

GOVERNANCE E APPROCCIO TERRITORIALE NELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE UNITARIA: DUE CASI DI STUDIO E DI SPERIMENTAZIONE DELL'APPROCCIO IN AREE URBANE E IN AREE RURALI DELLA REGIONE SARDEGNA (IN PROGRESS)

Stefania Aru¹, Manuela Murru², Marco Naseddu³, Sandro Sanna⁴

SOMMARIO

Il tema della dimensione territoriale dello sviluppo è affrontato in modo organico dai regolamenti comunitari.

Il paper intende affrontare e sviluppare la tematica del nuovo approccio territoriale attuato dalla Regione Sardegna, attualmente in fase di sperimentazione sia in ambito urbano che nelle aree rurali, con particolare riferimento alla programmazione regionale dei fondi Strutturali e di Investimento Europei per il periodo 2014-2020 e all'ambito di intervento del Programma Operativo Regionale FESR.

Nel contesto della Programmazione Regionale Unitaria, l'integrazione fra le differenti fonti finanziarie e la costruzione dei progetti con i territori sono le parole chiave che guidano i due percorsi che, in estrema sintesi, attuano un nuovo modello di collaborazione fra istituzioni locali e regionali (principio di sussidiarietà) basato su procedure di tipo non competitivo.

Il modello di programmazione proposto dalla Regione Sardegna non si basa più sul sistema dei bandi/avvisi pubblici che, di fatto, mettono in competizione i territori ma, per contro, su processi di co-progettazione che, ancorché più lunghi e di difficile gestione, realizzano progetti di sviluppo territoriale integrati finanziati attraverso un accordo di programma.

¹ Regione Autonoma della Sardegna, Centro Regionale di Programmazione, Via Battisti sn, 092123, Cagliari, e-mail staru@regione.sardegna.it (corresponding author).

² Regione Autonoma della Sardegna, Centro Regionale di Programmazione, Via Battisti sn, 092123, Cagliari, e-mail manmurru@regione.sardegna.it.

³ Regione Autonoma della Sardegna, Centro Regionale di Programmazione, Via Battisti sn, 092123, Cagliari, e-mail mnaseddu@regione.sardegna.it.

⁴ Regione Autonoma della Sardegna, Centro Regionale di Programmazione, Via Battisti sn, 092123, Cagliari, e-mail ssanna@regione.sardegna.it.

1. Introduzione

I cambiamenti demografici sono un tema che attraversa trasversalmente tutte le priorità proposte dalla Commissione Europea per la programmazione della spesa in tutti i settori di intervento dei fondi Strutturali e di Investimento Europei (fondi SIE) anche per il periodo di programmazione 2014-2020.

In particolare il Regolamento (UE) 1303/2013 (Regolamento Recante Disposizioni Comuni per tutti i fondi SIE, RRDC) (UE, 2013), definisce che i cinque fondi SIE, ciascuno in base alle proprie norme di funzionamento, attraverso programmi operativi nazionali e/o regionali, devono fornire un sostegno finanziario agli specifici obiettivi e priorità di investimento previsti dalla Strategia Europa 2020 (Commissione Europea, 2010), *“tenendo conto delle esigenze di sviluppo e delle sfide territoriali in modo integrato”*. A tal fine, occorre *“considerare le caratteristiche geografiche o demografiche e adottare misure per affrontare le sfide territoriali specifiche per ciascuna regione al fine di sbloccare il loro potenziale di sviluppo, in tal modo aiutandole anche a ottenere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nel modo più efficace”*.

Il RRDC definisce altresì il principio di concentrazione tematica, in base al quale gli stati membri sono chiamati a *“concentrare il sostegno finanziario sugli interventi che apportano il maggiore valore aggiunto in relazione alla strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva tenendo conto delle principali sfide territoriali”*.

Il Programma Operativo Regionale FESR della Regione Sardegna per il periodo 2014-2020 (nel seguito “POR Sardegna FESR 2014-2020” o anche solo “POR”) recepisce e fa proprie le indicazioni programmatiche contenute nei documenti comunitari e nazionali e, in particolare, nel Position Paper dei Servizi della Commissione Europea (Commissione Europea, 2012) e nell’Accordo di Partenariato (AdP) (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2014).

