

La governance sarda della progettazione integrata nella fase di programmazione comunitaria 2000-2006: novità e problematiche istituzionali, gestionali ed amministrative ancora aperte

Autore: Farina Gianraimondo

In: Diritto amministrativo

1. Un nuovo modello di concepire l'amministrazione in cambiamento: governance multilivello e Progettazione integrata; 2. Fra "Piano Rinascita", Programmazione negoziata e Progettazione Integrata: i limiti amministrativo- gestionali dello sviluppo locale in Sardegna negli ultimi decenni; 3. Lo "scacchiere" della programmazione comunitaria 2000- 2006 in Sardegna: i documenti principali, i soggetti e gli attori istituzionali coinvolti; 4. Il fallimento della prima fase dell'applicazione dei Pit in Sardegna: un "caso scuola" fra mancanza di coordinamento di governance regionale e governance locale (2000- 2003); 5. Il nuovo quadro unitario regionale della Progettazione Integrata: attori, protagonisti e criticità nelle relazioni interistituzionali (2004- 2006);

6. Osservazioni conclusive: Fra QSN (Quadro Strategico Nazionale), DSPR (Documento Strategico Preliminare Regionale), PSR (Piano di sviluppo regionale) e DPEF (Documento di Programmazione Economico finanziaria): la governance della Progettazione Integrata in Sardegna nella nuova programmazione 2007- 2013. Spunti per una riflessione su una corretta dialettica politico- istituzionale e parternariale.

1. Un nuovo modello di concepire l'amministrazione in cambiamento: governance multilivello e Progettazione Integrata.

Il decentramento verso il basso di ambiti sempre più estesi di competenze e di responsabilità, il parallelo affermarsi, a vari livelli, del principio di sussidiarietà, hanno messo in crisi, in termini di efficienza, il governo verticale e gerarchico (gouvernement).

Per questo si sono rese necessarie nuove forme di governance che rimandino all'idea di un coordinamento non imposto, ma deciso ed accettato per vie orizzontali, attraverso la mediazione e la ricerca di consenso.

Quando si ha a che fare con diversi livelli di governo, come avviene nelle politiche di sviluppo e, più

generalmente, territoriali, la governance diventa multilivello.[1] Nel senso che, ad esempio, la Regione Sardegna perde una superiorità decisionale assoluta e diventa un partecipante tra gli altri (Province, Comunità Montane, Comuni, associazioni), una sorta di primus inter pares in un sistema a guida pluralistica nel quale il processo di ascolto e concertazione conduce al consenso ed alla decisione; ogni ambito locale si inserisce in un contesto di compatibilità con gli altri locali e con il sistema- regione nel suo complesso.

E' questo anche lo schema della metodologia della Progettazione Integrata che si stà attuando in Sardegna in tale periodo di passaggio dalla programmazione 2000- 2006 a quella 2007- 2013 in cui l'isola, per meriti più economici che di governance, lascerà l'ob. 1 per passare alla fase "competitività".

Mutuando il concetto dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000- 2006, per Progettazione Integrata s'intende "un complesso di azioni intersettoriali, strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo e giustificano un approccio attuativo unitario".[2]

L'oggetto principale del presente lavoro é, pertanto, quello di illustrare e descrivere i contenuti principali, a livello soprattutto istituzionale ed inter- istituzionale, che hanno governato e continuano a governare questa metodologia di utilizzo dei Fondi comunitari per metterne in evidenza tutti quei cambiamenti che, a livello di governance, ha promosso e stà continuando a promuoverci nella realtà regionale sarda.[3]

Il "centro" del lavoro, sarà tutta volto alla disamina della governance sarda della Progettazione Integrata, iniziando dalle sue relazioni "storico- metodologiche" con i precedenti (e poco efficaci, n.d.r.) strumenti programmatori, continuando con lo studio dei motivi che hanno portato al fallimento dell'applicazione della PI nella prima fase della programmazione 2000- 2006, per concludere, invece, con gli aspetti nuovi che stanno "governando" il nuovo momento verso il passaggio alla nuova programmazione.

2. Fra "Piano Rinascita", Programmazione negoziata e Progettazione Integrata: i limiti amministrativo- gestionali dello sviluppo locale in Sardegna negli ultimi decenni.

La Sardegna, prima dell'attuale "risveglio" locale relativo alla nuova fase della Progettazione Integrata, come, d'altronde tutte le altre regioni dell'Italia meridionale, ha conosciuto, già a partire dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, altri importanti e decisivi momenti di programmazione, in parte dettati dalle necessità relative alla contingente crisi economica ed in parte dovute al "profluvio" delle nuove teorie economiche legate prima allo Stato keynesiano, poi all'universale modello di sviluppo locale, poi, soprattutto, con l'affermazione dell'Unione Europea, al principio di sussidiarietà. Partendo dalla declinazione di questo principio, hanno fatto seguito, o sono giunte al compimento, anche in Italia, tutti quei processi politico- amministrativi tesi alla deregolazione, alla delegificazione ed al decentramento (soprattutto negli anni Novanta, a partire dalla l.142/90, n.d.r.) con l'unico e fondamentale scopo di

avvicinare i cittadini ed i territori, anche dal lato istituzionale, al centro decisionale del potere, che è anche centro economico, facendoli diventare, anch'essi strumenti ed organi propulsori, chi più chi meno, di una nuova governance locale.

Anche in Sardegna, questo approccio di tipo "basso- alto" ha avuto i suoi momenti salienti, soprattutto se leggiamo sotto tale chiave, quella politico- istituzionale, tutte le principali periodizzazioni che hanno accompagnato lo sviluppo dell'isola dal 1950 al 2000, mettendone in risalto le criticità ed i nodi cruciali della dialettica del rapporto centro- periferia, ossia Regione- territori.[4]

L'esperienza della Sardegna, quanto a nuova e vecchia programmazione, non è stata dissimile dall'esperienza del Mezzogiorno, anche se proprio per la "specialità" dello Statuto dell'Autonomia, la programmazione come sforzo di accelerare un percorso di sviluppo economico e sociale ha avuto nell'isola un'enfasi maggiore che altrove.[5]

Proprio la chiave di lettura di una "costante tensione tra il momento delle decisioni dall'alto" (dalla scelta degli obiettivi alla loro gestione e alla definizione degli ambiti territoriali degli interventi) e quello, invece, di una maggiore attenzione alla voce delle istanze di base, decentrate, può essere- come ha osservato bene il sociologo Gianfranco Bottazzi- una sintesi esaustiva di tutta la programmazione sarda.[6]

Tra questi due momenti si è assistito sempre ad un'oscillazione continua.

L'accentramento delle decisioni ha risposto certamente alle esigenze efficientiste della programmazione ed alla indubbia maggiore competenza tecnica di cui dispone il "centro regionale", mentre il decentramento dovrebbe garantire la partecipazione e la condivisione delle scelte di sviluppo. La prima posizione (quella dell'accentramento, n.d.r.) è stata, di gran lunga, quella sicuramente predominante, se non vincente.

Già con il Piano Rinascita questa oscillazione tra "alto e basso" è stata evidente.

Nella lunga fase di elaborazione del Piano, la Commissione nominata per questo processo fu fortemente sollecitata da questa partecipazione particolarmente attiva e importante, con iniziative tese a "dare voce" a tutte le componenti della società sarda ed a tutti i suoi territori.

Sebbene non esplicitamente previsti, dei Comitati Zonali si erano costituiti per cercare di istituzionalizzare la partecipazione dal basso. La legge regionale del 1962, che si preoccupava di definire i ruoli dei diversi organi regionali nella predisposizione e nella realizzazione del Piano (tra i quali il neocostituito Centro regionale di programmazione), aveva previsto, questa volta in forma esplicita, i Comitati Zonali, che "costituivano un'articolazione territoriale dell'obbligo di consultazione delle organizzazioni sindacali e degli imprenditori, ma anche precedevano la partecipazione di rappresentanti degli enti locali" (Macciotta).

Questa scelta era avvenuta, non senza contrapposizione, tra i fautori di una forte centralizzazione regionale e quelli, come Lussu e Spano, che puntavano a modificare profondamente le strutture sociali ed economiche attraverso un impianto elaborato “dal basso”.

Tuttavia, questi Comitati Zonali, esaltati più volte nei suoi lucidi interventi anche dall'ex sottosegretario Giorgio Macciotta, secondo il quale, già in quegli anni Sessanta avevano fatto della Sardegna “un vero e proprio laboratorio della programmazione”, finirono, però per svolgere un mero ruolo consultivo.

Il Piano generale di sviluppo del 1991, che ha segnato il “culmine” della vecchia programmazione, ha suddiviso la regione in “sette aree programma”. E' stato un documento ineccepibile, molto valido tecnicamente; ma problemi, obiettivi, vocazioni, potenzialità di sviluppo di ogni singola area sono stati definiti e fissati (“sic!”) dal centro.

Bisognerà attendere i PIA (Programmi Integrati d'Area), ossia la “nuova” programmazione, per ritrovare, almeno formalmente, un ruolo centrale delle province, chiamate a predisporre e coordinare i programmi, e un ruolo comunque attivo di comuni, comunità montane, soggetti pubblici e privati interessati. La legge regionale 14/1996, che ha istituito i PIA ha precisato infatti che “programmi integrati finalizzati allo sviluppo locale hanno una dimensione d'area caratterizzata dall'interesse sovracomunale e/o comunale”.

Al di là dello scarso impatto dei PIA, la concertazione con comuni ed altri attori pubblici e privati locali è stata, comunque, più dichiarata che effettivamente praticata.

Un'accelerazione del coinvolgimento attivo di enti locali (comuni e comunità montane) ed attori economici e sociali è tuttavia avvenuto con tutta la serie di programmi d'iniziativa comunitaria, per i quali partenariato e concertazione erano un elemento costitutivo della filosofia dell'intervento.

Basti pensare ai programmi LEADER (I, II e Plus), che hanno interessato oltre l'80 % del territorio regionale hanno visto con i GAL (Gruppi di Azione Locale) un livello di partecipazione delle società locali che ha certamente alimentato una crescente consapevolezza dei comuni, soprattutto per quanto riguarda il loro ruolo, le loro responsabilità e le loro prerogative.

Anche in Sardegna, l'esperienza dei vari LEADER, assieme ad altri programmi dell'Unione Europea (Equal, Urban, Agenda 21 locale, Interreg), ha rappresentato uno stimolo per un protagonismo del locale che chiede di contare di più.

Analogamente è avvenuto per i Patti territoriali, forse lo strumento più diffuso e più conosciuto della programmazione negoziata. Il ruolo della Regione, soprattutto nella prima fase, quella cosiddetta dei patti di prima generazione, è stato del tutto marginale, anche perché approvazione e finanziamento provenivano dal governo centrale. La partecipazione e la concertazione fra enti locali e soggetti locali era, anche in questo caso, non solo prevista, ma posta come condizione necessaria, così come

l'autoaggregazione dei territori. L'esperienza dei patti territoriali ha coinvolto in Sardegna una percentuale molto minore di quanto non sia avvenuto nel Mezzogiorno, alimentando, comunque, una partecipazione importante.

Nella stessa direzione di un coinvolgimento e una responsabilizzazione dei livelli più bassi sono andate in Sardegna alcune iniziative del legislatore regionale che attribuivano risorse, per quanto scarse, ai comuni, cercando di stimolarne le capacità progettuali. E' il caso, ad esempio, della legge regionale 37/1998.

