

XXVIII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

IL “NUOVO PERCORSO STRATEGICO DELLA PROGETTAZIONE INTEGRATA” IN SARDEGNA. PERCORSO ED ESITI DI ALCUNE SIGNIFICATIVE ESPERIENZE DI PROGETTO IN AREE RURALI.

Milena LECCA

Dipartimento di Ingegneria del Territorio, Università di Cagliari, via Marengo 3, 09123 Cagliari

SOMMARIO

Scopo del presente contributo è quello di illustrare i risultati raggiunti a livello locale dalle politiche e dalle strategie di sviluppo promosse in questi ultimi anni dall’Unione Europea e messe in atto in Sardegna attraverso il “nuovo percorso strategico della Progettazione Integrata”. Nello specifico, si illustrerà il lavoro di due partenariati di progetto, operanti nella principale area rurale della Sardegna meridionale, dai quali sono scaturiti i due Progetti Integrati di Sviluppo denominati rispettivamente “Paesaggio, cultura e gusto nel sistema rurale del Sud Sardegna” ed “Industria, commercio e servizi dell’area centrale”.

Tali esperienze, condotte seguendo percorsi ufficialmente separati ma nella realtà intrinsecamente correlati tra loro, sono infatti risultate tra le più significative in riferimento alle finalità generali del processo di Progettazione Integrata non solo per l’ampia rispondenza agli obiettivi previsti per l’ambito territoriale di riferimento ma anche e soprattutto per l’alto livello di partecipazione da parte del sistema imprenditoriale locale, costituito da alcune entità già di rilievo nel sistema produttivo del territorio unitamente ad un complesso di piccole imprese che si è dimostrato fortemente motivato a cogliere questa occasione per costruire o migliorare le proprie attività in un’ottica unitaria di perseguimento dello sviluppo sostenibile a livello locale.

1 IL NUOVO PERCORSO STRATEGICO DELLA PROGETTAZIONE INTEGRATA IN SARDEGNA

Il *nuovo percorso strategico per la Progettazione Integrata* è stato ufficialmente avviato dalla Regione Sardegna nel dicembre 2004 con l'approvazione delle disposizioni contenute nel Complemento di Programmazione del P.O.R. 2000-2006. Esso è poi partito in termini operativi nella primavera del 2005 per terminare nel dicembre del 2006.

Questo nuovo percorso nasce dalla insoddisfazione manifestata nei confronti degli esiti del primo ciclo di Progetti Integrati Territoriali realizzato a partire dal 2001, dal quale vennero ammessi a finanziamento 13 progetti che però dimostrarono subito una scarsa integrazione reale tra le operazioni finanziate e la pressoché totale assenza del contributo degli investimenti privati.

Si pensò pertanto, dopo la riprogrammazione intermedia del P.O.R. Sardegna, avviare un nuovo processo per la formazione dei Progetti Integrati basato sul coinvolgimento diretto e sulla maggiore responsabilizzazione delle Amministrazioni provinciali e locali, delle rappresentanze di interessi e della società civile e sul rafforzamento del sistema organizzativo e tecnico a sostegno della formazione dei progetti (in riferimento alla necessità di una maggiore qualità dei stessi) con la strutturazione di unità sia tecniche che di coordinamento, al fine di garantire il massimo coinvolgimento dei potenziali attori in gioco. L'obiettivo generale era non tanto promuovere un ulteriore intervento pubblico che si sovrapponesse ai precedenti, quanto mettere a sistema e ricucire, ove necessario, le iniziative esistenti, integrandole con altre in grado di rafforzarne l'impatto.

Ingenti e di diversa provenienza erano le risorse finanziarie messe in campo: poco meno di 700 milioni di euro di cui circa 200 rivolti alla realizzazione di opere pubbliche, circa 100 alla formazione nelle imprese e per la creazione di lavoro autonomo ed i rimanenti 400 al potenziamento ed al miglioramento della competitività per le imprese dei settori dell'industria, dell'artigianato, dei servizi, delle filiere agroalimentari, del turismo sostenibile e della pesca. Si è trattato per oltre l'80% di fondi del P.O.R. Sardegna mentre la quota rimanente arriva per il 7,5% circa dal Fondo per le Aree Sottosviluppate e dagli Accordi di Programma Quadro, per oltre il 5% dai fondi della programmazione negoziata e per il restante 4,5% da fondi regionali.

1.1 Le fasi del processo di Progettazione Integrata

Il processo attivato è stato portato avanti secondo un'articolazione in tre fasi che possono essere sinteticamente definite di conoscenza, di informazione e di partecipazione.

La fase di conoscenza, che ha preso avvio nel gennaio 2005 e che si è conclusa nell'aprile 2006, ha visto l'individuazione del quadro di riferimento per la successiva definizione dei

Progetti Integrati di Sviluppo e si è concretizzata nella elaborazione, anche mediante un complesso percorso di analisi e ascolto del territorio, di otto rapporti d'area con i quali sono stati definiti per ogni ambito provinciale le problematiche locali nonché gli obiettivi, le strategie e le azioni prioritarie di sviluppo.

La seconda fase, quella di informazione, ha visto lo svolgimento di numerosi incontri informativi, indirizzati in una prima fase agli amministratori locali e successivamente agli attori privati, durante i quali si sono spiegati i principi del processo della Pianificazione Integrata preparandosi alla fase successiva, decisamente più operativa. Parallelamente, la Regione pubblicava il Quadro Unitario per la Progettazione Integrata, che ha rappresentato lo schema di riferimento, in termini di articolazione settoriale e territoriale, per la predisposizione dei Progetti Integrati. Qui sono state definite, nello specifico, le possibili tipologie di progetto, gli ambiti settoriali/tematici a cui le proposte progettuali avrebbero dovuto far riferimento, i modi ed i tempi secondo cui gli interessati avrebbero potuto presentare domanda di partecipazione ai diversi partenariati di progetto, come si sarebbe proceduto alla costituzione operativa di questi partenariati, come si sarebbero svolte le fasi successive di elaborazione e presentazione dei Progetti Integrati di Sviluppo

La terza ed ultima fase, quella della partecipazione, ha visto susseguirsi i due momenti principali del processo della Progettazione Integrata: la presentazione a giugno 2006 delle manifestazioni di interesse da parte dei privati e degli enti pubblici e, successivamente alla creazione degli specifici partenariati, la fase di redazione dei diversi progetti, che si è conclusa nel dicembre 2006 con la loro consegna alla Regione.

