



Documento strategico

Sommario

Introduzione	3
La pianificazione strategica nelle aree urbane della Sardegna.....	5
Il piano strategico di Selargius	7
Il percorso e la metodologia di piano.....	9
Quadro sinottico delle fasi e delle attività di elaborazione del piano strategico comunale di Selargius.....	11
Gli obiettivi generali.....	12
Le dinamiche territoriali	13
Geografia della popolazione.....	13
Le dinamiche demografiche nelle aree urbane italiane. Tendenze generali.....	13
Le dinamiche demografiche nell'area urbana cagliaritana	14
Le dinamiche demografiche del Comune di Selargius	15
Struttura della popolazione.....	17
Struttura della famiglia.....	20
La mobilità nell'area urbana	22
Il capitale sociale.....	30
L'associazionismo nella provincia di Cagliari.....	31
L'associazionismo nell'Area Vasta di Cagliari.....	34
Le associazioni di volontariato a Selargius	35
I dialoghi con il territorio	37
Coinvolgimento e condivisione interna all'Amministrazione comunale.....	37
L'approccio metodologico e il piano delle attività di comunicazione e coinvolgimento	38
Gli scenari di riferimento	40
Capacità istituzionale e inclusione sociale.....	40
Gli indirizzi del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013	40
Capitale sociale e capacità istituzionale: volontariato e amministrazioni pubbliche. Il quadro normativo e i nuovi ruoli	51
Città e territorio. Gli indirizzi del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013	52
Il Piano Paesaggistico Regionale	57
Indirizzi del Piano Paesaggistico Regionale per il territorio di Selargius	58
Gli obiettivi del piano.....	61
Quadro degli obiettivi del piano	62
Il ruolo del territorio di Selargius nell'area urbana intercomunale cagliaritana.....	63
Capacità istituzionale	66
Partecipazione	68
Il quadro della progettualità.....	71

Introduzione

Il Documento strategico rappresenta una sintesi del processo di pianificazione strategica, che si è sviluppato a Selargius durante gli ultimi due anni, coinvolgendo le diverse componenti dell'Amministrazione comunale, gruppi di cittadini, associazioni del volontariato locale, le istituzioni scolastiche ed altri attori del territorio, che in momenti e attività diversificate sono stati coinvolti nel percorso del piano.

In questo lasso di tempo, l'elaborazione del piano strategico si è intrecciata con le altre attività di programmazione e pianificazione avviate dall'Amministrazione: la redazione del nuovo strumento urbanistico comunale, la pianificazione dei servizi socio-sanitari locali con il distretto PLUS21, la nuova progettazione integrata regionale, la pianificazione strategica intercomunale dell'area vasta cagliaritana.

Negli ultimi due anni è cambiato il quadro legislativo di riferimento per l'azione delle pubbliche amministrazioni locali. Alcuni atti legislativi regionali hanno modificato le modalità di definizione di importanti strumenti di programmazione locale: la nuova legge sui servizi socio-sanitari, la riforma dell'ordinamento degli enti locali, la legge "salvacoste" e il piano paesaggistico regionale, solo per citarne alcuni, rappresentano mutamenti di scenario e determinano nuove regole per la definizione delle più importanti politiche locali, quali welfare e governo del territorio.

Intanto, a livello comunitario e nazionale, andavano prendendo forma i documenti preliminari di programmazione per il nuovo ciclo 2007-2013, arrivati oggi alla proposizione dei primi programmi operativi regionali per i fondi strutturali, principale riferimento per la programmazione dei prossimi sette anni.

In questo tempo dunque, la pianificazione strategica si è sviluppata a ridosso di questi processi di cambiamento, essendo fortemente sollecitata da un contesto così mutevole ad adattarsi alle condizioni esterne e a ritagliarsi uno spazio che fosse di "pubblica utilità". Le condizioni locali contingenti hanno a tal punto influito sull'impostazione stessa del piano strategico comunale, che esso ha assunto come elemento fondativo l'interpretazione di questi cambiamenti.

Nell'elaborazione del piano hanno pertanto un peso rilevante le attività di analisi e interpretazione dei nuovi scenari che si vanno delineando. Non sono importanti le condizioni di partenza del territorio, quanto, piuttosto, le condizioni prevedibili a breve e le ricadute che queste avranno in termini di condizionamento dell'azione futura.

La contemporaneità e le reciproche interferenze tra la pianificazione strategica comunale e le altre attività di programmazione ordinaria e straordinaria in atto, hanno orientato l'azione verso forme di integrazione, nelle quali l'elaborazione del piano ha assunto un ruolo di supporto in altri processi, dai quali ha poi tratto: contenuti, opportunità di sviluppo, idee, organizzazione. Si è trattato quindi, anche di svolgere un'attività di servizio alla programmazione comunale in atto.

In questo quadro così dinamico, la pianificazione strategica si è inserita volendo conservare alcuni suoi tratti distintivi: lungimiranza, intesa come capacità di guardare al futuro, al lungo periodo; concretezza, intesa come capacità di dare segnali di cambiamento nell'immediatezza; selettività, intesa come capacità di scegliere le cose di cui occuparsi o, che è lo stesso, le cose di cui non occuparsi; mobilitazione e coinvolgimento attivo degli attori locali per la produzione di politiche e beni pubblici e non solo per l'elaborazione di un piano.

Il piano si occupa del ruolo territoriale di Selargius come parte attiva nei processi di sviluppo della principale area urbana della Sardegna: l'area urbana intercomunale di Cagliari; di capacità istituzionale, intesa come capacità di risposta della pubblica amministrazione alle sollecitazioni esterne; di partecipazione intesa come possibilità per il cittadino singolo o associato di concorrere attivamente alle politiche pubbliche.

Il documento strategico si articola in tre parti:

La prima parte affronta la questione della pianificazione strategica e della sua contestualizzazione alle particolari condizioni regionali della Sardegna, dell'area urbana cagliaritana e di Selargius.

La seconda parte definisce gli ambiti tematici di interesse per il piano strategico, analizza le dinamiche territoriali e gli scenari di riferimento per lo sviluppo del piano e prefigura obiettivi generali da proporre alla discussione pubblica del piano in vista della sua condivisione.

La terza parte è dedicata alla possibilità di selezionare e mettere in rete dei piani, programmi e progetti avviati in una nuova prospettiva definita dal piano.

La pianificazione strategica nelle aree urbane della Sardegna

Questo capitolo illustra le condizioni che hanno reso possibile l'avvio della pianificazione strategica nelle aree urbane della Sardegna su impulso del Cipe e della Regione Autonoma della Sardegna nel POR 2000-2006.

In particolare il capitolo si incentra sul nuovo ruolo che l'Unione Europea sembra voler affidare alle città nella definizione di strumenti di programmazione strategica condivisi tra le autorità centrali e i contesti locali.

Vi sono contenute alcune riflessioni riguardo al contesto specifico regionale, che ne evidenziano alcune criticità di fondo, ma anche le opportunità aperte da questa stagione di sperimentazione.

La crescente complessità dei sistemi locali rende sempre più difficile il compito di governo del territorio da parte delle amministrazioni pubbliche. Di fronte alla velocità e alla portata dei cambiamenti i governi locali sono sollecitati a riconfigurare la propria missione istituzionale, che non può più essere semplicemente quella di erogatori di servizi ma sempre maggiormente si definisce quella di regia nell'orientare e influenzare strategie, priorità e obiettivi per lo sviluppo del territorio. Pertanto, in questa missione gli enti locali non sono soli, ma circondati da una pluralità di attori istituzionali e non, pubblici e privati, formali e informali, ognuno portatore di risorse ma anche dei propri interessi.

Di fronte alla complessità appena descritta, cresce la necessità di dotarsi di nuovi strumenti e modelli di pianificazione territoriale e di approcci efficaci nella formulazione e attuazione delle politiche pubbliche, in grado di superare la settorialità degli interventi, di guardare al di là dei rigidi confini amministrativi, di superare la frammentazione istituzionale e coinvolgere la pluralità degli attori e interessi locali in una visione il più possibile condivisa dello sviluppo futuro del territorio.

In questo contesto si inserisce la pianificazione strategica, strumento che ha conosciuto negli ultimi anni un utilizzo crescente da parte di grandi, medie e piccole città che si trovano di fronte a nuove sfide, prima fra tutte, quella di inserirsi in una competizione ormai globale.

Benché la pianificazione strategica sia stata per lungo tempo un'attività esclusivamente volontaria, nel corso del 2005 sono stati resi disponibili dei finanziamenti pubblici per incentivare l'utilizzo di questo strumento nelle regioni Obiettivo 1, ossia dell'Italia meridionale e insulare. Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) con una delibera del 2004¹ riguardante la ripartizione delle risorse per interventi nelle aree sottoutilizzate del paese (Fondo FAS) per il periodo 2004-2007, ha stanziato una riserva per lo sviluppo delle aree urbane. In particolare il 10% delle risorse allocate per ciascuna regione è stata riservata alla realizzazione di piani strategici per la città e aree metropolitane o raggruppamenti di Comuni che totalizzino una popolazione di almeno 50 mila abitanti. Contemporaneamente è stato costituito un tavolo interistituzionale che, coerentemente con gli orientamenti della delibera CIPE ha approvato un documento dal titolo "I piani strategici per le città e le aree metropolitane" contenente anche le linee guida per la realizzazione del piano strategico.

Nel 2005 il tutto è passato alle regioni le quali hanno stabilito i criteri di ripartizione dei fondi. La Regione Autonoma della Sardegna, in attuazione della delibera CIPE n. 20/04 e del POR Sardegna 2000-2006 ha deciso di finanziare i comuni maggiori e quelli compresi nell'area vasta di Cagliari e di Sassari la predisposizione di piani strategici. Le linee guida per la costruzione dei piani strategici elaborate dal Tavolo Inter-istituzionale del FAS per la "Riserva Aree Urbane" sono state integrate dal documento elaborato dalla Regione Autonoma della Sardegna che ha definito i comuni destinatari (tra i quali Selargius, compreso tra i comuni dell'area vasta cagliaritano), le modalità di ripartizione e di attivazione delle risorse finanziarie e i tempi di elaborazione dei piani.

A partire da queste vicende è possibile evidenziare alcune caratteristiche peculiari della **pianificazione strategica nelle aree urbane della Sardegna**. Nella regione lo strumento della pianificazione strategica si propone in un'ottica di continuità rispetto ad alcune pratiche di pianificazione sviluppate in precedenza con un carattere implicitamente strategico, a partire dalle

¹ Delibera n.20 del 29 settembre 2004

pratiche di programmazione e pianificazione complessa: PIA, Patti territoriali, Progetti Integrati Territoriali, PIC Urban, Contratti di Quartiere, la progettazione integrata regionale. Tali pratiche denotano già un approccio strategico, orientato alla costruzione di politiche per il territorio attraverso processi aperti e inclusivi. Innestandosi su questi percorsi si riconosce come la pianificazione strategica delle aree urbane della Sardegna rappresenti un'occasione per non disperdere le risorse locali precedentemente mobilitate e per non rinunciare ad attivarne delle nuove.

La pianificazione strategica nelle aree urbane della Sardegna si pone come occasione di apprendimento, di innovazione e di cambiamento organizzativo per le pubbliche amministrazioni impegnate in un processo di riforma e innovazione istituzionale che le sollecita ad un miglioramento della loro capacità di programmazione locale. Occorre, infatti, non dimenticare l'importanza che nei processi di pianificazione strategica riveste il ruolo propulsivo delle leadership politiche e della pubblica amministrazione in generale, in tutte le sue componenti, a partire dal personale politico per arrivare agli apparati amministrativi, nel momento in cui questi sono chiamati a ricoprire un ruolo attivo e progettante nella definizione delle politiche pubbliche.

Tale questione diventa ancora più rilevante in un contesto come quello sardo dove la pubblica amministrazione ha un peso significativo, oltre che nella definizione delle politiche, anche nel sistema economico in termini di occupazione con un gran numero di addetti. In un quadro di questo genere, l'innovazione amministrativa può costituire un tema chiave per la pianificazione strategica ed ha costituito per il Comune di Selargius una delle dimensioni immateriali, insieme a quella della strutturazione dei processi di *governance*, su cui il piano si è voluto maggiormente concentrare.

Il piano strategico di Selargius

In questo capitolo sono illustrate le intenzioni dell'Amministrazione comunale allorché aderì, nel 2005, al finanziamento pubblico per la pianificazione strategica

Aderendo alla pianificazione strategica, l'Amministrazione comunale di Selargius ha inteso cogliere l'occasione di promuovere la crescita della propria capacità istituzionale.

In relazione a questo tema l'Agenda strategica, documento definito dall'Amministrazione nella primavera del 2006, ha stabilito alcuni indirizzi operativi per la promozione della capacità istituzionale all'interno del piano:

- Ascoltarsi reciprocamente e riflettere insieme sulla propria organizzazione al fine di stimolare la partecipazione, il coinvolgimento attivo e il protagonismo dei settori interni nel processo di elaborazione del piano strategico;
- Individuare, attraverso il piano strategico, occasioni di lavoro intersettoriale e sperimentare tecniche di gestione di gruppi interdisciplinari interni all'Amministrazione;
- Promuovere le competenze professionali di ciascuno all'interno del processo di pianificazione strategica, personalizzando i percorsi individuali di coinvolgimento sulla base degli interessi e delle attitudini personali, come premessa per la motivazione di ciascuno;
- Promuovere il trasferimento di competenze tra settori, rendendo disponibili le capacità specifiche di ciascun settore per tutti gli altri.

Il piano strategico come processo di governance

Il piano individua alcune figure chiave del processo di condivisione e costruzione della partecipazione pubblica, con l'obiettivo di strutturare in relazione alle diverse attività previste dal processo, diverse modalità di coinvolgimento, partecipazione e mobilitazione degli attori locali.

Rispetto a questo obiettivo generale l'agenda strategica individuava le seguenti priorità:

- Migliorare l'efficacia della comunicazione istituzionale dell'Amministrazione, anche attraverso la realizzazione di un piano della comunicazione;
- Dotare l'Amministrazione comunale di competenze, tecniche e strumenti per la gestione dei processi decisionali inclusivi, attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro interno all'Amministrazione dedicato allo sviluppo di competenze specifiche per il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini e delle organizzazioni locali;
- Organizzare la partecipazione pubblica attraverso la costituzione di nuovi organismi consultivi, individuando un percorso graduale di coinvolgimento, sfruttando l'occasione di confronto con la società locale a partire dai temi del piano strategico;
- Individuare, attraverso il piano strategico, occasioni di progettazione e programmazione partecipata e sperimentare tecniche per il coinvolgimento degli attori locali, mobilitando il capitale sociale locale nel processo di definizione delle scelte strategiche dell'Amministrazione.

Il piano strategico come quadro di riferimento di lungo periodo

Il piano strategico tende a definire una visione condivisa sul futuro della città, che costituisca un riferimento capace di orientare l'azione degli attori locali in una prospettiva strategica.

Il principio d'azione stabilito dall'agenda strategica prevede il coinvolgimento progressivo dell'Amministrazione, che muove dalla condivisione con gli organi deliberanti del Comune e con i dirigenti e i funzionari responsabili delle Aree dipartimentali dell'Amministrazione, per interessare progressivamente tutta la struttura amministrativa, prima di passare al coinvolgimento attivo degli attori locali mediante le attività di comunicazione, coinvolgimento e discussione pubblica del piano.

L'impegno dell'Amministrazione è di proporre alla società locale mediante il piano strategico un'interpretazione e una visione del futuro della città come risultato di un processo di ascolto e condivisione che abbia coinvolto in modo strutturato gli attori locali.

Il piano strategico come processo di selezione di priorità

L'Amministrazione comunale ha inteso la pianificazione strategica in un'ottica di continuità in riferimento alla progettualità già avviata nell'ambito degli strumenti della programmazione negoziata e dei cicli di programmazione europea precedenti. Intendendo in questo senso stabilire delle priorità nella costruzione del piano strategico a partire dagli interventi già programmati e dagli investimenti già realizzati, ai quali aggiungere nuovi progetti capaci di rafforzarne l'efficacia.

L'Agenda strategica ha previsto la selezione e l'integrazione nel piano di alcuni progetti già avviati dall'Amministrazione, come "cantieri progettuali", veri e propri laboratori di progettazione strategica in cui l'interazione tra l'Amministrazione e gli attori locali si struttura attraverso reti di cooperazione finalizzati all'azione concreta e al cambiamento.

Il percorso e la metodologia di piano

Il capitolo illustra l'approccio metodologico alla pianificazione strategica e il percorso operativo con le varie fasi e ambiti di attività che si sono sviluppati durante il periodo di elaborazione del piano.

La pianificazione strategica è intesa dall'Amministrazione comunale di Selargius come un metodo di decisione collettiva su scelte future, come processo di costruzione di un progetto condiviso per la città e il territorio che, attraverso un'analisi critica delle interrelazioni tra società, territorio, ambiente, economia delle attività, prefigura obiettivi di medio lungo termine e seleziona, secondo un ordine di priorità, programmi e progetti condivisi dagli attori dello sviluppo locale.

In questo quadro il piano strategico del comune di Selargius si propone come strumento di *governance*, intesa come azione che ricerca soluzioni differenziate attraverso la mobilitazione di una pluralità di soggetti presenti nel territorio.

Da queste sintetiche considerazioni è possibile delineare i caratteri fondativi della pianificazione strategica come pianificazione negoziale, che traguarda obiettivi di lungo periodo e seleziona progetti in ordine di priorità, superando una visione localistica a favore di una visione di scala sovralocale, che tende a istituire rapporti di complementarietà tra città e territorio di riferimento.

I nuovi indirizzi della Comunità Europea orientano infatti, la prossima programmazione verso strumenti ad alto contenuto strategico nel quadro di una visione di sviluppo condivisa. La nuova stagione della programmazione europea 2007-2013 prevede che le città costituiscano i nodi di eccellenza territoriale e rivestano il ruolo propulsore dello sviluppo per sé e contestualmente, per i territori di riferimento, guardando alle vocazioni e alle opportunità locali, progettando e promovendo reti di alleanze e di complementarietà con altre città.

Il Comune di Selargius promuove da tempo politiche urbane basate su un modello di *governance* che integra la dimensione locale e sovralocale dei problemi di gestione del territorio al fine di migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del suo sistema urbano nel quadro di un più ampio contesto d'area vasta. Tale approccio si basa sulla partecipazione ai processi decisionali, come possibilità concreta di valorizzare la componente sociale e sul riconoscimento delle dimensioni sociale, ambientale, culturale ed economica come variabili strategiche per la definizione di scenari di futuri per la città e il territorio.

Questo orientamento dell'Amministrazione comunale ha portato negli anni all'attivazione, a livello comunale e intercomunale, di una serie di strumenti di sviluppo economico, di programmazione complessa e negoziata, di riqualificazione urbana e sociale capaci di attivare intese di *partnership* proficue con altre realtà territoriali dell'area urbana cagliaritana. I partenariati sono intesi come strumenti di sostegno al coinvolgimento delle società locali al fine di valorizzare il capitale sociale e l'intelligenza collettiva. Le azioni concrete, articolate nelle dimensioni urbanistica, ambientale, socio-culturale ed economica sono orientate all'integrazione sociale, all'accessibilità ai servizi, all'innovazione, informate dalla compatibilità con l'ambiente, e dalla fattibilità e sostenibilità economica e gestionale delle iniziative.

Fasi e ambiti di attività del processo di pianificazione strategica comunale

Il percorso proposto per l'elaborazione del piano strategico comunale di Selargius, come definito nel piano metodologico operativo, prevede cinque fasi di lavoro e quattro ambiti di attività per la gestione del processo di pianificazione. Di seguito si riporta sinteticamente la definizione dei contenuti dei diversi ambiti di attività.

Progettazione organizzazione e gestione del processo di pianificazione strategica

Consiste nell'insieme di attività di supporto e coordinamento amministrativo e tecnico-scientifico funzionali alla gestione del processo di piano. Si esplica attraverso la produzione di documenti metodologici e piani operativi delle attività funzionali allo svolgimento delle attività di elaborazione del piano.

Coinvolgimento partecipazione condivisione del piano strategico

Consiste nell'elaborazione di **visioni strategiche condivise** che consentano di ripensare il futuro della città di Selargius, a partire dalla costruzione partecipata della conoscenza e dall'interpretazione delle tendenze dei processi territoriali in atto. L'attività è incentrata sul coinvolgimento attivo degli attori locali, attraverso un percorso strutturato di partecipazione. Le figure centrali di queste attività sono rappresentate dalle forme di rappresentanza della società locale e del partenariato socioeconomico organizzati negli Stati Generali della Città.

Costruzione di un quadro strutturato della progettualità strategica

Consiste nella raccolta, organizzazione e rappresentazione della progettualità emergente dal territorio. L'obiettivo principale è quello di mettere in rete, sostenere e accompagnare progettualità già avviate e qualificate, ripensandole in una prospettiva strategica. Il prodotto principale di questa attività è rappresentato dal quadro dei progetti che rappresenta su base geografica e tematica, una selezione dei progetti, piani e programmi di iniziativa pubblica e privata previsti sul territorio di Selargius.

La costruzione del quadro prende avvio dalla ricognizione della progettualità pubblica e privata in atto sul territorio di Selargius, attraverso l'analisi di piani, programmi e progetti esistenti e attraverso indagini dirette, quali interviste con attori locali selezionati come testimoni privilegiati.

Sviluppo di progetti strategici

L'attività si incentra sull'identificazione e selezione di alcuni temi e obiettivi strategici e di un numero anche limitato di **progetti, programmi e azioni ad elevato contenuto strategico e simbolico**, quale uscita fondamentale di questo primo ciclo del processo di pianificazione strategica e segnale del cambiamento prodotto dal piano.

Quadro sinottico delle fasi e delle attività di elaborazione del piano strategico comunale di Selargius

Gennaio 2006>>>>>>Settembre 2006>>>>>>Aprile 2007>>>>>>Luglio 2007>>>>>>Settembre2007>>>>>>>>				
Avvio del processo di pianificazione		Elaborazione del piano strategico comunale		
Fase 1 elaborazione piano metodologico	Fase 2 elaborazione agenda strategica	Fase 3 elaborazione documento preliminare	Fase 4 elaborazione bozza del piano strategico	Fase 5 elaborazione documento strategico comunale
<ul style="list-style-type: none"> - definizione del fabbisogno di assistenza tecnica e coordinamento tecnico scientifico - definizione della struttura organizzativa del piano - cronoprogramma - piano economico e amministrativo del piano strategico 	<ul style="list-style-type: none"> - integrazione del piano metodologico - piano operativo di comunicazione e coinvolgimento - avvio del piano strategico intercomunale e integrazione metodologica 	<ul style="list-style-type: none"> - avvio del percorso di costituzione degli stati generali della città - proposta pubblica comunale di <i>governance</i> della partecipazione 	<ul style="list-style-type: none"> - costituzione degli stati generali della città - organizzazione interna degli stati generali e raccordo con la struttura organizzativa del piano 	<ul style="list-style-type: none"> - procedure di approvazione dei documenti finali di piano - procedure di condivisione pubblica dei documenti finali di piano - modelli di intese e accordi interpartenariati
<ul style="list-style-type: none"> coinvolgimento e condivisione interna all'Amministrazione riguardo: - l'approccio metodologico - gli obiettivi generali - i temi del piano - i temi di interesse intercomunale - la struttura organizzativa del piano 	<ul style="list-style-type: none"> coinvolgimento e condivisione interna: - definizione del percorso operativo - definizione fabbisogno formativo 	<ul style="list-style-type: none"> - studi e interpretazioni territoriali - prime ipotesi del piano coinvolgimento degli attori locali: - mappa degli attori locali - ascolto testimoni privilegiati - partecipazione degli attori locali nella elaborazione delle prime ipotesi di piano 	<ul style="list-style-type: none"> coinvolgimento degli stati generali: - discussione pubblica delle ipotesi di piano - condivisione delle visioni al futuro coinvolgimento e condivisione interna: - verifica della condivisione interna - condivisione delle visioni al futuro 	<ul style="list-style-type: none"> visioni al futuro obiettivi e linee strategiche condivise costituzione di partenariati di progetto definizione degli eventuali accordi interpartenariati per l'attuazione del piano
<ul style="list-style-type: none"> prime indagini sulla progettualità: analisi preliminare delle politiche urbane 	<ul style="list-style-type: none"> analisi della progettualità pubblica e mista pubblico-privato di interesse comunale - documento strategico per il bando "Polis" 2006 	<ul style="list-style-type: none"> analisi della progettualità emergente degli attori locali 	<ul style="list-style-type: none"> redazione di un quadro della progettualità 	<ul style="list-style-type: none"> organizzazione di reti di progetti strategici
<ul style="list-style-type: none"> prime indagini sui progetti strategici già avviati 	<ul style="list-style-type: none"> integrazione dei progetti strategici avviati nel piano strategico: - piano urbanistico comunale - bando "Polis" 2006 - progetti integrati 	<ul style="list-style-type: none"> ipotesi di sviluppo dei progetti avviati 	<ul style="list-style-type: none"> avvio di nuovi progetti strategici 	<ul style="list-style-type: none"> ipotesi di sviluppo dei nuovi progetti nella fase di attuazione del piano strategico

Gli obiettivi generali

Il percorso di elaborazione del piano strategico ha preso le mosse dalla condivisione con l'Amministrazione comunale di alcune finalità generali, che ne definivano le intenzioni istitutive. Queste sono state, sin dal principio, legate ad alcuni temi emergenti identificati attraverso un percorso condiviso con la componente politica e tecnica del Comune.

Di seguito sono richiamati sinteticamente gli obiettivi generali posti dall'Amministrazione comunale di Selargius alla base del processo di pianificazione strategica come risultato del percorso di elaborazione condivisa del piano metodologico operativo:

Il piano strategico come occasione di crescita della capacità istituzionale

Attraverso il piano strategico, l'Amministrazione comunale di Selargius ha inteso cogliere l'occasione di promuovere la crescita della propria capacità istituzionale. In particolare per quanto riguarda la gestione interna dei complessi processi di interazione e collaborazione tra settori tecnici e amministrativi e tra questi e la componente politica.

Il piano strategico come processo di governance

In riferimento ad una concezione del piano strategico come strumento di *governance* l'Amministrazione comunale di Selargius ha inteso dotarsi di un metodo condiviso che dispiegasse i propri effetti in un orizzonte temporale di lungo periodo, strutturando forme permanenti di partecipazione e coinvolgimento degli attori locali nella definizione delle politiche pubbliche. Il piano ha individuato alcune figure chiave del processo di condivisione e costruzione della partecipazione pubblica, con l'obiettivo di strutturare in relazione alle diverse attività previste dal processo di elaborazione del piano, diverse modalità di coinvolgimento, partecipazione e mobilitazione degli attori locali.

Il piano strategico come quadro di riferimento di lungo periodo

Con il piano strategico l'Amministrazione comunale di Selargius ha inteso dotarsi di un quadro strutturato di obiettivi, azioni e progetti in grado di garantire nel lungo periodo, la coerenza e il coordinamento fra i diversi strumenti e settori di attività della programmazione e della pianificazione e le iniziative promosse da attori diversi in settori d'azione e momenti diversi. Il piano ha mirato a definire una visione condivisa sul futuro della città, che costituisca un riferimento capace di orientare l'azione degli attori locali in una prospettiva strategica condivisa. È stato inoltre previsto uno specifico ambito di attività orientato alla definizione di un quadro strutturato della progettualità strategica, che ha consentito di mettere in rete programmi, piani e progetti.

Il piano strategico come processo di selezione di priorità

Il processo di pianificazione strategica si è posto l'obiettivo di conciliare i tempi lunghi su cui si dispiega una strategia urbana e territoriale complessa con la necessità di generare in tempi brevi i segnali di un cambiamento di prospettiva per la città e il territorio di Selargius.

A tal fine il piano ha previsto uno specifico ambito di attività mirato a selezionare progetti a forte valenza strategica da avviare e sviluppare prioritariamente. In questo senso ha assunto una forte rilevanza l'esperienza maturata dall'Amministrazione comunale in questi anni nella costituzione di reti partenariali pubblico-private locali e sovralocali per la realizzazione di iniziative complesse, che ha consentito al Comune di Selargius di assumere un ruolo propulsivo al servizio del territorio dell'area vasta.

Le dinamiche territoriali

Questo capitolo illustra un insieme di analisi e interpretazioni del contesto territoriale del Comune di Selargius come ricostruzione del quadro attuale e come prefigurazione degli scenari che le sue dinamiche di trasformazione lasciano intravedere.

L'analisi assume come campi di interesse i temi del piano, emersi durante il confronto tra la componente tecnica, amministrativa e politica del Comune. In riferimento ai temi delineati sono approfonditi elementi di conoscenza del territorio, che appaiono rilevanti per strutturare la discussione e il coinvolgimento degli attori del piano, al fine di costruire un sistema di conoscenze analitiche a supporto delle decisioni collettive.

Geografia della popolazione

In riferimento ai temi portanti del piano strategico e alle criticità rilevate appare rilevante lo studio di alcuni fenomeni rappresentativi delle **tendenze evolutive della popolazione nelle aree urbane**, che consentono di inquadrare il caso di Selargius e dell'area urbana cagliaritana nelle dinamiche demografiche generali a livello regionale e nazionale.

Tali fenomeni si possono sintetizzare attraverso la rappresentazione di tre processi evolutivi:

1. la **crescita demografica delle aree urbane principali**;
2. la **crescente mobilità territoriale** delle popolazioni, intesa come flussi di migrazioni interne alle regioni, alle province e alle aree urbane da parte degli individui e delle famiglie che cambiano comune di residenza;
3. la **crescente mobilità quotidiana** per lavoro, studio, consumo e tempo libero, legata all'evoluzione degli stili di vita delle popolazioni urbane e favorita dalla riorganizzazione spaziale degli insediamenti urbani su estensioni territoriali sempre più vaste in forma di urbanità diffusa.

