

Università degli Studi di Salerno

Dipartimento di Scienze Politiche, Sociali e della Comunicazione

Dottorato di Ricerca in

Sociologia, Analisi Sociale e Politiche pubbliche

(X Ciclo)



Tesi di Dottorato in

**La qualità dei fondi strutturali:
il caso phasing in della Sardegna**

Lucia Mautone

**Il tutor
Prof. Gennaro Iorio**

**Il coordinatore
Prof.ssa Tullia Saccheri**

a.a. 2012/2013

La qualità dei fondi strutturali: il caso phasing in della Sardegna

INTRODUZIONE	5
---------------------------	----------

Prima Parte

CAPITOLO PRIMO

La Questione Meridionale e le sue ripercussioni storico - sociali

1.1 Il Sud Italia: prospettive e connessioni.....	9
1.1.1 La questione meridionale: genesi e conseguenze per il Mezzogiorno d'Italia.....	9
1.1.2 La questione meridionale dalle voci degli intellettuali del Sud Italia	11
1.1.3 Storia e storiografia della questione meridionale	25
1.2 La politica di coesione economica e sociale	35
1.2.1 Il percorso intrapreso in ambito comunitario	35
1.2.2 Dal Trattato di Roma alla prima riforma dei fondi strutturali	37
1.2.3 Dall'Atto Unico alla riforma del 1993	44
1.2.4 La riforma del 1999	46
1.3 I Fondi Strutturali	48
1.3.1 Excursus sui fondi strutturali europei.....	48
1.3.2 Gli obiettivi dei Fondi Strutturali	50

CAPITOLO SECONDO

Procedure e strumenti per lo sviluppo

2.1 I termini della ricerca	54
2.1.1 La nuova programmazione	57
2.1.2 Il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno	62
2.1.3 Le linee guida della programmazione comunitaria	66
2.1.4 L'evoluzione del principio di coesione in ambito comunitario	69
2.2 Unione Europea e regionalismo	71
2.2.1 Il ruolo delle regioni per la gestione dei fondi europei.....	73
2.2.2 Il rapporto tra rendimento istituzionale e capitale sociale.....	79
2.2.3 Lo sviluppo territoriale in ambito comunitario.....	81
2.3 La programmazione europea ed i suoi risultati	84
2.3.1 La programmazione 2000-2006: obiettivi	86
2.3.2 La programmazione 2000-2006: risultati	87
2.3.3 La programmazione 2007-2013: obiettivi	93
2.3.4 La programmazione 2007-2013: risultati	96
2.3.5 La programmazione 2014-2020: uno sguardo d'insieme ..	98

Seconda Parte

CAPITOLO TERZO

Il percorso della Regione Sardegna

3.1 Il profilo della Regione Sardegna	101
3.1.1 Il contesto territoriale.....	102
3.1.2 Analisi socio-economica.....	105

3.2 Gli indicatori di sviluppo locale	109
3.2.1 Lo sviluppo regionale precedente alla programmazione 2000-2006	110
3.2.2 Risultati della programmazione 2000-2006	112
3.2.3 Valutazione e monitoraggio dei risultati dell'attuazione della strategia regionale.....	124

Terza Parte

CAPITOLO QUARTO

Un modello organizzativo efficace ed efficiente?

4.1 Assetto organizzativo e gestionale della Regione Sardegna ..	130
4.1.1 L'architettura istituzionale e politica.....	131
4.1.2 Gli strumenti decisionali.....	136
4.1.3 Il capitale sociale e le modalità di gestione	137
4.1.4 I risultati del modello gestionale della Regione Sardegna.....	139
4.2 Indagine sul caso Sardegna	143
4.2.1 La metodologia di ricerca	144
4.2.2 Le aree di analisi.....	148
4.2.3 Le finalità dell'indagine.....	149
4.2.4 Gli strumenti scelti.....	153
4.2.5 I testimoni privilegiati	154
4.2.6 I risultati della ricerca	157
CONCLUSIONI	167
APPENDICE	171
BIBLIOGRAFIA	196

INTRODUZIONE

Il presente lavoro di ricerca intende fornire alcune chiavi di lettura sulle modalità in cui il Mezzogiorno d'Italia, ed in particolare la regione Sardegna, hanno gestito, utilizzato e valorizzato i fondi comunitari deputati allo sviluppo del territorio.

Si tratta di processi di scelta, pianificazione ed investimento, per i quali si tenta anche di offrire una visione d'insieme che abbracci lo scenario socio-economico di un contesto territoriale, la struttura organizzativa che ne determina le scelte programmatiche e i risultati raggiunti.

L'analisi parte da un excursus storico sulla dibattuta “*questione meridionale*”, crocevia di cambiamenti e criticità nella storia del Sud. Approfondendo alcune tesi dei maggiori intellettuali del periodo, è possibile comprendere meccanismi controversi che hanno guidato il difficile percorso del Mezzogiorno d'Italia verso la sua attuale configurazione. Il focus nazionale e regionale si sposta poi verso la dimensione europea. Viene trattato quindi il concetto di sviluppo regionale in ambito europeo, sviscerando tutti i riferimenti, impliciti e/o diretti, riscontrabili negli atti e nei documenti ufficiali. Il periodo di indagine va dalla nascita della Comunità Economica Europea (con la sottoscrizione del Trattato di Roma del 1957), fino alle attuali procedure attivate dall'organizzazione comunitaria per le regioni.

Si nota che nei primi tempi non si parla ampiamente di sviluppo regionale, contrariamente a quanto avviene negli ultimi anni, in cui si è fatto spazio il tema della *governance* territoriale e degli obiettivi di crescita economica e sociale. L'excursus sul ruolo delle regioni nel processo di integrazione si basa sulle manovre finanziarie poste in essere dall'Unione Europea (o più propriamente dagli organi attraverso i quali viene espletata la sua azione), nonché sugli atti che

hanno dato vita al percorso che ha portato alla creazione di un'entità comunitaria unica. Lo studio assume un parametro di indagine di tipo storico - sociale, valutando come nel tempo è mutato il processo con cui l'Unione Europea ha drenato risorse finanziarie verso i territori in ritardo di sviluppo, con una attenzione particolare al Mezzogiorno d'Italia. La terza parte della tesi è tesa a monitorare le modalità con cui la regione Sardegna, riconosciuta a livello nazionale come “*best practice*” nell'utilizzo dei fondi comunitari relativi alla programmazione 2000 - 2006, ha convogliato tali somme verso il proprio sviluppo territoriale. Capire l'iter che ha condotto la Sardegna al suo assetto attuale ci permette di affrontarne con maggiore consapevolezza lo studio del modello burocratico ed organizzativo, alla base delle scelte fatte a livello politico ed economico per la spesa dei fondi europei. Tutte le azioni messe in campo dalla regione Sardegna sono indubbiamente legate al suo modello organizzativo e gestionale, ai processi decisionali e alla pianificazione, che sarà approfondito nel quarto capitolo, ripercorrendo le tappe che hanno contraddistinto il project management e il capitale sociale alla base dei processi decisionali, attraverso documenti ufficiali, dati secondari e materiale bibliografico.

La ricerca documentale sviluppata su fonti ufficiali (rapporti della Corte dei Conti sui risultati della regione Sardegna in relazione al ciclo di programmazione 2000/06, resoconti della Banca d'Italia, documenti redatti dal Ministero dello sviluppo economico, rapporti ufficiali presentati dalla Regione Sardegna e dalla Commissione Europea, etc.) viene completata con gli elementi di riflessione forniti da interviste a testimoni privilegiati. Tra gli *stakeholder* intervistati assume un ruolo strategico l'attuale Direttore Generale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio, che ha fornito interessanti stimoli e opinioni basati sui risultati della programmazione, che è stato possibile incrociare con i dati scaturiti dalla ricerca documentale. In particolare l'attenzione viene focalizzata

sulla Programmazione 2000-2006, della quale si può fare un chiaro bilancio valutandone gli esiti e monitorando ciò che è stato realizzato ed in quali modi sono state convogliate le risorse finanziarie destinate al Mezzogiorno d'Italia. E' da sottolineare però che il presente lavoro di ricerca si pone a cavallo tra due cicli di programmazione: 2007-2013 che volge al termine, e su cui si possono cominciare a tracciare ipotesi su punti di forza e criticità e la prossima 2014/2020, della quale si intende anticipare le linee di indirizzo, soprattutto attraverso i documenti finora approvati.

Indubbiamente non è possibile sviluppare una completa analisi circa le motivazioni che hanno permesso di indicare la regione autonoma della Sardegna come una delle più virtuose dell'intero scenario nazionale, in quanto gli esiti del suo sviluppo territoriale convogliato dai fondi comunitari è legato a cause endogene, coincidenti con le competenze organizzative interne riferibili ai soggetti responsabili dei processi decisionali per lo sviluppo territoriale e con le scelte programmatiche, nonché politiche.

CAPITOLO PRIMO

La Questione Meridionale e le sue ripercussioni storico - sociali

1.1 Il Sud Italia: prospettive e connessioni

Il dibattito sul Sud Italia deve necessariamente essere sviscerato nelle sue diverse componenti, per analizzarne tutti gli aspetti in modo esaustivo. Il Mezzogiorno d'Italia, inteso sia come contesto territoriale che ha affrontato un percorso di sviluppo, sia come palcoscenico di avvenimenti storici cruciali, abbraccia punti di vista, avvenimenti, teorie che ne identificano potenzialità e limiti, disegnandone i contorni. La presente analisi parte dai molteplici aspetti che caratterizzano la storia del Mezzogiorno d'Italia, evidenziandone le tappe più significative e interpretando il pensiero dei maggiori e più autorevoli studiosi del tema. Si è ritenuto opportuno suddividere la trattazione del delicato tema in due filoni differenti, disaggregando quelli che sono gli aspetti prettamente storici (coincidenti con gli avvenimenti che hanno caratterizzato il corso degli eventi), dagli elementi di percezione, intesi come le visioni, le opinioni e le teorie espresse dai maggiori intellettuali che si sono soffermati sulla questione meridionale. Il primo capitolo si sviluppa quindi lungo due direttrici: storica e territoriale, dal livello micro al macro, passando dallo scenario che contraddistingue il Mezzogiorno d'Italia, fino ad arrivare all'ambito comunitario. Tale metodologia di analisi sarà ripresa in tutto il lavoro di ricerca.

1.1.1 La questione meridionale: genesi e conseguenze per il Mezzogiorno d'Italia.

Per illustrare a grandi linee l'annosa "questione meridionale" può essere utile rifarsi a Guido Pescosolido, che è riuscito ad esprimere sinteticamente tutti gli elementi e le caratteristiche del ritardo che ha contraddistinto il Sud Italia. «Con l'espressione 'questione meridionale', o 'questione del Mezzogiorno', si è indicato, a partire

dall'Unità d'Italia, un insieme di problemi posti dall'esistenza, nello Stato unitario, di una macroarea costituita dalle regioni dell'ex Regno delle Due Sicilie, la quale, in un contesto geomorfologico e climatico marcatamente diverso da quello del Centro-Nord della penisola, presentava un più basso livello di sviluppo economico, un più arretrato sistema di relazioni sociali, una più lenta e contrastata evoluzione di importanti aspetti della vita civile. Già alla fine del XIX secolo l'entità e la natura di queste differenze erano tali da far parlare di 'due Italie', le quali, per di più, avevano preso da tempo a guardarsi con forte antipatia e a giudicarsi con crescente disistima e sospetto. In settori non marginali dell'opinione pubblica e della cultura settentrionali e meridionali, quando non si giungeva a teorizzare razzisticamente l'origine delle differenze, esisteva comunque un clima di diffidenza e ostilità, che ha poi continuato a costituire sino ai nostri giorni una componente non secondaria della questione meridionale, in aggiunta a quelle economico-sociali, e un fattore di debolezza del grado di coesione della comunità nazionale. Fattori politici, economici, sociali, antropologici, culturali e persino psicologici si sono dunque intrecciati, fin dall'Unità, nel complesso groviglio meridionalistico, con incidenza diversa e mutevole nel tempo, ma senza che mai si sia riusciti a realizzare una condizione di vita nelle regioni meridionali per cui si potesse parlare di un annullamento completo del divario socio-economico e civile tra Nord e Sud, e quindi di una soluzione definitiva di quella che è rimasta, nell'arco di (...) [150] anni di vita unitaria, la maggiore questione irrisolta della storia nazionale italiana. Ciò non significa che le condizioni di vita nel Mezzogiorno, in assoluto, non siano migliorate in modo radicale. Quello che non è cambiato, se non in misura assai contenuta, è il dislivello economico e sociale tra le due macroaree, misurato in termini di reddito e di altri fondamentali parametri della vita

economica e civile»¹. Parlare del Mezzogiorno d'Italia, con particolare riguardo all' avverso percorso che ha segnato il suo sviluppo, significa inquadrare tale contesto territoriale nella sua cornice storico - sociale. La nascita di tale questione viene fatta coincidere con il passaggio dello Stato italiano dalla dimensione di Regno autonomo a quella di regione, all'interno di un più vasto complesso territoriale e istituzionale². Non si tratta solo di una corrispondenza con un determinato periodo storico, in quanto ingloba in sé una pluralità di variabili e influenze che hanno determinato il passato ed il presente della realtà nazionale. Ad oggi la questione meridionale rappresenta ancora un problema aperto, che negli anni si è articolato su due fronti: da un lato il divario storico del Sud Italia rispetto al Nord, con le conseguenze sociali ad esso legate, e dall'altro l'influenza esercitata dal ritardo registrato dal Mezzogiorno sull'intero panorama nazionale.

1.1.2 La questione meridionale dalle voci degli intellettuali del Sud Italia

A parlare della questione meridionale ne sono stati i maggiori intellettuali che la nazione italiana possa vantare, a testimonianza del ruolo cruciale che tale tema ha assunto. Bevilacqua afferma che alla base delle tesi sulla questione meridionale ci sia stato un problema di consenso, cioè di adesione piena e convinta delle masse popolari di allora alle sorti del nuovo stato liberale italiano³.

E' a metà degli anni '70 che la situazione del Meridione comincia a diventare il contenuto delle riflessioni di un gruppo di intellettuali, i cui pensieri in particolare si soffermano sulla condizione economica e

¹ Pescosolido G., *Meridionale, questione*, in "Enciclopedia del Novecento", III Supplemento, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2004, <http://www.treccani.it/enciclopedia/questionemeridionale> ([EnciclopediaNovecento](#))

² Minichiello G., *Meridionalismo*, Editrice bibliografica, 1997, pag. 5.

³ Bevilacqua P., *Breve storia dell'Italia Meridionale dall'Ottocento a oggi*, Universale Donzelli, Roma, 2001, pag.71.

politica del Sud Italia e sulle percezioni delle diverse classi sociali. Villari, già dal 1861, fornisce un quadro che risulta piuttosto drammatico, dell'operato dei rappresentanti del nuovo regime statale⁴. Le sue "Lettere" sono considerate la prima aperta denuncia dei problemi del Mezzogiorno d'Italia⁵. Egli afferma che la rivoluzione politica innescata dagli avvenimenti storici del Risorgimento, non era stata accompagnata da un cambiamento sul piano sociale⁶. Tale deficienza causava un fallace processo governativo, in quanto i rappresentanti, coincidenti con i proprietari terrieri, non erano in grado di rispondere alle istanze ed ai bisogni della popolazione contadina, curando soltanto i propri interessi e mettendo in campo una politica incentrata sui particolarismi. L'opera di Villari rende manifeste le criticità del Mezzogiorno, con la finalità di stimolare l'approfondimento della realtà, per interpretare le esigenze della popolazione e dare loro risposta.

La consapevolezza assunta dalla classe dirigente e dalle istituzioni responsabili della direzione del paese, delle disparità esistenti tra Nord e Sud Italia, hanno creato la teoria del meridionalismo, in base al quale per alcuni l'obiettivo del superamento di tali contrasti chiamava in causa le responsabilità dello Stato, ed il permanere delle differenze

⁴ Pasquale Villari, napoletano emigrato a Firenze, e formatosi alla scuola del liberalismo inglese.

⁵ Villari inviava al quotidiano lombardo "La perseveranza" lettere, in cui riportava dettagli sulla difficile situazione vissuta dalla popolazione, in particolare dalla classe contadina. A questi scritti, raccolti in un opuscolo dal titolo "Prime lettere meridionali", seguirono "Le seconde lettere meridionali" del 1875, in cui l'interesse morale e sociale era accentuato.

⁶ "... Un popolo libero è un popolo che lavora e spende molto. Se noi avessimo prima trasformata la nostra società, per far poi la rivoluzione politica, non ci troveremmo nelle condizioni in cui siamo... colla quale si sono mutati il governo e l'amministrazione. Le spese sono ad un tratto immensamente cresciute, senza che la produzione cresca del pari... Molte amputazioni abbiamo fatto col ferro, molti tumori cancerosi estirpati col fuoco, di rado abbiamo pensato a purificare il sangue... Ma le condizioni sociali del contadino non furono soggetto di alcuno studio, né di alcun provvedimento che valesse direttamente a migliorarne le condizioni...". Villari P., *Le lettere meridionali ed altri scritti sulla questione sociale in Italia*, Firenze 1878. In: Villari P., (a cura di) *Il sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*. Vol. I, Ediz. Laterza, Bari, 1975, pagg. 110 - 111.

poteva riflettersi negativamente sulla stessa unità nazionale. Insieme a Villari, documentando i propri studi con informazioni di tipo quantitativo, Franchetti e Sonnino hanno denunciato la precaria condizione delle masse contadine⁷. L'opera dei due autori segna anche un importante *step* metodologico, che analizza due questioni strategiche della storia italiana⁸.

Franchetti e Sonnino, presentano il proprio lavoro, invitando nel contempo il pubblico a seguire lo stesso percorso, evidenziano l'obiettivo comune di spingere altri a rifare gli stessi studi, a verificare i dati riportati nella ricerca, a visionare e controllare i risultati. In particolare si rivolgono alle giovani generazioni, stimolandole a osservare ed analizzare da vicino la situazione e le condizioni sociali della propria regione. Indubbiamente la Sicilia rappresentava un contesto problematico all'interno del panorama nazionale. Con l'avvento del Governo italiano, lo status sociale dell'isola appariva molto arretrato⁹. Franchetti e Sonnino possono essere definiti i capostipiti di una tradizione di pensiero e di impegno a favore del Mezzogiorno, che è proseguita fin quasi ai giorni nostri, e che rappresenta una delle forme più peculiari di lotta intellettuale che si siano manifestate nell'Europa contemporanea. Il loro primo merito fu di far conoscere realmente al ceto politico italiano e alla ristretta

⁷ Leopoldo Franchetti e Sidney Sonnino si recarono in Sicilia per una inchiesta privata che non fosse vincolata dagli equilibri e dalle contingenze del dibattito politico. Essi arrivarono ai primi del 1876, e si trattennero fino a maggio, viaggiando, in condizioni spesso precarie, per tutta l'isola, incontrando persone di diversa estrazione sociale, osservando, discutendo, prendendo appunti. In Franchetti L., *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Donzelli, Roma, 2011. Introduzione.

⁸ Si tratta di uno dei più alti esempi di indagine sociale nella letteratura italiana dell'Ottocento, e il primo e più rilevante luogo d'origine di due cruciali «questioni» che tuttora connotano il dibattito civile sull'Italia contemporanea: la questione meridionale e la questione mafiosa.

⁹ "...le condizioni della Sicilia in confronto di quelle delle nazioni del centro d'Europa, erano per ogni verso molto più medioevali che moderne. La ricchezza era riunita in poche mani, pochissime erano le fortune medie, la classe che vive del lavoro delle braccia, e che formava la quasi totalità della popolazione, era non solo assolutamente proletaria, ma anche, nella maggior parte dei casi, nella dipendenza personale di chi l'impiegava, e ciò per il carattere speciale dei contratti agricoli" Franchetti L. e Sonnino S., *La Sicilia del 1876*, Vallecchi, Firenze, 1925.

opinione pubblica del tempo quali erano le condizioni, prima ignote, del Mezzogiorno¹⁰.

Ancora Bevilacqua evidenzia il punto di forza ed il valore aggiunto delle teorie espresse da Franchetti e Sonnino, in quanto mostrarono all'opinione pubblica che i rapporti interpersonali tra classe contadina e proprietari terrieri erano lo specchio di una realtà basata sul possesso da parte dei singoli. Le vecchie logiche non erano affatto mutate col tempo: dal rapporto feudale si era passati al divario tra le due classi che dominavano la società di allora. Accanto alle motivazioni di ordine politico, si adducono spiegazioni all'arretratezza del Sud Italia legate alla componente delle risorse naturali ed alla relazione tra uomo ed ambiente. Da un lato il Nord Italia, caratterizzato da grandi percorsi fluviali, importanti per la floridezza dell'agricoltura, ma anche pericolosi per gli insediamenti demografici. La popolazione di queste zone dell'Italia aveva imparato ad organizzarsi e darsi regole per fronteggiare emergenze e calamità naturali¹¹.

Nel Sud Italia invece la popolazione presentava un insufficiente legame col territorio, registrando quindi uno scarso senso di appartenenza nella comunità locale. Per comprendere le modalità con cui si è trasformato il Mezzogiorno d'Italia, è necessario considerare le relazioni sociali che si venivano a creare. Esse infatti erano permeate dal predominio del più forte, unitamente alla completa libertà di scelta di ogni singolo individuo. Realisticamente si parla di una società senza vincoli. Tale scenario ha indubbiamente condizionato il rapporto tra cittadini e Stato, contraddistinto da una

¹⁰ Bevilacqua P., *Breve storia dell'Italia Meridionale dall'Ottocento a oggi*, Universale Donzelli, Roma, 2001, pag.73.

¹¹ "L'esistenza su quelle terre di risorse ricche e costose, come l'acqua e il bestiame stabile, imponeva non solo una osservazione e manutenzione costante del territorio – assegnata a precise figure sociali, norme e istituzioni – ma creava di fatto una cultura della responsabilità nei confronti di quella natura trasformata che era il paesaggio dell'agricoltura irrigua". Bevilacqua P., *Tra natura e storia, Ambiente, economie, risorse in Italia*, Roma, Donzelli, 1996, pag.16.

forte sfiducia, in quanto le istituzioni non apparivano in grado di difendere i diritti di ciascuno, indipendentemente dal ceto sociale di appartenenza¹². Non mancano, nel più ampio quadro di diffidenza della comunità territoriale nei confronti dei propri rappresentanti, fenomeni endogeni che acuiscono tale malessere. Primo tra tutti la criminalità, che in Sicilia prende il nome di mafia ed in Campania di camorra¹³, che ridisegna una diversa relazione tra gli individui. All'uomo, considerato nel suo significato più antropologico e delle relazioni che intreccia con i suoi simili, pone attenzione la tesi di Turiello, secondo il quale la condizione di sottosviluppo economico e civile è legata al carattere degli individui¹⁴.

Usa il concetto di “scioltezza”, interpretabile come mancanza di legami, di norme da rispettare, di limiti¹⁵. Eppure la visione di Turiello fu criticata dallo stesso Villari, che poneva alla base di tutti i problemi del Sud Italia, nonché dei fenomeni di criminalità l'estrema condizione di miseria in cui versava la nazione, e non certo l'indole dell'uomo¹⁶. Al ruolo assunto dall'individuo si darà maggiore

¹² Bevilacqua P., *Breve storia dell'Italia Meridionale dall'Ottocento a oggi*, Universale Donzelli, Roma, 2001.

¹³ “L'idea stessa di mafia rimanda per contrasto all'esistenza di uno Stato che promette libertà di opinioni e di commerci, eguaglianza giuridica tra i cittadini, governo del popolo e della legge, trasparenza e formalizzazione delle procedure. La parola e la cosa derivano dallo iato tra la promessa e la realtà...Il contesto utile da richiamare è quello dell'Ottocento preunitario, nel quale d'altronde nasce il concetto di camorra. L'abolizione del sistema feudale, decretata in Sicilia nel 1812, con modalità differenti dalla legge per il Mezzogiorno continentale del 1806, poi completata negli anni Trenta, demolisce alcuni dei quadri fondamentali dell'*ancien regime*. E' questo il punto indicato come decisivo già nel 1875 da Leopoldo Franchetti per avviare il processo di <<democratizzazione della violenza >>, con cui il diritto a usare la forza si trasferisce legalmente allo Stato”.Lupo S., *Storia della mafia*, Donzelli,Roma, 2004, pagg. 50 - 51.

¹⁴ Pasquale Turiello parla di “scioltezza eccessiva degli individui”, con la conseguenza che “individui così naturalmente e socialmente disciolti pregiano più le virtù solitarie che le civili, e tra queste, più quelle in cui si patiscono cose forti che quelle in cui si operi fortemente”.

¹⁵ La tesi di Pasquale Turiello si avvicina alla teoria che Darwin porterà avanti venti anni dopo, denominata “anomia”, nonché a ciò che Banfield definisce “familismo amorale”.

¹⁶ Villari sostiene che “Al Prof. Turiello sembra che la camorra sia conseguenza come in parte anche il brigantaggio, della scioltezza e indisciplina dell'individuo italiano che è ancor più sciolto e indisciplinato nel Napoletano. Noi cercammo invece di provare che la causa principalissima della camorra è la grande miseria,

attenzione nelle parti successive del presente lavoro di ricerca¹⁷. Ancora sulla miseria pone l'accento Giustino Fortunato, illustre esponente della questione meridionale di origini lucane, che la individua come maggiore problema delle isole e del Mezzogiorno d'Italia, intesa come inefficace distribuzione delle risorse, ed in particolare come mancata creazione di ricchezza. Le condizioni climatiche sfavorevoli contribuiscono alla carenza di risorse sul territorio, tranne che per la produzione agricola, che in ogni caso non riceve il giusto supporto sul piano amministrativo e fiscale. Non ci potevano essere inversioni di rotta finché lo Stato non avesse smesso di immobilizzare le già esigue risorse finanziarie pubbliche. Era necessario attivare una nuova programmazione politica, interna ed estera, capace di restaurare l'economia del Mezzogiorno¹⁸.

La questione meridionale deve al Fortunato l'affermazione e la messa in discussione, anche come deputato alla camera dal 1880, di "due verità": quella delle "due Italie" fisicamente diverse e quasi opposte e consequenzialmente diverse nel processo della loro storia; e quella, contrastante in pieno con la leggendaria magnanimità della natura mediterranea culla della Magna Grecia e della sua splendida civiltà, della infelicità produttiva di gran parte del suolo del Mezzogiorno, geologicamente dissestato e climaticamente soggetto a un regime di aridità e di incostanza ed imprevedibilità delle precipitazioni atmosferiche. Ancora Fortunato evidenzia la sproporzione che esiste tra il Nord e il Sud della penisola "nel campo delle attività umane, nella intensità della vita collettiva, nella misura e

il grande avvillimento, di una parte della plebe napoletana". Nitti F.S., De Masi D., *Napoli e la questione meridionale 1903-2005*, Guida, Napoli, 2005, pag. 193.

¹⁷ Il focus sul ruolo che l'individuo può assumere nei processi che contraddistinguono uno specifico contesto costituisce il *core* dei capitoli successivi del presente lavoro di ricerca, in termini di connessione tra una efficace politica di *governance* e sviluppo territoriale.

¹⁸ Fortunato G., Testo del discorso tenuto alla Camera dei deputati il 3 luglio 1896 e ripubblicato con il titolo "*I cardini della questione meridionale*", in "*L'Unità. Problemi della vita italiana*", I, n. 1, 16 dicembre 1911, pag. 2.

nel genere della produzione...”¹⁹. A condannare maggiormente il Mezzogiorno d’Italia, secondo Giustino Fortunato, sono anche le sue caratteristiche territoriali, il clima, la collocazione geografica²⁰. Oltre ai fattori fisici annovera motivazioni storiche e politiche, data la presenza del feudalesimo dal punto di vista organizzativo, unitamente all’ingente mole di imposte che attanagliava il Sud e accresceva ancor di più la condizione di miseria dilagante. Afferma che “sistema tributario e regime doganale sono le due grandi pregiudiziali della questione meridionale”²¹.

Ma vi poteva essere una soluzione allo scenario preoccupante che accompagnava il Mezzogiorno: “riduzione di imposte ed aumento del capitale circolante”²², ovvero una riforma tributaria. L’unica fonte di reddito per il Sud Italia era rappresentata dall’agricoltura, che, con l’idoneo supporto amministrativo ed istituzionale, avrebbe potuto trasformarsi in potenzialità. A Fortunato dedica la sua opera Francesco Saverio Nitti, che tratta di Napoli e della questione meridionale, affermando che alla base di essa vi è la differenza tra l’Italia del Sud e l’Italia del Nord, dipingendo uno scenario nazionale suddiviso in due Italie: una progredisce rapidamente, entrando già nella zona della civiltà industriale, mentre l’altra si dibatte in strettezze crescenti. Il divario è stato acuito dall’unità politica, che ha operato in maniera disomogenea, in quanto le leggi economiche, tributarie e di carattere sociale giovavano al Nord e non al Sud, che soffre anche della

¹⁹ Fortunato G., *Che cosa è la questione meridionale*, Calice Editori, 1993, pag.11.

²⁰ Secondo Barbagallo “carattere essenziale dell’indagine di Fortunato è il forte realismo di stampo positivistico, attento a considerare innanzitutto l’ambiente naturale, e quindi la terra: la particolare composizione del suolo, l’influenza del clima, la configurazione topografica, la collocazione geografica. Non si trattava di mero naturalismo deterministico, in quanto in lui era presente una cospicua dose di realismo storico, che si esprimeva nell’attenzione sempre portata alla condizione degli uomini, ai rapporti di classe, alla struttura economica che definivano, ben oltre i pur condizionanti fattori naturali, i caratteri della società meridionale. Barbagallo F., *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Guida Editori, Napoli, 1980.

²¹ *Ibidem*, pag. 37.

²² *Ibidem*, pag. 94.

mancanza di ogni coscienza politica²³. Nitti utilizza un approccio diverso per affrontare il tema controverso della questione meridionale, valutando in modo sinergico ed integrato sia il problema dello sviluppo economico che la trasformazione industriale italiana. Afferma che il regime unitario che contraddistingue l'Italia non è stato in grado di produrre in egual misura benefici nel nord e sud del paese, ed allo stesso tempo il settentrione gode dei benefici scaturiti dagli ingenti sacrifici a cui il Mezzogiorno si è dovuto sottoporre²⁴.

Una possibile soluzione alle innumerevoli difficoltà del Sud Italia poteva essere una migliore distribuzione delle risorse finanziarie e del reddito nazionale, con una politica economica attenta alle esigenze globali del paese: la questione meridionale era percepita come causa ed effetto del mancato sviluppo dell'intera nazione.

Vedeva inoltre nella scoperta dell'elettricità la soluzione del problema della miseria dell'Italia. Gli intellettuali di cui sono state riportate le osservazioni hanno tratti comuni: la prospettiva di politica economica di stampo liberista, ed una visione politica spiccatamente liberale; la convinzione che la soluzione della questione meridionale fosse necessaria per la stessa sopravvivenza dello stato nazionale, e l'osservazione che la questione meridionale fosse una questione nazionale; l'orientamento che ricercava misure di politica economica che attivassero uno sviluppo autopropulsivo dell'economia meridionale, ed infine il fatto che lo sviluppo economico del Mezzogiorno potesse realizzarsi solo tramite dei miglioramenti nel settore agricolo e non anche attraverso uno sviluppo industriale²⁵.

Si poneva attenzione sull'evoluzione dello sviluppo economico italiano, analizzando l'interdipendenza tra i processi di formazione e crescita dell'apparato industriale del Nord e gli ostacoli che hanno

²³ Nitti F. S., De Masi D., *Napoli e la questione meridionale 1903-2005*, Guida, Napoli, 2005, pag. 16.

²⁴ Nitti F. S., *Nord e Sud*, in *Scritti sulla questione meridionale*, Laterza, Bari, 1958.

²⁵ Sunna C., *La nascita della Questione Meridionale: i modelli di sviluppo dei primi meridionalisti*, in Perrotta C., Sunna C., *L'arretratezza del Mezzogiorno: le idee, l'economia, la storia*, Mondadori, Milano, 2012.

impedito il decollo produttivo delle regioni meridionali. Le stesse posizioni erano tenute da Gaetano Salvemini, che si discosta completamente dall'idea che le diversità che intercorrono tra Nord e Sud Italia siano legate a caratteristiche della popolazione²⁶. Il Meridione, a parere di Salvemini, soffriva di tre malattie: lo Stato accentratore, l'oppressione economica del Nord ed una struttura sociale semif feudale. Le prime due, generate da politiche protezionistiche ed autoritarie, permettevano al Nord di opprimere il Mezzogiorno. Il Sud Italia non riceveva nulla, ma allo stesso tempo era obbligato a dare, in quanto tutti i maggiori investimenti rimanevano destinati prevalentemente al Nord. Inoltre non vi era possibilità di vendere al Nord "derrate agricole, in quanto le tariffe ferroviarie rendono impossibile la circolazione delle merci di gran volume e di basso prezzo quali sono appunto i prodotti dell'agricoltura meridionale"²⁷.