Con in Pit (Programmi Integrati Territoriali), previsti esplicitamente dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000- 2006, è riemersa, con chiarezza, la contraddizione tra un "locale", chiamato a svolgere un ruolo propulsivo e decisionale, e un "centro" regionale che si è sforzato di recuperare il potere di controllo e di indirizzo sulla destinazione delle risorse per lo sviluppo. Il Pit é apparso, forse tra gli strumenti messi in campo, come quello che oltre ad un deciso richiamo all'integrazione degli interventi, si è caratterizzato maggiormente per una forte enfasi sulla territorialità, sul decentramento, sulla concertazione e sul partenariato.

Dopo aver stimolato i territori, nella loro autonomia, ad elaborare e presentare progetti di sviluppo articolati attorno ad "idee forza", si è finito, purtroppo, però, per scoprire (siamo verso il dicembre 2004, n.d.r.) che questi progetti, approvati dalla Regione, non potevano che essere realizzati che in parte o, in molte parti affatto, poiché la chiave della borsa dei finanziamenti e delle relative decisioni era saldamente nelle mani del centro regionale e, per "rioliare" la "macchina Pit" sarebbe occorsa una revisione dei due documenti basilari della Progettazione Integrata sarda: il POR (Programma Operativo Regionale) ed il Cdp (Complemento di programmazione).[7]

3. Lo "scacchiere" della programmazione comunitaria 2000- 2006 in Sardegna: i documenti principali, i soggetti e gli attori istituzionali coinvolti.

Prima di "entrare nel merito" della Progettazione Integrata sarda, è necessario fare un riferimento alle sue "fonti" regionali normative ed ai soggetti istituzionali che governano ed hanno guidato tutta la fase attuale dell'utilizzo dei Fondi strutturali: dal POR al Cdp, al ruolo cruciale svolto dal Centro regionale di programmazione.

Il POR è il documento di sviluppo elaborato dallo Stato italiano e dalla Commissione europea per il periodo 2000- 2006 in coerenza con il Quadro Comunitario di Sostegno. Ripartisce le risorse finanziarie comunitarie, nazionali e regionali in 7 Assi prioritari che descrivono la strategia perseguita e le priorità d'intervento (Asse I- Risorse naturali, Asse II- Risorse culturali, Asse III- Risorse umane, Asse IV- Sistemi locali di sviluppo, Asse V- Città, Asse VI- Reti e nodi di servizio, oltre all'Asse VII- Assistenza tecnica). Ciascun asse è articolato in una o più misure e tipologie di intervento (Azioni) da realizzare.

La prima versione del POR è stata approvata con Decisione della Commissione europea C(2000) 2359 dell'8 agosto 2000. A seguito delle indicazioni del Valutatore indipendente e del confronto con il partenariato istituzionale, economico e sociale è stata approvata la nuova versione con Decisione della Commissione europea C (2004) 5191 del 15 dicembre 2004, il cui aggiornamento ha comportato una nuova Decisione della Commissione europea C (2005) 4820 del 1 dicembre 2005.

La revisione del POR, alquanto difficile e complessa, ha fatto emergere criticità e problemi interistituzionali.

Alcune residue carenze di organico, lamentate da qualche struttura dell'Amministrazione regionale deputata all'attuazione delle misure ed una generale difficoltà da parte degli Enti locali, Beneficiari finali degli interventi infrastrutturali, di disporre di progetti "cantierabili" in tempi compatibili con in cronogrammi di attuazione delle misure di riferimento, rappresentano le problematiche su cui si è focalizzata prioritariamente l'attenzione dell'Autorità di Gestione (il Centro regionale di programmazione, n.d.r.). Il ricorso al progetto SFERA, finanziato nell'ambito del Pon ATAS, e l'attivazione di servizi di assistenza tecnica "dedicata", rivolti direttamente ai beneficiari finali, all'interno delle misure a maggiore complessità tecnico- organizzativa (numerosità di Enti interlocutori, particolare tipologia di interventi da ammettere a beneficio- progetti prevalentemente integrati), si sono rivelati risolutivi sotto un duplice punto di vista: quello del rafforzamento della struttura tecnico- amministrativa regionale e quello della risposta alle istanze di interazione con le strutture assessoriali competenti, avanzate dagli Enti locali beneficiari.

La revisione del POR ha rappresentato, in definitiva, uno degli esiti più significativi del cambiamento istituzionale avvenuto in Sardegna nel 2004. Nel quadro del più generale riorientamento dell'azione di governo regionale, tesa ad una maggiore incisività ed al massimo coordinamento delle politiche d'intervento, tale rivisitazione ha risposto alla necessità di accrescere l'efficacia della strategia e di ottimizzare la gestione e l'attuazione dell'intervento dei Fondi strutturali nell'isola.

Gli adattamenti apportati al programma hanno beneficiato, "in primis", delle indicazioni emerse in occasione dell'incontro di negoziato del 28-04-2004 tra RAS, Commissione europea, Ministero dell'economia e finanze, Ministero politiche agricole, Ministero del lavoro, Presidenza del consiglio, non completamente recepite nella prima revisione del POR.

La rivisitazione si è, inoltre, "alimentata" dei risultati del processo continuo e approfondito di collaborazione con gli Assessorati coinvolti nell'attuazione del programma e di concertazione con il partenariato: gli esiti del Forum del Partenariato Istituzionale ed Economico- Sociale del 06- 12- 2004 e 10- 06- 2005 sono stati recepiti in fase di adeguamento del documento programmatico ed hanno fornito utili inputs all'azione di coordinamento delle politiche nazionali, centrali e regionali per lo sviluppo, in atto.

Affrontare i nodi strutturali dell'economia regionale in modo più efficace e nel pieno rispetto della

strategia delineata dai Consigli europei di Goteborg e Lisbona, è stato il criterio ispiratore della riprogrammazione del POR. Le risorse disponibili (comprese quelle provenienti dalla premialità nazionale e comunitaria) sono state indirizzate sui fronti più innovativi, in cui la qualità e l'integrazione dell'intervento sono state precondizioni al rafforzamento del potenziale di impatto della strategia.

In particolare, si è intervenuti nei seguenti settori: turismo, campo economico- sociale, ambiente, recupero centri storici e beni culturali, sviluppo imprenditoriale e politiche del lavoro.

La revisione, poi, dell'Asse V del POR ha mirato (ed è quello che interessa il presente contributo) ad accrescere la coerenza degli interventi ancora da programmare con la nuova strategia di sviluppo integrato ed a recepire alcune, importanti, indicazioni del QCS (Quadro Comunitario di Sostegno) in tema di politiche sociali, quali il ricorso a strumenti innovativi di sostegno all'integrazione sociale dei soggetti più a rischio di esclusione.

Ai fini dell'adeguamento della misura 6.3 ai nuovi indirizzi del QCS, il nuovo POR ha mutuato le osservazioni sulla Società dell'Informazione formulate dalla Commissione europea in sede di negoziato ed ha introdotto la possibilità di finanziare interventi per lo sviluppo della SI nel sistema imprenditoriale.

Le modifiche apportate al POR hanno riguardato in larga parte anche la previsione di aiuti da erogare in conformità ai Regolamenti di esenzione, adottando le procedure di cui all'art. 11 della legge Finanziaria regionale 2005 (LR 7/2005) che ha delegato alla Giunta regionale la possibilità di rendere più incisivi alcuni interventi stringendone il nesso con gli obiettivi, e di sopportare efficacemente la nuova Progettazione Integrata.

Il POR Sardegna, dal punto di vista organizzativo- strutturale, si compone di un Piano di comunicazione, un' Autorità di Gestione (AdG), un Comitato di Sorveglianza e Segreteria Tecnica, dei Responsabili di Misura (RdM), i beneficiari finali, il partenariato Istituzionale, Economico e Sociale, l'Autorità di pagamento (Adp), le strutture per il Controllo di I livello, le strutture per il Controllo di II livello, la struttura incaricata per la Comunicazione delle Irregolarità, l'Autorità per le Politiche di Genere e l'Autorità Ambientale.

L'Amministrazione regionale, quindi, non ha previsto la dotazione in organico di figure specifiche, dedite soltanto al POR, ma si è avvalsa dei Dirigenti e del personale che, insieme alle normali funzioni amministrative, si occupano anche della gestione del programma.

Le attività di comunicazione sono fondamentali per sensibilizzare l'opinione pubblica sul ruolo svolto dall'Unione Europea e per sostenere le politiche di sviluppo che accompagnano il processo di attuazione del POR.

L'Autorità di Gestione provvede a divulgare le opportunità offerte ed i risultati raggiunti dal POR Sardegna attraverso il Piano di Comunicazione (PdC), allegato al Complemento di Programmazione.

Il PdC individua gli strumenti e le azioni per informare i potenziali beneficiari ed il grande pubblico.

Tali azioni sono finalizzate inoltre a divulgare il contributo concreto dell'Unione Europea allo sviluppo economico della Sardegna.

Gli obiettivi generali del PdC sono in linea con i Regolamenti della Commissione europea n.1260/99 e 1159/2000.

L'Autorità di Gestione del POR Sardegna è il Centro regionale di programmazione, nella persona del direttore "pro- tempore" che è il soggetto responsabile dell'efficacia e della regolarità della gestione e dell'attuazione del programma. A supporto dell'AdG è stato istituito un Comitato di Coordinamento con il compito di "garantire il massimo livello di coordinamento e responsabilizzazione nell'attuazione del POR e assicurare unitarietà di orientamento al complesso delle attività e delle azioni da porre in essere per la corretta e tempestiva attuazione del POR Sardegna".

Il Centro regionale di programmazione, nello specifico, ordinato dalla L.r. 7/62, artt. 13, 15, dalla L.r. 33/75, art. 15, dalla L.r. 5/85 e dal D.P.G.M 179/86 è il soggetto tecnico destinato alla predisposizione degli atti programmatici della Regione, ordinariamente previsti nelle norme quali DPEF, il Piano Generale di Sviluppo, i Piani di Rinascita ed i relativi programmi d'intervento. Svolge funzioni di direzione, programmazione, analisi sociali, economiche e territoriali, verifica dell'attuazione dei programmi e progetti, amministrazione e gestione delle risorse finanziarie. Tale attività comporta la partecipazione, come abbiamo visto, alla predisposizione degli atti della programmazione nazionale e comunitaria legate alla Politica di coesione quali il Piano di Sviluppo del Mezzogiorno, il Quadro Comunitario di Sostegno ed i Programmi nazionali correlati alla programmazione comunitaria, nonché la predisposizione del POR, dei Programmi d'Iniziativa Comunitaria e la gestione ed il coordinamento di tutti gli atti legati alla loro attuazione. In tale materia il CRP elabora i documenti da sottoporre all'approvazione degli organi istituzionali (Giunta regionale e Consiglio), al Comitato di sorveglianza del POR Sardegna e dei PIC, nonché del Comitato di sorveglianza del QCSe dei Pon (Programmi operativi nazionali).

Tali documenti sono il risultato di un processo complesso di analisi e verifica interna ed esterna dell'Amministrazione regionale che coinvolge tutti gli Assessorati ed il Partnernariato istituzionale ed economico- sociale.

