

# **11<sup>NU</sup>=2020**

**PIANO STRATEGICO**

**Rapporto conclusivo della prima fase di ascolto**

**Tavolo Tematico**

**Governance**

**20 ottobre 2006**

## INDICE

1.	LE FINALITÀ DELL'ATTIVITÀ D'ANALISI .....	3
2.	IL QUADRO D'INTERVENTO.....	3
3.	L'APPROCCIO METODOLOGICO.....	7
4.	LE INDICAZIONI EMERSE DAGLI INCONTRI.....	7
5.	CRITICITÀ RISCONTRATE.....	9
6.	POTENZIALITÀ RILEVATE.....	10
7.	AZIONI E PRIORITÀ DI INVESTIMENTO .....	10

## 1. LE FINALITÀ DELL'ATTIVITÀ D'ANALISI

La crescita della complessità nei sistemi sociali e l'aumento delle interdipendenze tra gli attori in gioco, porta al centro dell'attenzione lo sviluppo della relazione tra dimensione globale e locale, focalizzando nel territorio un punto nevralgico di snodo.

In questa ottica il ruolo delle istituzioni intermedie (regioni, amministrazioni locali, università, associazioni di rappresentanza, consorzi, banche etc.) assume una particolare centralità per lo sviluppo e la capacità di "fare sistema" risulta una chiave fondamentale per creare valore.

All'interno di questo scenario i governi locali sono sollecitati a riconfigurare la propria missione istituzionale e a modificare le proprie strategie d'azione, occupando uno spazio fondamentale per supportare il coordinamento dell'azione collettiva.

Il cambiamento non riguarda però la sola sfera amministrativo-istituzionale, ma la stessa azione pubblica; si tratta quindi di avviare un processo virtuoso di governance, intesa come:

***“all those interactive arrangements in which public as well as private actors participate aimed at solving societal problems, or creating societal opportunities, attending to the institutions within which these governance activities take place, and the stimulation of normative debates on the principles underlying all governance activities” (Kooiman).***

La finalità dell'attività d'analisi del Tavolo Tematico sulla Governance è indagare:

- la disponibilità della collettività verso la costruzione di partenariati forti, in grado di superare il campanilismo e la frammentazione istituzionale, con il vantaggio di una visione integrata e di lungo periodo nell'ottica del confronto continuo e della cooperazione;
- le forme giuridiche, tecniche, amministrative e organizzative per all'attuazione del Piano nonché i modelli o strumenti di governance più adeguati a garantire il successo del Piano Strategico del Sistema Territoriale Nuorese.

## 2. IL QUADRO D'INTERVENTO

La Regione Sardegna, nel rispetto delle indicazioni comunitarie e nazionali e relativamente al potenziamento delle capacità istituzionali nella gestione dei Fondi strutturali e delle politiche ordinarie della Regione, ha definito, all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno, il seguente obiettivo:

*“Sostenere forme di cooperazione tra le Istituzioni e gli Attori locali dello sviluppo rivolte alla programmazione, realizzazione e gestione di progetti integrati intersettoriali centrati sulla cooperazione tra aree forti e deboli della regione”.*

Nello specifico l'obiettivo richiede di definire ed individuare specifici modelli e strumenti di cooperazione per creare le necessarie condizioni di contesto per la realizzazione dei "progetti integrati di qualità".

In particolare si fa riferimento:

(a) alla *implementazione di tutti gli strumenti di cooperazione tra Istituzioni locali* (ConSORZI, Uffici Unici, Sportelli Unici per le imprese) che permettono una migliore e più efficace gestione e realizzazione degli investimenti pubblici e privati previsti nei progetti integrati (semplificazione e accelerazione delle procedure amministrative);

(b) alla definizione ed applicazione di *strumenti di programmazione, pianificazione e concertazione territoriali e settoriali* necessari a garantire lo sviluppo equilibrato e sostenibile delle aree di intervento (quali i Piani per la definizione dei Sistemi Turistici Locali e i Piani di Gestione delle Aree Protette).

Il Partenariato viene indicato quindi come uno strumento indispensabile per assicurare al territorio un buon sistema di governance e una gestione della *res pubblica* legittimata da un ampio processo inclusivo di tutti gli stakeholder.

La Progettazione integrata, avviata nel 2001, ha l'obiettivo di stimolare la cooperazione tra i territori al fine di premiare le proposte di sviluppo più valide. I PIT rappresentano un'applicazione del principio del partenariato e soprattutto del principio "bottom up" e si sono finora scontrati con il pesante deficit nel coinvolgimento delle parti sociali e soprattutto del mondo imprenditoriale, che ha portato ad un ripensamento nell'elaborazione dei più recenti documenti di programmazione regionale..