Le imposte sul commercio dei prodotti agricoli, così come erano state stabilite, raggiungevano una unica finalità: far progredire il mercato del Nord e paralizzare la competitività del Sud. A rendere ancora più critico lo scenario economico vigente nel Mezzogiorno d'Italia, contribuiva la struttura ancora di tipo feudale, che si strutturava per lo più in tre classi sociali: la grande proprietà, la piccola borghesia e il proletariato agricolo. Secondo Salvemini il potere della grande proprietà sarebbe rimasto forte perché risulta essere coordinato, oltre che appoggiato dalla piccola borghesia con cui si era creato un solido legame di cooperazione, affermando che "I

²⁶ Gaetano Salvemini afferma: "Nego assolutamente che il carattere dei meridionali, diverso da quello dei settentrionali, abbia alcuna parte nella diversità di sviluppo dei due paesi. La razza si forma nella storia ed è effetto di essa non causa; [...] spiegare la storia di un paese con la parola razza è da poltroni e da semplicisti". Salvemini G., *Risposta ad un'inchiesta*, in *Scritti sulla questione meridionale (1896-1955)*, Torino, Einaudi, 1955, pag. 60.

²⁷ Salvemini G., *La questione meridionale e i partiti politici*, in *Movimento socialista e questione meridionale*, Feltrinelli, Milano, 1965, pag. 284.

due alleati si distribuiscono, da buoni amici, il terreno da sfruttare”²⁸. Inoltre Salvemini appare duro nel fornire valutazioni personali circa le debolezze istituzionali e della popolazione che attanagliavano il Sud Italia in quel periodo. Ritiene fondamentale un forte cambiamento politico per risollevare la molto critica situazione nazionale²⁹. Tra le classi sociali sopra riportate erano ben diverse le condizioni di vita: i proprietari terrieri vivevano nell’agio e non erano sovraccaricati da dazi e tasse per le attività produttive, mentre la piccola borghesia era perennemente accompagnata da un senso di frustrazione, non avendo la possibilità di prendere parte allo sviluppo del territorio³⁰. Attacca duramente questi ultimi, additandoli come individui parassiti ed opportunisti³¹. Il “cartello” venutosi a creare tra piccola borghesia e latifondisti è il punto focale della critica di Salvemini³².

²⁸ Rossi - Doria M., *Gaetano Salvemini, in Gli uomini e la storia*, Laterza, Roma-Bari, 1990, pag. 39.

²⁹ Gaetano Salvemini appoggia il federalismo, affermando che “Le masse meridionali abbandonate a sé stesse – cioè liberate dalla camicia di forza dell’unità e autonome in una costituzione federale – troverebbero legalmente o illegalmente un rimedio. Una trasformazione sociale accadrebbe necessariamente, sia col prudente concorso della classe agiata, sia per effetto di una violenta rivoluzione”. In Mattina E., *Una sfida per il Mezzogiorno. Sulle orme di Gaetano Salvemini per un federalismo meridionalista*, AGE Alfredo Guida Editore, 1995, pag. 7.

³⁰ Gaetano Salvemini evidenzia che la piccola borghesia era “costretta a vivere dei modestissimi redditi derivanti dei pochi terreni che [possedeva] e sulla lontana e difficile prospettiva di diventare professionisti o impiegati..a tal punto che la lotta per l’esistenza [aveva] per loro un carattere di mostruosità, di ferocia, di pazzo accanimento e la vita [divenisse] uno spasimo continuo, un inferno, di fronte al quale l’inferno vero sarebbe il più desiderabile dei paradisi”. In Rossi Doria M., *Gli uomini e la storia*, Laterza, Roma - Bari, 1990.

³¹ Gaetano Salvemini ritiene che “Ogni giorno più miserabile, invece diventa la piccola borghesia parassita ed oziosa che scrive sui giornali e piange sulle miserie proprie, credendole in buona fede miserie di tutta l’Italia meridionale”. Salvemini G., *Suffragio universale, questione meridionale e riformismo*, in *Movimento socialista e questione meridionale*, Feltrinelli, Milano, 1963.

³² Non esistendo una vera e propria borghesia, la piccola borghesia “frustrata” formava la gran parte del corpo elettorale. Avveniva così che la grande proprietà se ne serviva per poter controllare le elezioni, mantenendo sempre intatti i suoi poteri ed i suoi privilegi e impedendo la nascita di una borghesia moderna. I deputati meridionali tendevano a fare raccomandazioni e fornire favori agli elettori in cambio di voti. L’accordo fra i latifondisti e i piccoli borghesi permetteva una vera e propria spartizione dei seggi assegnati o da assegnare con le elezioni. In sintesi “i latifondisti si prendevano il parlamento e la piccola borghesia lavorava nei Consigli comunali. [...] Dominio dei latifondisti nella vita politica, dominio di una frazione della piccola borghesia a danno del

Egli afferma che la classe dei contadini del Sud Italia, così come in tutti i paesi del mondo, necessitava di guide, identificate con la piccola borghesia intellettuale. Riconosce che il Mezzogiorno non è in grado di farcela da solo, ma ha bisogno di un aiuto esterno, considerando desiderabile un intervento da parte del Nord Italia³³. Fortunato rappresentava una sorta di maestro per un altro grande analista della questione meridionale: Rossi – Doria, che si allontana comunque dal suo pessimismo naturalistico e indistinto, nonostante l’immensa stima nutrita per lui. Rossi – Doria era un economista agrario prestatato alla storia economica³⁴. Rossi - Doria aveva l'impressione che la politica meridionalistica, non soltanto sul piano dei discorsi ma anche su quello dell'azione concreta, non venisse assistita a sufficienza da un'analisi economica approfondita, da un'ampia raccolta di dati, da elaborazioni tecniche raffinate, da riflessioni ragionate. Rispetto al Mezzogiorno, la sua raccomandazione era: «Intervenite pure con passione ma sempre sulla base di informazioni tecniche dettagliate e di analisi teoriche avanzate»³⁵. La questione meridionale rimane una questione etico – politica, che investe le basi morali della società italiana e dello Stato

proletariato nella vita amministrativa”. Rossi Doria M., *Gli uomini e la storia*, Laterza, Roma - Bari, 1990.

³³ De Marco E., *Cultura e società nella formazione di Gaetano Salvemini*, Dedalo, Bari, 1983.

³⁴ È lo stesso Rossi - Doria a spiegare i motivi per i quali si dedicava all’analisi storica in una occasione particolare. Nel 1964 venne chiamato all’Università di Berkeley in California per tenere un ciclo di cinque «public lectures» sul tema, da lui scelto, L’Italia degli ultimi cento anni: la trasformazione da paese agrario a paese industriale. In quella circostanza, rivolgendosi in inglese ai suoi interlocutori stranieri, egli esordì in questi termini: “Signore e signori, come sapete, io sono un economista agrario venuto qui per parlarvi di storia. Potreste ben chiedervi perché mi senta in diritto di fare questo. Ebbene, la risposta è che noi italiani dobbiamo essere storici per risolvere i problemi della nostra vita quotidiana. Fino a un certo punto ciò è vero ovunque, ma nel nostro paese ogni generazione è stata testimone di profondi cambiamenti delle condizioni economiche e sociali, delle istituzioni e dei partiti politici. Abbiamo quindi acquisito una certa familiarità nel porci domande su di noi e nel condividere le nostre domande e le nostre risposte con noi stessi italiani e con i nostri amici all’estero”. Bevilacqua P., *La storia e il Mezzogiorno nell’opera di Rossi - Doria*, in *Meridiana*, 1998, n. 32.

³⁵ Graziani A., *Il Mezzogiorno, il mercato, il conflitto Conversazione con Augusto Graziani*, in *Meridiana*, 1993, n.16

unitario³⁶. La gran parte degli studiosi della questione meridionale affrontava il tema con un approccio dualistico³⁷, e Pasquale Saraceno, fondatore dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (Svimez) e convinto sostenitore della Cassa per il Mezzogiorno, ritiene che tale metodologia non si può ridurre alla misurazione delle differenze di reddito tra il Nord ed il Sud del paese, ma riguarda anche componenti istituzionali e culturali che qualificano la realtà di un territorio³⁸. L'impostazione dualistica, nata a sostegno della tesi di una disuguaglianza strutturale del Mezzogiorno, ha sortito almeno due varianti significative, che in parte vi si sono contrapposte, ma che alla fine hanno ottenuto l'effetto di rafforzarla. La prima variante abbraccia il "dualismo riparazionista", secondo cui anche gli intellettuali che hanno negato il peso delle carenze riscontrabili nel Meridione, ed hanno insistito nell'identificare il processo di unificazione nazionale come causa ed origine vera dell'arretratezza del Sud, in ultima analisi si sono prodigati nel rintracciare le cause di una separatezza ed inconciliabilità. Cause che, per essere storico-politiche più che strutturali, non erano considerate meno marcate e persistenti. Il dualismo riparazionista ha dunque negato o attenuato il tema della differenza strutturale, ma ha teorizzato quello della

³⁶ Nell'introduzione al *Rapporto 1989 sull'economia del Mezzogiorno* Pasquale Saraceno afferma che "Se la storia recente ha profondamente cambiato i termini economici e tecnici della questione meridionale, la sua essenza resta quella indicata dai grandi meridionalisti del passato: quella, cioè, di una grande questione etico-politica, che investe le stesse fondamenta morali della società nazionale e dello Stato unitario». Zoppi, S., "Un Italiano inascoltato. Saraceno, la SVIMEZ e il Mezzogiorno", su "Il nuovo meridionalismo: quaderni del trentennale 1975-2005", Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 2005.

³⁷ Si tratta di un tipo di analisi volta ad ipotizzare o a dimostrare l'esistenza di aree geografiche che, all'interno di uno stesso sistema economico, registrano consistenti differenze con riferimento al Pil pro-capite ed al contesto socio-economico che si mantengono sostanzialmente invariate nel corso del tempo, o che, anche dopo rilevanti riduzioni almeno per alcuni periodi, ritornano a manifestarsi. Cfr. Vita C., *I modelli dualistici di sviluppo e il dibattito sul Mezzogiorno*, in Realfonzo R., Vita C. (a cura di), *Sviluppo dualistico e Mezzogiorni d'Europa, Verso nuove interpretazioni dei divari regionali in Europa e in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2006.

³⁸ Pavarin A., *Lo sviluppo del Mezzogiorno. L'intervento dello Stato e il sistema bancario della nascita della Repubblica agli anni Sessanta*, Alpes, Roma, 2011.

differenza socio-politica tra Nord e Sud, ponendo in particolare l'accento sulla inadeguatezza delle classi dirigenti meridionali a guidare il processo di sviluppo di quest'area del paese.

La seconda variante vede un "dualismo capovolto", che ha cercato di dimostrare, a partire dalla tesi della assoluta estraneità dei due mondi, il carattere totalmente separato e autonomo dello sviluppo industriale del Nord Italia. Tale dualismo, nato per sostenere la rivendicazione meridionalistica, ha potuto diventare la base per una argomentazione opposta, che aveva l'obiettivo primario di ripristinare la verità effettiva sullo sviluppo settentrionale, ma che ha finito per rafforzare l'idea di una insormontabile divisione strutturale tra i due segmenti in cui era stata divisa la rappresentazione del paese³⁹.

Oggi sono state prese le distanze dalla visione dualistica, in quanto le indagini storiografiche superano le contraddizioni territoriali regionali, unitamente ad una semplificazione delle differenze: prendono piede connotazioni sub-regionali differenti, uscendo dalla generale connotazione "meridionale"⁴⁰. Negli anni successivi, riferendosi allo scenario comunitario, Saraceno fu l'ideatore di un termine in grado di mostrare la complessità che la situazione socio-economica italiana stava assumendo, parlando di "trialismo"⁴¹.

Significative sono due recenti interpretazioni della questione meridionale, pienamente coerenti con le finalità che guidano la stesura del presente lavoro di ricerca. Nel 2003 Gianfranco Viesti pubblica un

³⁹ Donzelli C., *Mezzogiorno tra "questione" e Purgatorio, Opinione comune, immagine scientifica, strategie di ricerca*, in *Meridiana*, 1990, n.9, pagg. 8 - 11.

⁴⁰ Cfr. Cersosimo D. e Donzelli C., *Mezzo giorno: realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma, 2000, pagg. 17- 22.

⁴¹ Nell'introduzione ad uno studio condotto da Svimez nel 1979 sull'allora imminente ampliamento della Comunità Europea ai paesi mediterranei di Spagna, Grecia e Portogallo, Pasquale Saraceno introduce nel dibattito riguardante il Mezzogiorno il termine di "trialismo". Spiega infatti che la Comunità Europea all'atto della sua costituzione, nel 1957, comprendeva come area da sviluppare solo il Mezzogiorno d'Italia. Vede l'area comunitaria ripartita non in due, ma in tre grandi aree: quella di antica industrializzazione che comprendeva i paesi del Centro-Nord dell'Europa, quella di più recente industrializzazione ed infine quella da sviluppare.

In Giustino E., *Opinioni, testimonianze, ricordi*, Guida, Napoli, 2009.

volumetto dal titolo “Abolire il Mezzogiorno”, ritenendo che l’intervento straordinario ha contribuito ad accentuare il divario del Sud dal Nord Italia. Asserisce che lo sviluppo economico di un’area dipende dalle risorse disponibili in loco e dalla capacità delle classi dirigenti locali di valorizzarle e farle fruttare. Con l’intervento straordinario la componente istituzionale del Sud Italia è stata privata delle sue responsabilità, in quanto lo Stato non ha affiancato i livelli decisionali, ma si è sostituito ad essi. Per favorire la rinascita economica e sociale del Mezzogiorno d’Italia basterebbe una ordinaria politica nazionale e specifiche politiche locali di sviluppo. Lo Stato dovrebbe limitarsi ad offrire i beni pubblici fondamentali: ordine, giustizia, sicurezza, istruzione. Gli enti locali dovrebbero farsi invece carico delle specificità che caratterizzano i tanti territori che compongono la macroregione meridionale. Sintetizza la sua teoria con due espressioni esemplificative:

- 1 Il problema dell’Italia è il Mezzogiorno, ma il problema del Mezzogiorno è l’Italia;
- 2 Non esiste il Sud, esistono i Sud.

Nel 2007 Piero Barucci pubblica un volume dal titolo “Mezzogiorno ed intermediazione “impropria”, secondo cui lo sviluppo del Sud è frenato dalla presenza di due anomali mercati: un efficiente mercato illegale ed un inefficiente mercato legale. Il primo si appoggia sui numerosi episodi di criminalità e con metodi e settori fuori dalla legge, mentre il secondo è meno conosciuto. L’inefficienza dipende da una intermediazione “impropria”, in quanto molte transazioni nei mercati meridionali vengono gravate da tasse occulte, che l’utente è obbligato a saldare. Questo meccanismo riduce l’efficienza dei mercati e ingrandisce la sfiducia della comunità territoriale nei confronti delle istituzioni, segnando così un freno allo

sviluppo⁴². Oggi la posizione del Mezzogiorno ha subito molti cambiamenti. Ma il Mezzogiorno sembra inamovibile, ai primissimi posti nella graduatoria dei grandi problemi italiani. Né si può fare a meno di notare un aspetto paradossale di questa persistente centralità. La questione meridionale non finisce nemmeno quando ad essa se ne contrappone un'altra opposta e speculare, quella del Nord.

Anzi: neanche la «questione settentrionale» impedisce al Sud di proiettare la sua ombra sullo spazio civile del nostro paese⁴³.

1.1.3 Storia e storiografia della questione meridionale

La questione meridionale ha le sue origini nel momento in cui la corona sabauda unifica sotto di sé tutte le realtà politiche ed economiche del paese. Lo storico Francesco Coletti aveva fatto notare che l'unificazione delle regioni italiane sotto uno stesso regime accentratore aveva avuto per il Mezzogiorno conseguenze disastrose. La nuova Italia aveva trovato in condizioni assolutamente antitetiche i due tronconi della penisola, meridionale e settentrionale, che si riunivano dopo più di mille anni⁴⁴.

La questione meridionale nasce quindi al momento dell'unità, come problema del Mezzogiorno all'interno dello Stato italiano, come forma particolare dell'espansione meridionale rapportata al modello unitario di sviluppo capitalistico, messo in moto nei decenni successivi al 1860⁴⁵.

Nel 1869 ne furono fissati anche i termini geografici, ad opera di

⁴² Pavarin A., *Lo sviluppo del Mezzogiorno. L'intervento dello Stato e il sistema bancario della nascita della Repubblica agli anni Sessanta*, Alpes, Roma, 2011, pagg. 7- 10.

⁴³ Cersosimo D. e Donzelli C., *Mezzo giorno: realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma, 2000, pag. 51.

⁴⁴ Gramsci A., *La questione meridionale*, Editori Riuniti, , Roma, 2005, pag. 3.

⁴⁵ Barbagallo F., *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Guida Editori, Napoli, 1980, pag. 6.

Giuseppe De Luca⁴⁶. Il divario tra Nord e sud del paese nasceva però già prima dell'unificazione. I problemi che creavano squilibri tra le due parti del paese erano generati da divari che si possono definire di tipo qualitativo. Si parla di una struttura economica e civile che nel Sud Italia si presentava nettamente diversa dalle altre zone del paese: la produzione agricola era fundamentalmente diversa, con una organizzazione da parte della grande impresa capitalistica nel Nord, con la mezzadria nella parte centrale e nord-orientale, ed il latifondo nel meridione. Lo sviluppo economico è strettamente legato alla grande industria. Un altro indicatore di differenza è costituito dal livello di istruzione: al Sud l'87% della popolazione era analfabeta, e solo il 18% dei bambini frequentava la scuola⁴⁷. Barbagallo ben individua gli elementi che caratterizzano l'Italia meridionale all'indomani dell'unità:

- L'unificazione del mercato nazionale e della sua struttura economica trasformano in un contrasto quella che era una semplice disparità. L'unificazione normativa inoltre, attraverso l'estensione automatica alle altre regioni della legislazione già vigente nel Piemonte, ebbe conseguenze rilevanti nel Mezzogiorno, soprattutto sul piano della politica doganale e del regime fiscale. La creazione di un efficiente sistema di comunicazioni stradali e ferroviarie rappresentava la condizione "infrastrutturale" per la formazione di un ampio mercato nazionale, che congiungesse i ristretti mercati locali e regionali, portando ad un forte sviluppo dei traffici. L'adozione del libero scambio favorì l'agricoltura meridionale, promuovendo l'espansione del settore delle colture pregiate,

⁴⁶ Nel suo libretto *L'Italia nell'Esposizione Universale del 1867 a Parigi*, pubblicato a Napoli nel 1869, il De Luca doveva indicare una serie di rimedi atti a superare l'arretratezza del nuovo regno, nonché fissare per primo i termini geografici della "questione meridionale". Brancaccio G., *Geografia, cartografia e storia del Mezzogiorno*, Guida Editori, Napoli, 1991, pag. 236.

⁴⁷ Zamagni V., *Introduzione alla storia economica d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

lottando però con la scarsa propensione capitalistica della borghesia terriera del Mezzogiorno, alimentata dalla difficoltà di reperire risorse finanziarie per investimenti diretti alla trasformazione agricola.

- L'unificazione portava con sé anche gravi problemi politici, con l'emergere di una questione delle province meridionali che frenò il progetto di organizzazione dello Stato secondo i principi del decentramento amministrativo, favorendo forme particolarmente accentrate sul piano istituzionale.

Intanto la disperata condizione delle masse contadine esplodeva nel vasto moto sociale del brigantaggio, scoppiato dal 1861 al 1865: la violenta rivolta dei contadini meridionali si configurava come un esteso movimento di massa alimentato dalla profonda solidarietà della gran parte della popolazione rurale⁴⁸. A metà degli anni '70 un ristrettissimo gruppo di intellettuali cominciò a porsi il problema di quali fossero le reali condizioni del Mezzogiorno rurale e di quali radici politiche il nuovo Stato avesse posto in quella società⁴⁹.

Ma di tutte le opinioni espresse dagli intellettuali che hanno trattato il difficile tema della questione meridionale si è ampiamente parlato nel paragrafo precedente. Il brigantaggio simboleggiava il malcontento della classe contadina e della massa popolare, che aveva partecipato molto attivamente ai moti risorgimentali, sperando di ottenere molti cambiamenti sul piano sociale ed economico, ma le loro speranze furono altamente deluse. Altri fenomeni che scaturirono dalle forti criticità sociali e politiche vigenti coincidono con la mafia, che si caratterizzava come una organizzazione criminale particolare accanto al brigantaggio, che tendeva a scomparire, ed alle varie forme di delinquenza comune⁵⁰.

⁴⁸ Barbagallo F., *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Napoli, Guida Editori, 1980, pagg. 9 - 13.

⁴⁹ Bevilacqua P., *Breve storia dell'Italia Meridionale dall'Ottocento a oggi*, Universale Donzelli, Roma, 2001.

⁵⁰ Ibidem

Partiva dalla Sicilia, ma inglobava tutte le regioni meridionali. Era la proiezione socio-culturale della borghesia meridionale, che veniva ostacolata nel suo sviluppo, e cercava spazi di imprenditorialità. L'extralegalità mafiosa nasce dalla contraddizione tra sollecitazione all'imprenditorialità e negazione di una autonomia produttiva, nel quadro complessivo della dipendenza economico-politica del Sud rispetto al Nord⁵¹. Le istituzioni italiane, costituite in gran parte da piemontesi, adottavano una politica dura, inviando man forte nei territori dove operavano gli insorti, applicando misure molto severe che prevedevano ergastoli e fucilazioni per chi trasgrediva la legge. Per i dieci anni successivi, fino alla metà degli anni '80, non vi furono miglioramenti nell'economia del Mezzogiorno d'Italia, peggiorata anzi dalla crisi agraria che aveva colpito tutta l'Europa. L'agricoltura italiana per diventare competitiva, doveva radicalmente trasformare i suoi procedimenti per uscire dalla crisi determinata dalla guerra⁵². Nelle campagne del Sud vigeva una situazione di arretratezza, tipica di una agricoltura ancora dominata da rapporti economici arcaici, contraddistinti dalla grande proprietà fondiaria, che nel frattempo aveva accentuato il proprio potere contrattuale, condannando tutto il mondo agricolo ad una drammatica immobilità⁵³. Nella storia dell'economia italiana e della questione meridionale, grande importanza assume la svolta protezionistica del 1887, ben descritta da Coletti, che inserisce tale fase all'interno del "naturale" predominio da parte del Settentrione, che ebbe comunque bisogno di appoggi meridionali⁵⁴. La legge con cui venne riformato in senso decisamente protezionista il sistema doganale dell'Italia, fu la risultante di un compromesso tra il piccolo gruppo degli interessi manifatturieri della Alta e della Media Italia, e la classe dei grandi proprietari fondiari,

⁵¹ AA.VV., *Le ragioni della mafia*, Jaca Book, Milano, 1983.

⁵² Gramsci A., *La questione meridionale*, Editori Riuniti, Roma, 2005.

⁵³ Iaquina M., *Mezzogiorno, emigrazione di massa e sottosviluppo*, Pellegrini Editore, Cosenza, 2002, pag. 26.

⁵⁴ Musella E., *Meridionalismo: percorsi e realtà di un'idea, 1885-1944*, Guida, Napoli, 2005, pag. 76.

autorevolissima nelle aule parlamentari e nell'opinione pubblica del Paese⁵⁵. Al Nord esistevano strutture industriali pronte a raccogliere i benefici derivanti dalle tariffe protezionistiche, anzi gli imprenditori erano i primi a chiedere l'applicazione di tali leggi. Al Sud invece non si annoverano poli industriali di rilievo, in quanto i pochi che erano presenti vennero azzerati dalla concorrenza nata dai primi anni di libero mercato. E' un processo quindi che tende a fornire vantaggi al Nord Italia, aumentando il divario rispetto allo scenario che contraddistingue il Sud.

Gli anni Ottanta dell'Ottocento segnano la fine, per la gran parte dei gruppi dirigenti italiani, di una grande illusione: fare dell'agricoltura la leva dello sviluppo nazionale. Si apriva infatti una fase di grave depressione dei prezzi agricoli, provocata dall'arrivo di prodotti russi e americani, che investì l'intera agricoltura europea. Nell'Italia meridionale la depressione dei prezzi si combinò ad altri fenomeni che colpirono la sua economia agricola⁵⁶. Comincia anche l'emigrazione di massa dalle zone meridionali verso l'Argentina e il Brasile, ma anche verso gli Stati Uniti. I grandi proprietari terrieri vedevano nell'emigrazione il rischio di una diminuzione della manodopera, e di una rottura dei patti coloniali, insieme al pericolo di un crollo demografico che avrebbe conseguentemente fatto aumentare i salari agricoli. Non mancavano tuttavia coloro che giudicavano positivamente l'emigrazione, soprattutto temporanea, per i suoi effetti di miglioramento economico della popolazione rurale⁵⁷.

Uno degli elementi più straordinari che l'emigrazione introdusse in tante realtà sociali del Mezzogiorno fu l'afflusso e la circolazione senza precedenti di denaro. La riforma del 1887 segna un importante

⁵⁵ Giretti E., *Le illusioni e i danni del protezionismo: considerazioni offerte agli "agrari" italiani*, in *Giornale degli Economisti*, serie seconda, Vol. 17 (Anno 9), Settembre 1898.

⁵⁶ Bevilacqua P., *Breve storia dell'Italia Meridionale dall'Ottocento a oggi*, Universale Donzelli, 2001, pag.101.

⁵⁷ Iaquina M., *Mezzogiorno, emigrazione di massa e sottosviluppo*, Pellegrini Editore, Cosenza, 2002, pagg. 107 – 108.

processo di trasformazione economica che consentì all'Italia di uscire dal modesto ambito di paese agricolo e di predisporre le basi future dello sviluppo, condizione per assurgere al ruolo di grande stato, in grado di trattare alla pari con le nazioni industrializzate d'Europa⁵⁸.

Tuttavia la borghesia latifondista del Mezzogiorno riceve vantaggi dall'imposizione dei dazi doganali, in quanto garanzia di competitività per la propria produzione agricola sul mercato interno, benché basata su processi produttivi obsoleti e arretrati. Gli accordi che intercorrono tra produttori del nord e latifondisti del sud non riportano risultati positivi per il Mezzogiorno: vittima di tale situazione è la classe contadina, che continua ad essere sfruttata. Tale divario si acuì maggiormente durante la prima guerra mondiale, che secondo Bevilacqua segnò probabilmente il punto più alto di svolta e di accentuazione del dualismo industriale tra Nord e Sud. In base alle necessità belliche, la crescente richiesta di armi e beni per l'esercito permette alle industrie esistenti di crescere, focalizzandosi quasi esclusivamente sul Nord Italia ed in particolare sull'area del "triangolo industriale". Il Sud Italia intanto si indirizzava sempre più verso il settore agricolo, aprendo una nuova fase di sviluppo ai primi del Novecento. Si dedica in larga parte alla coltura ed alla produzione di frutta, grazie anche alla crescente domanda proveniente dall'estero. Grazie alla sperimentazione di nuove colture, ed alla crescente specializzazione del Mezzogiorno d'Italia nel settore dell'agricoltura, nei primi venticinque anni del Novecento si può indubbiamente parlare di un processo di trasformazione e sviluppo per le regioni meridionali. Si assiste nel contempo a cambiamenti nella composizione della classe dirigente, con l'estendersi di Casse rurali e agrarie, per sostenere economicamente i ceti proletari. Dal 1904 al 1906 vengono approvate iniziative legislative nei confronti delle regioni meridionali, tese ad assicurare sgravi fiscali, agevolazioni di

⁵⁸ Cfr. nota 52, pag. 106.

finanziamenti per opere pubbliche o per attività produttive, che portarono giovamento alle economie locali⁵⁹. Spesso però gli interventi da realizzare rimanevano sulla carta, oggetto di rivendicazioni personali. Nel periodo successivo alla seconda guerra mondiale nelle campagne del Mezzogiorno d'Italia si assisteva ad un proliferare di conflitti sociali, generati dall'occupazione di terre incolte da parte di intere famiglie appartenenti alla classe contadina. Un fattore importante, che ha ridisegnato gli equilibri sociali del paese: per la prima volta, nella storia del Mezzogiorno contemporaneo, si realizzava un rapporto positivo, di sostegno aperto e visibile, di diretta comunicazione dello stato con le esigenze del mondo contadino. Ed al tempo stesso presso i ceti popolari delle campagne andava formandosi un rapporto nuovo di crescente fiducia nei confronti dell'autorità pubblica⁶⁰. In quegli anni i contadini entravano nella lotta politica, e dal 1949 si annoverano tensione e conflitti sociali nelle campagne. E' una mobilitazione che coinvolge decine e centinaia di migliaia di contadini, il più importante movimento di massa del dopoguerra. Partendo dal Mezzogiorno interno comincia a svilupparsi un movimento organizzato per la riforma fondiaria ed i patti agrari. Sotto l'onda delle lotte sociali dal basso si giunse alle decisioni governative del 1950: riforma agraria e Cassa per il Mezzogiorno⁶¹. La riforma agraria interessava nove milioni di ettari di territorio, dei quali circa sette localizzati al Sud. La riforma riguardava non solo espropri e riassegnazioni delle terre, ma anche interventi infrastrutturali ed economici. Se alla riforma agraria si sommano i benefici effetti della legge per la formazione e lo sviluppo della proprietà contadina, approvata un anno prima, si nota che il Sud agricolo viene investito da una vera e propria rivoluzione.

⁵⁹ Bevilacqua P., *Breve storia dell'Italia Meridionale dall'Ottocento a oggi*, Universale Donzelli, 2001, pag.141.

⁶⁰ *Ibidem*, pag.150.

⁶¹ Santarelli E., *Storia critica della Repubblica: l'Italia dal 1945 al 1994*, Feltrinelli Editore, Milano, 1996, pag. 72.

L'allora presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi decise il varo di un programma straordinario di opere pubbliche e di trasformazione agraria per il Mezzogiorno, da realizzare in un decennio. L'attuazione del programma fu affidata ad un nuovo ente: la Cassa per il Mezzogiorno, che rappresentava una grande innovazione ed una rottura nell'assetto politico – amministrativo italiano: dotato di risorse pluriennali, titolare di competenze intersettoriali, larga autonomia sulla programmazione e sulla propria organizzazione interna, rappresentava il massimo sforzo istituzionale messo in atto dal governo centrale a novanta anni dalla unificazione⁶². Gli obiettivi della Cassa per il Mezzogiorno erano complementari a quelli della riforma agraria: un intervento straordinario in opere pubbliche e infrastrutture per creare un ambiente favorevole al sorgere successivo dell'industria, per elevare il debito e l'occupazione e per allargare il mercato locale. In realtà gli investimenti straordinari, che avrebbero dovuto essere aggiuntivi, diventavano già dopo il primo quinquennio sostitutivi di quelli ordinari, e si concentravano prevalentemente in infrastrutture agricole ed opere civili⁶³. La filosofia di chi ne aveva programmato il meccanismo di azione seguiva l'idea che, per avviare un decollo industriale nell'Italia meridionale, occorresse creare i cosiddetti "prerequisiti", ovvero le condizioni materiali ed ambientali, i servizi su cui avrebbe dovuto sorgere una moderna economia secondaria. Nel 1952, a Venezia, la Svimez presenta una relazione descrittivo – programmatica sullo spazio meridionale⁶⁴, così come appariva nei primi anni Cinquanta. A dieci anni dall'istituzione della Cassa 1150 miliardi risultavano investiti in agricoltura, 260 per trasporti e comunicazioni, 312 per acquedotti e fognature. Si avviò quindi, e venne continuata nei decenni successivi, una imponente opera di

⁶² Brunetta R., *Sud: un sogno possibile*, Donzelli Editore, 2009, pagg. 18 – 19.

⁶³ La Spina A., Riolo C., *Il mezzogiorno nel sistema politico italiano. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2012, pagg. 93 - 94.

⁶⁴ La relazione prende il titolo di "La regione come punto di riferimento di un programma di sviluppo economico del Mezzogiorno".

modernizzazione delle strutture territoriali delle regioni meridionali, destinata ad avere una influenza profonda sulle sue economie, gerarchie sociali, culture⁶⁵. Il primo ventennio dell'intervento straordinario sembra chiudersi in modo positivo. Malgrado i limiti della riforma agraria, i costi umani dell'emigrazione, l'uso non sempre razionale dello spazio, in questo periodo il Mezzogiorno esce dal suo storico ristagno. Il reddito, al netto dell'inflazione, cresce di due volte e mezzo; il peso dell'agricoltura nella formazione del reddito si è dimezzato, anche se l'occupazione nel settore è ancora pari ad oltre il 30% di quella complessiva.