Oltre al POR, i principali programmi elaborati dal CRP nell'attuale fase di programmazione 2000- 2006 sono: il Rapporto interinale (predisposto in sede di partnernariato istituzionale, economico e sociale), i Programmi d'Iniziativa Comunitaria (PIC) come INTERREG III e Leader Plus ed i relativi Complementi di programmazione. Il CRP cura, altresì, la chiusura del precedente periodo di programmazione: il Programma operativo plurifondo 1994/99 (POP), RECHAR, PMI, LEADER II ed INTERREG II.

Il Comitato di Sorveglianza, istituito con Decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 187 del 5

dicembre 2000, in applicazione della Deliberazione 49/1 del 5 dicembre 2000, è il luogo di decisione, verifica ed indirizzo dell'attuazione del POR. Ha il compito di sorvegliare sulla progressiva ed effettiva realizzazione del programma, di assicurare l'efficacia e la qualità dell'attuazione degli interventi, di deliberare gli orientamenti strategici e le priorità di intervento, di assicurarne la coerenza con le politiche nazionali e comunitarie, di esaminare i risultati dell'attuazione a livello di misure e di realizzare la valutazione intermedia; può, inoltre, proporre la revisione del Programma, com'è avvenuto nel caso sardo.

E' composto dai rappresentanti della Commissione europea e dei Ministeri competenti, dall'Amministrazione regionale e dai rappresentanti del Partenariato Istituzionale, Economico e Sociale. Il CdS si avvale del supporto della Segreteria tecnica che redige e coordina la predisposizione e l'elaborazione di tutta la documentazione, periodicamente all'esame dello stesso Comitato. La segreteria cura i rapporti istituzionali con la Commissione europea e con i Ministeri, assiste il Presidente del CdS e l'AdG nell'espletamento delle sue funzioni, facilita i compiti derivanti dall'attività di sorveglianza esercitata dal Comitato e dalla concertazione con le Parti Istituzionali, Economiche e Sociali. Segue, infine, tutti gli aspetti organizzativi del Comitato che si riunisce almeno due volte l'anno.

Il responsabile della Segreteria tecnica è un Dirigente del Centro regionale di programmazione.

Il Responsabile di Misura è il Soggetto responsabile dell'attuazione e gestione finanziaria, procedurale e fisica della/e Misura/e del POR di propria competenza. Il ruolo di Responsabile di Misura è ricoperto dai Direttori di Servizio degli Assessorati della Regione e dai Dirigenti del Centro Regionale di Programmazione. Essi sono affiancati per l'espletamento delle funzioni dal referente di Misura, dal responsabile del monitoraggio e dal responsabile del controllo di I livello. I principali compiti del RdM sono: l'elaborazione, la gestione e la proposta di modifica della Misura, la predisposizione e l'approvazione dei relativi bandi, l'attivazione dell'istruttoria per la valutazione delle istanze e la selezione delle operazioni da inserire nel POR. Al RdM sono assegnati, inoltre, numerosi adempimenti nei confronti dell'AdG, dell'AdP, dell'Autorità Ambientale, dell'Autorità delle Politiche di Genere e del Servizio di controllo di II livello.

I Beneficiari finali sono gli organismi e le imprese pubbliche o private responsabili della committenza delle operazioni; nel caso di Regimi di aiuto ai sensi dell'art. 87 del Trattato e di aiuti concessi da organismi designati dagli Stati membri, i beneficiari finali sono gli organismi che concedono gli aiuti (art. 9 Reg. CE 1260/99) e vengono individuati nelle schede di misura del CdP.

A questi organismi "centrali", si affiancano i c.d. "organismi intermedi", rappresentati dal Partenariato Istituzionale e gli organi di controllo e valutazione.

Gli organismi intermedi, art. 2 comma 2 Reg CE.438/2001, sono quegli "organismi o servizi pubblici e privati che agiscono sotto la responsabilità dell'AdG o dell'AdP o che espletano funzioni per conto di tali autorità, nei confronti dei beneficiari finali, degli enti o delle imprese che eseguono le operazioni" .

Rientrano tra gli organismi intermedi gli Istituti di Credito individuati mediante procedure di evidenza pubblica e gli Enti Strumentali della Regione Sardegna. Essi gestiscono le fasi di istruttoria, erogazione dei finanziamenti e tesoreria nell'ambito delle misure di aiuto, su apposita convenzione. Possono, inoltre, assumere funzioni di controllo, gestione e pagamento. Sono individuati nelle schede di misura del CdP.

Il Partenariato è costituito dai rappresentanti degli Enti Locali (Province, Comuni e Comunità Montane), delle organizzazioni economiche e sociali e del terzo settore. Esso interviene, a titolo consultivo, nella preparazione, sorveglianza e valutazione degli interventi del POR Sardegna. La consultazione e il coinvolgimento del Partenariato avviene a diversi livelli, esistono infatti il Partenariato del CdS, il Tavolo di Partenariato Regionale e i Tavoli di Partenariato Provinciali. Al CdS partecipa una rappresentanza individuata attraverso un accordo tra le Parti nel rispetto dei principi di pariteticità, rappresentatività e responsabilità. I Tavoli di Partenariato Regionale e Provinciali, quale sede di dialogo e confronto degli attori istituzionali (rappresentanti imprenditoriali, sindacali, professionali) sono chiamati, ciascuno per la parte di propria competenza, a partecipare alla formulazione ed elaborazione delle linee strategiche di programmazione e Progettazione Integrata regionale e provinciale, concertandone i contenuti e procedendo alla loro approvazione finale.

Le Autorità di pagamento hanno il compito di certificare le spese, presentare le domande di pagamento e ricevere i pagamenti della Commissione Europea. Le AdP sono 4 (una per ciascun Fondo) e le loro funzioni sono attribuite, rispettivamente, ai Servizi dei seguenti Assessorati:

- Assessorato alla Programmazione, Bilancio, credito e Assetto del Territorio, Servizio Verifica Programmazione della Spesa e Attività connesse alle funzioni dell'autorità di Pagamento: AdP FESR
- Assessorato del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale, Servizio Affari Generali: AdP FSE
- Assessorato dell' Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale, Servizio Studi, Programmazione e Bilancio, Ricerca e Assistenza tecnica: AdP FEOGA
- Assessorato della Difesa dell'Ambiente, Servizio Affari Generali: AdP SFOP

Molto particolare si presenta il sistema dei controlli, del monitoraggio e della valutazione.

Le strutture incaricate per il Controllo di I livello sono distribuite tra il Centro Regionale di Programmazione (con funzione di coordinamento) e presso i Responsabili di Misura degli Assessorati. L'attività di controllo di primo livello, espletata in concomitanza con la gestione degli interventi, è rappresentata dall'insieme dei controlli che accompagnano l'attività per la gestione delle misure ed è volta a verificare che:

- le dichiarazioni di spesa presentate si riferiscano ad interventi tipologicamente conformi al POR ed

effettivamente realizzati nel periodo di ammissibilità, documentate da fatture quietanzate o documenti contabili di valore probatorio equivalente;

- siano stati applicati criteri di selezione conformi ai documenti di programmazione;
- in caso di aiuti di stato, i regimi siano formalmente approvati dalla Commissione.

Ai sensi del Reg. CE 438/2001 l'attività di controllo viene espletata attraverso una adeguata pista di controllo, quale strumento organizzativo che consiste nella descrizione dei sistemi di gestione e controllo utilizzati e illustra le procedure e le verifiche che si devono effettuare per emettere decisioni riguardo la spesa finanziata con i contributi strutturali e i pagamenti a valere sui fondi.

Il Servizio per il Controllo di II livello (art. 38 del Reg. 1260/1999 e art. 15 Reg. 438/2001) verifica attraverso controlli a campione, l'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo, la regolarità dell'esecuzione delle operazioni cofinanziate dai Fondi comunitari e le dichiarazioni di spesa. Il Servizio è stato istituito con DGR presso l'Ufficio Ispettivo della Presidenza della Giunta, in posizione di autonomia funzionale dall'AdG, dall'AdP e dagli Organismo Intermedi. È composto da un Dirigente Ispettore, che svolge anche le funzioni di Certificatore indipendente e da 15 collaboratori. Il Certificatore Indipendente, alla conclusione del Programma, presenta alla Commissione Europea una dichiarazione che sintetizza il risultato dei controlli effettuati negli anni precedenti ed esprime un giudizio sulla fondatezza della domanda di pagamento del saldo finale, nonché sulla legalità e regolarità delle operazioni cui si riferisce la certificazione finale delle spese.

Vi è, poi, da sottolineare, il delicato ruolo svolto dalla struttura incaricata per la Comunicazione delle Irregolarità.

La comunicazione sulle Irregolarità è svolta dall'Autorità di Gestione, che trasmette trimestralmente al Dipartimento per le Politiche Comunitarie l'elenco delle irregolarità segnalate dai Responsabili di Misura. Costituisce una irregolarità qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione od omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestiti. Il Regolamento (CE) 1681/1994 dispone che gli Stati Membri, entro i due mesi successivi al termine di ogni trimestre trasmettano alla Commissione l'elenco delle irregolarità rilevate e dei recuperi eseguiti o che si prevede di effettuare su somme indebitamente erogate.

Gli operatori pubblici, definiti anche beneficiari finali, che realizzano un progetto co-finanziato dal Programma Operativo, hanno l'obbligo di fornire alla Regione le informazioni richieste relative alla gestione e all'attuazione del progetto stesso. Tali dati confluiscono in un sistema di monitoraggio di cui, a livello regionale, è responsabile l'Autorità di Gestione. Si tratta di vari passaggi in cui, partendo dalla raccolta dei dati effettuata dai Responsabili delle varie misure, si procede alla verifica dell'attuazione del P.O.R., sia dal punto di vista finanziario, sia dal punto di vista fisico e procedurale.

Il monitoraggio si realizza attraverso un sistema di indicatori che consentono di raccogliere, elaborare e sistematizzare le informazioni che accompagnano il processo di attuazione degli interventi. L'unità elementare di rilevazione si chiama operazione (singolo progetto realizzato dal beneficiario finale), i progetti sono aggregati in classi di operazioni (infrastrutture, servizi, aiuti).

La trasmissione dei dati viene effettuata dal beneficiario al Responsabile di Misura competente. Quest'ultimo inoltra i dati raccolti all'Autorità di Gestione che, a sua volta, provvede alla loro trasmissione al sistema centrale, gestito dal Ministero del Bilancio, che gestisce il monitoraggio di tutti i programmi finanziati con fondi comunitari (sistema IGRUE).

Il Monitoraggio è un sistema che rileva i dati relativi allo stato di attuazione del P.O.R. Esso si articola in tre tipologie: finanziario, riguardante lo stato di attuazione finanziaria; procedurale, riguardante l'efficienza delle procedure di attuazione; fisico, riguardante il livello di realizzazione fisico degli interventi.

Il Rapporto Annuale di Esecuzione (R.A.E.) è il documento chiave per la gestione dei programmi in quanto consente di fare annualmente il punto dello stato di avanzamento del P.O.R. Sardegna. Contiene i principali risultati dell'anno trascorso ed individua le eventuali azioni da perseguire al fine di migliorare l'efficacia dei Fondi Strutturali. Il R.A.E. rappresenta uno dei requisiti necessari per il proseguimento dei pagamenti intermedi da parte della Commissione.