Un tratto caratteristico di questi processi, come si manifestano nell' **area urbana cagliaritana**, è la rilocalizzazione selettiva di alcune fasce della popolazione e la loro concentrazione spaziale in base alle classi di età e alla struttura delle famiglie, ad esempio: le coppie giovani e le famiglie con figli in particolare, prediligono alcune destinazioni e contesti residenziali, le famiglie mononucleari/mono-personali, costituite da un solo individuo, sembrano prediligerne altri, la popolazione anziana appare maggiormente concentrata nei centri storici e in generale nelle zone centrali dei comuni di residenza.

Questa nuova e mutevole **geografia sociale delle aree urbane contemporanee**, si associa alle repentine trasformazioni dell'organizzazione dello spazio insediativo delle città, generando una crescente domanda di mobilità quotidiana, per motivi di studio, lavoro, consumo e tempo libero.

Le dinamiche demografiche nelle aree urbane italiane. Tendenze generali

I dati ISTAT relativi all'ultimo censimento della popolazione e delle abitazioni (2001) evidenziano che il 16% della popolazione italiana risiede nei comuni di maggiore ampiezza demografica, ma in quasi tutti questi comuni si assiste ad un decremento di popolazione compensato dagli incrementi demografici rilevati nei comuni immediatamente limitrofi alle principali città.

“Le città si trasformano e si espandono: punto cardine di aree sempre più ampie. Si delinea infatti non tanto un processo di abbandono dei comuni di maggiore dimensione, quanto piuttosto il passaggio ad uno stadio più avanzato di concentrazione della popolazione, i cui guadagni di popolazione, imputabili agli spostamenti di residenza, riguardano prevalentemente comuni collocati nelle fasce intorno alle grandi città” . (Nota Istat dell'8 luglio 2004 I grandi comuni al censimento della popolazione 2001).

Le dinamiche demografiche nell'area urbana cagliaritana

Nel periodo compreso tra il 1951 e il 2001, la popolazione della Sardegna è cresciuta del 28%. Nello stesso periodo, la popolazione della Provincia di Cagliari registra un incremento del 43% e la popolazione dell'area urbana di Cagliari, escluso il capoluogo, un incremento pari al 177%.

A Cagliari la consistenza demografica ha registrato un incremento dal 1951 al 1981, fino a raggiungere la soglia delle 219.000 unità (con un incremento nel trentennio pari a 67,5%). Dal 1981 la popolazione del capoluogo è diminuita considerevolmente, passando alle 204.237 unità censite nel 1991 e alle 164.249 nel 2001 (è da escludere l'amministrazione comunale di Monserrato, nell'ultimo censimento contava 20.829 abitanti).

Negli ultimi decenni si è verificato un progressivo e continuo spostamento di popolazione dalle altre aree della provincia (e della regione) verso l'area cagliaritana. Negli anni compresi tra il 1951 e il 1971 il fenomeno è stato guidato soprattutto dal capoluogo, che ha assorbito il 66% dell'incremento demografico.

Nel periodo successivo la crescita della popolazione dell'area urbana è avvenuta in virtù dell'incremento demografico degli altri comuni, nei quali al 31 dicembre del 2001 risiedeva il 32% dell'intera popolazione provinciale (il 52% considerando anche la città di Cagliari).

Ciò ha generato una elevata crescita della consistenza demografica dei centri del cosiddetto *hinterland* (Quartu +220%; **Selargius +228%**; Capoterra +266%; Assemini 206%, Sinnai +226%, totale comuni dell'area +213%).

Appare evidente come la forte attrazione esercitata dall'area urbana sulla popolazione dell'intero territorio regionale abbia generato fenomeni di forte concentrazione demografica in comuni che, fino a pochi anni prima, avevano un ruolo territoriale e una conseguente configurazione sociale ed economica completamente diversa. Per la maggior parte di questi comuni, in altri termini, la vicinanza con il capoluogo ha significato una violenta e improvvisa modifica non soltanto delle dimensioni demografiche e del patrimonio abitativo, ma anche del rapporto tra quantità (e qualità) dell'offerta e della domanda di servizi generali, di lavoro, di infrastrutture.

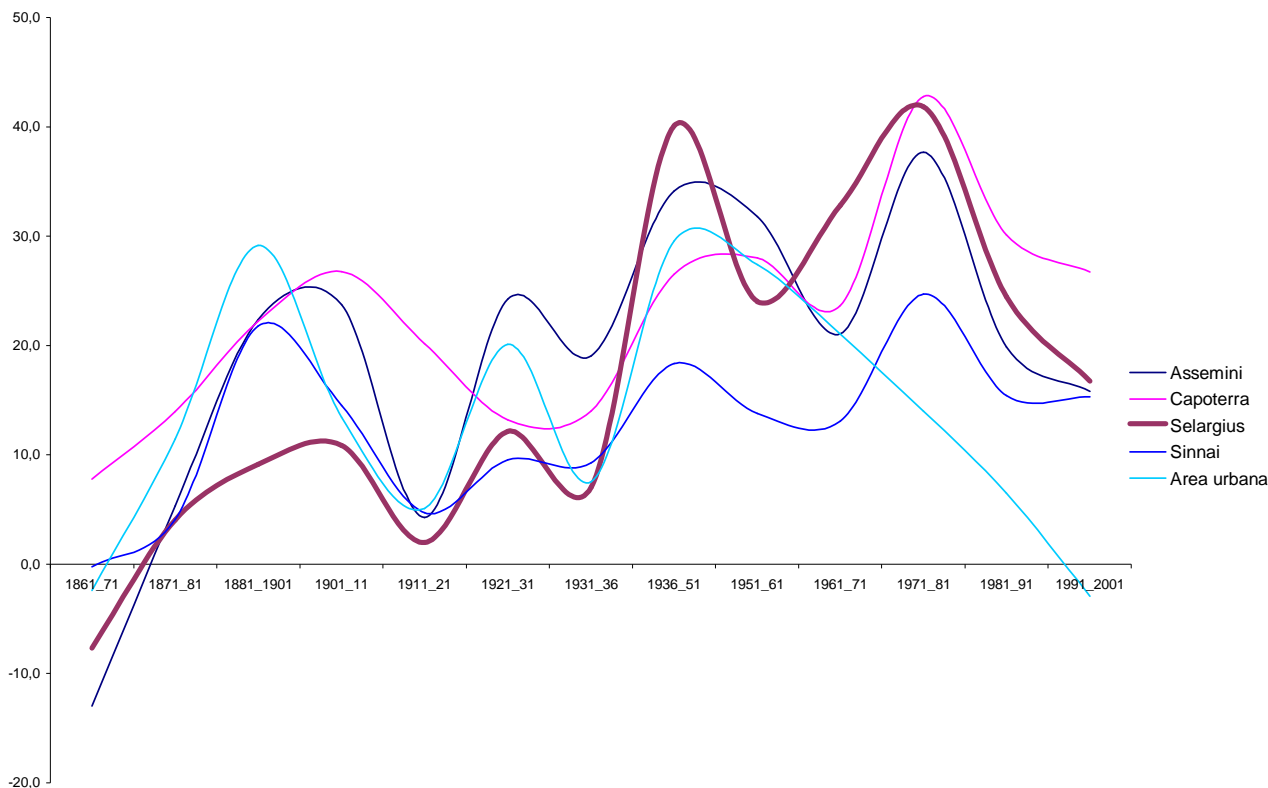
I saldi naturali e migratori dell'ultimo quinquennio risultano positivi per quasi tutti i comuni dell'area urbana, anche se l'incremento di popolazione è dovuto principalmente ai secondi. La città di Cagliari presenta infatti, valori negativi per entrambi i saldi; si registra un numero elevato di cancellazioni di residenza, che pone il capoluogo tra i comuni con valori negativi relativi al saldo migratorio più alti a livello provinciale. La popolazione del comune di Cagliari è passata da 174.175 nel 1996 a 160.391 nel 2005, con una perdita di 13.784 unità.

Nella tabella seguente si riportano i dati relativi all'anno 2002 dai quali si evince come l'88% delle cancellazioni dal comune di Cagliari trova collocazione in comuni della stessa provincia e presumibilmente, per le considerazioni fatte precedentemente, nei comuni dell'area urbana, tra i quali il Comune di Selargius.

Trasferimenti di residenza					
Comuni capoluogo	Con l'interno			Con l'estero	Totale
	Intraprovinciali	Interprovinciali			
			Province della stessa regione	Province di altre regioni	
Sassari	-245	34	-79	47	-243
Nuoro	-14	-83	-65	-3	-165
Oristano	80	5	13	15	113
Cagliari	-1.581	208	-216	22	-1.567

Le dinamiche demografiche del Comune di Selargius

Andamento della crescita della popolazione (tassi geometrici) nei decenni intercensuari dal 1861 al 2001



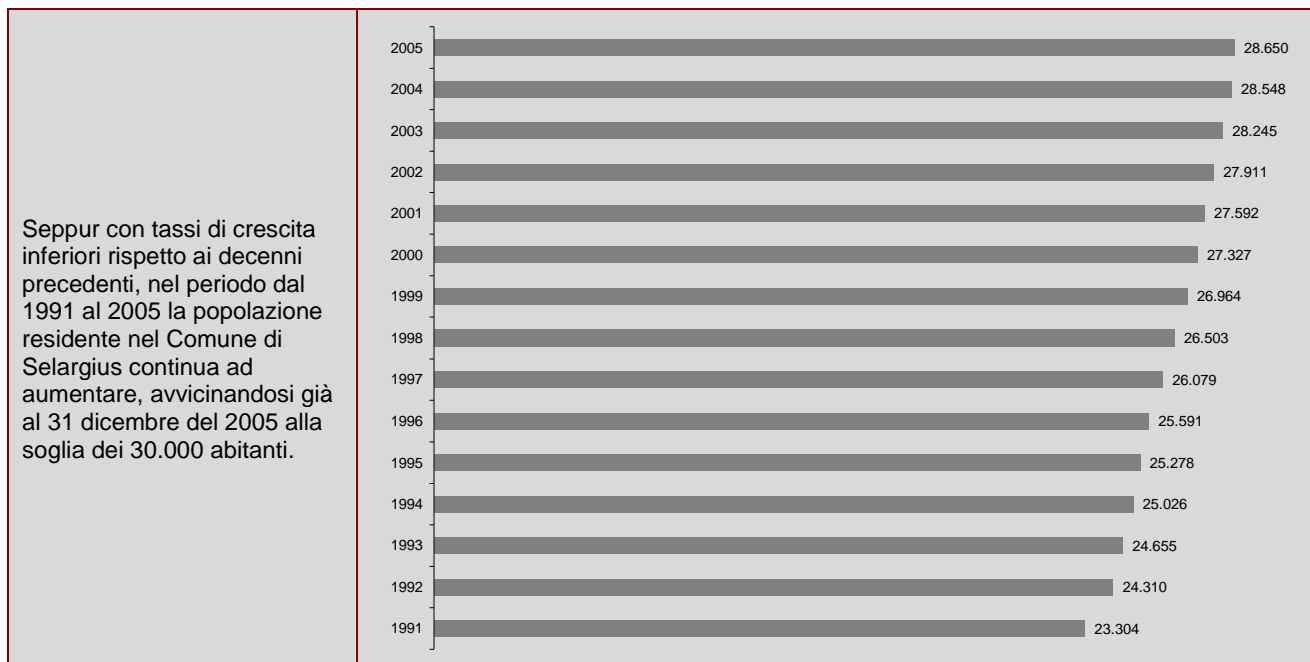
Il Comune di Selargius evidenzia un **andamento della rapidità di crescita della popolazione** (tasso geometrico) nel periodo successivo all'unità d'Italia allineato rispetto a comuni simili dell'area urbana cagliaritano e nettamente divergenti rispetto all'area urbana di Cagliari dalla fine degli anni Sessanta fino all'ultimo censimento del 2001. Analogamente ai Comuni di Assemini e Capoterra, il Comune di Selargius presenta tassi geometrici decrescenti dal 1981 in poi.

Andamento della popolazione residente ai Censimenti dal 1951 al 2001

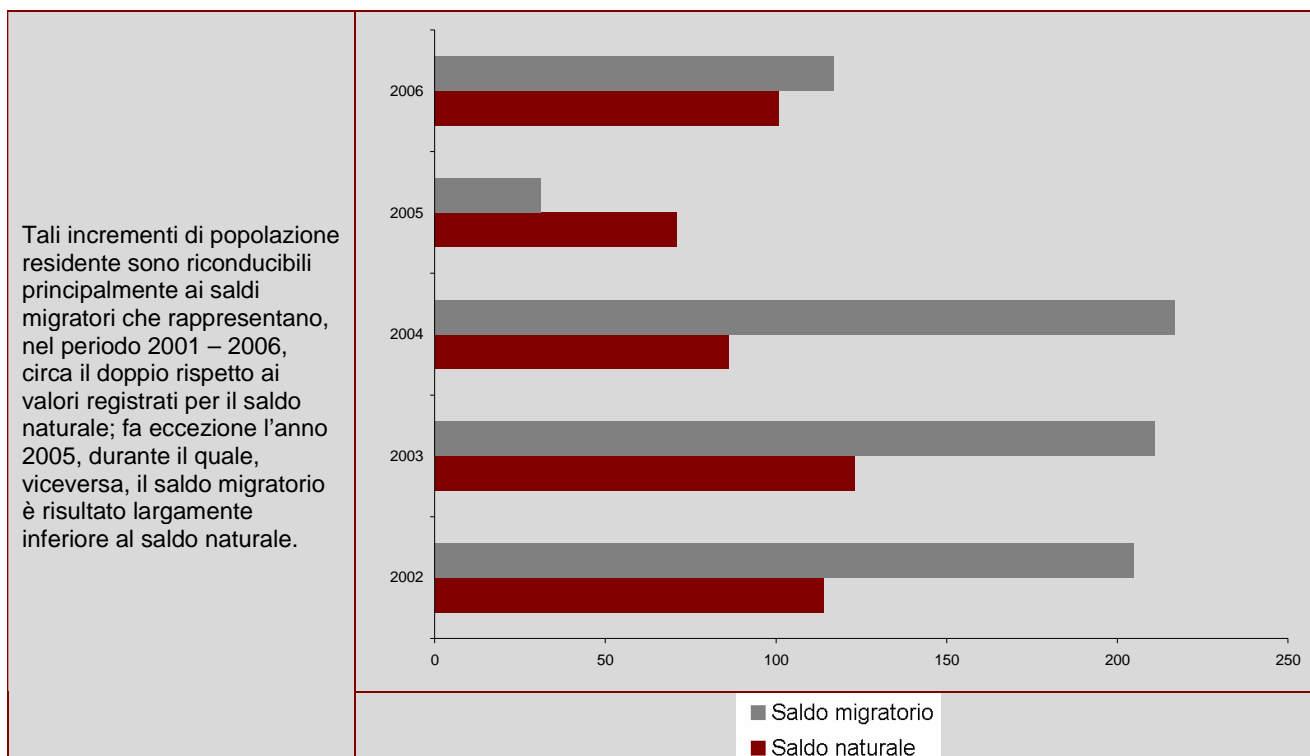
Censimento	Abitanti
1951	6.916
1961	8.768
1971	12.110
1981	18.245
1991	23.237
2001	27.440

Come evidenzia la tabella la popolazione di Selargius è quasi quadruplicata nella seconda metà del secolo scorso con una forte crescita in particolare nel decennio 1971-'81.

Andamento della popolazione residente al 31 dicembre dal 1991 al 2005

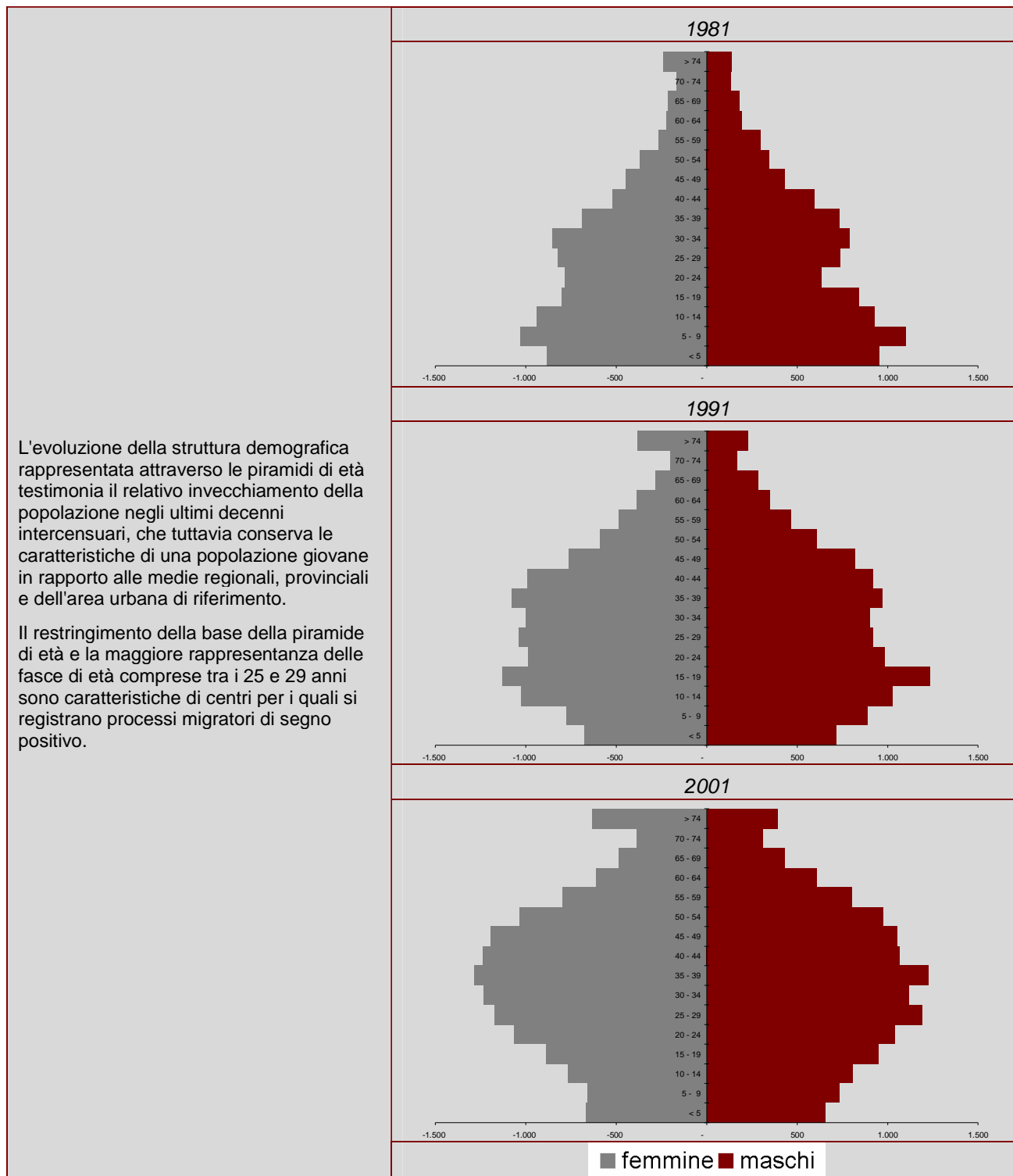


Andamento dei saldi naturali e migratori dal 2001 al 2005

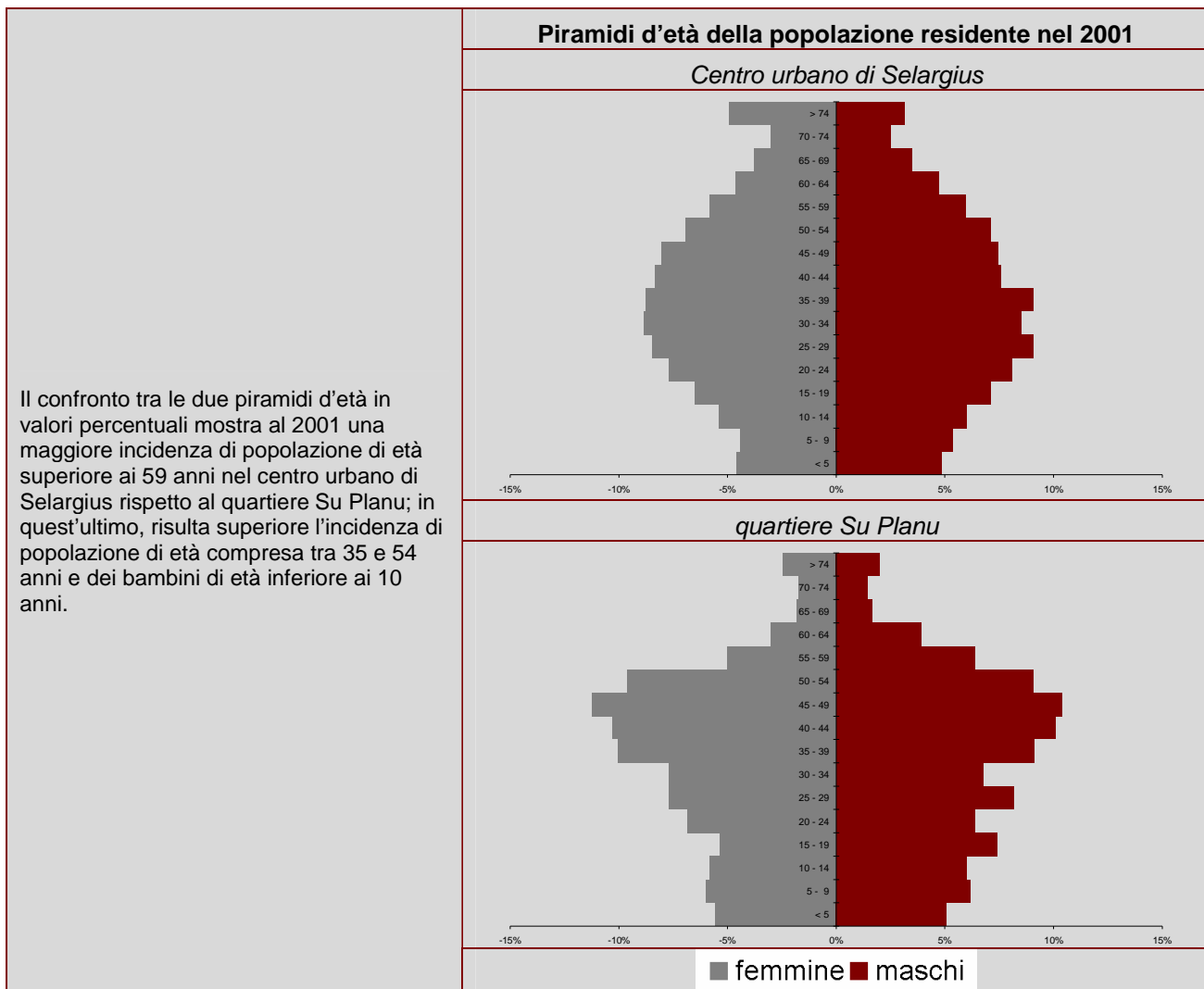


Struttura della popolazione

Piramidi d'età della popolazione residente



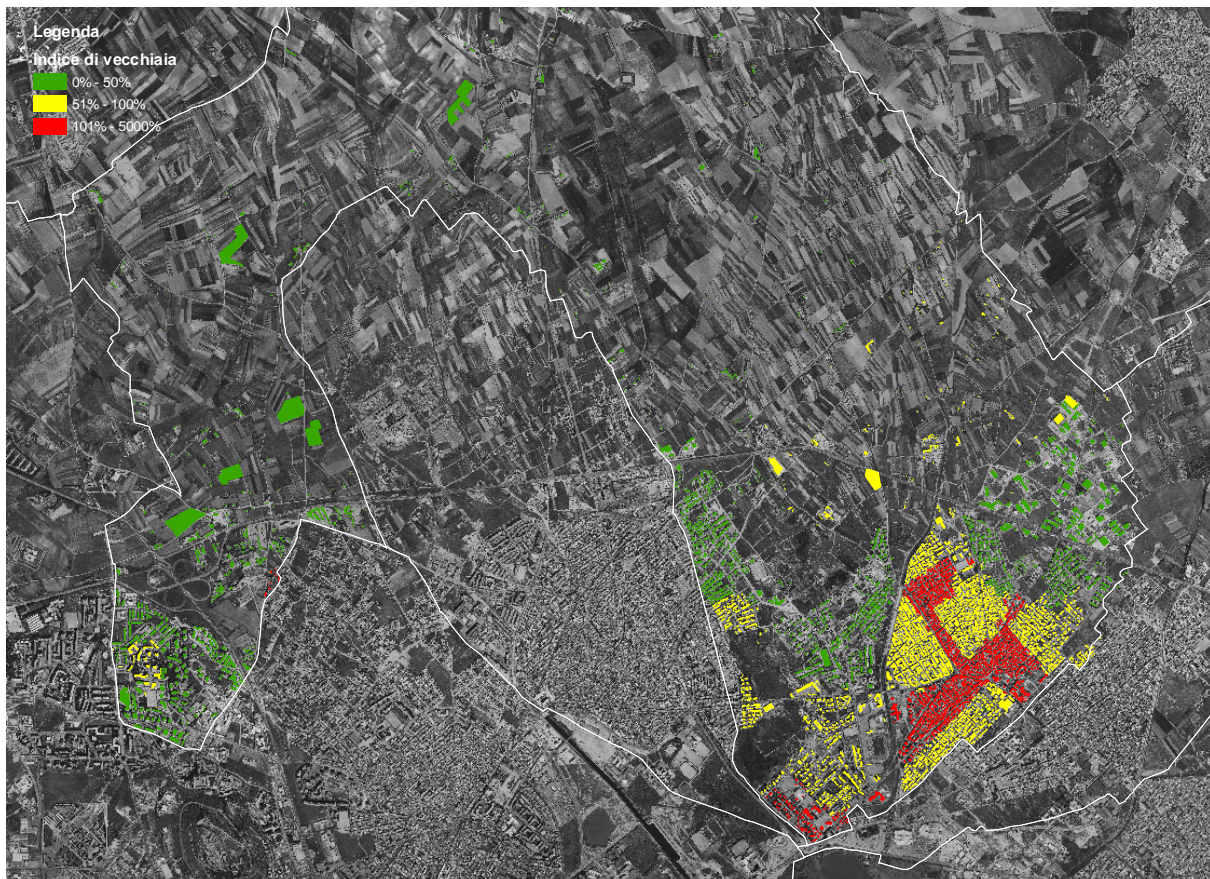
Confronto al 2001 tra la struttura della popolazione nel centro urbano di Selargius e nel quartiere Su Planu



Indice di vecchiaia

Indice di vecchiaia nelle diverse sezioni censuarie del centro urbano di Selargius:

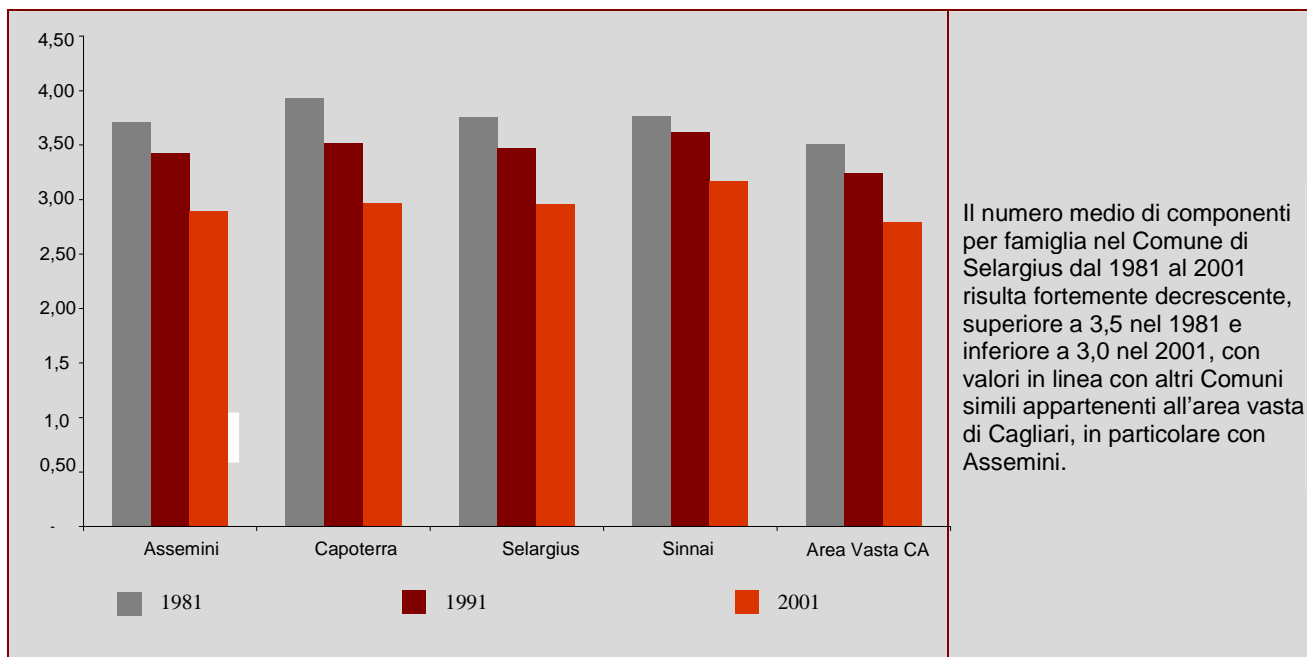
- in rosso i quartieri con indice di vecchiaia più elevato (valori oltre il 101%)
- in giallo i valori medi (valori inferiori al 100%)
- in verde i quartieri con indice di vecchiaia molto basso (valori inferiori al 50%)