Si intravedono i prodromi di uno sviluppo urbano – industriale. L'infrastrutturazione del territorio si sposta dalle bonifiche alla viabilità a “scorrimento veloce”. Inizia la rottura anche dello storico isolamento di larga parte dello spazio meridionale. Si tenta di ricucire la sua frammentazione, di ricomporre le fratture territoriali tra i diversi versanti, di integrare le zone interne con quelle costiere⁶⁶. Più dura è l'analisi di Barbagallo, secondo cui trenta anni di intervento straordinario dello Stato nel Mezzogiorno non sono stati sufficienti ad innescare quel meccanismo di sviluppo che, troppo ottimisticamente, era stato visto dietro l'angolo. Trenta anni di politica speciale hanno dimostrato che il Mezzogiorno non era una limitata area depressa facilmente riconducibile sulla strada dello sviluppo. La modernità dell'intervento statale attraverso una legislazione speciale gestita da un ente con definiti caratteri programmatori non è bastata a trasformare la struttura economica di un'area corrispondente al 40% del territorio nazionale⁶⁷. Barbagallo inoltre riprende anche la tesi di Giuseppe Galasso, che ritiene più efficace una politica finanziaria ed economica rivolta all'intero paese, piuttosto che un programma

⁶⁵ Bevilacqua P., *Breve storia dell'Italia Meridionale dall'Ottocento a oggi*, Universale Donzelli, 2001, pagg. 156 – 158.

⁶⁶ Muscarà C., Scaramellini G., Talia G., *Mezzogiorno. La modernizzazione smarrita*, Franco Angeli, Milano, 2011, pagg. 13-17.

⁶⁷ Barbagallo F., *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Napoli, Guida Editori, 1980, pagg. 96 – 97.

speciale destinato soltanto al Mezzogiorno d'Italia⁶⁸.

Nel 1987 Zamagni riprende l'impostazione "neo – meridionalista" della questione meridionale, come questione nazionale, contestando però la lettura "colonialistica" in cui il Sud è parte di un processo di modernizzazione, in cui ricopre il ruolo di un'area territoriale sfruttata dal Nord⁶⁹. Pur in presenza di crescenti difficoltà, nel corso degli anni ottanta l'economia continuava ad espandersi a ritmi soddisfacenti, sospinta dai consumi delle famiglie e da quelli pubblici. L'attività di investimento del settore privato continuava ad espandersi a tassi modesti, analoghi a quelli osservati negli anni settanta. Il tasso di disoccupazione nel 1989 raggiungeva il 12%. Iniziava a maturare la necessità di azioni più incisive per il riequilibrio dei fondi pubblici, ed emergevano dubbi circa le prospettive di crescita dell'economia italiana. All'inizio degli anni Novanta, con la firma del Trattato di Maastricht, le politiche economiche nei principali paesi europei miravano a porre le premesse per la realizzazione della moneta unica⁷⁰.

⁶⁸ Secondo Giuseppe Galasso: "E' di gran lunga preferibile una politica economica e finanziaria generale del paese, in cui siano organicamente inquadrati alcuni elementi fondamentali dell'intervento per il Mezzogiorno, anziché una pomposa e reclamizzata politica speciale senza organica connessione con quella generale del paese, esposta alle insidie della distinzione tra intervento ordinario ed intervento straordinario e alla malversazione clientelare o alle politiche di potere fondate sul sottogoverno e sui mezzi, relativamente ingenti, di una competenza speciale". A tal proposito, in un noto articolo di Giorgio Seriani Sebregondi si evidenzia che la Cassa per il Mezzogiorno non è un provvedimento transitorio, ma "il perno delle iniziative e delle misure previste per affrontare in radice la questione meridionale". Sebregondi punta l'attenzione sulle competenze attribuite alla Cassa per la realizzazione di "opere straordinarie". E' stato chiaramente individuato, o accettato, il fatto che il problema politico, economico e sociale del Mezzogiorno, in cui risiede la cosiddetta questione meridionale, non richiede l'esecuzione di singole opere, e per giunta con un carattere di straordinarietà, ma esige, per un tempo indefinito, una sistematica iniziativa ed un organico intervento della pubblica amministrazione. In Ceriani Sebregondi G., *Sullo sviluppo della società italiana*, Boringhieri, Torino, 1965.

⁶⁹ Pavarin A., *Lo sviluppo del Mezzogiorno. L'intervento dello Stato e il sistema bancario della nascita della Repubblica agli anni Sessanta*, Alpes, Roma, 2011, pag. 78.

⁷⁰ Morcaldo G., *Intervento pubblico e crescita economica: un equilibrio da ricostruire*, Franco Angeli, Milano, 2007

1.2 La politica di coesione economica e sociale

Dopo aver posto l'attenzione sul percorso che ha visto protagonista il Mezzogiorno d'Italia, è fondamentale incrociare tale excursus con il più alto livello europeo.

1.2.1 Il percorso intrapreso in ambito comunitario

A partire dagli anni '70 a livello comunitario è in atto un processo di redistribuzione e compensazione delle risorse tra le diverse realtà territoriali, allo scopo di garantire un'omogeneizzazione dello status socio-economico delle regioni. Tuttavia, già nel decennio precedente, la Commissione Europea presentò un ampio studio⁷¹, dal titolo "Note sulla politica regionale della comunità", incentrato sui problemi derivanti dall'esigenza di accompagnare la costruzione di un grande ed integrato spazio europeo ad un equilibrato sviluppo in tutte le regioni⁷². Come affermato in precedenza, l'Unione Europea, attraverso la politica di coesione economica e sociale⁷³, provvede a

⁷¹ Lo studio fu immediatamente seguito da una proposta di decisione del Consiglio Europeo, in cui venivano evidenziate le diverse tipologie regionali che necessitavano di uno specifico intervento di tipo aggiuntivo. Vengono riconosciute quattro tipologie di regioni problema:

- Le regioni in ritardo di sviluppo;
- Le regioni in declino economico;
- Le regioni transfrontaliere;
- Le regioni affette da disoccupazione strutturale.

⁷² Bruzzo A., Domorenok E., *La politica di coesione nell'Unione europea allargata: aspetti economici, sociali e territoriali*, Unifepress, Ferrara, 2009.

⁷³ La base normativa della politica di coesione economica e sociale è rappresentata dall' Art. 2 del Trattato CE: "La Comunità ha il compito di promuovere uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile dell'insieme della Comunità e la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri" e dagli artt. 158 - 162 del Trattato CE: "La Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali." L'idea che guida il processo è la certezza che, sebbene ci fosse la necessità di dare vita ad un mercato comune, per creare una dimensione comunitaria originaria, si sono verificati anche svantaggi, dovuti alle incongruenze nel processo di distribuzione delle risorse sul territorio europeo.

trasferire risorse finanziarie dalle zone più ricche a quelle più povere, dando valore in primis al concetto di “sviluppo locale”. Si evidenziano due ambiti di riflessione: da un lato, lo sviluppo locale come forma e dimensione della coesione economica e sociale; dall’altro la coesione economica e sociale come fattore di produzione di politiche di sviluppo regionale e/o locale; in entrambi i casi si è in presenza della medesima esigenza di verificare in maniera compiuta, oltre la riflessione teorica, strumenti, tecniche e politiche che sostanziano entrambi i concetti⁷⁴.

Si può affermare che la coesione economica e sociale è oggetto di solidarietà tra gli Stati membri dell’Unione Europea, e favorisce lo sviluppo equilibrato del territorio comunitario, la riduzione dei divari strutturali tra le regioni comunitarie, nonché la promozione di pari opportunità reali tra i cittadini⁷⁵. Si prospetta la costruzione di un sistema di relazioni tra organi e momenti dell’amministrazione all’interno dei singoli Stati membri e tra questi ultimi e l’organizzazione comunitaria, sistema tuttavia non ancora del tutto sperimentato nei suoi potenziali sviluppi⁷⁶. Lo strumento strategico attraverso cui si attua questa redistribuzione delle risorse⁷⁷ corrisponde ai Fondi strutturali⁷⁸.

⁷⁴ Cantaro A., *Europa: politiche diritti costituzione*, FrancoAngeli, Milano, 2000.

⁷⁵ Come riportato nel Glossario dell’Unione Europea sul sito istituzionale <http://europa.eu>

⁷⁶ Di Stefano A., *Coesione e diritto nell’Unione Europea – La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Edit, Catania, 2008

⁷⁷ Guglielmo Wolleb sostiene che la politica economica regionale della Comunità Europea si è caratterizzata come una “politica dei due tempi”, con una prima fase di rafforzamento delle regioni forti, considerata necessaria e prioritaria rispetto allo sviluppo delle regioni più deboli, sulle quali si incentrava la seconda fase di sviluppo, anche in ragione delle maggiori risorse finanziarie ottenute nella prima.

⁷⁸ L’art.159 del Trattato istitutivo della Comunità Europea recita “Gli Stati membri conducono la loro politica economica e la coordinano anche al fine di raggiungere gli obiettivi dell’articolo 158. L’elaborazione e l’attuazione delle politiche e azioni comunitarie, nonché l’attuazione del mercato interno tengono conto degli obiettivi dell’articolo 158 e concorrono alla loro realizzazione. La Comunità appoggia questa realizzazione anche con l’azione che essa svolge attraverso fondi a finalità strutturale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale) , la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti

1.2.2 Dal Trattato di Roma alla prima riforma dei fondi strutturali

I trattati di Roma del 1957, sottoscritti da sei paesi fondatori, sanciscono la nascita dell'Europa⁷⁹, con l'istituzione della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (Euratom).

Nel preambolo del Trattato che istituisce la CEE già si scorge un riferimento alla volontà di promuovere un equilibrio tra i diversi stati dell'Europa⁸⁰, anche se nel testo non vi sono accenni allo sviluppo regionale ed alle relative politiche, se non in forma di deroghe alle

finanziari esistenti. La Commissione presenta ogni tre anni al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica e sociale e sul modo in cui i vari strumenti previsti dal presente articolo vi hanno contribuito. Tale relazione è corredata, se del caso, di appropriate proposte. Le azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche della Comunità, possono essere adottate dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251 e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.”

⁷⁹ Mammarella G., Cacace P., *Storia e politica dell'Unione Europea*, Laterza, 2001, pag. 93.

⁸⁰ Nel preambolo del Trattato che istituisce la Comunità Europea si riporta che “gli Stati membri sono DETERMINATI a porre le fondamenta di un'unione sempre più stretta fra i popoli europei; DECISI ad assicurare mediante un'azione comune il progresso economico e sociale dei loro paesi, eliminando le barriere che dividono l'Europa; ASSEGNANDO ai loro sforzi per scopo essenziale il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione dei loro popoli; RICONOSCENDO che l'eliminazione degli ostacoli esistenti impone un'azione concertata intesa a garantire la stabilità nell'espansione, l'equilibrio negli scambi e la lealtà nella concorrenza; SOLLECITI di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite, DESIDEROSI di contribuire, grazie a una politica commerciale comune, alla soppressione progressiva delle restrizioni agli scambi internazionali; NELL'INTENTO di confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare e desiderando assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello statuto delle Nazioni Unite; RISOLUTI a rafforzare, mediante la costituzione di questo complesso di risorse, le difese della pace e della libertà e facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale, perchè si associno al loro sforzo; DETERMINATI a promuovere lo sviluppo del massimo livello possibile di conoscenza nelle popolazioni attraverso un ampio accesso all'istruzione e attraverso l'aggiornamento costante”.

disposizioni generali⁸¹. I sei stati membri originari costituivano un gruppo relativamente omogeneo, perciò la presenza di disparità regionali non era considerata una delle questioni politiche più importanti⁸². Si puntava maggiormente ad una politica di stampo economico⁸³, ed in questo modo la CEE ha contribuito a creare in Europa l'originale modello di sviluppo, denominato "economia sociale di mercato", che coniuga competitività e solidarietà, successo economico e responsabilità sociale, libertà di mercato e intervento pubblico⁸⁴. Si intendeva dare vita ad una vera e propria integrazione dei mercati attraverso una comune politica commerciale, un'uguale politica della concorrenza, regolamenti economici comuni ed un'armonizzazione delle normative nazionali⁸⁵. La costruzione della comunità rispondeva alla tesi funzionalista⁸⁶, secondo la quale venivano fissati gli obiettivi dell'azione nell'ambito di limitati interessi concreti, che in questo caso appaiono di chiaro carattere

⁸¹ La deroga più importante si ha nell'art.92 del Trattato di Roma, in cui vengono consentiti gli aiuti di Stato finalizzati allo sviluppo regionale, nonostante essi rappresentino una violazione della politica europea della concorrenza.

⁸² Pupo V., *L'impatto dei Fondi strutturali: una rassegna della letteratura*, in Rivista economica del Mezzogiorno 1-2/2004, Il Mulino, pagg.105 – 106.

⁸³ L'art 2 del Trattato che istituisce la Comunità Europea riporta "La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato grado di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento di quest'ultimo, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri".

⁸⁴ Varotto M., *Le opportunità dell'Unione Europea per gli enti locali*, Ipsoa, Roma, 2010.

⁸⁵ Carlucci F., Cavone F., *La grande Europa. Allargamento, integrazione, sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2004.

⁸⁶ Sono tre le teorie alla base del processo di integrazione europea che hanno condotto il dibattito sulla costruzione della Comunità: la visione federalista, che affermava il bisogno di costruire uno Stato federale europeo con una forte autorità e poteri sovra-ordinati al di sopra di quelli degli Stati membri; la teoria confederalista, che sosteneva che la cooperazione in Europa dovesse ricalcare il modello di cooperazione intergovernativa tra gli Stati; l'idea funzionalista, secondo cui l'integrazione europea doveva prevedere il graduale trasferimento delle funzioni in determinati settori ad istituzioni indipendenti dagli Stati che gestissero autonomamente le risorse.

economico⁸⁷. Il Trattato di Roma, però, mette a disposizione degli Stati membri strumenti di coordinamento e sostegno, come la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia (FEAOG). Nel trentennio che va dal 1958 al 1987 l'azione realizzata dalla BEI risulta di grande valore strategico per lo sviluppo regionale, in quanto il 75% dei prestiti e delle garanzie concesse sono utilizzate per finanziare progetti di sviluppo nelle aree depresse⁸⁸. L'allargamento della Comunità Europea a nuovi stati membri e la crisi economica di rilievo internazionale manifestatasi negli anni '70 posero l'attenzione sul bisogno di trattare più approfonditamente il tema del supporto alle regioni. Nel 1975 prende corpo il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), anche se il sostegno maggiore viene conferito dai Programmi Integrati Mediterranei (PIM⁸⁹), strumenti non più in vigore⁹⁰. Ma il vero riconoscimento giuridico delle politiche regionali si ha con l'Atto Unico Europeo sottoscritto nel 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, il quale introduce un Titolo V al Trattato di Roma, intestato "Coesione economica e sociale"⁹¹. L'Atto Unico tra le

⁸⁷ Colombo Svevo M., *Le politiche sociali dell'Unione Europea*, FrancoAngeli, Milano, 2005.

⁸⁸ Viesti G., Prota F., *Le Politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2004.

⁸⁹ I Programmi Integrati Mediterranei hanno rappresentato una tappa fondamentale nell'evoluzione della politica regionale della Comunità Europea. Sono stati introdotti come "azione comunitaria specifica a beneficio delle regioni meridionali della Comunità, con l'obiettivo di migliorare le strutture socio-economiche di queste regioni attraverso investimenti nel settore produttivo, la realizzazione di infrastrutture, nonché la valorizzazione delle risorse umane".

⁹⁰ Si tratta di programmi Istituiti con Reg. (CEE) 2088/1985 del Consiglio del 23 luglio 1985, Gazzetta ufficiale n. L 197 del 27.07.1985 e non più in vigore. Erano azioni pluriennali concentrate nel Mezzogiorno e in alcune aree del centro-nord dell'Italia, nella Grecia e in alcune aree della Francia, che dapprima vennero applicate sotto forma di progetti pilota e poi, visto il loro successo, ottennero una programmazione più specifica. Le azioni intraprese interessavano la pesca, l'agricoltura, il turismo, l'artigianato e le attività delle piccole e medie imprese. Risultano importanti in quanto costituivano specifiche azioni comunitarie, che puntavano all'integrazione degli interventi europei con quelli nazionali.

⁹¹ All'art. 130A dell'ex Titolo V si riporta "Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale.

finalità principali annoverava la costituzione di un mercato unico⁹², ovvero uno spazio comune, per la realizzazione del quale occorreva superare ostacoli di carattere fisico, tecnico e fiscale⁹³. L'Atto Unico Europeo era suddiviso in tre parti, dove nella prima si introduce per la prima volta il concetto di "Unione Europea" e si sancisce il processo di integrazione degli Stati membri⁹⁴.

Nel Preambolo (co.1) ed all'art.1 co.1 compare l'obbligo per gli Stati di "contribuire insieme a far progredire concretamente sulla strada dell'Unione Europea" le Comunità europee e la cooperazione politica europea⁹⁵. E' possibile evidenziare, con l'emanazione dell'Atto Unico Europeo, il passaggio da una azione di livello prettamente economico, ad una fase politica.

Ritorna inoltre il concetto di solidarietà verso le regioni meno sviluppate⁹⁶, facendo rientrare la politica regionale tra i settori di piena competenza comunitaria.

Per realizzare la nuova politica di coesione fu necessario attivare

In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite, comprese le zone rurali".

⁹² All'art.7 del Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea si descrive il mercato unico come "uno spazio senza frontiere interne, nel quale la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali è assicurata secondo le disposizioni del presente Trattato".

⁹³ Gli ostacoli da superare erano di tre tipi: barriere fisiche, quali i controlli alle frontiere, intracomunitarie con i relativi ritardi e le duplicazioni nella documentazione richiesta; barriere tecniche, date dall'obbligo per l'esportatore di beni e servizi di soddisfare normative tecniche nazionali divergenti, o dall'obbligo per le imprese di sottostare a legislazioni societarie differenti, o ancora dalla difficoltà di entrare nei mercati protetti degli appalti pubblici; barriere fiscali, rappresentate principalmente dalle differenze tra Stati membri nelle aliquote dell'IVA e delle accise (Morrone A., 2007).

⁹⁴ Nel Preambolo dell'Atto Unico Europeo gli Stati membri affermano di "promuovere insieme la democrazia, basandosi sui diritti fondamentali sanciti dalle costituzioni e dalle leggi degli Stati membri, dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dalla Carta sociale europea, in particolare la libertà, l'eguaglianza e la giustizia sociale".

⁹⁵ Röss G., *Parlamentarismo e democrazia in Europa : prima e dopo Maastricht*, Guida, Napoli, 1999.

⁹⁶ L'art.158 dell'Atto Unico Europeo riporta che " per promuovere uno sviluppo armonioso della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare, la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali".

una radicale riforma dei Fondi Strutturali, che riguardasse obiettivi, procedure e risorse finanziarie: un accordo concernente la riforma del bilancio comunitario, ormai insufficiente a far fronte alle nuove esigenze⁹⁷. L'Atto Unico Europeo, tuttavia, non riesce a colmare alcuni passaggi complicati del processo di integrazione, per far fronte ai quali, ancora prima che l'Atto entrasse in vigore, viene presentato al Parlamento Europeo il Pacchetto Delors, con cui si avviò una riforma per alleviare le pressioni economiche che si erano materializzate sulle aree economiche in ritardo di sviluppo, a seguito della realizzazione del Mercato Unico. Il Pacchetto Delors infatti fissò la spesa per i Fondi Strutturali allo 0,29% del PIL UE⁹⁸. Vi era l'intenzione di consolidare gli strumenti comunitari già esistenti e di crearne di nuovi, trasferendo quindi la "politica di coesione" dalle mani degli Stati a quella delle istituzioni comunitarie e, in primo luogo della Commissione, che ne è la principale promotrice ed esecutrice. Con il Pacchetto Delors vengono fissate le linee di indirizzo della politica regionale in Europa, dando vita ai principi che ancora oggi rappresentano il fulcro degli interventi strutturali, sintetizzabili in:

- Concentrazione degli aiuti sulle Regioni in ritardo di sviluppo, che comporta la definizione di cinque obiettivi prioritari, da realizzare attraverso programmi di sviluppo;
- Organizzazione degli specifici problemi in priorità o obiettivi⁹⁹;

⁹⁷ Fabbrini S., Morata F., *L'Unione Europea - Le politiche pubbliche*, Laterza, Bari, 2002.

⁹⁸ Cuzzola V., Petrulli M., *Le fonti di finanziamento degli enti locali*, Halley Editrice, Macerata, 2005.

⁹⁹ Si parla di principio di programmazione, che comporta l'introduzione generalizzata del metodo della programmazione pluriennale, che si articola in tre fasi: piani di sviluppo, quadro comunitario di sostegno e forme di intervento. Inizialmente è lo Stato membro che individua piani di sviluppo relativi a ciascun obiettivo, stabiliti al livello geografico appropriato e che costituiscono la base su cui, successivamente, la Commissione, con il concerto delle autorità nazionali, stabilisce per ogni obiettivo il relativo QCS, che definisce i grandi assi prioritari e precisa il contributo delle risorse comunitarie, in combinazione con le risorse nazionali e regionali. Gli Stati membri presentano poi domande di contributo relative alle forme di intervento prescelte (programmi operativi, sovvenzioni

- Principio del partenariato: le azioni della politica regionale devono essere intraprese sotto la comune responsabilità dello Stato membro e dell'Unione Europea;
- Principio dell'addizionalità: gli aiuti comunitari sono intesi come misure addizionali a quelle statali, non sostitutive.

Con l'individuazione delle priorità di intervento, i cosiddetti "obiettivi", l'Unione Europea intende dare regole comuni per gli interventi strutturali, e linee guida per le misure di *policy* per lo sviluppo che gli Stati membri devono seguire per i rispettivi Piani regionali¹⁰⁰. Ciò consentì alla Commissione Europea di raddoppiare gli stanziamenti a favore dei Fondi strutturali e di procedere a una prima periodizzazione della programmazione relativa al loro utilizzo, che è quella che ricade negli anni 1989-1993. Con l'AUE e con la riforma del 1988, gli Stati Membri riconoscono che, la coesione economica e sociale all'interno della Comunità, è una parte essenziale del completamento del Mercato Unico giacché il perdurare o l'aggravarsi delle disparità può metterne a repentaglio la realizzazione. La riforma dei fondi strutturali, secondo Leonardi, è stata guidata dal "desiderio di realizzare il progetto iniziale dei padri fondatori, quello cioè di una integrazione che andasse al di là della creazione di un'area di libero scambio"¹⁰¹.

Secondo un'altra teoria invece, la riforma dei Fondi non è altro che "la consacrazione ufficiale della politica regionale, della linea d'azione intrapresa dalla Comunità già negli anni '70, ma che trova, nell'AUE prima e nel Trattato di Maastricht dopo, una esplicita base giuridica, una riorganizzazione e un rafforzamento".

La riforma del 1988, dunque, non avrebbe avuto altro scopo se non quello di razionalizzare quanto già accadeva a livello di politiche

globali, regimi di aiuti): tali interventi operativi devono venire adottati formalmente dalla Commissione Europea.

¹⁰⁰ Rotilio A., Alfano F., Raschella S., *I Fondi Strutturali e le politiche del territorio*, Halley, Macerata, 2006

¹⁰¹ Leonardi R., *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 1998.

regionali¹⁰². Il concetto di coesione economica, come ricorda Monti, riportando nel suo testo una citazione del Parere sulla Coesione economica e sociale del Comitato Economico e Sociale¹⁰³, implica l'idea del riequilibrio come riavvicinamento dei redditi disponibili, delle strutture economiche e sociali, dei sistemi di welfare e delle politiche industriali¹⁰⁴. La prima riforma dei Fondi Strutturali quindi stabilì cinque obiettivi ritenuti prioritari, che in ambito comunitario dovevano essere perseguiti;

- 1) Promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo, affinché possano integrarsi completamente nello spazio comunitario (Area: Mezzogiorno) - (Fondi: FESR, FSE, FEAOG);
- 2) Riconvertire le regioni industriali in declino, aiutandole ad orientarsi verso nuove attività (Area: numerosi comuni del Centro-Nord) - (Fondi: FESR, FSE);
- 3) Lottare contro la disoccupazione di lunga durata (Area: tutto il territorio nazionale) - (Fondi: FSE);
- 4) Facilitare l'inserimento professionale dei giovani (Area: tutto il territorio nazionale) - (Fondi: FSE);
- 5) Promuovere un più veloce adattamento delle strutture di produzione agricola (obiettivo 5a); favorire lo sviluppo delle zone rurali con basso livello di sviluppo socio-economico (obiettivo 5b) (Area: alcuni comuni del Centro-Nord) - (Fondi: FSE, FEAOG - orientamento).

Inoltre il processo è stato condotto anche secondo il principio della *partnership*, intesa come azione di concertazione tra la Commissione Europea, gli Stati membri e le autorità competenti, operative sia a livello locale che regionale.

¹⁰² Guizzi V., *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000.

¹⁰³ Comitato Economico e Sociale, parere su "Coesione Economica e Sociale", in GUCE C/21/4/1992.

¹⁰⁴ Monti L., *I Fondi strutturali per la coesione europea*, Edizioni SEAM, Roma, 1996.

1.2.3 Dall'Atto Unico alla riforma del 1993

Pochi anni dopo la firma dell'Atto Unico Europeo si fa un altro passo avanti verso l'integrazione, con l'istituzione dell'Unione economica e monetaria (UEM), comprendendo che la realizzazione del mercato unico sarebbe stata impossibile senza una moneta comune.

Il primo *step* verso l'integrazione monetaria fu la firma del Trattato di Maastricht, noto anche come Trattato sull'Unione Europea. Con questo atto i dodici paesi membri della vecchia comunità istituivano tra di loro un'Unione Europea (UE), che non si sostituiva alla Comunità esistente (formata dalla CECA, la CEE e l'EURATOM), ma vi si sovrapponeva e contemporaneamente si fondava sulle tre componenti stesse¹⁰⁵.

Vennero sancite tre tipologie di norme, legate ai tre pilastri della nuova Unione:

- Primo pilastro: Dimensione comunitaria, disciplinata dalle disposizioni previste dal Trattato istitutivo della CE (Cittadinanza dell'Unione, politiche comunitarie, unione economica e monetaria, ecc);
- Secondo pilastro: politica estera e di sicurezza comune (Pesc), retta dal Titolo V del Trattato sull'UE;
- Terzo pilastro: Cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni (GAI).

Questo nuovo avanzamento dell'integrazione, ripresentò il problema delle aree più arretrate della Comunità, poiché l'applicazione dei c.d. criteri di Maastricht¹⁰⁶, stabiliti dall'art. 109J

¹⁰⁵ Carlucci F., Cavone F., *La grande Europa. Allargamento, integrazione, sviluppo*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

¹⁰⁶ Inflazione non superiore all'1,5 % della media dei tre Stati con i risultati migliori; disavanzo del bilancio pubblico inferiore al 3 % del PIL nazionale; debito pubblico non superiore al 60% del PIL nazionale; tassi di interesse a

(ora art. 121, CE) del Trattato CE e dal Protocollo n. 21107 allegato al Trattato stesso, il cui rispetto era necessario per l'ingresso nell'UEM, richiedevano un maggiore controllo della spesa pubblica e la perdita del tasso di cambio come strumento di aggiustamento del disavanzo. Rappresentavano quindi un importante limite al trasferimento delle risorse da parte dei governi alle aree più svantaggiate, ed in questo scenario prende forma la seconda riforma dei Fondi Strutturali.

Il Trattato di Maastricht ha introdotto delle novità importanti come l'istituzione del Comitato delle Regioni e del Fondo di Coesione e una nuova riforma di bilancio che ha aumentato le risorse a disposizione della politica regionale. Nel periodo 1994-1999, che è quello della programmazione che segue la seconda riforma, sono state messe a disposizione dei fondi, risorse pari a 141 miliardi di ecu, cioè quasi un terzo del bilancio totale e oltre il doppio delle risorse messe a disposizione per il periodo precedente¹⁰⁸. Gli obiettivi cui i fondi erano destinati passano, dai cinque precedenti a sette, in quanto viene aggiunto un sesto obiettivo (l'obiettivo 5 si componeva di una lettera a e di una lettera b). Inoltre si amplia notevolmente la sfera di azione comunitaria, attraverso l'attivazione di politiche quali la sanità pubblica, la protezione dei consumatori, le reti transeuropee, le industrie, la cooperazione allo sviluppo con i Paesi terzi. Nel 1993, vennero adottati dal Consiglio i nuovi regolamenti, atti a disciplinare il funzionamento dei Fondi strutturali. Se ne istituì anche uno nuovo dedicato alla pesca: lo Strumento finanziario di orientamento per la pesca (SFOP). Venne rafforzato ulteriormente anche il principio di corresponsabilità (c.d. *partnership*), che doveva permeare tutta la procedura di erogazione delle risorse, dalla programmazione alla valutazione ex-post. Così la prima riforma è da ricondursi alla volontà

lungo termine non superiori al 2% rispetto a quelli con i migliori risultati; rispetto dei limiti di fluttuazione dello SME per almeno due anni.

¹⁰⁷ Protocollo n. 21, sui criteri di convergenza di cui all'art. 121 (109 J) del Trattato che istituisce la Comunità europea, 1992.

¹⁰⁸ Monti L., *I Fondi strutturali per la coesione europea*, Edizioni SEAM, Roma, 1996.

degli Stati europei di realizzare il Mercato Unico, la seconda è legata alla creazione dell'Unione Economica e Monetaria, e la terza alla prospettiva di allargamento dell'UE ai Paesi dell'Europa orientale.

1.2.4 La riforma del 1999

Nel giugno 1997 viene firmato il Trattato di Amsterdam, che riporta linee innovative in direzione di un processo di rafforzamento dell'Unione Europea, tracciando nuove disposizioni in materia di politiche di libertà, sicurezza e giustizia, compresa la nascita della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, anche in vista dell'adesione dei nuovi membri dell'est. Tuttavia il processo viene accelerato dal Documento di 1300 pagine che da un forte risalto alla politica di coesione: Agenda 2000, che sottolinea l'esigenza di un uso più sinergico tra i diversi fondi, punta ad una maggiore concentrazione delle risorse, che devono coinvolgere percentuali di popolazione più limitate, per produrre un maggiore impatto, sollecita una elaborazione più approfondita delle strategie da adottare e la definizione di obiettivi più precisi, richiede che le diverse istituzioni e le parti sociali siano più strettamente associate al percorso programmatico, raccomanda che i finanziamenti costituiscano un impegno aggiuntivo e non sostitutivo degli interventi nazionali.

Si tratta di un documento sul futuro politico e finanziario dell'Unione Europea, che dedica largo spazio al tema dell'allargamento. Si articola in tre parti:

1. Il futuro delle principali politiche comunitarie;
2. Le prospettive finanziarie dell'Unione Europea per gli anni 2000 – 2006;
3. L'allargamento dell'Unione Europea¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Caudo G., Piccinato G., *Territori d'Europa- L'ampliamento dell'UE: prospettive e limiti per le politiche della città, del territorio e dello sviluppo locale*, Alinea, Firenze, 2004.

Nello specifico le finalità di Agenda 2000 sono legate a esigenze profondamente sentite a livello europeo¹¹⁰:

- maggiore attenzione alle pari opportunità e una migliore qualità della vita in aree e regioni sfavorite;
- garanzia di trasmettere alla prossima generazione un ambiente che comincia appena a riprendersi dai danni e dalla degradazione subiti in passato;
- disponibilità di un'ampia gamma di generi alimentari di alta qualità che possano essere consumati senza rischi e prodotti a prezzi competitivi, garantendo al tempo stesso redditi ragionevoli agli agricoltori;
- gestione responsabile ed efficiente delle finanze dell'Unione garantendo, a livello comunitario, lo stesso rigore di bilancio applicato negli Stati membri¹¹¹.

Si raggiunge l'accordo sulle prospettive finanziarie per il periodo 2000 – 2006, con una riduzione drastica della popolazione ammessa agli aiuti strutturali, e l'introduzione del cosiddetto *phasing out* per alcune regioni, in modo da garantire un'esclusione più morbida dai benefici. Contemporaneamente, ci si pone l'obiettivo della semplificazione del meccanismo di gestione dei fondi, un maggiore decentramento nell'esecutività ed una più chiara ripartizione delle responsabilità. Si introduce il tetto massimo agli aiuti dei Fondi Strutturali al 4% del PIL di un paese, proprio per contenere problemi di assorbimento da parte degli Stati membri. In altri termini, con la riforma del 1999 e le prospettive finanziarie del 2000-2006, i Fondi Strutturali, pur assumendo un ruolo mai visto quanto ad attenzione dell'opinione pubblica, per la prima volta diminuiscono, sia in termini

¹¹⁰ Secondo Morata nel documento Agenda 2000 la Commissione Europea ha concepito una strategia volta non solo ad estendere le frontiere dell'Unione, attraverso il suo allargamento verso Est, ma anche a modernizzare le politiche comunitarie fondamentali, ed in particolare a rafforzare la crescita, la competitività e l'occupazione.

¹¹¹ Libretto informativo redatto dalla Commissione Europea "Agenda 2000 – Rafforzare ed ampliare l'Unione Europea".

assoluti che relativi¹¹². In sintesi, il percorso dell'Unione Europea fino a tal momento viene scandito da tre momenti cruciali:

1. L'unificazione monetaria del gennaio 1999;
2. La riforma per i Fondi Strutturali per il periodo 2000 – 2006;
3. L'allargamento a nuovi paesi¹¹³.