1.2 Organismi partenariali e tecnici a servizio della Progettazione Integrata

Per dar vita a questo nuovo processo della Progettazione Integrata furono individuati e organizzati specifici organismi, partenariali e tecnici, con il compito di indicare gli indirizzi strategici di sviluppo del territorio e garantire il necessario consenso sociale.

Si è trattato, nello specifico, delle seguenti strutture.

Laboratori Territoriali di Progettazione. Si tratta di gruppi di lavoro con competenze multidisciplinari costituiti da agenti di sviluppo e da rappresentanti delle amministrazioni regionale e provinciali. Sono stati creati in ognuno degli otto ambiti provinciali della Sardegna per definire le linee strategiche generali di sviluppo dello specifico contesto territoriale di riferimento, per far emergere le potenzialità presenti e per trasformarle in progetti di sviluppo. I Laboratori, in particolare, hanno avuto il compito di elaborare i Rapporti d'Area Provinciali, di predisporre (anche a seguito dell'analisi e dell'ascolto del territorio, quest'ultimo effettuato soprattutto attraverso le interviste agli stakeholders maggiormente rappresentativi dei settori sociale, economico, istituzionale) le linee di indirizzo ed i quadri di riferimento dei Progetti Integrati di Sviluppo Territoriale, di informare

ed orientare i Partenariati di Progetto che hanno il compito di formulare ed elaborare i Progetti Integrati di Sviluppo Territoriale.

Nella fase più operativa i Laboratori Territoriali si sono invece occupati dell'esame delle manifestazioni di interesse presentate, del coordinamento dei partenariati nonché dell'aiuto e del controllo dei gruppi locali per l'elaborazione dei progetti.

Gruppi Tecnici Regionali. Sono composti da tecnici e da coordinatori provenienti da diversi organismi regionali e territoriali e dai laboratori di progettazione. Loro compito è stato la predisposizione delle linee di indirizzo e dei quadri di riferimento dei Progetti Integrati di Sviluppo Regionale, la preparazione delle linee guida per l'elaborazione e la presentazione dei Progetti Integrati, i disciplinari, i bandi di gara, i formulari e la guida per la presentazione delle operazioni da inserire nei progetti. Essi hanno altresì svolto funzione di informazione e orientamento tecnico nei confronti dei Partenariati di progetto.

Gruppo Regionale di Coordinamento. È costituito dai coordinatori dei laboratori territoriali di progettazione, dai coordinatori istituzionali delle Amministrazioni provinciali e dai coordinatori dei gruppi tecnici regionali. È presieduto dal direttore del Centro Regionale di Programmazione ed è supportato dalle assistenze tecniche del PON ATAS. Il Gruppo Regionale di Coordinamento ha avuto il compito di coordinare dal punto di vista tecnico il processo della Progettazione Integrata formulando e condividendo metodologie e strumenti successivamente utilizzati per la realizzazione delle specifiche fasi ed attività.

Tavoli di partenariato. Hanno rappresentato il luogo d'incontro tra le istituzioni ed il sistema economico e sociale con lo scopo di far maturare scelte più rispondenti agli interessi ed ai bisogni dei territori di riferimento. Il modello di gestione della Progettazione Integrata ha previsto la strutturazione di un Tavolo di Partenariato Regionale e di Tavoli di Partenariato Provinciali. Il primo ha avuto il compito di individuare le priorità territoriali e settoriali da adottare per la definizione del quadro d'insieme dei Progetti Integrati, valutandone la coerenza con la programmazione regionale, e di fornire indirizzi per la formulazione dei Progetti Integrati di Sviluppo Regionale. I tavoli di partenariato provinciali hanno invece funzionato con natura assembleare operando come luogo di cooperazione, confronto e riflessione strategica sulle politiche di sviluppo del territorio. Essi hanno contribuito a formulare strategie, orientamenti ed indirizzi per la Progettazione Integrata, a verificare ed approvare i Rapporti d'area provinciali elaborati dai Laboratori Territoriali di Progettazione e gli indirizzi per la formulazione dei Progetti Integrati di Sviluppo Territoriali.

Tutti insieme questi organismi hanno dunque gestito la fase operativa della Progettazione Integrata, mettendo in piedi un complesso modello organizzativo articolato sui due livelli di concertazione e gestione, quello regionale e quello provinciale, rispetto ai quali hanno svolto compiti e funzioni diverse ma tra loro complementari.

Ad essi va poi affiancato il Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, operativo presso il Centro Regionale di Programmazione, il quale nell'ambito della

Progettazione Integrata ha avuto il compito di predisporre i modelli per la valutazione delle proposte di Progetti Integrati (griglie e criteri di valutazione, indicatori e modalità di attribuzione dei punteggi) e di fornire assistenza tecnica ai Responsabili di Misura per la formulazione dei modelli di valutazione dei singoli bandi per la selezione delle operazioni inserite nei Progetti Integrati.

1.3 Azioni di Sistema, Progetti Regionali e Progetti Territoriali

Il Quadro Comunitario di Sostegno ha definito i Progetti Integrati come “un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario”. Partendo da definizione, il processo della Progettazione Integrata della Regione Sardegna ha previsto tre tipologie progettuali, che si differenziano in base all’ambito di riferimento: le Azioni di Sistema, i Progetti Integrati di Sviluppo Regionale e i Progetti Integrati di Sviluppo Territoriale.

Le Azioni di Sistema identificano specifici interventi da attuarsi a sostegno dei Progetti Integrati Regionali e Territoriali con lo scopo di promuovere in maniera integrata il territorio e le sue risorse.

Finora sono state individuate tre Azioni di Sistema, denominate rispettivamente “Territori di Sardegna”, “Sistemi innovativi di accoglienza dei turisti nelle aree rurali e montane” e “Grandi attrattori turistici”.

