

Programma quadro “Qualità istituzionale: disegnare l’organizzazione, sviluppare le competenze, rafforzare le leve di gestione per rendere efficaci le politiche della Regione Autonoma della Sardegna”

Convenzione Formez PA- Regione Autonoma della Sardegna

Progetto Qualità.due_E

“La qualità dell’organizzazione: processi e ruoli”

POR Sardegna FSE 2014- 2020

Asse 4 – Capacità istituzionale e amministrativa

Azione 11.3.3 Azioni di qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholders



Laboratorio di Miglioramento Processi partecipativi di sviluppo territoriale

Report finale

1. Premessa

Il Progetto Qualità.due_E ha avuto l'obiettivo di contribuire al miglioramento della capacità istituzionale dell'Amministrazione regionale attraverso l'analisi e il miglioramento di alcuni processi strategici rispetto alle politiche regionali con azioni mirate al rafforzamento dell'integrazione tra le strutture coinvolte e alla sperimentazione di modalità integrate di presa delle decisioni.

L'intervento, che ha avuto inizio a settembre 2016 e le cui attività si concludono a luglio 2017, ha previsto due linee di Azione: la prima dedicata all'analisi e al miglioramento del funzionamento del Comitato di Coordinamento delle Direzioni generali; la seconda dedicata ad alcuni processi significativi in termini di strategicità/criticità e di necessaria integrazione per la loro attuazione. Complessivamente sono stati analizzati 6 processi nell'ambito di laboratori articolati in incontri di co-progettazione, workshop e attività di affiancamento on the job ai quali hanno partecipato oltre ai Direttori Generali, i Direttori di Servizio e i funzionari della Regione Autonoma della Sardegna interessati agli ambiti di lavoro individuati.

Il presente documento illustra gli obiettivi, le attività svolte e i risultati del **Laboratorio di Miglioramento "Processi partecipativi di sviluppo territoriale"**.

2. Obiettivi e attività svolte nell'ambito del Laboratorio di Miglioramento "Processi partecipativi di sviluppo territoriale"

2.1 Inquadramento e obiettivi del Laboratorio

Ascolto territoriale, co-progettazione e co-decisione: queste le parole chiave dell'approccio alla Programmazione Territoriale (PT) che la Regione Sardegna ha deciso di adottare nel ciclo di programmazione 2014-2020. Le decisioni si prendono a partire dai territori, con i territori e nei territori che diventano, dunque, i protagonisti del processo di sviluppo territoriale. Protagonismo che si basa sul coinvolgimento delle autonomie locali e dei rappresentanti del mondo economico e produttivo e si sostanzia in alcune azioni fondamentali e strettamente interconnesse:

- i territori, considerati in scale sovralocale alle Unioni dei Comuni e alle Comunità Montane, hanno la responsabilità di *mettersi insieme* per affrontare i problemi su scala locale, costruendo strategie territoriali di tipo integrato, che vadano oltre quelle del singolo confine comunale;
- la Regione Sardegna si pone in ascolto delle esigenze degli Amministratori, delle imprese e delle comunità del territorio e lo fa organizzando giornate informative e appositi laboratori di ascolto per e con le imprese del territorio, anche grazie alla collaborazione del sistema camerale;
- Regione Sardegna e Amministrazioni territoriali, siedono congiuntamente nei Tavoli tematici per co-progettare e declinare sempre più finemente le esigenze del

territorio, tradotte poi in progettualità condensate in un Progetto di Sviluppo Territoriale (PST), coerente con il fabbisogno territoriale (non solo dunque dei fabbisogni intercettati dagli Amministratori, ma anche di quelli espressi dal tessuto socio-economico);

- le Amministrazioni territoriali sono i soggetti attuatori degli interventi di cui il PST si sostanzia e diventano corresponsabili dell'attuazione degli stessi, anche configurandosi come Centrale Unica di Committenza.