L'obiettivo della valutazione è analizzare l'andamento della programmazione 2000 - 2006 e verificarne l'efficacia. Al fine di valutare l'efficacia degli interventi strutturali, il P.O.R. è oggetto di una valutazione iniziale (ex ante), di una valutazione intermedia (in itinere) e di una valutazione al termine del Programma (ex post), rivolte a verificarne l'effettivo impatto rispetto agli obiettivi che si era prefissato.

La valutazione ex ante è stata già elaborata dal Centro Regionale di Programmazione preliminarmente alla elaborazione del P.O.R., come base informativa per l'impostazione della stessa strategia del programma ed è impostata sulla metodologia dell'analisi SWOT (ovvero dei punti di forza e debolezza e delle potenzialità e rischi del territorio regionale).

La valutazione intermedia viene, invece, effettuata da un Valutatore indipendente, sulla base di procedure, metodologie e tecniche specificate a monte dallo stesso Programma Operativo. E', ovviamente, oggetto di continui aggiornamenti, sulla base dell'analisi dei risultati e dell'impatto che il Programma ha, durante la sua attuazione, in relazione alle proprie strategie.

La valutazione intermedia, effettuata dal Valutatore Indipendente, prende in considerazione i risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi.

La valutazione ex-post, che va ultimata entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione, ricade, invece, nella responsabilità della Commissione Europea, in collaborazione con l' Autorità di Gestione del

Programma. Tiene conto, sulla base dei risultati delle valutazioni ex-ante e intermedia, dell'efficacia e dell'efficienza degli interventi e del loro impatto effettivo.

Il documento "applicativo" del POR è il Complemento di Programmazione, approvato dal Comitato di Sorveglianza nella seduta del 21 dicembre 2004.

Il CdP descrive per ciascun Asse prioritario le misure, le procedure di attuazione, le categorie dei beneficiari finali delle misure, la ripartizione dei fondi per misura e per anno, la normativa di riferimento, i ruoli ed i compiti dei soggetti coinvolti nelle diverse attività di gestione e controllo.

Coerentemente con quanto previsto dal Quadro Comunitario di Sostegno, le azioni attivate dal P.O.R. concorrono al raggiungimento di due obiettivi prioritari:

-

assicurare alla Sardegna un livello di crescita stabilmente superiore a quello medio dell'Unione Europea;

-

- perseguire la coesione economica e sociale delle aree interne dell'isola.

La strategia rivolta allo sviluppo della Sardegna è riconducibile ad una serie di ambiti su cui si interviene attraverso tutti gli strumenti di programmazione e le risorse a disposizione. Dalla sostenibilità ambientale allo sviluppo della competitività del sistema regionale; dal turismo sostenibile alla valorizzazione delle produzioni locali; dall'occupazione allo sviluppo delle imprese; dalla soluzione dei problemi idrici alla ricerca ed allo sviluppo tecnologico.

I settori d'intervento del POR e le relative misure di riferimento, rimodulate a seguito della revisione di metà percorso del 2004, sono stati i seguenti:

-

Risorse idriche;

-

Gestione dei rifiuti;

-

Aree contaminate;

-

Rete ecologica;

-

Monitoraggio ambientale;

-

Risorse culturali;

-

Politiche sociali e del lavoro;

-

Istruzione e formazione professionale;

-

Ricerca e sviluppo tecnologico;

-

Industria, artigianato, commercio e servizi;

-

Internazionalizzazione;

-

Turismo;

-

Agricoltura e agroalimentare;

-

Pesca e acquicoltura;

-

Sviluppo rurale;

-

Società dell'informazione;

-

Sicurezza;

-

Assistenza tecnica.

Per quello che interessa il nostro lavoro, ossia la Progettazione Integrata, già nel dicembre del 2002, nel CdP del POR Sardegna sono state introdotte modifiche nelle modalità di selezione dei c.d. Pit, modifiche che, poi, hanno trovato una completa declinazione nel dicembre 2004, quando il documento attuativo del POR è stato rivisto proprio per avviare tutta la nuova fase della Progettazione Integrata nell'isola.

Il paragrafo 1.6 del Complemento di Programmazione riprende e definisce i progetti integrati.

Dal punto di vista tecnico procedurale, infine, la scelta di provvedere alla revisione del CdP e non del POR, al fine di "riavvivare" un processo di Progettazione Integrata alquanto deficitario, è stata salutata favorevolmente proprio per il fatto che, a differenza del POR, la nuova "rimodulazione" del CdP, che ne è l'attuazione, non avrebbe comportato alcun passaggio "comunitario", non aggravando, in questo modo il procedimento e non rischiando di far perdere del tempo "prezioso" alla programmazione in Sardegna.

Come si vedrà successivamente, la riforma della metodologia della Progettazione Integrata è avvenuta quasi tutta all'interno dell'Amministrazione regionale, facendo svolgere un ruolo centrale all'Autorità di Gestione del POR, il Centro regionale di programmazione e, successivamente, coinvolgendo, in una sorta di governance multilevel, gli enti locali ed i vari territori, tanto che, ormai, si può parlare, sebbene ancora

con luci ed ombre, di “nuovo modello od approccio sardo alla Progettazione Integrata”.

4. Il fallimento della prima fase dell'applicazione dei Pit in Sardegna: un “caso scuola” fra mancanza di coordinamento di governance regionale e governance locale (2000- 2003).

La vicenda dei Pit in Sardegna ha rappresentato un vero e proprio “caso- scuola”, con tutte le contraddizioni ed i nodi problematici della “nuova” programmazione: comunque, il pendolo alto- basso è cominciato ad oscillare decisamente verso l'alto, quasi a cercare di riprendere quella preminenza della burocrazia regionale che era stata messa in discussione negli anni Novanta.[8]

La scelta regionale sulle procedure per l'attivazione dei Pit, durante la prima fase di programmazione 2000- 2006, è maturata attraverso un lungo periodo preliminare, durante il quale la Regione, ed in particolare il Centro regionale di programmazione, che svolge anche il ruolo di autorità di gestione del POR, ha tentato di coinvolgere le province in un'azione di animazione territoriale e di definizione, con incontri di parternariato istituzionale ed economico- sociale, dell'articolazione territoriale e tematica dei possibili Pit.

Alla fine di questa fase (giugno 2001), si sono individuati i principali temi o specificità che avrebbero potuto costituire gli obiettivi generali di sviluppo dei territori provinciali e sub- provinciali e, parallelamente, si è pervenuti alla definizione di una proposta di zonizzazione del territorio regionale collegata a precisi temi da sviluppare tramite i Pit. Le aree individuate sono risultate 19: 7 in provincia di Sassari, 4 in provincia di Nùoro, 3 in provincia di Oristano e 5 in provincia di Cagliari. La Regione ha deciso di provvedere, come abbiamo sottolineato in precedenza, con modalità concorsuali ed ha emesso un bando per la selezione dei Pit da ammettere a finanziamento.

Dopo un certo numero di linee guida provvisorie, il bando è stato emesso a fine luglio 2001 (Bollettino Ufficiale della Regione, 27 luglio 2001) ed ha fissato per il 20 settembre 2001 il termine per la presentazione delle proposte alle province.

Le proposte dei Pit, provenienti dal territorio, dovevano essere elaborate coerentemente con le priorità individuate nelle aree tematiche territoriali d'indirizzo, preliminarmente fissate in sede parternariale dalle province, e collegate agli strumenti della programmazione negoziata già esistenti nel territorio.

L'ammissibilità dei progetti è stata valutata da un organo denominato Gruppo Regionale di Coordinamento (GRC), composto da rappresentanti dell'amministrazione regionale, delle province e da rappresentanti delle parti sociali per un totale di 42 membri. I Pit presentati sono stati complessivamente 30. Questa prima fase si è conclusa con l'esclusione di 8 progetti per motivi formali.

Dei 22 restanti, 9 Pit sono stati valutati negativamente perché il GRC ha individuato un elevato numero di

operazioni non coerenti con il POR, mentre 13 Pit sono stati valutati positivamente ed ammessi a finanziamento, con riserva di verifica successiva sulla coerenza delle operazioni previste da parte dei Responsabili di Misura.

In questa prima fase si sono configurati subito tre elementi critici:

1.

L'ipotesi di territorializzazione regionale non sempre ha incontrato il favore dei territori che, infatti, hanno proceduto ad aggregazioni spesso diverse da quelle proposte dalle province.

La stessa ipotesi di predefinizione dall'alto delle aggregazioni territoriali contraddice alquanto quello che sembra essere lo spirito della programmazione integrata verso una maggiore libertà delle possibili aggregazioni territoriali.

2.

La scelta della selezione concorsuale ha dato implicitamente per scontato la mancanza o, meglio, l'assenza di qualsiasi tipo di assistenza tecnica. Il risultato più "eclatante" è stato il privilegio di quei territori che, per una ragione o per l'altra, avevano maturato una esperienza nella Progettazione Integrata e/o avevano pronto un "portafoglio- progetti" da cui pescare quello che, poi, sarebbe entrato nei Pit.

3.

Il ruolo delle province è apparso confuso e problematico. Da un lato sono state chiamate in causa per la definizione degli ambiti territoriali di progettazione, sono state poi scavalcate dal bando rientrandovi solo perché delegate a ricevere le proposte di Pit. Si sono trovate in mezzo, contestate spesso dai territori comunali o intercomunali e, contemporaneamente, poco ascoltate dalla Regione.

Nella successiva fase di attuazione, che è iniziata dopo che, nel novembre 2001, è terminata la valutazione e la selezione con l'approvazione di una graduatoria dei 13 Pit, una questione sulla quale si è discusso molto è stata quella della presenza o meno degli operatori privati all'interno dei Pit.

Nonostante nel bando di selezione per il finanziamento dei Pit fosse stata richiamata espressamente la necessità di una presenza di privati, precisando addirittura che questa sarebbe stata considerata una condizione di ammissibilità e nonostante ci fosse stato un impegno formale, scritto nel Complemento di Programmazione, in cui la Regione aveva precisato che "(...) agli interventi dei privati inseriti nei Pit doveva essere rilasciata un'attestazione", nessun attestato è stato rilasciato.

Mentre la stipula degli Accordi di programma era prevista entro il 10 dicembre 2001, solo nel mese di settembre 2002, sono stati siglati gli Accordi di Programma che avrebbero dovuto dare materialmente avvio alla realizzazione dei vari Pit. Il ritardo era giustificato dal fatto che alcuni territori avevano presentato ricorso al TAR Sardegna impugnando la delibera regionale di approvazione della graduatoria dei Pit ammessi.

Gli Accordi sono stati, comunque, firmati, in tutta fretta, appunto nel settembre 2002, con l'obiettivo di accedere ad alcune forme di premialità, senza che, nel frattempo, i Responsabili di Misura fossero stati interpellati.

Nel CdP del POR Sardegna del dicembre 2002 sono state introdotte modifiche nelle modalità di selezione dei Pit e nella struttura che dovrà presiedere alla valutazione ed al controllo di ammissibilità.