La prima nasce con l’obiettivo di valorizzare e promuovere l’offerta turistica insieme alle produzioni artigianali e agroalimentari delle singole regioni storiche della Sardegna. Suo obiettivo è quello di realizzare, per ciascuna regione storica, marchi territoriali per prodotti e servizi. Si è pertanto proceduto all’identificazione di quei territori che più di altri presentano valori identitari condivisi dalle comunità locali ma già riconoscibili all’estero e che possano essere utilizzati come “marcatori di identità” dei prodotti locali. Per questi l’Azione di Sistema ha previsto a livello regionale la creazione di una rete di punti di promozione da localizzarsi negli aeroporti e nei punti di maggiore presenza di turisti mentre, a livello nazionale ed internazionale, sono stati individuati punti di promozione nelle maggiori città italiane e nelle più importanti capitali europee.

La seconda Azione, denominata “Sistemi innovativi di accoglienza dei turisti nelle aree rurali e montane” si è posta come obiettivo quello della sperimentazione nelle aree interne della Sardegna di forme innovative di ospitalità. Nello specifico si è fatto riferimento a sistemi quali la Domo Amiga (casa amica), che si pone come punto unico, fortemente caratterizzato e facilmente riconoscibile, per la fornitura di un insieme di servizi per il turista (accoglienza, ricettività, punto di informazione turistica e culturale, emporio di prodotti sardi legati al territorio e punto di degustazione) e l’albergo rurale, inteso come tipologia ricettiva di qualità

fortemente integrata nel territorio e caratterizzata da modelli architettonici che riprendono la tradizione sarda.

La terza azione di sistema “Grandi attrattori turistici” si è invece incentrata sull’individuazione nel territorio sardo di importanti attrattori a livello turistico, come parchi tematici, centri congressi, campi da golf, da promuovere con il fine di richiamare nuovi segmenti di domanda turistica che consentano la destagionalizzazione dei flussi turistici.

Ad un livello secondario rispetto alle Azioni di Sistema, ma non per questo meno importanti, si pongono i Progetti Integrati di Sviluppo Regionale, i cui obiettivi intendono sostenere la competitività e l’attrattività della Regione a livello nazionale e internazionale. Questi progetti sono stati pertanto finalizzati al conseguimento di obiettivi considerati strategici per l’intero territorio regionale. Per questo motivo le loro proposte sono state fatte rientrare su specifici ambiti tematici (industria, artigianato e servizi, filiere e produzioni agroalimentari e della pesca, turismo sostenibile e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale, inclusione sociale, legalità e sicurezza) per i quali sono stati forniti gli obiettivi, le strategie e le azioni sui quali basarsi nella predisposizione dei Progetti Integrati.

Ai Progetti Integrati di Sviluppo Regionale si affiancano i Progetti Integrati di Sviluppo Territoriale, che sono stati promossi con l’obiettivo di accrescere lo sviluppo socioeconomico di specifici ambiti territoriali. Anche in questo caso i progetti sono stati indirizzati verso ambiti tematici ben precisi: industria, artigianato e servizi, filiere e produzioni agroalimentari, sviluppo delle aree rurali e montane, turismo sostenibile e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale, aree urbane e reti di comuni.

1.4 Aree di intervento e linee di indirizzo

Come si è già avuto modo di specificare, il processo della Progettazione Integrata ha preliminarmente fornito per ciascuna area provinciale precise indicazioni sugli ambiti di intervento e sugli elementi principali da prendere in considerazione per la predisposizione dei Progetti Integrati. Per capire il senso di tali indirizzi si può far riferimento ad esempio agli obiettivi di sviluppo dati per il livello provinciale, di seguito sinteticamente descritti:

- *Provincia di Cagliari*: sostenere la crescita di un sistema di imprese nel settore dell’artigianato tradizionale; migliorare la competitività delle filiere agroalimentari; sviluppare un sistema di offerta turistica integrata;
- *Provincia di Carbonia-Iglesias*: favorire la cooperazione tra le imprese del territorio; sviluppare standard qualitativi nelle filiere dell’agroalimentare; diversificare le attività produttive rurali; riposizionare il settore turistico;
- *Provincia del Medio Campidano*: promuovere la produzione, la trasformazione e la commercializzazione di alcune filiere agroalimentari; sviluppare le aree rurali ex minerarie, del Campidano irriguo e della Marmilla; raggiungere i requisiti di Provincia

verde;

- *Provincia di Nuoro*: rilanciare il sistema produttivo della Sardegna centrale; diversificare l'offerta turistica; incrementare la capacità di penetrazione nel mercato dei prodotti agroalimentari; creare un modello di sviluppo rurale di qualità;
- *Provincia dell'Ogliastra*: mettere a sistema le produzioni agroalimentari ogliastrine; trasformare le aree rurali in sistemi rurali; combattere le cause dello spopolamento; valorizzare i grandi attrattori ambientali e culturali;
- *Provincia di Olbia-Tempio*: valorizzare le aree rurali e montane integrandole con quelle costiere; consolidare il sistema turistico provinciale; potenziare le specificità agricole e agroalimentari del territorio gallurese;
- *Provincia di Oristano*: rafforzare le filiere agroalimentari; valorizzare le risorse delle aree rurali e montane; integrare il turismo nel contesto socioeconomico del territorio;
- *Provincia di Sassari*: favorire la crescita quantitativa e qualitativa delle filiere agroalimentari; diversificare le attività economiche delle aree rurali; migliorare e integrare l'offerta turistica delle aree costiere e delle zone interne.

1.5 I Partenariati di Progetto

I Partenariati di Progetto, gruppi di lavoro costituiti da diversi soggetti pubblici e privati, con l'obiettivo di portare a compimento la redazione dei Progetti Integrati di Sviluppo, sono stati creati a conclusione dell'iter preparatorio della Progettazione Integrata ed a seguito della definizione dei temi degli stessi Progetti Integrati. Per poterne fare parte era sufficiente risultare promotore di una o più tra le 14.000 *manifestazioni di interesse* cioè di una o più istanze progettuali di intervento che sono state messe in campo quali potenziali elementi significativi di un Progetto Integrato e che sono risultate ammissibili per questo scopo. Soggetti ammessi a partecipare ai partenariati di progetto sono stati gli Enti Locali in forma singola o associata, i privati e le imprese (anche non ancora formalmente costituite) anch'esse in forma singola o associata, le associazioni di categoria e datoriali, le organizzazioni sindacali, le associazioni ambientaliste e culturali, le rappresentanze del privato sociale, le università, i centri di ricerca, gli enti di formazione.