Non più tempi incerti per l'attuazione dei progetti, ma definiti in massimo 36 mesi dalla sottoscrizione della Convenzione Attuativa. Non più una logica mono-fondo ma una logica pluri-fondo. Non più il bando come strumento unico per operare delle scelte ma un atto di programmazione: a seguito di percorsi di co-progettazione e di co-decisione, cioè, si possono fare delle scelte purché motivate con un atto di programmazione e, successivamente, si costruiscono dei bandi "territorializzati" destinati prioritariamente al sistema produttivo privato del territorio. Si assiste, in questo senso, ad un cambio di passo nell'approccio allo sviluppo territoriale che, se condiviso da tutti gli attori coinvolti lungo i processi di sviluppo, porterebbe ad un vero e proprio cambio di **"paradigma"**, costituendo un termine di riferimento generale.

E proprio dall'esigenza di diffondere in Regione Sardegna il "nuovo paradigma" per l'attuazione della politica regionale per lo sviluppo locale, individuata nel PRS come "Strategia Regionale per le Aree Interne - Programmazione Territoriale", e dalla consapevolezza della necessità di migliorare l'interfaccia tra Direzioni Generali del Sistema Regione, al fine di presentarsi con una "voce" unica ai territori, è nato il Laboratorio di Miglioramento "Processi partecipativi di sviluppo territoriale". Obiettivo del Laboratorio, il cui oggetto di lavoro è stato individuato dal Comitato di coordinamento delle Direzioni Generali (CCDG) del Sistema Regione e la cui "guida" è stata affidata al Centro Regionale di Programmazione, è stato migliorare il raccordo interdirezionale, anche attraverso la revisione del processo di definizione, gestione e attuazione di un Progetto di Sviluppo Territoriale (PST), l'individuazione di soluzioni migliorative e la loro sperimentazione.

Pertanto, sono stati coinvolti direttamente diversi Direttori Generali, Dirigenti, Funzionari, Autorità di Gestione, Unità di progetto del Sistema Regione, impegnati a vario titolo lungo il processo, nonché alcuni testimoni delle Unioni dei Comuni/Comunità Montane di cui, lungo il laboratorio, sono stati presi in esame i processi di sviluppo territoriale.

2.2 Attività svolte e metodologie adottate

I lavori laboratoriali sono stati impostati alternando attività desk, on the job e workshop facilitati, tutti co-progettati con il Centro Regionale di Programmazione. Più in dettaglio, sono stati realizzati:

- la mappatura desk del processo di definizione, attuazione e gestione di un PST;

- 3 workshop facilitati di revisione critica del processo a partire dall'analisi di un "caso" concreto, ovvero del *Processo di definizione e attuazione del PST La città dei Paesi – UdC Alta Gallura e Gallura*;
- 1 workshop facilitato di co-progettazione delle soluzioni migliorative individuate (strumenti e dispositivi organizzativi);
- 2 workshop facilitati di implementazione di una delle soluzioni migliorative individuate su un "caso" concreto, ovvero sull'Area di rilevanza strategica SIC Su Suercone;
- la modellizzazione e l'ottimizzazione del processo di definizione, attuazione e gestione di un PST con integrazione delle modifiche proposte lungo i workshop dai partecipanti;
- 2 interviste ai referenti dei due Soggetti Attuatori finalizzate a raccogliere la loro "testimonianza".

La metodologia di facilitazione scelta è stata il Metaplan ®, utile per la gestione dei processi di comunicazione nei gruppi di lavoro in quanto consente di condurre una discussione, raccogliendo, selezionando e omogeneizzando i diversi contenuti espressi dai partecipanti, anche grazie al supporto delle tecniche di visualizzazione.

Nel prossimo paragrafo, si presentano sinteticamente i principali risultati del Laboratorio; per maggiori dettagli si rimanda agli allegati.

