe di base all'interno del Punto Salute di Sassari.

²³ Secondo un'espressione efficace "estrarre e aggregare le conoscenze locali" e promuovere a livello dei singoli contesti un "processo di autoscoperta". Fabrizio Barca (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione*. Rapporto indipendente predisposto su richiesta del Commissario europeo alla politica regionale.

Parte II
LA RICERCA SUL CAMPO

3. I FOCUS GROUP

3.1 L'utilizzo dei focus group nell'indagine di campo sugli ITI

Nel primo Capitolo abbiamo argomentato le finalità della ricerca, la sua ratio e le domande alle quali cercare di dare una risposta, per capitalizzare l'esperienza fatta con gli ITI e portare un contributo al miglioramento dell'azione amministrativa. L'indagine di campo condotta attraverso la tecnica del focus group è la metodologia utilizzata per studiare a fondo il processo generativo e attuativo di questi programmi complessi, alla ricerca dei meccanismi e delle dinamiche che si sono instaurate e di quelle che possono aver generato difficoltà e ritardi.

La scelta di questa tecnica è stata dettata da due ragioni. La prima è la caratteristica peculiare del focus group: rispetto alle interviste, che puntano alla rilevazione di opinioni individuali (precostituite), il vantaggio principale del focus group è la libera interazione fra le persone chiamate a discutere e confrontarsi sui temi che il ricercatore ha interesse ad indagare in profondità; un'interazione che genera una varietà di opinioni, discorsi, narrazioni e rappresentazioni (in fieri), che in ciascun partecipante possono modificarsi e alla fine strutturarsi in modo più convincente e condiviso alla luce di nuove informazioni e nuove idee espresse da altri²⁴.

La seconda ragione per la quale si è optato per i focus group ha risvolti pratici: con i focus group è stato possibile riunire in uno spazio tempo limitato molte persone, molto occupate. Purtroppo, a causa delle restrizioni imposte dall'emergenza Coronavirus, i focus group sono stati condotti on line, tramite piattaforma di videoconferenza. Questa modalità, se da un lato ha permesso di risolvere alcuni problemi logistici e organizzativi, permettendo di collegare fra di loro persone distribuite in sedi diverse e anche lontane, ha senz'altro presentato il limite della mancata compresenza fisica degli interlocutori, di quel *vis à vis* grazie al quale sarebbe stato sicuramente più facile creare l'atmosfera giusta per una discussione che è stata comunque dinamica e partecipata da tutti i soggetti coinvolti.

A confrontarsi nei gruppi sono stati chiamati solo attori istituzionali, selezionati fra "testimoni privilegiati", definiti tali per l'esperienza e la qualità e quantità delle informazioni che sarebbero stati in grado di portare in dote.

Tutti gli incontri, svoltisi fra aprile e luglio 2021, hanno riguardato gruppi omogenei al loro interno, perché composti da soggetti con un'esperienza di lavoro comune sul tema oggetto della ricerca, maturata durante l'intero ciclo degli ITI. In particolare, sono stati organizzati, in ordine cronologico:

- tre incontri semi strutturati²⁵ con gli esperti dell'Assistenza tecnica FESR e FSE che hanno supportato le Autorità di gestione regionali e le Autorità urbane fin dalla fase di pianificazione

²⁴ Annalisa Frisina (2010), *Focus group. Una guida pratica*. Società editrice Il Mulino.

²⁵ In questo caso è più appropriato parlare di incontri, anziché di focus group, perché i partecipanti sono stati in numero di 2-3 per ciascun ITI.

degli interventi. Questi incontri, uno per ciascun ITI (incluso l'ITI di Olbia), hanno avuto per focus le singole Azioni, e sono serviti ad arricchire con ulteriori dettagli la base informativa, costituita prevalentemente dai documenti ufficiali e dai dati amministrativi e di monitoraggio, e a raccogliere, a partire dalle esperienze personali, le prime riflessioni sul tema oggetto della ricerca;

- due focus group rivolti rispettivamente alle Autorità urbane di Cagliari e Sassari (Olbia non ha partecipato a questa indagine di campo), che hanno visto riuniti dirigenti, funzionari, responsabili del procedimento appartenenti alle due Amministrazioni locali;
- un terzo focus group, infine, che ha visto riuniti i referenti delle Autorità di gestione regionali dei POR FESR e FSE, responsabili della sorveglianza dei programmi e delle attività di formazione e comunicazione.

Il criterio di scelta nella composizione dei focus group è stato dettato dalla duplice esigenza di raccogliere separatamente l'esperienza diretta dei due comuni, per eventualmente svolgere analisi comparative, e di rilevare le differenti prospettive maturate sulle questioni da indagare da parte delle diverse Amministrazioni coinvolte, locali e regionali.

La creazione della lista dei nominativi dei partecipanti ai focus group è risultata semplice nel caso del terzo focus group, sia per il numero esiguo di partecipanti (6) che, e soprattutto, per la continuità che ha contraddistinto i ruoli all'interno delle strutture delle due Autorità di gestione. Più complessa è stata invece la stesura della lista dei partecipanti ai focus group dedicati agli ITI di Sassari e Cagliari, non solo per la numerosità delle persone coinvolte a vario titolo nei due programmi, ma anche per l'alto livello di *turn over* amministrativo che nel tempo è stato osservato.

Queste ultime due liste, composte sulla base delle funzioni amministrative, direttive e gestionali rilevate dai funzionigramma delle Autorità urbane, sono state poi perfezionate, integrate e aggiornate grazie ad informazioni acquisite direttamente. Massima attenzione è stata prestata a garantire la presenza di soggetti chiave, in grado di ripercorrere a ritroso l'esperienza ITI, e più in generale all'espressione di una motivazione a raccontare e condividere il proprio vissuto.

A fronte di una quindicina di soggetti selezionati per ciascuna amministrazione comunale, i partecipanti ai focus group sono stati 11 per Sassari e altrettanti per Cagliari.

La messa a fuoco dei temi da portare all'interno dei focus group e l'articolazione delle domande è stata costruita sulla base dei problemi incontrati, parallelamente alle prime ipotesi teoriche che potevano essere formulate.

La griglia d'intervista utilizzata per i focus group con le Autorità urbane si è focalizzata intorno a tre grandi aree tematiche, corrispondenti alle questioni chiave da indagare:

- i fattori in gioco nella progettazione degli ITI: motivazione, attori coinvolti e loro ruolo nel processo decisionale, visione strategica, lettura dei bisogni;
- l'integrazione fra azioni materiali e immateriali e l'innovazione sociale: approccio seguito, difficoltà incontrate, soluzioni adottate;

- la governance definita per la gestione e l’accompagnamento dei programmi: l’assunzione delle deleghe, l’organizzazione delle risorse, e le competenze professionalità e capacità messe in campo;

La guida d’intervista per i focus group con le Autorità di gestione ha riprodotto queste aree tematiche con una più spiccata focalizzazione sulle ragioni delle scelte strategiche e gestionali compiute e sul ruolo giocato nell’indirizzare, sostenere e accompagnare il processo di cambiamento:

- la scelta dello strumento ITI e il valore aggiunto che se ne intravedeva;
- la costruzione della strategia locale e l’individuazione degli interventi: gli attori in gioco, le loro logiche, i rispettivi ruoli e il quadro di regole, indirizzi e prospettive entro cui si sono mossi;
- il tema delle deleghe e della capacità amministrativa: in particolare, la ratio e i presupposti alla base della scelta di delegare piene funzioni agli Organismi Intermedi, la strategia di accompagnamento e le attività di sorveglianza poste in essere dalle due Autorità di gestione.

Per ogni blocco tematico le tracce per la discussione sono state poi ulteriormente affinate, ma il percorso delle domande è rimasto flessibile per poter accogliere anche aspetti nuovi, non previsti, e lasciare spazio all’interazione e all’autoriflessione stimolata dai racconti e dalle opinioni espresse.

Tutte le griglie d’intervista sono incluse in calce al presente Rapporto (vedi Allegato).

3.2 L’analisi dei dati testuali

L’analisi del materiale informativo generato dagli incontri e dai focus group si è basata sulle trascrizioni integrali delle conversazioni audio (video) registrate ed è stata svolta contemporaneamente dal componente del Nucleo di valutazione regionale Responsabile della ricerca, e un valutatore esterno chiamato a dare supporto tecnico alla conduzione dei focus group e codifica dei contenuti.

I testi sono stati segmentati e codificati separatamente dai due valutatori, che a più stadi si sono confrontati e hanno riveduto e modificato i codici (Code book) per raggiungere livelli di elaborazione concettuale sempre più focalizzati sugli obiettivi della ricerca.

L’aver effettuato l’analisi ermeneutica su trascrizioni letterali ha avuto lo scopo di disporre di una base univoca e garantire al lavoro il più alto grado di rigore; condurla a due mani è una scelta voluta per aumentare la base intersoggettiva dei giudizi.

4. I RISULTATI DELL'ANALISI DEI FOCUS GROUP

Il presente Capitolo contiene la ricostruzione analitica e interpretata delle posizioni emerse all'interno dei focus group, secondo la prospettiva teorica maturata con il progressivo accumularsi delle conoscenze, in funzione degli obiettivi della ricerca: comprendere cosa è successo che non era stato previsto, quali dinamiche e logiche sono intervenute nella concezione dei programmi e della relativa governance, quali sono le questioni cruciali da affrontare nella nuova fase di programmazione e quali i margini di miglioramento.

Il resoconto intercala l'analisi delle "aree problema" con frammenti dei discorsi²⁶ ritenuti rilevanti per l'argomento di ricerca; questi, sono il frutto di una selezione ovviamente discrezionale e semplificatoria, per rendere con immediatezza i vissuti, le percezioni e le consapevolezze degli intervistati rispetto allo specifico tema indagato.

Come annunciato in premessa, si propone che le risultanze dell'analisi siano presentate e discusse nel corso di un ultimo focus group (*focus group di back talk*), per dare ai protagonisti di questa esperienza, Autorità urbane e regionali, la possibilità di confrontarsi e avanzare nella prospettiva di soluzioni condivise alle problematiche trattate.

4.1 Stili decisionali e scelte di governance

Il negoziato fra la Regione Sardegna e le amministrazioni comunali di Cagliari e Sassari per lo sviluppo di Investimenti Territoriali Integrati in quartieri disagiati delle due città prende avvio, come si è visto, prima dell'approvazione dei POR FESR e FSE, con interlocuzioni volte ad informare sull'opportunità di un trasferimento di risorse che gli enti avrebbero potuto gestire autonomamente sulla base di una progettazione condivisa, entro un quadro dato di requisiti, condizioni e obiettivi.

La ricostruzione della fase ascendente del processo decisionale, svolta all'interno dei focus group, si è focalizzata intorno ad alcune scelte di governance che dalle testimonianze sono risultate fattori critici per l'andamento dei programmi.

La prima è il modello adottato dalla Regione per la definizione della strategia e la selezione degli interventi: un modello definito "rigorosamente top down", da mitigarsi però con forme "bottom up" attraverso momenti di condivisione con la popolazione rinviati alla fase attuativa dei programmi. Un approccio dato per scontato fin dall'inizio (e in questo può essere stata fuorviante la *Scheda informativa*²⁷ sugli ITI

²⁶ Questi gli acronimi utilizzati: AU CA (Autorità urbana di Cagliari); AU SS (Autorità urbana di Sassari); AdG FESR (Autorità di gestione del Fondo Sviluppo Regionale); AdG FSE (Autorità di gestione del Fondo sociale europeo); AT (Assistenza tecnica di supporto ai programmi FESR e FSE). Tutti i ruoli sono riferiti alla struttura organizzativa di appartenenza e non alla persona che esercita la funzione.

²⁷ Nella *Scheda informativa* sullo strumento ITI pubblicata dalla Commissione europea a marzo 2014 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_it.pdf) si afferma che "l'ITI, a differenza

pubblicata dalla Commissione europea nel marzo 2014) che tuttavia, come emerge dalle conversazioni e dagli esempi di azioni critiche [Paragrafi 4.3.2 e 2.5], non ha funzionato.