La formalizzazione dei diversi Partenariati di Progetto Regionali e Territoriali è avvenuta mediante la stipula di uno specifico protocollo d'intesa che ha attribuito ai vari partner compiti e ruoli ben precisi. Tra questi vi era l'impegno all'integrazione ed alla concentrazione degli interventi al fine di ridurre al minimo il numero di progetti che viaggiano singolarmente e di cogliere invece i vantaggi derivanti dalla creazione di "cluster" di imprese.

1.6 Valutazione dei Progetti Integrati

La valutazione dei 198 Progetti Integrati di Sviluppo elaborati dai Partenariati si è basata su un modello di valutazione specifico predisposto dal Nucleo di Valutazione.

Nello specifico, di ogni proposta di Progetto Integrato sono state valutate:

- la coerenza esterna del Progetto Integrato e quella delle singole operazioni con riferimento ai documenti di programmazione nazionali, regionali e provinciali;
- la coerenza interna della proposta ed in particolare l'effettiva integrazione delle operazioni, la coerenza tra l'analisi di contesto, gli obiettivi specifici e operativi, la strategia di intervento, i risultati attesi e le operazioni proposte;
- la coerenza delle singole operazioni in relazione agli strumenti di finanziamento utilizzabili;
- la fattibilità finanziaria degli interventi;
- la sostenibilità ambientale;
- la fattibilità amministrativa e il crono-programma delle operazioni;
- la definizione degli indicatori di realizzazione e di risultato

Un'ulteriore premialità di punteggio è stata data alle operazioni pubbliche localizzate in ambiti territoriali in cui gli Enti Locali hanno costituito funzioni e servizi comuni a scala intercomunale o dove erano presenti esperienze di servizi alle comunità locali a scala intercomunale o, ancora, dove sono stati sperimentate metodologie e strumenti innovativi di programmazione territoriale (ad esempio processi di Agenda 21 Locale).

Alla fine di questa fase valutativa, i Progetti Integrati che hanno avuto giudizio positivo sono stati approvati con Delibera della Giunta Regionale.

2 DUE ESEMPI SIGNIFICATIVI

Per meglio far comprendere la reale complessità che è stata riscontrata nell'elaborazione dei Progetti Integrati di sviluppo, si illustra di seguito il lavoro di due partenariati di progetto, dal quale sono scaturiti i due Progetti Integrati di Sviluppo denominati rispettivamente "Paesaggio, cultura e gusto nel sistema rurale del Sud Sardegna" ed "Industria, commercio e servizi dell'area centrale".

Questi progetti sono accomunati in primo luogo dall'interessare lo stesso ambito territoriale, identificabile come *l'hinterland rurale dell'area urbana di Cagliari*, che corrisponde alle tre regioni storiche contigue del Parteolla, della Trexenta e del Basso Campidano. In quest'area insistono 21 Comuni, con una popolazione residente complessiva di circa 80.000 abitanti, ma tra questi solo 8 presentano una popolazione superiore ai 3.000 abitanti.

Pur risentendo della vicinanza e dell'attrattività del capoluogo regionale, questo territorio presenta ancora una notevole potenzialità socioeconomica legata da un lato al mantenimento

di buoni rendimenti nelle filiere vitivinicola (con la presenza di un gruppo di cantine specializzate nelle produzioni di qualità ed in cui si concentra la quota maggiore della trasformazione delle uve e della commercializzazione), olivicola (l'area racchiude in sé le risorse olivicole più significative della Provincia), e ortofrutticola (sia il comparto orticolo che quello frutticolo costituiscono poli primari a livello regionale) e dall'altro alle possibilità di sviluppo nel settore turistico, soprattutto in relazione alla presenza in questo territorio di siti storico-culturali e paesaggistici di notevole valore e ad un paesaggio rurale di grande significato.

2.1 Il Progetto Integrato di Sviluppo Territoriale "Paesaggio, cultura e gusto nel sistema rurale del Sud Sardegna"

Questo Progetto Integrato è stato portato a termine da un Partenariato di Progetto pubblico-privato costituito dai rappresentanti di 14 Comuni, da 83 tra privati ed imprese, da due enti di formazione professionale e da cinque associazioni culturali. Il coordinamento del partenariato è stato affidato dall'Assemblea dei Partners a tre amministratori (in rappresentanza di ognuna delle tre Unioni di Comuni presenti nel territorio), ad un rappresentante di Confindustria e ad un imprenditore agricolo, mentre per la fase di redazione operativa del Progetto Integrato si è fatto ricorso alla collaborazione, resa in forma totalmente gratuita, di un gruppo di sei professionisti (tra cui la scrivente) operanti nel territorio di riferimento. Analoghe forme di collaborazione sono state attivate dal Partenariato con le Università di Cagliari e Sassari, con diversi enti regionali (tra i quali l'Ente Foreste e l'Ente Regionale di Sviluppo e Assistenza Tecnica in Agricoltura) e con altri partenariati di progetto, in particolare con "Industria, commercio e servizi dell'area centrale" e con "Nuovi materiali e metodiche ecocompatibili".

Il lavoro di elaborazione del Progetto Integrato è stato articolato in quattro fasi successive. Nella prima fase è stata effettuata l'analisi di contesto approfondendo ed integrando, ove necessario, quanto contenuto del Rapporto d'Area provinciale. Obiettivo di questa fase è stato quello di definire un quadro preliminare delle principali problematiche di sviluppo dell'area e di individuarne le strategie di miglioramento. Ciò che è stato riscontrato in maniera abbastanza chiara è che il crollo dell'agricoltura ha trascinato con sé l'intero sistema rurale ad esso correlato, ridimensionando significativamente quello che sino al allora era un sistema di sviluppo locale consolidato e funzionante, in grado di garantire e distribuire reddito. Attualmente, invece, le popolazioni locali stentano a trovare nuovi sistemi di riferimento che siano in grado di valorizzare e promuovere lo sviluppo locale e la competitività del sistema rurale.