3. I risultati del Laboratorio

I risultati prodotti lungo i lavori del Laboratorio sono sostanzialmente aggregabili in due macrocategorie:

- la modellizzazione e l'ottimizzazione del processo di definizione, attuazione e gestione di un Progetto di Sviluppo Territoriale (PST), operate attraverso la revisione critica del processo e l'individuazione di soluzioni migliorative;
- l'implementazione di alcune soluzioni migliorative individuate, in particolare:
 - l'attivazione, la progettazione e la sperimentazione del Tavolo Tecnico Regionale di raccordo interdirezionale, finalizzato alla progettazione dei lavori dei Tavoli Tematici;
 - la revisione partecipata dei modelli unitari per l'attuazione (Convenzione Attuativa Unica e Scheda Intervento).

Più in dettaglio, il processo di definizione, attuazione e gestione di un PST è stato in prima battuta mappato a tavolino con il personale del Centro Regionale di Programmazione. La mappatura è consistita nella rilevazione delle macro-fasi, fasi, macro-attività, attività,

output, soggetti coinvolti e soggetti responsabili (cfr. Allegato 1). Successivamente, durante i primi tre workshop facilitati, il processo è stato condiviso con i partecipanti e analizzato nelle sue singole macro-fasi: avvio, co-progettazione, formalizzazione, attuazione, monitoraggio e valutazione. L'analisi è stata condotta per evidenziare i punti di forza e i punti di attenzione delle singole fasi del processo al fine di individuare congiuntamente soluzioni migliorative immediatamente cantierabili.

Durante l'analisi critica del processo è più volte emersa la necessità di definire nel concreto quale contributo le Direzioni Generali del Sistema Regione possono dare allo sviluppo del processo stesso. Non sempre i Referenti delle diverse Direzioni Generali coinvolti lungo il processo riescono a garantire una partecipazione costante e, spesso, non hanno tutte le risposte alle domande dei territori o perché non hanno le competenze specifiche o perché hanno bisogno di fare un ulteriore passaggio interno con il loro Dirigente di Servizio. Inoltre, non tutti coloro che siedono ai Tavoli Tematici conoscono il processo o lo condividono e ciò, inevitabilmente, si riflette sull'immagine che la Regione Sardegna rimanda ai territori e sulla sua capacità di realizzare politiche unitarie ed integrate di sviluppo.

Stante la centralità del tema, il terzo workshop del Laboratorio è stato dedicato all'analisi del contributo delle singole Direzioni Generali allo sviluppo di ogni fase del più ampio processo. Con particolare riferimento alla fase di co-progettazione o fase negoziale, è stata sottolineata la necessità di generare una base informativa completa e omogenea in tutto il personale regionale che partecipa ai Tavoli, di governance e tematici. Non solo, si è sottolineata anche l'opportunità di prevedere, in alcuni step cruciali, dei Tavoli di raccordo tecnico interdirezionale.

Pertanto, nella modellizzazione del processo, sono stati introdotti i seguenti Tavoli:

- un *Tavolo Tecnico ristretto alle sole Direzioni Generali*, da attivare prima del Tavolo di Governance finalizzato a condividere quanto emerso durante il primo incontro organizzativo di ascolto dei territori;
- successivamente al Tavolo di Governance, un *Tavolo Territoriale aperto anche alle Direzioni Generali*: si tratta di un momento in cui, a fronte dei tematismi individuati, la R.A.S. informa e orienta i territori sulle opportunità attivabili sui diversi fondi;
- un *Tavolo Tecnico ristretto alle sole Direzioni Generali*, da attivare a seguito della conclusione delle attività di co-progettazione (giornate informative, laboratori territoriali facilitati con imprese e stakeholders, tavoli tematici) e prima della redazione della Bozza del PST. L'attivazione di tale momento di raccordo interdirezionale è funzionale ad anticipare eventuali criticità riscontrabili nella successiva verifica di coerenza della Bozza del PST, operata dagli Assessorati competenti.

È stata inoltre definita la "formazione" delle Direzioni Generali che partecipano "di default" ai Tavoli previsti dal processo: la Direzione Generale della difesa dell'ambiente con l'Agenzia Forestas, la Direzione Generale dei beni culturali, informazione, spettacolo e sport, la Direzione Generale del turismo, artigianato e commercio, la Direzione Generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia, con le sue declinazioni territoriali. La partecipazione delle Direzioni sopra elencate deve rappresentare una costante dei processi di progettazione territoriale in quanto i tematismi individuati dai

territori riferiscono sempre alle macro aree tematiche legate all'ambiente, al turismo e ai beni culturali. Ovviamente, a seconda dei tematismi, possono essere inoltre chiamate a partecipare ai Tavoli anche altre Direzioni Generali.

