

Contesto

La Regione Sardegna, coerentemente con la strategia "Europa 2020", ha voluto attribuire alle città ulteriori ed ambiziosi compiti rispetto alle passate programmazioni, quali il contrasto agli effetti sociali dell'attuale crisi economica, il tema del cambiamento climatico e lo sviluppo sostenibile. Una delle innovazioni maggiormente rilevanti del periodo di Programmazione comunitaria 2014-2020, in attuazione del nuovo principio di coesione territoriale, è infatti costituita dall'approccio cosiddetto "place-based" di attenzione alle "specificità dei luoghi" e l'Agenda Urbana (AU) è una delle principali sfide territoriali con cui la politica di coesione intende cimentarsi e costituisce un interessante laboratorio per la sperimentazione di politiche finalizzate a creare nuovi equilibri territoriali e sociali e nuove relazioni tra attori e operatori locali.

Per attuare la propria strategia di sviluppo delle città, la Regione Sardegna ha individuato l'Investimento Territoriale Integrato (ITI) quale strumento più idoneo, conformemente a quanto disposto dall'art. 7, comma 2, del Regolamento (UE) 1301/2013. La Regione Sardegna ha scelto di sostenere le azioni innovative in materia di sviluppo urbano sostenibile, sperimentando, in particolari quartieri disagiati, progetti di "riqualificazione sociale", attraverso un approccio capace di coniugare gli interventi di tipo infrastrutturale a valere sul FESR con gli interventi a sostegno della fornitura di servizi sociali e della sperimentazione di modelli organizzativi e gestionali innovativi propri del FSE, in piena condivisione della logica presente nel *Social Investment Package*.

Il processo di programmazione degli ITI è stato avviato nel 2015 con l'individuazione - sulla base dei parametri definiti a livello nazionale e regionale - delle tre città di **Cagliari, Sassari e Olbia**, quali soggetti attuatori di tale strategia. Ciascuna città ha individuato a sua volta i "quartieri bersaglio" sui quali concentrare le azioni. Le convenzioni tra le AdG del PO FSE e del PO FESR e gli Organismi Intermedi sono state sottoscritte tra agosto 2016 e settembre 2017.

Descrizione dell'intervento


La Regione Sardegna ha voluto sperimentare, mediante l'uso dell'ITI, alcuni progetti di riqualificazione sociale in quartieri disagiati delle città di Cagliari, Sassari e Olbia, al fine di sviluppare azioni innovative per lo sviluppo urbano sostenibile, e far fronte alle seguenti criticità:

- Alto tasso di disoccupazione e precarietà lavorativa.
- Elevata presenza della popolazione anziana, di famiglie con in casa un anziano e conseguente aumento della domanda di servizi di assistenza e di cura.

- Basso livello di istruzione, abbandono e spopolamento scolastico.
- Difficoltà diffusa alla socializzazione e all'integrazione sociale.
- Scarsa partecipazione attiva dei residenti alla vita pubblica.
- Degrado degli edifici e degli spazi pubblici.

L'obiettivo generale è di adottare politiche di sviluppo per una città inclusiva valorizzando la connotazione territoriale e l'utilizzo integrato di diversi fondi, differenti politiche e modalità di lavoro.

L'integrazione tra i fondi FESR e i fondi FSE ha posto l'enfasi sulla natura strutturale di ciascun fondo, e nello specifico, con il FESR si sono progettati o riadattati i "contenitori" (le strutture) e con il FSE si è pensato all'elaborazione dei "contenuti" (progetti di inclusione).