Con la seconda fase, attuata mediante lo svolgimento di un'analisi SWOT, si sono meglio delineate le problematiche territoriali in gioco. L'analisi SWOT ha circoscritto i punti di forza e di debolezza del territorio nonché i rischi e le opportunità riscontrati, il tutto riferito a sei

tematiche: la situazione attuale del contesto territoriale, le risorse materiali e immateriali di riferimento, l'analisi di genere, l'analisi della sostenibilità ambientale, i progetti in atto correlabili con il Progetto Integrato di Sviluppo, i soggetti coinvolti nella definizione ed attuazione del Progetto Integrato di Sviluppo.

Ne è venuto fuori che uno dei principali punti di forza è dato dalla presenza di elementi di forte identità, legati alle attività agricole, alla cultura ed al paesaggio, nonché di alta qualità estetica, e la consapevolezza delle potenzialità di queste aree rurali e delle imprese che in esse operano, soprattutto in un'ottica di multifunzionalità legata al turismo rurale ed alla valorizzazione delle produzioni tipiche quali elementi di forte attrazione turistica.

Punti di debolezza sono risultati essere invece l'insufficiente ricambio generazionale, causato principalmente dalla scarsa redditività del settore agricolo, insieme alla frammentazione delle stesse aziende agricole che le rendono non adeguatamente competitive sul mercato e ad altri problemi più specifici legati ad esempio all'accesso al credito. Opportunità sono risultate essere invece la crescita dell'interesse per l'enogastronomia e per la cultura ed il paesaggio delle zone interne, il recupero dei centri storici e del patrimonio edilizio esistente, soprattutto se ispirato all'architettura sostenibile e tipica, la valorizzazione delle tradizioni e delle sagre popolari locali anche in chiave turistica. Rischi invece sono la perdita di identità del luogo, dovuto alla espansione incontrollata delle aree urbane, la perdita dell'identità culturale, dei saperi e delle abilità locali, lo scarso coordinamento fra le filiere e l'insufficiente raccordo fra le politiche di valorizzazione del sistema agroalimentare e rurale.

Esito dell'analisi SWOT è stata la definizione dei seguenti problemi specifici:

1. marcata difficoltà da parte del settore agro-rurale a reggere anche i compiti di valorizzazione e tutela del paesaggio e delle risorse ambientali, naturali, di servizio, produttive, umane presenti nel territorio considerato;
2. storico isolamento delle imprese che, particolarmente all'interno di un sistema orientato allo sviluppo sostenibile, manifestano difficoltà ad aggregarsi e ad intraprendere percorsi di integrazione, necessari anche per evitare la scomparsa e la marginalizzazione delle produzioni tipiche e dei sapori locali;
3. incapacità da parte delle risorse umane ed economiche di sostenere un percorso che conduca il territorio a concepire un nuovo sistema di sviluppo locale;
4. scarsa presenza di servizi alla popolazione, in particolare per la riduzione del disagio sociale, legati alla riduzione del reddito e del benessere, ed inadeguatezza o spesso inesistenza di servizi finalizzati al miglioramento della qualità di vita delle aree rurali;
5. scarsa capacità sia delle Istituzioni sia nel settore economico-produttivo rurale di realizzazione di una nuova strategia di programmazione e di progettualità concertata;
6. limitato sviluppo di strategie condivise per la gestione ed il potenziamento della rete dei servizi;
7. degrado e abbandono di elementi significativi del patrimonio storico, naturalistico,

ambientale e agroalimentare del territorio;

8. Perdita dell'identità culturale, dei saperi locali e della cultura agroalimentare rurale.

A ciascuno di questi problemi generali e specifici è poi stato associato un obiettivo di miglioramento. Questo ha portato alla definizione dell'obiettivo generale del Progetto Integrato e dei relativi obiettivi specifici.

Come obiettivo generale è stata identificata l'esigenza di strutturare un sistema di azioni coordinate e integrate che possano favorire lo sviluppo e la competitività del territorio con riferimento alla valorizzazione del paesaggio e della cultura, all'educazione al gusto, alla promozione del ruolo di coesione dell'impresa agricola, alla sua multifunzionalità, alla valorizzazione delle potenzialità delle attività locali, artigianali, turistiche e di servizio, da realizzarsi anche attraverso la creazione di reti di offerta che coinvolgano i diversi attori del sistema rurale.

Da questo discendono i seguenti obiettivi specifici:

1. valorizzazione del sistema del paesaggio e dell'architettura rurale del territorio considerato, da realizzarsi attraverso una serie di interventi specifici e la messa in rete di tutti i soggetti locali al fine di risolvere alcune problematiche comuni alle attività produttive del settore agroalimentare, di portare ad una qualificazione complessiva del paesaggio e dell'architettura rurale e di favorire il processo di integrazione delle attività economiche con l'ambiente e la società.
2. promozione e sviluppo, da parte delle imprese, di percorsi ed interventi di aggregazione ed associazionismo al fine di valorizzare, in un'ottica di integrazione, la competitività delle produzioni tipiche di qualità e di tutelare il patrimonio agricolo umano e fondiario, favorendo l'aumento del reddito dell'impresa agricola.
3. sviluppo e promozione di politiche mirate ad incentivare l'imprenditorialità nel settore agricolo, rurale ed artigianale sia attraverso il potenziamento delle risorse umane ed il razionale utilizzo delle risorse economiche sia mediante specifici interventi di accompagnamento e di sostegno alle imprese soprattutto nella fase di start up;
4. Potenziare, incrementare e sviluppare i servizi funzionali al miglioramento della qualità di vita delle aree rurali al fine di limitarne l'abbandono;
5. implementazione di un idoneo sistema di integrazione progettuale per l'individuazione e la scelta di strategie mirate allo sviluppo dell'offerta ricettiva rurale;
6. individuazione e sviluppo di strategie condivise per il potenziamento della rete dei servizi istituzionali e specifici per il sistema produttivo rurale; consolidamento della struttura partenariale al fine di favorire la condivisione delle scelte di pianificazione e programmazione dello sviluppo locale;
7. valorizzazione delle risorse ambientali intese sia come bene primario sia come fattore di sviluppo del territorio e di raggiungimento di un adeguato livello di qualità della vita;

8. sostegno, valorizzazione e riorganizzazione del patrimonio ambientale, delle attività culturali, degli elementi di identità dei luoghi e dei saperi locali affinché possano caratterizzare l'offerta del sistema rurale.