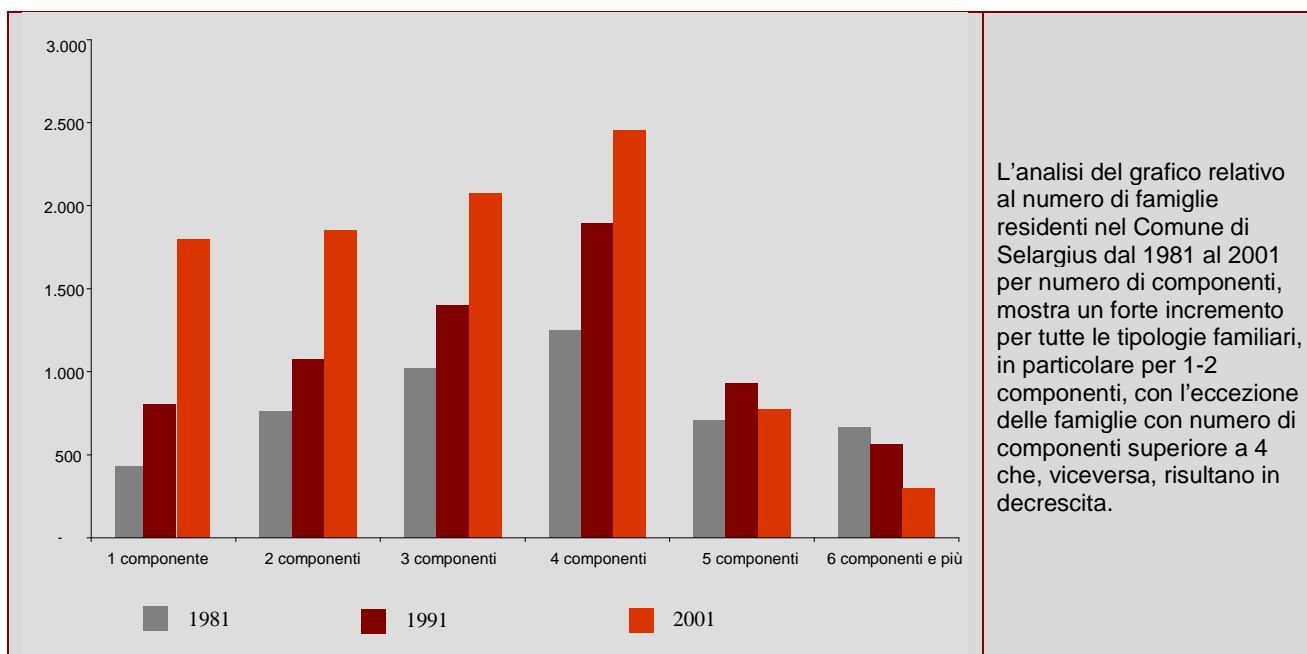
L'immagine evidenzia la distribuzione dell'indice di vecchiaia nelle diverse sezioni censuarie. Come si può facilmente evincere dalla figura, la maggior parte della popolazione anziana si concentra nei quartieri di più antica edificazione

Struttura della famiglia

Numero medio di componenti per famiglia

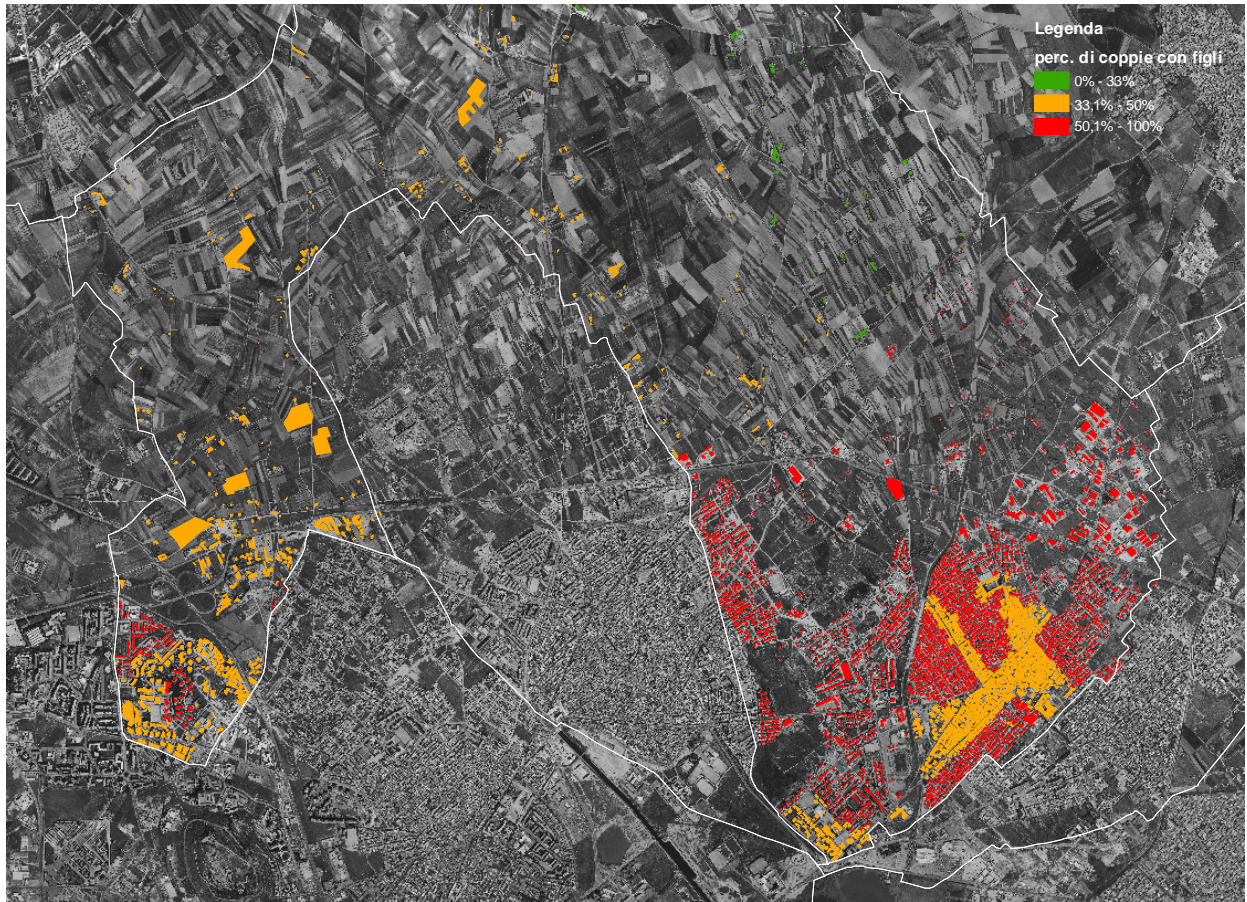


Famiglie per numero di componenti



Percentuali di coppie con figli nelle diverse sezioni censuarie del centro urbano di Selargius:

- in rosso i valori oltre il 50%
- in giallo i valori oltre il 33%
- in verde i valori inferiori al 33%



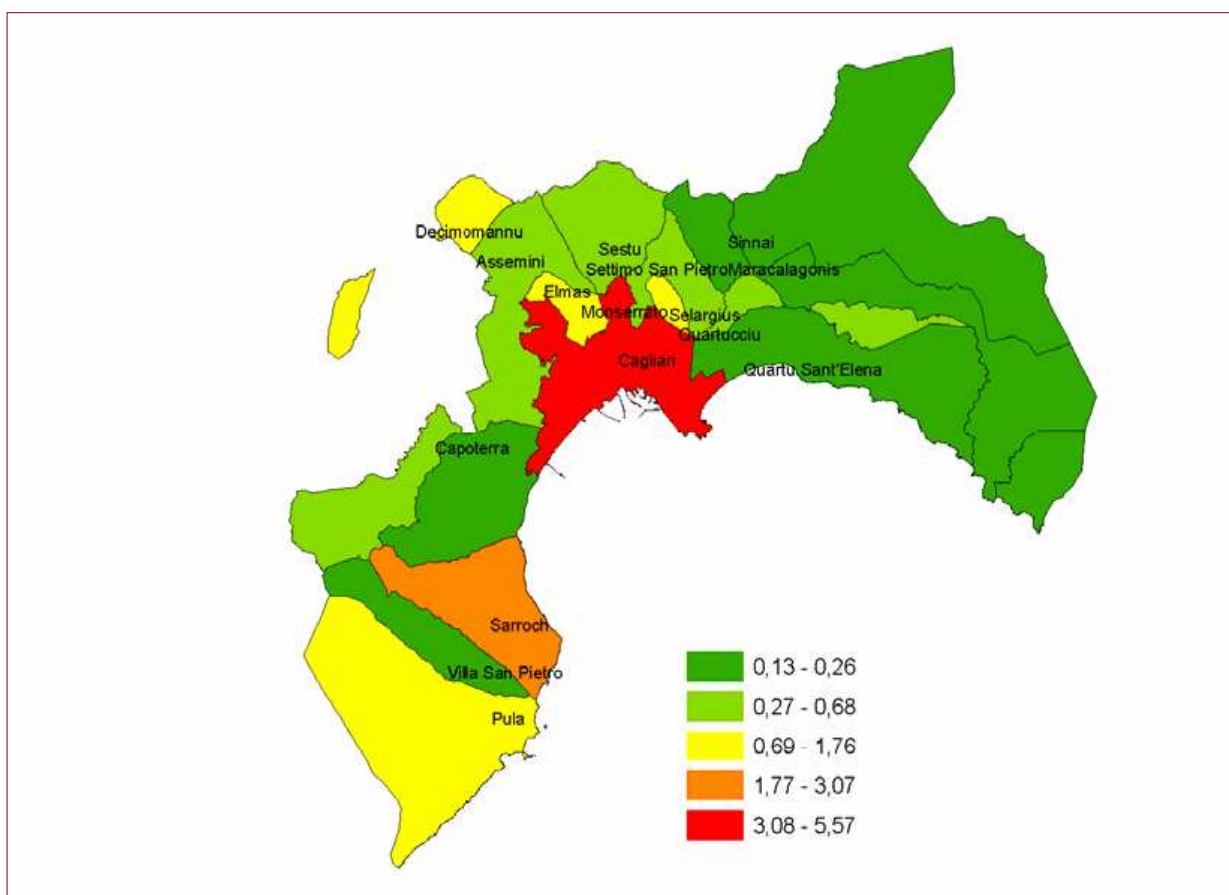
Si evince che la maggiore percentuale delle coppie con figli si localizza nei quartieri esterni al centro storico e di più recente edificazione.

La mobilità nell'area urbana

Nell'area **cagliaritana**, si verifica un processo di crescita diffusa della mobilità per motivi di studio, lavoro, consumo, tempo libero, accesso ai servizi superiori, etc. nell'ambito della **riorganizzazione della vita urbana su un territorio sempre più vasto**.

Si è verificato negli ultimi decenni, il passaggio da una condizione fortemente gerarchica, con la città capoluogo che si relazionava con un intorno prevalentemente agricolo fatto di "centri minori", ad una condizione più simile a quella di una "piccola area metropolitana" in cui la città centrale riduce il proprio peso demografico e funzionale a favore dei comuni più vicini.

Contemporaneamente aumentano il numero delle persone che si muovono, si moltiplicano le origini e le destinazioni degli spostamenti a seguito della rilocalizzazione di fasce importanti della popolazione.



Rapporto tra entrate e uscite per motivi di lavoro e studio per i diversi comuni dell'area cagliaritana

- in rosso i comuni attrattori di mobilità
- in verde i comuni con più accentuata mobilità in uscita

Le analisi condotte nell'ambito delle attività di pianificazione territoriale in atto a livello provinciale e regionale, evidenziano alcune criticità del sistema della mobilità e dei trasporti nell'area urbana cagliaritana. I diversi documenti di pianificazione analizzati riconoscono:

- Una **limitata accessibilità alle aree a forte concentrazione demografica e di servizi**, verso le quali si osservano fenomeni di gravitazione della mobilità pendolare, dovuta principalmente ad una debolezza e inadeguatezza della rete infrastrutturale e dei servizi di trasporto pubblico. Allo stesso tempo si riconosce una fluttuazione stagionale della

domanda di mobilità, da cui la necessità di una diversa organizzazione dei servizi per la mobilità nell'area urbana;

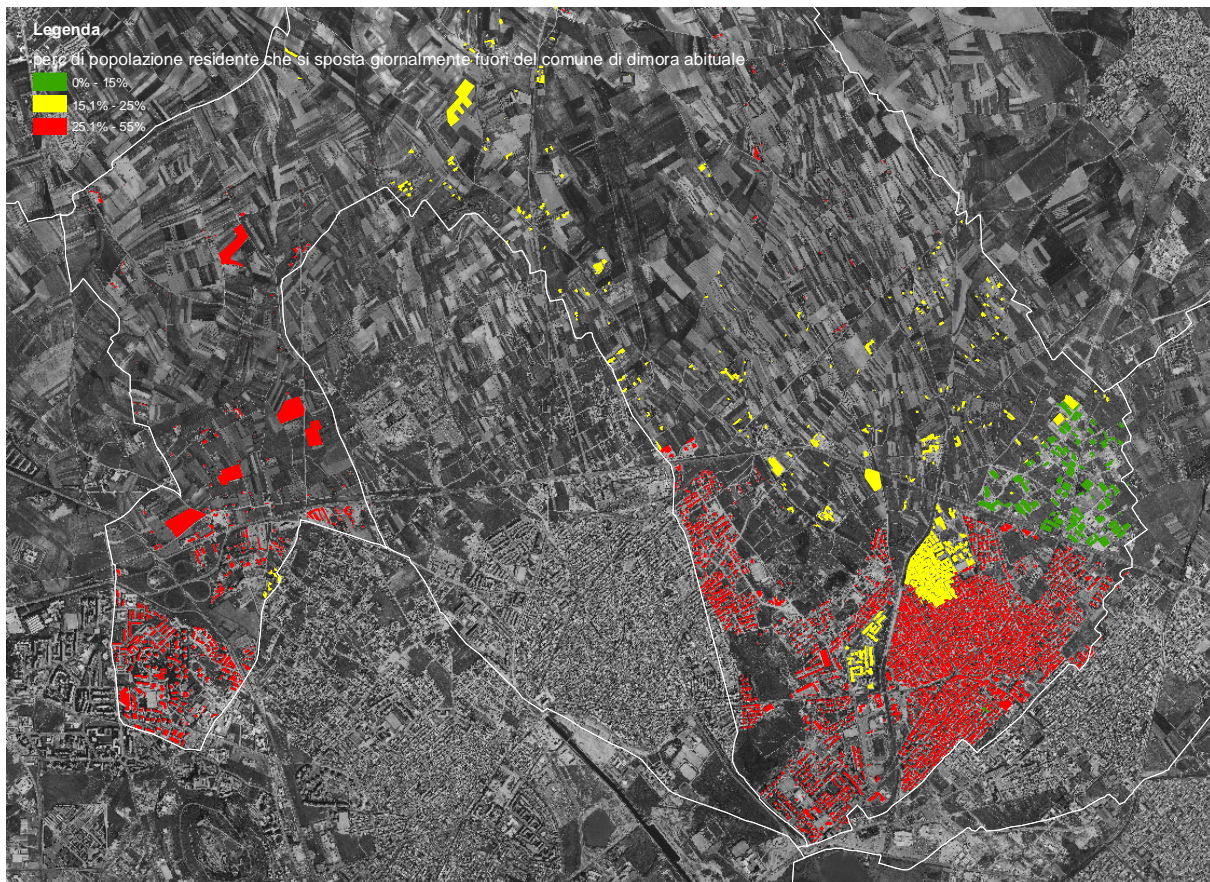
- Una **debolezza nell'integrazione sistemica tra i principali corridoi di comunicazione**, o della grande mobilità, i nodi intermodali dei servizi superiori di trasporto e gli assi di penetrazione verso i bacini interni di mobilità, intendendo con tale termine le aree nelle quali si svolge la gran parte degli spostamenti giornalieri delle persone che vi risiedono.

Una debolezza dei canali di comunicazione e dell'organizzazione dei trasporti interni all'area vasta, fattore che ostacola la diffusione sul territorio di condizioni di "indifferenza localizzativa", intendendo con questo termine condizioni territoriali caratterizzate dalla presenza di servizi ed opportunità (di lavoro, di studio, di consumo, di svago, etc.), lo stabilirsi di attività produttive che consentono al territorio di partecipare alle dinamiche di sviluppo non essendo più condizionati dai tradizionali rapporti gerarchici tra "centro" e "periferia".

Un campo problematico di carattere generale è infine segnalato dalla crescente preoccupazione per gli effetti negativi degli attuali comportamenti di mobilità (in particolare quella privata in automobile e del trasporto merci su gomma) sulla qualità ambientale dell'area urbana e sui costi sociali ed economici ad essi legati (salubrità e incidentalità), che riguarda il livello delle emissioni, dei consumi energetici e dei costi sociali dovuto all'attuale organizzazione dei sistemi di trasporto.

Percentuale delle **persone che** nelle diverse sezioni censuarie del centro di Selargius, **si recano quotidianamente fuori dal comune per motivi di lavoro o di studio.**

- in rosso valori oltre il 25%
- in giallo valori inferiori al 25%
- in verde i valori inferiori al 15%



Emerge l'immagine di un comune caratterizzato dalla prevalenza della mobilità in uscita

Il tessuto produttivo del Sistema Locale del Lavoro

Il territorio di Selargius fa parte del **Sistema Locale del Lavoro ISTAT di Cagliari**, la sua economia è fortemente interconnessa al sistema economico locale.

Si tratta di unità territoriali costituite da più comuni contigui fra loro, geograficamente e statisticamente comparabili. I Sistemi Locali del Lavoro sono uno strumento di analisi appropriato per indagare la struttura socio-economica dell'Italia secondo una prospettiva territoriale.

Il Rapporto d'area elaborato dal Laboratorio Territoriale per la progettazione integrata della Provincia di Cagliari in occasione dell'avviso regionale per la predisposizione di progetti integrati di sviluppo, dedica un'ampia sezione analitica alla struttura socioeconomica della nuova Provincia, con approfondimenti per alcune aree territoriali, tra le quali l'area urbana di Cagliari.

Le indagini sono riferite ai sistemi locali del lavoro ed evidenziano la costituzione della struttura produttiva e d'impresa del territorio.

La provincia di Cagliari, e più specificatamente l'area urbana del capoluogo, si caratterizza nel contesto regionale come l'area con il maggior numero di unità locali e di addetti in quasi tutti i settori produttivi. Ancor più questa specificità è confermata dalla presenza nel territorio di innumerevoli imprese e strutture operanti nel settore dei servizi.

Il periodo intercensuario 1991-2001, ha visto crescere in modo determinante il numero delle unità locali nei settori legati ai servizi alle imprese, e dati più recenti sulla demografia di impresa, confermano questa tendenza di crescita del numero di imprese operanti in questi settori.

Il tasso di imprenditorialità si attesta nella provincia di Cagliari intorno al 7%, con una struttura produttiva basata sul settore terziario. Gli indici di specializzazione più significativi si registrano nei sottosettori dei servizi avanzati e specificatamente: il settore dell'intermediazione monetaria e finanziaria, della sanità, dei servizi sociali, dell'istruzione, delle attività immobiliari, noleggio, informatica e ricerca.

Il capoluogo rappresenta un attrattore per tutto il territorio regionale, con una dotazione infrastrutturale, professionale e culturale unica in tutto il contesto regionale. Importante sottolineare che tale dotazione non è fine a se stessa ma funge da supporto a tutti i settori e ai diversi comparti produttivi; partendo da quello industriale, delle costruzioni e della manifattura, sino ad arrivare all'industria turistica in senso ampio piuttosto che all'agricoltura e alla trasformazione industriale dei prodotti agricoli. Il settore dei servizi all'impresa è una realtà trasversale e riveste significativa importanza.

Le analisi condotte evidenziano come il punto di partenza, per rispondere alle esigenze di sviluppo del territorio, sia rappresentato dal rafforzamento del tessuto imprenditoriale e dalla razionale organizzazione dei servizi alle imprese, da quelli insediativi di base a quelli a più alto valore aggiunto: non sempre, tuttavia, la necessità di servizi espressa dalle varie imprese è omogenea. Da non dimenticare inoltre che quanto più una struttura produttiva cresce, si sviluppa, diventa matura e genera attività nuove, tanto più si rafforza la domanda di servizi: l'offerta di servizi qualificati deve pertanto accompagnarsi alla crescita della struttura produttiva.

Uno dei problemi più spesso lamentati dalle aziende fa riferimento alla difficoltà di essere competitive per la mancanza di una gestione efficiente ed efficace delle infrastrutture di base, legate ai trasporti, ma anche alla logistica, e alla gestione di servizi comuni. Tutti punti che impediscono una diffusione dei prodotti nei mercati esterni al territorio regionale. Pertanto, le esigenze del territorio e delle imprese non richiede soltanto infrastrutture di natura materiale (anche se ci sono ancora ampi spazi per l'ottimizzazione fisica delle infrastrutture), anzi, le principali carenze riscontrate dagli imprenditori fanno riferimento piuttosto a servizi di natura immateriale. Se la disponibilità di servizi non sembra poter costituire un elemento particolarmente problematico, è la difficoltà di fruizione che spesso genera dei problemi.

Affrontare il tema dell'accesso ai servizi può pertanto rappresentare un modo per rendere le aziende più competitive. È proprio l'area urbana, caratterizzata da un'elevata densità di imprese che qui si localizzano, a necessitare di questi servizi.

Recentemente, la redazione del nuovo **Piano Paesaggistico Regionale** è stata occasione per inquadrare all'interno degli ambiti paesaggistici individuati dal piano la questione dell'economia del tessuto produttivo locale.

Il sistema produttivo del Sistema Locale del Lavoro (ISTAT) di Cagliari è caratterizzato da una dimensione d'impresa di 4,2 addetti (media regionale 2,9) e fonda la propria economia principalmente sui settori terziario (servizi superiori e commercio) ed industriale.

La funzione industriale comprende le aree industriali di Sarroch, Capoterra, Assemini, Uta, Elmas e si dirama quindi lungo le principali vie di comunicazione ed accessibilità (la SS 554 e la SS 131, nonché la SS 125, SS 195 e la SS 387).

La funzione agricola è svolta nel retroterra dove si riconoscono i sistemi agricoli del basso Campidano. Si è in presenza di una forte rappresentatività del settore di servizi derivante dalla presenza di servizi primari ed alla persona concentrati prevalentemente nel capoluogo regionale.

Dall'analisi dei dati censuari (Censimento ISTAT dell'Industria e dei Servizi – 2001) emerge che nell'ultimo decennio (1991-2001), il settore industria ha mutato di poco la propria tendenza, mantenendo stabile il valore relativo medio. Il tasso di crescita medio annuo provinciale per gli addetti per i settori dell'industria, dei servizi vendibili (es. commercio) e delle istituzioni risulta in diminuzione per il primo, con un decremento dello 0,9%, mentre i servizi risultano in crescita con un valore pari a +1,5%.

Gli addetti nell'industria sono maggiormente presenti nelle aree tradizionalmente dedicate, legate al petrolchimico e al manifatturiero meccanico in genere. In particolare, nelle aree in cui si è in presenza di agglomerati industriali (Macchiareddu) e strutture di servizio portuali (porto Canale) ed arerportuali (Elmas) è leggibile un effetto nelle attività d'indotto.

Gli occupati per posizione e settore di attività economica, misurati per Sistema Locale del Lavoro per l'Ambito, evidenziano il ruolo significativo del capoluogo di provincia rispetto ai territori contermini assorbendo 132.751 occupati rispetto ai 210.693 complessivi dell'intera provincia.

In alcuni comuni sono delineate specificità di vocazione (es. Sestu per il commercio). In altri si evidenzia la residenzialità come fattore di ruolo. Il terziario avanzato risulta diffuso sul territorio con specializzazione relativa nelle località in cui sono presenti servizi territoriali superiori (Cagliari) evidenziando e rafforzando tali comuni come centri di aggregazione e preminenza economica anche regionale.

L'influenza socio-economica del capoluogo sul territorio circostante è quindi molto forte e supera anche i confini del pur ampio Sistema Locale di Cagliari.

Le negatività sono sintetizzabili negli effetti distorsivi della ridotta dimensione d'impresa, anche se la buona dinamica della base imprenditoriale favorisce un elevato grado di diversificazione produttiva delle attività.

ISTAT	COMUNE	Registrate	Attive	Iscrizioni	Cessazioni
92003	Assemini	1.812	1.547	133	102
92009	Cagliari	21.306	15.691	1.572	901
92011	Capoterra	1.377	1.214	142	81
92015	Decimomannu	534	457	35	25
92017	Dolianova	770	717	41	38
92037	Maracalagonis	496	434	45	21
92051	Quartu Sant'Elena	5.324	4.431	412	222
92068	Selargius	2.012	1.686	147	98
92071	Serdiana	196	185	15	14
92074	Sestu	1.719	1.486	119	63
92075	Settimo San Pietro	391	345	18	14
92080	Sinnai	968	846	87	59
92105	Quartucciu	737	627	49	31
92108	Elmas	676	570	64	34
92109	Monsezzate	1.252	1.119	74	50
	Provincia	71.897	60.389	5.161	3.570

Fonte: CCIAA 2004

Selargius mostra un comportamento positivo per quanto riguarda il **numero di imprese e di unità locali insediate**, anche se sarebbero opportuni degli sforzi per rendere appetibile l'insediamento di nuove realtà produttive nelle aree dedicate.

L'analisi degli **addetti e delle unità locali** rappresenta in quale modo i luoghi della vita quotidiana della popolazione che vi risiede e lavora sono definiti e diventano significativi per il benessere collettivo.

Il numero complessivo delle imprese presso la Camera di Commercio di Cagliari riporta l'attenzione verso un certo dinamismo della base produttiva di Selargius evidenziando una dinamica positiva specificamente nel settore dei servizi e dell'industria.

Unità Locali 2001

Codice Istat	Comune	INDUSTRIA	Industria in senso stretto	Estrazione di minerali	Manifattura	Prod. distrib. energia elett. gas acqua	Costruzioni	SERVIZI	Servizi Vendibili	Servizi non vendibili	totale
92003	Assemmini	373	203	2	195	6	170	930	710	220	1303
92009	Cagliari	2484	1290	24	1243	23	1194	16122	12369	3753	18606
92011	Capoterra	216	86	0	85	1	130	664	514	150	880
92015	Decimomannu	65	31	0	30	1	34	309	219	90	374
92017	Dolianova	122	50	0	47	3	72	343	264	79	465
92037	Maracalagonis	94	38	3	35	0	56	216	166	50	310
92051	Quartu Sant'Elena	866	305	4	296	5	561	3223	2490	733	4089
92068	Selargius	437	175	0	174	1	262	1206	920	286	1643
92071	Serdiana	32	11	3	8	0	21	81	47	34	113
92074	Sestu	307	123	2	119	2	184	848	693	155	1155
92075	Settimo San Pietro	89	29	0	29	0	60	196	141	55	285
92080	Sinnai	167	64	2	60	2	103	503	350	153	670
92105	Quartucciu	141	51	1	48	2	90	489	380	109	630
92108	Elmas	178	115	2	111	2	63	505	407	98	683
92109	Monsezzato	207	83	0	83	0	124	798	622	176	1005
	Provincia	7653	3534	65	3394	75	4119	32817	24929	7888	32211

Addetti 2001

Codice Istat	Comune	INDUSTRIA	Industria in senso stretto	Estrazione di minerali	Manifattura	Prod. E distrib. Di energia elett. Gas acqua	Costruzioni	SERVIZI	Servizi Vendibili	Servizi non vendibili	totale
92003	Assemmini	3631	3052	136	2836	80	579	2761	1710	1051	6392
92009	Cagliari	11512	6547	64	5178	1305	4965	74962	41548	33414	86474
92011	Capoterra	781	383	0	382	1	398	1955	1092	863	2736
92015	Decimomannu	216	126	0	117	9	90	1318	517	801	1534
92017	Dolianova	375	190	0	181	9	185	836	485	351	1211
92037	Maracalagonis	238	135	26	109	0	103	492	270	222	730
92051	Quartu Sant'Elena	3194	1390	16	1289	85	1804	9270	6009	3261	12464
92068	Selargius	1821	761	0	724	37	1060	3279	2150	1129	5100
92071	Serdiana	150	65	26	39	0	85	249	85	164	399
92074	Sestu	1435	966	20	904	42	469	3392	2829	563	4827
92075	Settimo San Pietro	259	96	0	96	0	163	448	268	180	707
92080	Sinnai	487	140	2	120	18	347	1230	591	639	1717
92105	Quartucciu	628	240	7	186	47	388	1540	1129	411	2168
92108	Elmas	1346	943	4	926	13	403	3268	2461	807	4614
92109	Monsezzato	602	189	0	189	0	413	2617	1439	1178	3219
	Provincia	36625	21868	625	19300	1943	14757	126180	73378	52802	134292

Fonte: Istat CIS 2001

Il **settore dei servizi** è quello predominante come del resto per tutti gli altri centri provinciali. Tale settore conta a Selargius 1206 unità e 3279 addetti.

Il dato più interessante lo fornisce il **comparto industriale**, che conta un numero di unità locali molto significativo se confrontato al resto della provincia. Il numero di addetti appare anch'esso alto, ma non altrettanto indicativo se paragonato agli altri centri provinciali.

Per quanto riguarda il settore dell'**industria** la parte maggiore la fa il comparto delle **costruzioni**, tradizionalmente molto sviluppato nell'area, con il maggior numero di unità e di addetti (262 Unità Locali e più di 1000 addetti)

Il numero delle aziende, misurato dall'ultimo censimento dell'**Agricoltura** (anno 2000), è significativo e dimostra valori importanti nel **settore viticolo**, tradizionalmente il più sviluppato nell'area.