Le principali modifiche hanno riguardato la scelta di non riproporre la modalità competitiva del bando 2001, a favore di una modalità negoziale basata sull'interazione tra Regione e territori. Il Gruppo Regionale di Coordinamento è stato sostituito da un Gruppo di Lavoro Tecnico Regionale, con una presenza assolutamente predominante, rispetto al precedente, di funzionari dei vari settori della Regione. E' stata introdotta la figura del Coordinatore del Pit, un funzionario regionale nominato con decreto dell'Assessore alla Programmazione previa deliberazione della Giunta Regionale, incaricato di seguire nelle sue diverse fasi uno specifico Pit. Per i Pit approvati per la selezione 2002, ma anche per i Pit 2001 coinvolti nell'ottimizzazione, il CdP 2002 ha provato a mettere un po' di ordine, stabilendo quanto segue:

-

"- Il Soggetto responsabile, avvalendosi della collaborazione del Coordinatore regionale del Pit, individuerà le operazioni coerenti con il POR e con l'idea forza tendenti a migliorare l'efficacia del Pit...e

presenterà le proposte al GLTR;

-

entro 45 giorni dall'approvazione delle linee guida, l'Autorità di gestione del POR definisce un calendario per l'organizzazione delle conferenze di servizio secondo la normativa vigente, per l'attuazione dei Pit;

-

alle conferenze partecipano, anche a mezzo di delegati, l'Autorità di gestione del POR, il Soggetto proponente il Pit, il Coordinatore del Pit, i Responsabili delle Misure interessate al finanziamento per interventi pubblici ed un rappresentante della Provincia interessata;

-

ai termini degli incontri...per ciascun Pit sarà predisposto un Accordo di Programma che identifica gli interventi ammessi a beneficio, i tempi ed i modi”

La data di approvazione ufficiale del Complemento di Programmazione- Linee guida è stata il 10 dicembre 2002. Entro il mese di febbraio tutta la procedura avrebbe dovuto partire e tentare di recuperare il ritardo

accumulato.

In realtà, però, nessuna conferenza di servizio è stata convocata.

Gli stessi coordinatori regionali dei Pit sono stati nominati solo a fine luglio 2003.

Ma la questione che ha maggiormente rallentato ed, in qualche caso, bloccato del tutto l'inizio della fase realizzativa di quanto faticosamente approvato, è stata quella relativa al non coinvolgimento dei Responsabili di Misura nella fase preparatoria dei Pit e, dall'altro, quella di un POR disegnato per linee verticali senza tener conto della novità rappresentata dai Pit (peraltro, come abbiamo visto, recepita "necessariamente" con la successiva e meno complessa modifica del CdP, n.d.r.).

Sulla prima questione, la procedura prevedeva che, superato, il vaglio del GRC (Gruppo Regionale di Coordinamento) e ricevuta l'approvazione di questo, si fosse proceduto alla stipula di un Accordo di Programma che avesse dato concretamente avvio agli interventi previsti nel Pit.

Il mancato coinvolgimento dei Responsabili di Misura, sebbene fosse stato previsto, poiché i singoli interventi, per ogni singola misura, sarebbero dovuti "passare al vaglio" di questi funzionari, rimanda alla seconda questione, ancor più importante, sopra sollevata, vale a dire quella di una sostanziale incoerenza di un POR tradizionalmente articolato nelle linee verticali degli Assi e delle Misure ed un Pit che, per essere integrato, avrebbe dovuto poter contare sul riferimento orizzontale ad Assi diversi e Misure diverse.

In sintesi, concludendo, in questa prima fase della governance della Progettazione Integrata in Sardegna, sembra che si possa parlare di aspetti "burocratici" che sono stati dietro i "pasticci procedurali" messi precedentemente in evidenza e che hanno riguardato, oltre alla confusione ed alla poca chiarezza delle procedure lamentata da più parti, il rispetto dei tempi e degli impegni formali.

Ricordiamo solo alcuni di questi aspetti:

-

Impegno a procedere in due mesi alla stipula dell'Accordo di Programma: sono passati oltre dieci mesi;

-
Impegno ad organizzare, entro 45 giorni dal CdP del dicembre 2002, conferenze di servizio per l'attuazione dei Pit: niente è successo per mesi;

-
Nomina del Coordinatore regionale del Pit, già prevista nel 2001 e riconfermata nel 2002, con il compito di facilitare i rapporti istituzionali tra Pit, Responsabili di Misura e Gruppo di lavoro regionale: i Coordinatori regionali sono stati nominati solo nel luglio 2003;

-
Rilascio di un'attestazione agli operatori privati che hanno partecipato ai Pit per beneficiare di priorità nell'assegnazione di finanziamenti: prevista nel dicembre 2002, nessuna attestazione risulta essere stata rilasciata.

Si può osservare che in tutto questo "gioco", la cultura amministrativa e programmatoria sarda tradizionale è risultata inadeguata rispetto alle sfide rappresentate dalla c.d. "nuova programmazione". La Regione ha mantenuto un ruolo "occhiuto" di controllo ed è apparsa ossessionata dalla necessità di

predisporre procedure le più stringenti e rigide possibili.

Questo sforzo però di “tutto prevedere”- come ha bene illustrato Gianfranco Bottazzi- “è inane, poiché è successo sempre qualcosa che non era previsto né, forse, prevedibile”.

La mancanza di Assistenza tecnica nel primo bando Pit, introdotta, invece, per i nuovi bandi, e la procedura di selezione dall’alto, senza concertazioni previe, l’idea di pre- definire territori e temi è stato un esempio di questa cultura della direzione forte dall’alto.

La Regione non aveva ancora compreso il suo nuovo ruolo nella governance regionale. Non più (solo) ruolo di controllo amministrativo o di erogatore discrezionale di risorse, ma ruolo di coordinamento, di stimolo, di assistenza.

Gli stessi problemi, sebbene sotto velature ed aspetti differenti, ma originati dalla medesima “fonte” del difficile rapporto centro- periferia, stanno emergendo e “venendo al pettine” anche con la nuova fase della Progettazione Integrata.

5. Il nuovo quadro unitario regionale della Progettazione Integrata: attori, protagonisti e criticità nelle relazioni interistituzionali (2004- 2006).

Nella fase attuale (2004- 2006), il “pendolo” della Progettazione Integrata è tornato ad “oscillare” decisamente verso il centro.

Forse anche per rimediare ad una gestione dei Pit a dir poco del tutto insufficiente, si è tentato di rimettere ordine, all’interno della Regione (anche per il cambio di maggioranza politica avvenuto nel giugno 2004, n.d.r.), nella complessa macchina della programmazione, individuando procedure chiare e disegnando percorsi decisionali prestabiliti e trasparenti.

Si è parlato, quindi, e si continua a parlare di “nuova Progettazione Integrata”.

In primo luogo, rielaborando la definizione del QCS, è stata riformulato e riadattato al contesto sardo il concetto stesso di Progetto Integrato. Nello specifico, si tratta [9] di “interventi regionali e territoriali, definiti, discussi, approvati ed attuati dai vari organismi che compongono il sistema, definiti intorno a priorità regionali, territoriali, settoriali ed intersettoriali”.

Rientrano quindi in questa definizione:

.

gli interventi integrati, articolati intorno a “priorità strategiche di valenza regionale”, settoriali ed intersettoriali e costruiti secondo le modalità tipiche della progettazione strategica;

gli “interventi integrati, articolati intorno a “priorità territoriali”. Ciascun ambito territoriale può esprimere più Progetti Integrati costruiti secondo le modalità tipiche della progettazione dal basso (partecipazione di attori rilevanti pubblici e privati, valorizzazione delle risorse locali)

Successivamente, per dar vita al nuovo processo della Progettazione Integrata sono stati individuati specifici organismi parternariali e tecnici.

Gli organismi partenariali hanno il compito di indicare gli indirizzi strategici di sviluppo del territorio e garantire il necessario consenso sociale. Gli organismi tecnici gestiscono la fase operativa, con il supporto di un gruppo di lavoro con competenze multidisciplinari, ed elaborano gli elementi necessari alla predisposizione dei progetti Integrati. Il modello organizzativo individua diversi livelli di concertazione e gestione. Operano a livello regionale e provinciale, svolgendo compiti e funzioni diverse e complementari il Tavolo di partenariato regionale, il Gruppo regionale di coordinamento, i Tavoli di partenariato provinciali, i Laboratori territoriali di progettazione, i Gruppi tecnici regionali ed il Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Il modello organizzativo, così predisposto, ha previsto “specifici organismi, parternariali e tecnici. Gli organismi parternariali hanno il compito di indicare gli indirizzi strategici di sviluppo del territorio; quelli tecnici, di gestire, grazie all’aiuto di un gruppo di lavoro con competenze multidisciplinari, la fase operativa che porterà all’elaborazione dei progetti integrati”. Il modello è basato su tre livelli di concertazione e gestione, ossia un “Tavolo di parternariato regionale”, un “Tavolo di parternariato provinciale” e “Laboratori di progettazione regionali e provinciali”. Al “Tavolo regionale”, composto dal “parternariato istituzionale” e da quello “socio- economico”, partecipano rappresentanti dell’Amministrazione regionale, delle province, degli enti locali, delle comunità montane, delle associazioni imprenditoriali, centri di ricerca e formazione, associazioni “no- profit” e banche.

Ai tavoli provinciali (le province sarde sono nel frattempo diventate 8), partecipano, invece, gli stessi rappresentanti istituzionali, sociali ed economici che operano nel territorio provinciale di riferimento. Il “Tavolo regionale” partecipa alla formulazione ed elaborazione delle linee strategiche regionali di programmazione territoriale e, inoltre, valuta ed approva la progettualità espressa dai Tavoli provinciali. Questi ultimi operano in coerenza con le linee strategiche regionali, formulando e condividendo la politica

di sviluppo del territorio di riferimento. Promuovono la cooperazione tra enti locali e tra istituzioni pubbliche e private del territorio di loro pertinenza, controllano l'attività dei Laboratori territoriali, valutano e autorizzano i Progetti Integrati a procedere verso il tavolo regionale, cui compete l'approvazione finale.

I Laboratori di progettazione sono "organismi tecnici", come già detto: a livello regionale formulano proposte riguardanti lo sviluppo economico e sociale dell'intero territorio regionale mentre, a livello provinciale, sono ambienti di lavoro appositamente pensati e strutturati per elaborare proposte di sviluppo del territorio. Si compongono di una "Unità Tecnica Provinciale" e da un "Gruppo di Supporto Tecnico Regionale", costituito da un coordinatore provinciale nominato dal Centro regionale di programmazione, dai rappresentanti di misura del POR Sardegna, da esperti degli enti strumentali della Regione.

L'attività dei laboratori è finalizzata a far emergere le potenzialità presenti nei territori di riferimento ed a trasformarle in progetti di sviluppo. I progetti integrati così elaborati sono trasmessi ai Tavoli provinciali.

Attualmente, come vedremo, i Laboratori provinciali, dopo la fase di "emersione ed ascolto delle progettualità del territorio", confluita nei vari Rapporti d'Area, stanno lavorando, in sede di "Unità Tecnica Regionale di Coordinamento" per l'esame e la valutazione delle manifestazioni d'interesse pervenute sulla PI. Successivamente, ritornando sui territori, dovranno svolgere il delicato e difficile ruolo di supporto per la formazione dei Parternariati di progetto, da cui dovranno "sfociare", fra il 4 settembre 2006 ed il 16 ottobre 2006, i veri Progetti Integrati.

I Parternariati di progetto sono costituiti da tutti i soggetti proponenti il Progetto Integrato, che contribuiscono, attivamente, alla sua elaborazione ed attuazione attraverso la realizzazione delle specifiche operazioni previste.

Sono composti da Enti locali (in forma singola e/o associata), imprese (in forma singola e/o associata), associazioni di categoria e datoriali, organizzazioni sindacali, associazioni ambientaliste e culturali, rappresentanze del privato sociale, università, centri di ricerca e tutti gli attori dello sviluppo interessati al Progetto Integrato.