Con riferimento alle problematiche di cui sopra ed agli obiettivi previsti per il loro superamento, si è passati, nella terza fase, ad esaminare le manifestazioni di interesse presentate dai membri del Partenariato, a valutarne la coerenza con i principi progettuali già individuati nonché il peso rispetto alla complessità del progetto, secondo una scala di valori del tipo indispensabile – rilevante – importante - irrilevante.

Di esse è stata compiuta l'aggregazione in funzione degli obiettivi progettuali precedentemente identificati consentendo l'esplicitazione delle strategie progettuali:

- attuazione di interventi volti a riqualificare l'intero sistema del paesaggio e dell'architettura rurale, a valorizzare e potenziare le risorse comuni e delle imprese in un'ottica di multifunzionalità e di sistema per migliorare le condizioni complessive di servizio e di vita nell'area;
- contrasto del declino socioeconomico dell'area, a tal scopo diventa fondamentale incrementare il livello dei servizi e la qualità della vita, anche per arginare le tendenze all'emigrazione, allo spopolamento, alla migrazione verso i centri urbani principali, e permettere migliori condizioni complessive di vita alle popolazioni;
- promozione dell'agricoltura con le sue microfilieri, in quanto costituiscono l'elemento economico di riferimento principale. In particolare, risulta indispensabile per alcune microfilieri agroalimentari individuare una migliore collocazione competitiva dei prodotti attraverso azioni di sistema che valorizzino, nel contempo, le funzioni di base ed i servizi del territorio;
- creazione di un unico sistema integrato di offerta turistica, che armonizzi le importanti risorse naturali, culturali e produttive del territorio, ma che valorizzi anche le differenze interne al sistema territoriale.

In definitiva, ne è risultata una chiara e reciproca corrispondenza tra gli obiettivi principali del Progetto Integrato (valorizzazione del paesaggio rurale, promozione delle produzioni tipiche locali, potenziamento offerta ricettiva rurale, valorizzazione delle risorse ambientali e agroalimentari e valorizzazione del patrimonio culturale) ed il numero degli interventi considerati insieme al fatto che gli altri obiettivi con le relative operazioni rappresentano elementi di completamento e cementazione del sistema partenariale.

Basandosi sulle scelte strategiche definite, nel Progetto sono state anche preventivamente ipotizzate le priorità temporali della sua attuazione, che fanno riferimento a tre fasi.

La prima fase prevede il coinvolgimento, in forma diretta, delle istituzioni pubbliche territoriali direttamente interessate (enti locali, enti strumentali regionali, strutture provinciali) che sono chiamate a definire precisi accordi finalizzati principalmente alla rinaturalizzazione, valorizzazione, tutela e fruizione del patrimonio paesaggistico e naturalistico. Parallelamente

è prevista la costituzione in rete delle imprese, elemento che assume notevole valenza non solo sotto il profilo del potenziamento produttivo (dato che le microimprese e le microfiliere da sole manifestano serie difficoltà di presenza nel mercato) ma anche sotto il profilo organizzativo, di miglioramento della qualità, di acquisizione di servizi reali, di potere contrattuale.

Ancora in questa prima fase è prevista la formalizzazione definitiva dei numerosi Accordi di Cooperazione stipulati tra il Partenariato di Progetto ed i soggetti che sono stati coinvolti nella fase di redazione del Progetto Integrato (nonché con altri soggetti, qualora necessario) . Tra i tanti possono essere citati:

- L'Associazione Nazionale Architettura Biologica. L'Accordo prevede la promozione di azioni finalizzate alla tutela ed alla preservazione delle risorse ambientali ed all'attivazione di politiche per lo sviluppo sostenibile; al rispetto dell'integrità biologica dell'uomo, alla riduzione dell'inquinamento indoor ed outdoor e delle fonti edilizie di contaminazione e avvelenamento degli ambienti; alla riduzione delle emissioni inquinanti in atmosfera e del consumo di risorse non rinnovabili; alla conservazione e tutela dei paesaggio rurale.
- La Coldiretti. L'Accordo promuove la permanenza delle attività agricole nell'ambito rurale attraverso il miglioramento della qualità di vita e la creazione di adeguate condizioni atte a migliorare il reddito degli imprenditori agricoli;
- La Scuola di Formazione e Aggiornamento dell'Amministrazione Penitenziaria e di Polizia Penitenziaria. L'Accordo mette in atto azioni per la formazione degli operatori a salvaguardia del patrimonio rurale, per l'erogazione di servizi, conoscenze e strumenti di sostegno allo sviluppo del territorio, per l'erogazione di servizi alla persona ed alla collettività.
- Il Centro Regionale di Formazione Professionale Agricola. L'Accordo prevede la creazione di percorsi di formazione sul settore agro-alimentare e sul settore del turismo rurale rivolti sia a operatori agrituristici che del turismo equestre che trattino tematiche di storia della Sardegna, attività culturali, artigianali ed economiche, studio e conoscenza del territorio;

La seconda fase di attuazione del Progetto Integrato prevede il perseguimento degli obiettivi di consolidamento e di miglioramento in termini qualitativi. Essa infatti ipotizza la realizzazione di alcuni interventi fondamentali per il futuro sviluppo del sistema imprenditoriale rurale e della capacità delle stesse imprese di portare avanti un processo di sviluppo che le ponga in una posizione di rilievo non solo nel mercato regionale ma anche in quelli nazionale ed estero. Si tratta ad esempio di attivare processi di certificazione (ISO, ambientali e produttive), di studiare marchio comuni che caratterizzino le produzioni e che diano maggiore visibilità e riconoscibilità al prodotto; di attivare piani di marketing territoriale che consentano la promozione dei servizi e dei prodotti a livello locale, regionale,

nazionale ed europeo. Sempre all'interno della seconda fase sono previste azioni di professionalizzazione, qualificazione ed aggiornamento per gli operatori di settore in riferimento ai diversi settori produttivi: agricolo, agroalimentare, turistico, sociale, ecc.