ISTAT	COMUNE	AZIENDE	SUP_tot [ha]	SAU [ha]
92003	Assemini	578	7563,53	2668,79
92009	Cagliari	0	0	0
92011	Capoterra	237	827,64	445,81
92015	Decimomannu	265	1830,92	1358,49
92017	Dolianova	922	7263,27	6357,51
92037	Maracalagonis	670	4401,93	2269,19
92051	Quartu Sant'Elena	848	3991,23	2722,02
92068	Selargius	411	594,03	525,37
92071	Serdiana	475	4047,64	2580,11
92074	Sestu	1495	3404,73	3188,24
92075	Settimo San Pietro	276	1289,72	1212,24
92080	Sinnai	427	9085,45	3885,75
92105	Quartucciu	110	544,15	393,85
92108	Elmas	100	150,4	134,28
92109	Monserrato	14	6,66	5,01

ISTAT	COMUNE	cerealicole Aziende	aziende frumentiere	aziende orticole	aziende foraggere	aziende viticole	aziende olivicole	aziende agrumicole	aziende frutticole
92003	Assemini	151	128	213	14	91	125	167	136
92009	Cagliari	0	0	0	0	0	0	0	0
92011	Capoterra	20	9	85	4	136	38	42	49
92015	Decimomannu	32	31	77	13	29	69	152	65
92017	Dolianova	82	66	30	11	172	761	66	125
92037	Maracalagonis	79	54	68	14	296	161	48	132
92051	Quartu Sant'Elena	32	20	149	3	196	451	490	544
92068	Selargius	86	56	21	11	300	50	6	59
92071	Serdiana	119	102	21	17	187	322	29	41
92074	Sestu	260	242	315	26	437	399	283	367
92075	Settimo San Pietro	72	65	9	5	156	36	1	16
92080	Sinnai	88	67	10	23	171	221	13	146
92105	Quartucciu	18	16	20	4	43	30	38	46
92108	Elmas	5	3	23	2	18	19	31	24
92109	Monserrato	1	1	1	0	9	1	0	5

Il capitale sociale

L'indagine sul capitale sociale è stata condotta mediante tecniche di coinvolgimento diretto all'interno di attività congiunte all'elaborazione del piano strategico.

Si è trattato di un'immersione nel contesto selargino attraverso numerose attività sul campo quali interviste ai settori interni della struttura comunale, interviste ai testimoni qualificati, attività con le scuole e incontri di quartiere, Fiera del volontariato. Durante queste attività e in particolare nel periodo di preparazione della Fiera, nel corso di incontri periodici, si è avuto modo di indagare in maniera diretta il mondo del volontariato e in generale del cosiddetto terzo settore della comunità selargina.

In particolare, la **realizzazione dell'evento "La tre giorni selargina, Fiera delle associazioni"** e il lavoro fatto nei mesi precedenti per la sua organizzazione testimoniano un lavoro di comunità che si configura come occasione di promozione e rafforzamento del capitale sociale locale attraverso la mobilitazione, l'instaurazione e il rafforzamento di reti di collaborazione tra i diversi operatori nel settore dell'associazionismo.

Emerge quindi, da queste osservazioni, un interesse specifico verso l'analisi delle forme di associazionismo e in generale sul peso del terzo settore nella società selargina, consci della crescente attenzione rivolta sia a livello nazionale che regionale verso questa importante risorsa della società civile.

Il **terzo settore** viene spesso definito come un "cosmo" comprendente realtà diverse in quanto a storia, assetto organizzativo e ambiti di attività ma tutte accomunate dalla condivisione di un sistema di valori fondamentali e orientate al perseguimento di finalità di interesse generale e di utilità sociale.

Si riconosce a livello nazionale la straordinaria crescita del terzo settore negli ultimi dieci anni, frutto di una migliore legislazione nazionale e regionale che ha cercato di istituire una disciplina e un riordino attraverso varie formule, tra le quali l'istituzione di registri nazionali e regionali.

A livello nazionale la **Legge n. 383 del 2000** ha disciplinato le associazioni di promozione sociale², riconoscendo il valore sociale dell'associazionismo liberamente costituito come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo.

Nella stessa legge, la Regione e gli enti locali riconoscono e favoriscono il ruolo delle associazioni di promozione sociale, sia nella programmazione degli interventi e servizi sociali che nella loro attuazione e possono stipulare convenzioni con tali associazioni iscritte nei registri regionali. La legge demanda, infatti alle regioni l'istituzione del Registro regionale delle associazioni di promozione sociale.

Pertanto in Sardegna la **legge regionale n. 23 del 2005** sul Sistema integrato dei servizi alla persona, ha istituito presso la presidenza della Regione il **Registro regionale delle associazioni di promozione sociale** e un **fondo regionale per l'associazionismo** di promozione sociale destinato al sostegno di progetti, iniziative ed azioni per la diffusione dello stesso in Sardegna.

L'**attività di volontariato**³ è inoltre disciplinata in Sardegna dalla **legge regionale n. 39 del 1993** che ha recepito i principi della legge n. 266 del 1991⁴. In applicazione di tali principi le organizzazioni di volontariato che intendono attivare rapporti con le istituzioni pubbliche devono iscriversi al **Registro Generale del Volontariato** istituito presso la Presidenza della Regione. Le associazioni iscritte a tale registro possono usufruire di agevolazioni fiscali e acquistano natura giuridica di Organizzazione non Lucrativa di Utilità Sociale (ONLUS).

² Sono considerate associazioni di promozione sociale le associazioni riconosciute e non riconosciute, i movimenti, i gruppi e i loro coordinamenti o federazioni liberamente costituiti per svolgere attività di utilità sociale, a favore degli associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati.

³ Per attività di volontariato si intende quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro ed esclusivamente per fini di solidarietà.

⁴ Legge Quadro che riconosce "il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo" e stabilisce i principi fondamentali relativi agli organismi di volontariato.

La Regione e gli enti locali possono stipulare convenzioni con le associazioni di promozione sociale e con le organizzazioni di volontariato iscritte nei registri regionali al fine di promuovere interventi integrativi e complementari rispetto ai livelli essenziali, attivare servizi sperimentali e innovativi, favorire forme di solidarietà organizzata e di mutuo aiuto tra persone e famiglie.

In un'ottica simile si inserisce la collaborazione promossa dal comune di Selargius in occasione della progettazione integrata con diverse associazioni e cooperative operanti nel settore sociale. Tale collaborazione ha avuto come esito l'elaborazione di alcuni progetti e la costituzione di partenariati confluiti all'interno di diversi progetti integrati tra i quali "Provincia Solidale" e "Progentes".

Nell'ultimo decennio si è riscontrato un forte interesse alla costituzione di associazioni di promozione sociale, quale forma autorganizzata di cittadine e cittadini che si associano per dare risposta a bisogni emergenti.

Nel 2007 si sono iscritte al registro regionale n. 863 associazioni, effetto in buona parte determinato dalla legislazione regionale cui va il merito di avere stimolato e promosso l'associazionismo di promozione sociale. Essendo la registrazione un atto volontario, il numero delle organizzazioni iscritte risulta sottostimato rispetto al totale d'associazioni presenti sul territorio provinciale.

Il **registro regionale** suddivide le associazioni presenti nella provincia di Cagliari in tre grosse macro-aree: quella culturale (16%), quella ambientale (19%), quella sociale (62%) e altre minoritarie tra le quali quella riguardante i diritti civili.

L'associazionismo nella provincia di Cagliari

	Associazioni TOTALE	%
Ambiente	163	19%
Cultura	140	16%
Sociale	537	62%
Altro	23	3%
TOTALI	863	

Analizzando i comuni dell'area vasta di Cagliari (Assemini, Cagliari, Capoterra, Decimomannu, Elmas, Maracalagonis, Monserrato, Pula, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Sarroch, Selargius, Sestu, Settimo San Pietro, Sinnai, Villa San Pietro) è possibile riscontrare una forte concentrazione di associazioni rispetto ai restanti comuni della provincia di Cagliari.

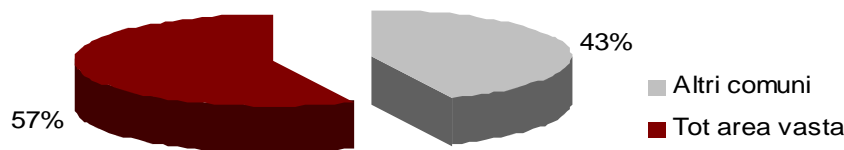


Fig. 2 Distribuzione delle associazioni nella provincia di Cagliari

La presenza più consistente delle associazioni si riscontra sul comune di Cagliari (59,68%), con una forte incidenza rispetto al resto del territorio.

Dall'esame dei dati si può inoltre osservare che se Cagliari, in quanto capoluogo, si colloca al primo posto, non da meno comuni quali ad esempio, Quartu Sant'Elena (11,98%), Capoterra (4,39%) e Selargius (4,39%) dimostrano di avere radicato sul proprio territorio una realtà associativa consolidata, indice di uno spiccato spirito d'aggregazione che s'intreccia con una rete di risposte dinamiche atte al soddisfacimento di bisogni non solo primari.

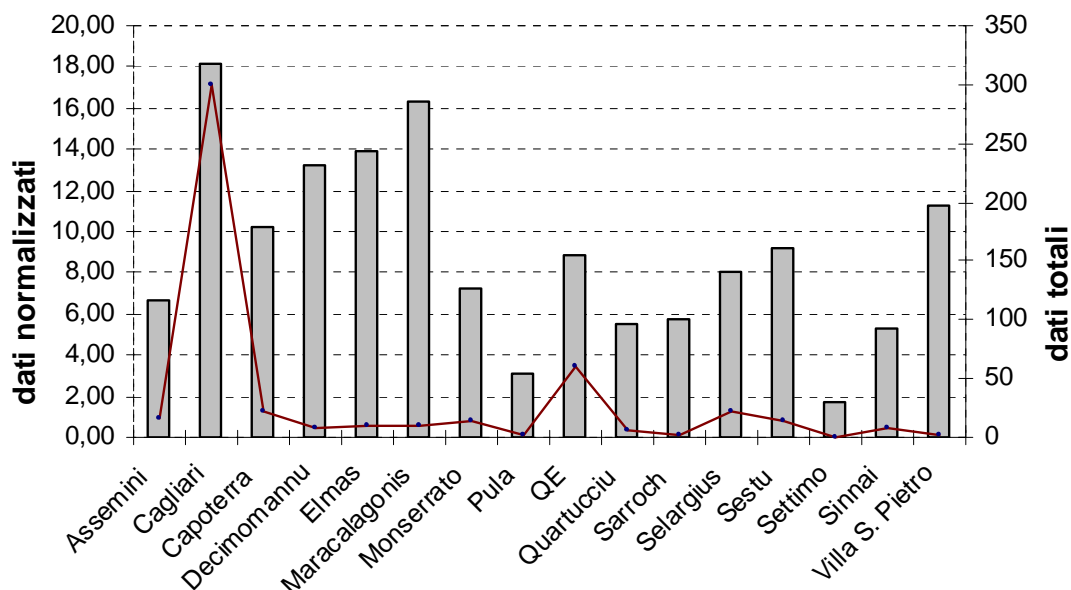


Fig. 3 Distribuzione delle associazioni nei comuni dell'area vasta (dati normalizzati rispetto alla popolazione)

Normalizzando tale dato rapportato alla popolazione, si rileva innanzi tutto un indice medio di 9 associazioni iscritte ogni 10.000 abitanti, valore ovviamente soggetto a notevoli incrementi se si considerano anche le associazioni non iscritte al registro regionale. Dall'analisi dei dati normalizzati emerge inoltre come comuni con meno di 10000 abitanti (Decimomannu, Elmas, Maracalagonis e Villa S. Pietro) presentano valori superiori all'indice medio di associazioni per l'intera area vasta.

	Associazioni TOTALE	%
Ambiente	163	19%
Cultura	140	16%
Sociale	537	62%
Altro	23	3%
TOTALI	863	

Analizzando per settore (ambiente, cultura, sociale) la distribuzione delle associazioni nel territorio dell'**area vasta** emerge come in tutti i comuni si riscontra il maggior numero di associazioni nel settore sociale e ambientale e una quota minore è costituita da associazioni per la promozione culturale.

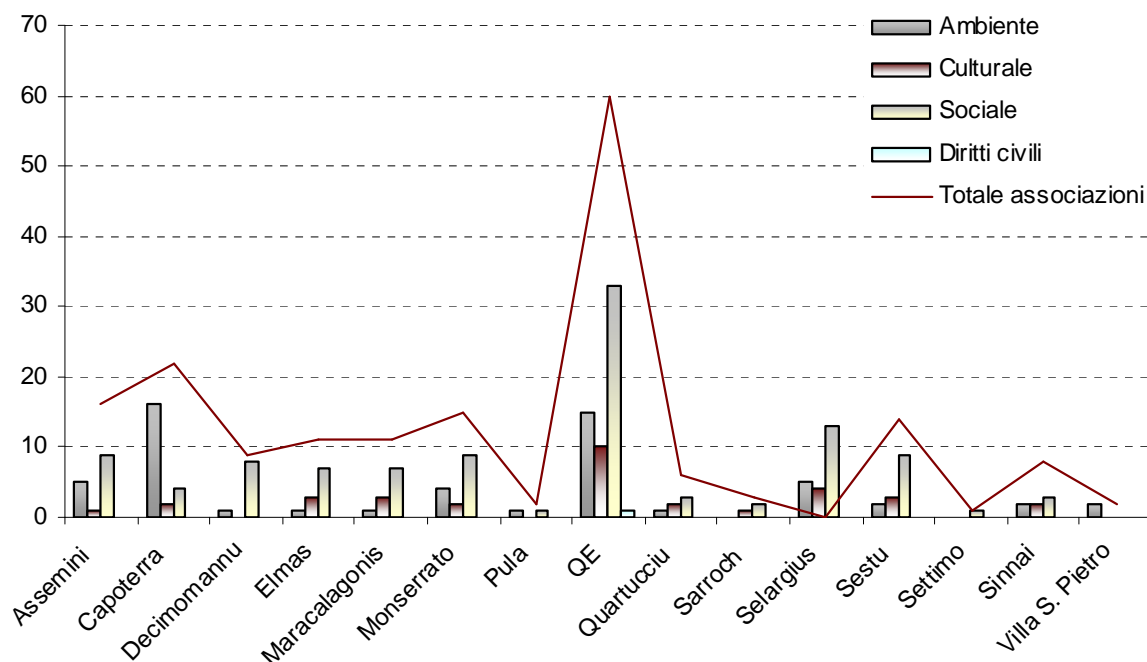
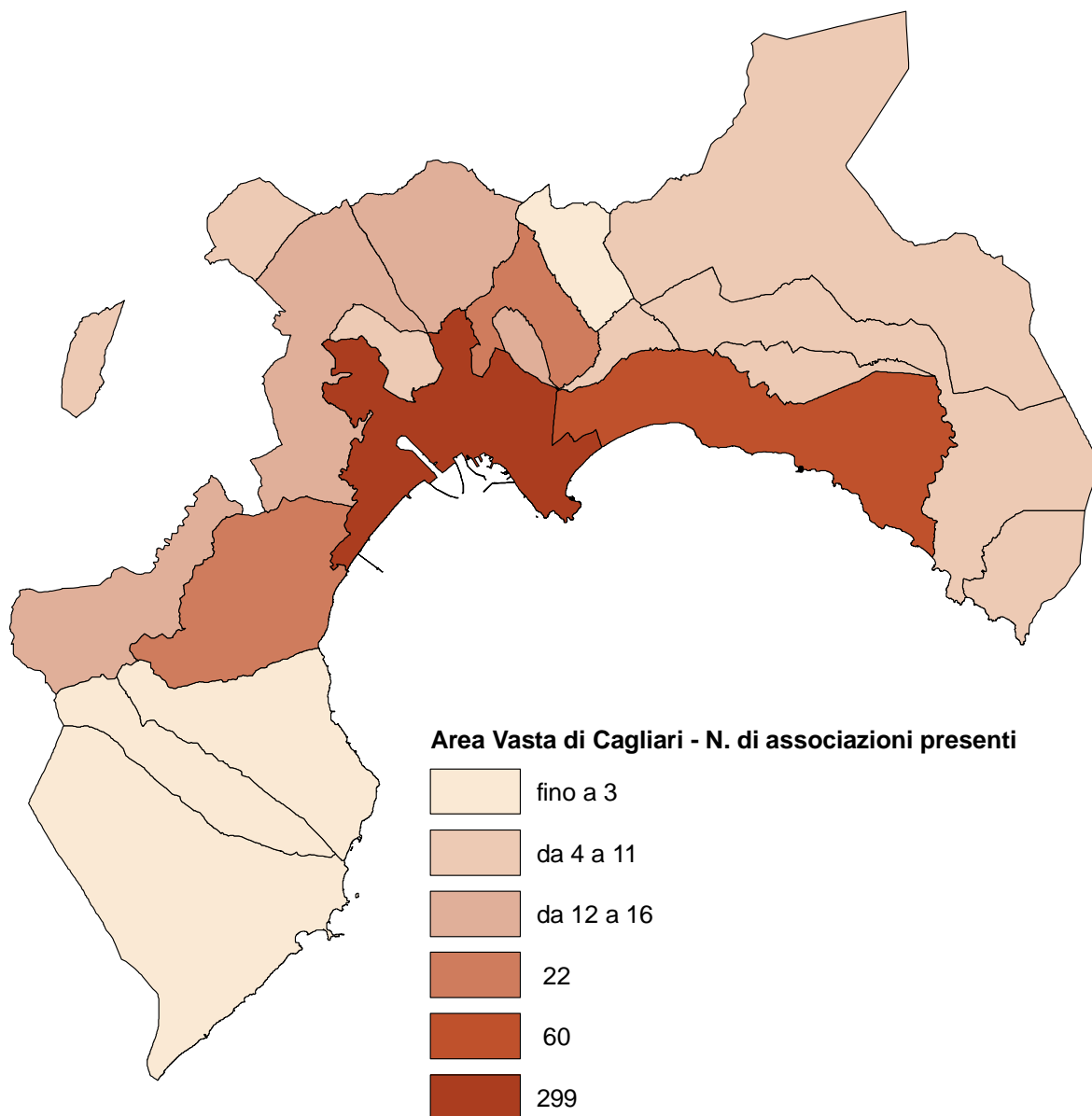


Fig. 3 Distribuzione delle associazioni dell'area vasta di Cagliari per macro- area

L'associazionismo nell'Area Vasta di Cagliari



Il quadro emergente dall'elaborazione dei dati estrapolati dal registro regionale, al quale le associazioni scelgono volontariamente di effettuare l'iscrizione, non può attualmente considerarsi una fotografia esatta della realtà dell'associazionismo nel territorio regionale. Non essendo la registrazione un atto obbligatorio, molte associazioni non hanno ancora provveduto all'iscrizione nei registri dedicati ed istituiti presso la regione. Pertanto, nonostante il numero di iscrizioni aumenti, i dati attuali non possono ancora rappresentare il numero delle associazioni esistenti ma solo una parte di queste.

Le associazioni di volontariato a Selargius

In ambito comunale, ove esistono degli elenchi aggiornati, è possibile avere una maggiore esattezza sulla presenza delle varie associazioni nel territorio.

Il numero totale di associazioni nel comune di Selargius, (dato fornito dagli elenchi comunali), è di 105⁵.

Distribuzione delle associazioni comunali per settore d'attività

	<i>Associazioni TOTALE</i>	<i>%</i>
Cultura	19	18%
Sport	57	54%
Volontariato sociale	29	28%
TOTALI	105	

Gli elenchi forniti delle associazioni comunali suddividono le associazioni in tre macro – aree: volontariato, sport e cultura.

Il numero maggiore delle stesse sono associazioni sportive (54%), una quota considerevole si occupano di volontariato sociale (28%) e le restanti sono associazioni di promozione culturale.

Diverse associazioni, circa trenta, che hanno aderito all'iniziativa promossa dal comune per la realizzazione della fiera delle associazioni, hanno fornito dati di maggiore dettaglio sulle attività che svolgono, il territorio ove operano ed altre importanti informazioni che consentono di costruire un quadro di maggior dettaglio.

Dall'analisi del campione suddetto risulta evidente come associazioni appartenenti alle liste del volontariato, sport e cultura operano in modo trasversale, operando in più settori. Il settore predominante, ove operano associazioni sia culturali sia sportive e, ovviamente, associazioni di volontariato è quello socio-assistenziale, articolato in diversi campi di attività:

- protezione civile;
- sanitario;
- inserimento lavorativo;
- educativo e ricreativo;
- valorizzazione e tutela dei diritti dei minori.

Sono diverse infatti le associazioni di tipo culturale che tra le loro attività, per la promozione della cultura del territorio, svolgono anche attività educative e ricreative per differenti fasce di popolazione.

Dall'analisi dei dati emerge inoltre che diverse associazioni di tipo culturale operano nel campo delle attività musicali differenziando il tipo di offerta (cori, bande musicali, concertistica classica e jazz).

Con riferimento all'**ambito di operatività** delle varie associazioni emerge come alcune, per lo più le confraternite e gli oratori, operano su scala di quartiere, altre svolgono le loro attività non solo in

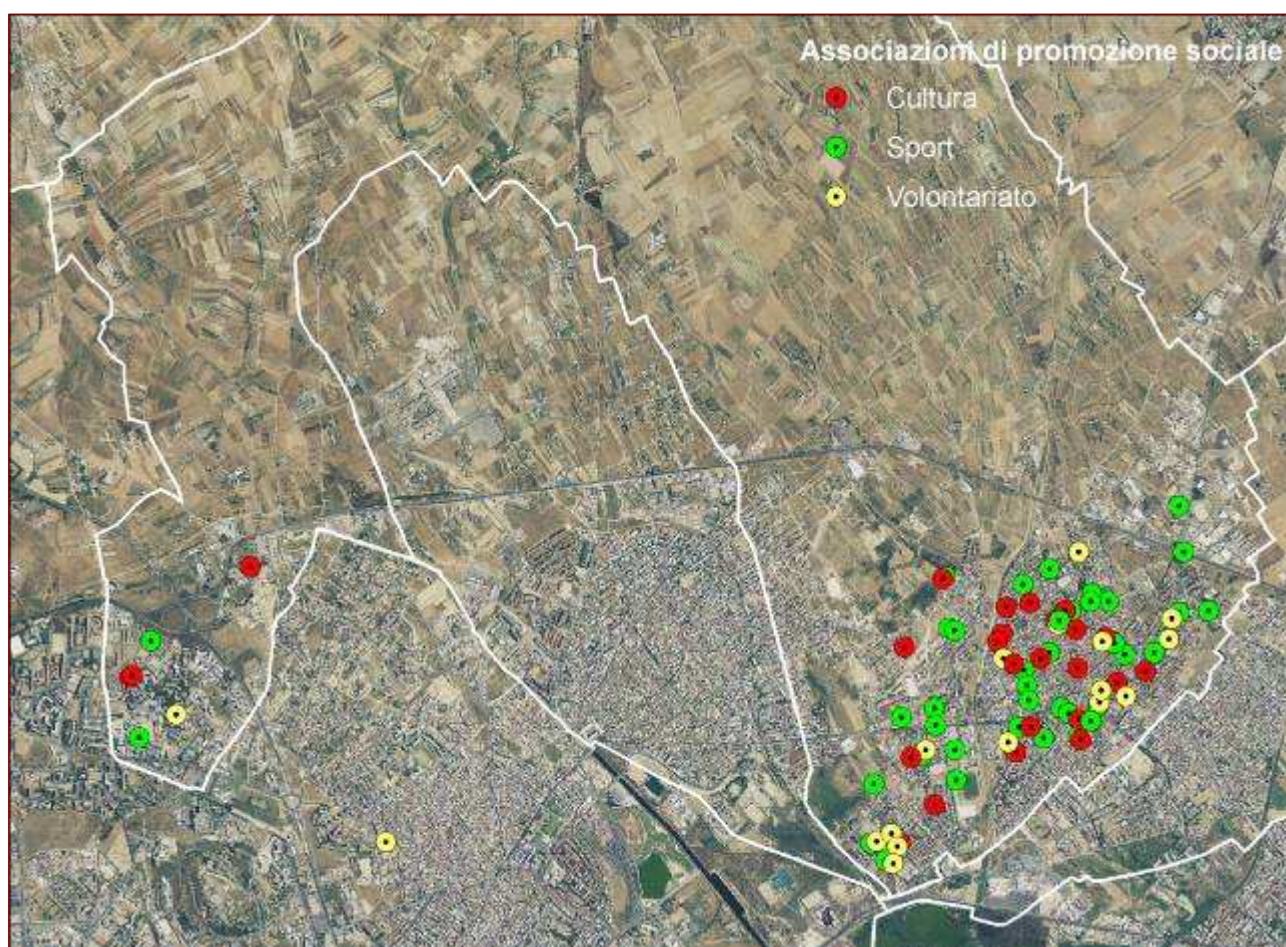
⁵ Tale dato si discosta dai dati regionali in quanto questi ultimi si riferiscono alle associazioni iscritte negli appositi registri regionali. Non essendo l'iscrizione un atto obbligatorio, alcune associazioni non hanno ancora provveduto a farlo.

ambito comunale ma sul territorio provinciale o regionale. Le associazioni che svolgono attività di tipo musicale operano infatti anche in territorio internazionale.

Si possono quasi distinguere **quattro poli principali** facenti capo ai due oratori, quello dei salesiani e quello degli orionini, e alle parrocchie della Spirito santo di Su Planu e della Maria Vergine Assunta .

I **salesiani** sembrano aver sviluppato un rapporto stretto con gli abitanti del quartiere (Santa Lucia). L'**oratorio**, recentemente sistemato nella sua struttura fisica, si avvale della collaborazione di molte persone del quartiere, ospita attività di vario tipo, sportivo, ludico, ricreativo, musicale ed è aperto a tutti.

Non bisogna dimenticare inoltre, che quella di Selargius è l'opera salesiana più rappresentativa dell'impegno dei Salesiani della Sardegna nel campo del lavoro e della formazione. Nella città è infatti ospitata la **sede regionale del CNOS-FAP** (Centro Nazionale Opere Salesiane - Formazione Aggiornamento Professionale). Il centro di Formazione professionale, con laboratori attrezzati, personale salesiano ed esterno, da quasi trent'anni forma giovani provenienti da tutta la Sardegna per l'inserimento nel mondo del lavoro in alcune delle specializzazioni più richieste.



Distribuzione delle associazioni di promozione sociale per categoria nel territorio del comune di Selargius

Da questa immagine si evince una distribuzione abbastanza omogenea delle associazioni di promozione sociale in tutto il territorio edificato con una concentrazione maggiore verso il centro storico e in genere all'interno dei quartieri di più antica edificazione. Rimangono esclusi i quartieri più recente urbanizzazione.

I dialoghi con il territorio

Il capitolo illustra una sintesi del documento “dialoghi con il territorio”, che il piano ha tenuto con i suoi attori rappresentativi, con i bambini delle scuole elementari e i loro genitori e insegnanti, con le associazioni del volontariato selargino, con i settori interni dell’Amministrazione.

Si è trattato di dialoghi aperti su questioni molto specifiche d’interesse del piano: i desideri dei bambini e la loro percezione della città, la percezione che le famiglie hanno dell’azione amministrativa, la partecipazione pubblica e il ruolo dell’associazionismo, la capacità istituzionale.

L’obiettivo del capitolo è quello di fornire un resoconto complessivo delle attività di comunicazione e coinvolgimento condotte nell’ambito dell’elaborazione piano strategico.

Tali attività sono state programmate all’interno del documento “piano di comunicazione e coinvolgimento” e hanno avuto luogo operativamente nel periodo compreso tra la primavera del 2006 e luglio 2007. Attraverso indagini qualitative e quantitative e azioni di animazione territoriale si è inteso avviare una serie di interlocuzioni, proposte e provocazioni di idee al fine di arrivare ad una condivisione generale dei temi del piano con il maggior numero di attori possibile.

L’approccio è quindi stato quello di un’analisi-azione volto innanzitutto ad individuare gli interlocutori con i quali indagare la realtà locale e attraverso i quali stimolare un dialogo costruttivo e propositivo sui temi del piano. In particolare il coinvolgimento e la partecipazione che si è inteso stimolare sono state mirate a verificare la condivisione di due obiettivi generali del piano: promuovere la crescita della propria capacità istituzionale e dotarsi di un metodo condiviso di governance strutturando forme permanenti di partecipazione e coinvolgimento degli attori locali nella definizione delle politiche pubbliche.

Il set di attività di coinvolgimento e ascolto sviluppate è stato particolarmente articolato e complesso: esso ha compreso forme d’indagine diretta, quali interviste ai settori interni e ai testimoni qualificati, o forme di elaborazione partecipata di progetti, quali il PLUS o i progetti integrati per lo sviluppo. Una particolare forma di coinvolgimento ha riguardato le scuole primarie e i quartieri, i ragazzi delle scuole medie con i quali si è potuto sperimentare una forma di partecipazione innovativa basata sull’interazione sul web e le associazioni di volontariato coinvolte nell’organizzazione di un evento ad esse dedicato.

La condivisione di questi percorsi di partecipazione con diverse tipologie di attori e cittadini, ha prodotto una riflessione sul senso della partecipazione e della cittadinanza attiva e ha consentito di evidenziare alcuni elementi rilevanti, quali fattori di rischio e di successo, per l’azione proposta dall’Amministrazione per l’organizzazione di forme strutturate di partecipazione.

La restituzione dei risultati di tale ambito costitutivo della pianificazione strategica, attraverso la descrizione, l’analisi del percorso e degli esiti delle attività intraprese, mette in luce la visione del territorio e del tessuto sociale locale attraverso la “voce” di chi vi opera direttamente e quotidianamente.