 *Gli **obiettivi specifici** che si è inteso perseguire sono:*

1. Promozione dell'inclusione e dell'innovazione sociale.
2. Rafforzamento delle competenze e delle capacità professionali spendibili nel mercato del lavoro.
3. Conciliazione dei tempi di vita e di lavoro attraverso il riconoscimento di voucher per i servizi socio educativi e di cura rivolti a persone con limitazione di autonomia.
4. Contrasto alla dispersione scolastica.
5. Riutilizzo immobili pubblici dismessi/sottoutilizzati.
6. Recupero edilizio di contesti caratterizzati da elevato disagio abitativo.
7. Riqualificazione spazi aperti pubblici.
8. Citizen participation Accountability

 *Le **azioni** implementate e in fase di attuazione.*

Le aree di intervento **FESR** hanno riguardato il **recupero edilizio** di contesti caratterizzati da elevato **disagio abitativo** mediante azioni di riduzione dello stato di degrado e miglioramento della qualità abitativa insediativa e di adeguamento ed incremento delle infrastrutture e degli spazi pubblici e il sostegno alla creazione di imprese oltre che il **processo partecipativo** delle azioni dell'ITI.

Le azioni finanziate dal **FSE** attengono a:

- la realizzazione di **interventi di inclusione dei residenti nei quartieri**, con l'obiettivo di creare un contesto sociale in cui si previene il disagio, si contrasta la povertà, si crea coesione sociale e si risponde ai bisogni insieme alle istituzioni, al fine di accrescere la qualità del capitale sociale;
- la **valorizzazione socio-culturale-artistica-educativa**, per rispondere all'assenza di spazi comuni idonei per attività sociale, culturale, artistica e turistica-ricreativa, finalizzata alla

crescita del capitale culturale, della cittadinanza attiva accompagnati alla crescita di occupabilità e riduzione della povertà;

- l'attivazione di processi inclusivi per gli abitanti dei quartieri, avviando **progetti di innovazione sociale attraverso le leve dell'occupabilità**, dell'occupazione e della creazione d'impresa.

Risorse

La dotazione finanziaria complessiva dei tre ITI ammonta a 71.195.282,00 €. Il POR FESR ha dedicato 62.299.282,00 € e il POR FSE 8.896.000,00 €.

Per il POR FSE l'80% delle risorse derivano dall'OT 9 inclusione sociale:

- 9.1.4 Sperimentazione di alcuni progetti di innovazione sociale sottoposti a valutazione d'impatto nel settore delle politiche sociali
- 9.3.3 Implementazione di buoni servizio per servizi socioeducativi prima infanzia (anche in ottica di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro per favorire l'accesso dei nuclei familiari alla rete dei servizi socioeducativi)
- 9.3.6 Implementazione di buoni servizio per servizi a persone con limitazione nell'autonomia (per favorire l'accesso dei nuclei familiari alla rete dei servizi sociosanitari domiciliari e a ciclo diurno)
- 9.4.2 Servizi di promozione e accompagnamento all'abitare assistito nell'ambito della sperimentazione di modelli innovativi sociali e abitativi.

Le altre azioni che concorrono sono:

- 8.10.1 Percorsi per creazione d'impresa
- 10.1.1 Interventi di sostegno agli studenti caratterizzati da particolari fragilità, tra cui anche persone con disabilità
- 10.2.2 Azioni di integrazione e potenziamento delle aree disciplinari di base con particolare riferimento al primo ciclo e al secondo ciclo e anche tramite percorsi on-line
- 11.3.3 Azioni di qualificazione ed empowerment delle istituzioni, degli operatori e degli stakeholders.

Il POR FESR contribuisce in particolare con alcune azioni dell'Asse VII per circa 40.000.000,00 €:

- 9.3.8 Finanziamento investimenti per la riorganizzazione e il potenziamento dei servizi territoriali sociosanitari, di assistenza primaria e sanitari non ospedalieri
- 9.4.1 Interventi di potenziamento del patrimonio pubblico esistente e di recupero di alloggi di proprietà pubblica per incrementare la disponibilità di alloggi sociali e servizi abitativi per categorie (persone e nuclei familiari) fragili per ragioni economiche e sociali.
- 9.6.6 Interventi di recupero funzionale e riuso di vecchi immobili in collegamento con attività di animazione sociale e partecipazione collettiva, inclusi interventi per il riuso e la rifunionalizzazione dei beni confiscati alle mafie

Le altre azioni che concorrono sono:

- 1.3.2 Sostegno alla generazione di soluzioni innovative a specifici problemi di rilevanza sociale, anche attraverso l'utilizzo di ambienti di innovazione aperta come i Living Labs
- 2.3.1 Soluzioni tecnologiche per l'alfabetizzazione e l'inclusione digitale, per l'acquisizione di competenze avanzate da parte delle imprese e lo sviluppo delle nuove competenze ICT (eSkills)
- 3.3.1 Sostegno al riposizionamento competitivo, alla capacità di adattamento al mercato, all'attrattività per potenziali investitori, dei sistemi imprenditoriali vitali delimitati territorialmente
- 3.7.1 Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici non prodotti dal mercato
- 4.1.1 Promozione dell'eco-efficienza e riduzione di consumi di energia primaria negli edifici e strutture pubbliche
- 6.7.1 Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo.
- 6.7.2 Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate.

Governance per la gestione dell'ITI

La Regione per la governance degli ITI si è dotata di:

- una **Struttura di indirizzo e governance**, della quale fanno parte l'assessore regionale del Lavoro, Formazione professionale, Cooperazione e Sicurezza sociale, l'assessore regionale della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del territorio, l'assessore comunale delegato alle Politiche comunitarie;
- una **Struttura tecnica – Unità di Progetto** per il coordinamento della Programmazione Unitaria istituita presso il Centro Regionale di Programmazione (CRP), integrata dai rappresentanti delle AdG FESR e FSE e da rappresentanti dell'Autorità Urbana: questa unità assicura il coordinamento per la realizzazione dell'ITI, propone iniziative finalizzate al miglior conseguimento degli obiettivi indicati, monitora e valuta lo stato di avanzamento dei lavori e ne dà conto alla struttura di indirizzo;
- un **Responsabile dell'Accordo di Programma** che è il Direttore del Centro Regionale di Programmazione, in qualità di coordinatore dell'unità di progetto per la Programmazione Unitaria.

La Regione Sardegna ha deciso di delegare alle autorità di urbane di Cagliari, Sassari e Olbia, le funzioni di gestione, rendicontazione e controllo; tale indirizzo si è tradotto nella costruzione presso le Autorità delle seguenti strutture di staff all'OI:

- a. Unità di controllo: responsabile di verificare l'effettiva fornitura dei prodotti e servizi cofinanziati, l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali;
- b. Unità contabile: responsabile della contabilità finanziaria del Programma, dell'esecuzione dei pagamenti.
- c. Unità di gestione: supervisiona le attività di programmazione, attuazione e monitoraggio delle Azioni dell'ITI. Agisce in nome e per conto del Responsabile del Programma nella persona del direttore generale del Comune ed esercita poteri di coordinamento funzionale nei confronti della struttura operativa responsabile per l'attuazione degli interventi ITI. L'UdG esercita le proprie funzioni direttamente, attraverso la propria struttura dedicata e anche mediante le strutture individuate negli altri settori comunali, verso i quali esercita le funzioni di coordinamento funzionale.

La delega è stata affidata dopo che le AdG FSE e FESR hanno effettuato un audit finalizzato a verificare l'adeguatezza della struttura organizzativa dell'Autorità Urbana in qualità di Organismo Intermedio, in particolare è stata effettuata l'analisi della completezza dell'organigramma e del funzionigramma indicanti la ripartizione delle funzioni tra i settori coinvolti nell'attuazione delle azioni previsti dall'ITI a garanzia del rispetto del principio della separazione delle funzioni.