1.3 I Fondi Strutturali

L'Unione Europea si è impegnata sempre in una politica regionale di coesione economica e sociale, ritenendo basilare, nel processo di integrazione tra gli Stati membri, attivarsi per appianare le differenze tra i livelli di sviluppo delle singole realtà territoriali. Uno degli strumenti fondamentali, con cui sono stati perseguiti tali obiettivi, è rappresentato dai Fondi strutturali, che nel tempo sono stati oggetto di definizioni e regolamentazioni diverse, in base alle esigenze che di volta in volta l'Unione Europea ha ritenuto importanti affrontare, e delle riflessioni circa le esperienze passate per migliorarne l'efficace utilizzo. Tuttavia, nonostante i buoni propositi, è innegabile che si registra un significativo ritardo nell'attuazione di politiche di sviluppo connesse a tali risorse finanziarie, da parte di molte regioni italiane e del Mezzogiorno in particolare.

1.3.1 Excursus sui fondi strutturali europei

Appare opportuno introdurre il tema dei fondi strutturali con una analisi delle tappe storiche che ne hanno segnato la nascita, per poi approfondirli successivamente con un focus per competenze ed ambito di intervento. Il Trattato di Roma del 1957 prevedeva la creazione di

¹¹² Pittella G., *L'Europa indispensabile. Tra spinte nazionalistiche e mondo globalizzato*, Donzelli, Roma, 2009.

¹¹³ Cafiero S., *La questione meridionale nella prospettiva dell'UE*, Rivista Economica del Mezzogiorno, 4/1997, dicembre, Il Mulino, Bologna, 1997.

un solo fondo, ovvero il Fondo Sociale Europeo (FSE), destinato a promuovere l'occupazione e a favorire la circolazione dei lavoratori sul territorio comunitario¹¹⁴. Nel 1962, in occasione dell'accordo sulla Politica agricola comune, la Comunità ha istituito il Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e di Garanzia, per finanziare e incentivare la produzione agricola, e nel 1964 il FEAOG è stato suddiviso in due sezioni: «garanzia» e «orientamento». La prima era orientata a finanziare la Politica Agricola Comune (PAC), e la seconda il sostegno allo sviluppo rurale, compresi gli interventi per un adeguamento infrastrutturale del settore. E' divenuto operativo solo nel 1965. Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) invece venne istituito nel 1975, come strumento volto a ridurre le disparità tra le regioni. La regolamentazione del fondo venne rivista già nel 1979, con l'introduzione del fattore "occupazione": l'erogazione dei contributi veniva subordinata alla creazione o al mantenimento dei posti di lavoro. Nel 1984 poi è stato oggetto di una seconda revisione, per rafforzare il principio dell'addizionalità¹¹⁵, per cui non doveva operare direttamente, ma come strumento di sostegno alla politica regionale elaborata dai singoli Stati membri¹¹⁶.

Il FESR rappresentava il principale fondo strutturale, contribuendo al rafforzamento del potenziale economico delle regioni attraverso il cofinanziamento di investimenti infrastrutturali e nei settori produttivi, nonché di azioni che miravano allo sviluppo endogeno delle regioni¹¹⁷. Lo Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) come fondo autonomo è stato istituito solo

¹¹⁴ Pavan Woolfe L., *Il Fondo Sociale Europeo nello sviluppo italiano*, Seam, Formello, 1998.

¹¹⁵ Con il principio dell'addizionalità l'intervento finanziario comunitario veniva qualificato come complementare a quello dei livelli di governo, statale e regionale, degli Stati membri. La Commissione Europea infatti intendeva vigilare sulla messa a disposizione di un volume non indifferente di risorse finanziarie comunitarie, destinate a un numero limitato di regioni.

¹¹⁶ Funaro E., *I fondi strutturali 2000 - 2006. Programmi e prospettive*, Rubbettino, Catanzaro, 2003.

¹¹⁷ Bruzzo A., Domorenok E., *La politica di coesione nell'Unione europea allargata: aspetti economici, sociali e territoriali*, Unifeppress, Ferrara, 2009.

nell'ambito della seconda riforma, nel 1993, in quanto originariamente il settore della pesca era considerato uno dei comparti in cui si articolava la Politica Agricola Comune (PAC), disciplinata quindi dall'art. 38 del Trattato CEE¹¹⁸. A livello comunitario quindi gli interventi rivolti a gli Stati membri si articolavano attraverso i quattro Fondi Strutturali (FSE, FESR, FEAOG sezione Orientamento, SFOP) e il Fondo di Coesione.

1.3.2 Gli obiettivi dei Fondi Strutturali

Per la programmazione 2000 – 2006 l'azione dei Fondi Strutturali è rivolta al conseguimento di tre obiettivi prioritari:

Obiettivo 1

Crescita economica e adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo. Il 70% delle risorse finanziarie (135,9 miliardi di euro per il periodo 2000-2006) sono destinate alle regioni in ritardo sul processo di sviluppo e che hanno un Pil inferiore al 75% della media dell'Unione Europea. Circa il 22% della popolazione dell'Unione Europea vive in 50 regioni che beneficiano di questi fondi, concessi per migliorare le infrastrutture primarie e favorire gli investimenti delle imprese. In Italia le regioni obiettivo 1 individuate furono sette: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, Sicilia, Molise (in sostegno transitorio). I Fondi Strutturali interessati da questo obiettivo corrispondono a: FESR, FSE, FEOGA, SFOP.

Obiettivo 2

Favorire la riconversione economica e sociale delle zone con

¹¹⁸ L'art 38 del Trattato CEE, ora art. 32 del Trattato C.E. co.1 recita "Il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti".

difficoltà strutturali. L'1,5% del bilancio va ai contributi per la riconversione socio-economica di alcune aree dell'Unione Europea con problemi strutturali, dove risiede pressappoco il 18% della popolazione. I Fondi Strutturali interessati da questo obiettivo corrispondono a: FESR, FSE, FEOGA, SFOP.

Obiettivo 3

Favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione, occupazione.

Il 12,3% del bilancio è destinato all'adattamento e alla modernizzazione dei sistemi scolastici e formativi, nonché a promuovere l'occupazione nelle regioni che non rientrano nell'Obiettivo 1.

Le risorse finanziarie per il conseguimento di tale obiettivo provengono esclusivamente dal Fondo Sociale Europeo. I fondi strutturali ineriscono al bilancio dell'Unione Europea, ma per la loro modalità di spesa coinvolgono sia la Commissione Europea, che i Governi nazionali e locali degli Stati membri. Esistono inoltre quattro iniziative comunitarie, gestite dalla Commissione Europea, e completamente svincolate sul piano operativo dai governi degli Stati membri, con un volume di risorse finanziarie che corrisponde al 5,35% dei Fondi Strutturali. Le iniziative comunitarie sono concepite autonomamente dalla Commissione, rispecchiano la posizione comunitaria in materia di scelte ed orientamenti di sviluppo, e “contribuiscono alla realizzazione di innovazioni grazie alla sperimentazione di nuove impostazioni che possono, in seguito, divenire parte integrante del quadro comunitario di sostegno”¹¹⁹.

Tali iniziative promuovono:

- La cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (INTERREG III);

¹¹⁹ Commissione delle Comunità Europee, *Quarta relazione dell'attività della Commissione in materia di politica d'impresa*, 7 gennaio 1994, pag. 84.

- Lo sviluppo sostenibile di città ed aree urbane in crisi (URBAN II);
- Lo sviluppo rurale attraverso iniziative locali (LEADER+);
- La lotta contro ogni forma di disuguaglianza e discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro (EQUAL)¹²⁰.

¹²⁰ Rotilio A., Alfano F., Raschella S., *I Fondi Strutturali e le politiche del territorio*, Halley, Macerata, 2006.

CAPITOLO SECONDO

Procedure e strumenti per lo sviluppo

2.1 I termini della ricerca

Il presente lavoro avanza l'ipotesi che il vincolo per lo sviluppo sociale ed economico di un territorio, inteso come il bene comune per eccellenza¹²¹, è rappresentato dal funzionamento della Pubblica Amministrazione Locale.

In particolare nell'articolazione dell'analisi si possono individuare parole chiave, che costituiscono anche le linee guida che hanno condotto l'analisi, che parte dall'idea di sviluppo del Mezzogiorno, passa per gli strumenti previsti in ambito comunitario per il potenziamento di politiche e programmi rivolti al territorio, fino a giungere ad esempi virtuosi delle modalità di implementazione della spesa pubblica. Tali parametri caratterizzano il buon esito di una azione politico-amministrativa, in termini di programmi e progetti portati a termini e di risultati concreti per la collettività. Appare utile fare un rimando alla tradizionale teoria delle tre "E"¹²², che ingloba i concetti di Efficienza, Efficacia ed Economicità.

Volendo fornire una illustrazione ai tre concetti, si può dire che

¹²¹ Secondo Magnaghi " il territorio deve essere considerato bene comune in quanto esso costituisce l'ambiente essenziale alla riproduzione materiale della vita umana e al realizzarsi delle relazioni socio culturali e della vita pubblica. Territorio non è quindi soltanto il suolo o la società ivi insediata, ma il patrimonio (fisico, sociale e culturale) costruito nel lungo periodo, un valore aggiunto collettivo che troppo spesso viene distrutto, in nome di un astratto e troppo spesso illusorio sviluppo economico di breve periodo, finalizzato alla competizione sul mercato globale. Mettere al centro delle politiche pubbliche il bene comune "territorio" consente di perseguire la dimensione qualitativa, non solo quantitativa, dei singoli beni che lo compongono.

Magnaghi A., *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze, 2007.

¹²² L'importanza di monitorare l'andamento della Pubblica Amministrazione è sancito dal decreto legislativo 267/2000, che introduce il controllo di gestione come strumento per garantire: la realizzazione degli obiettivi programmati; la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche; l'imparzialità ed il buon andamento della Pubblica Amministrazione; la trasparenza dell'azione amministrativa. Il controllo di gestione è definito come "la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi" (art. 196, comma 2, T.U.E.L. 267/2000).

l'efficienza¹²³ è riferita alla qualità delle risorse impiegate nella produzione del servizio, l'efficacia si rifà al rapporto tra utilizzazione e offerta del servizio e l'economicità ai costi ed ai correlativi benefici per unità di servizio prodotto¹²⁴. Una adeguata valutazione dell'erogazione del servizio e dell'operato dell'Istituzione che se ne occupa, non può prescindere dalla considerazione di tutti e tre gli elementi. Non basta infatti garantire ai destinatari del servizio l'effettiva disponibilità dello stesso, ma con l'efficacia si analizza il rapporto tra ciò che si è effettivamente realizzato e quanto si sarebbe dovuto realizzare sulla base di un piano o di un programma¹²⁵. Si può dire che l'efficacia assume valenza differenziata: analizza il valore di un servizio/prodotto dal punto di vista sia qualitativo che quantitativo, classificandosi come "efficacia gestionale", o si rivolge ad un parametro diversificato di indagine, di tipo "sociale", misurando la capacità del servizio di rispondere e/o modificare i bisogni e le istanze espressi dalla collettività¹²⁶. L'economicità infine viene considerata come la capacità di soddisfare in modo adeguato i bisogni considerati di pubblico interesse dalla comunità di riferimento, è un concetto con cui si intende fare riferimento alla realizzazione contestuale dell'efficienza e dell'efficacia¹²⁷. Bisogna inoltre tenere in considerazione il ruolo di servizio che la Costituzione attribuisce all'amministrazione, quale processo programmatorio volto al risultato, in quanto azione amministrativa da finalizzare al soddisfacimento

¹²³ Autorevole dottrina riconosce nell'art. 97, 1° comma Cost., il precetto fondamentale del sistema costituzionale di attribuzione e distribuzione della funzione organizzativa della pubblica amministrazione. La disposizione, infatti, attraverso l'affermazione del principio di buon andamento - coincidente con l'efficienza - sancisce il potere di auto-organizzazione dell'amministrazione.

¹²⁴ Pedussia A., *Il controllo economico negli enti locali da parte dei revisori ex. Art 57 L.141/90*, in "Amministrazione e Finanza" n.73/91.

¹²⁵ D'Amico R., *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi. La pubblica amministrazione e la sua scienza*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

¹²⁶ Filosa Martone R., *La produzione nelle aziende di servizi pubblici*, Cedam, Padova, 2007.

¹²⁷ Cavalieri E., *Le operazioni che caratterizzano l'attività di impresa*, in E. Cavalieri, R. Ferraris Franceschi, *Economia aziendale* vol. 1, Giappichelli, Torino, 2005.

delle istanze del cittadino¹²⁸. La ricerca condotta e presentata in questa sede scandaglia tutti e tre i concetti che rappresentano gli *asset* per un corretto operato della Pubblica Amministrazione Locale nei confronti dei cittadini, con un occhio attento alla sinergia locale/internazionale. Il piano locale tuttavia viene messo in correlazione con il livello internazionale, o più propriamente comunitario, in quanto si intende misurare i livelli di efficienza, efficacia ed economicità raggiunti e garantiti dal Mezzogiorno d'Italia nell'utilizzo dei fondi che l'Unione Europea ha messo a disposizione per la programmazione territoriale.

In particolare si vuole dimostrare che una corretta gestione della macchina amministrativa è garantita da un modello organizzativo efficiente ed efficace¹²⁹. Ovviamente la programmazione regionale è diversificata da regione a regione, in quanto l'azione messa in campo dalla componente istituzionale è condizionata dalle norme e dalle reti di impegno civile, con differenze legate anche al capitale sociale che contraddistingue ogni singola realtà territoriale¹³⁰. Secondo Putnam l'inefficienza delle istituzioni politiche locali del Mezzogiorno d'Italia, rispetto a quelle settentrionali, può essere spiegata a partire dal più basso livello di *civiness* (virtù civica) diffusa tra la popolazione meridionale. A sua volta riconducibile alla divaricazione tra le traiettorie storiche delle due parti del paese, influenzata dal sistema feudatario, più chiusa e concentrata sulle relazioni verticali l'area meridionale, più aperta e orientata a sviluppare le relazioni orizzontali l'area settentrionale, perché così abituata dal civismo

¹²⁸ G. Pastori, *Pluralità e unità nell'amministrazione*, in *Democrazia e amministrazione*, Scritti in ricordo di V. Bachelet, Roma, 1987, pag. 99 e ss.

¹²⁹ Il controllo di gestione è "la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e la qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità nell'attività di realizzazione degli obiettivi" - art. 39, comma 2, del D. Lgs. n. 77/1995, "Bassanini 1".

¹³⁰ Putnam R.D. , *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

sedimentato dal tempo delle repubbliche cittadine¹³¹. E' importante focalizzare l'analisi sulle modalità con cui l'Unione Europea ha convogliato risorse finanziarie verso il Mezzogiorno d'Italia, e sul rapporto tra identità europea e *governance* territoriale. Nel capitolo precedente, condotto con un approccio storico – sociale, sono stati forniti alcuni cenni sull'iter e le procedure che hanno permesso alla Commissione Europea di offrire opportunità al territorio, mediante i Fondi Strutturali. In questa fase del lavoro di ricerca si intende approfondire maggiormente le modalità ed i processi con cui tali risorse finanziarie sono state convogliate verso un ristretto gruppo di regioni.

2.1.1 La nuova programmazione

E' opportuno avviare una riflessione critica sull'esperienza dei Fondi Strutturali, in cui si riscontrano problematiche diverse connesse ad aspetti istituzionali, quali la presenza o meno di una capacità di definizione e successivamente di gestione dei programmi di sviluppo, da parte delle Amministrazioni pubbliche locali, ad aspetti inerenti ai temi tipici della *public choice*, come la rispondenza dell'azione pubblica alle preferenze dei cittadini o di gruppi portatori di interessi collettivi, ad aspetti di architettura istituzionale e modalità di governo dell'azione pubblica¹³². L'unità organizzativa al centro del presente lavoro di ricerca è la Regione. Si parte dall'idea che le regioni sono diventate il centro dell'azione di programmazione e gestione della spesa strutturale, ed operano all'interno di un sistema che le vede interagire con livelli a monte (lo Stato e l'Unione Europea) ed a valle (gli Enti Locali). Il lungo processo che alla fine degli anni Novanta conduce alla definizione di una nuova politica regionale – battezzata

¹³¹ Pendenza M., *Il capitale sociale in Italia, ovvero dell'incommensurabilità dei paradigmi*, in Quaderni di teoria sociale, 10/2010.

¹³² Bugarani M., Bonetti A., *Politiche regionali e fondi strutturali*, Rubbettino, Catanzaro, 2005, pag. 9.

alla sua nascita con il nome “nuova programmazione” – scaturisce da più fattori. Il più antico è la crisi ormai più che ventennale dell’intervento straordinario. La degenerazione clientelare ne aveva eroso, fino a dissolverli, il connotato strategico e il senso di missione; l’intervento era giunto a svolgere funzioni in buona misura assistenziali surrogando in ciò la componente ordinaria della spesa pubblica in favore del Sud e generando un disincentivo crescente all’attività imprenditoriale. Nel 1992 questo processo involutivo si incrocia con la drammatica crisi che investe la finanza pubblica e più in generale la rappresentanza politica nel paese; ne segue la liquidazione definitiva dell’intervento straordinario e delle sue strutture operative come modalità di intervento per il Sud; il patrimonio tecnico formato dalla Cassa – sovente di buon livello – viene disperso nelle amministrazioni pubbliche¹³³.

I *policy makers* italiani si rendono conto che le regole del gioco europee non consentono alcuna forma di intervento non concordata con l’Unione, anzi risulta impossibile ipotizzare un utilizzo efficiente dei contributi comunitari senza reimpostare dalle basi tutta la politica per le aree svantaggiate. Si assiste ad una progressiva integrazione tra misure comunitarie - in primis i Fondi Strutturali – e la politica regionale italiana. Si decide per la prima volta di porre fine al contrasto con l’Unione Europea, avviandosi a rimuovere i molti e stratificati ostacoli sorti con Bruxelles. Per la prima volta, infine, diversi provvedimenti si prefiggono, in un arco di tempo assai limitato, di dare organicità, nuovi strumenti, ed un’impostazione fortemente orientata all’uso dei Fondi Strutturali, ad un quadro normativo fino ad allora accidentato¹³⁴. Secondo una parte della dottrina il superamento dell’intervento straordinario e la nuova

¹³³ Cannari L., Magnani M., Pellegrini G., *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell’ultimo decennio*, in Banca d’Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, luglio 2009.

¹³⁴ Gumina A., *Profili di integrazione tra Fondi strutturali europei e politiche economiche per il Mezzogiorno*, in Rivista economica del Mezzogiorno 3/2001, Il Mulino, Bologna, pagg. 437 – 439.

organizzazione di governo preposta all'azione per le aree depresse, fa venir meno ogni diversificazione a livello di governo, in funzione di una sistematica azione di intervento in favore delle aree arretrate. Si tratta di proposte per lo più inadeguate ad eliminare il rischio di pervenire ad una sovrapposizione delle politiche di sviluppo con le politiche di coesione, misconoscendo le condizioni peculiari della politica di sviluppo delle aree in ritardo strutturale nell'ambito dei problemi generali della coesione economico-sociale, con vantaggio delle aree meno bisognose di interventi di sviluppo. Secondo tale dottrina gli interventi destinati ad assicurare il perseguimento, da parte delle amministrazioni pubbliche ordinarie, di obiettivi di coesione nazionale conformi alle normali politiche da esse svolte nell'intero Paese, tenendo conto delle esigenze dei singoli territori e delle loro normali differenze, sono diversi da quelli resi necessari dal perseguimento di obiettivi di sviluppo che tengano conto delle speciali e straordinarie condizioni di alcune parti del territorio dello Stato, che coincidono con le aree del Mezzogiorno che rientrano nell'obiettivo 1 dell'Unione Europea.

Nascerebbe quindi il pericolo di situazioni di sovrapposizione delle necessarie politiche speciali di "sviluppo" con le politiche di ordinaria "coesione" interregionale¹³⁵. La nuova programmazione, come l'ha definita l'allora Ministro del Tesoro Ciampi, è sintesi di due politiche: quella regionale comunitaria (altrimenti detta di coesione o strutturale) e quella regionale nazionale (o per le aree sottoutilizzate). Si pone al centro di un ciclo di trasformazione del processo di integrazione economica e di convergenza reale seguito all'Atto Unico ed al Trattato di Maastricht¹³⁶. Secondo Ciampi la strada della nuova programmazione è fondata sulla attuazione di un metodo di selezione

¹³⁵ Claroni A., *Le politiche di sviluppo territoriale e la coesione economica e sociale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2000, Il Mulino, pagg. 1340 – 1341.

¹³⁶ Hoffmann A., *La nuova politica di sviluppo rurale*, FrancoAngeli, Milano, 2006, pag. 137.

delle priorità che si articola nel confronto tra idee - programma diverse, nella valutazione ex ante della fattibilità di queste idee nella verifica in itinere della loro attuazione e nella garanzia ai cittadini di poterne verificare gli effetti. A partire dal 1999, in occasione di una nuova riforma dei fondi strutturali, si è voluto da parte dell'Unione Europea un maggiore coinvolgimento degli Enti Locali in ogni fase della programmazione, attraverso strumenti legislativi che coinvolgessero il livello regionale. Il documento di base a livello europeo è rappresentato dal Quadro Comunitario di sostegno¹³⁷, approvato dalla Commissione europea, redatto in accordo con lo Stato membro interessato e con i rappresentanti degli Enti Locali¹³⁸. Quella che allora venne chiamata la nuova programmazione aveva l'obiettivo di definire una politica regionale in grado di superare le criticità emerse con l'intervento straordinario. Il nuovo modello di intervento poggia su cinque pilastri:

- 1) Aumento dell'offerta di servizi collettivi integrati e riduzione graduale degli incentivi;
- 2) Impostazione multilivello dell'azione, attribuendo ruolo di indirizzo, centro di competenza e controllo allo Stato centrale, un ruolo simile ma integrato con compiti di selezione dei progetti, alle Regioni, e lasciando al livello locale la proposta dei progetti;
- 3) Avvio di una strategia di *capacity building* in grado di migliorare le competenze e le conoscenze delle amministrazioni pubbliche;

¹³⁷ Nel Regolamento n. 1260/1999 del Consiglio Europeo del 21 giugno 1999, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee del 26 giugno 1999 viene riportato che il Quadro Comunitario di sostegno è "il documento approvato dalla Commissione, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del piano presentato dallo Stato membro e contenente la strategia e le priorità di azione dei Fondi e dello Stato membro, i relativi obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse finanziarie. Tale documento è articolato in assi prioritari ed è attuato tramite uno o più programmi operativi".

¹³⁸ Argene Valleri M., Caragnano S., *Appunti teorici e pratici di programmazione locale e regionale*, Franco Angeli, Milano, 2007, pag. 67.

- 4) Disseminazione della cultura della valutazione;
- 5) Estensione del partenariato economico e sociale anche alla fase attuativa, tanto a livello centrale che locale¹³⁹.

Con la riforma si prevedeva un regolamento generale dei Fondi Strutturali, insieme a regolamenti specifici per ciascun fondo. Gli obiettivi della riforma si concretizzano in:

- a) Miglioramento della efficienza degli strumenti strutturali, attraverso il rafforzamento della concentrazione, con un numero ridotto di obiettivi di politica strutturale e una ripartizione più chiara delle responsabilità, ispirando la gestione dei fondi ai principi di semplificazione, decentramento e flessibilità;
- b) Il mantenimento del livello di coesione economica e sociale;
- c) L'estensione dello sforzo di coesione ai futuri stati membri¹⁴⁰.

Con la nuova programmazione si passa da interventi di sostegno straordinari ad interventi di programmazione strutturale ed integrata, nonché all'attenzione al processo di trasformazione amministrativa, funzionale ed organizzativa della Pubblica Amministrazione. Tuttavia le aspettative generate intorno ad essa sono state eccessive, una tesi abbastanza recente afferma che non ha affatto contribuito a ridurre il persistente divario esistente tra il Nord ed il Sud del paese, finendo anzi per accrescere unicamente lo spreco di risorse pubbliche. Il dibattito sui risultati di tale politica vede da un lato i difensori della decentralizzazione dell'intervento *place based* e della responsabilizzazione dei soggetti locali privati e pubblici, e i sostenitori di un governo centrale dell'intervento dall'altro.

Intrecciata con questa divisione se ne manifesta un'altra, concernente il carattere discrezionale o automatico degli interventi.

In sintesi, il mancato successo di tale politica è evidente, sia in

¹³⁹ Brunetta R., *Sud: un sogno possibile*, Donzelli Editore, 2009, pag. 29.

¹⁴⁰ Rotilio A., Alfano F., Raschella S., *I Fondi Strutturali e le politiche del territorio*, Halley, Macerata, 2006, pagg. 30 – 31.

termini macroeconomici (obiettivi di crescita largamente disattesi nonostante l'elevato volume di spesa pubblica in conto capitale destinato al Sud) sia in termini di efficienza istituzionale. In particolare in relazione a quest'ultimo punto, il coinvolgimento degli attori pubblici locali nel disegno e nel governo degli interventi si sarebbe in realtà risolto in una moltiplicazione dei passaggi burocratici e delle reti clientelari con un vasto spreco di risorse pubbliche¹⁴¹. La nuova programmazione non solo non si è tramutata nella svolta auspicata per il riscatto del sud, ma ha avuto il duplice difetto di annullare la riduzione delle distanze tra l'economia meridionale e quella centro-settentrionale realizzatasi nel quarto di secolo circa della *golden age* e di relegare in un angolo la ricca elaborazione e la efficace strumentazione in dotazione delle politiche nazionali per il Mezzogiorno. Dopo questa fase, tuttavia, di fronte al riemergere di antichi problemi irrisolti e al manifestarsi di nuovi interrogativi sul destino dell'intero paese, anche in seguito alla crisi economica internazionale, si è tornato a guardare ai territori meridionali come un insieme unitario, che deve puntare a una nuova stagione di scelte impegnative, di non breve durata, per risollevarsi dallo stato di prostrazione in cui si trova¹⁴².

2.1.2 Il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno

Lo sviluppo del Sud Italia passa ancora per i livelli istituzionali, quando viene presentato a Bruxelles il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, che individua le macro-aree operative e funzionali sulle quali concentrare le scelte di investimento, pubbliche e private, con l'obiettivo di rendere più efficaci gli interventi, nella prospettiva di

¹⁴¹ Cannari L., Magnani M., Pellegrini G., *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, luglio 2009.

¹⁴² Lepore A., *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, in AA.VV., *Istituzioni ed Economia*, a cura di Andrea Leonardi, Bari, Cacucci Editore, 2011, pag. 108.

una crescita economica e sociale che consentisse la fuoriuscita dell'intero Mezzogiorno dalle aree più svantaggiate dell'Unione Europea. Già nel Rapporto di sintesi sugli "Orientamenti per il programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000 - 2006"¹⁴³ si tracciano le linee guida del successivo documento.

I risultati ottenuti negli anni Novanta confermano l'arresto del processo di convergenza del Mezzogiorno, già evidenziatosi nel decennio precedente. La lettura dei principali indicatori economici aggregati offre, in apparenza, pochi elementi di conforto¹⁴⁴.

Il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno viene costruito attorno ad alcuni principi di riferimento:

1. decentramento e valorizzazione delle responsabilità ai livelli locali di governo, con attuazione di un attivo partenariato istituzionale ed economico-sociale;
2. coerenza complessiva tra azioni previste nel PSM e politiche economiche perseguite in sede nazionale e comunitaria, con particolare riguardo alle azioni per la tutela della concorrenza e del mercato, alle politiche per il mercato del lavoro, alle politiche di pari opportunità e alle azioni per l'ammodernamento dell'Amministrazione pubblica;

¹⁴³ Rapporto di sintesi predisposto, in base alla Delibera CIPE 22.12.1998, dal Comitato nazionale per i fondi strutturali comunitari 2000-2006 a partire dai Rapporti interinali redatti (entro il 15 marzo 1999) dalle Amministrazioni centrali e dalle Regioni, in partenariato con le Autonomie locali e le parti economiche e sociali. Gli orientamenti vengono sottoposti all'approvazione del CIPE, previo parere della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata, per servire di base alla preparazione, entro l'estate, del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno e dei Programmi operativi, da sottoporre alla Commissione Europea.

¹⁴⁴ I dati Istat - Unioncamere relativi al 1997: a) l'occupazione si è fortemente ridotta (330 mila unità) fra il 1993 e il 1997 per poi riprendere in modo parziale e incerto: la disoccupazione è così fortemente cresciuta ed è oggi circa il doppio della media europea, pur in presenza di tassi di attività molto bassi (inferiori di dodici punti rispetto all'Europa) e di un'ampia diffusione del lavoro sommerso (circa un terzo del volume complessivo di lavoro nel settore privato, secondo l'Istat); b) il tasso di crescita è stato contenuto e anzi, nell'ultimo quinquennio, vicino allo zero, quasi un punto e mezzo al di sotto della già bassa media nazionale; c) la dipendenza dai trasferimenti esterni è rimasta elevata; d) l'incidenza percentuale dei costi burocratici sui costi aziendali è rimasta superiore di circa il 40% rispetto al resto d'Italia.

3. rafforzamento del processo di integrazione di tutte le fonti pubbliche di finanziamento disponibili, finalizzato a conseguire una programmazione finanziaria unica su base regionale e a rispettare il principio comunitario dell'addizionalità, attraverso la considerazione congiunta degli ordinari stanziamenti di bilancio per le diverse linee di intervento, di quelli nazionali a carattere aggiuntivo specificamente destinati alle aree depresse, nonché degli stanziamenti, sempre aggiuntivi, per il cofinanziamento nazionale dei Fondi strutturali comunitari. Ciò implica la necessità di integrazione delle politiche settoriali e trasversali e la loro contestuale attuazione, nel quadro delle Intese istituzionali di programma;
4. adozione del metodo e delle procedure di valutazione ex ante, della verifica e del monitoraggio delle diverse fasi attuative - come strumenti attraverso i quali, anche sulla base degli indicatori forniti dal sistema di monitoraggio finanziario, procedurale e fisico dei programmi, si attua il confronto e la scelta delle strategie e delle opzioni di sviluppo; si supporta la sorveglianza e si migliora la fase di attuazione dei programmi: si verifica il grado di conseguimento del sistema degli obiettivi di sviluppo;
5. individuazione di modalità atte a garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati nel nuovo contesto istituzionale: premialità, riprogrammazione, individuazione di strumenti idonei ad assicurare la realizzazione degli interventi programmati, ritenuti prioritari per lo sviluppo.¹⁴⁵

Il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno individua una forte inversione dei comportamenti politici del passato, grazie al decentramento amministrativo, la riduzione quantitativa dei

¹⁴⁵ Dal Programma di Sviluppo del Mezzogiorno, pagg. 45 – 46
http://www.dps.tesoro.it/documentazione/qcs/Piano_Sviluppo_Mezzogiorno/psm_30settembre99.pdf

trasferimenti accompagnata da un processo di selezione qualitativa degli investimenti. Il programma individua, come linee di indirizzo, un numero dettagliato di variabili di rottura, come obiettivi intermedi ed elementi “indicatori dell’efficacia dell’intervento pubblico nel generare i meccanismi endogeni dello sviluppo”.

Tali indicatori rappresentano le condizioni strategiche per migliorare le condizioni ambientali, sociali ed economiche del Mezzogiorno, la capacità di creare sviluppo ed occupazione, i punti critici di cambiamento:

- La capacità di esportare;
- Il grado di indipendenza economica;
- La capacità di attrazione di consumi turistici;
- L’intensità di accumulazione del capitale;
- La capacità di attrazione di investimenti esteri;
- La partecipazione della popolazione al mercato del lavoro;
- La capacità di offrire lavoro regolare;
- La capacità di sviluppo dei servizi sociali;
- La capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività;
- La capacità di sviluppo dei servizi alle imprese;
- La capacità di finanziamento;
- Le condizioni di legalità e di coesione sociale.

Le variabili riportate costituiscono veri e propri fattori di sviluppo, che sono collegati ad indicatori statistici, in grado di misurare l’efficacia delle politiche adottate, individuando obiettivi monitorabili, verificabili e di facile comprensione¹⁴⁶. Ci si chiede come mai i risultati delle politiche generali nel Mezzogiorno sono insoddisfacenti. Il motivo è duplice: esse risentono sia della peggiore qualità delle Amministrazioni pubbliche che operano in quel territorio sia del contesto ambientale meno favorevole (per esempio, in termini di

¹⁴⁶ Rotilio A., Alfano F., Raschella S., *I Fondi Strutturali e le politiche del territorio*, Halley, Macerata, 2006, pagg. 43 – 45.

minore produttività delle imprese, di un background familiare di minore stimolo all'apprendimento degli studenti, ecc.)¹⁴⁷. Inoltre il fenomeno della modesta crescita del Mezzogiorno è un problema in larga misura connesso con la debolezza del contesto economico italiano. Anche al netto dell'effetto paese (ovvero sottraendo alla crescita delle regioni meridionali quella media dell'intero paese) la performance del Mezzogiorno rimane però peggiore di quella delle regioni in ritardo di sviluppo della Germania (al netto del rispettivo effetto paese)¹⁴⁸.