Coinvolgimento e condivisione interna all’Amministrazione comunale

Le linee guida ministeriali per la pianificazione strategica definite nel documento *I piani strategici per le città e le aree metropolitane*, elaborato dal tavolo inter-istituzionale per la Riserva Aree Urbane del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), mettono in evidenza che: “la struttura, i contenuti, gli organismi di governo e le modalità di costruzione e gestione dei piani strategici non possono essere aprioristicamente codificati in via prescrittiva, trattandosi, per loro stessa natura e definizione, di strumenti necessariamente flessibili e adattativi, che spetta alle città - per prime - declinare in funzione delle peculiarità e potenzialità territoriali (infrastrutturali, sociali, economiche), per aprirli alla verifica e al contributo degli attori locali”.

Alla luce di queste considerazioni sulla natura flessibile e adattativa della pianificazione strategica, il Comune di Selargius si è orientato verso una **costruzione condivisa dell’approccio metodologico**, che ha coinvolto sia i decisori e politici che i settori tecnici dell’Amministrazione.

Il percorso di elaborazione condivisa del piano metodologico operativo si è basato sulla pianificazione e realizzazione di una serie di riunioni di lavoro strutturate che ha portato alla definizione degli obiettivi generali del piano strategico; all'individuazione dei temi emergenti e rilevanti a scala locale e sovralocale, e all'identificazione di eventuali interlocutori privilegiati da coinvolgere già nelle fasi di avvio del piano strategico; alla definizione della composizione dell'organigramma gestionale del piano, i compiti, i ruoli e le responsabilità del gruppo di lavoro comunale, nonché le modalità di coordinamento e comunicazione interna; alla definizione in via preliminare delle metodologie per le attività formative e di comunicazione pubblica del piano strategico.

L'approccio metodologico e il piano delle attività di comunicazione e coinvolgimento

L'approccio metodologico per l'elaborazione del Piano Strategico comunale di Selargius si è posto come obiettivo di fondo la produzione di una visione condivisa con gli attori locali sul futuro della città e del territorio, capace di orientare le politiche comunali, offrire l'opportunità di mettere in rete azioni e progetti promossi dai differenti attori che operano sul territorio e attivare nuovi progetti di rilevanza strategica.

Il percorso proposto ha consentito di descrivere lo stato attuale della città di Selargius nel contesto territoriale di riferimento e prefigurare visioni e scenari futuri, osservare la progettualità in atto o proposta e prefigurare possibili sinergie e contributi diretti per mettere in rete le azioni di valenza strategica presenti, nonché di attivare un numero anche limitato, ma significativo di progetti a forte valenza strategica e simbolica, quale risultato fondamentale del processo di pianificazione attivato.

Il processo di pianificazione strategica presuppone, infatti, la mobilitazione di una pluralità di attori e soggetti. In primo luogo l'amministrazione comunale, nelle figure del Sindaco, della Giunta e del Consiglio, coadiuvati dai settori tecnici interni cui si affiancano, nelle diverse attività, gli attori della società locale.

Come già accennato, il processo di condivisione e le azioni di animazione territoriale ad esso conseguite sono state condotte sulla base del piano di comunicazione e coinvolgimento per il piano strategico comunale.

Il piano delle attività di comunicazione e coinvolgimento nell'ambito del piano strategico nasce dalla consapevolezza della necessità di un importante investimento comunicativo all'interno del processo, ai fini di un'adeguata visibilità dello stesso e di una sua legittimazione da parte della società locale.

L'obiettivo generale è stato quello di promuovere la partecipazione, sia presso gli attori direttamente coinvolti, che si prevedeva avessero un ruolo attivo nel processo di elaborazione del piano, sia presso l'intera collettività.

Nel primo caso essa è stata finalizzata a motivare una serie di interlocutori a prendere parte al processo di definizione di un complesso intervento pubblico.

Nel secondo caso invece si è trattato di valorizzare la partecipazione come scelta politica che l'Amministrazione compie in modo consapevole. La partecipazione della società locale alle scelte dell'Amministrazione si configura come un nuovo metodo di pianificazione il cui scopo è quello di rendere più trasparente l'operato degli amministratori e soprattutto migliorare la sua capacità di ascoltare i cittadini e rispondere alle loro effettive esigenze.

La partecipazione che si è inteso stimolare non è dunque stata finalizzata esclusivamente all'implementazione del piano strategico durante la prima fase della sua elaborazione, ma è stata ritenuta funzionale alla creazione di un clima di consapevolezza e consenso intorno alla costituzione di livelli e strumenti di partecipazione strutturati e stabili nel tempo.

Al fine di realizzare l'obiettivo di strutturare forme permanenti di partecipazione e di coinvolgimento della cittadinanza è diventato importante capire quali fossero le risorse in gioco in termini di capitale sociale esistente e mobilitabile. Tale capitale ha assunto rilevanza autonoma in quanto patrimonio della società locale e diventa risorsa potenzialmente impieghabile da un'amministrazione

per la definizione di politiche pubbliche. In questo senso si è mirato ad innescare un processo in cui non è solo il soggetto pubblico a facilitare la partecipazione della società locale, ma è la comunità che promuove il proprio coinvolgimento e lo sviluppo di se stessa e del territorio in cui si identifica (mobilitazione e cittadinanza attiva).

Il piano di comunicazione e coinvolgimento si è articolato per fasi e si è svolto a partire dalla primavera del 2006 con il coinvolgimento preliminare dei settori interni all'amministrazione, per raggiungere in fasi successive diversi destinatari: il pubblico delle associazioni, le istituzioni scolastiche, i quartieri. Ciascuna attività di animazione è stata rendicontata attraverso un report dedicato. Per un approfondimento degli esiti si rimanda ai report specifici.

Gli scenari di riferimento

Il capitolo illustra gli scenari prefigurati delle politiche europee e regionali per il settennio di programmazione 2007-2013, questi vengono analizzati in relazione ai temi del piano. Gli obiettivi espressi dai documenti europei e regionali di programmazione definiscono un campo di opportunità e di possibilità evolutive per il contesto territoriale.

L'obiettivo del capitolo è pertanto mettere in relazione le dinamiche evolutive e le aspettative del territorio con gli obiettivi della programmazione comunitaria e regionale per il prossimo settennio, in modo da porre le premesse per la selezione di obiettivi strategici che, da un lato, siano aderenti al contesto e, dall'altro, coerenti con le politiche proposte dalle autorità centrali.

Capacità istituzionale e inclusione sociale

In riferimento a questo tema gli scenari a breve prefigurano un impulso all'innovazione nella pubblica amministrazione, nel quadro di un processo di riforma istituzionale, avviato con una serie di interventi legislativi a livello nazionale (la riforma del titolo V della Costituzione, la legge n. 241 e la 142 del 1990, la "Legge Bassanini" del 1997 e le sue successive modifiche e applicazioni, la legge 265 del 1999 di riforma delle autonomie locali, il dlgs 267/2000 Testo Unico degli Enti Locali e le sue successive modifiche) e proseguito in questi anni anche a livello regionale: la legge Regionale n.1 del 17 gennaio 2005, in attuazione del principio di cooperazione degli enti locali tra loro e con la Regione, ha istituito il Consiglio delle autonomie locali e la Conferenza permanente Regione-enti locali finalizzata alla partecipazione degli enti locali ai processi regionali di loro interesse.

Nel 2006, la legge Regionale n. 9 ha conferito **nuove funzioni e compiti amministrativi agli enti locali** in tema di: sviluppo economico e attività produttive; territorio ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità.

La **Legge Statutaria** della Regione Autonoma della Sardegna del marzo 2007, recentemente sottoposta a referendum confermativo, stabilisce i principi fondamentali per l'organizzazione ed il funzionamento dell'ordinamento regionale e locale, disciplina la forma di governo della **Regione** e il funzionamento degli organi regionali, i rapporti fra la **Regione** i Comuni e le Province e gli istituti di partecipazione popolare.

Nel complesso tale riforma e le successive leggi regionali prefigurano un decentramento di poteri sempre maggiori agli enti locali e segnano il passaggio da un'amministrazione gerarchica ad una paritaria chiamata a confrontarsi con altri attori, istituzionali e non, per la definizione delle politiche pubbliche.

Gli orientamenti comunitari e le riforme istituzionali a livello nazionale hanno da tempo delineato un sistema di *governance multilivello* che coinvolge le amministrazioni locali in un dialogo continuo tra Unione Europea, Stato, Regioni e enti locali per stabilire l'adattamento di indirizzi e politiche condivise a ciascun livello territoriale⁶.

Tutto ciò sta impegnando le amministrazioni locali in un processo di innovazione che interessa sia la loro dimensione interna (miglioramento dei processi organizzativi e della capacità di promuovere politiche e programmare) sia quella esterna (qualità dei servizi erogati e partnership pubblica e privata).

Gli indirizzi del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013

Il nuovo **ciclo di programmazione comunitaria 2007- 2013** assume come prioritario l'obiettivo del miglioramento della capacità istituzionale di governo della pubblica amministrazione locale. Le

⁶ Il QSN (cfr. paragrafo IV.1) delinea la *governance multilivello* che deve accompagnare il processo di programmazione e attuazione della strategia alla base della politica regionale unitaria per il 2007-2013. Elemento centrale di tale strategia è la condivisione delle priorità, degli obiettivi, degli strumenti della politica nell'ambito del dialogo istituzionale tra governo centrale e governi regionali e locali.

linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013 sulla politica di coesione indicano che una priorità assoluta delle regioni meno sviluppate deve essere il rafforzamento delle capacità istituzionali e della *governance* laddove queste siano considerate insufficienti.

Nell'elaborare le loro strategie nazionali, pertanto, gli Stati membri devono valutare sistematicamente in che misura una pubblica amministrazione più efficiente, responsabile e trasparente possa contribuire a migliorare la produttività. Occorre quindi finanziare, tramite i Fondi strutturali, il **rafforzamento delle capacità delle pubbliche amministrazioni a livello nazionale, regionale e locale** onde consolidare il quadro amministrativo per l'attività economica, migliorare l'elaborazione e l'attuazione delle politiche, anche sul piano legislativo, la valutazione e l'analisi dell'impatto delle proposte politiche e l'analisi periodica dei meccanismi di attuazione."

Si riconosce, inoltre che un notevole contributo in termini di competitività ma anche di coesione sociale potrà essere dato dalle città attraverso il ripristino dell'ambiente fisico, l'adeguamento dei servizi ai mutamenti demografici e la loro migliore accessibilità.

5.1. Contributo delle città alla crescita e all'occupazione

Vanno presi in considerazione i problemi specifici delle zone urbane come l'esclusione sociale, gli alti tassi di criminalità e il deterioramento generale della qualità di vita nelle zone urbane svantaggiate. In linea generale, si deve favorire la definizione di strategie partecipative e integrate per far fronte all'alta concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali propria degli agglomerati urbani.

Si sosterranno, fra l'altro, misure a favore dell'imprenditoria, dell'occupazione locale e dello sviluppo delle comunità, nonché la **prestazione di servizi ai cittadini, tenendo conto dei mutamenti demografici in corso**. È fondamentale in tale contesto la presenza di personale altamente qualificato (attraverso misure volte a promuovere l'accessibilità, un'istruzione di qualità, l'offerta di servizi culturali e le possibilità di RST e di innovazione).

Sono importanti anche le misure volte a ripristinare l'**ambiente fisico**, a riconvertire le zone industriali abbandonate e a preservare/sviluppare il patrimonio storico e culturale. Il risanamento degli spazi pubblici e dei siti industriali può contribuire in misura considerevole a creare le infrastrutture necessarie per uno sviluppo economico sostenibile.

Considerati i problemi di **coesione sociale**, spesso estremamente radicati, è indispensabile rafforzare la sicurezza, promuovere l'integrazione economica, sociale e culturale delle persone meno favorite, combattere le discriminazioni, migliorare la disponibilità dei servizi chiave e renderli più accessibili.

Fattore considerato determinante per il successo della politica di coesione è la **qualità del partenariato** tra tutti i soggetti coinvolti dalla programmazione, sia a livello regionale che locale.

Elaborando progetti innovativi basati sul partenariato, **promuovendo la partecipazione della società civile alla definizione e all'attuazione delle politiche pubbliche e migliorando l'interazione tra le comunità e al loro interno si contribuirà alla creazione di capitale umano e sociale** onde promuovere in modo duraturo l'occupazione, la crescita, la competitività e la coesione sociale.

Il documento strategico preliminare nazionale⁷ stabilisce gli obiettivi e le priorità della politica regionale. Predisposto da dodici Amministrazioni centrali il documento è stato redatto per avviare, assieme alle Regioni, la programmazione delle risorse comunitarie e nazionali della politica regionale per il periodo 2007 - 2013. Riguardo al tema delle amministrazioni pubbliche si confermano gli obiettivi centrali del rafforzamento della capacità amministrativa e della modernizzazione.

"1.1 Amministrazioni Pubbliche: *capacity building*, *e-government*, valutazione, legalità

a *Obiettivi e priorità della politica regionale*

[...] La **strategia per il *capacity building* per il 2007-2013** è orientata alla **diffusione dell'innovazione e agli interventi sul capitale umano** con l'intento di rafforzare soprattutto le capacità di attuazione della politica di sviluppo territoriale. Le azioni seguenti dovrebbero in particolare essere orientate a:

- rilanciare la strategia di accompagnamento ai processi di innovazione amministrativa nei seguenti campi: azione amministrativa; governo dei processi decisionali; assetti organizzativi e di gestione condivisa fra più

⁷ Il documento è stato elaborato dal Comitato di Amministrazioni centrali per la politica di coesione 2007-2013, coordinato dal Ministero dell'economia e finanze – Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, in base alle "Linee Guida" approvate da Stato centrale, Regioni ed Enti locali con intesa della Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005 e alla successiva delibera Cipe del 15 luglio 2005. Il documento ha avuto il fine di avviare il confronto tecnico e amministrativo per la predisposizione del Quadro Strategico Nazionale 2007 – 2013.

soggetti istituzionali (Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali) di servizi e progetti di sviluppo territoriale; procedure di selezione e valutazione dei progetti; riconoscimento e integrazione della prospettiva delle imprese nei progetti territoriali e coinvolgimento dei privati;

- adeguare i profili professionali e le competenze specialistiche, nella gestione, nella valutazione e nel governo di relazioni negoziali. Si tratta, in particolare, di immaginare nuove forme di contrattualizzazione, ricorrere a forme flessibili di ingresso e di puntare su una rinnovata politica del personale e di qualità della dirigenza, prevedendo anche un processo di internalizzazione delle competenze strategiche. I meccanismi di formazione dovrebbero adottare metodi e modelli basati sulla selezione di mercato dell'offerta formativa, su percorsi di inserimento del personale interno in esperienze di stage e esperienze lavorative in contesti qualificati, di valutazione dei risultati raggiunti;
- investire sulle reti locali, sovra-locali, interregionali, nazionali e internazionali per accelerare la diffusione della conoscenza tra le Amministrazioni; valorizzare le buone pratiche e le esperienze di eccellenza potenziando la creazione di comunità professionali e rafforzare le funzioni di informazione capillare dei cittadini e delle imprese sulle opportunità progettuali e di finanziamento;
- rimettere l'idea progetto al centro della costruzione dei partenariati istituzionali, ricercando le competenze al livello istituzionale o territoriale in cui si trovano e individuando le intersezioni appropriate con le politiche nazionali di settore; [...]
- rafforzare il partenariato economico sociale a livello territoriale, attraverso modalità più aperte di informazione e dialogo da parte delle amministrazioni anche dando spazio ai soggetti innovatori con modalità di audizione diretta delle imprese e degli altri soggetti, basate su principi di trasparenza e su semplici procedure.

Per l'**e-government**, appaiono prioritari:

- una completa attuazione della strategia nazionale, che privilegi, soprattutto per il Mezzogiorno, il raggiungimento rapido di standard di qualità, di completa interattività nell'erogazione di servizi on-line; per il Centro-Nord, la riduzione delle differenze di servizio tra piccole e grandi amministrazioni, anche facendo ricorso per entrambi gli obiettivi a meccanismi premiali;
- procedere oltre l'innovazione (spesso limitata ai supporti tecnologici) dei processi amministrativi per puntare sulla trasformazione dei processi organizzativi della PA e sulla maggiore *accountability* dei processi decisionali, valorizzando l'informazione pubblica per la creazione di nuovi servizi a valore aggiunto accessibili attraverso ogni canale tecnologico."

All'interno del QSN (Quadro Strategico Nazionale)⁸ le capacità istituzionali, insieme alla *governance* costituiscono l'oggetto della Priorità 10 e di obiettivi specifici riguardanti le priorità 2 e 7. **La priorità 10 "Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci"** sintetizza i processi di trasformazione dell'assetto istituzionale ed economico mettendo al centro il ruolo della pubblica amministrazione". Con riferimento all'obiettivo 10.1.1 (*"rafforzare le competenze tecniche e di governo delle Amministrazioni e degli enti attuatori, per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi per offrire servizi migliori alla cittadinanza"*), presenta la strategia in tema da un lato di assistenza tecnica per la gestione della programmazione e, dall'altro, nelle regioni "Convergenza", di sviluppo della capacità istituzionale e di *governance* del territorio. Sono previste alcune azioni:

Le **azioni per il rafforzamento delle capacità** devono essere promosse sulla base di una valutazione specifica dei fabbisogni e indirizzate a conseguire obiettivi strutturali e permanenti di adeguamento delle competenze operative della Pubblica Amministrazione con particolare riferimento ad alcuni temi "comuni" particolarmente rilevanti, quali fra gli altri:

- l'innovazione tecnico-amministrativa della Pubblica Amministrazione nel governo dei processi decisionali e di cooperazione istituzionale, negli assetti organizzativi, nelle attività di selezione e valutazione dei progetti;
- l'adeguamento specifico delle competenze specialistiche per rendere le Amministrazioni più in grado di gestire processi negoziali, nuove forme di contrattualizzazione, profili di programmazione, progettazione e attuazione complessi anche nell'ambito della costruzione di partenariati istituzionali operativi.

La priorità 10 è strettamente connessa con i temi previsti all'interno della **Priorità 7 "Competitività"**

⁸ È il documento di orientamento strategico presentato dall'Italia alla Commissione nel marzo 2007 con l'obiettivo di indirizzare le risorse che la politica di coesione destinerà al nostro Paese. Esso è il risultato di un percorso di confronto partenariale fra amministrazioni centrali e regionali, esponenti del partenariato istituzionale e di quello economico e sociale.

dei sistemi produttivi e occupazione” la quale individua ambiti e modalità di intervento finalizzati a sostenere i sistemi locali nel loro complesso. Il metodo di intervento è prioritariamente individuato in progetti territoriali costruiti con metodi partenariali con i soggetti locali. La strategia si articola in tre **obiettivi generali**, di cui il primo è di natura trasversale ai contenuti della strategia stessa: **“Accrescere l’efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche”**. Il metodo della programmazione, l’organizzazione delle responsabilità sul territorio e l’attivazione del dialogo con gli attori locali rivestono un ruolo determinante per l’efficacia delle politiche. Obiettivo specifico diventa **“Aumentare la capacità delle Istituzioni locali quale condizione per l’efficacia di progetti locali e di area vasta e della governance del territorio”** con alcune linee di intervento:

Priorità va assegnata, ove opportuno in maniera complementare alle politiche ordinarie, alle seguenti linee di intervento:

- sostegno ai processi di avanzamento istituzionale (quali ad esempio azioni per contribuire a rafforzare la capacità di programmazione, progettazione e gestione degli Enti Locali; consolidare forme associative fra Enti Locali; aumentare la propensione all’innovazione);
- promozione di azioni per aumentare l’efficacia degli interventi (ad esempio, azioni per favorire il conseguimento di standard di prestazione più elevati; esperienze pilota e scambi di buone pratiche; analisi di fattibilità per l’introduzione di innovazioni organizzative e tecnologiche nell’erogazione dei servizi; valutazioni di efficacia dell’azione delle politiche ordinarie; analisi conoscitive territoriali sui fabbisogni specifici dei diversi beneficiari);
- qualificazione delle strutture organizzative e dei modelli gestionali dei soggetti pubblici coinvolti su scala locale;
- azioni di qualificazione professionale del personale pubblico coinvolto nella gestione di tali processi;
- azioni integrate di capacitazione del territorio e di accompagnamento delle coalizioni locali, per aiutarle a consolidarsi, aumentare la loro capacità di interpretare i fabbisogni del territorio e sviluppare una progettualità adeguata. Tali azioni, rilevanti nei contesti contraddistinti da marginalità geografica e demografica, si attuano tramite qualificate azioni di assistenza tecnica e possono essere accompagnate anche da iniziative volte a promuovere forme di cooperazione e corresponsabilizzazione istituzionale.

La **Priorità 2** riguarda la **“Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell’innovazione per la competitività”**. Uno degli obiettivi specifici di tale priorità è quello di *Sostenere la promozione di servizi pubblici moderni e rafforzare i processi di innovazione della Pubblica Amministrazione attorno alle nuove Tecnologie dell’Informazione e Comunicazione*. Si riconosce, infatti, che coerentemente con gli obiettivi di Lisbona e con le indicazioni di i2010, **l’e-government** può rappresentare un fattore chiave per aumentare la competitività, diminuire i costi e gli oneri amministrativi, nonché ridurre la marginalità dei territori.

Lo sviluppo di moderni servizi pubblici on-line, infatti, rappresenta un potente driver per lo sviluppo della domanda per l’utilizzo di tali servizi da parte di cittadini e imprese. Anche per questo è importante proseguire la modernizzazione della Pubblica Amministrazione attraverso l’utilizzo abilitante delle ICT per gli effetti importanti sulla produzione di servizi pubblici di qualità, sull’attrattività dei territori (inclusi quelli rurali), sulla qualità della vita dei cittadini, sul mercato dei prodotti e servizi ICT e di impulso alla diffusione dell’innovazione, anche nel rapporto con i cittadini e le imprese.

Per conseguire questi benefici nei territori oltre a quanto già programmato e in fase realizzativa e nel tener conto delle complementarità tra politica nazionale ordinaria e politica regionale unitaria, coerentemente con le finalità di quest’ultima, lo sviluppo e la realizzazione di soluzioni e pratiche di *e-government*, deve puntare, anche in un’ottica di riuso, a un deciso aumento dell’utilizzo dei nuovi servizi e della loro utilità, favorendo l’accesso aperto, focalizzandosi sulle priorità degli utenti, sulla completa interattività e usabilità dei servizi in ottica di multicanalità e sul coinvolgimento di intermediari, anche per evitare rischi di nuove esclusioni digitali. Contestualmente, vanno identificate, promosse e sostenute iniziative per la diffusione e sostenibilità dell’innovazione (ad esempio per la gestione associata dei servizi di *e-government* da parte dei piccoli Comuni, valorizzando anche il ruolo delle Province) nell’ottica di trarre benefici non solo dall’aggregazione della domanda, ma soprattutto, dal potenziamento dei servizi trasversali e dagli interventi organizzativi, compresi quelli sulle risorse umane, necessari per consentire il pieno interscambio di documenti e dati all’interno e tra Pubbliche Amministrazioni, indispensabile per produrre reale innovazione, semplificazione e efficienza.

La **Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale** ha come obiettivo generale **Promuovere una società inclusiva e garantire condizioni di sicurezza al fine di migliorare, in modo permanente, le condizioni di contesto che più direttamente favoriscono**

lo sviluppo.

Uno degli obiettivi specifici è quello di *Migliorare la qualità e l'equità della partecipazione sociale e lavorativa [...]*. La programmazione operativa, considerati anche i risultati della politica di inclusione sociale del periodo 2000-2006, si indirizza verso alcune linee di intervento:

- **l'inclusione sociale** non può essere affidata a singoli interventi settoriali, ma deve essere il frutto di una strategia, attuata con progetti integrati che abbiano **al centro il cittadino beneficiario di pacchetti di servizi** (sociali, sociosanitari, socioeducativi, socioassistenziali, di inserimento lavorativo e di contrasto ai fenomeni di violenza, ecc.), favorendone la responsabilizzazione, nell'esercizio dei propri diritti, e promuovendone la capacità di pressione, allo scopo di configurare un sistema, territorialmente omogeneo, di **cittadinanza sociale**.
- per rafforzare il **ruolo del partenariato**, soprattutto a livello locale, vanno adottati anche in fase di attuazione degli interventi, le forme di scambio di informazioni, gli spazi di confronto e riflessione già sperimentati in fase di programmazione, allargandoli a tutti i soggetti portatori di interessi, garantendo parità di condizioni a tutti i soggetti, pubblici e privati, e piena trasparenza. In particolare, va sostenuto il **ruolo del terzo settore** e delle imprese sociali, a partire dall'implementazione degli istituti e dei dispositivi previsti dal Decreto legislativo n.155/2006. A tal fine, andranno istituzionalizzate, soprattutto a livello locale, le soluzioni sperimentate con successo nella programmazione 2000-2006;
- la **capacità delle amministrazioni** di assicurare certezza nei tempi, trasparenza nei criteri di decisione, accessibilità e chiarezza di procedure e di informazioni deve essere migliorata notevolmente, mediante il rafforzamento delle competenze nel governo di sistemi complessi e nella organizzazione di azioni di supporto ai Comuni, anche per la gestione associata dei servizi,

A sostegno di tali obiettivi e in linea con gli orientamenti comunitari relativamente alla *e-inclusion* e *e-health*, si terrà conto dell'impatto sui soggetti più deboli e marginali degli interventi in tema di società dell'informazione [...] allo scopo di evitare che essi costituiscano un ulteriore elemento di discriminazione a scapito di soggetti già deboli. Occorre invece sfruttare appieno e in modo strutturato le opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e comunicazione, per:

- migliorare i servizi finalizzati all'inclusione sociale e le condizioni lavorative di chi li eroga, grazie alla disponibilità di strumenti efficienti per elaborare, valutare e personalizzare i servizi sociali e alla maggiore efficienza e trasparenza nell'accessibilità agli stessi;
- ridurre svantaggi territoriali e di servizio esistenti che penalizzano individui e comunità, aumentando le possibilità di accesso alla conoscenza, al lavoro e a tutte le opportunità [...]
- garantire una più sistematica partecipazione attiva dei cittadini sostenendo l'impiego, a scopo valutativo, di carte dei servizi, sulla base delle esperienze già effettuate, anche promuovendo gli strumenti di e-democracy, laddove essi permettono di diffondere informazione, di consultare efficacemente i potenziali beneficiari delle politiche e di rafforzare la comunicazione e i legami all'interno delle comunità di cittadini.

Il documento strategico regionale recepisce tali orientamenti sottolineando che la modernizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo di capacità e di competenze adeguate costituisce un obiettivo prioritario della politica regionale di coesione e che la riforma dell'organizzazione amministrativa è un fattore determinante per il rilancio del sistema economico sardo e per il buon esito delle politiche di sviluppo e coesione nel periodo 2007-2013.

Per l'obiettivo di **migliorare la governance e le capacità istituzionali** si stabilisce che:

Per perseguire gli obiettivi comunitari la Regione Sardegna orienterà le proprie strategie per definire politiche e programmi validi, migliorandone la capacità di attuazione, e adottando le necessarie misure legislative volte a **ottenere un profondo rinnovamento delle istituzioni**.

Contestualmente, verrà effettuato un reale decentramento delle funzioni e una forte azione di miglioramento delle competenze di tutta la pubblica Amministrazione regionale.

Le azioni proposte dalla Regione mirano a rafforzare i fattori di sviluppo socio-economico della comunità e consentiranno di perseguire i seguenti obiettivi:

- migliorare la *governance multilivello*;
- migliorare la capacità di attuazione delle politiche e dei Programmi.

Per il miglioramento della **governance multilivello** sono previste specifiche azioni:

Migliorare la definizione delle strategie potenziando la capacità di governo del Sistema regionale delle autonomie locali e strutturare il dialogo tra i diversi livelli della Pubblica Amministrazione

La riforma amministrativa della Regione è collegata alla piena attuazione del decentramento delle funzioni amministrative agli EE.LL., in attuazione del principio di sussidiarietà; il trasferimento delle funzioni consentirà una maggiore efficienza dell'azione amministrativa in base alla considerazione che il servizio è più efficace quanto più è vicino al cittadino. Per conseguire tale obiettivo si prevedono le seguenti linee di intervento:

- accompagnamento formativo degli EE.LL. nel processo di decentramento amministrativo;
- favorire il funzionamento di tavoli di *policy* multilivello Regione-Province-Comuni;
- favorire la gestione associata di funzioni pubbliche sia sotto l'aspetto istituzionale (Unione di Comuni), sia sotto l'aspetto organizzativo (Ufficio Comune e Ufficio Unico);
- potenziare gli strumenti di comunicazione alla collettività.

Al fine di trasferire il metodo comunitario ai processi di programmazione territoriali e per assicurare il perfezionamento degli strumenti di partecipazione degli Enti Locali ai processi decisionali regionali, si propongono le seguenti azioni:

- migliorare la qualità della concertazione tra le amministrazioni in merito agli obiettivi ed ai criteri di individuazione degli interventi, nel rispetto delle competenze e delle responsabilità;
- adottare metodologie e strumenti volti ad accelerare le fasi progettuali e a migliorare la qualità dei processi attuativi, con l'obiettivo di conseguire il più efficace impiego delle risorse disponibili;
- avviare uno scambio tecnico di esperienze, monitorando i processi in atto e promuovendo l'attuazione delle *best practice*.

Assicurare un sostegno alla crescita di esperienze del partenariato locale

Ideare e attuare un piano strategico di sviluppo delle risorse e promuovere le comunità professionali

Per aumentare la capacità delle Amministrazioni Pubbliche e migliorare la *governance* è necessario elaborare un piano coerente di sviluppo delle competenze delle risorse umane, con un coinvolgimento permanente delle Amministrazioni locali e con il riconoscimento alla Regione del ruolo di supporto e affiancamento alle Province ed ai Comuni interessati dal decentramento in atto.

Gli EE.LL., ed in particolare i comuni più piccoli, già risentono negativamente della diminuzione dei trasferimenti finanziari e del riconoscimento di nuove competenze, della necessità di assorbire personale proveniente da Enti diversi e di integrarlo in nuovi contesti organizzativi.