Il quarto workshop è stato dedicato a raccogliere contributi per migliorare i format della Convenzione Attuativa Unica e della Scheda Intervento Unica, che successivamente sono state integrate e finalizzate anche grazie ai suggerimenti avuti dai partecipanti; è stato inoltre occasione per dare avvio alla sperimentazione del Tavolo Tecnico Regionale di raccordo interdirezionale, propedeutico all'attivazione dei Tavoli Tematici, definendone obiettivi, risultati attesi, composizione, attività preparatorie, data e sede di incontro.

La sperimentazione vera e propria del funzionamento del Tavolo, oggetto specifico del quinto e del sesto workshop, è stata fatta sul processo di sviluppo territoriale in corso nell'Area di rilevanza strategica Su Suercone, in cui si era appena conclusa la fase di ascolto territoriale, snodo critico del processo di sviluppo territoriale. Durante le due sessioni di lavoro, è stato definito un metodo di lavoro comune che ha previsto:

- la condivisione dei cluster tematici e delle attività ad essi correlate, esito della fase di ascolto territoriale;
- la definizione del gruppo di lavoro interdirezionale per ogni cluster tematico;
- la condivisione del contributo di conoscenza richiesto ad ogni Direzione Generale coinvolta sui diversi cluster tematici e delle modalità per la sua strutturazione (una scheda snella in cui riportare quanto è stato fatto nel territorio, non solo attraverso i P.O. ma anche con altri progetti, e quanto è possibile ancora fare);
- per singola attività dei cluster tematici, la composizione dei singoli contributi direzionali in un quadro unico di opportunità.

Inoltre, lungo il corso del laboratorio, è emersa, in più momenti e a più voci, la perplessità sulla reale capacità dei Soggetti Attuatori di "dare gambe" ai progetti di sviluppo territoriale. Se è vero, si è detto, che le Unioni dei Comuni e le Comunità Montane, in fase di stipula della Convenzione Attuativa, devono dimostrare di avere una adeguata struttura e dotazione organica per portare avanti gli interventi finanziati e a tal fine sono stati previsti degli incentivi ad hoc, è anche vero che lo strumento finanziario riduce solo parte delle complessità che la fase di attuazione porta con sé. I partecipanti si sono chiesti, in particolare, se sia sufficiente un solo Soggetto Attuatore per l'attuazione di un PST. Ciò, in ragione del fatto che le Unioni dei Comuni spesso hanno una dotazione organica molto asciutta. Progetti complessi come questo, si è detto, non possono essere portati avanti con solo personale acquisito dal mercato ma devono poter essere attuati anche con il supporto di personale che conosce bene i territori di riferimento. Spesso però i Comuni non trasferiscono personale alle Unioni per l'esercizio delle funzioni associate e le Unioni si configurano inevitabilmente come strutture organizzative scarsamente orientate all'azione. Con queste premesse, possono, ad esempio, funzionare come Centrale Unica di Committenza? Qual è la reale capacità amministrativa e tecnica delle Unioni dei Comuni e delle Comunità Montane presenti nel territorio sardo?

Per dare risposta a queste domande, centrali non solo nelle riflessioni del laboratorio ma nella più generale riuscita della strategia di sviluppo territoriale, sono state condotte due

interviste: una con l'attuale Presidente dell'ANCI, Emiliano Deiana, ex Referente politico del Progetto di Sviluppo territoriale *La città dei Paesi – UdC Alta Gallura e Gallura*, e una con il Referente politico e il Referente tecnico della Comunità Montana Nuorese, Gennargentu, Supramonte, Barbagia, dove ricade il SIC Su Suercone. Si tratta in questo caso di un'Amministrazione territoriale "vuota", composta, cioè, dai due Referenti e da un impiegato "prestato" da un Comune per una quota tempo. Nonostante *ci sia bisogno di tutto per camminare con le proprie gambe*, la Comunità Montana si sta attrezzando per configurarsi come Centrale Unica di Committenza, intravedendo nella Programmazione Territoriale una reale opportunità di sviluppo per il territorio.