Le AdG FESR e FSE hanno predisposto un percorso partenariale finalizzato alla delega delle AU di Cagliari, Sassari e Olbia; attraverso tale percorso è stata definita la volontà delle amministrazioni comunali ad assumere il ruolo di Organismo Intermedio e valutata congiuntamente dalle due AdG la sussistenza dei necessari requisiti di adeguatezza strutturale e procedurale per lo svolgimento delle funzioni di cui gli enti locali hanno inteso farsi carico. Tale percorso ha previsto:

- la sottoscrizione di un Protocollo di Intesa che definisce gli impegni di collaborazione tra i soggetti firmatari nel quadro dell'agenda urbana entro cui realizzare l'ITI;
- la sottoscrizione di un Accordo di Programma, che contiene il sistema di *governance*, i contenuti, la copertura finanziaria nonché gli impegni rispettivi tra Comune e Regione Autonoma della Sardegna;
- la presentazione alle due AdG di un documento che dimostri la capacità dell'AU di svolgere i compiti delegati;
- la valutazione a cura delle due AdG della congruità e adeguatezza delle informazioni fornite che, nel caso lo ritengano opportuno, possono segnalare la non conformità di alcune previsioni a livello organizzativo e/o procedurale e richiedere modifiche o integrazioni;
- la stipula di una convenzione che decreti la delega di funzioni dalle AdG all'AU e che contenga una definizione puntuale dei compiti delegati, una descrizione delle responsabilità e degli obblighi rispettivi dell'AU e dell'AdG, una dichiarazione relativa alla verifica da parte dell'AdG della capacità dell'Organismo Intermedio di svolgere i compiti delegati. La convenzione/atto di delega, quindi, stabilisce e disciplina la delega di funzioni dell'AdG FESR e dell'AdG FSE all'AU nell'ambito dell'ITI;
- la definizione di un documento di dettaglio per ciascun Organismo Intermedio ITI, in linea con le procedure dei Si.Ge.Co FESR e FSE in cui si specificano gli aspetti peculiari delle procedure

del singolo Organismo Intermedio ITI, che le attua avvalendosi della propria struttura organizzativa attraverso Responsabili di azione e Responsabili di su-azione.

Coerenza con gli strumenti di pianificazione vigenti

I programmi dei tre ITI prevedono un intervento di *rigenerazione urbana*, inteso quale insieme di azioni immateriali e azioni materiali integrate fra loro, all'interno di aree urbane caratterizzate da manifestazioni di disagio socio-economico, di degrado urbano e da dati statistici che mostrano, in certi casi, valori penalizzanti rispetto a quelli riferiti all'intera città.

L'impianto strategico degli ITI è stato definito sulla base dei fabbisogni e delle criticità emerse dall'analisi di contesto a cui è seguita la definizione dei risultati attesi coerentemente con una delle principali innovazioni metodologiche per l'uso dei Fondi Strutturali e di investimento europei per la programmazione 2014-20.

Tutte e tre le città hanno inoltre assunto come punto di partenza per la programmazione degli ITI, i relativi Piani strategici comunali e, nel caso di Cagliari, il raccordo è avvenuto anche con il Programma PON Metro.

Lezioni apprese

L'utilizzo degli ITI ha confermato che si tratta di uno strumento di grande potenzialità ed efficacia nella strategia di sviluppo delle città inclusive. L'attuazione consente inoltre di allenare la capacità di fare sinergia e integrare i fondi, le politiche, la programmazione, i processi organizzativi e le modalità di lavoro.

Ha inoltre prodotto nei Comuni una maggiore acquisizione di competenze sull'utilizzo degli strumenti comunitari sebbene il raggiungimento dell'autonomia non sia ancora maturo.

Possibili ambiti di miglioramento

L'esperienza ad oggi maturata nella progettazione e attuazione degli ITI ha messo in luce in particolare le seguenti criticità:

- tempi lunghi per l'istituzione presso gli Organismi Intermedi di un proprio sistema di gestione e controllo idoneo a garantire la corretta gestione delle funzioni delegate;
- bassa abitudine a lavorare in modo integrato tra servizi.

Tra i possibili ambiti di miglioramento è innanzitutto necessario individuare le figure chiave di riferimento nella fase di avvio del processo; trattandosi inoltre di interventi innovativi per il territorio - che richiedono maggior tempo e competenze per la progettazione esecutiva - sarà

opportuno prevedere una maggiore attività di formazione, accompagnamento, assistenza tecnica e scambio di esperienze.