La creazione di "comunità professionali" che condividono esperienze culturali e professionali consentirà di rendere da subito efficienti le amministrazioni interessate per lo svolgimento di nuovi compiti, riducendo i tempi di adattamento, prevenendo criticità organizzative e aumentando la capacità di risposta ai cittadini.

Anche la gestione condivisa dei diversi sistemi informativi - che vede già presenti i diversi partner istituzionali locali in progetti di notevole importanza per settori specifici di riferimento (lavoro, scuola e formazione) o per l'attuazione di più efficienti modelli di *governance* (il Sistema Informativo del Lavoro, il progetto Marte/Campus e il progetto Comunas) - rappresenta un importante momento di partenza per arrivare a qualificare le comunità professionali di dipendenti pubblici nell'ottica di migliorarne l'efficienza e la motivazione.

All'interno del capitolo "**società dell'informazione**" sono previste le strategie e le priorità 2007-2013. Tra queste vi è "**Il sostegno all'innovazione degli enti locali**" il cui ruolo è considerato cruciale nell'erogazione di servizi. Diventa quindi fondamentale coinvolgere gli enti locali nei processi innovativi sostenendone la capacità di generare innovazione amministrativa e di servizio. L'obiettivo principale è quello di far convergere le poche risorse verso iniziative e progetti di sistema a livello regionale. Un esempio di questi, già avviato dalla regione con il coinvolgimento delle amministrazioni comunali, è il progetto "Comunas"⁹.

Per garantire il successo di queste iniziative, oltre ad una solida capacità di gestione a livello regionale, alle necessarie attività di concertazione istituzionale dovrà sommarsi la costituzione di comunità professionali capaci di condividere competenze, valori professionali e esperienze di realizzazione.

Obiettivi significativi saranno tra gli altri:

⁹ Strumento di supporto ai servizi on line e di *eGovernment* per la pubblica amministrazione locale. Si tratta di un sistema di intercambio di flussi informativi tra le amministrazioni locali, di divulgazione e accessibilità agli atti amministrativi e di erogazione di servizi on-line verso cittadini e imprese.

- la fornitura agli enti locali di servizi di supporto, infrastrutturali e applicativi, tali da garantire piena responsabilità all'ente locale nella titolarità del servizio e, allo stesso tempo, economicità, qualità e sicurezza della componente tecnologica del servizio.
- la realizzazione e la gestione di canali di erogazione di servizi a livello regionale, quali, ad esempio, portali web, tv digitale, telefonia mobile
- la promozione e il sostegno di centri di competenza territoriali, articolati a livello provinciale (già in corso di costituzione), capaci di erogare servizi professionali, in particolare verso i comuni di piccole dimensioni.
- l'interoperabilità e l'integrazione degli archivi digitali relativi alla popolazione, al territorio (catasto), alle imprese, ai beni culturali.

Un'ulteriore area di intervento all'interno del nuovo quadro strategico in tema di società dell'informazione è quella che riguarda lo **sviluppo della partecipazione politica**:

Le tecnologie ICT possono fornire un importante contributo alla qualità dei **processi di partecipazione alle decisioni politiche ed amministrative**. Tale opportunità deve essere tuttavia perseguita con attenta consapevolezza, al fine di evitare un utilizzo "povero" delle tecnologie ICT, finalizzato esclusivamente all'espressione individuale e solitaria delle opinioni (come può avvenire, ad esempio, nella organizzazione di sondaggi di opinione per via telematica). Si tratta, al contrario, di **organizzare modalità ampie ed efficaci di confronto di opinioni e di competenze tra comunità di cittadini e di esperti tali da stimolare i processi di decisione politica ed amministrativa e sottoporre a verifica l'attuazione ed i risultati**.

Obiettivo non è soltanto **promuovere un pieno esercizio dei diritti di "cittadinanza digitale"**, ma anche quello di **migliorare la qualità delle decisioni**. L'aumento di complessità che, infatti, caratterizza le decisioni politiche ed amministrative nei più diversi settori, richiede la mobilitazione di saperi socialmente diffusi e di competenze ed esperienze specialistiche che spesso hanno difficoltà a entrare in relazione con i circuiti decisionali tradizionali, ma il cui coinvolgimento, se adeguatamente organizzato, può migliorare significativamente i processi di decisione.

Sono obiettivi tra gli altri:

- l'informazione estesa e tempestiva sugli atti e le decisioni delle assemblee elettive e degli organi di governo delle amministrazioni pubbliche della Sardegna, sui processi di attuazione e sui risultati di tali decisioni;
- **la promozione di strumenti di partecipazione mediante canali telematici ai processi di decisione politica** e amministrativa delle assemblee elettive e degli organi di governo;
- **la promozione di luoghi virtuali di confronto tematico** tra cittadini, esperti e decisori politici, anche mediante l'utilizzo di specifici strumenti ICT, adeguati a promuovere la partecipazione, la cooperazione, e l'espressione certificata delle opinioni, al fine di alimentare i processi di decisione politica.

Documento Strategico Regionale, insieme ai Regolamenti, agli orientamenti comunitari, al QSN e al Piano di Sviluppo Regionale (PSR), costituisce la base per l'elaborazione dei nuovi Programmi Operativi Regionali (POR). I POR sono i documenti che definiscono le modalità con le quali sono programmate le risorse comunitarie per il periodo 2007-2013. La Giunta Regionale ha approvato i due Programmi Operativi relativi ai Fondi FESR¹⁰ e FSE¹¹. I due programmi saranno trasmessi alla Commissione Europea, per il dialogo negoziale e per la successiva approvazione definitiva. La strategia generale del programma è articolata in Assi e relativi obiettivi. Verranno di seguito presentati gli assi che presentano delle attinenze relativamente ai temi del piano strategico del comune di Selargius.

Coerentemente con gli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione economica, sociale e territoriale (OSC) sono stati elaborati, all'interno del POR FESR sei Assi. Il primo di questi riguarda **"Governance e inclusione sociale"** e presenta un forte collegamento con i seguenti Orientamenti strategici comunitari:

¹⁰ Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale contribuisce al finanziamento di interventi destinati a rafforzare la coesione economica e sociale, eliminando le disparità regionali attraverso il sostegno allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle economie regionali.

¹¹ Il Fondo Sociale Europeo contribuisce a rafforzare la coesione economica e sociale, migliorando le possibilità di occupazione e di impiego. Sostiene le politiche intese a conseguire la piena occupazione e la qualità e la produttività sul lavoro, promuove l'inclusione sociale.

- O.S.C. 1.2.3 “Promuovere la società dell’informazione per tutti”;
- O.S.C. 1.3.4 “Capacità amministrativa”;
- O.S.C. 1.3.5 “Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva”

Si tratta di priorità strategiche legate al rafforzamento di fattori di contesto in grado di migliorare le condizioni di attrattività del territorio per i cittadini e per le imprese. L’ Asse promuove occasioni di sviluppo intervenendo per:

- supportare la capacità di gestione e di cooperazione istituzionale dell’Amministrazione regionale e locale;
- facilitare l’accesso ai servizi offerti dalla PA;
- superare il *digital divide* (divario digitale);
- garantire una maggiore efficienza del sistema dei servizi socio –sanitari.

L’Asse VI “Assistenza Tecnica”¹², trova prevalentemente collegamento con i seguenti Orientamenti Strategici Comunitari:

- O.S.C. 1.2.3 “Promuovere la società dell’informazione per tutti”
- O.S.C. 1.3.4 “Capacità amministrativa”

L’asse mira al miglioramento della *governance* e dell’attuazione del POR attraverso il rafforzamento della capacità di gestione dei Fondi strutturali sia da parte dell’amministrazione regionale che degli enti in qualche misura coinvolti nell’attuazione. Per questo i destinatari dell’Asse potranno essere: l’amministrazione regionale, gli enti pubblici, le pubbliche amministrazioni locali, gli organismi intermedi e gli altri organismi pubblici e privati coinvolti nella gestione e attuazione del Programma. Gli interventi sono rivolti ai soggetti coinvolti nella gestione e attuazione del Programma, in particolare all’amministrazione regionale e agli enti locali, al fine di:

- migliorarne la performance e innalzarne la capacità di *governance*,
- promuovere il rinnovamento organizzativo, strumentale e culturale, accrescendone le competenze tecniche e professionali,

in modo tale da agevolare, tra gli altri, i processi di rafforzamento e coinvolgimento del partenariato economico e sociale e, nell’ottica di un quadro unico di programmazione, il potenziamento della cooperazione istituzionale.

¹² All’interno del documento Il Programma Operativo Regionale Sardegna ST “Competitività regionale e occupazione” FESR 2007- 2013 l’Asse VI “Assistenza Tecnica” è finalizzato all’attuazione dello stesso Programma operativo. La scelta di citarlo nell’ambito dell’area tematica “capacità istituzionale” del piano strategico si giustifica con il fatto che tale assistenza, benché finalizzata e dedicata all’attuazione di un programma, possa influire anche sulla più complessiva capacità amministrativa e gestionale degli enti locali.

ASSI PRIORITARI	OBIETTIVI GLOBALI	OBIETTIVI SPECIFICI
ASSE I - <i>Governance</i> e Inclusione Sociale	Migliorare la qualità e l'accessibilità dei servizi offerti, anche attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione, per rafforzare la capacità di <i>governance</i> e l'inclusione sociale	1.1 Rafforzare e innovare la rete dei servizi della pubblica amministrazione, valorizzando la partecipazione di cittadini e imprese 1.2 Migliorare la qualità e l'accessibilità dei servizi, con particolare attenzione alle fasce a rischio di esclusione sociale, e l'integrazione tra le istituzioni e le popolazioni locali
ASSE VI - Assistenza Tecnica	Innalzare il livello di efficacia ed efficienza della gestione del Programma e della capacità amministrativa	6.1 Supportare l'azione amministrativa regionale e locale e gli altri soggetti coinvolti nella gestione, attuazione, controllo, monitoraggio e comunicazione del Programma

Per ciascun asse vengono specificate le priorità di intervento declinando gli obiettivi generali in obiettivi specifici e operativi. Relativamente all'Asse I *Governance* e Inclusione Sociale:

OBIETTIVO GLOBALE	OBIETTIVO SPECIFICO	OBIETTIVI OPERATIVI
Migliorare la qualità e l'accessibilità dei servizi offerti, anche attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, per rafforzare la capacità di <i>governance</i> e l'inclusione sociale	1.1 Rafforzare e innovare la rete dei servizi della pubblica amministrazione, valorizzando la partecipazione di cittadini e imprese	1.1.1 Rafforzare la disponibilità di infrastrutture abilitanti e la capacità nella fruizione dei servizi d'interconnessione
		1.1.2 Promuovere lo sviluppo della "cittadinanza digitale"
	1.2 Migliorare la qualità e l'accessibilità dei servizi, con particolare attenzione alle fasce a rischio di esclusione sociale, e l'integrazione tra le istituzioni e le popolazioni locali	1.2.1. Sviluppare il sistema di supporto per la sanità
		1.2.2 Migliorare e incrementare l'accesso, la qualità e il livello di appropriatezza degli interventi e servizi alla popolazione
		1.2.3 Sostenere la cultura della legalità e la coesione sociale
	1.2.4 Promuovere l'inclusione dei soggetti esclusi	

Verranno di seguito presentate le descrizioni degli obiettivi operativi di interesse per i temi del Piano di Selargius specificando le attività, previste dal POR FESR, che saranno poste in essere per il loro conseguimento:

Obiettivo operativo 1.1.2: Promuovere lo sviluppo della "cittadinanza digitale"

L'obiettivo mira a promuovere l'utilizzo delle tecnologie ICT come strumento per la qualità dei processi di partecipazione alle decisioni politiche ed amministrative, organizzando modalità ampie ed efficaci di confronto di opinioni e di competenze tra comunità di cittadini e di esperti, tali da stimolare la partecipazione a tali processi e sottoporre a verifica l'attuazione e i risultati.

Il fine è quello di promuovere un pieno esercizio dei diritti di "cittadinanza digitale", ma anche di migliorare la qualità

delle decisioni attraverso la mobilitazione dei saperi socialmente diffusi e delle competenze ed esperienze specialistiche, che spesso hanno difficoltà a entrare in relazione con i circuiti decisionali tradizionali.

A. Promozione di strumenti di partecipazione, mediante canali telematici, ai processi di decisione politica e amministrativa delle assemblee elettive e degli organi di governo

B. Interventi per garantire un'informazione estesa e tempestiva sugli atti e le decisioni delle assemblee elettive e degli organi di governo delle amministrazioni pubbliche della Sardegna, sui processi di attuazione e sui risultati di tali decisioni.

C. Realizzazione di luoghi virtuali di confronto tematico tra cittadini, esperti e decisori politici, adeguati a promuovere la partecipazione, la cooperazione, e l'espressione certificata delle opinioni, al fine di alimentare i processi di decisione politica

Obiettivo operativo 1.2.2: Migliorare e incrementare l'accesso, la qualità e il livello di appropriatezza degli interventi e servizi alla popolazione

L'obiettivo è volto a migliorare l'efficacia del sistema dei servizi socio-sanitari attraverso una particolare attenzione all'evoluzione dei fenomeni sociali, alla *governance*, ad un'equa distribuzione di tali interventi e servizi sul territorio e ad una forte attività di prevenzione e informazione. Inoltre, si prevede il miglioramento della qualità delle strutture a carattere socioassistenziale e il potenziamento dei servizi territoriali, con particolare attenzione ai bisogni delle fasce di popolazione a rischio di esclusione sociale.

A. Supporto all'elaborazione, attuazione e verifica dei Piani Locali Unitari dei Servizi (PLUS) e alla realizzazione degli osservatori provinciali delle politiche sociali

C. Realizzazione di campagne di informazione ed educazione per il buon uso dei servizi sociali e sanitari

D. Sviluppo di infrastrutture volte a favorire l'equità d'accesso ai servizi sociali e sanitari in particolare nelle aree più disagiate del territorio regionale

E. Interventi volti al potenziamento dei servizi sociali e sanitari, al miglioramento della qualità delle strutture residenziali territoriali e alla loro riconversione a tipologie più rispondenti alle esigenze della popolazione

G. Costituzione del sistema informativo sociale e azioni di supporto al monitoraggio e valutazione delle politiche sociali

Obiettivo operativo 1.2.4: Promuovere l'inclusione dei soggetti esclusi

L'obiettivo in sinergia con quello volto al superamento del *digital divide*, mira a contrastare quelle forme di esclusione che non derivano unicamente dalla non disponibilità di infrastrutture ma riguardano diverse dimensioni della società. L'esclusione può infatti manifestarsi in ambito generazionale, in relazione alla classe sociale, al genere e al livello di istruzione. E' necessario, in particolare, considerare la capacità d'uso delle tecnologie come una condizione abilitante al pari delle dotazioni infrastrutturali, [...]. L'obiettivo intende colmare il *digital divide*, dovuto sia alla carenza di infrastrutture abilitanti, sia alla difficoltà di utilizzo delle tecnologie informatiche in relazione al genere, alla classe sociale e alla scolarizzazione.

A. Realizzazione sul territorio di luoghi di accesso ai servizi tecnologici (scuole, biblioteche, luoghi associativi), completando e consolidando i progetti già attuati

B. Realizzazione di campagne informative sulle opportunità di utilizzo delle tecnologie destinate ai soggetti esclusi

C. Promozione di specifici utilizzi "di genere" delle tecnologie, per favorire pari opportunità di utilizzo tra donne e uomini

Relativamente all'asse VI "Assistenza Tecnica":

OBIETTIVO GLOBALE	OBIETTIVO SPECIFICO	OBIETTIVI OPERATIVI
Innalzare il livello di efficacia ed efficienza della gestione del Programma e della capacità amministrativa	6.1 Supportare l'azione amministrativa regionale e locale e gli altri soggetti coinvolti nella gestione, attuazione, controllo, monitoraggio e comunicazione del Programma	6.1.1 Migliorare e consolidare l'efficienza dell'Amministrazione regionale nelle fasi di gestione, attuazione, controllo e monitoraggio del Programma
		6.1.2 Consolidare i processi di <i>governance</i> del Programma, migliorandone i livelli di efficacia ed efficienza
		6.1.3 Promuovere la massima trasparenza e diffusione dell'informazione sulle opportunità e sui risultati collegati all'implementazione del Programma

Verranno di seguito presentate le descrizioni degli obiettivi operativi di interesse per i temi del piano strategico di Selargius specificando le attività, previste dal POR FESR, che saranno poste in essere per il loro conseguimento:

<p>Obiettivo operativo 6.1.2: Consolidare i processi di <i>governance</i> del Programma, migliorandone i livelli di efficacia ed efficienza</p> <p>A. <i>Supporto ai soggetti coinvolti nella gestione e attuazione del Programma per rafforzare le competenze specialistiche sulle operazioni cofinanziate</i></p> <p>B. <i>Supporto alle attività di coinvolgimento del Partenariato</i></p> <p>C. <i>Sostegno e accompagnamento ai soggetti coinvolti nella gestione e attuazione del POR nell'adozione di servizi di supporto, infrastrutturali e applicativi, per migliorare la qualità della <i>governance</i> del Programma</i></p> <p>D. <i>Promozione e sostegno di centri di competenza territoriali per il governo di processi innovativi</i></p> <p>Obiettivo operativo 6.1.3: Promuovere la massima trasparenza e diffusione dell'informazione sulle opportunità e sui risultati collegati all'implementazione del Programma</p> <p>A. <i>Azioni di informazione, attraverso strumenti di informazione periodici</i></p> <p>B. <i>Azioni di divulgazione attraverso l'organizzazione di convegni e seminari tematici o la partecipazione a manifestazioni dedicata alla Pubblica Amministrazione</i></p> <p>C. <i>Azioni di pubblicità sugli interventi finanziati</i></p>

Il tema dell'inclusione sociale e della partnership Pubblico Privato rientrano anche nell'**Asse III – Mobilità, Aree Urbane e Sviluppo Locale** in quanto costituiscono requisiti per accrescere l'attrattività delle città e migliorare la loro competitività.

<p>Obiettivo operativo 3.2.5: Sostenere l'inclusione sociale, anche mediante interventi finalizzati alla eliminazione dei luoghi e degli spazi di potenziale emarginazione sociale, promuovendo azioni di rigenerazione e ricucitura dei tessuti urbani</p> <p>Il rapporto tra degrado urbano e degrado sociale è stato oggetto di numerosi approfondimenti e studi fino a diventare, da ormai diversi decenni, uno dei temi centrali dell'urbanistica. Saranno attuate idonee politiche urbane volte alla realizzazione di interventi complessi di riqualificazione di spazi urbani degradati, generatori di emarginazione, che condizionano negativamente la competitività di un sistema urbano.</p> <p>Obiettivo operativo 3.2.6: Accrescere l'attrattività delle città promuovendo interventi di qualificazione urbana di ampio respiro, anche incentivando il ricorso agli strumenti di Partnership Pubblico-Privato (PPP).</p> <p>Si tratta di un obiettivo di assoluto valore strategico, per il quale anche la promozione del PPP può contribuire a indurre importanti effetti, come l'esperienza nazionale ed europea dimostra. Tramite il PPP è possibile dimensionare e</p>
--

attivare grandi investimenti, ridurre la spesa pubblica esaltandone gli effetti di volano, produrre impatti positivi sullo sviluppo locale.

Potranno essere avviate azioni pilota che prevedono interventi di ridisegno paesaggistico dell'impianto urbano secondo standard architettonici elevati. Analogamente altre azioni pilota potranno essere finalizzate a ricostruire i rapporti tra l'insediamento umano ed il contesto ambientale-paesaggistico, tra l'ambiente urbano e quello periurbano.

Da questo quadro di programmazione europeo, nazionale e regionale si evince che nei prossimi anni gli enti locali saranno impegnati nel rafforzamento della propria capacità istituzionale e amministrativa al fine di poter rispondere ai nuovi impegni che derivano dall'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013.

Capitale sociale e capacità istituzionale: volontariato e amministrazioni pubbliche. Il quadro normativo e i nuovi ruoli

La necessità di riflettere sui **rapporti di interazione tra istituzioni e volontariato** nasce anche dalla crescente attenzione a livello normativo dedicata a questo settore negli ultimi anni, testimonianza anche del ruolo centrale assunto dalle stesse organizzazioni, all'interno del dibattito relativo alle funzioni e al ruolo che le stesse sono oggi chiamate ad assolvere.

L'emanazione della prima legge sul volontariato (l. 11 agosto 1991 n.266) che ha istituito i registri regionali, il d.lgs. 8 novembre 2000 n.328 che riforma il sistema di intervento sociale nel segno della pluralità, della sussidiarietà e dell'integrazione dei servizi, la riforma costituzionale del 2001 di introduzione del principio di sussidiarietà orizzontale, disegnano un **nuovo ruolo per le organizzazioni di volontariato, e più in generale il cosiddetto Terzo settore**.

Il numero di associazioni iscritte nei registri regionali e provinciali è in continuo aumento, come **crescono anche i casi di azioni concertate fra enti pubblici e associazioni** di volontariato nell'ambito dei servizi erogati alla cittadinanza, parallelamente all'ampliamento dei settori di intervento delle stesse organizzazioni in ambiti diversi del *welfare*.

In questa direzione gioca un ruolo fondamentale l'introduzione del **principio di sussidiarietà orizzontale** che propone una nuova concezione dei rapporti fra istituzioni e privati, prevedendo il coinvolgimento nella definizione dell'azione pubblica di tutti i soggetti portatori di interessi coinvolti nella stessa. Secondo l'art. 118 della costituzione (modificato in recepimento del suddetto principio), i vari livelli istituzionali e di governo hanno il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Si vuole in questo modo mettere in luce l'importanza delle funzioni che le realtà organizzative nate dall'iniziativa dei cittadini svolgono nel perseguimento delle finalità pubbliche.

Tutto ciò è anche strettamente collegato con il nuovo **ruolo assunto dagli enti locali nella governance del territorio**, ruolo di orientamento, stimolo e indirizzo dell'azione di diversi attori sociali nell'espletamento di ogni attività di interesse collettivo.

All'interno di questo nuovo modello di amministrazione concertata e collaborativa si inserisce il **rafforzamento del ruolo spettante al volontariato** non solo nella definizione, organizzazione e realizzazione di servizi da erogare alla comunità, ma anche nella partecipazione alla pianificazione delle attività di intervento, quale conoscitore e portavoce delle esigenze della popolazione e in particolare delle fasce più deboli.

In questo modo si delinea uno **scenario in cui volontariato e pubbliche istituzioni collaborano in un rapporto di corresponsabilità e reciprocità** in cui si chiede in sostanza alle comunità locali di avvalersi delle forze presenti sul territorio nella pianificazione ed erogazione dei servizi locali, in modo da pervenire alla realizzazione di un sistema efficiente e funzionale che tenga conto delle reali esigenze del territorio.

Le recenti ricerche sull'argomento indicano che cresce da parte delle amministrazioni l'attenzione verso il fenomeno di espansione del terzo settore e la voglia di creare innovazione nei rapporti con il volontariato: in particolare, ciò richiede da parte delle amministrazioni un abbandono della

vecchia visione di mero sussidio all'attività volontaria a favore di un approccio volto alla cooperazione come momento di innovazione sociale e crescita reciproca.

Per una pubblica amministrazione utilizzare le energie, la conoscenza del territorio e dei suoi bisogni e l'esperienza del volontariato è oggi una scelta utile per il ritorno in termini di elevazione della qualità dell'offerta dei servizi pubblici. È importante tuttavia che le amministrazioni pubbliche acquisiscano la consapevolezza del loro nuovo ruolo in questo campo. Troppo spesso in passato, infatti, le relazioni tra amministrazioni pubbliche con gli attori sociali e di volontariato è stata quella di un appalto acritico di attività e politiche senza un ruolo di indirizzo, valutazione e monitoraggio dei servizi. Un'impostazione di buona *governance* da parte di un'amministrazione pubblica richiede invece la capacità di progettazione del livello dei servizi, di ottimizzazione degli sforzi in vista del massimo vantaggio per gli utenti. Un simile ruolo può essere rivestito da una pubblica amministrazione a condizione che essa abbia acquisito la consapevolezza del proprio nuovo ruolo, che abbia lavorato progressivamente per far maturare all'interno della propria struttura organizzativa le indispensabili conoscenze e competenze. Nella definizione dei rapporti con il volontariato, le pubbliche amministrazioni sono, infatti, chiamate a sperimentare nuove modalità di erogazione dei servizi mediante una propensione all'innovazione nel quadro delle classiche modalità di collaborazione.

Si tratta di un terreno ancora aperto a ricerche e sperimentazioni e in questa fase, pertanto, in mancanza di una normativa più specifica che disciplini alcune procedure, non appaiono ancora definiti chiaramente i ruoli e le modalità della collaborazione. In attesa che questo aspetto si definisca, diventa fondamentale una presa in esame delle pratiche esistenti e degli esempi in cui la cooperazione tra volontariato e enti pubblici è stata già avviata per capire sulla base di quali esperienze poter pensare a futuri scenari di rete e di collaborazione tra il comune di Selargius e il terzo settore.

Città e territorio. Gli indirizzi del nuovo ciclo di programmazione 2007-2013

Nel settennio 2007-2013 le città d'Europa sono, infatti, chiamate a svolgere un ruolo centrale nello sviluppo delle strategie europee per la competitività e la coesione.

Già da diversi anni, in tutti i paesi europei sono in atto processi di decentramento amministrativo che hanno portato i governi delle città ad acquisire una nuova autonomia e ampliare il proprio ruolo.

Oggi, la Commissione Europea individua nelle città i poli di eccellenza territoriale, chiamandole ad assumere, nella stagione programmatoria 2007-2013, un ruolo propulsore dello sviluppo, per se e per i territori di riferimento.

Le città sono diventate protagoniste dello sviluppo, tuttavia, devono anche integrare e strutturare le proprie società locali poiché senza una solida base di coesione sociale interna, i governi municipali non avranno la forza di districarsi nei circuiti globali.

Gli orientamenti strategici comunitari suggeriscono politiche urbane che vanno in direzione di uno stile cooperativo di formulazione delle decisioni e del conseguimento di una più grande sinergia tra progetti ispirati ad obiettivi di crescita economica, di sostenibilità ambientale e di riconoscimento di finalità di ordine sociale.

5.1. Contributo delle città alla crescita e all'occupazione

Nelle **zone urbane**, si deve puntare in via prioritaria al miglioramento della competitività (attraverso la creazione di gruppi e di reti) e a un maggiore equilibrio, in termini di sviluppo, tra le città più forti dal punto di vista economico e il resto della rete urbana.

Vanno presi in considerazione i problemi specifici delle zone urbane come l'esclusione sociale, gli alti tassi di criminalità e il deterioramento generale della qualità di vita nelle zone urbane svantaggiate. In linea generale, si deve favorire la definizione di strategie partecipative e integrate per far fronte all'alta concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali propria degli agglomerati urbani.

Si sosterranno, fra l'altro, misure a favore **dell'imprenditoria, dell'occupazione locale e dello sviluppo delle comunità**, nonché la prestazione di servizi ai cittadini, tenendo conto dei mutamenti demografici in corso. È

fondamentale in tale contesto la presenza di personale altamente qualificato (attraverso misure volte a promuovere l'accessibilità, un'istruzione di qualità, l'offerta di servizi culturali e le possibilità di RST e di innovazione).

Sono importanti anche le misure volte a ripristinare l'**ambiente fisico**, a riconvertire le zone industriali abbandonate e a preservare/sviluppare il patrimonio storico e culturale. Il risanamento degli spazi pubblici e dei siti industriali può contribuire in misura considerevole a creare le infrastrutture necessarie per uno sviluppo economico sostenibile.

Considerati i problemi di **coesione sociale**, spesso estremamente radicati, è indispensabile rafforzare la sicurezza, promuovere l'integrazione economica, sociale e culturale delle persone meno favorite, combattere le discriminazioni, migliorare la disponibilità dei servizi chiave e renderli più accessibili.

Gli interlocutori principali nelle città e le autorità locali possono dare un contributo considerevole al conseguimento di questi obiettivi. L'elaborazione di un **piano di sviluppo a medio-lungo termine per il risanamento urbano** costituisce di norma un requisito indispensabile per il buon esito di questo tipo di iniziative in quanto garantisce la coerenza degli investimenti e la loro qualità ambientale, oltre a favorire l'impegno e la partecipazione del settore privato al rinnovamento urbano.

Il Quadro Strategico Nazionale recepisce tali orientamenti all'interno della **priorità 9** dedicata alla **competitività e all'attrattività delle città e dei sistemi urbani**. Tale priorità si prefigge l'obiettivo generale di *"promuovere la competitività l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita, e il collegamento con le reti materiali e immateriali"* e si articola in tre obiettivi specifici:

*8.1.1 Sostenere la crescita e la diffusione delle **funzioni urbane superiori** per aumentare la competitività e per migliorare la fornitura di servizi di qualità nelle città e nei bacini territoriali sovracomunali e regionali di riferimento*

Questo obiettivo mira, da un lato, a favorire lo sviluppo e l'attrazione di **investimenti per le funzioni ed i servizi urbani quali ricerca e sviluppo, produzione tecnologica, servizi alle imprese**, servizi culturali, turismo e filiere della "creatività" e, dall'altro, a promuovere la **valorizzazione delle eccellenze, nei sistemi della ricerca e della formazione**, nei beni culturali e ambientali, nell'offerta commerciale e di intrattenimento. La crescita economico-produttiva e l'ampliamento dei servizi collettivi in tali settori aumenterà la capacità delle città e degli operatori locali di competere a livello internazionale, e di porsi come luogo di riferimento per l'offerta di servizi moderni e di qualità a realtà territoriali limitrofe (reti di piccoli comuni o aree rurali).