Il "bisogno" delle Amministrazioni territoriali è stato più puntualmente definito dall'ex Referente Politico del PST *La città dei Paesi*, anche nel suo ruolo di Presidente dell'ANCI. Considerato che sono state ammesse quasi una ventina di manifestazioni di interesse presentate dai territori e svariati progetti sono in partenza, *serve un accompagnamento costante. L'incentivo finanziario non è sufficiente. Il sistema economico e il sistema istituzionale a livello territoriale sono deboli. Funziona un po' come il meccanismo della caffettiera, se non c'è una mano che avvita sopra e sotto, non funziona. Serve incentivare la collaborazione anche tra le imprese, non solo tra le amministrazioni territoriali. Serve lavorare sulla testa delle persone, sulle intelligenze, per riattivare le migliori intelligenze. La sua proposta è costituire delle task force multidisciplinari, almeno di durata triennale, che operino nei territori per l'interesse pubblico* e che magari siano composte da intelligenze sarde che, emigrate per mancanza di lavoro, vengono incentivate a tornare nei territori di origine.

4. Osservazioni conclusive

Integrazione: s. f. [dal lat. *integratio -onis*, con influenza, nel sign. 3, dell'ingl. *integration*] con valore reciproco, l'integrarsi a vicenda, unione, fusione di più elementi o soggetti che si completano l'un l'altro, spesso attraverso il *coordinamento* dei loro mezzi, delle loro risorse, delle loro capacità.

Partecipazione: s. f. [dal lat. tardo *participatio -onis*]. – In generale, il fatto di prendere parte a una forma qualsiasi di attività, sia semplicemente con la propria presenza, con la propria adesione, con un interessamento diretto, sia recando un *effettivo contributo* al compiersi dell'attività stessa.

Queste le due parole chiave del Laboratorio e più in generale dell'approccio che la Regione Sardegna ha voluto dare alla Programmazione Territoriale. Una governance multilivello, dove assumono un ruolo strategico – e obbligatorio – le collaborazioni fra gli attori istituzionali pubblici locali, e un approccio ascendente in materia di sviluppo territoriale, elaborato in base alle aspettative, le idee, i progetti e le iniziative della popolazione locale, per favorire l'incontro tra esigenze reali dei territori e opportunità di finanziamento. Si punta, dunque, a stimolare il contatto diretto tra responsabili decisionali e gestionali delle politiche e contesti locali per arrivare ad una costruzione collettiva dei territori che, superando i confini amministrativi comunali, generi sviluppo endogeno, partecipato e integrato dei territori.

Per includere l'agire locale nelle politiche pubbliche diventa dunque indispensabile una mobilitazione forte dei territori e, affinché le politiche siano realmente orientate agli stessi, occorre una mobilitazione altrettanto forte all'interno del Sistema Regione chiamato ad operare secondo criteri di orizzontalità e trasversalità e non più, o meglio non solo, verticalità. *Integrazione*, dunque, che si deve sostanziare in un *coordinamento* dei mezzi, delle risorse, delle capacità e delle competenze dei soggetti che sono coinvolti a diverso titolo sui processi di sviluppo territoriale.