Tali Parternariati elaborano i Progetti Integrati preliminari e definitivi e danno attuazione agli stessi, a seguito dell'approvazione e del finanziamento delle specifiche operazioni da parte dell'Amministrazione regionale.

Devono elaborare la proposta preliminare di Progetto Integrato entro 60 giorni dalla data di pubblicazione dell'Avviso e la proposta definitiva entro 90 giorni.

Le proposte preliminari e definitive dei Progetti Integrati devono essere discusse ed approvate dai Tavoli di Parternariato provinciali (per i progetti a dimensione provinciale o locale) e al Tavolo di Parternariato regionale (per i progetti a dimensione regionale).

I Partenariati di progetto di valenza regionale, che devono essere costituiti a seguito della pubblicazione dell'Avviso, sono quelli relativi ai Progetti Integrati regionali.

I Partenariati di progetto provinciale sono, invece, relativi ai Progetti Integrati provinciali.

Per quanto riguarda l'attività di valutazione, essa è effettuata sulla base di un modello specifico predisposto dal Nucleo Regionale volto a valutare in particolare:

.

coerenza esterna del Progetto Integrato e singole operazioni che lo compongono, con riferimento ai documenti programmatici regionali e nazionali;

.

coerenza delle singole operazioni con il Complemento di programmazione del POR 2000- 2006 e con eventuali norme regionali settoriali di riferimento;

.

coerenza interna delle operazioni che compongono il Progetto Integrato, valutando l'effettiva integrazione e la sinergia emergente con riferimento agli obiettivi specifici del Progetto Integrato;

fattibilità finanziaria e sostenibilità per le operazioni che prevedono ricavi tariffari e non tariffari ,
compreso la valutazione ex art.29 Reg. 1260/99;

sostenibilità ambientale e rispetto dei vincoli urbanistici;

fattibilità amministrativa e cronoprogramma delle operazioni;

definizione di indicatori di risultato

Le risorse destinate alla Progettazione Integrata, come già sottolineato, sono pari a circa 700 milioni di euro. Sono risorse assegnate per circa 200 milioni di euro ad opere pubbliche, 100 milioni di euro per la formazione nelle imprese e per la creazione di lavoro autonomo ed i rimanenti 400 milioni di euro per potenziare e rendere più competitive le attività delle imprese nei settori dell'industria, dell'artigianato, dei servizi, delle filiere agroalimentari, del turismo sostenibile, della pesca e dell'inclusione sociale. Gli strumenti di finanziamento disponibili e le relative risorse sono:

- Fondi del POR Sardegna pari a 570.343.542,46 euro
- Fondi della Programmazione Negoziata pari a 38.866.439,00 euro
- Fondo Aree Sottoutilizzate e APQ pari a 52.758.867,26 euro
- Fondi Regionali pari a 31.500.000,00 euro.

Dal punto di vista strettamente operativo, si è proceduto e si stà, tuttora, procedendo a "scandire" la Progettazione Integrata in quattro fasi.

Una prima fase, conclusa nel mese di febbraio 2006, è stata tesa all'individuazione degli obiettivi, delle strategie e delle azioni prioritarie (territoriali e settoriali) che hanno costituito il quadro logico di riferimento per la successiva attuazione dei Progetti Integrati, individuati dallo studio e dall'animazione svolta in precedenza dai rispetti 8 Laboratori provinciali con i propri Rapporti d'Area e le relative "schede-progetto".

La seconda fase, iniziata nel mese giugno 2006, che dovrebbe concludersi ad ottobre 2006, prevede la presentazione, valutazione, negoziazione e approvazione dei Progetti Integrati che meglio implementano gli obiettivi, le strategie e le azioni prioritarie (territoriali e settoriali) definiti nei relativi quadri logici di riferimento.

Le altre due fasi del percorso, prevedono, fra luglio e agosto 2006, l'emanazione della Delibera della Giunta Regionale per il finanziamento delle operazioni, relative ad opere pubbliche, approvate nei Progetti Integrati e da attuare con risorse finanziarie diverse dal POR Sardegna 2000- 2006, da un lato, e, dall'altro, la pubblicazione dei bandi di gara, a valere sulle specifiche Misure del POR Sardegna 2000-2006, per la selezione delle operazioni dei Progetti Integrati da ammettere a finanziamento.

Per avere un'esatta "contezza" degli "appuntamenti" e delle scadenze relative alle fasi della nuova Progettazione Integrata, occorre tener presente la seguente tempistica:

-

19 giugno 2006: data ultima presentazione delle manifestazioni d'interesse per la PI da parte di soggetti pubblici e privati.

-

Fine giugno 2006- 11 agosto 2006: esame formale dell'ammissibilità dei progetti

-

Da fine luglio 2006- primi di settembre 2006: pubblicazione dei progetti ammissibili e delle eventuali integrazioni da apportare.

Al termine della verifica dell'ammissibilità delle domande pervenute i Laboratori territoriali cominceranno a lavorare per la costituzione dei partenariati di progetto ai quali spetta il compito di elaborare i progetti integrati di sviluppo. I partenariati che si costituiranno, sigleranno un Protocollo d'Intesa che stabilirà compiti e ruoli dei soggetti proponenti. I Progetti Integrati dovranno essere predisposti secondo le modalità indicate nelle "Guide alla predisposizione dei progetti", in fase di predisposizione. Per consentire una corretta attuazione del processo, i bandi di gara del POR Sardegna relativi all'attuazione della Progettazione Integrata saranno tutti pubblicati entro il 16 ottobre. L'obiettivo è quello di consentire ai soggetti proponenti di partecipare, contestualmente, agli specifici bandi delle misure del POR. Tutti i singoli interventi, che fanno parte del progetto integrato, dovranno, infatti, essere presentati sugli specifici bandi delle misure del POR in cui ricade l'operazione proposta.

L'approvazione delle relative graduatorie é avvenuta a fine dicembre 2006.

Data la recentissima attivazione non si possono avanzare valutazioni sul nuovo processo.

La concertazione viene certamente riproposta, ma incardinata e disciplinata. Vi è, senza dubbio, la necessità di fare presto e di spendere i fondi europei superando procedure defatiganti, lente ed inefficienti, soprattutto cercando di “oliare” e predisporre meglio la macchina in vista della nuova programmazione 2007- 2013, quando la Sardegna uscirà dall’ob.1 e, quando, soprattutto, bisognerà maggiormente “rendicontare” i fondi avendo, alle spalle, già una struttura organizzata e radicata nei territori.

In tutta evidenza, però, attualmente, la nuova Progettazione Integrata non è altro che l’ennesimo tentativo di sciogliere il difficile nodo del rapporto centro- periferia, che nell’isola, purtroppo, spesse volte, a partire dal Piano Rinascita, ha “oscillato” verso il centro, ossia Cagliari e la sua elefantica burocrazia regionale.

6. Osservazioni conclusive: Fra QSN (Quadro Strategico Nazionale), DSPR (Documento Strategico Preliminare Regionale), PSR (Piano di sviluppo regionale) e DPEF (Documento di Programmazione Economico finanziaria): la governance della Progettazione Integrata in Sardegna nella nuova programmazione 2007- 2013. Spunti per una riflessione su una corretta dialettica politico- istituzionale e parternariale.

Il processo istituzionale che stà portando l’Italia verso la nuova programmazione dei Fondi strutturali 2007- 2013, è stato così scandito:

-

febbraio 2005- Intesa Interistituzionale Stato/ Regioni/ Autonomie locali sulle linee guida del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013 (3 febbraio 2005);

-

luglio 2005- Proposta di “Orientamenti Strategici Comunitari 2007- 2013” presentata dalla Commissione europea il 5 luglio 2005;

-

ottobre/ dicembre 2005- Definizione dei Documenti Strategici Preliminari di Regioni (DSR), Amministrazioni centrali (DSPN) e per il Mezzogiorno (DSM);

-

dicembre 2005- Accordo sulle prospettive finanziarie 2007- 2013 (Consiglio Europeo del 16/18 dicembre 2005);

-

gennaio 2006- Incontro con i Servizi della Commissione per l'impostazione della nuova programmazione e del relativo negoziato;

-

dicembre 2005/ aprile 2006- Confronto tra le Amministrazioni centrali e le Regioni e le rappresentanze delle Autonomie locali con la partecipazione delle Parti economiche e sociali;

-

aprile 2006- Presentazione della proposta tecnico- amministrativa di QSN.

Ad autunno 2006 vi è stata a Bruxelles la presentazione del QSN e dei PORE PON 2007/2013.

Da gennaio 2007 inizierà la conclusione del negoziato con la Commissione per l'adozione formale dei Documenti programmatici 2007- 2013 e si darà avvio all'attuazione della nuova programmazione.

Senza dubbio, il documento "centrale" dell'intera programmazione, dalle cui fasi procedurali di redazione si possono trarre interessanti spunti di riflessione anche per gli aspetti relativi alla governance multilivello, è il QSN (Quadro Strategico Nazionale) che sostituirà il QCS (Quadro Comunitario di Sostegno).

Il QSN è il documento strategico di programmazione che ogni Stato membro è tenuto ad elaborare sulla base degli orientamenti strategici dell'Unione Europea per la politica di coesione economica, sociale e territoriale. E', pertanto, il prodotto di un complesso lavoro di interrelazione, negoziazione e confronto tra Regioni ed Autonomie locali, Stato nazionale ed Unione Europea; le basi procedurali sono contenute nelle "Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013", elaborate in sede di Conferenza Unificata Stato- Regioni, Città ed Autonomie locali.

Il percorso di elaborazione del QSN ha rappresentato un metodo efficace, ed in parte già sperimentato, di partecipazione al processo parternariale di elaborazione delle politiche di sviluppo tra Stato nazionale, Regioni, Autonomie locali ed attori socioeconomici.

Sperimentazione già iniziata nel 1998 con il Seminario di Catania "Strategie per la programmazione dei fondi strutturali 2000- 2006", organizzato dal Ministro Ciampi.

Quell'incontro, oltre ad alimentare un intenso confronto con i soggetti del parternariato socio- economico, amministrazioni centrali e locali sui temi dello sviluppo, contribuì a produrre il documento "Cento idee per lo sviluppo".

Il 6 ottobre 1999, il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione, conformemente alle disposizioni del CIPE, inoltrava alla Commissione europea il Programma di sviluppo del Mezzogiorno ed i connessi Programmi operativi nazionali e regionali, dando così avvio al negoziato per la definizione del QCS per le Regioni ob.1 e per l'approvazione dei relativi programmi operativi.

Per il 2007- 2013 il documento di riferimento è, come abbiamo visto, l'intesa sulla nota tecnica relativa alla definizione del QSN per la politica di coesione del 3 febbraio 2005.

Essa incorpora le Linee Guida del QSN con l'intento, da parte della Conferenza Unificata, di affermare una continuità nell'attuale dinamica istituzionale Stato- Regioni.

Nel seguito del processo parternariale per la definizione del QSN si sono già avuti altri "punti di contatto" tra Amministrazioni regionali ed Amministrazioni centrali, quando, per esempio, le regioni hanno predisposto, in gran parte, i propri Documenti strategici in modo coordinato e d'intesa con il Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione che sta curando il coordinamento con le altre Amministrazioni interessate per materia e per fondo.