“[...] quello che non ha funzionato è stato proprio l’approccio al processo di elaborazione di alcuni obiettivi, scelti direttamente senza un back ground e rivelatisi irrealizzabili ... ci sono delle scelte, fatemi usare questo termine, quasi utopistiche, nel senso che erano scelte bellissime, idee meravigliose, ma tra il dire e il fare c’era davvero in mezzo il mare”. AU CA

Un secondo elemento di criticità emerso dai dialoghi è lo stile decisionale degli organi politici comunali. In mancanza di strategie precedentemente elaborate e condivise sulle aree di intervento, a Cagliari prevale la visione dell’Assessore alle politiche comunitarie, che lavora (con altri due Assessori competenti in ambito sociale e culturale) senza alcun coinvolgimento delle strutture tecniche che avrebbero dovuto recepire e rendere realizzabili le sue indicazioni; a Sassari, l’apparato tecnico affianca l’organo politico ai tavoli del negoziato (ogni assessore il suo dirigente), ma non ha voce in capitolo rispetto ad alcune scelte, come quella dell’individuazione dell’area di intervento, che non sono sostenute da una visione, ma da una logica di distribuzione finanziaria delle risorse sul territorio urbano.

“[...] quello che è mancato è proprio il coinvolgimento dei Servizi attuatori nel momento in cui si è fatta la programmazione. [...] e questo cosa ha comportato? Che per realizzare determinate cose, si sono trovati tanti di quegli scogli, ostacoli, problematiche, che hanno reso molto difficoltosa la fase iniziale”. AU CA

“[...] difficoltà iniziale di aver avuto come interlocutore un decisore politico, con competenze tecniche sì, ma che ci ha un po’ fatto lavorare in una bolla, senza coinvolgere i colleghi del Comune”. AdG FESR

“[Nei comuni] il coinvolgimento degli uffici avviene quasi sempre a posteriori, l’Amministrazione decide che ci sono delle esigenze, ed è giusto che la scelta programmatica sia dell’Amministrazione, però acquisire prima delle informazioni sulle situazioni al contorno, sulle situazioni operative, anche sulla capacità degli uffici di affrontare in certi momenti certe operazioni, potrebbe essere utile per le Amministrazioni, che altrimenti si trovano a dire “partiamo”, però poi si accorgono che non c’è benzina nella macchina, o che non c’è l’autista”. AT FESR

Un terzo elemento di criticità, su cui il confronto all’interno dei focus group è stato molto partecipato, è la scelta di attribuire agli Organismi intermedi una responsabilità fortissima, con una delega di funzioni che non ha contemplato alcuna distinzione fra i due fondi, né una diversa declinazione degli oneri fra le tre

dello sviluppo locale di tipo partecipativo, non pregiudica la modalità con cui vengono prese le decisioni relative agli investimenti, in quanto tale processo può essere dall’alto verso il basso, dal basso verso l’alto o una combinazione dei due”. Invece, nelle *Linee Guida* emanate un anno dopo (vedi Nota 1), l’approccio partecipativo è decisamente incoraggiato come uno dei principi chiave delle strategie urbane integrate: “La creazione della strategia deve essere un impegno collettivo, dal momento che il metodo di co-produzione aumenta la possibilità di un approccio integrato e le possibilità di un’attuazione efficace. Pur essendo assodato che è impegnativo e richiede uno sforzo aggiuntivo, il metodo di coproduzione sarà utile all’autorità urbana nel lungo periodo”.

Amministrazioni. Per la Regione, l'ITI era l'occasione di rapportarsi con enti con strutture organizzative importanti, in una posizione che avrebbe consentito di applicare realmente il principio della *multilevel governance*; e le deleghe un'opportunità, e una necessità, per far crescere questi enti nella gestione dei fondi comunitari, in un'ottica anche di maggiore autonomia nelle programmazioni future.

In realtà, come emerge evidente già ai tavoli della coprogettazione, c'è una forte asimmetria fra i due interlocutori, e una differenza di linguaggio (tecnico) che in sede attuativa rivelerà molti fraintendimenti.

“Al tavolo della coprogettazione due soggetti molto diversi: per esperienze e competenze in tema di fondi strutturali e programmazione integrata; per disponibilità di risorse: generiche per il Comune, dedicate per la Regione (che per gestire il FESR ha il Centro Regionale di Programmazione) e di supporti: AT dedicata per la Regione, on demand per il Comune [le deleghe non hanno contemplato anche una gestione indipendente dell'assistenza tecnica e della formazione, che sono state mantenute in capo alle AdG]; consulenti esperti e pagati per i controlli la Regione, a carico di funzionari i controlli in Comune”. AU SS

Cionondimeno, la proposta di gestire pezzi di programmi importanti in totale autonomia risulta essere stata accolta favorevolmente²⁸ dai decisori politici locali. Come gli intervistati oggi riconoscono unanimemente, l'entusiasmo per un'esperienza sfidante (la Sardegna è l'unica Regione in Italia ad avere trasferito deleghe piene agli organismi intermedi) ha indotto entrambe le parti a fare scelte poco caute e forse poco lungimiranti sulle implicazioni delle regole d'ingaggio che stavano sottoscrivendo e sui tempi necessari a metabolizzare e il cambiamento.

“[...] all'inizio, quando è stato scritto l'ITI, l'Amministrazione ha scelto di diventare Organismo intermedio, senza però avere ancora l'idea dei riflessi che questo avrebbe avuto proprio sulla struttura organizzativa e sul diverso disegno dei rapporti che ci dovevano essere fra i Servizi”. AU CA

“[...] il cambio di passo all'interno della programmazione europea, anche sulla modalità di gestione, doveva per forza cambiare l'approccio, doveva cambiare la formazione degli enti; e gli enti oggettivamente non erano pronti perché un cambio culturale ... è un percorso lento, difficile”. AU CA

“[...] potevamo avere una gradazione anche sugli oneri che gli abbiamo lasciato, la gestione dei controlli, il monitoraggio, tutti quegli aspetti legati alla gestione dei fondi comunitari che sono ovviamente un aggravare la struttura di attività che non svolgevano ... siamo stati presi dall'entusiasmo di lavorare con lo strumento ITI ... però credo che abbiamo dato un carico di lavoro significativo, che c'è un po' esploso ... in corsa ci siamo accorti della loro incapacità di reggere la nostra pressione, il nostro urto su come organizzarsi, ridefinire il carico di lavoro, ripensare chi fa che cosa ...”. AdG FESR

²⁸ Il Comune di Sassari aveva però chiesto che la Regione all'inizio mantenesse almeno il controllo di I livello, per poi trasferirlo in corso d'opera.

4.2 Commitment politico e gestione del cambiamento

La complessità dell'ITI e la sua portata innovativa sul piano programmatico e attuativo, richiedeva, come ogni altra innovazione che si voglia introdurre in un'organizzazione, un commitment forte e leadership focalizzate sui fattori da presidiare per favorire il cambiamento, primo fra tutti la riorganizzazione delle strutture in funzione dei nuovi processi e la capacitazione e il coinvolgimento delle risorse umane.

Ma entrambe queste condizioni non risultano pienamente soddisfatte. Da un lato l'ITI, con il suo 1-2% di peso finanziario sul bilancio complessivo degli enti, non è sentito come una priorità né a Sassari, che più degli altri due Comuni risente del *turn over* altissimo di assessori e dirigenti, né a Cagliari che in poco tempo si è ritrovato a gestire una mole di finanziamenti enorme rispetto alle capacità (oltre all'ITI, fondi del PON Metro e dell'FSC).

“Sicuramente quest'aspetto della politica [il commitment], quando abbiamo iniziato a lavorare, proprio non l'abbiamo neanche preso in considerazione ... è che rischi di non avere lo stesso interlocutore durante tutto l'arco di attività ... nei Comuni c'è molto ricambio ... capire tutta la logica dell'ITI, capire l'innovatività, capire che sei un organismo intermedio ... cose che non sono semplici ... All'inizio la volontà del Comune c'era ... ma nei vari passaggi, nei cambi tra persone quella volontà si è persa ... il turn over, anche di coloro che si occupavano di queste cose, è troppo veloce per una cosa nuova, molto nuova rispetto alle procedure ordinarie ...”. AT FESR

D'altro canto, come emerge dall'autoriflessione critica degli intervistati, fin dall'inizio vengono sottostimate le capacità e le competenze specifiche necessarie a ciascun ente per affrontare il carico amministrativo e gestionale di uno strumento territoriale complesso come l'ITI: non c'è un corretto dimensionamento delle risorse umane, né un deciso investimento su unità di gestione forti, non formali, in grado di rendere chiara al proprio interno la visione del cambiamento e di garantire progettazione unitaria, coordinamento e integrazione di servizi e attività.

“[...] quando è nato l'ITI non si è pensato alla presenza di sufficienti risorse umane, di specifiche competenze ... come gli altri programmi, è stato seguito da tutti noi, che ci siamo dovuti cimentare di volta in volta, studiare di volta in volta, approcciarci a queste nuove modalità di gestione dei fondi, ma non ci sono professionalità all'interno del Comune, finora, che abbiano acquisito delle importanti esperienze in questo senso”. AU CA

“[...] c'era da costruire la governance di tutto il processo, e anche il Comune doveva dotarsi di una struttura idonea alla gestione di tutte le azioni previste nell'ITI ... evidentemente c'è stata qualche difficoltà proprio sotto l'aspetto della struttura, dell'attuazione, di come gestire tutte queste azioni complesse... Lì alcune cose andavano messe un po' più a fuoco, bisognava prestare più attenzione alla struttura che doveva gestire il tutto”. AU CA

Tutte e tre le Autorità urbane rispondono con un grande dispiegamento di risorse sull'ITI, ma distribuendo il programma un po' a pioggia fra le unità che per competenze settoriali ne erano in qualche modo toccate (molte persone per un tempo generalmente molto basso).

Una parcellizzazione di attribuzioni che sarà anch'essa uno dei punti deboli nella gestione degli ITI: come risulta dalle conversazioni, infatti, renderà molto difficile a persone già oberate da incombenze quotidiane e in frequente rotazione, comprendere il proprio ruolo, misurarsi con interventi sociali innovativi, impadronirsi delle nuove procedure, e si tradurrà in un difetto di *ownership* dei programmi, vissuti all'interno delle Autorità urbane, salvo eccezioni, come un adempimento.

"[...] la Regione ha richiesto un organigramma molto articolato ... c'è stata molta enfasi sul discorso ITI all'inizio, e quindi l'Amministrazione [comunale] è stata chiamata in causa con la richiesta di un coinvolgimento importante ... col senno di poi però forse abbiamo tarato male le cose, abbiamo previsto una struttura eccessivamente articolata". AU SS

"Secondo la mia percezione, hanno vissuto il passaggio dagli Amministratori, che hanno pensato, fortemente voluto con entusiasmo l'ITI, alla struttura; vivono questo ITI come un obbligo,"; cioè tranne casi specifici di entusiasmo sulla singola Azione, è un di più ...". AT FSE

Al momento del trasferimento delle deleghe, date per scontate fin dall'inizio, l'attenzione è concentrata sui dispositivi tecnici, come ben esemplificato dalla testimonianza che segue.

"La convenzione [per il trasferimento delle deleghe] è stata firmata dopo forse un anno, un anno e mezzo di coprogettazione con loro... Quindi secondo me da subito noi siamo stati chiari su quelli che sarebbero stati i compiti ... d'altra parte i Comuni hanno presentato un organigramma e dei funzionigramma che formalmente erano assolutamente indiscutibili; quindi di fatto la fotografia presentata non ci poteva far prevedere una difficoltà così evidente, che è stata". AdG FSE

Questo far affidamento su regole e procedure trae in inganno gli enti, non in grado di fronte ad un progetto così complesso ma anche così innovativo di intravederne tutte le implicazioni; ma tradisce anche le Autorità di gestione, che perdono di vista elementi importanti e che, pur con qualche perplessità, si attestano su garanzie formali e non sostanziali.

"[...] noi abbiamo fatto notare questa eccessiva ripartizione delle attività, che fondamentalmente faceva sì che le persone non sarebbero mai riuscite ad entrare pienamente nei procedimenti, nella conoscenza delle procedure; però [...] nell'autonomia organizzativa dell'Ente a cui noi stiamo delegando, che si assume questo carico, che strumenti potevamo avere noi per portarli ad un cambiamento organizzativo così radicale, com'era quello necessario?". AdG FESR

L'empowerment degli Organismi intermedi rappresenta per le due Autorità di gestione, come emerge nei focus group, un obiettivo prioritario; purtuttavia, esso non viene definito come obiettivo a sé stante, con performance verificabili, né viene formalizzata una strategia volta a supportare il cambio di paradigma che

si voleva indurre negli enti territoriali. Per accompagnare gli Enti nella transizione le Autorità di gestione contano su due strumenti, l'assistenza tecnica e la formazione, che mantengono nella sfera delle loro prerogative, configurandone così, nella visione dei funzionari comunali, un utilizzo condizionato e poco flessibile.