Nei **territori**, sono pertanto necessarie azioni di accompagnamento per lo sviluppo di capacità istituzionale ed amministrativa. Qualità e quantità delle risorse umane, modelli organizzativi, livello di digitalizzazione, gestione delle relazioni interistituzionali e delle relazioni con gli stakeholder, sono solo alcune delle dimensioni sulle quali si rende urgente progettare azioni di sviluppo dei e nei territori. Fondamentale, si è detto lungo il laboratorio, è anche lo sviluppo di sinergie fra i vari partenariati che operano sullo stesso territorio, che spesso produce forti discrasie nell'attuazione degli interventi, quali sovrapposizione e frammentazione. A tal fine andrebbero promossi e sostenuti, anche finanziariamente, iniziative per favorire la "governance" fra le varie iniziative avviate nei territori lungo le diverse programmazioni. Lo sguardo ai territori, esercitato per il tramite dei Soggetti attuatori intervistati, ha infatti evidenziato ad esempio come, nei casi in cui il GAL ha consolidato il suo ruolo di agenzia di sviluppo locale, è stato naturale per i comuni rivolgersi alla sua struttura per essere supportati nelle attività volte a costruire la Strategia d'Area (attività di animazione, stesura di documenti, etc.). Più conflittuale, invece, il rapporto in quei territori dove il GAL è percepito come portatore di interessi di parte. Nei territori, servono, infine, azioni di accompagnamento al sistema imprenditoriale perché in alcuni territori, come la Gallura, è possibile riattivare il tessuto imprenditoriale; in altri, come ad esempio il Sarrabus, c'è molta parcellizzazione e il tessuto imprenditoriale deve proprio essere creato.

Azioni di accompagnamento che si rendono fondamentali anche all'interno del **Sistema Regione** perché è solo attraverso il raccordo interdirezionale che possono essere comprese, indirizzate e orientate le domande dei territori. E per potersi raccordare è necessario poter partecipare in modo attivo e stabile. È questo l'altro punto di attenzione emerso lungo il Laboratorio: la *partecipazione* non si deve limitare al prendere parte alle attività con la propria presenza ma deve esprimersi in un *contributo effettivo* – e continuativo, non intermittente – *al compiersi dell'attività stessa*. Serve una riflessione strutturata sul ruolo organizzativo di coloro che partecipano ai processi di sviluppo territoriale perché è chiaro che, se si vogliono ottenere i risultati auspicati, devono essere individuati almeno due Referenti di ogni Direzione con un mandato forte: prendere parte alle attività dando un contributo di sostanza lungo tutto il processo (analisi della domanda, ricognizione degli interventi già realizzati nel territorio di interesse, individuazione delle opportunità, analisi delle Schede Intervento, etc).

Il Laboratorio costituisce un punto di partenza per il raccordo interdirezionale. È stato progettato il dispositivo organizzativo all'interno del quale il raccordo può trovare espressione, il Tavolo Tecnico di raccordo interdirezionale, e ne è stato sperimentato il funzionamento. Delle 16 strutture del Sistema Regione coinvolte, oltre al Centro Regionale di Programmazione ovviamente, quasi tutte hanno partecipato ad almeno 2 workshop facilitati; le cinque Direzioni Generali individuate come "formazione di default" per i Tavoli

Tematici hanno partecipato a quasi tutti i laboratori (si conta al massimo una assenza); alcune Direzioni, fondamentali per lo sviluppo dei ragionamenti nei Tavoli, come la Direzione Generale del Lavoro, una volta “salite a bordo” del Laboratorio, hanno partecipato in modo costante e fattivo. A conclusione dei lavori del Laboratorio, ci sono stati altri due appuntamenti del Tavolo Tecnico di raccordo interdirezionale ai quali i partecipanti si sono presentati con documenti di sintesi del loro contributo alla mano e hanno composto ipotesi di sviluppo per il territorio.

Sono risultati incoraggianti che mostrano come il Sistema Regione, se attivato con metodi strutturati, è in grado di reagire rapidamente anche in forma “integrata”. L’esperienza del Laboratorio, pur nella sua limitatezza temporale, ha innescato un processo di apprendimento collettivo in cui sono state anche discusse e messe a tema le fisiologiche difese che si incontrano quando cambiano i riferimenti e i “paradigmi”.

5. Allegati

Si allegano al presente report la **Mappatura e ottimizzazione del processo di definizione, attuazione e gestione di un Progetto di Sviluppo Territoriale** (Allegato 1) e, a titolo esemplificativo, uno dei **Report di sintesi** prodotti a valle di ogni workshop facilitato (Allegato 2).