8.1.2 Elevare la qualità della vita, attraverso il miglioramento delle condizioni ambientali e la lotta ai disagi derivanti dalla congestione e dalle situazioni di marginalità urbana, al contempo valorizzando il patrimonio di identità e rafforzando la relazione della cittadinanza con i luoghi

L'obiettivo si declina come segue:

- promuovere lo sviluppo ecosostenibile, anche in relazione alle politiche ambientali e dei trasporti pubblici e nell'ottica di un sistema produttivo efficiente ed ecologicamente compatibile (mobilità innovativa e integrata delle persone e delle merci, qualità dell'aria, qualità architettonica e edilizia sostenibile, efficienza energetica e dei sistemi di smaltimento dei rifiuti, recupero e riqualificazione dei siti contaminati);
- favorire la conciliabilità tra i tempi di vita e di lavoro, incoraggiare il perseguimento dei diritti di cittadinanza e della valorizzazione sociale ai fini della costruzione dell'*urban welfare* (servizi efficienti e tempestivi per la sicurezza, per l'organizzazione dei tempi delle città e per le nuove marginalità, servizi socio-sanitari, culturali e ricreativi);
- favorire e incentivare il recupero, l'integrazione socio economica e la valorizzazione storico-identitaria delle aree marginali e delle aree degradate.

8.1.3 Favorire il collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza

L'obiettivo sostiene l'apertura europea e l'internazionalizzazione delle città, attraverso collegamenti aerei, marittimi, ferroviari e promuovendo la logistica per favorire una più razionale distribuzione delle merci, ottimizzare i servizi di mobilità al fine di migliorare la qualità urbana e territoriale. In particolare, gli **interventi di sostegno al miglioramento della mobilità locale**, anche attraverso sistemi di infomobilità, saranno sostenuti dalla Priorità 8, qualora inseriti in piani di nuova concezione settoriali (ad es. piani urbani di mobilità) o inter-settoriali (ad es. i piani strategici) che affrontino in modo integrato una strategia di riqualificazione, rilancio e sviluppo delle aree urbane. Resta possibile intervenire in forma più puntuale e mirata attraverso le azioni previste per il trasporto pubblico locale dalla Priorità 6. Inoltre, esso interviene anche attraverso le reti immateriali per la fornitura di servizi integrati tra centri di eccellenza della ricerca, dell'innovazione, della conoscenza e del partenariato internazionale. Ci si riferisce anche agli interventi che sfruttano le nuove frontiere dell'ICT per la gestione urbana, come ad esempio i punti informativi, le postazioni pubbliche e gli *hot spots*.

Il Documento Strategico Regionale dedica un ampio capitolo alla **competitività e attrattività delle**

città, dei sistemi urbani e delle aree rurali. Il capitolo si incentra su due temi : il paesaggio e politiche di assetto del territorio e lo sviluppo urbano sostenibile.

Per quanto riguarda il **Paesaggio e le politiche di assetto del territorio** la strategia regionale in questo caso si rifà all'intensa attività di pianificazione già avviata con il Piano Paesaggistico Regionale, con la Progettazione Integrata e con i Piani Strategici. Per il 2007-2013 individua 2 obiettivi:

Mettere il paesaggio a riferimento di una nuova idea di Sardegna, di una nuova rinascita fondata sull'identità del territorio.

Ambiente e storia costituiscono il punto di forza del nuovo modello di sviluppo. Coerentemente con questo presupposto, il PPR é formulato sulla base di due orientamenti essenziali:

- identificare le grandi invarianti del paesaggio regionale, i luoghi sostanzialmente intatti dell'identità e della lunga durata, naturale e storica, i valori irrinunciabili e non negoziabili sui quali fondare il progetto di qualità del territorio della Sardegna per il terzo millennio, costruendo un consenso diffuso sull'esigenza della salvaguardia ("non toccare il territorio intatto");
- ricostruire, risanare i luoghi delle grandi e piccole trasformazioni in atto, recuperare il degrado che ne è conseguito sia per abbandono sia per sovrautilizzo, con una costruzione partecipata del progetto per le nuove "regole" dei paesaggi locali, in coerenza con quanto stabilisce la Convenzione europea sul Paesaggio, che "...concerne sia i paesaggi che possono esser considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e degradati. ";

A fronte di queste linee strategiche, il Piano Paesaggistico si articolerà secondo alcuni momenti operativi integrati:

- un grande progetto di conoscenza dei paesaggi della Sardegna come luogo privilegiato dell'interazione tra comunità e ambiente, tra storia e natura, che costituisca anche un decisivo elemento di trasparenza della società regionale rispetto alle sue scelte strategiche;
- la costruzione di un percorso di condivisione con le comunità che passi, ad esempio, attraverso laboratori locali per la gestione di conferenze d'area o comunque di strutture permanenti di confronto tra le progettualità locali e il livello di elaborazione regionale;
- la costruzione preliminare dei necessari scenari strategici, a partire dal riconoscimento dei valori condivisi e dei caratteri strutturali del paesaggio regionale;
- il governo in forma sostenibile delle trasformazioni del territorio, attraverso politiche di sistema, anziché interventi su singole aree o risorse.

La pianificazione va intesa come strumento di governo dell'insieme dei processi territoriali, dei quali la pianificazione paesaggistica rappresenta soltanto il primo tassello di un più vasto sistema di pianificazione, destinato a crescere nel tempo e le cui missioni fondamentali sono:

- porre in evidenza i sistemi dei valori condivisi riconoscendo i caratteri strutturali del territorio;
- orientare strategicamente la pluralità delle scelte dei soggetti;
- regolare con certezza e semplicità i processi tenendo conto contemporaneamente della complessità e dell'unitarietà con le differenze e la specificità;
- coniugare la considerazione speciale per il paesaggio con l'esigenza di integrazione delle politiche, degli approcci e delle misure di governo del territorio.

Nel Piano Paesaggistico Regionale devono emergere soprattutto le prescrizioni e gli indirizzi che generano comportamenti virtuosi da coltivare nel tempo, nei rapporti attivi con le altre istituzioni e con la società.

Introdurre il tema del paesaggio e della sua tutela nella pianificazione territoriale e nella programmazione regionale e locale.

La sostenibilità impone di individuare e garantire un percorso di evoluzione condivisa di tre sistemi: quello economico, quello storico-culturale e quello ambientale, che rappresentano nel loro insieme il complesso delle risorse, delle azioni e delle relazioni territoriali sulle quali costruire e rilanciare un nuovo modello di sviluppo della Sardegna. Al livello più generale, la sostenibilità si coniuga con alcuni requisiti consolidati nelle politiche di programmazione comunitaria quali il principio di precauzione, che impone cautela nelle decisioni pubbliche, ed il principio di valutazione ed efficienza nell'uso delle risorse, con particolare attenzione al consumo indebito di territorio.

Nelle scelte della pianificazione, la sostenibilità richiede:

- l'assunzione della valenza ambientale, paesaggistica ed identitaria (oltre che quella funzionale) in ogni assetto di programmazione urbanistico-territoriale, esistente o previsto, con particolare attenzione per l'impatto delle reti infrastrutturali;
- la valorizzazione della sinergia tra gli aspetti naturali e quelli storico-culturali del paesaggio, anche e

soprattutto ai fini di un coerente sviluppo locale;

- la rilettura del ruolo delle aree non insediate con la massima attenzione al contenimento dei confini delle aree urbane, alla delimitazione e localizzazione delle aree a destinazione produttiva, sia industriali che agricole, superando, ove possibile, forme di zonizzazione che irrigidiscono la gestione del territorio.

Al livello del sistema di *governance*, si rende necessario realizzare adeguati strumenti per la gestione del territorio, quali:

- nuove forme di elaborazione dei progetti di sviluppo locale con la promozione e sperimentazione di diverse forme di partecipazione;
- piani direttivi e strategici, per decisioni a carattere settoriale o intersettoriale, che utilizzino il Piano Paesaggistico Regionale come strumento per verificare gli effetti e le ricadute aventi rilevante impatto sul territorio (trasporti, turismo, ambiente, energia);
- procedure di valutazione ambientale strategica (VAS), da incorporare ai programmi territoriali e ai grandi progetti integrati dei singoli ambiti territoriali o di settore.

Per quanto riguarda lo **sviluppo urbano sostenibile** nel paragrafo dedicato all'analisi della situazione attuale si evidenziano alcuni fenomeni di mutazione delle gerarchie urbane consolidate della Sardegna negli ultimi anni. Tra queste la rilocalizzazione di quote significative di popolazione dai poli urbani centrali verso i centri di prima e seconda cintura. Tale fenomeno interessa soprattutto l'area urbana di Cagliari il quale evidenzia dei processi demografici "maturi" con la cessione di popolazione a vantaggio dei centri di prima e seconda cintura alcuni dei quali (Capoterra, Selargius e Quartucciu) presentano ritmi di crescita tra i più rilevanti a livello nazionale.

Per quanto riguarda le strategie e le priorità per il 2007-2013 riguardo questo tema si specifica il proseguimento del percorso di rafforzamento e riqualificazione dei centri urbani anche sulla base delle indicazioni di politica urbana contenute nei piani strategici avviati da numerose realtà urbane della Sardegna. Saranno accolte le indicazioni che meglio si adattano ai seguenti obiettivi:

- Migliorare la qualità e le prestazioni ambientali delle aree urbane e assicurare agli abitanti delle città sarde un ambiente di vita sano, rafforzando il contributo ambientale allo sviluppo urbano sostenibile;
- Creare un ambiente favorevole all'innovazione migliorando la qualità della vita e aumentando l'attrattività delle città sarde

Per la realizzazione di un'effettiva **sostenibilità urbana** la Regione Sardegna intende concentrare strategicamente le risorse su alcune priorità di intervento quali:

- la gestione urbana sostenibile
- il trasporto urbano sostenibile
- l'edilizia sostenibile

Si riconosce che il concetto di sostenibilità deve conciliarsi con quello altrettanto importante di **aumento dell'attrattività delle città sarde**.

Nell'ambito di tale argomento un primo ordine di problemi attiene la garanzia dell'efficienza dei servizi essenziali nei centri urbani. Il target di tali servizi dovrà essere dettata dai Piani strategici che e dalle strategie di sviluppo locale in essi contenute.

L'inclusione sociale e la mobilità sono considerate le emergenze principali da risolvere nei centri urbani maggiori. Le **città medie** sono considerate gli **ambienti più favorevoli all'innovazione** se dotate di risorse culturali e sociali significative, come centri di ricerca, e di un'alta qualità della vita, come servizi pubblici efficienti e buona gestione delle infrastrutture. I centri medi sardi mostrano inoltre una **migliore capacità di attrarre investimenti nelle PMI**. Diventa quindi prioritario per questi centri incrementare i servizi alle imprese specializzandoli rispetto alle specifiche caratteristiche dello sviluppo locale di ciascun contesto territoriale e avviare forme di connessione tra gli stessi per raggiungere attraverso la sinergia e la complementarietà vantaggi competitivi specifici.

Un altro nodo cruciale per le città sarde è considerato il **tema dell'innovazione** e della creazione

di ambienti favorevoli alla cooperazione tra imprese, tra queste e università e centri di ricerca e mercati internazionali. Per attrarre significative quote di investimento risulta fondamentale l'individuazione per ciascuna città e per reti di città dei servizi avanzati che possono contribuire a questo obiettivo.

All'interno dello stesso documento, nel capitolo dedicato alle **reti e collegamenti per la mobilità** una parte è dedicata ai collegamenti stradali, per i quali la Sardegna sconta una situazione di deficit infrastrutturale. Dopo un'analisi delle criticità che persistono nel settore vengono individuate alcune priorità per il settennio della nuova programmazione. Tra queste una è rappresentata dagli **itinerari di circonvallazione dell'abitato di Cagliari (SS554-SS195)**, sui quali l'elevato carico veicolare provoca oltre che livelli di incidentalità elevatissima, segnalati dalle statistiche nazionali, anche una costante diseconomia da congestione che abbatte la funzionalità di un contesto metropolitano sotto altri aspetti in costante crescita.

Il Programma Operativo Regionale Sardegna ST "Competitività regionale e occupazione" FESR 2007- 2013 dedica il **terzo asse** al tema **Mobilità, Aree Urbane e Sviluppo Locale**. L'asse si struttura in un obiettivo globale 3 obiettivi specifici cui corrispondono diversi obiettivi operativi. Saranno riportati nella tabella che segue quelli che presentano un'attinenza con i temi trattati nel piano del comune di Selargius e con il quadro della progettualità strategica dello stesso.

Struttura degli obiettivi dell'Asse III-Mobilità, Aree Urbane, e Sviluppo Locale

OBIETTIVO GLOBALE	OBIETTIVO SPECIFICO	OBIETTIVI OPERATIVI
Promuovere l'attrattività e la competitività del territorio regionale realizzando sistemi di trasporto efficienti, elevando la qualità della vita nelle aree urbane, e valorizzando le risorse naturali e culturali	3.1 Promuovere la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente ed integrato, capace di migliorare l'accessibilità e la coesione territoriale interna e di rendere più agevoli i collegamenti con i Paesi dello spazio economico europeo e del Mediterraneo	3.1.1 Potenziare l'intermodalità delle aree urbane in funzione del loro collegamento con i grandi corridoi del centro e del nord Italia. Rafforzare nell'area urbana di Cagliari la logistica legata al Porto Canale.
		3.1.2 Ottimizzare la rete dei collegamenti e i servizi di accesso ai nodi urbani, portuali, aeroportuali e turistici al fine di ridurre l'incidentalità, l'inquinamento, i tempi del pendolarismo attraverso anche il contenimento della mobilità su mezzo privato
		3.1.3 Realizzare la continuità territoriale all'interno dell'isola.
	3.2 Promuovere la diffusione di servizi avanzati di qualità per migliorare la competitività e l'attrattività delle città e dei sistemi urbani	3.2.1 Creazione sostegno, nelle città e nei centri urbani, di una rete di servizi innovativi nel campo della ricerca, della formazione, della diffusione della conoscenza, dell'arte e della creatività
		3.2.2 Valorizzazione dei sistemi turistico-culturali-ambientali urbani
		3.2.3 Perseguire e incentivare la gestione urbana sostenibile
		3.2.4 Promuovere in modo sistematico l'edilizia sostenibile sia nella nuova edificazione sia negli interventi sul patrimonio esistente
		3.2.5 Sostenere l'inclusione sociale, anche mediante interventi finalizzati alla eliminazione dei luoghi e degli spazi di potenziale emarginazione sociale, promuovendo azioni

		di rigenerazione e ricucitura dei tessuti urbani 3.2.6 Accrescere l'attrattività delle città promuovendo interventi di qualificazione urbana di ampio respiro, anche incentivando il ricorso agli strumenti di Partnership Pubblico-Privato (PPP)
--	--	--

Il Piano Paesaggistico Regionale

La Legge Regionale n. 8 del 2004 "Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale", recependo quanto stabilito dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42), introduce il Piano Paesaggistico Regionale quale "principale strumento della pianificazione territoriale regionale" che assume i contenuti di cui all'art. 143 del D.Lgs. 42/2004. La stessa Legge Regionale n. 8, la cosiddetta "legge salvacoste", stabilisce la procedura di approvazione del Piano Paesaggistico Regionale.

Il 20 novembre 2005 la Regione Sardegna ha approvato la proposta di Piano Paesaggistico Regionale ai sensi dell'articolo 135 del D.Lgs. 22 gennaio 2004 n°42, nei termini previsti dalla LR n°8/2004. Con DGR n. 22/3 del 24 maggio 2006, in riferimento all'art. 2, comma 1 della stessa L.R. n. 8/2004 il Piano Paesaggistico Regionale è stato adottato per il primo ambito omogeneo, l'area costiera.

La Giunta Regionale, a seguito delle osservazioni espresse dalla Commissione consiliare competente in materia di urbanistica, ha approvato in via definitiva il primo ambito omogeneo del Piano Paesaggistico Regionale con Delibera n. 36/7 del 5 settembre 2006. Il PPR entra in vigore con la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna avvenuta l'8 settembre 2006.

I Comuni il cui territorio ricade interamente negli ambiti di paesaggio costieri devono adeguare i propri Piani Urbanistici Comunali alle disposizioni del Piano Paesaggistico Regionale, entro dodici mesi dalla erogazione delle risorse finanziarie necessarie per sostenere il processo di adeguamento degli strumenti urbanistici.

Finalità e principi

Con il Piano Paesaggistico la "Regione riconosce i caratteri, le tipologie, le forme e gli innumerevoli punti di vista del paesaggio sardo, costituito dalle interazioni della naturalità, della storia e della cultura delle popolazioni locali, intesi come elementi fondamentali per lo sviluppo, ne disciplina la tutela e ne promuove la valorizzazione".

Il PPR assicura la tutela e la valorizzazione del paesaggio del territorio regionale e si pone come quadro di riferimento e di coordinamento degli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale, per lo sviluppo sostenibile del territorio, fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente e perseguibile mediante l'applicazione dei principi della sostenibilità.

I principi contenuti nel PPR, assunti a base delle azioni da attuare per il perseguimento dei fini di tutela paesaggistica, costituiscono il quadro di riferimento e coordinamento per lo sviluppo sostenibile del territorio regionale, coerentemente con la Convenzione Europea del Paesaggio e con lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo.

I principi del PPR concernono:

- il controllo dell'espansione delle città;
- la gestione dell'ecosistema urbano secondo il principio di precauzione
- la conservazione e sviluppo del patrimonio naturale e culturale;
- l'alleggerimento della eccessiva pressione urbanistica, in particolare nelle zone costiere;
- le politiche settoriali nel rispetto della conservazione della diversità biologica;

- le strategie territoriali integrate per le zone ecologicamente sensibili;
- la protezione del suolo con la riduzione di erosioni;
- la conservazione e recupero delle grandi zone umide;
- la gestione e recupero degli ecosistemi marini;
- la conservazione e gestione di paesaggi di interesse culturale, storico, estetico ed ecologico;
- una più adeguata compatibilità delle misure di sviluppo che incidano sul paesaggio;
- il recupero di paesaggi degradati da attività umane.

Efficacia e ambiti di applicazione

Le disposizioni del PPR sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei Comuni e delle Province e sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici. L'ambito di applicazione del PPR riguarda l'intero territorio regionale, sebbene l'attuale livello di elaborazione del PPR riguardi il primo ambito territoriale omogeneo, l'area costiera, così come individuata dagli Ambiti di paesaggio costieri identificati dal piano stesso.

Le norme del Piano Paesaggistico sono immediatamente efficaci per i territori comunali in tutto o in parte ricompresi negli ambiti di paesaggio costiero, mentre i beni paesaggistici ed i beni identitari individuati e tipizzati dal PPR sono comunque soggetti alla disciplina del PPR, indipendentemente dalla loro localizzazione negli ambiti di paesaggio costiero.

Il comune di Selargius risulta interamente ricompreso nell'ambito n°1 Golfo di Cagliari, all'interno del primo ambito omogeneo –Area costiera, pertanto le norme del PPR sono integralmente efficaci sul territorio comunale.

Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni del PPR sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli altri atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, comprese quelle degli enti gestori delle aree protette, qualora siano meno restrittive.

Gli enti locali e gli enti gestori delle aree protette hanno l'obbligo di adeguare i rispettivi strumenti di pianificazione e programmazione alle previsioni del PPR, specificandone ed integrandone i contenuti.

Gli strumenti vigenti di pianificazione regionale per la realizzazione delle infrastrutture, l'organizzazione dei servizi e la difesa del suolo si conformano al presente PPR entro 12 mesi dalla sua entrata in vigore.

Indirizzi del Piano Paesaggistico Regionale per il territorio di Selargius

Selargius, insieme a Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Monserrato e Pirri è uno dei sistemi medioevali intorno ai compendi umidi del Molentargius che costituiscono parte dei **sistemi storici del paesaggio cagliaritano**. Insieme agli stessi comuni, Selargius fa parte del tessuto insediativo continuo dell'area urbana costruito intorno al sistema ambientale di Molentargius e delle saline, il quale interclude il sistema dei centri medioevali e i parchi urbani dei colli di Monte Urpinu, Monte Claro e San Michele.

All'interno dell'ambito sono presentate alcune **criticità**. Una di queste è rappresentata dalle periferie urbane ai margini della città le quali risentono problemi di omologazione del paesaggio e perdita di chiari riferimenti spaziali, sia morfologici che tipologici.

La saldatura tra i centri dell'area urbana istituisce condizioni di perifericità di zone intercluse e rende inestricabile, anche dal punto di vista percettivo, la lettura dei segni della stratificazione storica dell'insediamento cagliaritano, finendo per offuscare il sistema delle differenze costituito dai centri medioevali della città e dei borghi agricoli.

Contemporaneamente s'impongono nuovi paesaggi metropolitani: dei grandi centri commerciali, dei cinema multisala, delle strade mercato da percorrere in auto, fatte di concessionarie d'automobili, capannoni commerciali e artigianali,

depositi e rivendite di materiali edili, svincoli e parcheggi, guard-rail, cartelloni pubblicitari e grandi insegne luminose. Si evidenzia la criticità costitutiva di questi luoghi cartelloni pubblicitari e grandi insegne luminose. Si evidenzia la criticità costitutiva di questi luoghi (o non luoghi) deprivati dello spazio pubblico, di questi paesaggi non progettati, derivati dalla sommatoria di azioni individuali scoordinate e dalla banalizzazione delle regole edilizie basate esclusivamente sulla conformità ai criteri quantitativi degli indici urbanistici.

Altre criticità sono legate agli effetti di **congestione funzionale e spaziale** dovuta all'intensificarsi delle relazioni sia all'interno del campo urbano, sia quelle di gravitazione istituite dai territori limitrofi con la città la situazione è aggravata, inoltre, dal sovrautilizzo dell'area metropolitana da parte dei pendolari.

Si segnalano, inoltre **situazioni di degrado delle aree agricole periurbane** causate da usi impropri legati all'abbandono dei rifiuti e all'accantonamento di varie tipologie di materiali.

Per quanto riguarda gli indirizzi si riportano di seguito alcuni punti che presentano attinenza con i temi e il quadro della progettualità strategica del piano strategico di Selargius:

1. Riqualificare le zone umide di Molentargius e di Santa Gilla, ed i loro utilizzi ambientali e produttivi (Saline), attraverso l'attuazione delle forme di gestione a Parco. In particolare, attivare:
 - la connessione ecologica tra le componenti ambientali costitutive dell'Ambito, anche attraverso una programmazione della rete ecologica a scala metropolitana, orientata alla creazione di un sistema unitario integrato tra le emergenze ambientali di Molentargius, il Poetto, Capo Sant'Elia e Santa Gilla;
 - la riqualificazione delle aree urbane ai confini delle zone umide, individuando dove possibile, spazi pubblici ad uso collettivo interpretati come zone di transizione, fasce di margine, in rapporto alle aree peristagnali ed ai residui corridoi fluviali di alimentazione delle depressioni stagnali e lagunari;
 - il monitoraggio ed il mantenimento di un corretto assetto idrogeologico del territorio in riferimento all'equilibrio tra la qualità dei corpi idrici e i processi fluviali, delle falde sotterranee e del sistema marino-costiero, in rapporto alle attività di uso del suolo e delle risorse idriche. [...]
4. Conservare i "cunei verdi" e gli spazi vuoti ancora esistenti per contrastare la tendenziale saldatura delle periferie urbane, attraverso la costruzione di fasce verdi o altre tipologie di spazi aperti pubblici extraurbani, anche al fine di riconfigurare i limiti dell'edificato
5. Riqualificazione delle aree urbane interpretate come zone di transizione in rapporto alle aree marginali agricole, per la creazione di una fascia a verde che offra l'occasione per una riqualificazione in termini generali dell'abitato residenziale, attraverso la connessione di percorsi alberati, aree verdi e spazi di relazione
6. All'interno dei piani urbanistici comunali, prevedere uno strumento di incentivazione e controllo delle aree agricole periurbane, finalizzato al contenimento della frammentazione delle proprietà ed a favorire usi coerenti con i caratteri rurali del territorio, al fine di garantire il mantenimento del sistema produttivo attraverso strumenti innovativi e perequativi. [...]
8. Particolare rilievo per il progetto assumono nell'ambito cagliaritano i presidi della memoria storica e i programmi di riqualificazione delle emergenze culturali, con un complesso di azioni integrate connesse alle differenti articolazioni dell'insediamento storico [...].
 - costituzione di itinerari storico culturali dedicati alle strutture militari, religiose, civili della città e dei centri medioevali e moderni, e (chiese campestri e ville) del paesaggio agrario del Campidano di Cagliari

La disciplina paesaggistica del PPR prevede il suo recepimento nei piani urbanistici dei Comuni e in quelli delle Province.

Ciò apre una stagione di riconsiderazione complessiva del sistema di governo del territorio, che costituisce uno dei punti prioritari della PA in Sardegna. Il PPR, infatti, sottende una riforma complessiva dell'apparato normativo regionale in materia di tutela e uso del territorio.

Il paesaggio dovrà permeare di valori e contenuti il territorio oggetto della pianificazione urbanistica, che non potrà quindi limitarsi alla determinazione delle destinazioni d'uso dei suoli, ma dovrà individuare una qualità urbanistica e una compatibilità delle trasformazioni ammesse:

"regolare e ottimizzare la pressione del sistema insediativo sull'ambiente naturale, migliorando la salubrità dell'ambiente urbano ed i valori paesaggistici del territorio attraverso una disciplina degli usi e delle trasformazioni,

orientata a limitare il consumo delle risorse non rinnovabili ed alla prevenzione integrata degli inquinamenti.....”

“ prevedere una disciplina edilizia orientata al mantenimento delle morfologie e degli elementi costitutivi tipici, correlata alle tipologie architettoniche connotative dei diversi luoghi, nonché delle tecniche e dei materiali costruttivi utilizzabili, fino all'individuazione della gamma dei colori ammissibili nelle facciate degli edifici,..... ed ancora,..... individuare i fattori di rischio e gli elementi di vulnerabilità del paesaggio nel proprio ambito di competenza.....”.

L'adeguamento di tutti gli atti di programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale ai suddetti principi, consentirà di lasciare alle norme urbanistiche il mero compito tecnico di regolamentare gli usi dei suoli in rapporto alle invarianti fissate in precedenza.

Il paesaggio, più che una sovraordinazione degli interessi di tutela, si imporrà pertanto anche sull'assetto del territorio già pianificato, esprimendosi appunto come la “forma del territorio” che costituisce valenza non secondaria rispetto alla trasformabilità delle aree.

Questo è lo scenario di lavoro che il PPR affida agli enti locali della Sardegna, con una visione sul paesaggio sardo che tende a ricostruire e conservare i valori del paesaggio naturale e storico, anche limitando fortemente la trasformazione, in particolare per i territori non urbanizzati, agricoli e costieri della Sardegna.

Gli obiettivi indicati sono rivolti alla conservazione del paesaggio sardo come bene identitario e risorsa strategica per lo sviluppo sostenibile. Con questo scenario e con questa visione si confronta non solo la pianificazione urbanistica comunale, ma anche la pianificazione strategica, dovendo verificare le condizioni di operatività del piano e dei suoi progetti e la coerenza che questi esprimono rispetto alla visione regionale sul territorio ed il paesaggio.

Gli obiettivi del piano

Il capitolo parte dalla descrizione delle aree tematiche emerse durante il confronto con la componente politica e amministrativa per spiegare il percorso e le modalità che hanno portato all'articolazione dei temi in macro obiettivi e obiettivi generali.

Tale articolazione deriva principalmente da un lavoro che ha proceduto in due direzioni di integrazione: dal locale al sovralocale, con l'integrazione nel piano degli obiettivi emergenti dall'azione locale di programmazione; dal sovralocale al locale, in riferimento alle strategie europee 2007-2013 per la competitività e l'occupazione.

Il piano assume come punti di partenza alcuni obiettivi generali e temi di rilevanza strategica emersi dal confronto con la componente politica, tecnica e amministrativa del Comune.

In riferimento ai temi delineati sono stati approfonditi, attraverso l'analisi del territorio, elementi di conoscenza, che dal punto di vista tecnico scientifico, appaiono rilevanti per strutturare un sistema informativo a supporto delle decisioni.

Per ciascun tema sono stati analizzati gli scenari prefigurati dalla nuova programmazione comunitaria 2007-2013 così come declinata nei documenti di programmazione nazionale e regionale. Si tratta di quadri di riferimento che si presume condizioneranno l'azione di programmazione comunale nei prossimi anni. Costituiscono argomenti di riflessione l'evoluzione del quadro normativo di riferimento per ciascun tema portante del piano strategico; gli orientamenti in materia delle politiche regionali, nazionali e comunitarie; gli indirizzi e gli obiettivi strategici prefigurati dai redigenti documenti di programmazione 2007-2013.

Per ciascun tema si è quindi, proceduto all'individuazione di macro obiettivi e all'articolazione degli stessi in obiettivi generali.

Gli obiettivi del piano strategico, riportati nel quadro, sono, pertanto, il frutto di un lavoro che ha proceduto secondo due direzioni di integrazione:

- mediante l'integrazione nel piano degli obiettivi emergenti dall'azione di programmazione locale, che negli ultimi anni, con particolare riferimento al ciclo europeo 2000-2006, ha saputo delineare un percorso implicito di pianificazione strategica, sul quale l'elaborazione del piano si è innestata;
- in riferimento alle strategie europee 2007-2013 per la competitività e l'occupazione, nella loro fase di messa a punto e specificazione al livello nazionale e regionale con l'elaborazione dei diversi stati d'avanzamento dei quadri e documenti strategici.