2.1.3 Le linee guida della programmazione comunitaria

Nel testo attualmente vigente del Trattato istitutivo della Comunità Europea si individuano una serie di norme, nello specifico gli artt. 158 - 162 che, inseriti nella parte terza del Titolo XVII del Trattato, ineriscono alla disciplina e regolamentazione giuridica della "Coesione economica e sociale". La concreta realizzazione di tale disciplina si snoda in almeno tre momenti che risultano fortemente interconnessi, anche se sono completamente distinti da un punto di vista cronologico e logico. Il primo momento è caratterizzato da un forte protagonismo del livello nazionale, in quanto spetta agli Stati membri preoccuparsi di garantire un necessario coordinamento tra le rispettive politiche economiche. Il secondo momento è rappresentato da attività prevalentemente demandate alla competenza del livello comunitario.

Questo vale anche per il terzo momento, che acquista una connotazione più marcatamente operativa, traducendosi nella entrata

¹⁴⁷ Cannari L., Magnani M., Pellegrini G., *Quali politiche per il Mezzogiorno?*, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, giugno 2010.

¹⁴⁸ Cannari L., Magnani M., Pellegrini G., *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, luglio 2009.

in gioco dei Fondi a finalità strutturale, strumenti attuativi per eccellenza della politica comunitaria di coesione economica e sociale. Vi sono poi tre parole chiave che accompagnano la programmazione comunitaria: coesione, convergenza e integrazione.

La prima inerisce ad un obiettivo rilevante sia dal punto di vista economico che sociale, in ottemperanza a quanto riportato nel Trattato. La convergenza corrisponde invece alla metodologia da adottare per raggiungere la coesione; essa richiede un rafforzamento dell'apparato politico – istituzionale dell'Unione Europea, per garantire l'effettiva eliminazione delle disparità socio - economiche.

Analizzando il sistema nella sua interezza, vi è un fattore generale che incide su tutte le altre possibili cause di inefficacia del sistema, che corrisponde alla scarsa capacità di spesa delle amministrazioni pubbliche nella gestione dei contributi comunitari, oltre alle carenze programmatiche del livello istituzionale.

La riforma dei Fondi Strutturali si è orientata al processo di apprendimento da parte delle amministrazioni centrali e regionali, configurandosi come estremamente innovativa negli obiettivi e nelle forme. Si parla di *governance* multilivello, configurata tra le aree interessate alla attuazione della politica di coesione, per una rispondenza efficace alle esigenze della comunità territoriale. Su di essa si fondano la natura stessa della politica di coesione e il sistema dei Fondi Strutturali, una collaborazione tra i vari livelli amministrativi, in particolare un filo diretto fra l'Unione e le Regioni, al fine di attuare nel modo migliore possibile le politiche comunitarie e facendo sì che queste siano concepite secondo esigenze concrete.

Si deve favorire la partecipazione alle scelte dell'Unione Europea da parte delle singole realtà amministrative locali, costruendo nel contempo nuovi soggetti e procedure, idonei a valorizzare l'interazione tra gli strumenti di attuazione della coesione e le altre

dinamiche comunitarie¹⁴⁹.

Tuttavia da una analisi della letteratura della crescita in Europa emerge che è persistente la disparità tra i sistemi economici regionali.

Il mantenimento di tale divario, a fronte di un periodo di intensificazione dello sforzo comunitario per promuovere la coesione pone l'interrogativo sull'efficacia di tale politica.

Le verifiche empiriche sull'impatto dei Fondi Strutturali sui divari di sviluppo sono infatti poco diffuse, ed in generale si può osservare che esiste una diversità di vedute tra il punto di vista ottimistico della Commissione ed altre analisi che esprimono una opinione più critica¹⁵⁰.

Per programmazione si intende inoltre il processo di organizzazione, decisione e finanziamento effettuato per fasi successive e volto ad attuare l'azione congiunta della Comunità e degli Stati, che "consiste nell'elaborare programmi di sviluppo pluriennali e viene realizzata mediante un processo di decisione partenariale, in più fasi, fino all'assunzione delle azioni da parte dei responsabili di progetti pubblici o privati"¹⁵¹.

L'azione dei Fondi a finalità strutturale si articola in tre fasi consequenziali: la pianificazione¹⁵², la programmazione vera e propria e l'attuazione.

¹⁴⁹ Vitale G., *Quale ruolo per la politica comunitaria di coesione economica e sociale?*, in Sapienza R., a cura di, *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè Editore, 2003, pagg. 12 – 17.

¹⁵⁰ Pupo V., *L'impatto dei Fondi strutturali: una rassegna della letteratura*, in Rivista economica del Mezzogiorno 1-2/2004, Il Mulino, pag. 120.

¹⁵¹ Commissione europea, *Disposizioni generali sui Fondi strutturali*, in <http://europa.eu.int>.

¹⁵² Secondo l'articolo 15 del Regolamento del Consiglio n. 1260/1999 le autorità competenti a livello nazionale, regionale o altro designate a tal uopo dagli Stati membri predispongono il c.d. piano di sviluppo. Si apre poi una procedura consultiva, volta ad ottenere il parere delle autorità locali competenti e dei soggetti economici e sociali coinvolti, individuati in ciascuno Stato membro in base alle normative nazionali ed alle prassi correnti.

2.1.4 L'evoluzione del principio di coesione in ambito comunitario

Il concetto di coesione economica e sociale ha subito nel tempo cambiamenti, partendo dal Trattato di Maastricht firmato nel 1992, che attribuisce ad essa un ruolo di base. Si accompagna alle nozioni di convergenza e solidarietà, che rappresentano i tre pilastri del nuovo equilibrio europeo. Tale principio trova ulteriore conferma nel Trattato di Amsterdam del 1997 e nel documento "Agenda 2000". Il principio di coesione economica e sociale esprime il tentativo di coniugare, all'interno dell'ordinamento comunitario, le ragioni del mercato a quelle della solidarietà, nell'auspicio che sul troncone dell'Unione economica e monetaria e del mercato unico concorrenziale possano concretamente innestarsi le esigenze proprie della coesione e della integrazione sociale¹⁵³. Complementare a tale principio risulta la coesione territoriale, che traduce da un punto di vista "geografico" gli obiettivi di sviluppo sostenibile e bilanciato esplicitamente assegnati all'Unione nei Trattati. La coesione territoriale può essere a sua volta scomposta in tre componenti:

- Qualità territoriale, intesa come qualità dell'ambiente di vita e di lavoro; comparabili livelli di benessere e di qualità della vita tra territori; simile accesso ai servizi di interesse generale e alla conoscenza;
- Efficienza territoriale: uso idoneo delle risorse naturali, del suolo, del paesaggio e dell'energia; competitività ed attrattività; accessibilità interna ed esterna;
- Identità territoriale: presenza di capitale sociale; capitale naturale e capitale culturale; capacità di costruire visioni condivise del futuro; salvaguardia delle specificità e delle vocazioni produttive; rafforzamento del vantaggio competitivo proprio di ciascun territorio¹⁵⁴.

¹⁵³ D'Ignazio G., *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè Editore, 2011, pag. 225.

¹⁵⁴ Camagni R., *Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy*, «Scienze Regionali», 2, 2004.

Nella quarta relazione sulla coesione economica e sociale, incentrata sulle sfide su cui si sarebbero dovuti confrontare i territori europei, il dibattito si è focalizzato sui tre vantaggi derivanti dal perseguimento della politica di coesione, di seguito descritti:

- 1 Consentire a ogni parte del territorio europeo di partecipare al Mercato unico e di beneficiarne;
- 2 Favorire l'integrazione dell'Unione Europea nel suo complesso e coinvolgere – con il modello di *governance* multilivello – i soggetti locali e regionali nella elaborazione e nella attuazione della stessa, incrementando l'efficienza e la base di conoscenze fino alla scala locale;
- 3 Conferire un ruolo ad ogni realtà nella misura in cui costituisce una reale fonte di crescita, ossia porre l'accento sul miglioramento della posizione competitiva delle regioni nell'economia mondiale, fornendo “beni pubblici” che il mercato non è in grado di offrire.

E' interessante approfondire l'approccio territoriale che permea il principio di coesione, nonché la capacità chiesta dall'Europa agli Enti Locali nella programmazione regionale dello sviluppo locale. Il concetto di coesione territoriale va oltre la nozione di coesione economica e sociale, in quanto ne integra e ne potenzia il significato¹⁵⁵ sottolineando che le relative politiche devono tendere all'ottenimento di uno sviluppo maggiormente equilibrato (tra centro e periferia, nonché tra aree urbane e rurali), di una integrazione territoriale e di una cooperazione regionale. Concepita nel suo insieme economico, sociale e territoriale, la politica di coesione acquista chiaramente la forza trainante che è propria dei principi di ordine generale dell'ordinamento europeo, presentando la ripartizione equilibrata delle attività umane, economiche e sociali sul territorio in ragione della crescita efficiente e sostenibile dell'Unione.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Come riportato nel secondo Rapporto sulla coesione economica e sociale, presentata nel 2011.

¹⁵⁶ Longo A., *Governo del territorio*, Giuffrè Editore, 2010, pag.55.

2.2 Unione Europea e regionalismo

Regionalismo comunitario è un'espressione che viene utilizzata al fine di indicare la vicenda del ruolo delle Regioni nel sistema comunitario e negli atti normativi comunitari¹⁵⁷ e che si contrappone al c.d. regionalismo interno che consiste nella legislazione nazionale riguardante la partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi comunitari e all'attuazione degli obblighi. Due aspetti delle politiche regionali meritano di essere richiamati: il primo riguarda il quadro teorico, che pare coerente con gli obiettivi di sviluppo regionale. Tale quadro è basato innanzitutto sulla considerazione che le informazioni rilevanti per lo sviluppo del territorio sono localizzate nel territorio stesso; è quindi dal territorio che bisogna partire per acquisire le informazioni necessarie per programmare le politiche per lo sviluppo. Tale quadro si basa inoltre sull'assunto, condivisibile, che lo sviluppo abbisogna di capitale sociale, la cui accumulazione richiede una capacità di interazione e di cooperazione tra gli attori locali, che le politiche territoriali dovrebbero pertanto stimolare. Il secondo aspetto attiene all'importanza attribuita dalle politiche regionali all'informazione. Esse hanno dedicato uno straordinario impegno alla costruzione di una base di dati ampia e articolata sulle caratteristiche sociali ed economiche delle regioni e sulla loro evoluzione nel tempo. È indubbio che vi siano ulteriori esigenze conoscitive, ma molte delle analisi che oggi sono possibili non avrebbero potuto essere effettuate in assenza delle informazioni statistiche prodotte su sollecitazione delle nuove politiche regionali¹⁵⁸. Oggi le regioni assumono un ruolo fondamentale nella gestione delle risorse finanziarie che l'Unione Europea convoglia verso di esse, ed

¹⁵⁷ Pajno A., *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa del nuovo Titolo V della Costituzione*, in www.giustizia.amministrativa.it, 2002, pag. 8.

¹⁵⁸ Cannari L., Magnani M., Pellegrini G., *Quali politiche per il Mezzogiorno?*, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, giugno 2010.

appare opportuno soffermarsi sul rapporto tra livello regionale e livello comunitario, per giungere ad analizzare in modo oggettivo lo scenario che contraddistingue il territorio sardo. Si è assistito inoltre ad un processo di radicale modifica dell'impostazione dell'azione statale, in cui le istituzioni pubbliche sono passate, nelle loro modalità di partecipazione e coinvolgimento alle politiche economiche del Mezzogiorno, attraverso tre fasi principali. Da una prima fase in cui sono prevalse forme di spontaneismo territoriale nell'accoglierle ed attuarle, ad una seconda in cui si assiste ad una combinazione mista di dirigismo regionale e di spontaneismo territoriale, fino a giungere ad una terza fase, quando il rinnovato dirigismo dimostrato dall'amministrazione regionale, con la ricerca di forme e di modalità di standardizzazione dei processi di governo dello sviluppo territoriale, finisce per generare un neo-centralismo territoriale¹⁵⁹. La politica regionale comunitaria, con la riforma dei fondi strutturali, ha ampliato il proprio grado di operatività, attraverso una definizione più chiara del quadro programmatico e metodologico del suo intervento.

Le innovazioni più significative nei meccanismi di funzionamento della politica regionale comunitaria sono riconducibili:

- a) alla individuazione di obiettivi prioritari di intervento;
- b) all'affermazione del principio del "cofinanziamento";
- c) alla programmazione pluriennale di bilancio;
- d) all'individuazione di forme di intervento innovative;
- e) alla sorveglianza nella attuazione degli interventi cofinanziati dai fondi;
- f) alla valutazione sistematica nella programmazione e attuazione degli interventi¹⁶⁰.

¹⁵⁹ De Vivo P., *Ricominciare: il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2006 pagg. 31 – 32.

¹⁶⁰ Claroni A., *Le politiche di sviluppo territoriale e la coesione economica e sociale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2000, Il Mulino, pag. 1367.

2.2.1 Il ruolo delle regioni per la gestione dei fondi europei

Le regioni non assumono subito un ruolo strategico nella programmazione comunitaria, soffrono anzi dell'assenza di uno spazio politico ed amministrativo. La Comunità Europea infatti basava la propria struttura esclusivamente sugli Stati membri, ed è possibile riscontrare tale dato anche da quanto riportato nel Trattato di Roma, nel quale le collettività territoriali non vengono menzionate. Sebbene al giorno d'oggi sia stato mantenuto fermo il ruolo d'indirizzo e coordinamento, oltre che la responsabilità politica, dell'autorità centrale, ciò non toglie che il ruolo delle Regioni in ambito comunitario si sia, con il tempo, accresciuto e, in Paesi come l'Italia, l'attuazione delle normative comunitarie sia diventata una delle loro funzioni principali. Si nota infatti come lo Stato sia ancora il principale punto di riferimento dei Fondi Strutturali, ma i nuovi obiettivi di sviluppo e di recupero dei ritardi sono particolarmente sensibili al livello regionale.

Le regioni infatti sono ritenute oggi, quasi al pari degli Stati membri, soggetti rilevanti nel superamento delle disparità locali ed interlocutori indipendenti delle Istituzioni comunitarie. Tale tendenza si traduce nella programmazione dei nuovi Fondi Strutturali che pongono al centro della loro gestione i divari tra i differenti territori regionali¹⁶¹.

Il primo passo importante per il coinvolgimento delle istituzioni regionali all'interno del processo di programmazione tracciato a livello comunitario, ha visto un approccio di tipo partenariale. Nel 1985 è stato sperimentato il sistema dei Programmi Integrati Mediterranei (PIM), con lo scopo di promuovere azioni pluriennali, coerenti tra loro e con le politiche comunitarie, finalizzate a migliorare

¹⁶¹ Pittella G., Serenari S., *I programmi finanziari dell'Unione Europea 2007-2013*, Edizioni Pendragon, 2007, pag. 25.

le strutture socioeconomiche delle regioni meridionali della Comunità¹⁶².

La gestione di tali programmi, fondata sul principio del partenariato, prevede, per la prima volta, un diretto coinvolgimento dei livelli sub-statali tanto in fase di programmazione (consentendo al livello geografico interessato interno allo Stato membro di procedere all'elaborazione del programma), che in fase di realizzazione, in quanto l'esecuzione del programma si ricollega ad un contratto concluso tra le parti interessate, ossia tra la Comunità, lo Stato e il livello di governo locale designato.

Vigeva poi il c.d. regionalismo funzionale (o economico), secondo cui vi era una interazione esclusiva da parte degli Stati membri nei confronti dell'Unione Europea nell'ambito della politica regionale comunitaria. Si basava su una forma di compensazione per gli Stati, rispetto ai contributi versati dagli stessi.

Le Regioni non venivano quindi considerate come enti rappresentativi di una porzione della comunità territoriale, ma solo come aree di intervento con caratteristiche socio-economiche omogenee. L'Atto Unico Europeo del 1986 aggiunge un nuovo Titolo nella parte III del Trattato CEE, formalizzando e perfezionando, attraverso disposizioni di rango primario, l'autonomia della politica regionale rispetto alle altre politiche comunitarie¹⁶³.

Viene istituita la politica di coesione sociale ed economica, tracciando un rapporto diverso tra Unione Europea e regioni, che vengono apprezzate anche sul piano istituzionale. L'Atto Unico Europeo ha inoltre modificato una disposizione del Trattato istitutivo della Comunità Europea, introducendone una che ha consentito anche ai rappresentanti regionali di rappresentare il proprio Stato membro nel Consiglio.

¹⁶² Amoroso B., *Europa e Mediterraneo: le sfide del futuro*, Edizioni Dedalo, 2000, pag. 208.

¹⁶³ D'Atena A., *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè Editore, 2008, pagg. 35 – 36.

Vi è stato un passaggio al c.d. “regionalismo istituzionale”, che secondo M. P. Chiti, è dovuto a quattro elementi:

- il riconoscimento di un livello sub – statale, caratteristica peculiare della Comunità europea rispetto ad altre organizzazioni internazionali;
- l’obbligo, oltre che per i giudici, anche per le autorità amministrative nazionali di disapplicare le norme interne non conformi a norme comunitarie;
- l’incremento delle politiche comunitarie, che ha comportato il coinvolgimento di tutti i livelli delle amministrazioni degli Stati membri;
- la rapida diffusione del regionalismo nei Paesi membri.
- Il sistema attuale deriva dalle scelte del 1998, quando l’Italia decise di affidare la gestione dei fondi strutturali alle regioni¹⁶⁴, identificati come i soggetti più vicini ed adatti a conoscere e valutare i problemi ed esigenze delle singole realtà territoriali (principio di sussidiarietà).

¹⁶⁴ Tale processo di affidamento di funzioni alle istituzioni regionali è in linea con gli indirizzi tracciati dall’art. 119 della Costituzione: “I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione [53 c.2] e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio. E’ esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

Una delle esigenze oggi più sentite è quella di un maggiore allineamento tra le priorità regionali e quelle nazionali, nella misura in cui esse dovrebbero accompagnare gli interventi locali con investimenti di politica ordinaria, attivando un ampio investimento politico¹⁶⁵. L'azione comunitaria di politica regionale è infatti "complementare" rispetto alle corrispondenti azioni nazionali o vi contribuisce e si fonda su una stretta "concertazione" tra la Commissione, lo Stato membro e le autorità regionali, locali o altre autorità pubbliche, le parti economiche e sociali e altri organismi comunque competenti. In tale quadro, a ciascuno Stato membro compete la designazione, nell'ambito del rispettivo sistema istituzionale, giuridico e finanziario, delle "parti più rappresentative" dei pertinenti livelli e contesti istituzionali e sociali, favorendo il massimo coinvolgimento, se del caso, di istanze sensibili alla promozione di pari opportunità, sviluppo sostenibile, protezione dell'ambiente. Lo Stato membro dovrà egualmente assicurare che tutte le parti della concertazione vengano adeguatamente coinvolte in ciascuna delle fasi di avanzamento della programmazione, al pertinente livello territoriale, da quella, preliminare, della preparazione sino alla valutazione finale degli interventi. Quello della sussidiarietà appare poi destinato a rappresentare il principio "politico" fondamentale della *governance* delle strategie comunitarie e nazionali di intervento regionale ispirate da logiche di coesione territoriale. La programmazione dei finanziamenti comunitari si rivela un procedimento strutturato in forme partecipative, attraverso il coinvolgimento di attori eterogenei, titolari di competenze funzionalmente definite in rapporto agli obiettivi specifici delle azioni finanziate. Tale sistema trova riscontro a livello normativo, in una serie codificata di atti "tipici" e di interventi concertati nel quadro di

¹⁶⁵ Amico di Meane T., *La gestione dei Fondi strutturali in Italia. Alcune considerazioni a partire dai risultati dell'Indagine conoscitiva della XIV Commissione del Senato*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno 2/2010, Il Mulino, pag. 554.

una “procedura” ordinata in fasi successive ed ulteriori sub-procedimenti: ad una fase preliminare, c.d. ascendente perché funzionale alla programmazione vera e propria degli interventi, succede una fase propriamente esecutiva o gestionale (c.d. discendente), caratterizzata dalla attuazione delle misure programmate, nonché la valutazione ed il controllo finale della relativa efficacia e coerenza in relazione agli obiettivi prefissati.

Gli attori locali – e in primo luogo i livelli regionali di governo – si trovano così attivamente coinvolti e titolari di responsabilità condivise in sede di procedimento programmatorio, assumendo competenze autonome a partire dallo stadio preliminare dell’elaborazione iniziale delle proposte (rappresentazione delle carenze strutturali di un dato territorio e delle relative prospettive di sviluppo socio-economico) fino a quello finale, successivo alla concertazione degli interventi con il livello sovranazionale, della gestione operativa delle azioni¹⁶⁶.

Oggi è diffusa l’idea di una “Europa delle regioni”, tracciata dalle politiche di coesione economica e sociale tramite i fondi strutturali. Tuttavia al di là di un ruolo regionale fortemente subordinato all’Europa, legato alla gestione dei fondi comunitari, l’evoluzione del rapporto tra istituzioni europee e regioni può essere interpretata mettendo in luce almeno tre processi concomitanti ed interconnessi: il primo è relativo alla acquisizione di una maggiore considerazione delle istituzioni regionali all’interno dei processi decisionali comunitari; il secondo riguarda la crescita di rilevanza della scala regionale nell’Unione Europea come riferimento strategico per costruire le politiche comunitarie, ed infine il terzo processo consiste in una “europeizzazione” della pianificazione e della programmazione regionale dovuta a varie forme di influenza delle politiche comunitarie

¹⁶⁶ Di Stefano A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 3/2008, Il Mulino, pagg. 758 – 761.

ed alla necessità di considerare le molteplici interrelazioni che si verificano con il contesto europeo¹⁶⁷.

Fino alla riforma Bassanini non si poteva parlare di regionalizzazione delle politiche di sviluppo, a causa del particolare modello di *governance* dell'intervento straordinario che lasciava modesti margini di autonomia a regioni ed Enti locali, ma anche per effetto degli stessi esiti deludenti della performance gestionale delle regioni in relazione alle azioni strutturali in Italia. Il conseguimento di una autonomia decisionale sempre più ampia nella definizione degli indirizzi di politica economica da parte delle regioni, infatti è il risultato di un percorso lungo, non sempre condiviso da tutte le componenti sociali e politiche, ed intrapreso soprattutto per adattarsi al modello di *governance* comunitario e per recepire nell'ordinamento nazionale il principio di sussidiarietà. Le regioni devono essere in grado di gestire autonomamente complessi programmi di sviluppo, coordinandosi efficacemente con il livello statale e comunitario a monte, nonché con il livello delle autonomie locali a valle¹⁶⁸. L'attribuzione di maggiori responsabilità ai livelli regionali di governo è stata sostenuta attraverso azioni dirette, mirate al rafforzamento dell'efficienza complessiva del sistema amministrativo e della capacità di programmazione e attuazione delle strutture regionali. Uno sforzo significativo è stato compiuto per rafforzare le strutture di programmazione e facilitare la creazione di un sistema di assunzione delle decisioni basato sulla conoscenza, attraverso la diffusione di metodi e criteri di selezione dei progetti, valutazione degli interventi e responsabilizzazione dei dirigenti soggetti a sistemi di controllo di gestione ed a valutazioni. Si è incentivata la predisposizione di studi di fattibilità, la costruzione di sistemi di osservazione degli interventi e di migliori statistiche con dettaglio territoriale e, con l'istituzione dei

¹⁶⁷ Belli A., Meselella A., a cura di, *Forme plurime della pianificazione regionale*. Firenze: Alinea, 2009, pagg. 18 – 23.

¹⁶⁸ Bugarani M., Monetti A., *Politiche regionali e fondi strutturali*, Rubbettino, Catanzaro, 2005, pagg. 17 - 19.

Nuclei di valutazione presso tutte le Amministrazioni Centrali e Regionali coinvolte nelle politiche di sviluppo, si è inteso rafforzare la capacità dell'amministrazione pubblica di sostenere processi decisionali informati. Si è inoltre promossa la diffusione degli strumenti telematici e informatici¹⁶⁹.

2.2.2 Il rapporto tra rendimento istituzionale e capitale sociale

Oggi la struttura di decisione e attuazione degli interventi su un territorio che ne rende partecipi le istituzioni ai livelli dal locale all'europeo, e insieme ad esse gli *stakeholder* della società civile, è la *governance* multilivello. Ne consegue che il rendimento istituzionale è il prodotto della qualità della *governance*.

Un efficace processo di *governance* che riesce a integrare e collegare tra di loro i vari attori e i livelli partecipanti tende a produrre un risultato o rendimento istituzionale più elevato e viceversa. Ma come si può definire il contenuto di tale rendimento? Esso è il risultato di uno sviluppo auto propulsivo, vale a dire endogeno e sostenibile.

Ci si chiede poi quali siano gli elementi che sostengono il rendimento istituzionale, che corrispondono al capitale sociale di una comunità territoriale, vale a dire la capacità della sua gente di cooperare per finalità comuni. Infine il meccanismo che alimenta il rendimento istituzionale è l'interazione continua tra istituzioni e società civile, vale a dire il contributo di idee degli *stakeholder*, le loro aspirazioni, il loro attivismo, le loro proposte ed i canali di *feedback* e di proposte che a loro volta essi ricevono dalle istituzioni in un circuito virtuoso di reciprocità¹⁷⁰.

Putnam estende la funzione del capitale sociale considerandolo

¹⁶⁹ Documento Strategico Mezzogiorno, Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013, Dicembre 2005, pag. 28.

¹⁷⁰ Leonardi R., Nanetti R., a cura di, *Effetto Regione in Basilicata. Le sinergie dello sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2010, pagg. 170 – 171.

risorsa per lo sviluppo e per il mutamento sociale¹⁷¹. Definisce il capitale sociale come “la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l’efficienza dell’organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo”¹⁷².

Afferma che il governo democratico è rafforzato dal confronto con una comunità civica intessuta di relazioni fiduciarie estese, norme di reciprocità generalizzata e reti di impegno civico. Egli, inoltre, individua un nesso tra rendimento delle istituzioni e capitale sociale: tanto maggiore è la presenza di questo ultimo, tanto migliore è il rendimento istituzionale, e di conseguenza lo sviluppo economico. Tuttavia vi è la possibilità di effetti di retroazione che potrebbero rendere ambigui i nessi di causalità. Per esempio un capitale sociale più elevato potrebbe favorire una maggiore efficienza della Pubblica amministrazione¹⁷³ ma, al tempo stesso, quest’ultima potrebbe avere effetti positivi sul processo di accumulazione del primo¹⁷⁴.

La dotazione di capitale sociale è determinata dalla storia e dal contesto di una data società, mentre non viene riconosciuto ruolo

¹⁷¹ Per Putnam il capitale sociale è “l’insieme di fiducia, norme e reti in grado di migliorare l’efficienza della società” (Putnam, 1993). Fukuyama lo individua ne “l’insieme di norme e regole non codificate e condivise che permettono ai membri di un gruppo di cooperare l’uno con l’altro” (Fukuyama, 1999). Nella sintesi dell’OCSE il capitale sociale è l’insieme di “reti associate a norme, valori e intese condivise che facilitano la cooperazione all’interno o tra i gruppi” (OECD, 2001).

¹⁷² Putnam R., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993, pag. 196.

¹⁷³ Il capitale sociale è fortemente correlato alla propensione all’azione collettiva e alla partecipazione alla vita politica presenti in una società. Queste, a loro volta, costituiscono una forma di controllo e di pressione sulla classe dei decisori politici il cui operato viene valutato ed eventualmente sanzionato attraverso la mancata rielezione. Giordano et al. (2009) verificano empiricamente questo meccanismo con dati riferiti alle province italiane. Gli autori stimano un indicatore di efficienza del settore pubblico che tiene conto della fornitura di quattro beni pubblici: servizio sanitario, istruzione, sistema giudiziario e servizi per l’infanzia. In base a questo indicatore l’efficienza del settore pubblico nel Mezzogiorno è inferiore di quasi un quarto rispetto a quella del Centro Nord. L’efficienza è quindi posta in relazione al grado di capitale sociale della provincia che, come atteso, risulta influenzare positivamente e significativamente il livello di efficienza del settore pubblico.

¹⁷⁴ Barone G., De Blasio G., *Il capitale sociale*, in Banca d’Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia*, giugno 2010.

autonomo alle variabili politiche. Al contrario, la valenza assegnata a queste è tendenzialmente negativa. Molte critiche sono state fatte a questa posizione, sostenendo che sistemi politici legittimati possono produrre capitale sociale e buoni rendimenti istituzionali, attraverso ricompense e sanzioni di vario genere¹⁷⁵. Indubbiamente le regioni, in coerenza con il percorso appena delineato, hanno assunto responsabilità e competenze maggiori nella gestione del processo di programmazione dello sviluppo, anche se si riscontrano numerose criticità. Si ritiene che nel Mezzogiorno d'Italia l'intervento pubblico rappresenti un caso particolarmente eclatante di effetti perversi dell'azione sociale. Attivato per far fronte ai problemi economici e sociali di questa area, ha avuto come conseguenza quella di alimentare nel tempo un ambiente sfavorevole allo sviluppo economico autonomo e autosostenuto.

Quindi il vincolo principale allo sviluppo sembra da ricercare meno in fattori strettamente economici, ma risiede proprio nel sistema politico meridionale e nei suoi meccanismi di funzionamento¹⁷⁶.

2.2.3 Lo sviluppo territoriale in ambito comunitario

L'attenzione si pone sullo specifico contesto territoriale, intendendo per "territorio":

- Un sistema di esternalità tecnologiche localizzate, cioè un insieme di fattori sia materiali che immateriali che, grazie all'elemento della prossimità e alla riduzione dei costi di transazione che essa comporta, possono diventare anche esternalità patrimoniali;
- Un sistema di relazioni economiche e sociali, che vanno a costituire il capitale relazionale o il capitale sociale di un

¹⁷⁵ Sivini S., *Nuovi percorsi di sviluppo locale. Il programma leader e la sua applicazione in due aree del Mezzogiorno*, Rubbettino Editore, 2003, pag. 31.

¹⁷⁶ Trigilia C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1994, pag. 75.

certo spazio geografico, fondamentale nella creazione di sinergie locali;

- Un sistema di *governance* locale, che unisce una collettività, un insieme di attori privati e un sistema di amministrazioni pubbliche locali¹⁷⁷.

Carlo Trigilia riparte dalla questione meridionale per analizzare vincoli e criticità dello sviluppo territoriale. Si chiede come è possibile che un intervento pubblico che ha assunto proporzioni consistenti e prolungate nel tempo, difficilmente riscontrabili in altri paesi, non sia riuscito ad innescare in misura significativa uno sviluppo autonomo delle regioni meridionali. Viene valutata l'interazione tra fattori socio-culturali e politici e fenomeni economici.

Secondo Trigilia il processo di sviluppo non dipende esclusivamente dalla disponibilità di risorse economiche, ma anche da fattori istituzionali che influiscono sulle economie e diseconomie ambientali. Si parla di due tipologie di sviluppo: dall'alto e dal basso, contraddistinti da diverse caratteristiche. Nel primo entrano in gioco grandi imprese che si occupano di processi di produzione di massa, accanto a grandi e piccole imprese appartenenti al mondo della produzione flessibile che compaiono nel secondo.

Lo sviluppo dall'alto è favorito dalla capacità organizzativa della grande impresa e dalle politiche implementate dallo Stato centrale, mentre nello sviluppo dal basso i fattori decisivi sono rappresentati dal contesto socio-culturale e politico locale, che condiziona le economie ambientali. Il primo si riferisce ad un contesto di rilievo nazionale, al contrario del secondo che abbraccia un'area prevalentemente subnazionale. Nel rapporto tra centri e periferie lo sviluppo dall'alto è guidato dalla dipendenza, per cui l'integrazione economica con il centro ostacola lo sviluppo della periferia, della quale vi è una visione

¹⁷⁷ Camagni R., *A proposito di competitività territoriale: concetto solido o fuorviante?*, in Cucculelli M., Mazzoni R., *Risorse e competitività*, Franco Angeli, 2003, pagg. 125 – 126.

omogenea e poco autonoma per vincoli esogeni; nell'altro caso invece ricorre l'interdipendenza, in base alla quale l'integrazione economica con il centro comporta vincoli ma anche opportunità per la periferia, che viene considerata più differenziata e autonoma per fattori endogeni. Si intende valutare in che misura le politiche siano diventate esse stesse un fattore di freno allo sviluppo economico locale. Appare inoltre utile comprendere quali fattori hanno ostacolato uno sviluppo dal basso nel Mezzogiorno d'Italia rispetto ad altre aree del paese. Si ipotizza che le politiche, mentre non sono riuscite a realizzare gli obiettivi di sviluppo dall'alto nel cui quadro erano legittimate, hanno finito per ostacolare le stesse possibilità di uno sviluppo dal basso¹⁷⁸. Oggi si parla di una rinnovata politica di sviluppo, basata sulle potenzialità e sulle necessità dei singoli territori, e che parte dagli stessi. E' una politica *place-based*¹⁷⁹, che presenta specifiche caratteristiche.