La terza fase prevede la promozione del territorio e dei suoi prodotti sui mercati nazionali ed esteri. Di fatto le azioni che caratterizzano questa fase sono la promozione dei servizi territoriali (ad esempio quelli relativi al turismo sociale, rurale, ambientale, paesaggistico e naturalistico), la promozione dei prodotti agroalimentari e lattiero-caseari (reti delle diverse microfilieri produttive) e dei prodotti artigianali tipici locali insieme all'ampliamento del mercato di commercializzazione e vendita dei prodotti.

A queste tre si può aggiungere una quarta fase, certamente più ambiziosa delle precedenti, atta a rendere possibile l'esportazione sul territorio nazionale e transnazionale del modello sperimentato a livello locale attraverso l'attivazione di gemellaggi e l'ospitalità di gruppi di studio.

2.2 Il Progetto Integrato di Sviluppo Territoriale "Industria, commercio e servizi dell'area centrale"

Questo Progetto Integrato è stato portato a termine da un Partenariato di Progetto con maggioranza privata, costituito dai rappresentanti di soli 4 Comuni e da ben 87 tra privati ed imprese. Il coordinamento del partenariato è stato affidato dall'Assemblea dei Partners a due amministratori, ad un rappresentante di Confartigianato ed a due imprenditori. Anche in questo caso per la fase di redazione operativa del Progetto Integrato si è fatto ricorso alla collaborazione gratuita di professionisti operanti nel territorio di riferimento. È strettamente collegato al Partenariato di Progetto "Paesaggio, cultura e gusto nel sistema rurale del Sud Sardegna" non solo perché entrambi fanno riferimento allo stesso ambito territoriale ma anche perché in esso sono confluite le manifestazioni di interesse delle imprese che operano nel settore della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli e che, nel presentare progetti di potenziamento delle loro strutture di produzione degli stessi, hanno partecipato anche all'altro gruppo di lavoro.

Anche in questo caso, il lavoro di elaborazione del Progetto Integrato è stato articolato in quattro fasi successive. Nella prima fase è stata effettuata l'analisi di contesto aggiornando anche qui i contenuti del Rapporto d'Area provinciale. Ne è venuto fuori che l'area, pur caratterizzandosi per una serie di elementi di vantaggio riconducibili essenzialmente alla vicinanza del territorio al capoluogo, presenta forti criticità derivanti dal fatto che il sistema produttivo è frammentato in aziende di ridotte dimensioni e distribuito in maniera non omogenea. Questa circostanza, unita ad una poco diffusa consapevolezza del bisogno di supporto specialistico per le esigenze d'impresa non hanno favorito il potenziamento dei servizi a queste necessari.

La successiva analisi SWOT ha confermato ed esplicitato queste questioni. Nonostante l'analisi dei punti di forza abbia ad esempio evidenziato la presenza di produzioni agroalimentari di nicchia e ad elevata qualità, gestite da aziende di eccellenza spesso ben presenti nei mercati internazionali, l'analisi dei punti di debolezza ha mostrato la quasi totale assenza di cultura di gestione manageriale d'impresa, un basso livello di innovazione nei processi produttivi, una scarsa propensione all'aggregazione tra imprese e all'attivazione di sinergie comuni, la difficoltà nell'accesso al credito ed al microcredito di impresa, l'assenza di azioni di marketing territoriale.

Da questa analisi sono pertanto scaturiti i seguenti problemi:

1. scarsa propensione all'aggregazione tra imprese sia per fattori socioculturali, che indirizzano verso l'individualismo imprenditoriale, sia per l'assenza di una spiccata cultura manageriale;
2. carenza di servizi materiali ed immateriali alle imprese; difficoltà di accesso ai servizi del credito ed ai canali di finanziamento per le piccole e medie imprese;
3. difficoltà nell'azione di valorizzazione del territorio e del suo tessuto produttivo, anche quando questo è costituito da prodotti tipici o di nicchia;
4. bassa capacità competitiva delle imprese, spesso legata alla carenza di cultura imprenditoriale, al basso livello di innovazione nei processi produttivi, all'insufficiente diffusione dei sistemi di gestione e di qualità.

L'obiettivo generale del Progetto Integrato è pertanto indirizzato verso il miglioramento della competitività complessiva del tessuto produttivo e del territorio. Tale miglioramento infatti potrà comportare una crescita graduale e continua del tessuto imprenditoriale, delle opportunità di business delle imprese, della qualità e della quantità dei servizi, dei livelli occupativi ed in generale delle opportunità di sviluppo complessivo, con riflessi importanti anche sulla qualità della vita. La presenza di importanti risorse paesaggistiche, ambientali, architettoniche, storico-archeologiche e culturali dovrà altresì costituire il contesto territoriale a cui fare riferimento nell'ambito della strategia di potenziamento del tessuto produttivo.

Gli obiettivi specifici di miglioramento individuati relativamente a questa problematica generale sono:

1. la promozione di reti di impresa per la condivisione di servizi comuni e la creazione di poli produttivi nei settori trainanti del territorio (parchi di imprese);
2. il miglioramento dell'offerta di servizi a scala locale, in particolare delle forme di accesso al credito, nonché il potenziamento di servizi per l'internazionalizzazione, il marketing e l'orientamento al mercato;
3. la valorizzazione del tessuto produttivo locale, dei suoi prodotti tipici, degli antichi mestieri e delle attività tradizionali e la conseguente strutturazione di azioni di marketing per incentivare l'interesse verso la cultura, le tradizioni del territorio e dei suoi prodotti tipici;

4. l'aumento delle competenze specialistiche legate alle peculiarità del tessuto produttivo locale nonché la crescita della capacità di management e di organizzazione aziendale (con riferimento anche a sistemi di controllo di gestione, ad organizzazione per processi ecc.).