La scelta del Sistema Territoriale Nuorese di dotarsi di un Piano Strategico Intercomunale appare in linea con gli obiettivi regionali, perché si tratta di uno strumento in grado di dare vita a partenariati forti, di superare il campanilismo e la frammentazione istituzionale, con il vantaggio di una visione integrata e di lungo periodo nell'ottica del confronto continuo e della cooperazione.

Nella tabella successiva vengono mappati gli esempi di cooperazione istituzionale e non presenti sul territorio nuorese, che rappresentano il punto di partenza per la costruzione di un sistema di governance efficace dello sviluppo del territorio.

**Tab. 1 Mappatura delle esperienze di programmazione, e di partenariato nella provincia di Nuoro**

Ente/Soggetto	Tipologia di Partenariato	Obiettivi	Note
VIII Comunità Montana Margine Planargia	Partenariato pubblico pubblico	Valorizzazione delle produzioni tipiche e del turismo rurale - Riorganizzazione dei servizi sociali, amministrativi e tecnologici - Salvaguardia e valorizzazione ambientale	Ne fanno parte i Comuni di: Birri, Bolotana, Borre, Bortigali, Bosa, Dualchi, Flussio, Lei, Macomer, Magomadas, Modolo, Montresta, Noraguguma, Sagama, Silanus, Sindia, Suri, Tinna
IX Comunità Montana di Nuoro	Partenariato pubblico-pubblico	-Valorizzazione delle produzioni tipiche e del turismo rurale - Riorganizzazione dei servizi sociali, amministrativi e tecnologici - Salvaguardia e valorizzazione ambientale	Ne fanno parte i Comuni di Dorgali, Fonni, Gavoi, Lodine, Mamoiada,, Nuoro, Oliena, Ollolai, Olzai, Oniferi, Orani, Orgosolo, Orotelli, Orune, Ottana, Sarule.

Consorzio per la pubblica lettura S.SATTA di Nuoro	Ne fanno parte, oltre la Provincia e il Comune, le Comunità Montane n. 9 del Nuorese e n. 10 delle Baronie.	L'Organizzazione si compone di risorse umane e tecnologiche dentro le strutture messe a disposizione dagli Enti consorziati e dalla Regione Sardegna	Nel 1980 viene modificato lo Statuto, la composizione e la denominazione del Consorzio, che diventa <b>Consorzio per la Pubblica Lettura "S. Satta"</b> . Da allora inizia la creazione del Sistema Bibliotecario Territoriale del Nuorese e delle Baronie (che attualmente comprende 29 Comuni ricadenti nel territorio delle due Comunità Montane) e viene istituito il Sistema Bibliotecario Urbano di Nuoro.
Consorzio per la promozione degli studi universitari nella Sardegna Centrale	Consorzio Amministrativo fra Provincia e Comune di Nuoro	La realizzazione a Nuoro del terzo polo Universitario Sardo	Il Consorzio è stato rinnovato ai sensi della L. n. 142/90 in data 30/11/92, ed ora ha uno Statuto che è fondato sui principi del nuovo ordinamento degli Enti Locali. La convenzione approvata insieme col lo Statuto e stipulata fra i Rappresentanti Legali dei due Enti (Comune e Provincia di Nuoro) costituisce l'atto che ne disciplina i rapporti nell'Amministrazione del Consorzio.
Società di Gestione "Ottana Sviluppo"	Contratto d'Area di Ottana Partenariato Pubblico-Privato	Crescita economica dell'area di Ottana	Sviluppata con il supporto del Comitato di Coordinamento delle iniziative per l'Occupazione, delle Parti Sociali e dell'EniSud, Associazione Industriali della Provincia di Nuoro e OO.SS. Confederali Territoriali.
Società Consortile" Patto Territoriale della Provincia di Nuoro"	Patto Territoriale Provincia di Nuoro, Partenariato Pubblico- Privato	Investimenti in termini produttivi e occupazionali nella provincia di Nuoro	Ne fanno parte 12 aziende, l'amministrazione provinciale, Camera di commercio e l'Unione agricoltori
G.A.L. Mare monti	Società Consortile A.R.L.	Sviluppo dell'agricoltura e delle attività connesse	
Consorzio "Parco Grazia Deledda"	Partenariato Pubblico -Pubblico	Gestione del Parco "Grazia Deledda"	Il Consorzio, è attualmente formato da, i Comuni di Nuoro, Galtelli, Bitti, Ittiri, Orosei, Orune, Mara, Monte Leone Rocca Doria, Romana e Villanova Monte Leone
Gruppo di Azione Locale "Barbagie e Mandrolisai"	Società Consortile a Responsabilità Limitata è un Consorzio, che non ha fini di lucro	Costituito in via prioritaria per l'attuazione del Piano di Azione Locale relativo all'iniziativa LEADER + Sardegna	I soci che costituiscono la Società sono 18: Comunità Montana IX del Nuorese, Comunità Montana XII della Barbagia – Mandrolisai il BIM Taloro la Provincia di Nuoro, Col diretti, Confcooperative, Confartigianato, Api Sarda; Consorzio per lo sviluppo della Barbagia Mandrolisai; Consorzio Agroforestale della Barbagia di Belvi Consorzio Vini Tipici; Consorzio Valverde; Consorzio Rosa del Gennargentù ;Irecoop; Co.Pro.Ge., Consorzio Biologico Barbagia, Mandrolisai, Sol.co Nuoro, I.S.F.O.I, Bioagrisardegna