Il confronto Stato- Regioni si è già intensificato dopo la presentazione dei Documenti preliminari ed ha prodotto un "Programma strategico per il Mezzogiorno" (DSM). In questa fase si è prevista una forte cooperazione dei livelli di governo nazionale, regionale e locale fino a giungere ad una opportuna ratifica inter-istituzionale.

Si aprirà, fra poco, come visto, un'ulteriore momento di negoziato tra lo Stato nazionale e la Commissione, che si chiuderà, appunto, con la stesura del QSN.

Il CIPE ha approvato la delibera di attuazione delle Linee Guida per l'impostazione del QSN, sentita la Conferenza Unificata Stato- Regioni.

Dal confronto dei due schemi procedurali sono emersi alcuni elementi di continuità:

-

l'esistenza stessa di un percorso procedimentale così dettagliato che dà l'idea di un approccio al partenariato istituzionale, ad una visione coerente di come devono cooperare i livelli di governo che si

perpetuano nel tempo;

-

il ruolo dello Stato nazionale, sempre decisivo fin da Catania '98, con un'intensa attività di animazione e di coordinamento che continua tuttora.

Significativi elementi di novità, invece, hanno riguardato:

-

la titolarità del disegno procedurale. Nel 1998 fu il CIPE, vista la l.183/87, artt. 2 e 3, a definire la procedura con un'apposita delibera (la 140 del 22- 12- 1998); nel febbraio 2005, invece, è stata la Conferenza Unificata Stato- Regioni a sancire l'intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003. Questo elemento di novità si è immesso in un più generale percorso di rafforzamento delle competenze regionali in materia di produzione della normativa comunitaria.

-

La ratifica inter- istituzionale del DSM, ovvero del documento che è, anzi, dovrebbe essere (poiché

nessuna delle regioni ob.1 ed ex ob.1, tranne Sicilia e Sardegna, li hanno elaborati, n.d.r.), sintesi dei documenti strategici preliminari regionali e che "esplicita obiettivi, priorità, forme di integrazione finanziaria e programmatica e governance per l'insieme del Mezzogiorno". Nel precedente ciclo di programmazione il PSM (Piano di Sviluppo del Mezzogiorno) non ebbe bisogno di ratifica.

E' importante sottolineare il nuovo ruolo che alla Conferenza Unificata è stato attribuito dalle leggi che, negli ultimi anni, sono state approvate e che la Conferenza ha efficacemente esercitato. Oltre all'elaborazione delle Linee Guida, la Conferenza ha dato un significativo impulso alla dinamica istituzionale in atto per quanto riguarda la costruzione di una posizione nazionale unitaria.

Nell'ottica della multilevel governance, la Conferenza Unificata si è posta come "elemento di raccordo" tra Stato nazionale e Regioni, di promozione del ruolo degli organismi sub- nazionali in linea con la tendenza in atto e di composizione degli interessi regionali.

Quello, però, che più "delude" è l'aver, nuovamente, constatato un'assenza di partecipazione nella fase negoziale, della gran parte delle regioni meridionali che, ancora, non hanno predisposto un proprio Documento Strategico Preliminare, "nascondendosi" e "riparandosi" dietro il Documento per lo Sviluppo del Mezzogiorno. Sembrerebbe quasi che, a livello concertativo- partenariale, dopo i "fuochid'artificio" ed i grandi proclami sulla Progettazione Integrata, Puglia, Calabria e Campania stiano "dormendo sugli allori": nessun licenziamento di alcun documento è stato fatto finora.

Solo la Campania, dal punto di vista organizzativo, ha adottato una delibera attraverso cui istituisce un Ufficio in cui si definiscono le modalità di partecipazione al processo di programmazione per il periodo 2007- 2013 e si istituisce un Gruppo di Coordinamento (Delibera 842- Area Generale di Coordinamento N. 9- Rapporti Ue e Relazioni Internazionali).

Di tenore opposto è, invece, quanto sta avvenendo in Sicilia, Basilicata e Sardegna, che hanno già licenziato i propri Documenti strategici.

Se la Basilicata, ormai, ragiona da "ex" proprio per la sua precedente altissima capacità di spesa dei Fondi, per certi versi simile è stato il percorso che ha portato Sicilia e Sardegna all'elaborazione dei rispettivi DPSR per il 2007- 2013.

La Regione Siciliana, pur rimanendo nell'ob.1, ha chiesto alle Amministrazioni provinciali di elaborare proposte progettuali per il prossimo ciclo di programmazione, confluite, poi, nel Documento; la Sardegna ha fatto lo stesso, con la peculiarità, però, dell'aver usufruito del lavoro svolto dai Laboratori territoriali per il rilancio della seconda fase della Progettazione Integrata del periodo programmatico 2000- 2006, giungendo alla redazione di un testo ricco di molti spunti, soprattutto sotto l'aspetto della governance e del partenariato.

Leggendo, per sommi capi, il "Documento Preliminare Strategico Regionale" (DPSR) della Sardegna

emerge subito l'intendimento di aumentare l'efficienza della PA e migliorare la governance regionale, il tutto in linea con la Strategia di Lisbona, che invita a migliorare la legislazione rendendo necessari gli investimenti sul capitale umano che opera nei servizi pubblici.

Le azioni proposte dalla RAS per il periodo 2007- 2013, in questi termini, saranno:

-

migliorare la capacità di attuazione delle politiche e dei programmi;

-

migliorare la governance multilivello.

Si migliorano le capacità di attuazione delle politiche, riorganizzando la PA regionale, decentrando le competenze, delocalizzando i servizi e migliorando le professionalità del capitale umano.

Dovranno governare questo tipo di azione i principi di sussidiarietà ed adeguatezza.

Sotto l'aspetto della riforma della Regione e del decentramento delle competenze, bisognerà privilegiare l'Unione dei Comuni come previsto dalla l.r. 12/2005.

La coerenza organizzativa dell'apparato regionale con le funzioni di programmazione, pianificazione, indirizzo e controllo, dovrà esplicitarsi in questi punti salienti:

-

riordino delle competenze in capo agli Assessorati;

-

riforma degli strumenti di programmazione per creare una catena logica attuativa tra PRS- DPEF e bilancio pluriennale;

-

creazione di un unico sistema di monitoraggio;

-

riordino e razionalizzazione del sistema di enti e agenzie regionali.

Per quanto concerne la riforma della programmazione, i due documenti principali saranno il PRS (Programma Regionale di Sviluppo) ed il DPEF (Documento di Programmazione Economico Finanziaria).

Il PRS è lo strumento di programmazione modificabile annualmente tramite il DPEF.

Si affiancherà alla predisposizione dei documenti di programmazione 2007- 2013, sia nell'ambito delle politiche di coesione che in quelle di sviluppo rurale.

Conterrà nuovi strumenti di programmazione di ambito tematico (Piano del turismo sostenibile, Piano socio- sanitario, Piano energetico, Piano di assetto del territorio, Piano agroalimentare e di sviluppo rurale, Piano anti- spopolamento), ma sarà composto anche da progetti caratterizzati da elementi metodologici comuni, obiettivi verificabili, specificazione di strumenti e procedure, risorse organizzative, quadro finanziario, metodo di controllo dei risultati.

Il DPEF (ora DAPEF), sarà il secondo "anello" della catena programmatoria: dall'attuale documento di programmazione "a scorrimento", interamente rielaborato ogni anno, si passerà ad un documento annuale che conterrà lo stato di attuazione dei progetti del PRS e le disposizioni finanziarie ed organizzative idonee a consentire o velocizzare l'attuazione, eventuali aggiornamenti ai progetti ed eventuali nuovi progetti da inserire nel PRS, l'impostazione politica della manovra di bilancio ed i vincoli finanziari con il quadro d'insieme di tutte le fonti di entrata ed uscita.

Passando, infine, all'aspetto relativo al miglioramento della governance multilivello, nel DPRS, s'intenderanno potenziare:

-

la capacità di governo del sistema regionale, delle autonomie locali e strutturare il dialogo tra i diversi livelli della PA;

-

ideare ed attuare un piano strategico di sviluppo delle risorse e promuovere le comunità professionali;

soprattutto, assicurare un sostegno alla crescita di esperienze del partenariato locale.

Sotto questo punto di vista sarà indispensabile il coinvolgimento attivo delle parti economiche e sociali previsto dalla Riforma del Titolo V.

Per rafforzare il sistema partenariale e per fornire supporto ai diversi operatori dello sviluppo locale coinvolti nella Progettazione Integrata, si potenzieranno i Laboratori di progettazione provinciale e regionale.

Anche nel futuro periodo di programmazione, quindi, la RAS utilizzerà la Progettazione Integrata come metodo e strumento per l'attuazione delle politiche e dei programmi

L'effettivo coinvolgimento del partenariato nelle scelte relative alle politiche di sviluppo comporterà il duplice effetto di aumentare il grado di responsabilizzazione degli enti locali in tema di qualità della progettazione e di accelerazione della spesa, nonché di favorire un nuovo processo di governance, decentrando le decisioni e le responsabilità ai livelli istituzionali più prossimi al cittadino.

Gianraimondo Farina[10]

[1] Per una teoria della governance a livello europeo, si rimanda al fondamentale documento: Commissione delle Comunità europee, La governance europea- Un libro bianco, COM (2001) 428 def./2 (5 agosto), Bruxelles, 2001.

[2] Sulla Progettazione Integrata in generale, a livello italiano ed europeo, si vedano: AA.VV., La Progettazione Integrata territoriale, Vol I, Il quadro economico e programmatico (a cura di Coalizzo R.), Formez, Roma, 2000; AA.VV., La Progettazione Integrata territoriale, Vol II, Strumenti e procedure, Formez, Roma, 2001; Coalizzo Raffaele (a cura di), La Progettazione Integrata territoriale, vol. 1, Il quadro economico e programmatico, Quaderni Formez, Donzelli, Roma, 2000; Cremaschi Marco (a cura di), I programmi integrati. Opportunità e vincoli, Quaderni Formez, Donzelli, Roma, 2001; Forte Pierpaolo, La Progettazione Integrata territoriale, vol II, Strumenti e procedure, Quaderni Formeze, Donzelli, Roma, 2001.

[3] La bibliografia sui fondi strutturali (FSE- Fondo Sociale Europeo, FESR- Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, FEOGA- Fondo Europeo per l'agricoltura e SFOP- Fondo Europeo per la pesca) è molto vasta. In questa sede si rimanda ad alcuni significativi contributi, come i seguenti: Mantino F., Fondi strutturali e politiche di sviluppo, Il Sole 24 ore, Milano, 2002; Tsoukalis Loukas, La nuova economia europea, Il Mulino, Bologna, 1998; Bottazzi G., La dimensione locale, F. Angeli, Milano, 1992.