Local knowledge, National vision: Indicazioni per utilizzare al meglio la ricchezza dell'informazione locale, la migliore conoscenza delle necessità e delle potenzialità di un determinato contesto territoriale, chiare ad un attore locale con l'ampiezza di visione che può derivare da un livello centrale di governo. Appare necessario decentrare decisioni e compiti di disegno progettuale al livello locale di governo. Se ogni regione segue un proprio percorso verso la modernizzazione e l'innovazione, in base alle proprie specificità e vocazioni, emerge che una sola e uniforme strategia dettata dall'alto non è adatta a generare gli stimoli e gli incentivi più appropriati nei

¹⁷⁸ Trigilia C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1994, pagg. 18 – 32.

¹⁷⁹ Nel Rapporto Barca del 2009 viene illustrata la politica *place – based*, definita come “una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una *governance* multilivello. Questa politica promuove la fornitura di beni e servizi pubblici integrati adattati ai contesti e mira a innescare cambiamenti istituzionali. Nell'ambito di una politica *place-based* gli interventi pubblici si basano sulla conoscenza dei luoghi, sono verificabili e sottoposti a sorveglianza; anche i collegamenti fra i luoghi sono tenuti in considerazione”.

diversi contesti produttivi. Quindi la strategia complessiva, sia in ambito nazionale che internazionale, deve tener conto delle specificità locali e delle istanze espresse dai singoli territori.

Deve essere messa in atto una strategia differenziata territorialmente, utilizzando le risorse strategiche e competitive e stimolando le potenzialità endogene¹⁸⁰.

2.3 La programmazione europea ed i suoi risultati

E' fondamentale, preliminarmente all'analisi dei risultati riportati dalla regione Sardegna in termini di efficacia della spesa delle risorse finanziarie erogate dall'Unione Europea, porre lo sguardo agli obiettivi ed agli esiti dei più recenti cicli di programmazione dei fondi europei.

Il Consiglio europeo di Bruxelles del 1988 riforma il funzionamento dei fondi di solidarietà, che cambiano denominazione in Fondi Strutturali, e avvia nel 1989 i cicli di programmazione regionale comunitaria, dapprima quinquennale, poi sessennale e infine settennale:

- Primo ciclo 1989-1993 (dotazione finanziaria 68 miliardi di ecU);
- Secondo ciclo 1994-1999 (dotazione finanziaria 177 miliardi di ecU);
- Terzo ciclo 2000-2006 (dotazione finanziaria 213 miliardi di euro);
- Quarto ciclo 2007-2013 (dotazione finanziaria 308 miliardi di euro).

E' stato constatato che poche sono state le analisi e le valutazioni che hanno riguardato il primo periodo di programmazione e attuazione dell'intervento comunitario, e solo nel 1996 la Commissione Europea ha cominciato a osservare quanto fatto rispetto agli impegni assunti nel tentativo di realizzare l'obiettivo della coesione. A livello

¹⁸⁰ Resmini L., Torre A., *Competitività territoriale: determinanti e politiche*, Franco Angeli, Milano, 2011, pag. 46.

comunitario è stata comunque elaborata una prima analisi sui risultati dei primi cicli, individuando elementi ritenuti positivi:

- Le modalità di definizione delle scelte e delle priorità di intervento basate su indicatori – obiettivo di fabbisogno;
- Il principio di sussidiarietà – *partnership*, in quanto consente il coinvolgimento decisionale e operativo di più attori interessati allo sviluppo negli ambiti di intervento;
- La pratica del cofinanziamento e dell'aggiuntività dell'intervento comunitario, valutata positivamente in quanto capace di suscitare un effetto leva che attrae in misura crescente risorse aggiuntive di fonti nazionali pubbliche e private e che va di pari passo con la mobilitazione delle popolazioni direttamente interessate.

Gli aspetti negativi sono invece incentrati sulle modalità di attuazione delle politiche per programmi strategici a medio termine, e sulla gestione finanziaria e di controllo¹⁸¹. In questa sede l'analisi partirà dal terzo ciclo di programmazione. Dalla analisi dei risultati della programmazione europea 2000 – 2006 si registra una criticità legata all'attuazione delle politiche di sviluppo in un contesto territoriale specifico: ogni volta che si verifica un cambiamento di amministrazione, a qualsiasi livello, l'esecuzione dei programmi strutturali registra un ritardo medio non inferiore ai dodici mesi. Il ciclo rallenta e vengono spesso rimesse in discussione le decisioni precedenti, con la tentazione di optare per progetti coerenti. Tale situazione si potrebbe attenuare se si considerasse il quadro programmatico finanziario come un punto di partenza nel quale inserire scelte strategiche ampiamente concertate, mantenendo ben salde le scelte fondamentali di investimento pubblico e lavorando per

¹⁸¹ Pruna M.L., *L'intervento comunitario*, in Pruna M.L., Zurru M., a cura di, *Come è difficile spendere – L'esperienza dei Fondi Strutturali europei in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano, 2001, pagg 107 – 109.

obiettivi e risultati¹⁸². Le risorse finanziarie pubbliche per lo sviluppo hanno due principali canali di trasmissione degli impatti sul territorio, attraverso i quali si manifestano gli effetti positivi dell'aggiuntività: un impatto dal lato della domanda, più rapido, dovuto all'afflusso aggiuntivo di fondi pubblici ed alla loro influenza su nuovi investimenti e consumi, ed un impatto dal lato dell'offerta, dovuto al miglioramento strutturale dei fattori di contesto dell'economia (infrastrutture, capitale umano, tecnologia, ...) che manifesta i suoi effetti al completamento degli interventi¹⁸³. Dal documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei Fondi comunitari emergono alcune considerazioni che mettono in discussione alcuni luoghi comuni che si annidano storicamente attorno al dibattito sui finanziamenti dell'Unione Europea nel nostro paese. Viene fuori che l'Italia, dopo alcuni anni di indiscutibile difficoltà, possiede oggi uno degli apparati amministrativi più efficienti nello spendere le risorse finanziarie¹⁸⁴.

2.3.1 La programmazione 2000-2006: obiettivi

Il ciclo di programmazione 2000 – 2006 è stato oggetto di un processo di semplificazione, che ha condotto ad una drastica riduzione degli obiettivi prioritari al fine di ottenere una maggiore concentrazione geografica e finanziaria degli interventi. I tre obiettivi prioritari da perseguire durante questo ciclo di programmazione sono

¹⁸² Amico di Meane T., *La gestione dei Fondi strutturali in Italia. Alcune considerazioni a partire dai risultati dell'Indagine conoscitiva della XIV Commissione del Senato*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 2/2010, Il Mulino, pagg. 555.

¹⁸³ Rainoldi A., *Dal 1989 al 2009. Vent'anni di intervento del "Fondo europeo di sviluppo regionale" nel Mezzogiorno d'Italia: scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore-tempo*, su *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 1/2010, Il Mulino, pag. 37.

¹⁸⁴ I risultati raggiunti dall'Italia appaiono migliori dal punto di vista quantitativo rispetto a Gran Bretagna, Francia, Irlanda e Belgio. Il periodo di riferimento è quello del ciclo settennale comunitario 2000 – 2006, in cui l'Italia si colloca al quinto posto.

stati illustrati nel precedente capitolo. I principi descritti precedentemente vengono ripresi e rafforzati. La concentrazione delle risorse finanziarie ha avuto una drastica incidenza sulla diminuzione-raggruppamento del numero degli obiettivi, traducendosi nella riduzione del numero delle decisioni, nella flessibilità della gestione e nell'armonizzazione delle pratiche. Nella logica del principio di concentrazione, per il periodo 2000-2006 sono previste solo quattro iniziative comunitarie, invece delle tredici della programmazione precedente. In totale ad esse sono stati assegnati 10,44 miliardi di euro, pari al 5,3% della dotazione finanziaria dei Fondi strutturali.

Il principio della *partnership* allarga il proprio raggio di azione, riferendosi non solo a Commissione, Stati membri (considerando anche le autorità di livello regionale e locale), ma anche altri organismi scelti dallo Stato, tra cui le parti economiche e sociali.

E' interessante osservare i risultati del ciclo suindicato, per una adeguata valutazione di quanto è stato realizzato. L'analisi che in questa sede verrà affrontata appare di tipo qualitativo, più che quantitativo. Si ritiene infatti che non mancano rapporti e relazioni, sia pubblicate dalle componenti istituzionali che relative a studi di settore, indicanti dati sulle risorse finanziarie stanziare, unitamente alle percentuali di spesa e ai progetti implementati. Il presente lavoro di ricerca intende soffermarsi sulla percezione del livello istituzionale nei confronti del proprio operato, scandagliando punti di forza e criticità delle azioni intraprese.

2.3.2 La programmazione 2000-2006: risultati

I Rapporti di aggiornamento della valutazione intermedia del QCS Obiettivo 1 2000-2006 hanno segnalato le non poche difficoltà incontrate in relazione alla capacità del programma di raggiungere i propri ambiziosi obiettivi di crescita e di coesione sociale. Innanzitutto, la crescita è stata bassa. La valutazione ha evidenziato

che tale non positivo risultato va in parte attribuito alla minore azione di *policy*, in senso innanzitutto quantitativo, avendo il programma realizzato – all’epoca della valutazione – un valore della spesa assai inferiore rispetto alle ipotesi iniziali (e che ha condotto, a metà periodo, a rivedere gli impegni di addizionalità). Migliori, ma non tali da avviare una chiusura dei divari con la media europea, le performance in termini di tasso di occupazione.

Una lettura delle variabili di rottura segnala qualche più significativo avanzamento sui parametri importanti del turismo, per il quale comunque la strategia non è stata fondata su una adeguata valutazione *ex ante* delle potenzialità e delle effettive prospettive di crescita. Questo dato rafforza l’idea che su questo versante ci siano opportunità non sufficientemente sfruttate. I numeri evidenziano, poi, un regresso sugli indicatori della “legalità”.

Rimangono sostanzialmente non mutati gli altri indicatori che segnalano la posizione competitiva dei territori. Più significativi e diffusi sono stati i progressi in termini di sviluppo di capacità istituzionale. A tal fine erano stati introdotti e applicati sistemi di premi e sanzioni finanziarie condizionate al raggiungimento di determinate performance, con elementi di esplicita condizionalità rispetto all’uso delle risorse. E’ stato così promosso il raggiungimento di obiettivi di maggiore efficacia nella gestione delle risorse e di rafforzamento delle istituzioni regionali in senso ampio (non solo delle amministrazioni, ma anche del sistema di regole di governo dei territori e dei servizi offerti).

Esiti positivi nel risultato di tale sforzo sono colti sia dagli avanzamenti negli strumenti di pianificazione, sia da “analisi di campo”, sia dall’accresciuta sensibilità delle amministrazioni sul ruolo delle competenze tecniche e dell’importanza di dialogare tra livelli di governo. Essi rappresentano il patrimonio di capacità accumulate in questi anni, le “continuità” sulle quali impostare il prossimo ciclo di programmazione. E’ plausibile affermare che in nessun altro ambito

dell'Amministrazione pubblica italiana l'accumulazione di strumenti e competenze sia stata così forte (e difficile) quanto in quello interessato dall'attuazione dei programmi comunitari. Ed è forse questo uno dei campi di "valore aggiunto" che più evidentemente i programmi cofinanziati dalla UE generano a vantaggio degli Stati Membri rispetto ad investimenti pubblici gestiti su scala non europea¹⁸⁵. Eppure alcune analisi riportano considerazioni positive. La tesi di una efficace azione dell'Italia nella spesa delle risorse finanziarie comunitarie viene confermata da uno studio sui dati di utilizzo dei fondi¹⁸⁶, che evidenzia che la percezione secondo cui l'Italia non ha speso le risorse finanziarie assegnate non corrisponde alla realtà. Ma dato che tale idea è ben consolidata, occorre indagare su altri fattori che influiscono sull'uso di tali strumenti: il fattore tempo, che esprime il momento in cui i fondi sono stati utilizzati, insieme al fattore qualità, ovvero le modalità con cui essi sono stati impiegati. L'Italia ha sempre speso i fondi assegnati, ma fin dal 1989 ha sofferto di una dilatazione strutturale nei tempi di impiego e di afflusso delle risorse autenticamente aggiuntive al territorio.

I tempi lunghi di trasmissione al territorio delle risorse, che aumentano il gap tra il momento in cui la spesa viene registrata contabilmente e il momento in cui il territorio beneficia realmente di risorse aggiuntive, spiegano il costante radicamento della percezione che l'Italia non spende i fondi europei.

Vi è la testimonianza di una perdurante difficoltà di compressione dei tempi della programmazione, con particolare riferimento alla disponibilità di progetti concreti e idonei ad assorbire per tempo i fondi disponibili. Queste difficoltà si traducono in una "corsa alla spesa" che raggiunge ritmi frenetici verso la fine dei periodi di

¹⁸⁵ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Giugno 2007, pagg. 70 – 74.

¹⁸⁶ La fonte di informazione è rappresentata da elaborazioni sui dati di utilizzo delle linee di bilancio dell'Unione Europea, Commissione Europea, Direzione Generale per la politica regionale (DG Regio).

programmazione, quando più elevati sono i rischi di perdita delle risorse¹⁸⁷.

Uno degli aspetti più delicati della politica di coesione è il rispetto della clausola dell'addizionalità¹⁸⁸, secondo cui i fondi europei devono aggiungersi ai fondi nazionali e non sostituirli per sopperire a carenze ordinarie e tappare buchi strutturali del paese. Tuttavia le regioni italiane si lamentano del sistema di controllo europeo, ritenuto estremamente complesso e focalizzato sulla conformità e regolarità contabile, mentre è assente un controllo sui risultati sostanziali. L'Italia, rispetto agli altri Stati membri, evidenzia una complessità amministrativa ancora notevole. In termini di supporto tecnico e di capacità progettuale di sviluppo, l'Italia dovrebbe investire sul potenziamento della propria Amministrazione, sia in termini quantitativi, ma in particolare nella specializzazione del personale¹⁸⁹. Nella preparazione del terzo periodo di programmazione, si registra un forte impulso da parte del Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Col Documento "100 idee per lo sviluppo"¹⁹⁰ si afferma che esso riflette le linee guida della nuova politica degli investimenti pubblici, basandosi su tre concetti:

- La svolta per lo sviluppo del Mezzogiorno dipende da una strategia di investimenti pubblici a medio – lungo termine, in grado di garantire le condizioni generali ed i servizi essenziali a combinare capitale e lavoro in nuove iniziative;
- Occorre rafforzare le capacità di programmazione delle amministrazioni a livello locale e centrale, allo scopo di fornire

¹⁸⁷ Rainoldi A., *Dal 1989 al 2009. Vent'anni di intervento del "Fondo europeo di sviluppo regionale" nel Mezzogiorno d'Italia: scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore-tempo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 1/2010, Il Mulino, pagg. 7 – 16.

¹⁸⁸ Si è parlato di tale principio nel primo capitolo.

¹⁸⁹ Amico di Meane T., *La gestione dei Fondi strutturali in Italia. Alcune considerazioni a partire dai risultati dell'Indagine conoscitiva della XIV Commissione del Senato*, su *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 2/2010, Il Mulino, pagg. 549 - 553.

¹⁹⁰ Il documento prende il titolo da una iniziativa che si è svolta a Catania nel dicembre del 1998.

credibilità alla programmazione stessa e assicurare la realizzabilità delle iniziative;

- In passato l'inefficienza nella spesa dei fondi europei è dipesa dalla mancata attribuzione delle responsabilità alle amministrazioni locali, in primis alle regioni.

La data ultima per utilizzare le risorse era il 31 dicembre 2008, poi spostata al 30 giugno 2009¹⁹¹. In alcune regioni si attivano veri e propri “circoli virtuosi”, dove l'interazione tra i livelli politico e tecnico rappresenta uno dei valori aggiunti che le amministrazioni spenderanno, facendo percepire uno spiraglio di rottura con i comportamenti passati. Tuttavia allo stesso tempo concentrazione, integrazione e partenariato¹⁹² sono principi per la cui applicazione occorrono tempi lunghi e itinerari complessi. Dopo qualche anno in alcuni casi all'applicazione del metodo non segue l'utilizzo delle risorse, spesso a causa della carenza di progettualità concreta, e si sollevano problemi di spesa alimentando tensioni via via crescenti. In altri casi, il metodo stesso si rivela di difficile applicazione, vuoi per la sua traduzione in procedure amministrative complicate e lunghe, vuoi per l'impreparazione dei territori che si sono trovati ad essere forse

¹⁹¹ Il differimento della data è legato ad una decisione quadro della Commissione Europea che ha inteso considerare l'impatto della crisi che ha colpito l'Europa nel periodo di chiusura di tale ciclo di programmazione.

¹⁹² Il partenariato economico-sociale rappresenta un principio e un valore che in un sistema aperto e in un ordinamento pluralista consente di prendere decisioni pubbliche sulla base di conoscenze adeguate e di verificarne l'attuazione e gli effetti. Implica il riconoscimento, da parte delle istituzioni pubbliche, della capacità del tessuto sociale intermedio a convogliare e mediare le istanze di una società complessa e un patrimonio di conoscenze disperse fra una moltitudine di soggetti, la cui acquisizione è necessaria per migliorare l'efficacia delle politiche. È principio fondante della programmazione comunitaria ed è rafforzato da ultimo negli Orientamenti Strategici per la Coesione. Questo principio si traduce in metodo e prassi amministrativa attraverso il coinvolgimento dei partner economici e sociali lungo tutto il processo decisionale: nella fase di identificazione delle scelte e priorità, nella traduzione in obiettivi e strumenti, nella sorveglianza e nella valutazione. Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Giugno 2007, pag. 261.

troppo responsabilizzati rispetto alle proprie reali capacità¹⁹³.

Nel ciclo di programmazione che viene analizzato in questa sede, si è puntato a concentrare gli stanziamenti sugli interventi più “maturi” sotto il profilo amministrativo e tecnico, che possano assicurare un più elevato livello di pagamenti. Anche in passato del resto sono stati adottati provvedimenti finalizzati alla accelerazione della spesa per investimenti, senza ottenere risultati di rilievo.

Le spiegazioni probabilmente vanno ricercate nella scarsa reattività degli operatori in presenza di dotazioni finanziarie stazionarie o in decrescita, o forse nel fatto che è lo stesso Governo che promuove la velocizzazione della spesa a tenere poi sotto controllo i flussi di cassa, ai fini della invarianza dei saldi di fabbisogno ed indebitamento. Inoltre la riprogrammazione di risorse esistenti viene talvolta scambiata per l'introduzione di nuovi stanziamenti, e questa modalità di “spostare” le risorse sottintendendo una loro “moltiplicazione” non aiuta a rafforzare la credibilità istituzionale.

L'uso dei fondi comunitari offre ampi margini di elasticità e rapidità di spesa per utilizzi in funzione anti crisi, presentando però due ostacoli: la permanente lentezza dell'avvio di una reale fase operativa, soprattutto nei primi anni di un nuovo ciclo di programmazione, con il risultato di rinviare nel tempo la realizzazione delle opere ed i relativi pagamenti; la conflittualità nella effettiva gestione delle risorse tra Governo centrale e locale¹⁹⁴.

Nel ciclo di programmazione 2000-2006 il mutamento delle condizioni di contesto rappresenta il presupposto essenziale per promuovere uno sviluppo endogeno e duraturo nel Mezzogiorno d'Italia.

¹⁹³ Rainoldi A., *Dal 1989 al 2009. Vent'anni di intervento del "Fondo europeo di sviluppo regionale" nel Mezzogiorno d'Italia: scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore-tempo*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 1/2010, Il Mulino, pagg. 20 – 28.

¹⁹⁴ Sprovieri F., *Le risorse del QSN per lo sviluppo del Mezzogiorno: attuazione e ritardi*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 1/2009, Il Mulino, pagg. 39 – 40.

Il ciclo si fonda sul principio della forte integrazione tra misure e risorse, che va al di là delle politiche strettamente regionali¹⁹⁵.

Per quanto concerne gli aspetti quantitativi dei risultati conseguiti, nel caso degli interventi finanziati dai Fondi Strutturali si registra la mancanza di una adeguata capacità di utilizzazione delle risorse stanziata da parte dei soggetti – spesso numerosi – coinvolti nel processo di spesa. A fine 2006 le spese del QCS 2000-2006 delle Regioni italiane dell’obiettivo 1 sono risultate positivamente accresciute, arrivando al 63% delle risorse programmate, ma il 37% della spesa rendicontata è da attribuire a progetti “coerenti”. L’uso intensivo di tale possibilità – d’altronde concessa dalla Commissione europea – sta ad indicare la generale difficoltà da parte delle Amministrazioni a produrre idee progettuali ed a realizzarle nei tempi prestabiliti¹⁹⁶.

2.3.3 La programmazione 2007-2013: obiettivi

L’impianto valutativo che ha accompagnato la politica regionale 2000 - 2006 ha consentito di condurre, a livello nazionale e regionale, un’analisi dei risultati conseguiti e dei fattori che hanno impedito il conseguimento degli obiettivi. Questa analisi sostiene, in primo luogo, la scelta di confermare l’impostazione generale della politica regionale di sviluppo: una politica dell’offerta orientata da criteri di valutazione, monitoraggio e premialità e caratterizzata da una *governance* multilivello, articolata in progetti che trovano integrazione nei territori¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Gumina A., *Profili di integrazione tra Fondi strutturali europei e politiche economiche per il Mezzogiorno*, in Rivista economica del Mezzogiorno 3/2001, Il Mulino, pagg. 456 – 459.

¹⁹⁶ Padovani R., Bianchi L., *"Linee del Rapporto"*, presentazione del Rapporto Svimez 2007 sull'economia del Mezzogiorno, Roma, 10 luglio 2007, pagg. 11-12.

¹⁹⁷ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Giugno 2007, pag. 52.

La strategia assume quattro macro obiettivi – a) sviluppare i circuiti della conoscenza; b) accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l’inclusione sociale nei territori; c) potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; d) internazionalizzare e modernizzare l’economia, la società e le Amministrazioni – che dovranno costituire il riferimento costante per l’attuazione della politica regionale, per la scelta delle linee di intervento più adeguate ed efficaci, per orientare e qualificare l’azione della Pubblica Amministrazione, per valutare, durante il percorso, la qualità e la coerenza dell’azione pubblica¹⁹⁸. Inoltre si è reso necessario rafforzare nel periodo 2007-2013 l’attuazione del principio di partenariato, rendendolo un metodo condiviso, efficace e pienamente integrato in tutto il ciclo della programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione degli interventi contribuendo anche a rafforzare le capacità di selezione degli stessi da parte delle Amministrazioni¹⁹⁹. Il ciclo 2007 – 2013 ha mirato a introdurre maggiori controlli e meccanismi ad hoc per una maggiore efficienza, trasparenza e responsabilità.

E’ stato definito un approccio strategico indicando chiaramente le priorità, garantendo il coordinamento con il sistema della *governance* economica e sociale, soprattutto a livello locale e consentendo un esame regolare e pubblico dei progressi compiuti. In questo scenario, si è fatto sempre più strategico il ruolo delle regioni e degli Enti Locali, dato che verso di essi sono state decentrate sempre maggiori responsabilità. Le linee guida del ciclo di programmazione 2007 – 2013 sanciscono che la crescita e la convergenza delle regioni europee dovranno essere orientate verso la promozione della crescita sostenibile, la competitività e l’aumento dell’occupazione. La Commissione Europea esprime la volontà di rafforzare l’impostazione strategica della politica di coesione, al fine di assicurare che le priorità

¹⁹⁸ Ibidem, pag.77.

¹⁹⁹ Ibidem, pag. 262.

dell'Unione Europea siano meglio integrate nei programmi di sviluppo regionali e locali; auspica inoltre un maggiore sforzo affinché i prodotti ed i risultati della politica di coesione rimangano sul territorio²⁰⁰. La programmazione 2007-2013 è incentrata su una serie di obiettivi :

- Obiettivo “Convergenza”: Il criterio di riferimento non è mutato, in quanto vi rientrano le regioni il cui PIL risulta inferiore al 75% della media europea. Sono state quindi escluse alcune regioni che rientravano nell'obiettivo 1, come Basilicata e Sardegna, per le quali è stato previsto il regime di sostegno transitorio;
- Obiettivo “Cooperazione territoriale europea”: Fanno capo a tale obiettivo tutte le regioni escluse dall'Obiettivo “Convergenza”. Ricomprende gli obiettivi 1 e 2 della scorsa programmazione. Le regioni dell'ex obiettivo 1 che nel 2007 non sono state più ammissibili all'obiettivo Convergenza in virtù dei loro progressi economici hanno fruito di un sostegno transitorio specifico a carattere decrescente, erogato a titolo dell'obiettivo Competitività sino al 2013, per consolidare i risultati raggiunti. Per l'Italia rientra in tale situazione la Sardegna. Nello specifico la Sardegna è beneficiaria di un regime transitorio di *phasing in*, poiché nel precedente ciclo 2000-06 rientrava nell'Obiettivo 1, con le regioni in ritardo di sviluppo, e solo durante tale periodo ha superato il 75% in termini di PIL pro capite rispetto alla media dell'UE a quindici²⁰¹.
- Obiettivo “Competitività regionale e occupazione”: Rientrano in questo obiettivo le aree eleggibili per programmi di

²⁰⁰ Rotilio A., Alfano F., Raschella S., *I Fondi Strutturali e le politiche del territorio*, Halley, Macerata, 2006, pagg. 194 – 195.

²⁰¹ Banca d'Italia, *Economie regionali – L'economia della Sardegna*, n.21, giugno 2013, pag. 43.

cooperazione transfrontaliera e transregionale²⁰².

A differenza del passato, i fondi che finanziano gli interventi sono solo tre: FESR, che promuove investimenti pubblici e privati per ridurre gli squilibri regionali nell'UE; FSE volto ad accrescere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, migliorare l'accesso all'occupazione e alla partecipazione al mercato del lavoro e rafforzare l'inclusione sociale; Fondo di Coesione, che contribuisce a interventi nei settori dell'ambiente e delle reti di trasporti transeuropee nei paesi con reddito nazionale lordo inferiore al 90% della media comunitaria.

2.3.4 La programmazione 2007-2013: risultati

Tale ciclo di programmazione punta a perseguire la politica di coesione a sostegno della crescita, competitività ed occupazione, nonché il miglioramento della *governance* delle amministrazioni pubbliche.

La proposta strategica per il Mezzogiorno ha tenuto conto dei fondamenti della politica regionale unitaria, della sua specifica missione nelle aree meno sviluppate, dell'esperienza e delle lezioni più generali che da essa ne sono derivate, nonché delle sollecitazioni maturate nel dibattito europeo. La proposta è avvenuta nella piena consapevolezza che dietro le scelte allocative sono implicite, in molti casi, la necessità di modificare pratiche non soddisfacenti, le scelte di riorganizzazione delle responsabilità di attuazione, una migliore collocazione specifica dell'azione della politica regionale rispetto alle politiche ordinarie²⁰³.

Per il periodo di programmazione 2007-2013 la Commissione Europea ha realizzato un sistema informativo unico per la gestione dei

²⁰² Pittella G., Serenari S., *I programmi finanziari dell'Unione Europea 2007- 2013*, Edizioni Pendragon, 2007, pag. 33.

²⁰³ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Giugno 2007, pag. 176.

fondi strutturali. Già dal Quadro Strategico Nazionale emergeva l'esigenza di una maggiore integrazione ed una più efficace interoperabilità tra i sistemi di monitoraggio relativi alla politica regionale comunitaria e nazionale, tenendo conto delle esigenze imposte dai Regolamenti comunitari, con l'obiettivo di permettere la visione integrata dell'andamento complessivo della politica regionale italiana, attraverso la omogeneizzazione dei dati e delle procedure di controllo degli stessi presenti nei due sistemi; accrescere l'efficienza delle procedure di trasmissione dei dati dai sistemi regionali ai sistemi centrali, razionalizzando ed omogeneizzando le stesse²⁰⁴.

La prima fase di avvio ha visto un forte ritardo nell'attuazione della spesa dei Fondi strutturali, principalmente per due motivi: la complessità del nuovo impianto programmatico e gestionale e la crisi economica susseguente allo shock sull'economia globale del biennio 2007 - 2008, che ha comportato minore liquidità e minore propensione agli investimenti. Tuttavia, mentre dalla fine del 2009 nella quasi totalità degli Stati membri si è registrato un forte e progressivo recupero dei ritardi accumulati, l'Italia ha continuato a manifestare notevoli difficoltà nell'impiego dei Fondi, facendo registrare ancora a fine 2011 un consistente ritardo rispetto al corrispondente periodo del precedente ciclo di programmazione. Si è, altresì, evidenziata una maturazione incompleta, in alcuni casi un regresso, delle capacità istituzionali e amministrative, sia a livello centrale sia territoriale, essenziale per questo tipo di programmazione, che ha comportato una mancanza di continuità e *ownership* sia sul versante politico, sia sul versante amministrativo nel perseguire alcuni obiettivi difficili ma qualificanti. Si è pertanto convenuto, d'intesa con la Commissione europea le Regioni e le Amministrazioni Centrali ed in accordo con tutto il partenariato socio-economico, sull'opportunità di un'iniziativa specificamente rivolta all'accelerazione della spesa per garantire

²⁰⁴ Mazzeo Rinaldi F., *Il monitoraggio per la valutazione: concetti, metodi, strumenti*, FrancoAngeli, Milano, 2012, pag.76.

l'efficacia degli interventi programmati evitando la perdita di risorse comunitarie²⁰⁵.

2.3.5 La programmazione 2014-2020: uno sguardo d'insieme

Il pacchetto di norme che definisce le linee guida su cui si basa la prossima programmazione è stato varato dalla Commissione Europea nell'ottobre 2011. Sono state proposte numerose e significative modifiche alle modalità di progettazione e attuazione della politica di coesione, ovvero:

- concentrazione sulle priorità della Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
- concessione di riconoscimenti in base ai risultati;
- sostegno alla programmazione integrata;
- attenzione focalizzata sui risultati – monitoraggio dei progressi verso gli obiettivi concordati;
- rafforzamento della coesione territoriale;
- semplificazione dell'esecuzione.

La Commissione propone una serie di principi comuni applicabili a tutti i fondi. Tali principi includono partenariato e *governance* a più livelli, conformità con le leggi comunitarie e nazionali applicabili, promozione dell'uguaglianza tra uomini e donne, non discriminazione e sviluppo sostenibile. Al fine di ottimizzare l'impatto della politica nella realizzazione delle priorità europee, la Commissione propone di rafforzare il processo di programmazione strategica. Ciò comporta l'introduzione del Quadro strategico comune, di contratti di partenariato e di un elenco di obiettivi tematici in linea con la strategia Europa 2020 e con i relativi orientamenti integrati. Il Quadro strategico comune, che verrà adottato dalla Commissione, definirà

²⁰⁵ Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Rapporto strategico nazionale 2012*, Dicembre 2012.

iniziative chiave per l'attuazione delle priorità europee, fornirà un orientamento sulla programmazione applicabile a tutti i fondi e promuoverà un maggiore coordinamento dei vari strumenti strutturali europei. I contratti di partenariato, concordati in fase iniziale tra la Commissione e gli Stati membri, definiranno il contributo complessivo agli obiettivi tematici, a livello nazionale, e l'impegno a intraprendere azioni concrete per l'attuazione degli obiettivi di Europa 2020. Un quadro di riferimento dei risultati definirà obiettivi chiari e misurabili.

Per migliorare i risultati, verranno introdotte nuove disposizioni relative alla condizionalità in modo da garantire che i finanziamenti dell'UE creino forti incentivi affinché gli Stati membri conseguano gli obiettivi generali e specifici della strategia Europa 2020. La condizionalità assumerà la forma di condizioni ex ante, che devono essere presenti prima dell'erogazione dei fondi, e di condizioni ex post che vincoleranno l'erogazione di ulteriori finanziamenti ai risultati ottenuti²⁰⁶.

²⁰⁶ Commissione Europea, Direzione generale della politica regionale, *Politica di coesione Investire nella crescita e nell'occupazione*, Bruxelles, 2011.

CAPITOLO TERZO

Il percorso della Regione Sardegna

3.1 Il profilo della Regione Sardegna

La condizione pubblica della Sardegna nel tempo è stata oggetto di un acceso confronto, si cominciò infatti a parlare di una “questione sarda” prima ancora che sorgesse la questione meridionale in senso stretto, riferita cioè alle regioni del Mezzogiorno continentale ed alla Sicilia²⁰⁷. La Sardegna oggi è chiamata a compiere un bilancio della propria esperienza passata in materia di crescita e sviluppo economici e culturali, in quanto cinquanta anni di interventi sono riusciti a migliorarne il reddito circolante, ma non a garantire una crescita costante del prodotto interno lordo. Appare opportuno quindi esaminare luci ed ombre dell’intervento pubblico, con la necessità di includere nella programmazione di iniziative per lo sviluppo del territorio la partecipazione delle comunità locali e dei soggetti che le compongono, nell’ottica di una concertazione condivisa e rispondente ai bisogni del territorio²⁰⁸. Per la Sardegna assumono grande importanza i temi dell’insularità e della continuità territoriale. Nel 2006 destò molto scalpore la notizia che la Sardegna sarebbe uscita dall’Obiettivo 1, ma tale decisione non è riconducibile alla volontà dell’Unione Europea, bensì a fattori oggettivi di sviluppo. E’ salita infatti al 78% della media comunitaria del PIL, trovandosi quindi al di sopra dei parametri che ponevano il 75% come limite per gli aiuti europei²⁰⁹. Il profilo della regione Sardegna in questa sede sarà tracciato attraverso lo studio e l’approfondimento delle fonti di informazione istituzionale, per la maggior parte pubblicate sul sito regionale²¹⁰.