“Proprio per il meccanismo di costruzione non abbiamo risorse nostre, né per l'Assistenza tecnica, né per la formazione ... dobbiamo appoggiarci all'AT delle Autorità di gestione FESR e FSE, e lo stesso per la formazione, dobbiamo sempre andare a chiedere alle due Autorità di gestione che ci erogano la formazione”. AU CA

La prima, l'AT, in contesti di risorse strutturalmente sottodimensionate, fortemente carenti quanto a competenze specifiche sui fondi e, per di più, non adeguatamente organizzate [si veda il Paragrafo 4.3], nella visione delle Autorità di gestione viene utilizzata dagli Organismi intermedi in maniera “sostitutiva”, e finisce per creare “eccessivo assistenzialismo”. L'Assistenza tecnica è la principale risposta ai problemi che gli Enti incontrano, e con l'avanzare dell'attuazione viene sempre più rafforzata.

“[per] la nostra incapacità di responsabilizzarli, c'è stato un eccessivo assistenzialismo ... da subito avremmo dovuto far capire quale era il loro ruolo”. AdG FSE

L'attività formativa, d'altro canto, attuata nel quadro di un bando messo a punto anni prima e di un contratto già chiuso, con un percorso definito “standard” dai fruitori, si rivelerà per questi limiti inefficace: troppo precoce o ritardata rispetto alle esigenze, troppo teorica, non tarata su specifiche funzioni, rivolta a una platea di destinatari non adeguatamente selezionata e in ogni caso troppo ampia e disomogenea, per livelli di competenza in materia comunitaria, per poter veicolare efficacemente contenuti complessi e molto specifici.

“Non c'è stata una progettazione dell'attività di formazione dell'Organismo intermedio, ma il tutto è avvenuto sempre sulla base delle esigenze che a mano a mano si incontravano in sede di attuazione; questa è una grave carenza perché se invece fosse stata programmata anche la crescita dell'Organismo intermedio nelle attività di gestione, monitoraggio, rendicontazione e controllo, di uso delle check list sarebbe stato ovviamente molto migliore”. AU CA

“[...] che cos'è un FESR, che cos'è un FSE, non tutti eravamo dentro queste logiche, anche di capire dove si collocavano le azioni, perché un'azione sì e un'altra no. Se tu non fai un'attività formativa pre-avvio, dove in qualche maniera vengono definiti quelli che sono gli aspetti di progettazione, come devono essere gestiti i progetti, manca poi tutto il resto; se si fa a valle del procedimento, l'azione formativa viene vanificata ... Non che non fosse interessante, ma sicuramente non era quello che a noi serviva per poter condividere anche un linguaggio comune. AU SS

L'attività di affiancamento viene quindi portata avanti su basi non solide, mancando tutta una serie di presupposti tanto per l'assistenza tecnica che per l'attività formativa. La quale, come espresso in alcune

testimonianze, non ha potuto rispondere all'esigenza anch'essa apertamente manifestata, di supportare gli Enti in quel nuovo ruolo di coordinamento che gli ITI richiedevano.

“[...] almeno in quella iniziale fase esecutiva, la formazione non è stata adeguata allo scopo, mentre avrebbe dovuto non solo istruire, ma soprattutto aiutare tutti quanti noi a lavorare insieme”. AU CA

“un'altra esigenza che loro stessi hanno rilevato era quella di avere un aiuto nel gestire compiti e funzioni nuove ... di costruire un approccio organizzativo e una capacità di integrazione e cooperazione sia interna alla struttura, tra uffici della loro amministrazione, sia esterna con le nostre Autorità [di gestione]”. AdG FESR

Il tema del coordinamento è molto sentito dai partecipanti ai focus group e ricorre nelle discussioni con più declinazioni. Intanto, risulta una carenza di coordinamento all'interno degli Organismi intermedi: dalle conversazioni emerge frequentemente la mancanza di figure che abbiano visione e possesso della strategia, in grado di guidare, gestire e sorvegliare i processi.

“[...] sono stati coinvolti molti Settori ...i Settori tra di loro hanno certamente collaborato ... tra loro dialogavano, ma senza una omogeneità e una funzione di coordinamento ... Se ci fosse stata questa maggiore forma di coordinamento e di riduzione ad unità, probabilmente un unico interlocutore importante e credibile e serio, questi problemi li avrebbe potuti affrontare con la Regione. Forse non è stato fatto, nel senso che ognuno di noi, ogni Responsabile di Azione si è misurato senza avere una vera forma di coordinamento”. AU SS

“Poi, essendo un programma integrato, per cui comprendendo sia fondi FERS, che FSE, erano attività strettamente interconnesse; quindi pur avendo una Struttura eccellente nella realizzazione dei lavori pubblici, pur avendo una Struttura eccellente nei Servizi sociali, figure anche professionalmente molto preparate, per me la difficoltà [di far avanzare la realizzazione dell'Hangar di Is Mirrionis, a Cagliari] non era la preparazione, ma era proprio il coordinamento delle attività”. AU CA

Dalle conversazioni, emerge però anche la mancanza di un coordinamento efficace e organizzato fra le due Autorità di gestione (FESR e FSE), per avere mantenuto approcci, procedure, sistemi informativi distinti che hanno rappresentato per gli Enti un notevole sovraccarico.

“[...] già il fatto di avere un parere di coerenza [parere emesso sulla singola operazione] per il FESR e un parere di conformità [sulla procedura, più complicato] per il FSE è difficile da spiegare ... e sono anche modelli completamente diversi. Il FSE usa delle check list che prima erano tre, poi due, poi anche i nomi dei file ... non riuscivamo neanche a capire bene il senso della distinzione fra tutte queste check list”. In sintesi, le procedure e la burocrazia sono totalmente sproporzionate al ruolo dei comuni”. AU SS

Il tema della duplicazione di strutture amministrative e della differenza di sistemi e procedure fra le due Autorità di gestione è una questione nevralgica, su cui è l'Assistenza tecnica in particolare, nel suo ruolo di testimone privilegiato delle dinamiche interne ai due livelli di governo, a sviluppare un'auto riflessione.

“Le modalità di gestione differenti delle due Autorità di gestione, ovviamente sono state, per gli organismi intermedi, un’ulteriore mazzata. [...] nella gestione ci sono tra i due fondi differenze ineluttabili sì, che però hanno gravato sugli Enti, che non solo hanno dovuto iniziare a ragionare in maniera diversa, ma anche a capire che da una parte c’è il FESR, dall’altra c’è l’FSE, se da una parte c’è il SIL, dall’altra c’è SMEC, da una parte c’è la coerenza, dall’altra c’è una conformità; insomma, queste cose nell’attuazione non hanno facilitato”. AT FSE

“[...] gli adempimenti che forse si sono un po’ esagerati, sono dipesi anche da noi, cioè dal fatto che magari l’FSE si comportava in un modo, il FESR in un altro. [Integrare i due fondi] è stato un aggravio solo per le Autorità urbane, alla fine, se proprio vogliamo essere limpidi rispetto ad alcune cose. Quindi, bisogna farsi un esame di coscienza anche all’interno ... alcune cose noi le avremmo potute semplificare, compreso avere un unico sistema di monitoraggio, per esempio, perché loro comunque devono gestire due sistemi di monitoraggio diversi. Alla fine stiamo parlando di poche azioni ...”. AT FESR

Il problema del carico burocratico si trascina la riflessione sul tema delle deleghe. Tutti i partecipanti ai focus group sono ormai concordi nel ritenere che debbano essere orientate diversamente, in funzione della capacità degli Enti di farsene carico; ma alcuni in particolare evidenziano anche la necessità di ridurre inutili complicazioni burocratiche. È ancora l’Assistenza tecnica a mostrare questa critica consapevole.

“Noi abbiamo messo su una macchina per costruire degli organismi intermedi, che quindi avessero dei ruoli per molti versi simili a quelli dell’Autorità di gestione, avendo però un riferimento che era molto limitato, perché alla fine era solo il Comune che era protagonista di questa attività; era organismo intermedio di sé stesso. Un passaggio che dalla Regione, passava al Comune di Olbia, di Sassari, di Cagliari, ma che poi si fermava lì ... Faccio l’esempio dei pareri: le operazioni che abbiamo individuato per i tre ITI sono state approvate, ovviamente, dall’Autorità di gestione che ha firmato delle convenzioni, che ha disposto un proprio parere di coerenza programmatica; quindi sappiamo già che quelle operazioni sono coerenti con i due POR. Però per come abbiamo pensato la macchina organizzativa dell’organismo intermedio, esso si trova ad esprimere proprio una specie di altro parere di coerenza o di conformità, per operazioni che hanno già una coerenza e conformità”. AT FESR

4.3 Conoscenze, competenze e capacità

Quello della capacità istituzionale e amministrativa è un po’ il *leitmotiv* delle conversazioni all’interno dei focus group, sia che venga affrontato direttamente, con riferimento a sentite e specifiche carenze, sia che venga implicitamente richiamato nel racconto delle difficoltà e criticità incontrate soprattutto nella fase di implementazione delle azioni.

Nel dare voce alle esperienze e alle opinioni dei testimoni, si è scelto di sviluppare il tema inquadrandolo all’interno delle fasi del ciclo di vita del programma in cui prevalentemente tali capacità si esplicano.

4.3.1 Programmazione e progettazione

Nelle conversazioni dei focus group tenuti con le due Amministrazioni locali emerge con enfasi la grande difficoltà di misurarsi con un programma sperimentale e innovativo come l'ITI, in mancanza di forze ulteriori dedicate e di una riorganizzazione interna delle strutture e dei rapporti.

“[...] poca esperienza da parte di tutti noi al Comune di programmi integrati. La sfida era troppo grande rispetto alle disponibilità soprattutto umane ... tutti noi siamo oberati da una serie di attività ordinarie, che rendono anche molto difficile sviluppare questa capacità innovativa, questo approccio nuovo al lavoro e alle relazioni che devono sussistere tra di noi”. AU CA

“Era un ruolo completamente nuovo sia per i comuni che per le persone delle due Autorità di gestione che ci hanno accompagnato in questa esperienza ... che è iniziata, per diverso tempo in maniera un po' rocambolesca, perché dovevamo mettere insieme le regole dettate dalle norme sui due fondi, l'indirizzo politico, la visione dei colleghi dei settori, di alcuni portatori di interesse locale, persone che ruotavano attorno all'attività amministrativa e che quindi volevano dire la loro opinione su un programma di sviluppo”. AU SS

In fase programmatica è il governo del processo che risulta molto faticoso per entrambe le parti. I vincoli stringenti imposti dai regolamenti sui fondi, da obiettivi prestabiliti e tipologie di intervento finanziabili tracciano strade obbligate da seguire, che talora precludono la possibilità di far fronte ai bisogni identificati dagli attori a livello locale. E il ruolo guida svolto dalla Regione in alcuni casi lascia poco spazio di interpretazione agli Enti. Come traspare dai dialoghi, quella che doveva essere una coprogettazione finisce talora per essere vissuta dalle strutture amministrative locali come il trasferimento di una programmazione da attuare: un allinearsi su obiettivi calati dall'alto, rispondenti a strategie e linee di azione generali pensate altrove e non in funzione di bisogni locali.

“È stato un processo in cui capire che cosa fosse veramente l'ITI era un compito in cui non eravamo esperti, non solo noi ma anche l'Autorità di gestione ... che ci ha posto da principio tutta una serie di paletti che poi nella realizzazione dell'opera e della programmazione a volte sono caduti, a volte rimasti”. AU SS

“L'obiettivo prefissato [l'abitare condiviso] non rispondeva ad un obiettivo che avrebbe soddisfatto le esigenze del cittadino. Forse soddisfaceva esigenze di strategie e linee, che magari erano politiche amministrative, ma poi dal punto di vista del recepimento, del soddisfacimento del cittadino questo non accadeva, probabilmente perché l'approccio era stato calato dall'alto”. AU CA

Le difficoltà poste agli Organismi intermedi da una programmazione molto vincolata sono sentite in particolare con riferimento a due peculiarità dell'ITI: l'integrazione fra interventi materiali e immateriali, e il carattere innovativo dei progetti.

L'integrazione tra fondi, che non ha precedenti, risulta problematica in tutti e tre gli ITI, per essere stata interpretata e progettata in modo “rigido” e riduttivo, subordinando le azioni di inclusione sociale alla realizzazione delle opere pubbliche che avrebbero dovuto “contenerle”, con tutte le conseguenze dovute ad

un inevitabile disallineamento dei tempi di esecuzione che ha finito per compromettere la celerità e l'efficacia di alcune attività.