L'esame delle manifestazioni di interesse e la loro valutazione ha infine portato ad identificare le seguenti strategie progettuali:

- valorizzazione delle competenze e delle capacità produttive esistenti, attraverso la sensibilizzazione verso forme di collaborazione e di integrazione produttiva tra le aziende, e creazione di una rete organica di imprese capace di sviluppare sinergie e di muoversi sui mercati più favorevoli con una massa critica adeguata all'ottenimento dei necessari ritorni economici e reddituali;
- creazione di poli o centri di produzione dislocati sul territorio, con particolare riguardo all'artigianato tipico, tradizionale ed artistico nonché al settore agroalimentare, abbattendo le storiche barriere culturali che rendono difficile l'attivazione di adeguate forme di collaborazione tra imprese;
- utilizzo decentrato sul territorio delle competenze e delle professionalità esistenti per l'offerta di servizi integrati e per la creazione di punti baricentrici intermedi rispetto alle infrastrutture del capoluogo;
- valorizzazione dell'identità dei prodotti tipici sia attraverso la creazione di poli o centri di produzione dislocati sul territorio (artigianato tipico, tradizionale ed artistico, agroalimentare), sia attraverso la valorizzazione delle componenti culturali e di immagine dei prodotti;
- costituzione di poli produttivi specialistici capaci di inserirsi, con un marchio proprio, con un segno di autenticità e qualità delle proprie produzioni, nella scia virtuosa delle aziende di eccellenza che rappresentano un valido ed efficace cuneo di penetrazione nei mercati;
- valorizzazione delle competenze produttive attraverso l'innalzamento della cultura d'azienda per coniugare al meglio lo sviluppo delle produzioni tipiche con le esigenze reddituali dell'impresa;
- attivazione di azioni mirate di marketing territoriale, di promozione degli attrattori naturali del territorio e di valorizzazione delle produzioni locali con l'obiettivo di favorire l'integrazione di tutte le componenti necessarie a mettere in moto processi virtuosi di attrazione dei flussi turistici nell'intero arco dell'anno;
- valorizzazione delle produzioni di eccellenza attraverso una politica di immagine coordinata atta a promuovere l'identità delle zone d'origine;
- introduzione in forma diffusa dei sistemi di qualità nei processi aziendali al fine di far crescere il livello qualitativo delle produzioni e dei servizi nel loro complesso e acquisire maggiore consapevolezza della necessità di un miglioramento generale

dell'organizzazione aziendale

- promozione di meccanismi per la diffusione dell'innovazione tecnologica nei processi produttivi con il duplice obiettivo di conseguire economie e di far acquisire alle produzioni alti livelli di qualità spendibili sul mercato.

3 CONCLUSIONI

L'esperienza della Progettazione Integrata nei territori rurali della Sardegna meridionale ha subito generato effetti positivi.

Tra queste positività vale la pena sottolineare prima di tutto come l'attività dei partenariati abbia avuto il merito di mettere a dialogare e ad operare fattivamente tra di loro territori che storicamente si sono dimostrati sempre poco collaborativi, e questo soprattutto grazie alle scelte fatte in sede di composizione dei Comitati di Coordinamento. In particolare per il Partenariato di "Paesaggio", questa operazione si è conclusa con la nomina all'interno del suo Comitato di Coordinamento di un rappresentante di ognuna delle tre regioni storiche e delle tre Unioni di Comuni che attualmente ne sono l'espressione amministrativa.

Ed altrettanto positivo è stato il modo con il quale è stato ripagato l'impegno profuso dai vari partner, dai Comitati di Coordinamento e soprattutto dai Gruppi Tecnici. In particolare il Progetto "Paesaggio, cultura e gusto" ha infatti ottenuto da parte del Nucleo Regionale di Valutazione il punteggio più alto (85 punti su 100), tra i 198 progetti presentati, dimostrando così la valenza del lavoro svolto e dei risultati progettuali ottenuti.

Ed è anche sull'onda dell'entusiasmo per questi esiti che i componenti dei due partenariati hanno riconosciuto l'opportunità che molte delle problematiche territoriali individuate nella redazione dei Progetti Integrati, e che sono state identificate come limiti alla prospettiva di sviluppo dell'area di riferimento, possano invece essere più facilmente gestite e risolte ricorrendo a sistemi di cooperazione pubblico/privato, attraverso le quali definire e condividere interessi, competenze e conoscenze finalizzate a realizzare iniziative di valorizzazione e di promozione e di sviluppo locale.

Nell'immediato la questione è stata risolta dall'Assemblea del Partenariato che ha chiesto ed ottenuto il mantenimento dell'operatività delle strutture partenariali (cioè del comitato di coordinamento e soprattutto del gruppo tecnico), in quanto la grande attenzione posta soprattutto dalle imprese private alle possibili conseguenze operative del processo della Progettazione Integrata rendevano necessario continuare ad avere garanzie di riferimenti certi e riconosciuti.

Contemporaneamente però gli stessi partner hanno dato mandato al Comitato di Coordinamento affinché si facesse portavoce della volontà di procedere con la stabilizzazione del gruppo partenariale attraverso la realizzazione di una struttura stabile, con funzioni di agenzia di sviluppo, attraverso la quale razionalizzare ed organizzare fra di loro gli interventi

e le attività dei diversi soggetti del Partenariato di Progetto, fornendo nel contempo supporto tecnico-amministrativo per la fase di esecuzione delle singole proposte progettuali.

Si è così arrivati all'ipotesi di organizzazione di una struttura consortile pubblico/privata, per ora finanziata interamente dai suoi stessi componenti, i cui principali obiettivi sono ovviamente il coordinamento degli interventi degli enti pubblici e dei soggetti privati nel rispetto degli obiettivi e delle strategie del Progetto Integrato, l'assistenza tecnica alle imprese soprattutto in occasione dei bandi di finanziamento, l'informazione puntuale e precisa verso i partners e, soprattutto, l'attivazione di procedure per la condivisione di scelte e di azioni singole e comuni, al fine di garantire un'adesione partecipata ed efficace al progetto unitario.

ABSTRACT

This paper intends to explain the “new strategic course of the integrated planning” brought ahead in the last years in Sardinia and the job made by two partnerships for building the integrated projects “Landscape, culture and taste in the rural system of the South Sardinia” and “Industry, commerce and services of the central area”.

These experiences of cooperative project, officially conducted following separate ways (but intrinsically correlated among them), were result among the most meaningful in reference to the general finalities of the process of integrated planning both for the ample correspondence to the local development objectives and for the high-level of presence from the local entrepreneurial system, constituted by some entities of relief in the productive system of the territory together with a complex of small enterprises that is strongly motivated to catch this occasion to build or to improve their own activities in an unitary optics of pursuit of the sustainable development at the local level.