²⁰⁷ Del Piano L., *Questione sarda e questione meridionale*, Piero Lacaita Editore, Manduria – Roma - Bari 1997

²⁰⁸ Sabattini G., *Capitale sociale, crescita e sviluppo della Sardegna*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

²⁰⁹ Pisano M., Pisano A., *Dall’Unione europea alla Sardegna: un itinerario socio-economico*, FrancoAngeli, 2004, pag. 9.

²¹⁰ Il sito web di riferimento è il seguente <http://www.sardegnaprogrammazione.it>

3.1.1 Il contesto territoriale

In questa fase si pone l'attenzione sulle caratteristiche che contraddistinguono il territorio sardo ed il suo sviluppo.

Emerge un nuovo quadro interpretativo, nel quale il territorio cessa di essere un indistinto "spazio" fisico per diventare *milieu* locale, cioè dotazione di risorse fisiche e culturali che fondano l'identità di un luogo, e dunque un'essenziale risorsa per lo sviluppo (o viceversa un ostacolo per lo sviluppo). La qualità del contesto territoriale diventa un fattore indispensabile per lo sviluppo locale, ma anche e soprattutto il principale attrattore di economie ed imprese dall'esterno²¹¹.

Per sviluppo territoriale si intende l'articolazione che i processi di crescita assumono quando vanno a "toccare" determinate aree geografiche. Tali aree possono reagire attivando o meno successive ondate di crescita, rilanciando o non impulsando nel territorio, ma ciò non è rilevante per le decisioni e le strategie delle politiche di sviluppo, che fanno perno sui singoli episodi e sulle singole imprese²¹².

Nelle prospettive di sviluppo della regione Sardegna hanno avuto un forte peso due elementi intrinseci e peculiari: l'insularità, vissuta come fattore di isolamento geografico, accanto alla ridotta dimensione del mercato interno, la bassa densità di popolazione, la carenza di infrastrutture di base e lo spopolamento delle zone interne²¹³. La particolare posizione geografica viene resa ancora più critica dalle forti lacune del sistema infrastrutturale.

Il sistema dei trasporti sardo, malgrado i recenti interventi è ancora fortemente disarticolato e necessita di azioni organiche ed

²¹¹ Cersosimo D., *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Rubbettino Editore, 2001, pag. 13.

²¹² Fadda S., *Le condizioni territoriali della strategia di Lisbona*, in Colaizzo R., Verro A. (a cura di), *Nuovi approcci alle politiche di sviluppo locale. Programmazione 2007 – 2013*, Quad. Formez, n.68, Roma, 2007, pag. 25.

²¹³ Funaro E., *I fondi strutturali 2000-2006. Programmi e prospettive*, Rubbettino, Catanzaro, 2003.

integrate. Infatti alle oggettive difficoltà derivanti dalla distanza dai mercati nazionali ed europei si somma, sul fronte dei collegamenti e degli scambi all'interno dell'isola, la storica debolezza dei collegamenti ferroviari e della rete stradale, dandosi un deficit di infrastrutturazione complessiva che incide negativamente sullo sviluppo "sistemico" dell'intera Regione. Ulteriore elemento di debolezza è rappresentato dalla vetustà di gran parte dei mezzi per i collegamenti interni ed esterni all'isola, del parco rotabile ferroviario e gomma, dalla debolezza della organizzazione "a rete" del trasporto pubblico, ed in particolare nelle grandi aree urbane, segnate da un ricorso piuttosto generalizzato alla mobilità su mezzo privato, e da una costante condizione di congestione/alta incidentalità della rete viaria.

Un indicatore di accessibilità regionale recentemente elaborato dall'ISFORT²¹⁴, mirato ad una valutazione della facilità di fruire dei servizi generati dalla rete dei trasporti, associando alla componente di dotazione fisica delle infrastrutture di trasporto e di logistica (dimensione e capacità) anche quella dinamica legata alle distanze, ai tempi della pendolarità ed ai volumi di traffico generati, consente una misurazione "oggettiva" di questa situazione di debolezza, anche rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno. Anche l'analisi delle dotazioni infrastrutturali evidenzia peraltro una condizione di forte ritardo, per la Sardegna, anche rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno. Il raffronto con le dotazioni medie rilevate nella penisola mostra la condizione di forte debolezza in particolare per i collegamenti interni (rete stradale ed autostradale, rete ferroviaria, sistema intermodale). Si registra, in buona sostanza, una condizione di partenza caratterizzata da un grave svantaggio rispetto alla gran parte delle Regioni dell'Unione Europea, e dello stesso Mezzogiorno: perifericità, distanza dai mercati, marginalità costituiscono altrettanti fattori di ritardo per una politica di sviluppo sempre più fondata

²¹⁴ Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti.

sull'integrazione dei mercati e sulla crescita degli scambi con i contesti nazionali, europei e mondiali²¹⁵. Storicamente la Sardegna non ha espresso episodi indiscussi di primazialità urbana, ma ha fondato il proprio sistema insediativo sulla presenza di una esile armatura urbana, gravitante in particolare sui poli di Cagliari e Sassari.

Il tradizionale bipolarismo ha preso ad accompagnarsi a un'organizzazione maggiormente policentrica del territorio, alimentata da fenomeni diffusi di rivendicazione di autonomia amministrativa, da parte di centri urbani medi o medio – piccoli. A dispetto del carattere di “multifocalità” che attualmente segna in modo sempre più evidente la geografia urbana dell'isola, va rafforzandosi a livello regionale il ruolo giocato dal capoluogo cagliaritano, quale polo di gravitazione e di ordinamento gerarchico delle attività economiche, politiche ed amministrative. La rinnovata centralità del capoluogo spinge un numero crescente di attori locali a mobilitarsi per contendersi gli spazi, non solo fisicamente intesi ma anche di iniziativa e decisione, che si aprono nell'economia e nella sfera pubblica della città. Le strategie di mobilitazione di tali attori, spesso meramente portatori di interessi volti a progetti di fabbricazione ed urbanizzazione, trovano corpo nell'adozione di piani di sviluppo urbano e territoriale: sotto il profilo formale essi si distinguono dagli strumenti classici della pianificazione urbanistica, per l'attenzione rivolta al contributo che può venire allo sviluppo del territorio urbano e regionale da una platea eterogenea di attori locali²¹⁶.

²¹⁵ Regione autonoma della Sardegna, *Documento unitario di programmazione 2007/2013*, pagg. 7 - 8

²¹⁶ Boggio F., Memoli M., Rossi U., in Sommella R. (a cura di), *Le città del Mezzogiorno – Politiche, dinamiche, attori*, FrancoAngeli, 2008, pagg. 157 – 158.

3.1.2 Analisi socio-economica

Nei precedenti periodi di programmazione, all'atto dell'analisi delle caratteristiche socio-economiche della regione Sardegna, affiorava una forte criticità: rapporti contenuti in documenti diversi che non combaciavano, non solo perché predisposti in tempi diversi, ma in quanto palesemente elaborati da uffici e/o funzionari diversi, differendo molto anche in termini di qualità. Tale lacuna poteva essere legata da un lato alla scarsa propensione dei funzionari alla comunicazione interorganica ed interistituzionale²¹⁷, cioè al confronto con colleghi della stessa istituzione o di altre organizzazioni, dall'altro ad una generale mancanza di competenze specifiche nell'analisi socio-economica.

In generale i punti di debolezza intrinseci alla regione Sardegna vengono identificati con l'insularità e quindi l'isolamento, la dispersione della popolazione e degli insediamenti produttivi con le conseguenti difficoltà di trasporto e di collegamento interno, la prevalenza di condizioni sfavorevoli all'agricoltura e la conseguente concentrazione delle attività nella pastorizia²¹⁸.

Per tracciare un quadro globale ed aggiornato, si è reputato interessante condurre una analisi comparata dei principali indicatori socio-economici a cavallo di due periodi cruciali per lo sviluppo regionale, che coincidono con l'inizio ed il termine del ciclo di programmazione 2007-2013. Un quadro generale della situazione socio-economica regionale è fornito dal Documento unitario di

²¹⁷ In base ai risultati emersi dalla ricerca condotta da Apri. Apri S.p.A., *Analisi degli studi condotti dalle Amministrazioni comunitarie, nazionali, regionali e da altri enti sulle problematiche di gestione dei Fondi Strutturali e sugli interventi informativi, formativi e consulenziali per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni stesse*, Roma, febbraio 1997.

²¹⁸ Pruna M.L., *Il processo programmatico*, in Pruna M.L., Zurru M., a cura di, *Come è difficile spendere – L'esperienza dei Fondi Strutturali europei in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano, 2001, pag. 36.

programmazione²¹⁹ (Dup), che tende a illustrare con chiarezza e trasparenza i contenuti delle scelte strategiche effettuate a livello istituzionale, in relazione agli strumenti di programmazione già adottati od in corso di assunzione. Tale metodologia è finalizzata ad evitare duplicazioni e sovrapposizioni. I dati aggiornati al 2007 delineano per la Sardegna lo scenario di uno sviluppo avviato ma ancora incerto, con alcuni elementi di progresso e altri di persistente arretratezza sul fronte sociale e su quello economico: è in stasi la crescita del prodotto interno lordo, ma a fronte di un Mezzogiorno che arretra e di un sistema Paese a debolissima crescita; positivi invece i dati sul lavoro e sul reddito pro capite, che collocano l'isola in una posizione più favorevole e chiaramente distinta rispetto all'Italia meridionale²²⁰.

Tali affermazioni sono confermate dallo studio della Banca

²¹⁹ Il Documento unitario di programmazione (Dup) è lo strumento di cui le Regioni si devono dotare per indicare le modalità con le quali intendono concorrere al raggiungimento delle priorità e degli obiettivi del Quadro strategico nazionale (Qsn), che definisce la strategia di politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale, finanziata dalle risorse aggiuntive, comunitarie (Fondi strutturali) e nazionali (Fondo di cofinanziamento nazionale ai fondi strutturali e Fondo per le aree sottoutilizzate Fas). Vengono di seguito riportati gli elementi caratterizzanti la strategia unitaria del DUP:

- Addizionalità finanziaria: le risorse proprie aggiuntive e straordinarie sono destinate al DUP, con particolare riferimento alle risorse a valere sui fondi FAS ed alle politiche di sviluppo regionali, da destinare ad azioni ed interventi aventi la finalità di rafforzare le strategie in atto;
- integrazione tra le politiche: il DUP non solo esplicita le politiche settoriali strategiche per lo sviluppo economico, sociale e territoriale della Regione, ma provvede alla loro integrazione, per favorirne le potenzialità;
- modello negoziale: sarà la modalità attuativa del DUP, al fine di accrescere il rendimento istituzionale e i livelli di responsabilizzazione dei territori;
- dinamicità: così come previsto attualmente per l'aggiornamento annuale del PRS mediante il DAPEF, che ha anche il compito di aggiornare gli indirizzi, le priorità e le azioni che realizzano gli obiettivi individuati, si prevede un aggiornamento delle linee strategiche del DUP, che quindi si caratterizza come documento profondamente dinamico.
- pari opportunità: la Regione Sardegna intende promuovere il principio di pari opportunità attraverso una strategia che preveda interventi strutturalmente inseriti nelle azioni previste dai diversi Programmi Operativi cofinanziati con i Fondi Strutturali, con le risorse FAS e con fondi regionali, cogliendo la pluralità di bisogni delle persone che vivono situazioni diverse di disparità e realizzando iniziative dirette rivolte a particolari target di destinatari a rischio di discriminazione.

²²⁰ Regione autonoma della Sardegna, *Documento unitario di programmazione 2007/2013*, pag.5.

d'Italia, secondo cui nel 2007 l'economia della Sardegna ha continuato a crescere. In base alle stime disponibili elaborate dalla Svimez il prodotto interno lordo è aumentato dell'1,3%; la crescita è stata lievemente inferiore rispetto alla media nazionale. L'espansione si è concentrata in prevalenza nella prima parte dell'anno; nei mesi successivi il ciclo economico ha rallentato, in linea con il peggioramento del quadro nazionale. La fase di debolezza congiunturale è proseguita nella prima parte del 2008²²¹. I settori produttivi che riportano un trend negativo sono rappresentati dall'agricoltura, a fronte di risultati positivi conseguiti dall'industria e dall'interscambio regionale con l'estero. Le imprese di servizi mostrano un calo, con un incremento però del settore turistico. Ancora il settore delle costruzioni appare poco significativo per lo sviluppo economico regionale, mentre si registra un forte interesse da parte delle Amministrazioni locali per la finanza di progetto ed i partenariati pubblico – privati, finalizzati principalmente alla realizzazione di infrastrutture per i servizi collettivi. Nel 2007 l'intervento pubblico a sostegno dell'economia regionale è complessivamente aumentato, per i maggiori pagamenti connessi alla conclusione del Programma Operativo Regionale 2000 - 06. Nel corso dell'anno si è avviato il nuovo ciclo di programmazione per la spesa dei fondi comunitari: nel nuovo quadro la Sardegna non è più considerata tra le regioni in ritardo di sviluppo e l'ammontare delle risorse ad essa destinate è diminuito²²². L'anno di chiusura del ciclo 2007-2013 riporta una situazione ben più grave, con un ulteriore peggioramento della fase recessiva cominciata nel 2010. L'attività delle imprese industriali si è ulteriormente indebolita, con decremento della produzione e del fatturato delle realtà imprenditoriali e la conseguente contrazione degli investimenti. Nella media dell'ultimo anno, i livelli produttivi sono

²²¹ Banca d'Italia, Eurosystema, *L'economia della Sardegna nell'anno 2007*, Banca d'Italia, Cagliari, 2008, pag. 5.

²²² Ibidem, pag. 6.

risultati ancora nettamente inferiori a quelli registrati nel 2007, prima della crisi finanziaria. Per l'industria regionale, alle difficoltà congiunturali si sono sommate debolezze più radicate, che limitano la capacità innovativa e la competitività delle produzioni²²³. Si registrano peggioramenti anche nel settore delle costruzioni, ed in generale nelle attività delle imprese di servizi, comprese quelle deputate al turismo, che nella precedente analisi mostravano un trend positivo. Altri elementi di rilievo socio-economico vengono forniti dal Programma Regionale di Sviluppo²²⁴ (PRS), con l'adozione del quale si intende definire un unico disegno di sviluppo, all'interno del quale programmare tutte le risorse finanziarie di varia provenienza (comunitarie e nazionali), superando la frammentarietà e dispersività degli strumenti e delle politiche che aveva contraddistinto le precedenti programmazioni. Il PRS 2007–2009 delinea un nuovo modello di sviluppo fondato sulla valorizzazione economica, in un quadro di sostenibilità ambientale, delle specificità regionali (naturalistiche, culturali, identitarie, agroalimentari, artistiche, artigianali), sull'impulso alla crescita delle competenze, sugli investimenti nella ricerca e nella creatività, sull'incremento della competitività dei sistemi e delle attività produttive locali, sul potenziamento delle infrastrutture e delle reti di servizio, nonché su azioni orientate a rafforzare la coesione sociale²²⁵. Altro input sullo scenario socio-economico regionale globale viene presentato nel Documento strategico regionale 2007-2013. L'analisi dei principali indicatori macroeconomici della Sardegna mostra che solo negli ultimi

²²³ Banca d'Italia, *Economie regionali – L'economia della Sardegna*, n.21, giugno 2013, pag. 5.

²²⁴ Il PRS è stato introdotto dalla legge regionale 2 agosto 2006, n. 11, che disciplina gli strumenti di programmazione finanziaria ed economica della Regione. La norma stabilisce che il PRS “determina le strategie e gli obiettivi generali e specifici che, nel periodo dell'intera legislatura, la Regione intende perseguire per lo sviluppo economico e sociale e definisce le principali linee progettuali che si intendono adottare per il conseguimento degli obiettivi, nonché i risultati attesi”.

²²⁵ Regione autonoma della Sardegna, *Documento unitario di programmazione 2007/2013*, pagg.31 - 32.

anni si è assistito ad una lenta inversione della tendenza di lungo periodo che ha portato a un notevole peggioramento della posizione relativa della Sardegna rispetto alla media nazionale. Tale tendenza di lungo periodo ha causato una forte perdita di competitività, e ha allontanato l'Isola dalle regioni più ricche del Paese, rendendola sempre più simile al resto del Mezzogiorno²²⁶.

3.2 Gli indicatori di sviluppo locale

Alcuni studiosi del caso Basilicata affermano che il concetto di capacità di spesa ha rappresentato troppo spesso un elemento centrale nella valutazione *ex post* e nella gestione dei Programmi Operativi regionali, oltre che nella attribuzione delle riserve dei Fondi Strutturali.

Si ritiene che esso non sia sicuramente un indicatore del successo di una politica di sviluppo. Sono convinti che sia opportuno ricorrere, nelle fasi di programmazione e gestione dei Fondi Strutturali, a procedura integrate di valutazione *ex ante* della potenziale efficacia ed efficienza delle politiche, fortemente basato su una valutazione del contesto²²⁷.

I risultati di tale studio si basano su una ipotesi di lavoro che consente di assicurare, attraverso la *local context analysis*, pertinenza e rilevanza agli obiettivi e consente l'implementazione delle fasi di valutazione predisponendo la struttura di programma e i connessi indicatori di efficacia e di efficienza²²⁸.

Lo studio dello scenario relativo alla regione Sardegna, unitamente alla analisi del rapporto tra piani e programmi da un lato, e

²²⁶ Regione autonoma della Sardegna, *Documento strategico regionale 2007/2013*, pag. 16.

²²⁷ Las Casas G., Scorza F., *Un approccio context based e valutazione integrata per il futuro della programmazione operativa regionale in Europa*, in Bramanti A., Salone C., *Lo sviluppo territoriale nell'economia della conoscenza: teorie, attori, strategie*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

²²⁸ Bramanti A., Salone C., *Lo sviluppo territoriale nell'economia della conoscenza: teorie, attori, strategie*, FrancoAngeli, Milano, 2009, pag. 254.

efficacia della spesa pubblica dall'altro, si appoggia alla tesi che il vincolo allo sviluppo di alcune regioni del Mezzogiorno d'Italia è legato alla non efficiente opera intrapresa dalla Pubblica Amministrazione, che pur in presenza di risorse finanziarie da impiegare, non è in grado di rispondere ai bisogni del territorio.

Le leve da osservare, per valutare in modo efficace la significatività delle azioni messe in campo dal governo locale, nonché il loro impatto, sono rappresentate dalle forme della *governance*. Si intendono con tale termine le modalità con cui sono state impiegate le risorse finanziarie.

La politica comunitaria di coesione economica e sociale, proprio a motivo della sua necessaria articolazione territoriale su reti interattive, e dunque più di altre politiche comunitarie, si costruisce attraverso un sistema di complesse interazioni che valorizzano tutte le componenti dell'articolato sistema della *governance* europea: istituzioni comunitarie, autorità statali, autorità infrastatali, imprese, attori della cittadinanza attiva²²⁹.

3.2.1 Lo sviluppo regionale precedente alla programmazione 2000-2006

Per il periodo antecedente al ciclo di programmazione 2000-2006 sono state segnalate difficoltà operative. In relazione al ciclo 1989/1993, ad esempio, nelle valutazioni finali elaborate dal Centro Regionale di Programmazione, viene citata l'incertezza del cofinanziamento statale e le riduzioni finanziarie operate dalla Commissione Europea.

Riguardo ai ritardi nell'avvio e nella conclusione dei principali programmi, sono state individuate una serie di cause:

²²⁹ Mascali L., *Le Regioni dell'obiettivo 1 e l'utilizzo dei Fondi Strutturali. Opportunità di sviluppo offerte dal Pic Interreg III*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2001, pag. 202.

- Il carattere innovativo di alcune misure rispetto alle attività tradizionali della Regione;
- L’insufficiente capacità gestionale e amministrativa degli Enti delegati all’attuazione;
- La mancanza, nella fase di programmazione, della verifica della fattibilità degli interventi in termini sia procedurali che realizzativi;
- L’inadeguatezza tecnica, culturale e politica della struttura amministrativa alle modalità operative comunitarie;
- Le procedure finanziarie e amministrative spesso non ben definite e appropriate, e in alcuni casi perfino in conflitto con quanto previsto dai regolamenti comunitari;
- La continua evoluzione della normativa comunitaria e nazionale, in particolare nel settore degli appalti pubblici;
- La numerosità degli attori coinvolti, derivata dalla eccessiva frammentazione degli interventi sull’intero territorio regionale;
- L’assenza di una cultura del monitoraggio e della rendicontazione, in particolare l’impossibilità di fruire di una valida struttura per l’assistenza tecnica per l’implementazione degli interventi²³⁰.

Nel periodo antecedente al ciclo di programmazione 2000-2006 sembrava che la Sardegna avesse raggiunto un prodotto interno lordo per abitante superiore al 75% della media comunitaria. Il ritardo di sviluppo della Sardegna sembrava ridotto in maniera sufficiente da non richiedere più un impiego aggiuntivo di risorse da parte dell’Unione Europea. Successive verifiche poi hanno smentito il superamento della soglia da parte del contesto insulare sardo²³¹. Nel

²³⁰ Pruna M.L., *Alcune valutazioni finali*, in Pruna M.L., Zurru M., a cura di, *Come è difficile spendere – L’esperienza dei Fondi Strutturali europei in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano, 2001, pagg. 95 – 97.

²³¹ Pruna M.L., *L’esperienza di programmazione della Regione Sardegna nell’ambito del Quadro Comunitario di sostegno 1989 – 1993*, in Pruna M.L.,

1999 furono tracciate le linee guida secondo cui impostare il Programma Operativo Regionale 2000-2006, in base anche ai risultati dell'attuazione del POP²³² 1994 /1999.

Molto spazio è stato dato all'Asse II Cultura, che era risultato debole a causa di diversi fattori, tra cui il numero assoluto di strutture da destinare a servizi culturali ed all'allestimento di pubblici spettacoli; la qualità delle strutture esistenti e delle risorse umane; la capacità degli operatori pubblici e privati di organizzarsi in sistema e di promuoversi all'esterno dell'isola²³³.

3.2.2 Risultati della programmazione 2000-2006

Il POR Sardegna 2000-2006 si è posto l'obiettivo di assicurare alla regione un tasso di crescita superiore a quello medio dell'UE e di incrementare la coesione economica delle aree interne dell'Isola, rimuovendo gli ostacoli che frenano lo sviluppo dell'economia regionale e migliorando il contesto in cui operano le imprese.

La prima versione del P.O.R. 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 una versione successiva 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. Un ulteriore aggiornamento del Por è stato approvato con Decisione C (2007) 1991 del 30 aprile 2007.

Il P.O.R. ha ripartito le risorse finanziarie comunitarie, nazionali e regionali in 7 Assi prioritari che descrivono la strategia perseguita e

Zurru M., a cura di, *Come è difficile spendere – L'esperienza dei Fondi Strutturali europei in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano, 2001, pag. 19.

²³² Si tratta del Programma Operativo Plurifondo approvato per la precedente programmazione del FESR.

²³³ Sardi F., Carrusci A., *L'esperienza della Sardegna*, in *Economia della Cultura*, 2/2009, Il Mulino, pag. 243.

le priorità di 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. Il programma ha beneficiato di una dotazione finanziaria (Costo programmato) di circa 4,2 miliardi di euro, garantita da un cofinanziamento della Comunità Europea per il 50%, dello Stato italiano per il 35% e per il restante 15% della Regione Sardegna. Il Programma è stato realizzato con la partecipazione di tutti e quattro i Fondi strutturali (FESR , FEOGA , FSE e SFOP) e ha mobilitato risorse per oltre 4,7 miliardi di euro, il 13% in più rispetto al Costo programmato. Tali risorse hanno finanziato in Sardegna ben 30.975 progetti, monitorati sotto il profilo finanziario, procedurale e fisico grazie al Sistema informativo nazionale di monitoraggio dei Fondi strutturali 2000-2006²³⁴. Si espone il quadro finanziario iniziale approvato con decisione C(2000) 2359 dell'8.08.2000.

P.O.R. Sardegna 200-2006 - Quadro Finanziario Iniziale

Assi Prioritari	N.	Partecipazione	Costo	Costo
	Misure	UE	Pubblico	Totale
I - Risorse Naturali	9	520,628	1.041,26	1.072,51
II - Risorse Culturali	4	189,774	379,548	379,548
III - Risorse Umane	13	283,872	567,744	567,744
IV - Sistemi Locali di Sviluppo	21	610,495	1.220,99	1983,34
V - Città	3	116,74	233,48	233,118
VI - Reti e nodi di servizio	4	218,059	436,118	436,118
VII - Assistenza tecnica	1	6,661	13,22	13,322
Totale	61	1.946,23	3.892,46	4.685,70

Nei primi quattro anni di azione del POR 2000-2006 non si sono registrati mutamenti significativi rispetto alla situazione delineata

²³⁴ Regione autonoma della Sardegna, *Il POR Sardegna 2000 – 2006 in cifre*, pag. 15.

nella fase di predisposizione del documento programmatico, in relazione agli indicatori di sviluppo.

La situazione socio-economica della Regione, si caratterizza in sintesi, per un graduale, lieve peggioramento della posizione relativa rispetto al Mezzogiorno e ai dati medi nazionali, nonostante gli investimenti nei diversi comparti risultino superiori alla media delle altre regioni del Mezzogiorno e dell'Italia.

Tale arretramento non incide peraltro, in misura apprezzabile, sull'insieme delle variabili di rottura. Anche per il biennio successivo, 2005-2006, l'evoluzione socio-economica della Sardegna resta più o meno stabile, non discostandosi troppo dalle tendenze evolutive nazionali e internazionali.

Per la quasi totalità delle variabili di rottura non si registrano infatti significative evoluzioni, in termini relativi rispetto al Mezzogiorno e alla media nazionale, a eccezione degli investimenti esteri (in ulteriore marcato peggioramento) e del grado di indipendenza (in marginale miglioramento)²³⁵.

Alcuni studi mostrano che solo a partire dal terzo ciclo di programmazione economica dei fondi comunitari 2000/06 le regioni meridionali hanno veramente cominciato a fare i conti con le novità introdotte dai regolamenti comunitari e a modificarsi in senso europeo.

Prima di allora, un po' per la scarsa attenzione ai risultati delle loro amministrazioni, un po' per l'apporto contenuto dei fondi comunitari rispetto a quelli nazionali, ma soprattutto a causa della scarsa rigidità a cui erano ancora sottoposte le amministrazioni rispetto ai regolamenti previsti, hanno in qualche modo impedito che molte delle regioni meridionali si adeguassero agli assetti organizzativi e procedurali richiesti loro dalla Commissione Europea.

²³⁵ Regione autonoma della Sardegna, *POR Sardegna 2000-2006, Rapporto finale di esecuzione al 30.06.2009*, approvato dal Comitato di Sorveglianza nella seduta del 16 giugno 2010, pagg. 8 – 9.

Per Giannelli e Profeti, due studiosi che si sono occupati delle trasformazioni organizzative indotte dalla politica di coesione economica e sociale nel meridione, si potrebbero individuare almeno tre gruppi di regioni che, rispetto ai due cicli precedenti, si distinguerebbero per la loro maggiore o minore capacità o volontà di adattare la propria struttura amministrativa alle procedure ed agli orientamenti forniti dai fondi strutturali²³⁶.

La Sardegna compare nel secondo gruppo, definito di “frammentazione politico – amministrativa e capacità non valorizzate”.

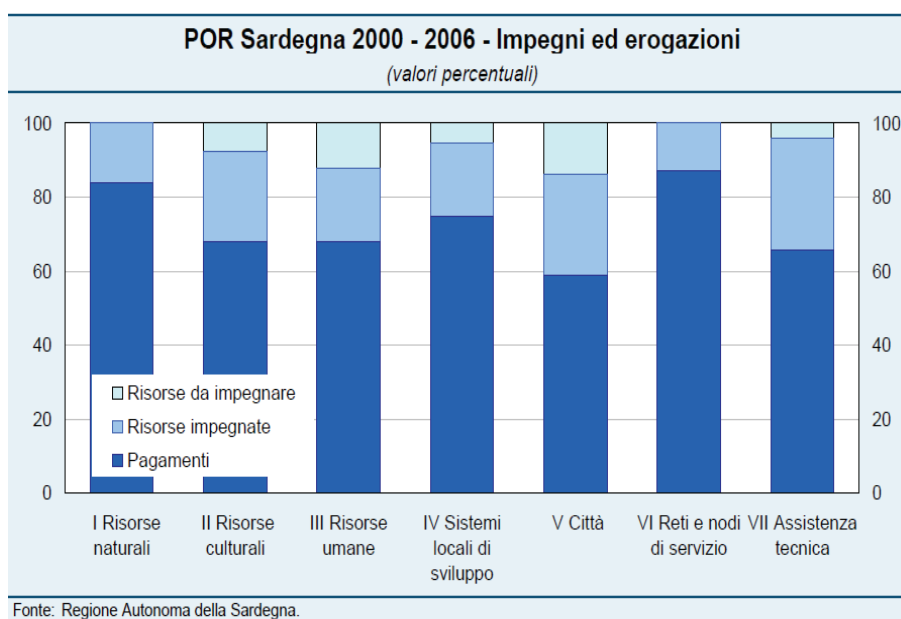
Il suo tratto caratteristico risiederebbe nello scarso raccordo manifestato tra sfera politica e sfera amministrativa, con in più il fatto che certe potenzialità inesprese, ma latenti, avrebbero impedito un pieno dispiegamento della logica innovativa apportata dai fondi strutturali. Nel caso della Sardegna, ciò sarebbe dato da pregresse esperienze nel campo della programmazione²³⁷.

Per la Regione Sardegna gli obiettivi principali assunti a fondamento della programmazione delle risorse disponibili per il periodo 2000 – 2006 sono il potenziamento della imprenditoria e della coesione sociale interna all’isola, unitamente alla attrazione di imprenditoria e di risorse esterne²³⁸, sia in termini di competenze che di capitali.

²³⁶ Giannelli M., Profeti S., *I fondi strutturali tra politica e amministrazione nelle regioni del Mezzogiorno*, in V. Fargion, L. Morlino e S. Profeti (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, 2006.

²³⁷ M., *L’europizzazione amministrativa delle regioni italiane*, in Cotesta V. (a cura di), *Divenire Europei - Cultura e governance nelle regioni italiane*, Rubbettino, 2008, pagg. 29 – 30.

²³⁸ Petroncelli E., *Pianificazione territoriale. Principi e fondamenti*, Liguori Editore Srl, 2005, pag. 311.



Si tratta di fattori essenziali che derivano dalla capacità di innovazione delle imprese regionali, e di ingresso in nuovi mercati dei beni prodotti. Si privilegia quindi, nella concessione degli aiuti, i settori e le iniziative con elevato contenuto tecnologico e di esportazione, riorientando le produzioni verso segmenti di mercato meno minacciati dalla concorrenza dei nuovi paesi europei e meno sensibili ai costi più elevati legati alla condizione di insularità.

Si è puntato a valorizzare fortemente la risorsa mare, nelle sue componenti produttive (pesca), ambientali (riserve marine), turistiche (balneazione, navigazione da diporto, crocieristica) e geografiche (collegamenti materiali e culturali entro il Mediterraneo). In generale la qualità dell'ambiente, il patrimonio culturale ricco di testimonianze archeologiche di grande pregio, lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione sono stati assunti come assi portanti, prioritari nella definizione della programmazione regionale²³⁹. Alla fine del ciclo di programmazione 2000-2006 il livello di attuazione finanziaria del programma, misurato dal rapporto tra le risorse erogate e quelle complessivamente disponibili, si è attestato al 75,2%, a fronte del

²³⁹ Funaro E., *I fondi strutturali 2000-2006. Programmi e prospettive*, Rubbettino, Catanzaro, 2003, pagg. 113 – 114.

61,2% della fine del 2006. L'incidenza delle somme impegnate rispetto a quelle disponibili ha raggiunto il 95,3%²⁴⁰.

La spesa primaria delle Amministrazioni pubbliche in Sardegna si è distribuita tra i settori in modo differente rispetto alla media italiana: è superiore l'importo destinato alle politiche ambientali, a quelle del lavoro, alla formazione e agli interventi a favore dei settori produttivi.

Sono state destinate meno risorse alla ricerca e sviluppo e alla viabilità²⁴¹. Nel corso del 2000-2006 è stato realizzato uno sforzo consistente per il rafforzamento e la modernizzazione della pubblica amministrazione regionale, conseguendo progressi significativi in termini di efficienza finanziaria, capacità di gestione, capacità di cooperazione istituzionale, attivazione di un nuovo ed esteso partenariato economico e sociale²⁴².

L'analisi generale dei documenti mostra che il POR 2000-2006 è stato caratterizzato da elementi di particolare complessità riguardo sia alle modalità attuative che all'articolazione dei contenuti stessi del Programma; gran parte delle misure e delle azioni in esso comprese prevedevano, infatti, un iter lungo e denso di passaggi programmatici, istituzionali, attuativi, progettuali, realizzativi.