“Abbiamo ragionato in senso stretto dell'integrazione, abbiamo fatto un'integrazione puntuale azione per azione ... allora non avevamo consapevolezza”. AT FSE

“Quello che dal punto di vista della programmazione probabilmente si è sbagliato è stato quello di pretendere e di mantenere continuamente un andamento parallelo degli interventi strutturali e di quelli immateriali. Perché è evidente che hanno tempistiche diverse e soprattutto quelli immateriali sono stati pensati in un contesto che era quello di cinque anni fa e quindi per essere veramente incisivi dovevano avere un tempo di attuazione molto rapido ... se non si iniziano a vedere segnali positivi dell'azione soprattutto dal punto di vista immateriale, che era quello su cui qualche segnale immediato poteva essere dato, è chiaro che poi c'è un calo di fiducia delle persone che con difficoltà si è riuscito a coinvolgere nella progettazione e nell'avvio delle attività”. AU SS

L'innovazione è l'altro aspetto con cui le Autorità urbane hanno dovuto misurarsi: secondo l'opinione dei testimoni comunali, il carattere innovativo dell'ITI è stato molto spinto dalle Autorità di gestione, ma in maniera risultata a volte eccessiva e poco realistica, per la natura dei luoghi e della capacità degli enti di progettare e implementare attività tutt'altro che ordinarie. In alcuni casi, la spinta all'innovazione si è tradotta in progetti di scarsa fattibilità [Paragrafo 2.5.1]; in altri casi, nella previsione di modalità attuative, come la coprogettazione, rivelatesi troppo complesse da porre in essere.

“Durante la programmazione dell'ITI ci è stato detto che il fattore dell'innovatività era determinante nel caratterizzare le azioni e su questa cosa da parte delle AdG si è insistito veramente tantissimo. Noi abbiamo proposto anche delle cose innovative dal nostro punto di vista, però non abbastanza innovative per l'AdG, mettiamola così”. AU SS

“[...] ci siamo trovati a dover lavorare sulla realizzazione di un progetto fortemente innovativo [la coprogettazione], innovativo a tutti i livelli, con una tipologia di innovazione che richiedeva un ripensamento anche di sistemi di gestione in capo all'Amministrazione, quindi un pensiero approfondito”. AU CA

Le difficoltà incontrate per dare concreta attuazione alla previsione della coprogettazione hanno però all'origine anche il fatto che, in sede di programmazione, non si siano verificate le modalità e le procedure amministrative con cui avrebbe dovuto essere concretamente attuata.

“[...] erano previsti 100.000 euro, se non sbaglio, per questa forma di coprogettazione, avevamo predisposto anche delle idee di bando, ma non poteva essere un supporto, non poteva essere assistenza tecnica. Ancora oggi io non ho capito cosa era”. AU SS

“[...] io ritengo che la definizione [di coprogettazione] che è stata data nei documenti programmatici non coincida con il sistema della coprogettazione previsto dal Codice del terzo settore, che invece richiede un'attenzione e anch'essa una preparazione particolare, perché uscendo completamente dalla logica, dal

sistema degli appalti, non prevedrà alcunché di prestazionale, ma solo di cooperativo e di collaborativo con il territorio; il che presume anche un cambiamento di paradigma da parte della Pubblica Amministrazione verso l'esterno e dell'esterno verso la Pubblica Amministrazione. Questo tipo di contenuto innovativo è implicito e si dà per scontato all'interno di tutta la programmazione dell'ITI, e invece tanto scontato non è, cioè va approfondito a tutti i livelli: a livello della nostra cultura, cultura dei Funzionari pubblici, della cultura esterna, del rapporto fra interno ed esterno. Le linee guida ministeriali sono molto chiare in questo senso". AU CA

Il non aver ben chiaro “come fare cosa e con quali finalità” è talora all’origine di alcuni ritardi nell’esecuzione delle opere pubbliche realizzate in funzione delle attività sociali da finanziarsi sull’FSE, come risulta chiaramente da questa testimonianza.

“[...] mi sono chiesto, da tecnico, come mai opere pubbliche finanziate dall’Amministrazione comunale si programmano, si progettano e si eseguono nel giro di tre anni. Perché le stesse opere pubbliche – programmate e pensate nello stesso periodo, opere pubbliche che dal punto di vista economico non hanno un livello di complessità così elevato da dover far passare dieci anni per la loro realizzazione – non sono state realizzate con gli stessi tempi, qual era il problema? Il problema era il target. Quando io so esattamente cosa devo realizzare e perché, non ho intoppi, se non i classici intoppi burocratici ... le opere pubbliche legate all’ITI e al PON scontavano un problema di inquadramento preciso di quello che era il target di realizzazione”. AU CA

L’inesperienza di entrambi i livelli di governo rispetto ad uno strumento così innovativo come l’ITI – e il mancato contatto in fase di progettazione con ciò che i territori erano realmente in grado di esprimere, in termini di fabbisogni ma anche di peculiarità e potenzialità [si veda nel merito il Paragrafo seguente, 4.3.2] – induce anche ad altri errori di analisi e concezione delle attività. Per esempio un errore di programmazione, riconosciuto da Sassari come elemento di debolezza del proprio ITI, è stata la perimetrazione dell’area di intervento; che sottende anche un’altra lacuna di questa fase programmatica: la non chiara definizione e formalizzazione dei criteri per la scelta delle aree (al di là dell’indice di disagio), dovuta alla mancata messa a fuoco delle variabili da considerare per progettare lo sviluppo di quartieri così circoscritti.

“[Per la perimetrazione] prima ci sono state date delle regole ben precise, dove addirittura si dovevano definire delle vie. Non si poteva andare oltre, si doveva individuare addirittura una piccola zona all’interno del Centro storico, nemmeno tutto, e poi invece piano piano le regole sono cambiate ... diversi anni dopo l’area di intervento è stata addirittura estesa ... con delle successive integrazioni”. AU SS

“[...] quella che all’inizio sembrava una delimitazione territoriale molto rigida ha fatto sì che non ci fosse la massa critica necessaria per far partire i progetti in alcuni casi ... abbiamo messo in piedi un’azione [ITI Sassari] su un’area dove non esiste alcuna attività imprenditoriale, né commerciale, cioè non esiste niente ... per riuscire a mandare avanti le attività bisognava garantire un’interazione tra l’area di intervento e il resto della città”. AU SS

4.3.2 Attivazione di processi deliberativi e partecipativi

All'interno della riflessione sul tema ricorrente della capacità istituzionale e amministrativa, una parte rilevante delle consapevolezze e della convergenza delle opinioni dei partecipanti in merito ad evidenti criticità nei processi attuativi ha riguardato la capacità di comprendere nel suo significato pieno, e coerentemente attivare, processi partecipativi.

In fase di programmazione degli ITI, il processo partecipativo non è stato inteso per quello che è, e col senno di poi, a detta di tutti, avrebbe dovuto essere²⁹: un approccio generale, fondativo di tutta la strategia locale, attivo, fin dai primi passi di ideazione degli interventi, con la finalità di conoscere quello che i quartieri erano in grado di esprimere, di leggere i fabbisogni e accogliere idee dalla voce dei diretti beneficiari, delle associazioni e aggregazioni presenti in quei luoghi, per costruire insieme un progetto di cambiamento.

“È questo che dico: è stato proprio il processo, probabilmente abbiamo peccato nell'analisi dei bisogni del cittadino; è stato quello. Perché se io faccio un'analisi dei bisogni del cittadino, cambio la mia metodologia d'approccio al tema; se io so che devo spendere 20 milioni di euro perché devo dare una risposta al territorio, devo capire che cosa il territorio mi sta chiedendo”. AU CA

“[...] in un quartiere come quello erano assenti alcuni che sono protagonisti storici di quella zona della città, alcuni che hanno svolto attività con i giovani ... Allora, non credo si possa prescindere quando si parte con un programma, dal coinvolgere chi quella zona la vive”. AU CA

Da molte voci [si veda anche il Paragrafo 2.5.6] è messa in evidenza la criticità di aver pianificato la partecipazione come azione a sé stante, all'interno degli ITI, con funzione di accompagnamento e comunicazione delle altre Azioni, peraltro con rigidità e tempistiche non conciliabili con le sue stesse finalità.

“[...] alla fine si è deciso, la Regione ha deciso con noi, di introdurre un'Azione 6 [ITI Sassari storica] che è poi è stata replicata negli altri due ITI, ma è nata dall'esigenza di Sassari di avere un piano di comunicazione. Il problema è che la partecipazione dovrebbe iniziare con la programmazione, non è che prima tu fai il programma e poi vai dagli abitanti del quartiere e gli dici che stanno partecipando, perché poi devi inventare ... la partecipazione dell'Azione 6 spesso si è concretizzata più in un'azione di

²⁹ Il processo deliberativo è da intendersi come un processo di *attivazione delle istanze territoriali* e anche come un *processo cognitivo* inteso a rispondere alle domande: cosa è rilevante in questo territorio/quartiere/città? Da quali disuguaglianze, da quali povertà bisogna uscire? Quali sono le risorse, le energie e le potenzialità *presenti* su cui si può contare? Come si rappresentano e definiscono *localmente* i risultati che si vogliono raggiungere? È cruciale, nel processo cognitivo, l'*interazione* generativa tra conoscenze endogene (territoriali) e conoscenze esogene (esterne e/o sovralocali). Si veda *Strumenti territoriali: imparare dall'esperienza*. Rassegna valutativa: Strumenti territoriali (2020) <http://www.pongovernance1420.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/Rassegna-Valutativa-Strumenti-Territoriali-20-febbraio-2020.pdf>

comunicazione e informazione, che di vera partecipazione, perché molti di quei progetti erano già vincolati e non c'era margine di trattativa". AU SS

"[...] il processo di accompagnamento, avendo una funzione trasversale, ha risentito dei rallentamenti e delle criticità, che hanno dovuto affrontare le singole Sub azioni. Quindi ci ritroviamo oggi a gestire un contratto, che non è un contratto dinamico, e che ha delle rigidità e dei tempi prestabiliti, che mal si conciliano poi con il raggiungimento degli obiettivi di accompagnamento e di supporto rispetto alle altre Sub azioni. Un'altra rigidità che stiamo affrontando è anche data dal fatto che il contratto è alimentato da fondi FESR e da fondi FSE, e che i ritardi, i limiti che caratterizzano le singole azioni POR che sono coinvolte, non ci stanno consentendo di affrontare con facilità alcuni cambi, alcune scelte di riprogrammazione che sono state effettuate". AU CA

In qualche caso le tempistiche sono sembrate più adeguate, ma quando l'azione di partecipazione è stata attivata per comunicare o annunciare, si è finito con l'ottenere un effetto controproducente, di disillusione e sfiducia, a fronte di lungaggini e fortissimi ritardi di attuazione degli interventi prospettati.

"[...] Poi c'è stata anche una pecca forse dell'Azione 6 [Processo partecipativo], che è partita troppo presto rispetto a tutte le altre azioni ... forse la prima in assoluto. Se parte molto in anticipo rispetto a tutte le altre azioni, su cui soprattutto su un paio c'erano grandissime aspettative, che erano il Mercato Civico e il lavoro alla Valle del Rosello, nel momento in cui questa azione partecipativa crea molte aspettative nella cittadinanza, nei residenti soprattutto, e poi gli stessi residenti non vedono partire i lavori, partire i cantieri, chiaramente si viene a creare un po' un senso di allontanamento, di distacco, di sfiducia. E questo ha ovviamente depotenziato anche quello che poteva essere di buono di questi ITP". AU SS

La partecipazione intesa come comunicazione ha avuto, in qualche caso, anche la difficoltà di non essere concepita, dai Servizi comunali, come un possibile intervento di sollecitazione della risposta ai bandi, specie di quelli più innovativi di promozione dell'inclusione sociale. Come riferito, anche dopo diverse gare andate deserte, i Comuni sono stati reticenti ad attivare forme di comunicazione e divulgazione in tal senso.