Per quanto concerne il quadro normativo, si fa riferimento ai regolamenti comunitari di attuazione di tali fondi, licenziati dalla Commissione a partire dal 1975, vale a dire: Regolamento (Cee) 724/1975, istitutivo del Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr); Regolamento (Cee) 214/79, revisione del Fesr; Regolamento (Cee) 1787/84, revisione del Fesr; Regolamento (Cee) 2088/85, introduzione dei Pim (Programmi integrati mediterranei); Regolamento (Cee) 2052/88, Regolamento quadro sui Fondi strutturali; Regolamento (Cee) 4253/1988, Regolamento di coordinamento tra i vari fondi; Regolamento (Cee) 4254/88; Regolamento (Cee) 4255/88; Regolamento (Cee) 4256/88; Regolamento (Cee) 2081/93, Regolamento quadro sui Fondi strutturali; Regolamento (Cee) 2082/93, Regolamento di coordinamento tra i diversi fondi; Regolamento (Cee) 2083/93, Regolamento per il Fesr; Regolamento (Cee) 2084/93, Regolamento per il Fse; Regolamento (Cee) 2085/93, Regolamento per il Feoga- Orientamento; Regolamento (Cee) 2080/93, Strumento finanziario di orientamento per la pesca; Regolamento (Ce) 1261/99, relativo al Fesr, successivamente emendato e sostituito dal Regolamento (Ce) 1783/99; Regolamento (Ce) 1262/99, relativo al Fse, successivamente emendato e sostituito dal Regolamento (Ce) 1784/99; Regolamento (Ce) 1263/99, relativo allo Sfop; Regolamento (Ce) 1257/99, Sostegno allo sviluppo rurale da parte del Feoga; Regolamento (Ce) 1750/99, Regolamento d'attuazione del Regolamento (Ce) 1257/99.

Sulla politica economica e sociale europea, sono da segnalare: Leonardi Robert, Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea, Il Mulino, Bologna, 1998; Sapienza Rosario, La politica comunitaria di coesione economica e sociale, Il Mulino, Bologna, 2000; Cersosimo D. e Wolleb G., Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti Territoriali, in "Stato e mercato", n° 62, 2001.

[4] Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2000- 2006- allegato “Gli strumenti di programmazione”-, descrive succintamente lo stato di attuazione di tutti i programmi in atto in Sardegna per lo sviluppo locale.

Dal punto di vista del nostro studio, il lato politico- istituzionale della loro governance, è molto interessante fare un breve ma succinto raffronto fra tutti questi strumenti. Tralasciando Por, Pit e Patti Territoriali, di cui parleremo succintamente supra, non possiamo non analizzare gli aspetti salienti dell’Intesa Istituzionale di Programma, della Programmazione negoziata, di Leader, Interreg , Equal e del Pist- Isole Minori.

L’Intesa Istituzionale di Programma, firmata a Roma il 21 aprile 1999 tra il Governo e la Giunta regionale, e la successiva integrazione degli accordi del 22 novembre 2001, hanno costituito l’atto con cui sono stati stabiliti tra Governo e Giunta regionale gli obiettivi di comune interesse, per i quali è stata indispensabile l’azione coordinata dei soggetti sottoscrittori nelle fasi di programmazione, progettazione, attuazione delle azioni, secondo modalità e tempi specificati dagli Accordi di Programma Quadro.

La Giunta regionale sarda ha recepito le importanti delibere CIPE 17/2003 e 20/2004, relative al ciclo unico di programmazione derivante dall’unione degli strumenti dell’Intesa Istituzionale di Programma, della Programmazione negoziata e dei Fondi strutturali, nel DPEF regionale 2005/2007 e con le delibere 50/2004 e 14/1 del 2005.

Per quanto riguarda gli aspetti giuridico- normativi della Programmazione negoziata, occorre fare riferimento, a livello nazionale, alla l.662/96, che la definisce come “la regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l’attuazione di interventi diversi, riferiti ad un’unità finale di sviluppo”. Essa, quindi, ha avuto il duplice obiettivo di consentire una gestione coordinata degli strumenti di programmazione propri dei soggetti istituzionali e di favorire ed incoraggiare un processo di decisione “dal basso” di tutti i soggetti pubblici e privati interessati ai temi dello sviluppo territoriale.

Dal novembre 2001 in poi, in seguito al passaggio di competenze dal MEF al MAP, è stata avviata una razionalizzazione dell’intera materia della programmazione negoziata ed una notevole accelerazione nell’utilizzo degli strumenti del Contratto di programma e del Patto Territoriale.

In particolare la delibera CIPE del 25 luglio 2003, raccogliendo le indicazioni espresse dalla Conferenza Unificata Stato Regioni del 15 aprile 2003, ha disegnato un nuovo assetto procedurale per semplificare ed accelerare i procedimenti di accesso alle agevolazioni migliorando, nel contempo, il sistema di selezione dei progetti e la rispondenza alle scelte di politica economica per quanto attiene ai Contratti di Programma e individuando le modalità di regionalizzazione dei Patti Territoriali (delibera CIPE n.26/2003).

Si è riconosciuta, in sostanza, la titolarità, in capo alle Regioni, della competenza in materia di attuazione degli strumenti della Programmazione negoziata. In particolare, nella fase di attivazione degli strumenti la Regione è stata chiamata ad esprimere il parere di coerenza degli stessi con il Documento di Programmazione Economico Finanziaria e con gli altri documenti di programmazione come il Por.

In Sardegna la materia è disciplinata da una norma inserita nella Legge Finanziaria 2000 (art. 3 l. r. 17/2000) secondo la quale l'Amministrazione regionale è autorizzata a concorrere al finanziamento totale o parziale degli interventi cofinanziati dallo Stato e/o dall'Unione Europea tramite gli strumenti della programmazione negoziata, secondo il programma degli interventi approvato dalla Giunta regionale, su proposta dell'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio. Con la deliberazione n.34/22 del 2000 la Giunta regionale ha attribuito le funzioni in materia di programmazione negoziata al Centro Regionale di Programmazione e, successivamente, quale organo tecnico al servizio di tutti i soggetti che devono adottare le decisioni di programmazione, ne ha riaffermato il ruolo anche al fine di garantire l'integrazione della programmazione negoziata con gli strumenti ed i fondi della legge n. 289/2002.

Gli strumenti di Programmazione negoziata presenti sul territorio sardo sono riconducibili alle seguenti tipologie:

-

Patti territoriali, sui quali si veda supra;

-

Contratti d'Area, definiti dalla l. 662/1996 e disciplinati dalla delibera CIPE 21 marzo 1997;

-
Contratti di Programma, disciplinati dalla delibera CIPE 26/2000 e dal decreto ministeriale attuativo del Ministero delle Attività Produttive D.M. 12/11/2003;

-
Contratti di Localizzazione, inseriti nel “Progetto pilota di localizzazione” di cui alle delibere CIPE 130/2002 e 16/2003 e recepite dalla Regione sarda con deliberazione n° 17/4 del 2004.

Dal punto di vista metodologico- procedurale, occorre fare qualche osservazione sui Patti territoriali e sui Contratti di Localizzazione.

I Patti hanno beneficiato e subito le conseguenze, più di altri strumenti di programmazione negoziata, del passaggio di competenze dal MEF al MAP. Solo con la delibera CIPE del 25 luglio 2003, sono state raccolte le indicazioni espresse dalla Conferenza Unificata Stato- Regioni del 15 aprile 2003, ed è stato disegnato un nuovo assetto procedurale per semplificare ed accelerare i procedimenti di accesso alle agevolazioni, migliorando, nel contempo, il sistema di selezione dei progetti e la rispondenza alle scelte di politica economica individuando le modalità di regionalizzazione dei Patti (delibera CIPE n. 26/2003).

La Regione Sardegna in data 24-02-2004 ha stipulato la convenzione prevista dalla delibera CIPE con il Ministero delle Attività Produttive la quale attribuisce al MAP le funzioni di gestione in regime di “service” dei Patti territoriali. Questo ha consentito, attraverso l’espressione del parere da parte della Regione, di definire l’istruttoria di diverse proposte di rimodulazione delle risorse rese disponibili a seguito di revoche e rinunce, consentendo l’avvio di nuovi bandi nelle aree di patto.

Con il Contratto di Localizzazione, infine, si è previsto un percorso operativo che, partendo dalla

manifestazione d'interesse da parte dell'investitore, ha condotto alla formalizzazione della decisione di investimento, attraverso la combinazione di due strumenti di programmazione negoziata: il Contratto di Programma e l'Accordo di Programma Quadro Sviluppo Locale (APQ).

La predisposizione e la stipula dell'Accordo di Programma quadro ha rappresentato un importante momento di raccordo e di condivisione tra gli attori istituzionali e territoriali, che sono già stati coinvolti nella fase di avvio del processo. Infatti, la Regione ha aderito, attraverso un proprio atto deliberativo, alla procedura per l'attuazione del progetto pilota di localizzazione ed, attraverso il referente regionale, ha partecipato attivamente alle diverse fasi del processo per individuare, con il supporto di Sviluppo Italia, il fabbisogno infrastrutturale, materiale ed immateriale e le condizioni autorizzative.

[5] Soddu F., *La scommessa della Rinascita. L'esperienza dell'intervento straordinario in Sardegna (1962-1993)*, Tema, Cagliari, 2002.

[6] Bottazzi G. (a cura di), *Dal basso o dall'alto?*, Franco Angeli, Milano, 2005, pp. 58- 70.

[7] POR Sardegna 2000- 2006, approvato dalla Commissione UE in data 8 Agosto 2000- decisione C (2000) 2359, modificato in data 15/12/ 2004- Decisione C (2004) 5191, a seguito della riprogrammazione di metà percorso e, successivamente, con decisione C (2005) 4820 del 01/ 12/ 2005; Complemento di Programmazione del POR Sardegna approvato dal Comitato di Sorveglianza con procedura scritta e notificato alla Commissione UE il 2 Dicembre 2005.

[8] Bottazzi G. (a cura di), *Dal basso o dall'alto?*, cit.

[9] Tutto il materiale inerente questa "nuova fase" della Progettazione Integrata sarda è reperibile e facilmente consultabile nell'apposito link "Progettazione Integrata" del sito istituzionale della Regione www.regione.sardegna.it.

Per i riferimenti normativi, si tengano presenti: Delibera della Giunta regionale n° 13/2 del 30 Marzo 2006 di approvazione del quadro delle risorse finanziarie disponibili per la Progettazione Integrata ;Quadro unitario regionale della Progettazione Integrata, marzo 2006; "Programmazione europea 2000- 2006" in

www.regione.sardegna.it; "Programmazione europea 2007- 2013" in www.regione.sardegna.it.

[10] Gianraimondo Farina (1976), nato ad Ozieri ma residente ad Anela (SS), laureato in Università Cattolica a Milano (2002), con una tesi di laurea in Storia moderna dal titolo "La soppressione dei monasteri e dei conventi nella Lombardia austriaca dai documenti del carteggio ufficiale (1763- 1790)" (relatore il ch.mo prof. Mario Taccolini). Si è specializzato presso la SDA Bocconi di Milano con un master in risorse territoriali locali (2003), è stato borsista presso il Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi" di Firenze (2004). Nell' A.A. 2004/2005 ha vinto una borsa di studio come tutor per l'area storico- politologica presso il cdl in "Scienze dell'Amministrazione" del Consorzio Universitario di Nuoro.

Attualmente è cultore della materia in Storia delle amministrazioni pubbliche comparate ed in Storia economica presso l'Università Cattolica di Milano e Brescia, giornalista pubblicista, collaboratore di ASA-press (Associazione stampa agroalimentare), consigliere comunale di Anela e vicepresidente della VIIa Comunità Montana del Gocéano- Bono (SS).

<https://www.diritto.it/la-governance-sarda-della-progettazione-integrata-nella-fase-di-programmazione-comunitaria-2000-2006-novita-e-problematiche-istituzionali-gestionali-ed-amministrative-ancora-aperte/>