Quadro degli obiettivi del piano

AREE TEMATICHE	MACRO OBIETTIVI	OBIETTIVI GENERALI
Ruolo del territorio di Selargius nell'area urbana intercomunale cagliaritana	Rafforzamento delle reti territoriali	Promuovere l'integrazione del territorio di Selargius con l'Area Vasta di Cagliari Attivare processi virtuosi di sviluppo locale e sovralocale
	Valorizzazione delle risorse	Ricognizione e valorizzazione del capitale territoriale (condizioni e risorse dell'ambiente territoriale; patrimonio storico culturale; capitale fisso accumulato in termini di infrastrutture e impianti; beni relazionali)
Capacità istituzionale	Miglioramento dell'organizzazione interna all'ente	Promuovere le competenze professionali individuali
		Garantire un alto livello di integrazione delle politiche e delle azioni
		Incentivare la collaborazione tra settori tecnici e amministrativi e tra questi e la componente politica
	Miglioramento della capacità relazionale esterna dell'ente	Accrescere progressivamente, anche attraverso l'innovazione, lo standard locale di servizi
Migliorare la capacità dell'ente di cooperare con altri attori, istituzionali e non, sul territorio		
Dotare l'amministrazione di strumenti volti a costruire un patrimonio informativo di supporto alla costruzione di reti di collaborazione e alle decisioni		
Partecipazione	Promuovere processi decisionali inclusivi	Co coinvolgere attivamente la cittadinanza e gli attori locali nella definizione delle politiche pubbliche
		Promuovere forme di consultazione strutturata su temi e problemi specifici
	Promuovere l'accrescimento del capitale sociale e l'empowerment della comunità	Valorizzare il capitale sociale e relazionale esistente
		Costruire, anche attraverso l'innovazione strumenti di partecipazione strutturati e stabili nel tempo

Il ruolo del territorio di Selargius nell'area urbana intercomunale cagliaritana

AREA TEMATICA	MACRO OBIETTIVI
Il ruolo del territorio di Selargius nell'area urbana intercomunale cagliaritana	Valorizzazione delle risorse locali
	Rafforzamento delle reti di relazione

Un aspetto centrale di cui la pianificazione strategica si occupa è quello di definire il ruolo della città all'interno del proprio contesto territoriale, inteso sia come sede di risorse e reti e soprattutto come sistema relazionale da costruire attraverso la valutazione di diversi elementi non solo fisico spaziali, ma anche sociali, culturali, economici che lo caratterizzano. Il contesto risulta, quindi definito, piuttosto che da una dotazione statica di risorse, da un ambiente caratterizzato da reti di relazioni, progetti e azioni collettive che rendono identificabile la società locale.

Tutto ciò comporta la difficoltà, se non l'impossibilità, di ricondurre ai confini amministrativi le reti di relazione immateriali della società locale le quali si estendono su un'area più ampia di quella corrispondente ai limiti comunali. Il comune di Selargius è parte di una città più vasta, che si identifica con l'area urbana intercomunale cagliaritana in cui i processi di interdipendenza sono talmente densi, che ormai, su qualsiasi campo d'interesse, non si può più ragionare in termini di singolo comune senza valutare in maniera allargata le possibili ricadute di scelte e progetti a livello locale e sovralocale.

Il Comune di Selargius si trova coinvolto da tempo all'interno di diverse progettualità e forme di programmazione d'interesse sovralocale: oltre quelle riguardanti la nuova progettazione integrata regionale, il Comune è impegnato con altri quindici comuni dell'area cagliaritana che hanno avviato, insieme alla Provincia, un processo di pianificazione strategica intercomunale.

Dall'analisi di tale progettualità si evince che la sfida della futura programmazione è quella di convogliare in modo strutturato i progetti di eccellenza e le buone prassi su cui finora si è investito e tentare di trarne delle risposte che favoriscano l'evoluzione del sistema nella direzione di una collaborazione competitiva che fondi la sua scommessa sulla crescita e lo sviluppo sostenibile dell'intera area urbana attraverso la realizzazione di politiche congiunte o, perlomeno, non conflittuali.

Pertanto, all'interno di tali complementarietà il comune di Selargius sarà chiamato a definire ruoli e strategie che, mediante alleanze intercomunali, siano capaci di esercitare le loro influenze anche al di fuori dei propri confini amministrativi. Si tratta di costruire delle reti di alleanze che consentano di collocarsi all'interno di scenari più ampi e di costruire nuove visioni, attraverso cui veicolare le proprie peculiarità e mediante le quali cogliere le opportunità in termini di funzioni capaci di creare un valore aggiunto territoriale.

La missione istitutiva del piano è dunque il posizionamento strategico di Selargius rispetto al proprio contesto territoriale: l'area urbana intercomunale cagliaritana. L'obiettivo generale è quello di assumere all'interno del contesto territoriale più vasto un ruolo propulsivo, di *leadership* propositiva, basato sulla valorizzazione delle risorse locali e sul rafforzamento delle reti di relazione locali e sovralocali.

Il piano strategico individua le risorse locali e le reti di relazione per mezzo delle quali, costruisce le proprie linee di sviluppo.

Le risorse territoriali riconosciute appartengono tanto alla dimensione materiale (insediamento, infrastrutture, ambiente), quanto alla dimensione immateriale (capacità istituzionale, capacità d'impresa, tradizioni culturali) e alla soggettività degli attori locali (associazioni di volontariato, istituzioni locali).

Le reti di relazione fanno riferimento alle risorse locali, alla loro capacità di interconnettersi con la scala sovralocale. Esse esprimono la soggettività territoriale nella forma di consorzi, associazioni, partenariati di progetto e organismi di *governance* intercomunale, ma fanno anche riferimento alla dimensione funzionale urbana e ambientale del territorio (le reti della mobilità locale, i servizi di trasporto pubblico, la rete ecologica ad esempio).

Queste risorse e reti di relazione sono attivate e mobilitate dal piano in riferimento e all'interno di specifici piani e progetti già avviati o proposti come nuovi, secondo un principio d'integrazione complessiva delle attività di programmazione e pianificazione.

I piani, i programmi complessi e progetti integrati e, infine, gli strumenti di gestione del piano, proposti nel documento strategico svolgono ruoli diversi e complementari nel processo di definizione e gestione del piano strategico:

Ai piani, al PUC e al PLUS21, è affidata la messa a punto delle linee strategiche per l'attuazione nel tempo degli obiettivi generali e specifici del piano;

Ai programmi complessi e ai progetti integrati, la definizione e l'attuazione di insiemi integrati di azioni immateriali e interventi infrastrutturali capaci di dare impulso concreto al cambiamento di prospettiva prefigurato dal piano strategico;

Gli strumenti di gestione del piano: il database degli attori locali; il geoblog iMap; il nuovo portale dell'area tecnica, svolgono una funzione di ausilio nell'elaborazione partecipata di piani, programmi e progetti integrati, contribuendo, nel tempo, alla costruzione di un complesso sistema informativo della programmazione locale, una vera e propria memoria storica locale e un'infrastruttura immateriale a supporto della capacità istituzionale.

Risorse territoriali locali

- L'insediamento storico (il centro antico e i beni archeologici, architettonici, paesaggistici);
- L'insediamento produttivo (la zona industriale-artigianale e il suo centro servizi, le vie commerciali, le officine e i laboratori del centro abitato);
- I nuclei insediativi esterni al centro (Su Planu, Is Corrias, Paluna-San Lussorio, l'ex polveriera di Cuccuru Angius);
- Il territorio esterno alla SS 554 (le aree agricole, i corsi d'acqua);
- Le aree verdi interne alla SS 554 (le zone umide, i parchi e i giardini, i corsi d'acqua);
- Le infrastrutture viarie (la SS 554, la SS 387, la SP 76, la linea ferroviaria);
- Le imprese, le loro associazioni e consorzi;
- Le associazioni del volontariato selargino;
- Le istituzioni scientifiche e per la formazione che hanno scelto Selargius come propria sede (Istituto Nazionale di Astrofisica Osservatorio Astronomico di Cagliari – INAF OAC, Università di Cagliari, Il CNOSFAP);
- Le istituzioni scolastiche locali;
- Le istituzioni culturali locali (la Scuola civica di musica, il sistema bibliotecario, ...);
- Le istituzioni religiose che hanno le loro sedi a Selargius (i Salesiani, gli Orionini, ...);
- Le tradizioni culturali locali (il matrimonio selargino, ...);
- La capacità istituzionale dell'Amministrazione;
- La partecipazione pubblica;

Reti di relazione

- Il Forum dei Sindaci dell'area cagliaritana;
- Il CATAIS, consorzio dell'area industriale;
- Il Distretto 21 per l'elaborazione del PLUS;
- Le reti della ricerca scientifica attivate attraverso l'Istituto Nazionale di Astrofisica e l'Università di Cagliari;
- I partenariati di progetto consolidati (il partenariato del progetto POLIS, il partenariato del progetto Hazard, il partenariato del Contratto di quartiere II, i partenariati dei progetti integrati ...);
- Il capitale sociale locale (le consulte, le reti nazionali e internazionali del volontariato);
- Le parti sociali (organizzazioni sindacali e datoriali di categoria);
- La rete dei servizi pubblici e del welfare locale;
- Le reti del trasporto pubblico;
- La rete ecologica.

In riferimento a questo tema il piano intende **“selezionare alcuni progetti di valenza strategica che consentano di definire il ruolo del territorio di Selargius all'interno dell'area urbana”**.

L'azione dell'Amministrazione, in questo senso, è volta a definire e riorganizzare in maniera sistemica il ruolo e le reti del territorio a partire dalle risorse materiali e immateriali già esistenti e a capire quali possono essere le strategie da mettere in atto per attrarre nuove risorse sul territorio per il suo futuro sviluppo.

L'intento è quello di individuare le precondizioni oggettive e soggettive, le esperienze pregresse, e una serie di attitudini che, con l'intervento di opportuni stimoli, azioni di *governance* e di accompagnamento, rendono possibile la costruzione di un sistema territoriale capace di contribuire ad obiettivi di sviluppo sia a livello locale che sovralocale (area urbana cagliaritana, provincia, regione ...).

Due delle risorse immateriali tra quelle riconosciute durante il percorso di elaborazione del piano sono oggetto di un'attenzione specifica nel Documento strategico:

- la capacità istituzionale;
- la partecipazione pubblica.

La capacità istituzionale e la partecipazione, sono considerate, infatti, come risorse strategiche per il posizionamento competitivo di Selargius, esse costituiscono una precondizione e allo stesso tempo una sorta di infrastrutturazione immateriale su cui basare lo sviluppo locale. Da un lato sono intese in maniera strumentale all'obiettivo generale e al tema principale del piano: accrescendo la capacità istituzionale si accresce la possibilità di assumere un ruolo di leadership nel contesto territoriale; dall'altro, esse assumono una valenza strategica autonoma, proprio in quanto precondizioni per l'ideazione e l'elaborazione condivisa di piani, programmi e progetti per lo sviluppo locale.

Nel piano la capacità istituzionale e la partecipazione assumono il rango di aree tematiche rispetto alle quali si istituiscono macro obiettivi e, secondariamente, obiettivi generali.

Capacità istituzionale

AREA TEMATICA	MACRO OBIETTIVI
Capacità istituzionale	Miglioramento dell'organizzazione interna all'ente
	Miglioramento della capacità relazionale esterna dell'ente

Per capacità istituzionale s'intende la capacità organizzativa e progettuale che un ente pubblico deve possedere per svolgere con efficienza ed efficacia la propria azione amministrativa. Sono manifestazioni della propria capacità istituzionale: la capacità di leggere il contesto locale, di interpretare i cambiamenti in atto e di rispondere e relazionarsi efficacemente alle sollecitazioni derivanti dall'esterno e la capacità di elaborare, promuovere, comunicare e mettere in atto le politiche pubbliche, i propri programmi e progetti.

Il miglioramento della capacità istituzionale di governo della pubblica amministrazione locale costituisce un obiettivo prioritario nel nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013.

Attraverso il piano strategico l'Amministrazione comunale di Selargius intende cogliere l'occasione di "Promuovere la crescita della propria capacità istituzionale".

Tale obiettivo si articola in due componenti fondamentali tra loro strettamente interconnesse:

- una interna all'Ente riguardante la gestione dei complessi processi di interazione e collaborazione tra settori tecnici e amministrativi e tra questi e la componente politica che implicano la necessità di una riflessione sulla propria organizzazione al fine di migliorarla attraverso: la capacità di ascolto reciproco, la promozione delle competenze professionali di ciascuno, l'individuazione di occasioni di lavoro intersettoriale e il trasferimento di competenze tra settori.
- una esterna che riguarda la capacità dell'amministrazione di rispondere efficacemente ai bisogni e alle esigenze espresse dalla società locale in termini di servizi e qualità della vita e la capacità della stessa di avviare reti esterne di collaborazione con altri enti e con gli attori locali presenti sul territorio. Le riflessioni su questo tema mettono al centro dell'attenzione la questione del rapporto tra qualità della vita, accesso alle opportunità di crescita sociale e personale e qualità della rete primaria dei servizi locali, con l'obiettivo di accrescere progressivamente, anche attraverso l'innovazione, lo standard locale di servizi alle persone e alle famiglie.

Per quanto attiene la **componente esterna**, perché un'amministrazione possa meglio rispondere alle esigenze e ai bisogni dei suoi cittadini appare rilevante comprendere come questi stanno cambiando e quali previsioni è possibile fare in riferimento al futuro prossimo.

Alcune dinamiche evolutive della popolazione delle aree urbane in Italia, hanno avuto una profonda **influenza sulla domanda di servizi alla persona** e alla famiglia e hanno, negli ultimi decenni, messo a dura prova l'organizzazione e la struttura della pubblica amministrazione per ciò

che riguarda il *welfare* locale. Emergono alcune criticità che brevemente vale la pena richiamare e che costituiscono il punto di partenza delle analisi che seguono:

1. il massiccio spostamento di popolazione verso i comuni limitrofi alle città centrali, ha negli ultimi decenni investito le strutture amministrative di una **domanda crescente di servizi alla persona** rispetto alla quale lo stesso dimensionamento in termini numerici di personale dipendente della pubblica amministrazione appare insufficiente. Fenomeno questo che interessa tutti i comuni dell'area urbana cagliaritano eccetto Cagliari;
2. i nuovi stili di vita delle popolazioni urbane, in particolare la loro elevata mobilità quotidiana, non circoscrivibile ai confini amministrativi dei comuni, ma riferibile ad una concezione di urbanità estesa su territori sempre più ampi, determina una forte interdipendenza tra le municipalità per una **domanda di servizi "mobile" nello spazio** ed estremamente variabile rispetto ai tempi della vita urbana, ad esempio si consideri l'associazione tra la mobilità per lavoro dei genitori e la localizzazione della domanda di servizi per la prima infanzia, tra la mobilità per lavoro dei genitori e la mobilità per studio dei figli in età scolare, tra la mobilità per lavoro e la mobilità per consumi alimentari e beni di prima necessità, etc;
3. i flussi migratori interni alle aree urbane e la concentrazione spaziale delle fasce di popolazione determinano rilevanti modificazioni delle strutture demografiche dei singoli comuni, si pensi ad esempio, all'invecchiamento accelerato delle popolazioni delle città centrali e alla corrispondente concentrazione di popolazioni giovani nei nuovi insediamenti dei comuni limitrofi. Ciò porta con sé una **forte segmentazione e specializzazione delle diverse domande di servizi alla persona**, associata a una notevole variabilità negli anni delle stesse domande ed evoca la necessità per la pubblica amministrazione di rendere più flessibili e celeri gli aggiustamenti dell'offerta di servizi in relazione al modificarsi delle domande.

L'analisi di questi fenomeni evidenzia la necessità di un **superamento di una concezione localistica (ristretta alla dimensione comunale) delle reti dei servizi alla persona** per orientare l'azione pubblica verso la scala relazionale intercomunale estesa a livello di area urbana.

In questa direzione si muove la **riforma complessiva del sistema regionale dei servizi socio-sanitari** e il recente piano regionale, che prefigurano scenari di intercomunalità, cooperazione interistituzionale e cooperazione tra attore pubblico e privato non lucrativo.

Un altro aspetto problematico della dimensione esterna della capacità istituzionale riguarda il sistema di relazioni e la **capacità di cooperazione dell'amministrazione locale con gli attori esterni**. L'evoluzione normativa verso forme di programmazione negoziata e integrata ha richiesto esplicitamente il coinvolgimento di attori pubblici e privati incidendo sul funzionamento e sull'organizzazione interna degli enti locali. Questi strumenti hanno, da un lato, posto l'attenzione su problematiche complesse e multidimensionali che vanno oltre i confini territoriali e settoriali dell'amministrazione e, dall'altro, hanno condotto l'ente locale ad assumere un ruolo di *governance* del sistema locale, basata un sistema di relazioni dell'ente con gli altri attori del territorio. La missione istituzionale dell'ente locale viene quindi ampliata attraverso la cooperazione con altri soggetti, istituzionali e non, e mediante la loro inclusione nella definizione di problematiche complesse e di scelte collettive.

Tutto ciò comporta lo sviluppo di nuovi modi di cooperazione con altri soggetti locali e di nuovi strumenti. Tra gli strumenti di cui le amministrazioni pubbliche dispongono per rafforzare la cooperazione con gli altri attori il **patrimonio informativo** è una risorsa particolarmente necessaria. Diventa quindi importante individuare, raccogliere e organizzare dati e informazioni che devono essere resi disponibili, non solo come strumento di supporto alle decisioni, ma anche come mezzo in grado di favorire la collaborazione e la cooperazione tra i diversi attori territoriali.

Riguardo la **componente interna della capacità istituzionale**, come inizialmente accennato, assume rilevanza il tema della gestione dei complessi processi di interazione e collaborazione tra settori tecnici e amministrativi e tra questi e la componente politica all'amministrazione.

La realizzazione dell'obiettivo del miglioramento della capacità istituzionale, infatti, coinvolge la **componente politico programmatica** dell'amministrazione come la **componente tecnico**

amministrativa, impegnate entrambe in un **percorso di apprendimento collettivo**. Da questo punto di vista lo sviluppo di nuovi rapporti di collaborazione tra la direzione tecnico amministrativa dell'ente e il vertice politico costituisce uno dei fattori critici di successo dei processi di pianificazione strategica.

Emerge inoltre l'esigenza di un approccio che permetta di affrontare problematiche complesse, multidisciplinari e multidimensionali. Per questo l'Amministrazione comunale di Selargius intende sviluppare con il piano strategico, le relazioni collaborative tra le diverse aree funzionali dell'ente, per garantire un alto livello di integrazione e di intersectorialità delle politiche e delle azioni. La **capacità di coinvolgere le competenze specialistiche dei diversi settori interni dell'amministrazione su tematiche differenti** è un obiettivo specifico da perseguire per la crescita della capacità istituzionale.

Partecipazione

AREA TEMATICA	MACRO OBIETTIVI
Partecipazione	Promuovere processi decisionali inclusivi
	Promuovere l'accrescimento del capitale sociale e l' <i>empowerment</i> della comunità

La partecipazione può essere intesa come la possibilità per il cittadino in qualità di singolo individuo, sua rappresentanza o comunità locale di influire sui processi decisionali e sui loro esiti.

La complessità del concetto e delle pratiche di partecipazione impone la necessità di distinguere i differenti gradi di intensità tra le possibilità di coinvolgimento che possono essere concretamente applicate in un processo. Si passa in generale da approcci che prevedono solo un passaggio di informazioni selettivo e unidirezionale da parte del decisore a modalità di ascolto e confronto che progressivamente introducono nel processo dinamiche di scambio paritario di informazioni, valori e responsabilità. La diffusione di informazioni costituisce il primo elementare livello nella partecipazione dei cittadini alla gestione pubblica. La cessione di informazioni da parte del decisore ai cittadini è giustificata principalmente da un diritto alla trasparenza, cioè di fornire strumenti appropriati ad osservatori esterni al processo decisionale. La consultazione prevede l'integrazione di un'interazione strutturata su un tema o problema specifico. A questo livello di partecipazione il decisore non solo rilascia informazioni e ascolta opinioni diverse, ma si avvale attivamente di queste opinioni per definire meglio un problema o per cercare di scegliere delle soluzioni condivise. Il passaggio successivo nella scala della partecipazione è il coinvolgimento attivo che attiva un'ipotesi di partenariato tra tutti gli attori che hanno delle risorse da mettere in gioco: in questo caso chi partecipa acquista un significativo potere di influire sulle decisioni e sulle scelte.

In relazione a questo tema il Comune di Selargius intende "Dotarsi di un metodo condiviso di *governance*¹³ locale, strutturando forme permanenti di partecipazione e di coinvolgimento attivo della cittadinanza nella definizione delle politiche pubbliche"

L'obiettivo generale del piano è quello di promuovere la partecipazione, sia attraverso gli attori direttamente coinvolti che si prevede abbiano un ruolo attivo nel processo di elaborazione dei contenuti, sia presso l'intera collettività. All'interno del piano strategico del comune di Selargius la partecipazione assume, quindi, una duplice valenza. Nel primo caso la partecipazione è finalizzata a motivare una serie di interlocutori a prendere parte al processo di definizione di un complesso intervento pubblico. Nel secondo caso si tratta invece di valorizzare la partecipazione come scelta politica che l'Amministrazione compie in modo consapevole. In questo senso la partecipazione della società locale alle scelte dell'Amministrazione si configura come un nuovo metodo di

¹³ Intesa come azione politica che ricerca soluzioni condivise attraverso la mobilitazione di una pluralità di soggetti.

pianificazione il cui scopo è quello di rendere più trasparente l'operato degli amministratori e soprattutto migliorare la sua capacità di ascoltare i cittadini e di rispondere alle loro effettive esigenze.

La partecipazione che si intende stimolare non è dunque finalizzata esclusivamente all'implementazione del piano ma è funzionale alla creazione di un clima di consapevolezza e consenso intorno alla costituzione di livelli e strumenti di partecipazione strutturati e stabili nel tempo.

Al fine di realizzare l'obiettivo di strutturare forme permanenti di partecipazione e di coinvolgimento della cittadinanza diventa importante capire quali sono le risorse in gioco in termini di capitale sociale esistente o mobilitabile.

Tale **capitale relazionale assume rilevanza autonoma in quanto patrimonio della società locale** e diventa risorsa potenzialmente impiegabile da un'amministrazione per la definizione delle politiche pubbliche. In questo senso si mira ad innescare un processo in cui non è solo il soggetto pubblico a facilitare la partecipazione della comunità locale, ma è la comunità stessa che promuove il proprio coinvolgimento e sviluppo di sé stessa e del territorio in cui si identifica (**mobilitazione e cittadinanza attiva**).

Nel caso di Selargius sembrano assumere una particolare rilevanza una serie di relazioni sociali localizzate e l'esistenza di "corpi intermedi", quali **movimenti associativi e cooperativi**, riconosciuti come **importante fattore di coesione sociale** e come risorsa in termini di **capitale sociale**.

Sin dalle prime indagini, il contesto selargino mette in evidenza la ricchezza di associazioni di volontariato e di cooperative sociali operanti nel terzo settore. Dalle iniziali collaborazioni avviate con il **GIP** (Gruppo Interno di Partecipazione), costituito *ad hoc* per il piano strategico, emergono alcune testimonianze sul peso di questo importante settore all'interno della società selargina: *"le associazioni sono molte a Selargius...e l'associazionismo ha lo spirito tipico delle persone che hanno ancora un certo tipo di rapporto e una voglia di fare per il proprio paese..."*

La constatazione del peso ricoperto dall'**associazionismo** nella società selargina ha portato a considerare questo importante fattore come una **risorsa, nell'ambito della pianificazione strategica**, non solo da non trascurare ma da potenziare e sostenere, con la quale creare rapporti stabili di confronto e di collaborazione, quale occasione di promozione e rafforzamento del capitale sociale inteso come un insieme di reti di relazione formali e informali tra attori che permettono di migliorare le performance sociali ed economiche di un certo contesto.

Diverse ricerche empiriche hanno messo in evidenza come il numero delle **associazioni volontarie presenti in un territorio** sia uno degli indicatori del livello di partecipazione civica attraverso il quale viene misurato il **capitale sociale**.

L'ipotesi di base avanzata da Putnam (1993) nello studio sulle regioni italiane, è che le associazioni possano funzionare come "scuole di democrazia", la cui attività favorisce la diffusione delle norme di fiducia e reciprocità nell'ambiente sociale circostante. Secondo gli studi empirici, i membri delle organizzazioni volontarie mostrano maggiore senso civico e più elevati livelli di partecipazione politica.

A questo proposito, la realtà selargina evidenzia un legame già esistente tra istituzione locale e terzo settore rappresentato dagli organi delle **consulte** tematiche, istituite per sviluppare l'incontro tra le realtà associative e l'istituzione comunale. Questi importanti organismi di partecipazione intermediari tra le esigenze locali e l'amministrazione, sono riconosciuti dallo Statuto comunale:

(Titolo Terzo, Partecipazione Popolare, Capo I, Istituti di Partecipazione, art. 44 Libere forme associative): "Il Comune favorisce, inoltre, la nascita di consulte e di ogni altra iniziativa tesa a risvegliare l'interesse dei cittadini sui problemi giovanili, sugli anziani, sul volontariato, sull'ambiente, sull'artigianato, sull'agricoltura e su ogni altra intraprendenza finalizzata allo sviluppo sociale, culturale ed economico della città."

Le consulte costituiscono una base da cui partire per innovare le forme permanenti e strutturate di partecipazione della società selargina alle decisioni pubbliche.

Attualmente le consulte costituite e attive nel territorio sono quelle del volontariato, dello sport e della cultura, benché dalle interviste condotte nell'ambito delle attività di comunicazione e coinvolgimento e dai ripetuti incontri con le associazioni emergono alcune **difficoltà di funzionamento**.

Le cause del cattivo funzionamento sono state attribuite a diversi fattori i quali andrebbero adeguatamente esplorati per la ricerca di soluzioni condivise sia dalla componente istituzionale-politica che da quella della società civile.

Il quadro della progettualità

Il capitolo intende fornire una descrizione del percorso che porterà alla definizione del quadro della progettualità strategica in termini di criteri di selezione dei progetti in base ad alcuni requisiti.

Il piano, nella sua stesura esecutiva, potrà assumere la forma di quadro strutturato della progettualità, che consentirà di mettere in rete in una prospettiva strategica il complesso dei programmi, dei piani e dei progetti promossi da diversi soggetti territoriali. L'insieme delle visioni, degli obiettivi e la messa in rete della progettualità avviata in una prospettiva di lungo periodo definisce il ruolo del piano strategico quale cornice di riferimento per la coerenza programmatica e il coordinamento futuro delle azioni promosse da coalizioni di attori locali in differenti settori d'azione.

Tale approccio si applica in primo luogo agli strumenti di pianificazione e programmazione dell'Amministrazione comunale a partire dal nuovo Piano Urbanistico Comunale ai programmi complessi di rigenerazione urbana già avviati, alla pianificazione dei servizi sociali e sanitari, in una prospettiva di integrazione coerente dei diversi strumenti e ambiti d'interesse.

Il piano si pone l'obiettivo di conciliare i tempi lunghi su cui si dispiega una strategia urbana e territoriale complessa con la necessità di generare in tempi brevi i segnali di un cambiamento di prospettiva per il territorio di Selargius. A tal fine, propone una selezione di progetti di rilevanza strategica da avviare e sviluppare prioritariamente. Si tratta di azioni concrete e fattibili capaci di chiamare a raccolta coalizioni di attori disposti a mobilitarsi per il raggiungimento di obiettivi condivisi.

In questa prospettiva assume un nuovo significato l'esperienza maturata in questi anni di costituzione e gestione di reti partenariali locali e sovralocali per la realizzazione di iniziative complesse, che ha consentito al Comune di Selargius di assumere un ruolo propulsivo al servizio del territorio dell'area urbana.

Durante l'elaborazione del piano si è sviluppato uno specifico ambito di attività mirato a selezionare e mettere in rete progetti già avviati. Questi sono stati trattati come "cantieri progettuali", veri e propri laboratori di progettazione strategica in cui l'interazione tra l'Amministrazione e gli attori locali si è strutturata nella forma di reti di cooperazione finalizzate all'azione.

Il quadro della progettualità rappresenterà una rete di progetti che per le loro caratteristiche presentano una forte interdipendenza con il piano. Si tratta, pertanto di una relazione biunivoca: la pianificazione strategica si lega ad alcuni progetti già avviati dall'Amministrazione e tali progetti trovano nel piano una cornice di coerenza e integrazione.

La rilevanza strategica dei progetti sarà proposta a partire dalla loro rispondenza ad alcuni criteri generali, che ne definiscono:

- L'orizzonte temporale di riferimento, considerando strategici quei progetti che producono politiche di lungo periodo;
- La fattibilità, considerando strategici quei progetti capaci di generare nel breve periodo segnali di cambiamento;
- La rilevanza sovralocale e la capacità di interconnettere funzionalmente il locale con il sovralocale;
- La capacità di mobilitare risorse, reti e attori di livello locale e sovralocale;
- La capacità di integrazione rispetto alle differenti aree tematiche d'interesse del piano.

I progetti che comporranno il quadro della progettualità si possono distinguere secondo tre tipologie:

1. processi e attività di pianificazione: ne fanno parte quelle attività di programmazione comunale e intercomunale che hanno come esito l'elaborazione di piani, quali, ad esempio, il piano urbanistico e il piano locale unitario dei servizi socio-sanitari;
2. progetti integrati e programmi complessi: costituiscono la struttura operativa del piano in quanto pacchetti integrati di azioni e progetti, che presuppongono un'attuazione unitaria, capaci di determinare trasformazioni territoriali nel breve-medio termine. Ne fanno parte i progetti integrati di sviluppo territoriale promossi nell'ambito della nuova progettazione integrata regionale e alcuni programmi complessi già avviati a livello locale;
3. progetti strumentali per la gestione del piano strategico: si tratta di alcuni strumenti di gestione del piano fortemente integrati con i piani e programmi sopraccitati, che ne costituiscono il sistema connettivo immateriale e che assolvono alla necessità di strutturazione del patrimonio informativo per il monitoraggio del piano nella sua fase di sviluppo e attuazione.