"Noi abbiamo avuto evidenza anche di questo fatto, cioè che alcune difficoltà attuative, che sembrano essere ricondotte a difficoltà amministrative, il bando deserto, il non capire bene chi coinvolgere nell'attuazione di certi interventi, come coinvolgerli, con quali modalità, spesso questi fatti, queste difficoltà sono dovute al fatto che alcune azioni immaginate non avevano un vero riscontro, ma anche di comprensione, molto semplicemente, non voglio dire di gradimento ma di comprensione; certo che si perde del tempo perché la partecipazione è un lavoro, al pari degli altri. Perché ti esponi molto e loro avevano molta paura. Adesso ve lo dico perché lo abbiamo anche noi della Regione...". AdG FESR

[...] Secondo me, loro non sono abituati a questo tipo di progetti innovativi diversi, e quindi fraintendono una normale attività di comunicazione, divulgazione e anche promozione di attività, soprattutto se sono innovative, con una cosa di cui hanno paura di essere tacciati, magari, di voler favorire qualcuno". AT CA

A volte anche le azioni specificatamente intese a riconoscere e sviluppare i protagonisti del territorio, a causa di incomprensioni su sequenze procedurali e, essenzialmente, di una non diffusa consapevolezza del senso partecipativo di una corretta integrazione di alcune attività hanno comportato un'ineadeguata preparazione delle azioni sul territorio.

“[...] Per noi l'iter dell'Azione 5 avrebbe dovuto essere differente, l'avremmo voluta costruire diversamente da come è stata costruita. Noi avevamo pensato il Living Lab prima, l'Enterprise Competition dopo e gli aiuti alle imprese conseguenti. La nostra idea non è stata poi accolta dall'Autorità di gestione, per cui abbiamo dovuto adattarci ad un'altra metodologia: l'Enterprise Competition, gli aiuti alle imprese e il Living Lab come una cosa separata ... Così, anche per motivi Covid, la partecipazione attiva del Quartiere in realtà non c'è stata. L'idea di sperimentare idee che potessero risolvere i bisogni del Quartiere sarebbe stato per noi un ottimo punto di inizio, da lì potevano venire fuori delle idee di impresa che seguivano il percorso dell'Enterprise. Sarebbe stata più logica, magari una partecipazione anche più forte del Quartiere”. AU SS

Più in generale emerge dai focus group la consapevolezza di una mancanza di competenze specifiche in tema di processi partecipativi, in particolare presso le Autorità Urbane, unita a quella della necessità di rispondere ad uno specifico fabbisogno di costruzione della relativa capacità. Ma vengono palesati anche dubbi su come e quando condurre questi processi, considerato che hanno tempi molto lunghi e sono difficili da implementare, soprattutto se i programmi hanno molte azioni; e su quali canali finanziarli poi per renderli tempestivi ed efficaci.

“[...] fare un processo partecipativo dove devi spiegare cinque azioni diverse, collegarle, renderle comunicanti e capaci di generare altro, vuol dire dedicare enne persone e tutti i giorni per cinque anni a quello di ricucitura del ragionamento, perché è difficilissimo. Abbiamo per ora la capacità di fare a compartimenti stagni una comunicazione sui singoli progetti, non sulla storia dell'ITP”. AdG FESR

“[La partecipazione] l'abbiamo sperimentata con la progettazione territoriale e siamo ancora più indietro; nel senso che per una vera azione noi per una programmazione dovremmo solo fare il processo partecipativo, e nella programmazione successiva mettere in attuazione quello che viene fuori da tutto quello che siamo riusciti in qualche modo ad amalgamare e fare emergere, perché comunque queste azioni, come tu ben sai, ci metti tempo, cioè non è che vai da uno e gli dici: “Scusa, cosa vuoi fare nell'hangar?”; “Mi piacerebbe questo”, “Okay, facciamo questo”. Alla fine, sono proprio tempi completamente diversi, se vuoi fare veramente emergere il bisogno, se vuoi veramente che la gente partecipi, nel senso che faccia delle cose, anche senza che tu gli dia dei soldi; ci vuole tempo”. AT CA

4.3.3 Implementazione dei programmi

Come si è visto, la fase programmatica degli ITI presenta molti margini di miglioramento, dall'analisi dei fabbisogni, alla perimetrazione dei luoghi di intervento, alla progettazione e pianificazione di azioni che sintonizzino efficacemente attività per il sociale con la rigenerazione di *asset* pubblici.

I lunghi anni dedicati alla costruzione degli ITI (congiunta e molto assistita: soprattutto per il FESR l'AT ha avuto anche in questa fase un ruolo rilevante) e l'elaborazione di schede progettuali non solo ricche di riferimenti teorici ma anche molto articolate, con una scomposizione formale dei passaggi procedurali e dei cronoprogrammi dettagliata fino al livello di Sub azione e finanche di progetto, nella visione delle Autorità di gestione avrebbe dovuto evitare grosse sorprese durante l'attuazione.

“[la fase di programmazione] è stata forse troppo lunga, ma è dovuto proprio all'aspetto quasi pilota di questa tipologia di intervento, alla novità dello strumento. Quando cominci a programmare su interventi di questo tipo, tendi a fare tutto perfetto, tendi ad applicare le regole in maniera precisa, a mostrare come si fa”. AdG FESR

E invece è proprio in fase attuativa – come era inevitabile attendersi³⁰ – che si sono incontrate le più grandi difficoltà, anche perché di fatto, come emerge dai dialoghi dei focus group, sono molti i passaggi procedurali dati per scontati, o fraintesi per differenze di linguaggio [per esempio il concetto di gara], e molti gli aspetti specifici di contenuto rinviati a successivi approfondimenti o lasciati alla competenza di esperti da reperire sul mercato.

“Quando si è ragionato, non si è ragionato tanto sulle procedure, anche se si è ragionato molto nel dettaglio delle finalità, degli obiettivi: si è programmato ... AT FSE

Le difficoltà rappresentate hanno molte concause: in parte sono direttamente riconducibili ai limiti di programmazione di cui si è già detto nel paragrafo precedente; in parte sono legate all'oggettiva complessità regolamentare dei fondi e alla relativa inesperienza delle Amministrazioni locali di fronte a procedure innovative.

“[...] le procedure FSE, che devono avere qualcosa di innovativo, si scontrano poi con una serie di regole ... sono mesi che stiamo cercando una soluzione. I problemi purtroppo spesso sull'FSE dipendono [il riferimento è agli ITI di Sassari e Olbia] dal cercare di conciliare l'esigenza di fare qualcosa di nuovo e di utile, con comunque delle regole che in questo caso non sono peraltro neanche dell'FSE, ma sono del codice, del repertorio della formazione”. AT SS

In mancanza di una formazione adeguata e di competenze tecniche in materia di fondi SIE, è per esempio risultata molto complessa la predisposizione dei capitolati, sia a Cagliari che a Sassari.

³⁰ L'attuazione di un programma di interventi è sempre irta di ostacoli, ma è utile l'accento posto sull'opportunità che questa fase del ciclo del programma rappresenta: “l'attuazione è parte fondamentale del ciclo di policy, non solo perché segna il passaggio dalle parole ai fatti, ma anche perché consente di acquisire una conoscenza sulla realtà sociale, sugli attori, sulle risorse disponibili ed effettivamente utilizzabili, sulla natura del problema con cui la policy si confronta; conoscenza che non può essere acquisita in altro modo che attraverso l'azione. Come questa conoscenza sia raccolta, scambiata, valorizzata, come divenga risorsa per l'azione, è uno dei punti cruciali per il successo dei processi di attuazione”. Augusto Vano (2018), *L'attuazione delle politiche pubbliche*. Carocci Editore.

[...] fare la progettazione dei capitolati e quant'altro, in cui dovevano essere seguite tutta una serie di norme che non erano soltanto quelle del Codice degli appalti, ma anche delle regole dei vari fondi di riferimento ... il lavoro è stato anche più lungo e complesso per questo motivo". AU CA

[...] una materia come quella degli aiuti alle imprese, dei Living lab, dell'Enterprise competition, abbiamo dovuto imparare tutto da capo con una mancanza di formazione di base". AU SS

"[...] si pensa che fare una procedura di questo tipo [Punto Salute a Sassari] sia come tutte quelle che i Comuni fanno, rivolte alle cooperative, in cui vengono richiesti servizi di assistenza domiciliare. Invece ognuna di queste ha dietro uno studio e quindi ... anche questo è rilevante, cioè al di là della specificità, servizi sociali piuttosto che di edilizia, mettere la testa, avere un gruppo di persone che studia la procedura in tempo, fa gli approfondimenti ... qui hanno aspettato, perché sono presi da diecimila cose ..." AT SS

L'articolazione degli ITI, particolarmente complessa nel caso dell'ITI Sassari storica [sette azioni che hanno generato tredici Sub azioni a loro volta suddivise in progetti], è un altro dei fattori critici dell'attuazione anche per le modalità seguite dalle due Autorità urbane. Infatti, sia Cagliari che Sassari, di fronte alla complessità di costruire un sistema di affidamento che accorpasse le progettazioni, hanno spesso optato per mettere a bando con procedure distinte ogni singolo progetto, a volte ricorrendo a gare aperte anche per importi sotto soglia, con due conseguenze: la perdita (anche per i destinatari) della visione d'insieme delle azioni rispetto alle finalità, e l'allungamento dei tempi di attuazione, aggravato come si è visto in alcuni casi da gare andate deserte.

"La specificità di tanti progetti ha portato, nella scelta dell'Amministrazione [AU di Sassari] ad associare a ciascun progetto una procedura, perché poi ogni Comune ha le sue preferenze in termini di procedura ... credo che sostanzialmente sia legato alla possibilità di avere più operatori ... per cui anche per procedure di importo sotto soglia usano le procedure aperte: quindi ogni progettino è un bando vero e proprio". AT FSE

"Le persone che se ne sono occupate [Servizi sociali Azione 1 SS] sono persone comunque molto in gamba, hanno cercato veramente di pensare delle cose innovative, che non padroneggiavano in toto, e quindi poi dopo, quando hanno cercato di infilarle rispetto a procedure per loro note e modalità di lavoro per loro note, compreso il fatto di fare piccoli bandi ..." AT FESR

In particolare, un tipo di gara che ha visto le Amministrazioni locali in difficoltà è la gara di concessione, che configura una modalità di rapporti fra l'amministrazione e l'operatore privato (che assume su di sé, almeno in parte, il rischio operativo legato alla gestione) diversa dall'appalto di servizi, che invece rappresenta per i comuni la consueta prassi. Anche il ricorso a questo tipo di procedura è stato dato in qualche modo per scontato in fase di pianificazione delle attività, e ha creato problemi e ritardi in fase di attuazione.

"Quella [la gara di concessione] che per tutti noi concettualmente è chiara, legata alla sostenibilità degli investimenti, quando poi la devi mettere in gara ... è una gara di servizi, una gara di concessione? No, la

gara di concessione il Comune non la sa fare. Ci sono tutta una serie di elementi che io sinceramente neanche con la sfera di cristallo sarei riuscita ad immaginare nella fase di programmazione. Però anche questo è tutto da valutare, magari non siamo stati bravi a programmare". AT SS

"[...] il Comune dopo varie questioni ha dovuto scegliere se fare una procedura di concessione di uno spazio [il Community hub ad Olbia], oppure una gara di servizi. E di fare una concessione di questo importo, stiamo parlando di 1.100.000 euro, il Comune non se l'è sentita, perché non l'aveva mai fatta, quindi abbiamo dirottato sul bando di servizi. Il bando di servizi vuol dire, molto banalmente, che tu uno scontrino per il caffè non lo puoi emettere, cioè diventa complicato generare un'entrata, come la rendicontiamo? Era veramente difficile". AT FSE

Un'altra procedura inserita in fase attuativa benché non completamente padroneggiata è stato il concorso di progettazione, utilizzato per esempio dall'Amministrazione di Sassari come escamotage per superare l'impasse creata dalle difficoltà della coprogettazione del Vecchio mercato civico.

"[...] abbiamo deciso, proprio per cercare di accorpare e accorciare i tempi [di riqualificazione del Vecchio mercato civico] di fare dei concorsi di progettazione, che è uno strumento che effettivamente non si adotta molto spesso, ma che è stato accolto anche abbastanza bene, soprattutto dagli Ordini degli Architetti e Ingegneri, perché è uno strumento effettivamente di confronto". AU SS

Le difficoltà incontrate dalle Autorità urbane nel definire atti di gara fuori dall'ordinario, complesse da attuare e da portare a buon fine, ma che hanno comunque come contraltare la crescita degli enti in questa dimensione amministrativa, vengono poi ampliate dalla necessità di operare controlli rigorosissimi su ogni passaggio, per non incorrere nel rischio di inammissibilità della spesa. E a questo proposito, le testimonianze enfatizzano l'anomalia di alcune modalità di interazione instaurate fra i due enti di governo (Regione e Amministrazioni locali): i controlli di primo livello sono stati trasferiti formalmente alle Autorità urbane ma, per garantire la conformità assoluta alle norme comunitarie, di fatto si è instaurato un controllo informale che le Autorità di gestione esercitano sugli atti di gara attraverso le loro Assistenze tecniche. Un espediente che risulta dilatare notevolmente i tempi di chiusura dei procedimenti generando, nell'opinione degli intervistati comunali, un'attività farraginoso e ridondante.