Al riguardo sono stati preliminarmente presentati nel corso degli incontri i possibili strumenti per la governance a disposizione delle Amministrazioni e dei privati, tra cui vi è lo stesso

Piano strategico di cui il Sistema Territoriale Nuorese si sta dotando, ed il Protocollo d'intesa quale patto preliminare tra i Comuni

### *Il Protocollo d'Intesa per la predisposizione del Piano Strategico Intercomunale*

Il Sistema Territoriale Nuorese ha scelto di dotarsi di un Protocollo d'Intesa come strumento preliminare di governance per l'individuazione, l'attuazione e il coordinamento di tutte le strategie in grado di promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio.

E' nelle intenzioni degli undici Comuni firmatari del Protocollo di perseguire il raggiungimento dell'obiettivo dello sviluppo del Sistema Territoriale anche attraverso modelli procedurali e gestionali innovativi ed efficaci soprattutto per quanto riguarda l'attrattività di investimenti pubblici e privati, materiali e immateriali.

Le linee strategiche che il Piano Intercomunale dovrà contribuire a sviluppare, coerentemente con quanto stabilito nelle Direttive Regionali, sono quelle relative alla riduzione delle distanze spazio temporali tra la Città e il territorio, al superamento della perifericità, alla costituzione di un sistema città territorio.

Il Protocollo d'Intesa del sistema Territoriale Nuorese è un documento attualmente breve e alquanto generico ma costituisce una dichiarazione d'intenti, che rappresenta un primo patto tra i Comuni del STN per lo sviluppo complessivo del territorio.

Gli organismi di cui il Sistema Territoriale si dota per il raggiungimento degli obiettivi sono il Forum dei Sindaci e il Comitato Tecnico.

- Il Forum dei Sindaci è l'organismo in cui sono rappresentati tutti i Comuni aderenti al Sistema Territoriale Nuorese. Presieduto dal Sindaco del Comune di Nuoro, all'organismo è affidata la definizione e l'approvazione delle linee del Piano Strategico e il coordinamento dei Programmi a medio e lungo termine di ogni singolo Comune, in funzione delle possibili interazioni di questi ultimi con gli obiettivi del Piano Strategico nei suoi aspetti Intercomunali.
- Il Comitato Tecnico rappresenta il braccio operativo del Forum dei Sindaci, traducendo in fase organizzativa ed esecutiva i programmi di sviluppo, verificandone la conformità con le linee di indirizzo e le indicazioni fissate nel Forum dei Sindaci. Convocato periodicamente dal Responsabile del Piano Strategico, il Comitato è composto dai tecnici dei Comuni che sottoscrivono il Protocollo, sia interni che incaricati.

Il Protocollo è uno strumento aperto e regola le modalità di adesione di nuovi Comuni, attraverso la formale richiesta del nuovo Comune e delibera del Forum dei Sindaci che verifica le condizioni di ingresso del Comune. Si tratta di un patto leggero e scarsamente vincolante per la libera facoltà di recesso data ai Comuni aderenti, che possono esercitarla in qualsiasi momento con l'effetto dell'immediata fuoriuscita dal contesto del Piano Strategico.

Relativamente alla gestione amministrativa del Piano, il Protocollo prevede la possibilità di dare vita, con successivi atti e in accordo tra le parti, a forme di gestione di strategie, progetti e procedimenti di valenza intercomunale.

Gli oneri finanziari, così come la segreteria e l'assistenza tecnica, sono previsti dal Protocollo a carico del Comune di Nuoro.