Come si dirà nel seguito, l’AdP fissa gli indirizzi per l’utilizzo, nell’attuazione della programmazione 2014-2020, delle due principali modalità di intervento a livello territoriale: il Community Led Local Development (CLLD) e l’Investimento Territoriale Integrato (ITI).

La strategia del POR delinea il contributo che la Regione Sardegna alla realizzazione della Strategia Europa 2020 per una “Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”. La strategia del programma recepisce altresì l’approccio europeo alla Smart Specialisation Strategy, che fa della ricerca e dell’innovazione il filo conduttore in grado di collegare in modo strutturale le imprese e il sistema produttivo regionale con il capitale umano e l’ampio sistema della conoscenza, in un processo di rafforzamento degli asset territoriali e di efficienza e sostenibilità nell’uso delle risorse.

Il POR si focalizza su una serie di nodi critici per la cui rimozione la Regione ha definito la propria strategia di sviluppo per il prossimo settennio, in sinergia e coerenza con le scelte declinate nel programma quinquennale del Governo Regionale e nelle Linee di indirizzo strategico della Giunta (Programma Regionale di Sviluppo – PRS 2015)

Alla luce delle sfide regionali e del più ampio scenario nazionale ed europeo, nella costruzione del POR la Regione ha adottato il principio della concentrazione, assumendo un numero limitato di Priorità di Intervento, di Obiettivi Specifici e di Risultati Attesi e conferendo alle Azioni selezionate risorse adeguate a realizzare i target fissati, coniugando la concentrazione con la specializzazione delle diverse fonti finanziarie attivabili.

Il POR tiene infine conto della dimensione territoriale dello sviluppo, declinata strategicamente nella sezione 4 del documento, nella quale si riportano, con riferimento all’approccio integrato allo sviluppo territoriale, le modalità di attuazione territoriale della strategia della programmazione, in accordo con le previsioni dell’Accordo di Partenariato per l’Italia.

In tale contesto, la Regione Sardegna sta sperimentando due differenti modelli di intervento finalizzati a superare o ridurre le problematiche evidenziate dall’analisi di contesto: da un lato il sistema urbano, caratterizzato dalla concentrazione di popolazione in aree “marginali” o in “quartieri periferici”, con indici di concentrazione elevati accompagnati da livelli di esclusione e povertà altrettanto importanti; dall’altro lato,

le aree rurali, caratterizzate da tassi di spopolamento molto elevati, accanto ad una sempre più scarsa presenza di servizi alla popolazione. L'integrazione fra le differenti fonti finanziarie e la costruzione dei progetti con i territori sono le parole chiave che guidano i due percorsi che, in estrema sintesi, attuano un nuovo modello di collaborazione fra istituzioni locali e regionali (principio di sussidiarietà) basato su procedure di tipo non competitivo.

Come si illustrerà specificamente nel proseguo del testo, il modello di programmazione proposto dalla Regione Sardegna non si basa più sul sistema dei bandi/avvisi pubblici che, di fatto, mettono in competizione i territori ma, per contro, su processi di co-progettazione che, ancorché più lunghi e di difficile gestione, realizzano progetti di sviluppo territoriale integrati definiti dai territori.

2. Meccanismi di coordinamento nell'ambito dei Fondi SIE: La Programmazione unitaria

3. L'approccio integrato allo sviluppo territoriale nella programmazione 2014-2020

4. La declinazione dell'approccio territoriale: due modelli di intervento in aree urbane e aree interne

4.1 Il tema urbano e l'approccio territoriale

4.2 La metodologia di lavoro per le aree Urbane

4.3 La metodologia di lavoro per le aree interne

4.4 Il caso delle Aree di Rilevanza Strategica del POR FESR 2014-2020

5. Bibliografia

Barca F. (2009), *An Agenda for a reformed cohesion policy – Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy*, disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf

Bussi F. (2001), *Progettare in partenariato*, Franco Angeli, Milano

Commissione Europea (2010), Comunicazione della Commissione COM(2010) 2020 definitivo *Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. Documento disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=it>

Commissione Europea (2012), “*Position Paper*” dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell’Accordo di Partenariato e dei Programmi in ITALIA per il periodo 2014-2020. Documento disponibile su [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Position%20paper%20dei%20servizi%20della%20Commissione%20sulla%20programmazione%20dei%20Fondi%20del%20Quadro%20Strategico%20Comune%20\(QSC\)%202014-2020_ITA.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2012/Position%20paper%20dei%20servizi%20della%20Commissione%20sulla%20programmazione%20dei%20Fondi%20del%20Quadro%20Strategico%20Comune%20(QSC)%202014-2020_ITA.pdf)

Commissione Europea (2014), Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *La dimensione urbana delle politiche dell’UE – elementi fondanti di una Agenda Urbana UE*. Documento disponibile su http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/comm_act_urb_agenda_it.pdf.

Commissione Europea (2014a), Commissione Europea (2014), *Sviluppo urbano sostenibile integrato, Politica di coesione 2014-2020*.

Comitato delle Regioni (2014), Comitato delle Regioni, 107a sessione plenaria del 25 e 26 giugno 2014. Parere del Comitato delle regioni — *Verso una politica urbana integrata per l’Unione europea* (2014/C 271/03) Relatore: Bas Verkerk (NL/ALDE). Documento disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013IR6902&from=IT>

Comitato Interministeriale per le politiche urbane (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana*, disponibile su [http://reccs.it/userfiles/Politica-nazionale-per-le-città\(1\).pdf](http://reccs.it/userfiles/Politica-nazionale-per-le-città(1).pdf)

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), *Accordo di Partenariato* tra lo Stato Italiano e la Commissione Europea, disponibile su <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/AccordoPartenariato/>

European Commission (2004), *Project cycle management*, vol.1

Freeman, Rusconi, Dorigatti (2007), *Teoria degli stakeholder*, Franco Angeli

IFEL (2015), *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d’attuazione e ruolo dei Comuni nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (Quinta edizione)*. Documento disponibile su [http://www.fondazioneifel.it/component/remository/Pubblicazioni/La-dimensione-territoriale-nelle-politiche-di-coesione.-Stato-d%E2%80%99attuazione-e-ruolo-dei-Comuni-nel-Quadro-Strategico-Nazionale-2007-2013-\(Quinta-edizione-%E2%80%93-2015\)/](http://www.fondazioneifel.it/component/remository/Pubblicazioni/La-dimensione-territoriale-nelle-politiche-di-coesione.-Stato-d%E2%80%99attuazione-e-ruolo-dei-Comuni-nel-Quadro-Strategico-Nazionale-2007-2013-(Quinta-edizione-%E2%80%93-2015)/)

Legge Regionale 4 febbraio 2016, n. 2 Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna disponibile su http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_569_20160422110636.pdf

RAS (2015), POR Sardegna FESR 2014-2020, approvato con Decisione C(2015) 4926 del 14.04.2015 disponibile su <http://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1384&s=278013&v=2&c=12950>

RAS (2014), Programma Regionale di Sviluppo (PRS), XV Legislatura 2014-2019, disponibile su https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20141024103003.pdf

RAS (2015a), Deliberazione della Giunta Regionale n. 9/16 del 10.03.2015, disponibile su http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20150312120935.pdf

RAS (2015b), Deliberazione della Giunta Regionale n. 9/22 del 10.03.2015, disponibile su https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20150312121727.pdf

RAS (2016a), Deliberazione della Giunta Regionale n. 12/10 del 08.03.2016, disponibile su https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20160314173335.pdf

RAS (2016b), Deliberazione della Giunta Regionale n. 41/23 del 12.07.2016 disponibile su https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20160713165529.pdf

RAS (2017), Deliberazione della Giunta Regionale n. 43/3 del 12.09.2017 disponibile su https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20170915102349.pdf

UE (2013), Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio. Documento disponibile su <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=IT>

UNEP (2015), Stakeholder engagement handbook