"[...] è inutile che noi rilasciamo il parere di conformità se poi loro lo contestano. Praticamente passiamo dei mesi a confrontarci sulle bozze: quando ci dicono che vanno bene, allora noi rilasciamo il parere di conformità, perché poi ci sarebbero sette giorni lavorativi per il cosiddetto silenzio-assenso". AU SS

4.3.4 Il valore aggiunto dell'esperienza ITI

L'autovalutazione critica e riflessiva sviluppata all'interno dei focus group si è prevalentemente e spontaneamente riversata sui tanti aspetti problematici dell'esperienza fatta con gli ITI, a riprova di un percorso faticoso, irto di ostacoli e difficoltà in parte non prevedibili, a volte non adeguatamente soppesate, per ammissione degli stessi intervistati.

Ma il bilancio della sfida affrontata, oltre a tante consapevolezze, restituisce anche l'evidenza di significative trasformazioni che l'introduzione degli ITI ha innescato nei modelli mentali e nelle compagini amministrative degli Organismi intermedi.

Al primo posto sta il profondo cambio di prospettiva maturato nelle Amministrazioni locali che si sono cimentate con questi programmi complessi e multidimensionali. Il lento processo di interiorizzazione dell'esperienza ha permesso agli attori istituzionali, come riferito nei Paragrafi precedenti, di analizzare con onestà intellettuale tutti i limiti del proprio operato e dell'originaria visione, e di mettere a fuoco i fattori da presidiare e i cambiamenti da introdurre nei sistemi e nei processi decisionali e programmatori per far fronte alle nuove sfide.

La consapevolezza acquisita è innanzitutto quella della necessità di rivedere la propria mission, e le condizioni a contorno, come chiaramente espresso dall'Autorità urbana di Cagliari.

“È importante che ci si renda conto che la funzione del Comune, ma in particolare di un Comune come Cagliari, Capoluogo di Regione, ma soprattutto capofila della Città metropolitana, deve fare un salto, pur mantenendo tutte quelle funzioni di gestione diretta di una miriade di problematiche, di settoriil Comune è veramente un contenitore impressionante di funzioni che hanno a che fare con la vita dei cittadini ... quella del Comune è una sfida tremenda, ma nello stesso tempo la più importante che si possa affrontare, che si possa vincere; ed è quella di fronte a cui ci troviamo adesso. [...] direi che la questione della valutazione ex ante coincide proprio con l'esigenza di fare scelte che abbiano visione, che abbiano strategia, che abbiano la capacità di pensare ad obiettivi, che vadano oltre anche lo spazio temporale in cui ciascuno di noi darà il suo contributo all'utilizzo di queste risorse. Per questo è importante che ci sia una crescita condivisa”. AU CA

Nella visione del cambiamento necessario, ci sono anche richiami forti al più ampio concetto di integrazione, da concepire ad un livello più alto e più creativo di quello che è stato, come ben esemplificato dalle testimonianze che seguono.

“Vorrei aggiungere un'altra dimensione, che è propria della programmazione: quando si parla di integrazione e si fa riferimento a fondi che compongono le fonti di finanziamento di programmi così complessi – mi riferisco nel caso specifico, per esempio, a programmi di sviluppo locale con una componente immateriale molto forte, quale l'ITI – direi che, per l'esperienza fatta, non va trascurata anche l'integrazione con le altre realtà ... bisogna tener presente che concorrono a raggiungere obiettivi di questo tipo di sviluppo diverse altre realtà, sia informali che anche istituzionali. AU CA

“E tornando ai livelli della integrazione necessaria, interna ai nostri servizi, tra noi e altre istituzioni, tra noi e il territorio, c'è veramente tanto da costruire e c'è tanto da conoscere ...”. AU CA

“Il problema è che questo aspetto [dell'integrazione] risulta interessante se capiamo anche loro come lo sviluppano, dentro una struttura di coordinamento, che deve ragionare più di progettazione unitaria delle fonti e dei programmi, piuttosto che in chiave urbanistica”. AdG FESR

Come emerge da quest'ultima testimonianza, la necessità di un cambio di rotta nella propria azione strategica è vista strettamente e ineluttabilmente associata al cambiamento organizzativo e alla gestione del fattore umano. In particolare, è l'Autorità urbana di Cagliari – che ha da poco avviato al proprio interno un processo di riorganizzazione dei Settori in funzione delle nuove politiche integrate – a richiamare l'esigenza di darsi nuove configurazioni stabili e di riorientare la propria politica delle risorse umane partendo da una riflessione importante sulle figure professionali di cui dotarsi.

“[...] quello che vogliamo fare è soprattutto darci un'organizzazione, che preveda un continuo coinvolgimento e supporto ai Servizi attraverso un intervento iniziale di monitoraggio da parte nostra, attraverso i Funzionari che fanno parte dell'Unità di gestione, per creare quelle sinergie e quelle attività che servono per stimolare e sollecitare i Servizi ...”. AU CA

Il fattore umano è visto chiaramente sotto un duplice aspetto: uno è eminentemente quantitativo, l'altro qualitativo, e attiene alla necessità di spingere molto nella scelta di professionalità adeguate, con forti competenze nel campo della programmazione strategica e della gestione dei fondi.

“Stiamo adesso riorganizzandoci [Cagliari ha recentemente accorpato Programmazione e Bilancio in un unico Servizio al quale competerà anche l'individuazione e valutazione degli obiettivi del PEG] fortunatamente qualche spiraglio si intravede, tra poco ripartiranno i concorsi, ma nella strategia sulla politica delle risorse umane noi stiamo puntando molto sul fatto che il ricambio generazionale sarà molto importante da questo punto di vista, noi abbiamo bisogno in tutti i Servizi, non soltanto in quello Programmazione, di projet manager, di funzionari che abbiano dimestichezza con queste nuove sfide, con queste nuove procedure. AU CA

“noi abbiamo bisogno di un incremento di risorse umane ... molti fatti contingenti hanno ridotto drasticamente la nostra disponibilità [gli effetti delle nuove politiche pensionistiche, con Quota 100, e la pandemia che ha reso materialmente impossibile l'espletamento di concorsi per il reclutamento di nuovo personale]. L'altro aspetto però è quello delle specifiche competenze ... che d'altra parte sono il problema non solo dei Comuni, ma anche della Regione ... io ricordo che ci dicevano questo da parte della Commissione Europea quando si facevano incontri: noi dobbiamo interiorizzare procedure nuove, che richiedono una maggiore capacità di integrazione, una maggiore capacità di trasparenza nelle procedure, un'attenzione ai controlli che garantiscono poi che queste stesse procedure vadano in porto e che non trovino dopo degli ostacoli; si tratta di un lavoro che richiedeva del tempo prima, che ne richiede forse ancora, ma che comunque pian piano ci sta avvicinando a un cambio di mentalità. Però credo che questo sia fondamentale”. AU CA

Le trasformazioni osservabili all'interno delle Amministrazioni locali non si limitano tuttavia alla semplice consapevolezza dei cambiamenti “necessari”.

Un'evidente acquisizione dell'esperienza ITI in tutti e tre i Comuni sono i cambiamenti già avvenuti in chi è stato operativamente coinvolto, come il forte impulso dato alla comunicazione e collaborazione fra Servizi

di diversa natura, le cui rispettive competenze hanno potuto conoscere convergenza proprio grazie all'integrazione fra Azioni.

Lo sviluppo di nuove attività ha indotto a ripensare logiche di intervento settoriali e ad innovare le metodologie di lavoro. La necessità di ragionare su interventi che devono essere collegati fra di loro, anziché nell'ottica dell'adempimento che ogni Settore deve portare avanti, ha offerto ai singoli l'opportunità di allargare l'orizzonte della propria funzione, rendendo chiari i fini e le implicazioni dell'operato individuale.

Cagliari giudica molto positiva l'esperienza di collaborazione e il lavoro di squadra sia all'interno del Comune, fra colleghi, sia con la Regione, le assistenze tecniche e gli altri interlocutori esterni con i quali "si è cercato di rimodulare, trovare assieme un punto di caduta sulle cose che dovevano essere migliorate". Sassari richiama l'intensa collaborazione che c'è stata fra i Settori tecnici, che gestiscono la realizzazione di opere pubbliche, e gli altri Servizi, come il Servizio Politiche sociali, per la realizzazione del Punto Salute, e il Servizio Cultura, nello specifico per la predisposizione del documento preliminare alla progettazione relativa agli edifici destinati alle attività dei Candelieri.

Le seguenti testimonianze rendono efficacemente la crescita culturale e il cambio di mentalità che c'è stato negli Organismi intermedi. Sarà tuttavia determinante come questa acquisizione verrà in futuro valorizzata e gestita, per non essere dispersa, anche attraverso opportune azioni di affiancamento e formazione.

"[...] quando ci sono piovute in testa queste due deleghe, dell'ITI e del PON Metro, è come essere sbarcati un po' su Marte, abbiamo imparato un po' a muoverci, a camminare su un suolo diverso. Perché il Comune era abituato a lavorare in un certo modo, a lavorare per Assessorati, quindi ogni Assessore gestiva il suo "feudo" ... Questo nuovo modo di lavorare, obbligandoci in qualche modo a sederci allo stesso tavolo per affrontare assieme i problemi, diciamo che ha cambiato un po' l'approccio al lavoro. La vera novità, l'aspetto positivo di queste deleghe, è proprio questo ... E secondo me, in questi anni, grazie a questi programmi, siamo cresciuti dal punto di vista professionale, perché ovviamente siamo usciti un po' dal guscio, dal nostro modo ordinario di lavorare". AU CA

"Giusto per vedere il lato positivo di questa esperienza ... Il valore aggiunto che abbiamo avuto anche come Comune, quindi come struttura organizzativa, è stato quello di interfacciarci anche con i diversi Settori, che magari nell'ordinario della nostra attività non conosciamo, o comunque sia non c'è una relazione diretta, e sicuramente alcune azioni sono andate avanti proprio per la collaborazione che c'è stata. E non è banale questo all'interno dell'organizzazione dell'Amministrazione". AU SS

4.5 Prime considerazioni e questioni da sottoporre alla riflessione collettiva

L'analisi qualitativa della grande mole di informazioni raccolte nel corso degli incontri con gli attori istituzionali impegnati nella gestione degli ITI, la Regione da un lato e le Autorità urbane di Cagliari e Sassari dall'altro, consente di circoscrivere alcune dimensioni che hanno fortemente condizionato la capacità di far funzionare questi programmi; consente altresì, di formulare le domande alle quali gli stessi

decisori e responsabili dei programmi sono chiamati oggi a dare una risposta, utilizzando le conoscenze e le intuizioni maturate per avanzare nella capacità di governo di questi processi.

In sintesi di seguito i principali punti che si propone di sottoporre alla discussione finale.

Stili decisionali, scelte di governance e commitment

All'interno dei focus group si è molto discusso su alcune scelte di governance che richiedono di essere profondamente ripensate.

La prima riguarda la rilevanza da attribuire ai processi partecipativi nella costruzione di strategie di sviluppo a scala locale, e la conseguente necessità di superare il concetto di governance multilivello come concertazione fra soli enti di governo.

Dai casi riferiti è emerso chiaramente quanto il mancato riconoscimento di un ruolo agli attori direttamente interessati dalla policy, soprattutto quelli toccati dalle azioni sociali più innovative, abbia poi richiesto la loro messa in discussione o il loro abbandono. Oggi c'è molta consapevolezza del fatto che la costruzione di una strategia locale richieda alle istituzioni più vicine ai territori di saper entrare nei luoghi, per riconoscerne le peculiarità e potenzialità, leggere i fabbisogni e le idee di cambiamento dalla voce delle persone e dei gruppi che vivono il luogo³¹. E questo non solo per rispetto dei principi di democrazia deliberativa, ma proprio in funzione del miglioramento della qualità ed efficacia dell'azione pubblica³².

Se però da tutti è condivisa l'idea che il processo partecipativo finalizzato alla deliberazione debba essere un intervento generale da pensare, finanziare e attuare *prima* che le scelte siano fatte, molte incertezze permangono sulle condizioni e le modalità di attivazione di questi processi, quando riguardano programmi di sviluppo integrati e complessi, come lo sono gli ITI.