### **3. L'APPROCCIO METODOLOGICO**

Il Tavolo tematico è “*il luogo di ascolto del territorio, dove presentare le idee, le proposte ed i progetti per lo sviluppo umano, civile ed economico del Sistema Territoriale Nuorese - STN verso il 2020.*” I risultati del Tavolo contribuiranno a definire le priorità e a selezionare le azioni in cui si articolano le linee strategiche del Piano strategico.

Il Tavolo della Governance si è riunito a Nuoro tre volte:

- 25 settembre 2006
- il 6 Ottobre 2006
- 16 Ottobre 2006

Ai lavori dei tavoli sono stati invitati a partecipare tutti gli attori locali dei 12 Comuni del STN interessati a contribuire alla individuazione di una strategia di sviluppo del territorio condivisa, coerente con le priorità individuate, suggerendo i progetti e le azioni.

In particolare sono stati invitati:

- Amministrazioni Comunali, in particolare Sindaci e Segretari;
- Privati e Associazioni

Ogni sessione di lavoro si è aperta con una breve presentazione sul tema oggetto del Tavolo da parte del Coordinatore, Sebastiana Parlavecchio, espresso dal RTI. Le presentazioni, focalizzate sui possibili strumenti di governance utilizzabili per la gestione del Piano Strategico, si sono concluse con la proposta di alcuni spunti di riflessione per avviare la discussione.

Il coordinatore espresso dal RTI è stato affiancato da un coordinatore espresso dall'Unità di Progetto, Eugenia Laria, e da un responsabile della verbalizzazione e della raccolta dei progetti e dei materiali forniti dai partecipanti.

### **4. LE INDICAZIONI EMERSE DAGLI INCONTRI**

Finalità specifica degli incontri è stata quella di raccogliere non solo opinioni, giudizi e valutazioni, ma in particolare, i suggerimenti dei partecipanti sugli interventi da porre in essere per raggiungere l'obiettivo di dare forma all'attuazione del Piano, sulla base della conoscenza diretta delle esperienze di good governance già esistenti in loco.

Le riflessioni scaturite dai primi incontri hanno evidenziato quanto segue:

- l'esigenza per i territori che scegliendo il Piano Strategico, vogliono essere competitivi al fine di attrarre risorse anche private di dotarsi di una adeguata forma/struttura per l'attuazione del Piano;
- l'attuale formulazione del Protocollo d'Intesa non è sufficiente per garantire una adeguata attuazione e coordinamento alle strategie che stanno emergendo in fase di elaborazione del Piano.

Il Protocollo di Intesa firmato dai Comuni del STN non è infatti adeguato alle esigenze di Piano; i compiti che sono stati riconosciuti al Forum dei Sindaci, che si può considerare una

sorta di giunta, non sono sufficientemente definiti per assicurare un'efficace attuazione del Piano e pertanto è stata avanzata l'ipotesi di delegare al Presidente del Forum ulteriori poteri decisionali, in modo da potenziare il processo di governance.

Il Protocollo inoltre non precisa quali siano i ruoli, le funzioni e le relazioni formali dei due organi previsti, il Forum dei Sindaci ed il Comitato Tecnico, dei quali viene data solo una breve e generica descrizione.

In particolare, il Comitato tecnico è composto, in base all'art. 6 del Protocollo, dai tecnici dei Comuni che hanno sottoscritto il documento; al riguardo secondo alcuni partecipanti, sarebbe opportuno impegnare a tempo pieno il personale all'interno del Comitato Tecnico, soprattutto nelle prime fasi di avvio del Piano Strategico, in modo da avere un importante punto di riferimento in grado di dare un valido impulso al processo di realizzazione del Piano.

L'individuazione chiara di ruoli e di funzioni all'interno dell'attuale compagine del Piano strategico permetterebbe di superare la difficoltà di identificare gli interlocutori, le responsabilità ed i compiti, consentendo l'efficace attuazione del Piano e favorendo il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo.

Sarà comunque importante dotarsi di un luogo fisico dedicato al Piano Strategico, che sia di riferimento per far confluire tutti i materiali utili a monitorare e controllare l'evoluzione del Piano Strategico.

Si è discusso quindi su quale modello organizzativo possa essere il più adatto per l'attuazione del Piano; sono state illustrate le caratteristiche di alcune forme giuridiche: l'Associazione riconosciuta, la Fondazione di Partecipazione, la Società per azioni mista, la Società consortile a responsabilità limitata. È stata anche sottolineata l'importanza di iniziare a ragionare su quali siano i modelli organizzativi più adeguati per il STN, in modo da poter essere operativi quando si dovrà attuare il Piano. Tutto ciò richiede di uscire dalle logiche tradizionali della P.A.