Una prima riflessione costruttiva all'interno della discussione collettiva finale dovrà quindi essere portata sugli aspetti nodali di questa funzione:

³¹ Il processo deliberativo è da intendersi come un processo di *attivazione delle istanze territoriali* e anche come un *processo cognitivo* inteso a rispondere alle domande: cosa è rilevante *in questo territorio/quartiere/città*? Da quali disuguaglianze, da quali povertà bisogna uscire? Quali sono le risorse, le energie e le potenzialità *presenti* su cui si può contare? Come si rappresentano e definiscono *localmente* i risultati che si vogliono raggiungere? È cruciale, nel processo cognitivo, l'*interazione* generativa tra conoscenze endogene (territoriali) e conoscenze esogene (esterne e/o sovralocali). Da *Strumenti territoriali: imparare dall'esperienza*. Rassegna valutativa: Strumenti territoriali (2020) <http://www.pongovernance1420.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/Rassegna-Valutativa-Strumenti-Territoriali-20-febbraio-2020.pdf>.

³² A tale proposito risulta utile l'osservazione riportata in Mauro Palumbo, Claudio Torriggiani (2009), *La partecipazione fra ricerca e valutazione*. Franco Angeli Editore. "I confini della struttura di decisione vanno costruiti, definiti o riconosciuti in riferimento ai ruoli individuati come *necessari* per determinare la decisione finale. Il che significa che ogni processo di partecipazione alla pianificazione strategica comporta la definizione dei confini di chi ha titolo a partecipare: la partecipazione cioè è *inclusiva*, ma proprio per questo *selettiva* ossia *esclusiva* dei destinatari finali del piano".

- quali sono le politiche da co-progettare insieme ai cittadini, su quali questioni è opportuno e utile coinvolgerli, e chi coinvolgere per avere interazioni efficaci³³?
- in quale momento attivare processi partecipativi e deliberativi, dato che richiedono tempi molto lunghi apparentemente incompatibili con i cicli della programmazione comunitaria?
- con quali risorse finanziarli, se si esclude di inserirli fra le tante azioni di un progetto integrato, come invece è accaduto con gli ITI?
- come costruire o rafforzare nelle Amministrazioni locali l'attitudine e la capacità di metter in atto processi deliberativi e partecipativi e di mobilitare tutti gli interessati verso il raggiungimento degli obiettivi dichiarati?

Quest'ultimo è un punto cruciale. È necessario che esista nei territori, in capo, in questo caso, all'Organismo Intermedio protagonista dell'ITI, la capacità di organizzare la partecipazione attiva all'elaborazione e attuazione delle strategie locali; ed è compito della policy quello di garantire e supportare tale capacità.

Un secondo aspetto del processo decisionale oggetto di discussione all'interno dei focus group, è stata la relazione fra l'organo politico comunale e il suo apparato tecnico.

Una questione che chiama direttamente in causa i policy maker e la necessità di distinguere il ruolo "alto" di indirizzo strategico, che è loro proprio, da quello delle strutture tecniche incaricate della pianificazione degli interventi. Come è stato osservato, "le politiche di sviluppo *placebased* integrate sono politiche complesse con una pluralità di azioni che coinvolgono diversi livelli di governo e molteplici attori privati, e per questo sono esposte a seri rischi. Il loro successo dipende dal modo in cui sono attuate, dalla forma di governance adottata, da come si riducono i rischi"³⁴. La fase di pianificazione quindi non è soltanto la fase in cui "si programma", concentrandosi su obiettivi e finalità, ma anche quella in cui viene concepito e organizzato il quadro dell'attuazione: può anche accadere, come si è visto, che alcune scelte risultino

³³ Un recente studio su esperienze di partecipazione alle scelte pubbliche fornisce alcune indicazioni utili sulle strategie e gli accorgimenti che possono essere adottati per migliorare la qualità, la sostenibilità e l'efficacia dei dispositivi di coinvolgimento dei cittadini nei processi di formulazione delle politiche pubbliche. Assumendo che la partecipazione *non debba essere fatta sempre e comunque*, lo studio suggerisce che: a) sia strutturata su specifiche questioni fortemente sentite e in parte controverse; questioni concrete, che hanno cioè ricadute tangibili sulla vita o la sfera valoriale delle persone e su cui possono insistere interessi in parte divergenti (tornando agli ITI, rientrerebbe sicuramente nel primo caso l'Azione sull'abitare condiviso dell'ITI di Cagliari); b) sia sostenuta da metodi di reclutamento che definiscano un'entità qualitativamente equilibrata, piuttosto che quantitativamente rappresentativa dell'universo di riferimento, e che correggano le distorsioni tipiche della partecipazione spontanea, come il prevalere di gruppi più avvezzi all'impegno nella sfera pubblica e di élite di influenza; c) la facilitazione sia svolta da professionisti esperti. Stefania Ravazzi, Gianfranco Pomatto *Partecipare alle scelte pubbliche. L'esperienza del Bilancio deliberativo di Torino*.

³⁴ F. Barca (2009), op. cit.

convincenti sul piano concettuale, ma che debbano essere respinte o sottoposte a critiche per errori e carenze nell'attuazione.

Anche nella fase decisionale ascendente, quindi, come dimostra l'esperienza ITI, le strutture tecniche svolgono un ruolo determinante: quello di provare la "robustezza teorica" delle scelte e di verificarne tutti gli aspetti di concreta fattibilità riducendo, per quanto ciò sia possibile, i margini di incertezza relativi all'attuazione.

Un terzo aspetto rilevato dagli attori nelle discussioni di gruppo è il mancato investimento su figure di leadership e strutture di gestione in grado di far assumere pienamente agli Organismi intermedi il ruolo e le responsabilità di cui si erano fatti carico. Il nuovo ruolo di enti programmatori e gestori di interventi integrati e innovativi come gli ITI richiede alle Autorità urbane, come emerso dall'autovalutazione dei partecipanti ai focus group, un ripensamento della propria organizzazione interna e l'individuazione di "spazi" dedicati per assorbire l'onda d'urto dell'innovazione, programmatica e amministrativa, e gradualmente assimilare concetti, procedure e modalità di interazione inusuali. Spazi intesi anche come momenti di coinvolgimento e motivazione verso il cambiamento, per superare la tendenza a replicare schemi abituali, e quel senso di inadeguatezza che molti partecipanti ai focus group hanno avvertito di fronte alle novità.

L'individuazione e la valutazione delle condizioni minime necessarie per l'assunzione/delega di questi nuovi compiti è quindi un'altra questione che le Autorità di gestione e le Autorità urbane si troveranno ad affrontare:

- come garantire un presidio e un supporto continuo e convinto a programmi, in particolare programmi innovativi, che nascono e si sviluppano nell'arco di lunghi anni?
- come superare la compartimentazione amministrativa propria delle strutture degli enti locali, quale configurazione organizzativa risponderebbe meglio all'esigenza di gestire programmi che richiedono una forte regia e integrazione di attività e responsabilità³⁵?

³⁵ A tale proposito è interessante come Stame³⁵ sviluppa il concetto di "management della performance", intesa come "l'insieme dei processi autocorrettivi, basati su misurazione, monitoraggio e analisi in tempo reale, che un'organizzazione usa per imparare dal suo lavoro e per fare aggiustamenti tattici (*front-line*, quotidiani) e strategici in modo da ottenere i suoi scopi e obiettivi". Riprendendo altri autori, Stame parla di due tipi di leadership della performance: "*leaders operativi*, che ispirano commitment agli scopi dell'organizzazione e insoddisfazione per il loro mancato raggiungimento; e *managers operativi* che organizzano il lavoro con un'attenzione alla qualità e al raggiungimento dei risultati". Due figure entrambe necessarie, in quanto i primi "tengono alte le ambizioni e spingono a un continuo miglioramento, i secondi misurano la performance e gestiscono la struttura. Se un'organizzazione è sbilanciata sulla leadership può tendere al caos, ma se è sbilanciata verso il management tenderà al mero adempimento e alla mediocrità". Riportata a una amministrazione pubblica, "tale distinzione potrebbe adombrare quella fra direttore generale (leader operativo) e dirigente (manager operativo); ma se ne differenzia perché guarda alle funzioni (che devono coesistere) e non alla gerarchia (che separa l'alto dal basso)". N. Stame (2016), op. cit.

Infine, un ultimo aspetto dei quadri di governance anch'esso molto discusso all'interno dei focus group attiene alle modalità di gestione adottate delle due Autorità regionali dei POR FESR e FSE verso le Autorità urbane. La duplicazione dei sistemi di monitoraggio e controllo dei progetti, con procedure definite autonomamente da ciascuna Autorità di gestione, e riprodotte sul modello dei POR, hanno rappresentato un aggravio per gli Organismi intermedi, ritenuto dagli stessi per molti versi inutile ed eccessivo rispetto alla dotazione di risorse.

La riflessione sulle condizioni e i termini delle deleghe di funzioni dovrà quindi riguardare anche come calibrare e adeguare gli oneri amministrativi, perché la visione dell'opportunità che programmi di sviluppo locale rappresentano per il governo dei territori non venga oscurata dalle enormi difficoltà che si possono incontrare, facendo fare passi indietro:

- su quali basi e presupposti declinare le deleghe agli Organismi intermedi?
- è possibile sulla base dell'esperienza individuare requisiti minimi per il trasferimento di funzioni (ad esempio, capacità di spesa, qualità delle strutture gestionali, figure professionali dedicate, risorse proprie devolute per la formazione) e ripartire alcuni compiti considerando economie di scala?
- come ripensare nel rapporto con gli Organismi intermedi l'insieme delle procedure di monitoraggio, rendicontazione e controllo perché gli oneri a loro carico non siano ridondanti e sproporzionati rispetto alla quota di risorse trasferite?

Conoscenze, competenze e capacità

Il tema della revisione degli assetti interni agli Organismi intermedi in funzione del cambio nella propria azione strategica si associa a quello delle capacità, conoscenze e competenze da sviluppare o rafforzare per assumere il nuovo ruolo.

La gestione del fattore umano³⁶, che si tratti di acquisire nuove figure professionali o di investire su quelle esistenti, richiede innanzitutto di identificare correttamente i fabbisogni da coprire e i profili professionali e personali orientati alla nuova missione da garantire all'interno delle Amministrazioni.

In tal senso, l'esercizio autoriflessivo sviluppato all'interno dei focus group ha permesso di individuare le debolezze principali emerse nell'intero ciclo degli ITI, dalla iniziale fase di programmazione a quelle di gestione, rendicontazione e controllo.

³⁶ *Il Fattore umano. Un vademecum per assumere presto e bene nelle amministrazioni pubbliche*. Forum Disuguaglianze Diversità (Aprile 2021) https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2021/04/Vademecum_fattore-umano.x38612.pdf

Lasciando agli esperti in materia la valutazione di come associare i profili mancanti alle competenze già presenti all'interno delle Autorità urbane, la "mappatura" dei processi e la riflessione sul sistema che li governa svolta con l'analisi qualitativa, permette di circoscrivere alcuni fabbisogni non generici:

- a) a livello di programmazione e progettazione di interventi a scala locale va rafforzata la capacità "teorica" di programmazione strategica con una maggiore focalizzazione sugli impatti che si intendono indurre e una più precisa definizione dei risultati³⁷. Come è emerso dalle conversazioni, è necessario saper costruire la strategia locale mantenendo all'interno di una prospettiva unica i diversi canali finanziari, gli strumenti di programmazione, i piani strategici e quelli di settore, ma anche le diverse realtà, sia istituzionali che informali, che concorrono al raggiungimento dei medesimi obiettivi; progettare l'integrazione fra fondi massimizzando il contributo di ciascuno allo sviluppo ma evitando al contempo i rischi di disallineamento riscontrati negli ITI; introdurre l'innovazione sociale con attenzione e conoscenza delle caratteristiche e delle leve che rendono queste pratiche efficaci³⁸; saper individuare per ogni singolo contesto la scala più appropriata a cui programmare gli interventi³⁹, superando le rigidità che hanno portato alla perimetrazione di aree sprovviste delle condizioni minime per programmare lo sviluppo;
- b) a livello di implementazione dei programmi: è necessario rafforzare negli enti la capacità di padroneggiare la complessità normativa e procedurale dei fondi, che per esempio ha reso più complicata la predisposizione dei capitolati, e di farsi carico di prassi anche innovative, non usuali per le Amministrazioni locali. Si è visto in particolare come alcune tipologie di gare – la gara di concessione, il concorso di progettazione – abbiano trovato gli enti impreparati, con conseguenti

³⁷ *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*. Documento di apertura del confronto pubblico (2012) https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/metodi_e_obiettivi_per_uso_efficace_dei_fondi_comunitari_14_20.pdf/456c31f2-8e71-4b4c-aa38-0023e3958872

³⁸ Un'analisi di diverse esperienze in tema di innovazione sociale condotta nell'ambito del PON Governance mette in luce: a) gli elementi distintivi e le leve che hanno reso queste pratiche efficaci; b) gli esiti che le sperimentazioni analizzate hanno prodotto sul funzionamento delle istituzioni e della società locale e il portato di innovazione che le stesse hanno introdotto all'interno delle società e delle istituzioni; infine c) il ruolo che l'attore pubblico ha nelle pratiche di innovazione sociale, ovvero il confine tra integrazione e sostituzione dell'attore pubblico nei rapporti con gli attori auto-organizzati. *Le politiche alla prova delle azioni collettive. Rassegna valutativa sulle caratteristiche dell'innovazione sociale e sulle condizioni che ne favoriscono lo sviluppo*. Rassegna Valutativa. Monitoraggio e valutazione delle prassi di innovazione sociale (2019) http://www.pongovernance1420.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/2019_12_20_Rassegna-Valutativa_Innovazione_Sociale.pdf

³⁹ Osserva Fabrizio Barca "Nel contesto di una politica finalizzata allo sviluppo, il luogo deve essere definito come un concetto sociale ed endogeno al processo politico, un'area contigua all'interno della quale esistono condizioni favorevoli allo sviluppo, più di quanto non avvenga a cavallo dei confini del luogo: le caratteristiche naturali e culturali e le preferenze degli individui sono più omogenee e complementari, le conoscenze degli individui sono più sinergiche, ed è più probabile che si realizzino esternalità positive e si affermino istituzioni formali e informali innovative. I confini di un luogo sono pertanto indipendenti dai confini amministrativi, e possono cambiare nel tempo". F. Barca (2009), op. cit.

difficoltà e allungamento dei tempi, e quanto sia necessario quindi rafforzare le relative conoscenze, così come, in prospettiva, quelle attinenti al nuovo istituto della coprogettazione;

- c) ci sono, infine, le capacità gestionali più specificatamente legate alla normativa sui fondi, come quelle relative alle attività di rendicontazione monitoraggio e controllo, che tuttavia sono state anche quelle più presidiate e sostenute dall'esterno, data l'importanza prioritaria che nell'ambito dei fondi strutturali viene attribuita alla capacità di spesa, e che a nostro parere vanno considerate non disgiunte dal tema della semplificazione, anch'esso emerso negli incontri di gruppo.

Come è risultato chiaro dalle conversazioni all'interno dei focus group, l'esperienza ITI ha creato piena consapevolezza del fatto che il cambio di ruolo richiede alle Amministrazioni un forte investimento sul fattore umano, a livello di capacità, conoscenze e competenze dei singoli ma anche a livello di sistema, cioè di leadership con capacità di visione, coinvolgimento e coordinamento; e tuttavia la risposta a queste esigenze deve ancora trovare formule condivise sulle diverse opzioni profilate:

- a) le assunzioni di personale, necessarie peraltro anche per colmare i vuoti lasciati da fatti contingenti come *Quota 100* e le politiche pensionistiche. Come è stato osservato, è indispensabile dedicare a questi programmi una quota di risorse umane ed expertise stabili, affinché si ottenga una buona performance degli stessi e il consolidamento nella prassi ordinaria delle innovazioni organizzative e dell'utilizzo degli strumenti che si mettono in campo;
- b) l'assistenza tecnica: i soggetti che si sono espressi all'interno dei focus group hanno visuali un po' diverse: gli Organismi intermedi ne chiedono un incremento, le Autorità di gestione ne sottolineano l'uso non sostitutivo, bensì finalizzato ad internalizzare alcune competenze. È un fatto che a livello comunitario venga attribuita all'assistenza tecnica un peso sempre più importante, dato il crescendo esponenziale degli strumenti finanziari e le esigenze rappresentate dai livelli inferiori di governo; ma che se ne sottolinei anche la necessità di meccanismi di controllo per poterla valutare in termini di rapporto costi-benefici⁴⁰;
- c) la formazione infine: l'*empowerment* delle Amministrazioni locali passa anche attraverso l'affiancamento formativo⁴¹ che tuttavia, come ben rappresentato dai partecipanti ai focus group, deve essere progettato a) in maniera mirata rispetto a specifiche funzioni; b) rivolto a soggetti in grado di operativizzare le conoscenze acquisite e di consolidarle nella pratica quotidiana, anche grazie ad una maggiore stabilità di ruoli; c) gestito con tempestività e flessibilità rispetto alle esigenze.

Nel caso delle linee di assistenza tecnica da garantire alle Autorità urbane per la gestione di programmi aggiuntivi le questioni emerse sono state oltretutto di merito anche di metodo; in particolare, serve riflettere su chi deve averne la gestione (le relative risorse) tenendo conto di economie di scala: esperti di alto livello,

⁴⁰ Vedi Nota n. 13 in questo Rapporto.

⁴¹ Nella programmazione FSE 2021-2027 è previsto che venga destinato alla capacità amministrativa degli stakeholder lo 0,25% delle risorse.

che possono venire interpellati episodicamente su questioni complesse o di difficile interpretazione, hanno costi molto elevati e sembrerebbe più razionale acquisirli nel quadro di gare importanti; figure di minor esperienza o esperti in ambiti molto circoscritti invece potrebbero essere acquisiti con piccole gare, come per esempio è stato fatto nell'ITI di Olbia con i supporti ai RUP. Anche nel caso delle attività formative è necessario capire bene come costruire i bandi, per conciliare i lunghi iter procedurali, e le inevitabili rigidità dei contratti, con l'elasticità che una formazione efficace richiede.

C'è poi un'esigenza, e una proposta, rappresentata da entrambe le Autorità urbane di Cagliari e di Sassari. Ed è quella di trovare forme di *networking* e confronto con altre realtà in altre parti d'Italia, proprio perché il carattere innovativo delle progettazioni sperimentate fa sì che possa non essere sufficiente investire solo su profili professionali, e che sia opportuno ricercare il valore aggiunto dello scambio di esperienze.

ALLEGATI
GRIGLIE D'INTERVISTA PER I FOCUS GROUP

Focus group con Autorità urbana di Sassari

Griglia d'intervista

Processo decisionale e fattori in gioco nella messa a punto del programma

- Come è nato l'ITI, da dove si è partiti, come è stato scelto il quartiere, come sono stati definiti i bisogni?
- Come si è strutturato il processo decisionale: chi lo ha guidato, chi è stato coinvolto, chi ha dato un contributo nella formazione delle idee?
- Qual era la visione strategica, la motivazione? Quella motivazione, visione sono valide ancora oggi, dopo l'esperienza maturata?

Aspetti innovativi dell'ITI: innovazione sociale e integrazione fra azioni materiali e immateriali

- Come è stata interpretata e attuata l'integrazione? Ricominciando cosa si dovrebbe/potrebbe cambiare?
- Molte azioni dell'ITI hanno rappresentato una novità rispetto alle attività gestite nell'ordinario, alcune hanno anche un forte carattere sperimentale: quali sono i fattori di successo o insuccesso delle azioni di inclusione e innovazione sociale? Quali difficoltà sono state incontrate, come sono state affrontate?

Processo partecipativo

- Un po' più dell'1% delle risorse dell'ITI è stato destinato ai processi partecipativi, e su questa Azione la capacità di spesa è generalmente molto buona. Che uso è stato fatto del processo partecipativo, cosa ha prodotto, in che relazione è stato con tutte le altre Azioni?

Organizzazione delle risorse e capacità amministrativa

- Rispetto alle specificità dell'ITI, quali competenze, professionalità e capacità il Comune è stato in grado di mettere in campo?
- Come è stata mantenuta una visione unitaria dell'ITI? Come è stata attuata l'implementazione integrata?
- Come vedete oggi l'attribuzione totale delle deleghe concordata con le AdG?
- Che tipo di governance è stata definita con le AdG, quali strumenti sono stati pensati per sostenere la vostra *capacity building*?

Focus group con Autorità urbana di Cagliari

Griglia d'intervista

Processo decisionale e fattori in gioco nella messa a punto del programma

- Come è stato costruito l'ITI, da dove sono emerse le idee, come è stata svolta la lettura dei bisogni?
- Chi ha guidato il processo decisionale, come si è lavorato (ruolo politico, ruolo tecnico), come si è interagito fra Servizi o con i soggetti del territorio? Chi è stato coinvolto, chi ha dato un contributo di idee o di informazioni?
- Cos'è l'ITI oggi per voi? La motivazione, la visione iniziale sono valide ancora oggi, dopo l'esperienza maturata?

Aspetti innovativi dell'ITI: innovazione sociale e integrazione fra azioni materiali e immateriali

- Come è stata interpretata e attuata l'integrazione? Ricominciando cosa si dovrebbe/potrebbe cambiare?
- Molte azioni dell'ITI hanno rappresentato una novità rispetto alle attività gestite nell'ordinario, alcune hanno anche un forte carattere sperimentale: come sono state progettate le azioni di innovazione sociale? Quali difficoltà attuative, procedurali si sono incontrate e come sono state affrontate?

Processo partecipativo

- Come è stato gestito il processo partecipativo, cosa ha prodotto, che tipo di supporto ha dato alle diverse Azioni?

Organizzazione delle risorse e capacità amministrativa

- Rispetto alle specificità dell'ITI, quali competenze, professionalità e capacità il Comune è stato in grado di mettere in campo?
- Qual è l'organizzazione che vi siete dati per interagire ed essere coordinati, come presidiate anche questa visione integrata delle azioni? Ritenete ottimale l'organizzazione attuale?
- Come vedete oggi l'attribuzione totale delle deleghe concordata con le AdG?
- Che tipo di governance è stata definita con le AdG, quali strumenti sono stati pensati per sostenere la vostra *capacity building*?

Focus group con Autorità di gestione POR FESR e FSE

Griglia d'intervista

Lo strumento ITI

- Qual è stata la ragione per cui si è scelto l'ITI per attuare strategie di sviluppo urbano, quale vantaggio si intravedeva nell'utilizzare questo strumento, quali erano le aspettative?

Costruzione della strategia locale

- Nella fase iniziale di disegno della strategia integrata, chi erano gli attori e come si sono mossi, come è stato governato il processo?
- Per la scelta e perimetrazione dell'area di intervento e l'identificazione delle sfide fondamentali cui far fronte nei quartieri delle tre città quanto è stata determinante l'iniziativa e la progettualità dell'Amministrazione comunale?
- È stata presa in considerazione la necessità di un coinvolgimento iniziale di centri di competenza locali, di organizzazioni, associazioni, reti vicine ai soggetti target nella costruzione della strategia integrata? Quali azioni concrete sono state intraprese per accompagnare questo tipo di attività?
- In che modo è stata interpretato e operativamente tradotto il principio dell'integrazione? È stata considerata e supportata la ricerca di un'integrazione anche con altri canali finanziari, programmi, progetti in essere?
- Come è stata valutata la raggiungibilità dei risultati, quando si è pensato ad un'esperienza "sfidante" quali rischi sono stati valutati?

Deleghe e capacità amministrativa

- Qual è la ratio alla base della scelta di deleghe piene? È stata presa in considerazione l'ipotesi di operare distinzioni fra i due fondi per compiti e responsabilità o di declinare diversamente il sistema delle deleghe per le tre città?
- Quanto è stata approfondita la reale capacità degli Organismi Intermedi di gestire un programma complesso come l'ITI, non solo come carico amministrativo ma anche come coinvolgimento del territorio e costruzione delle azioni? Per valutare le competenze richieste, le Autorità di gestione avevano a disposizione uno strumento, oltre agli organigrammi formali?
- Come è stata definita la strategia di accompagnamento alle AU?
- Nel caso del PON Metro, alla città di Cagliari sono state delegate solo le funzioni relative alla selezione delle operazioni (non i controlli) e attribuite risorse proprie per AT e formazione. Nel caso dei tre ITI, come è stato progettato il supporto dell'AT, è stato anche stabilito un monte ore?

- L'empowerment dell'ente locale è stato considerato un obiettivo prioritario: quali risultati si voleva ottenere, come si è pensato di verificarli?

Domande finali

- Qualche esempio di successo per ciascun ITI. Perché di successo? Cosa lo ha reso possibile?
- Come pensate di capitalizzare questa esperienza? Quali cose oggi fareste diversamente?