Qualunque sia il modello organizzativo adottato, sarà necessario garantire la partecipazione dei privati alla gestione del Piano, poiché è importante "condividere le decisioni, gli investimenti ed i rischi".

E' importante al riguardo avviare azioni che stimolino il privato ad investire su progetti di rilevanza anche territoriale. L'Amministrazione potrebbe intervenire con azioni a basso costo, ad esempio sussidi, sgravi fiscali, convenzioni con gli istituti di credito, in grado di stimolare ed indirizzare le scelte dei privati.

I partecipanti hanno indicato i servizi che dovrebbe fornire, secondo loro, la struttura, che darà attuazione al Piano Strategico Intercomunale, riportati nella tabella seguente

**Tab. 2 Servizi necessari per la buona riuscita del Piano Strategico Intercomunale**

<b>Servizi</b>
Coordinamento
Rappresentatività
Operatività
Regia comune tecnica/politica
Controllo e monitoraggio
Centro di ascolto
Marketing e comunicazione

Programmazione
Ufficio legale ed appalti
Animazione
Ufficio finanziario e contabile

Nella fase di avvio del Piano potrebbe essere una buona soluzione utilizzare del personale distaccato proveniente dalle Amministrazioni comunali del STN, evitando nuovi costi. Il ricorso a risorse esterne potrebbe rendersi necessario invece nel caso in cui i tecnici del Comitato non abbiano le competenze necessarie.

Il Forum dei Sindaci potrebbe rimanere come fondamentale struttura di indirizzo delle scelte che verranno attuate dal Comitato Tecnico, il quale dovrà essere in grado di garantire l'avanzamento dei lavori e di mettere in gioco le competenze necessarie.

E' opportuna una mappatura delle competenze necessarie e di quelle che possono essere offerte dai Comuni. Ogni Comune dovrebbe esprimere almeno un tecnico che partecipi ai lavori, anche solo parzialmente.

## 5. CRITICITÀ RISCONTRATE

- Un forte limite verso forme estese di cooperazione è individuato nella tendenza delle Amministrazioni a concentrarsi su progetti dove sono disponibili finanziamenti per il Comune, seguendo una logica di breve periodo, diversa da quella alla base del Piano Strategico intercomunale
- Mancanza di visione di lungo periodo nella cooperazione intercomunale. I convenuti rilevano che spesso i Comuni costituiscono alleanze con Comuni di volta in volta diversi, senza una linea di continuità, con conseguente spreco di energie e risorse.
- È da tener presente la limitata disponibilità di risorse di alcuni Comuni del Piano Strategico. Molte delle Amministrazioni coinvolte hanno piccole dimensioni e, oltre a Nuoro, solo Dorgali e Oliena potrebbero essere in grado di distaccare proprie risorse umane presso il Comitato. Anche attivare risorse esterne d'altra parte potrebbe essere troppo costoso per le Amministrazioni.
- È stata riscontrata tra i partecipanti una certa perplessità circa la partecipazione dei privati al Piano strategico, ed alla sua attuazione, ricordando come non siano spesso propensi a realizzare interventi a beneficio anche del territorio.
- Inoltre gli investimenti dei privati non sono rivolti alla collettività, ma mirano ad un introito immediato e mancano di una visione di medio-lungo termine. Tale comportamento, probabilmente, è dovuto anche alla mancanza di fiducia nell'Ente Pubblico.

## **6. POTENZIALITÀ RILEVATE**

Partnership di successo nel territorio nuorese: i partecipanti raccontano di alcuni esempi di partnership di successo, come il Consorzio universitario degli studi il cui avvio e formalizzazione fu raggiunto senza disporre di una struttura ad hoc, ma dedicando al progetto personale distaccato del Comune e della Provincia di Nuoro che hanno dedicato ciascuno un tecnico.

Altro esempio di partenariato è il Consorzio del Parco Letterario Grazia Deledda, la cui struttura operativa potrebbe essere riprodotta.

## **7. AZIONI E PRIORITÀ DI INVESTIMENTO**

Gli elementi che consentono di garantire l'implementazione e la continuità nel tempo del Piano Strategico sono molteplici.

Fra questi sicuramente prioritari sono:

- ancorare il piano strategico a progetti veramente importanti per la città diffusa, che pur sviluppandosi su un lungo arco temporale abbiano un valore intrinseco indiscutibile e riconosciuto;
- informare costantemente i soggetti coinvolti nella pianificazione nonché i cittadini su ogni fase e stadio d'avanzamento del percorso;
- operare incessantemente per allargare la rete dei soggetti coinvolti sia nei singoli progetti che nella definizione degli obiettivi strategici generali.