Tale processo di programmazione e attuazione, complesso e ricco di elementi di problematicità, ha posto questioni di continuità nella programmazione e attuazione, e ha permesso di trarre utili insegnamenti, sicuramente un'opportunità per il nuovo ciclo di programmazione 2007-2013. Nel Rapporto finale di esecuzione del POR, aggiornato al 2010, vengono sintetizzati i principali risultati conseguiti:

- a) la maggiore consapevolezza della necessità di far riferimento alla verifica dei fabbisogni del territorio attraverso un

²⁴⁰ Banca d'Italia, Eurosystem, *L'economia della Sardegna nell'anno 2007*, Banca d'Italia, Cagliari, 2008, pag. 22.

²⁴¹ *Ibidem*, pag. 47.

²⁴² Regione autonoma della Sardegna, *Documento strategico regionale 2007/2013*, pag. 20.

approccio *bottom-up* ed un'analisi puntuale del contesto socio-economico;

- b) l'opportunità di un costante coinvolgimento del partenariato istituzionale, sociale ed economico sia in fase di individuazione delle strategie, obiettivi e priorità territoriali, quale sfondo condiviso per l'impostazione del programma, che in fase di definizione dei criteri per la selezione delle operazioni più idonee ad essere finanziate;
- c) la necessità, nell'attuale fase di *phasing in*, di orientare la spesa verso obiettivi ambiziosi e di qualità della vita e dello sviluppo, così da innescare processi di sviluppo duraturo, soprattutto nella prospettiva del passaggio della Regione Sardegna dall'obiettivo 1 "Convergenza" all'obiettivo 2 "Competitività e Occupazione". A questo proposito il forte processo di indirizzo della strategia programmata da obiettivi di "quantità" (intendendo il peso delle risorse finanziarie che si riescono a mobilitare) ad altri più prettamente e di "qualità" (con una forte attenzione ai fattori che promuovono la competitività).
- d) la necessità di disporre di un sistema semplificato e standardizzato di procedure di attuazione, supportato da una produzione di manualistica e modulistica, e il costante processo di affiancamento e aggiornamento delle figure regionali preposte;
- e) l'importanza di disporre e alimentare un monitoraggio "permanente" che, attraverso l'attività di inserimento dei dati nel sistema, e consentendo di operare in ambiente di lavoro, ne ha incoraggiato l'utilizzo in chiave gestionale;
- f) l'importanza di definire adeguatamente il sistema di indicatori di risultato e impatto, struttura base, insieme agli indicatori di realizzazione, del sistema informativo del POR 2000-2006;
- g) l'opportunità, attraverso una comunicazione efficace, di

diffondere presso i cittadini e gli operatori interessati le iniziative finanziate dal Programma, allo scopo di accrescere la consapevolezza sulle buone pratiche poste in essere dall'Amministrazione Regionale attraverso le politiche di coesione e l'utilizzo di risorse pubbliche, comunitarie e non²⁴³.

La gestione del POR 2000-2006 si è rivelata inizialmente molto problematica, sia per il mancato avvio di azioni di carattere strutturale propedeutiche all'attuazione del Programma, sia per la carenza di risorse umane assegnate ai Responsabili di Misura. L'effetto combinato della carenza di risorse umane, destinate alla gestione e al controllo della spesa, e della minaccia del disimpegno automatico ha provocato una autoselezione che ha favorito le azioni più "efficienti", ovvero quelle che si basano su procedure consolidate che permettono alti tassi di spesa a fronte di un minore impegno di gestione, con un'attenzione ridotta nei confronti degli impatti sul sistema economico e sociale. Le azioni maggiormente innovative sono state caratterizzate da un avvio lento, conseguenza inevitabile della necessità di definire e condividere le relative procedure di attuazione. Nell'anno precedente alla conclusione del ciclo di programmazione 2000-2006 la componente istituzionale regionale afferma che le tecniche di monitoraggio, sono diventate patrimonio di una parte consistente dell'Amministrazione regionale direttamente e indirettamente coinvolta nella gestione dei Fondi Strutturali. Tali conoscenze sono state estese agli Enti Locali e ad altre istituzioni territoriali responsabili per l'attuazione dei progetti. Si è rilevata la forte necessità, per il successivo periodo di programmazione, di avere un sistema unico di monitoraggio per tutti gli interventi finanziati all'interno delle politiche di sviluppo; l'esperienza dell'attuale fase – caratterizzata da una pluralità di sistemi di monitoraggio afferenti ai vari strumenti finanziari – viene reputata non ottimale in una logica di

²⁴³ Regione autonoma della Sardegna, *POR Sardegna 2000 – 2006, Rapporto finale di esecuzione al 30.06.2009*, pagg. 49 – 51.

intervento unico nell'economia²⁴⁴. Una capillare valutazione in itinere, unitamente al monitoraggio sullo stato di avanzamento del ciclo di programmazione²⁴⁵, a metà del suo corso, si sono rivelati fondamentali per garantire la aderenza dei programmi alle esigenze ed agli elementi peculiari della Regione Sardegna, in un'ottica di coesione territoriale. Inoltre è stata confermata la necessità di riorganizzare le procedure di governo della gestione, operando per un maggiore coinvolgimento degli *stakeholder* strategici ed una forte partecipazione al processo di *decision making*. Ulteriori elementi di analisi vengono concessi dalle relazioni presentate dalla Sezione del controllo per la Regione Sardegna della Corte dei Conti²⁴⁶, concernente le verifiche delle misure consequenziali adottate dalle Autorità del Por Sardegna 2000 – 2006²⁴⁷, che è intervenuta a conclusione di due cicli di programmazione cofinanziata dalla CE e dallo Stato per complessivi 12 anni di attività (POP 1994-1999, POR 2000-2006), mentre si avviava la nuova programmazione 2007-2013. Al 2007, nonostante l'insistenza delle richieste istruttorie avanzate dalla Corte dei Conti, non si conoscevano ancora le dotazioni complessive di personale preposte all'attuazione delle misure. L'Autorità di gestione²⁴⁸ era riuscita a fornire informazioni soltanto su

²⁴⁴ Regione autonoma della Sardegna, *Documento strategico regionale 2007/2013*, pagg. 23 – 24.

²⁴⁵ Oltre alle procedure standard di monitoraggio e valutazione sulle modalità di implementazione dei fondi, potenziate grazie ad una più ampia partecipazione alla valutazione di tutti gli attori coinvolti nel processo programmatico e attuativo, si sono rivelate particolarmente utili le ricerche valutative su specifici settori o tematiche effettuate dal Valutatore indipendente nel corso dell'aggiornamento della valutazione Intermedia.

²⁴⁶ 30 giugno 2009 - Sezione di controllo per la Regione autonoma della Sardegna - Delibera n. 27/2009/PRS. Aggiornamento dello stato di attuazione dei fondi strutturali POR Sardegna 2000-2006. Verifica delle misure consequenziali adottate dalle Autorità del POR Sardegna 2000 - 2006.

²⁴⁷ Le relazioni della Sezione del controllo per la Regione Sardegna della Corte dei Conti rilevano le irregolarità e delle azioni di recupero e rettifica intraprese, nonché della ricognizione della sussistenza di fenomeni di frodi.

²⁴⁸ L'Autorità di Gestione, presso l'Amministrazione regionale, è il Centro Regionale di Programmazione, che è responsabile della gestione e attuazione del Programma e svolge le seguenti funzioni:

- assicura la buona gestione amministrativa e finanziaria delle risorse comunitarie;

31 misure delle 61 totali. Si riscontravano quindi difficoltà per l'operato dell'Autorità di gestione e discontinuità di relazioni tra essa e gli apparati assessoriali, al cui interno si insediano gli uffici dei Responsabili di misura. Un altro punto di debolezza si annovera nelle attività del Comitato di coordinamento, che nel 2007 non si è mai riunito, pur con le ravvicinate scadenze dipendenti dalla conclusione del POR.

La stessa Commissione Europea aveva raccomandato il miglioramento delle condizioni dell'apparato delle risorse umane, lamentando – tra gli effetti negativi – quello dell'inadeguatezza sia del grado di realizzazione dell'intero programma, quanto della effettività dei controlli.

Anche il rapporto finale di esecuzione del POR Sardegna 2000-2006 aggiornato al 30 giugno 2009 manifesta una certa difficoltà nel reperimento delle informazioni con una conseguente scarsa disponibilità di dati a disposizione rinvenibili direttamente dal Programma. Pertanto, si è ritenuto opportuno verificare la possibilità di rinvenire da altri canali i dati pertinenti rispetto agli obiettivi. Tuttavia, al 31 ottobre 2007, la spesa certificata dalle Autorità di pagamento era pari a 3,007 miliardi di euro corrispondente al 70% dell'intero finanziamento POR (che ammontava a 4,258 miliardi di euro). Nel Rapporto di esecuzione annuale (RAE) L'Autorità di

-
- garantisce che le operazioni finanziabili siano conformi al Programma, alla normativa comunitaria e nazionale;
 - verifica, mediante controlli a campione, che le operazioni vengano effettivamente portate a compimento;
 - vigila sulla corretta tenuta dei documenti contabili e garantisce la trasmissione delle informazioni all'Autorità di Certificazione per le opportune verifiche sulle spese;
 - guida i lavori del Comitato di Sorveglianza a cui sottopone, per l'approvazione, il Rapporto annuale e finale di esecuzione da trasmettere alla Commissione;
 - definisce ed implementa, a livello regionale, il sistema di monitoraggio;
 - definisce le strategie di spesa e di programma;
 - fornisce, a tutti i soggetti coinvolti nella gestione e nell'attuazione del Programma, le indicazioni e gli approfondimenti necessari per la predisposizione dei Bandi pubblici per la selezione dei destinatari ultimi, per lo svolgimento delle attività di controllo, monitoraggio e valutazione;
 - è l'autorità responsabile per la corretta informazione e pubblicità del Programma.

gestione ha esposto le criticità incontrate nel percorso di spesa del ciclo di programmazione 2000-2006, individuando come difficoltà: ritardi nella elaborazione della progettazione esecutiva e nell'acquisizione dei pareri autorizzativi, nonché lentezza nell'attività di rendicontazione dei beneficiari finali; difficoltà delle strutture Assessoriali preposte per sottodimensionamento e organico e contestuale avvio della nuova programmazione 2007 – 2013, oltre all'aggravio (per le dotazioni di personale) rappresentato dal supporto assicurato agli Enti locali per l'avvio e il controllo dei progetti locali ammessi a finanziamento. Il quadro finanziario del P.O.R. Sardegna 2000-2006 al 31 dicembre 2008 espone che il costo complessivo programmato (piano finanziario approvato) per gli investimenti pubblici, risulta pari ad euro 4.191.558.040,00 e la spesa certificata dalle Autorità POR Sardegna risulta pari ad euro 3.850.611.008,49 corrispondente ad una capacità di spesa pari al 91,86% (pagamenti).

E' stata poi accolta dalla Commissione Europea l'estensione del termine finale di ammissibilità delle spese a valere sul P.O.R. Sardegna 2000 -2006 al 30 giugno 2009.

Nelle valutazioni finali espressa dalla sezione di controllo della Corte dei Conti emerge che:

- si riscontra un miglioramento dell'azione di raccordo e sinergia tra l'A.d.g. e i diversi Soggetti preposti all'attuazione del POR, incardinati nelle strutture Assessoriali;
- è pervenuto un quadro omogeneo di notizie per quanto estremamente sintetico, che mostra un compiuto impegno di coordinamento e monitoraggio;
- si è preso atto della descrizione definitiva dell'assetto degli uffici deputati all'attuazione delle misure POR, presieduti dai Responsabili di misura, nel rispetto dei canoni di trasparenza amministrativa e in linea con le raccomandazioni già formulate;
- sono state implementate alcune strutture operative –

particolarmente di quelle preposte a compiti di assistenza, vigilanza e controllo – attingendole all'esterno dell'Amministrazione regionale, mettendo in atto una dinamica di miglioramento dell'efficienza gestionale.

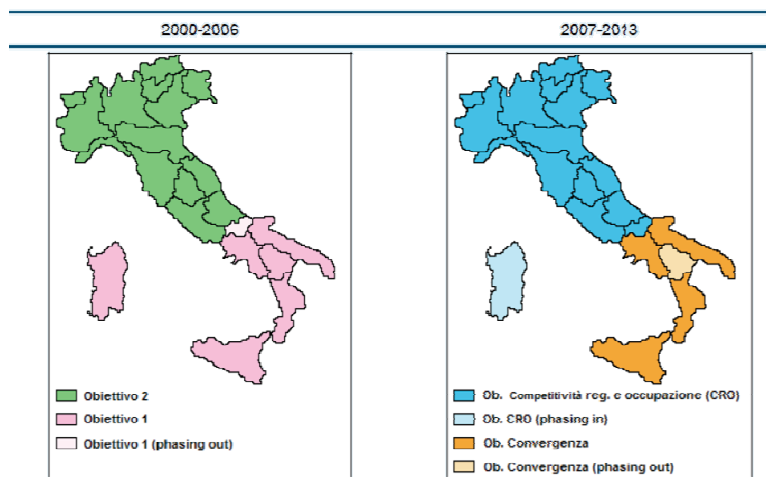
Per quanto riguarda gli aspetti negativi, si evidenziano le criticità organizzative legate agli organici sottodimensionati, costretti a svolgere nel contempo i compiti del servizio “ordinario” discendente dalle funzioni regionali e di quello “straordinario-aggiuntivo” relativo alla spesa dei fondi strutturali. Per quanto riguarda invece lo stato di avanzamento finanziario e fisico degli interventi finanziati dal POR si riscontra un certo ritardo, dovuto al periodo di sei anni (più due aggiuntivi) che risulta troppo esiguo. Tuttavia al 31/12/2008 è stata registrata una percentuale di spesa pari al 92%. Con riguardo, però, allo stato di attuazione fisica degli interventi POR, la stessa Commissione ha ripetutamente lamentato la scarsa disponibilità di notizie e di analisi efficaci sui risultati conseguiti. Viene inoltre sottolineato il bisogno di una maggiore concretezza di analisi e di riscontro, nonché la massima trasparenza da assicurarsi alle gestioni pubbliche, anche incrementando gli opportuni processi valutativi. Infine di particolare rilievo è la forte incidenza della c.d. progettazione coerente²⁴⁹ sul P.O.R. Sardegna 2000-2006, in quanto gli interventi di I e di II fase costituiscono ben il 43% della spesa totale.

²⁴⁹ Vengono definiti “progetti coerenti” o anche “progetti potenzialmente generatori di risorse liberate – P.P.G.R.L.” quegli interventi formalmente dotati di copertura finanziaria diversa da quella del P.O.R. Sardegna 2000-2006 che, considerate le indicazioni fornite dal Quadro comunitario di sostegno 2000-2006, risultano tuttavia “coerenti” rispetto agli obiettivi della programmazione assunta dallo stesso Q.C.S. e dal P.O.R., rispetto alle prescrizioni comunitarie e nazionali in materia di ammissibilità della spesa, nonché rispondenti ai requisiti previsti dai criteri di selezione del Complemento di Programmazione. Le cosiddette “risorse liberate” sono quelle che pervengono alle Autorità di gestione dai piani operativi nazionali (P.O.N.) e regionali (P.O.R.), dai rimborsi comunitari e nazionali concernenti progetti imputati al co-finanziamento comunitario ed originariamente sostenuti da differenti fonti di finanziamento. Verificata, quindi, la conformità ai criteri della programmazione dei cofinanziamenti europei, i “progetti coerenti” possono essere inseriti nella medesima programmazione.

3.2.3 Valutazione e monitoraggio dei risultati dell'attuazione della strategia regionale

Nel 2007, in concomitanza con la fase conclusiva del ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali europei 2000-06, sono stati approvati i nuovi programmi operativi regionali contenenti le politiche di impiego dei fondi comunitari per gli anni 2007-2013. Gli strumenti seguono la riforma della politica di coesione approvata a livello comunitario e si inseriscono nel nuovo Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo. Oltre che dalle fonti ordinarie questa è finanziata infatti da risorse provenienti, rispettivamente, dal bilancio europeo (attraverso i due fondi strutturali: Fondo Sociale Europeo e Fondo europeo di Sviluppo Regionale e dal bilancio nazionale (fondo di cofinanziamento nazionale ai fondi strutturali e fondo per le aree sottoutilizzate). In base alla nuova programmazione, nell'ambito della distribuzione delle risorse finanziarie previste dai due fondi strutturali europei, la Sardegna non è più considerata tra le regioni in ritardo di sviluppo (regioni dell'Obiettivo Convergenza) ed è stata ammessa a fruire di un regime transitorio di sostegno (*phasing in*) destinato ad agevolare l'ingresso tra le regioni beneficiarie di interventi finalizzati alla promozione della competitività e dell'occupazione (Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione).

La programmazione dei fondi comunitari nelle regioni italiane



Fonte: Elaborazione su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Le risorse complessive a valere sul FSE e sul FESR destinate alla Sardegna dalla programmazione in corso, comprensive anche del cofinanziamento nazionale sono pari a 2.431 milioni di euro per l'intero periodo, significativamente inferiori rispetto a quelle del precedente ciclo 2000-06 (4.257 milioni)²⁵⁰. La dotazione finanziaria complessiva dei due Programmi era inizialmente pari a 1,7 miliardi di euro (POR FESR) e 0,7 miliardi (POR FSE). Dalla fine del 2011, nell'ambito delle iniziative prese a livello nazionale con il Piano di azione coesione (PAC, dicembre 2011 e successivi aggiornamenti), i POR gestiti dalla Regione Sardegna sono stati interessati dalla riprogrammazione di una parte delle risorse, con la concentrazione degli interventi su alcune priorità nell'ambito dei POR e il trasferimento di una quota del co-finanziamento nazionale verso azioni da attuare al di fuori della programmazione comunitaria. Di conseguenza, l'ammontare disponibile per i POR FESR e POR FSE è stato ridotto rispettivamente di 340 e 54 milioni di euro²⁵¹.

Una leva fondamentale per il rilancio territoriale della Regione Sardegna è il Piano di Sviluppo Rurale 2007 – 2013, considerato il principale strumento di programmazione della strategia regionale in materia di agricoltura e sviluppo rurale.

Il Piano si articola in tre Assi corrispondenti a tre aree di intervento, più un quarto Asse di natura metodologica:

1. Miglioramento della competitività del sistema agricolo e forestale nel rispetto della sostenibilità ambientale e della salvaguardia del paesaggio rurale;
2. Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale;
3. Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale attraverso Programmi integrati di sviluppo;

²⁵⁰ Banca d'Italia, Eurosystema, *L'economia della Sardegna nell'anno 2007*, Banca d'Italia, Cagliari, 2008, pagg. 23-24.

²⁵¹ Banca d'Italia, *Economie regionali – L'economia della Sardegna*, n.21, giugno 2013, pag. 43.

4. Miglioramento della *governance* e delle capacità istituzionali regionali e locali (Approccio Leader).

Nello specifico l'Asse 4 ha il compito di sostenere le strategie di sviluppo locale a partire anche dalle pregresse esperienze Leader e di progettazione integrata regionale, attraverso: gli strumenti del partenariato locale pubblico – privato; la programmazione dal basso verso l'alto; l'integrazione multisettoriale; il rafforzamento della capacità progettuale e di governo delle iniziative di sviluppo locale.²⁵²

La Sardegna, che per il ciclo di programmazione considerato risulta destinataria di due Programmi operativi regionali, uno relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e l'altro al Fondo sociale europeo, con una dotazione finanziaria complessiva dei due Programmi inizialmente pari a 1,7 miliardi di euro (POR FESR) e 0,7 miliardi (POR FSE).

Tuttavia le due iniziative sono state oggetto di riprogrammazione, con la concentrazione degli interventi su alcune priorità nell'ambito dei POR e il trasferimento di una quota del co-finanziamento nazionale verso azioni da attuare al di fuori della programmazione comunitaria.

Di conseguenza, l'ammontare disponibile per i POR FESR e POR FSE è stato ridotto rispettivamente di 340 e 54 milioni di euro²⁵³. Nel rapporto rilasciato da Confindustria sulle prime analisi della programmazione 2007 - 2013 viene tracciato uno scenario di massima relativo ai risultati conseguiti al 2009²⁵⁴. Nello specifico si afferma che "L'avanzamento esecutivo del POR Sardegna 2000-2006 ha messo in risalto il ruolo strategico che assume la "capacità

²⁵² Tola A., *Strategie, metodi e strumenti per lo sviluppo dei territori rurali. Il modello del Gal dell'Ogliastra (Sardegna) per la valorizzazione delle risorse agro-alimentari e ambientali*, FrancoAngeli, 2010, pagg. 69 – 70.

²⁵³ Banca d'Italia, *Economie regionali – L'economia della Sardegna*, n.21, giugno 2013, pag. 43.

²⁵⁴ Rosa G., Sabatini M., *Prime analisi della programmazione 2007-2013. Il punto di vista delle Confindustrie regionali meridionali*, in Quaderni di Confindustria, n. 75/2010.

istituzionale” nell’attuazione delle politiche regionali. Nel corso degli ultimi anni, infatti, anche grazie ad un esecutivo regionale stabile, si è progressivamente consolidata nell’Isola una buona capacità di programmazione e di utilizzo delle risorse comunitarie”.

Tuttavia si raccomanda di non enfatizzare le capacità di programmazione della classe politica locale, in quanto “spesso si tende a sopravvalutare il ruolo delle Regioni, imputando loro inefficienze che andrebbero per lo meno ripartite con altri Soggetti.

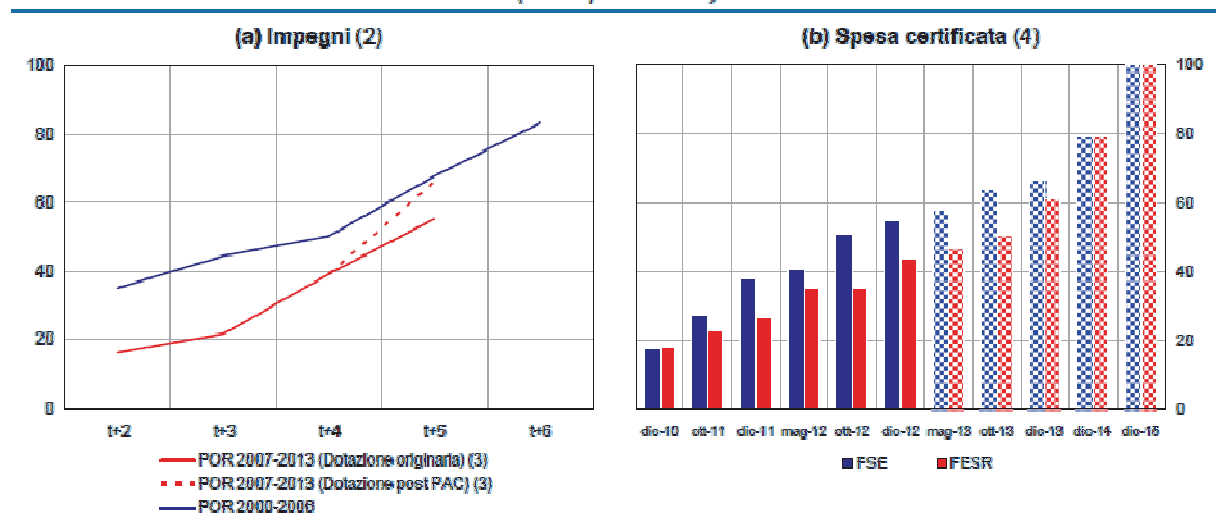
I soggetti che concorrono all’attuazione del Programma, responsabili della concreta realizzazione delle spese, sono pertanto numerosi e dovrebbero operare nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e nell’ottica di un’efficace cooperazione istituzionale, ma al contempo dovrebbero assicurare adeguata “capacità” nel portare avanti gli interventi programmati. L’esperienza ha dimostrato che proprio nei livelli subregionali si incontrano le maggiori difficoltà”. Per quanto riguarda la programmazione 2007-2013, la Sardegna si trova ad operare in un quadro molto particolare e del tutto unico, essendo l’unica regione in *phasing in*.

Questo significa che si colloca a metà strada tra gli strumenti pensati per l’obiettivo Convergenza, propri delle Regioni del Sud Italia, e quelli per l’obiettivo Competitività, propri delle Regioni del Centro-Nord Italia.

Le misure intraprese al fine di accelerare l’attuazione dei POR 2007-13 e la riduzione della dotazione totale determinata dal PAC hanno permesso di contenere il ritardo nell’avvio degli interventi: al 31 dicembre 2012, in base ai dati della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica, le risorse impegnate in attuazione dei POR della Sardegna risultavano pari al 64,3% della dotazione totale, oltre 20 punti percentuali in più rispetto a un anno prima; la quota sale al 66,0%, tenendo conto anche dell’ultima riduzione del cofinanziamento nazionale deliberata a dicembre 2012.

Il rapporto tra impegni e dotazione complessiva resta comunque inferiore sia rispetto al precedente ciclo di programmazione 2000-06, sia in confronto alla media delle regioni meridionali, passata tra dicembre 2011 e dicembre 2012 dal 43,6 al 67,2 per cento²⁵⁵.

L'avanzamento dei Programmi Operativi Regionali (1) (valori percentuali)



Fonte: Elaborazioni su dati Ragioneria generale dello Stato e Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica.

(1) Valori percentuali rispetto alla dotazione dei Programmi alla data di riferimento. (2) Dati riferiti al 31 dicembre; anni successivi all'inizio del ciclo di programmazione. (3) Per il ciclo di programmazione 2007-2013, le due linee considerano nel 2012 rispettivamente la dotazione originaria e quella ridotta per effetto delle riprogrammazioni del PAC di dicembre 2011 e dicembre 2012. (4) I dati successivi al 31 dicembre 2012 si riferiscono ai target di spesa prefissati, calcolati sulla base delle informazioni disponibili a marzo 2013.

²⁵⁵ Banca d'Italia, *Economie regionali – L'economia della Sardegna*, n.21, giugno 2013, pagg. 43 – 44.

CAPITOLO QUARTO

Un modello organizzativo efficace ed efficiente?

4.1 Assetto organizzativo e gestionale della Regione Sardegna

Nel ciclo di programmazione 2000-2006 l'Autorità di Gestione è responsabile del coordinamento del POR e agisce d'intesa con le singole amministrazioni regionali capofila per Fondo (come per le altre Regioni i singoli Assessorati di competenza per i tre Fondi FSE, FEOGA e SFOP e il Centro Regionale di Programmazione per il FERS). Le azioni di coordinamento avvengono attraverso riunioni periodiche e la condivisione di metodologie di attuazione che riguardano le varie funzioni e competenze ascrivibili al coordinamento. Nel POR le funzioni delineate nel dettaglio riguardano essenzialmente il coordinamento tra livello centrale e regionale, mentre non si fa cenno al coordinamento a livello regionale.

Il quadro istituzionale presenta cambiamenti ed evoluzioni, dovute sia all'azione del Titolo V della Costituzione e dello Statuto speciale della Regione Sardegna, nonché al ciclo di programmazione in corso. Oggi il Presidente della Regione riporta una responsabilità diretta in merito alle scelte strategiche di governo.

Per la adeguata implementazione delle linee strategiche tracciate dal livello istituzionale, viene definito un sistema di monitoraggio e controllo incardinato in un organismo ad hoc.

Per il ciclo di programmazione 2007-2013 la Regione Sardegna ha adottato la seguente struttura tecnico – operativa di *governance*:

- per il POR FESR, la struttura regionale responsabile del processo di definizione e coordinamento è il Centro Regionale di Programmazione;
- per il POR FSE, la struttura regionale responsabile del processo di definizione e coordinamento è l'Assessorato del Lavoro, Formazione professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale;
- per il Programma di Sviluppo Rurale, la struttura regionale

- responsabile del processo di definizione e coordinamento è l'Assessorato dell'Agricoltura e Riforma Agro-pastorale;
- per i programmi Operativi per la Cooperazione Territoriale Europea (Interreg), la struttura regionale responsabile del processo di definizione e coordinamento è il Centro Regionale di Programmazione;
 - per il programma attuativo del FAS regionale la struttura regionale responsabile del processo di definizione e coordinamento è la Presidenza della Giunta regionale.

Al fine di garantire una effettiva ed efficace implementazione della propria Politica Regionale Unitaria, la Regione Sardegna riconduce alla diretta dipendenza del Presidente e della Giunta regionale il coordinamento politico della Politica Regionale Unitaria. Il coordinamento tra le diverse Autorità di gestione dei programmi attuativi è assicurato da un apposito Comitato di Coordinamento²⁵⁶, che fornisce supporto tecnico al Presidente ed alla giunta, e supervisiona i diversi programmi di attuazione, verificandone lo stato di avanzamento ed il rispetto dei principi operativi.

4.1.1 L'architettura istituzionale e politica

La programmazione dei finanziamenti comunitari include al suo interno un processo partecipativo, che vede il coinvolgimento di più soggetti, ciascuno dei quali risulta titolare di competenze definite. Tale programmazione viene pertanto realizzata a livello normativo attraverso un sistema di atti "tipici" e di interventi concertati nel quadro di un procedimento articolato in diverse fasi ed ulteriori sub-procedimenti: ad una fase preliminare, detta ascendente perché funzionale alla programmazione vera e propria degli interventi, seguono una fase esecutiva, detta discendente in quanto caratterizzata

²⁵⁶ Regione autonoma della Sardegna, *Documento unitario di programmazione 2007/2013*, pagg. 117 – 118.

dalla realizzazione e gestione operativa delle misure programmate, nonché la valutazione ed il controllo finale della relativa efficacia e pertinenza in relazione agli obiettivi prefissati.

In ciascuna fase, i diversi attori del procedimento, titolari di interessi qualificati agli interventi di riequilibrio territoriale, giocano un preciso ruolo: l'intensità del relativo coinvolgimento (ovvero della partecipazione) è variamente modulata in rapporto al differente grado di prossimità degli interessi rappresentati, al livello di avanzamento della specifica procedura e a fondamentali esigenze di efficacia funzionale delle azioni da porre in essere²⁵⁷.

La separazione tra la dimensione politica e la dimensione economica della pianificazione non è caratterizzata da una cesura netta, ma da un passaggio coordinato, ed in un certo qual modo interattivo. La definizione degli obiettivi, anche se formalmente approvata dai politici, è effettuata in collaborazione con i dirigenti e la struttura amministrativa. I politici effettuano delle scelte sulle priorità, le assegnano ai dirigenti e chiedono loro di predisporre una proposta di obiettivi. Successivamente, i politici assumono una decisione su tale proposta di obiettivi. Di fatto, dunque, la decisione sugli obiettivi da perseguire è del politico, ma il dirigente, in genere partecipa alla loro definizione²⁵⁸.

“Complementarità” delle misure sovranazionali significa sostegno finanziario e gestionale, giustificato entro i limiti di insufficienze strutturali ed amministrative mutevoli nel tempo e nello spazio. “Addizionalità” vuol dire supporto di risorse aggiuntive a quelle locali, anziché sostituzione delle stesse. “Partenariato” equivale alla partecipazione alla programmazione degli interventi da parte di soggetti “altri”, rispetto alle istituzioni comunitarie e statali, con

²⁵⁷ Di Stefano A., *Le politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in Sapienza R., a cura di , *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè Editore, 2003, pagg. 85 – 86.

²⁵⁸ Spano A., *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Giuffrè Editore, 2009, pag. 136.

tendenze al decentramento territoriale delle competenze su scala verticale e orizzontale. “Concentrazione” esprime la tendenza all’ottimizzazione delle azioni programmate in favore dei territori e delle fasce di popolazione più deboli in termini di benessere economico e sociale.

Un sistema partecipativo di programmazione degli interventi strutturali autenticamente improntato al canone della sussidiarietà implicherebbe l’imprescindibile riconoscimento di effettivi margini di autonomia decisionale e progettuale in capo alle autorità territoriali, politicamente responsabili dello sviluppo integrale delle realtà socio-economiche amministrate²⁵⁹.

Nel Documento Unico di Programmazione vengono riportate le linee guida per una efficace strategia di sviluppo locale integrata, affermando che “l’accelerazione e la qualificazione del processo di sviluppo e di riequilibrio fra le diverse aree della Regione, con la redistribuzione di risorse e di opportunità sull’intero territorio regionale, debbono essere perseguite attraverso una concertazione degli interventi regionali con gli interventi delle amministrazioni locali e con la partecipazione, nei settori di loro competenza, delle autonomie funzionali, delle forze sindacali e imprenditoriali, in modo da collocare in un contesto unitario ed organico le politiche pubbliche, assicurando una coordinata e funzionale programmazione, progettazione e realizzazione degli interventi. La strategia perseguita attraverso le Intese istituzionali può definirsi come una strategia unitaria per lo sviluppo competitivo dell’economia regionale; si tratta di un modello di sviluppo coerente con le vocazioni territoriali e ambientali dei diversi territori della Sardegna, basato su una nuova modalità di gestione e di attuazione delle politiche di sviluppo che si fonda sull’innovazione dei processi di *governance* istituzionale a rete, favorendo il coinvolgimento delle forze sociali e nuove forme di

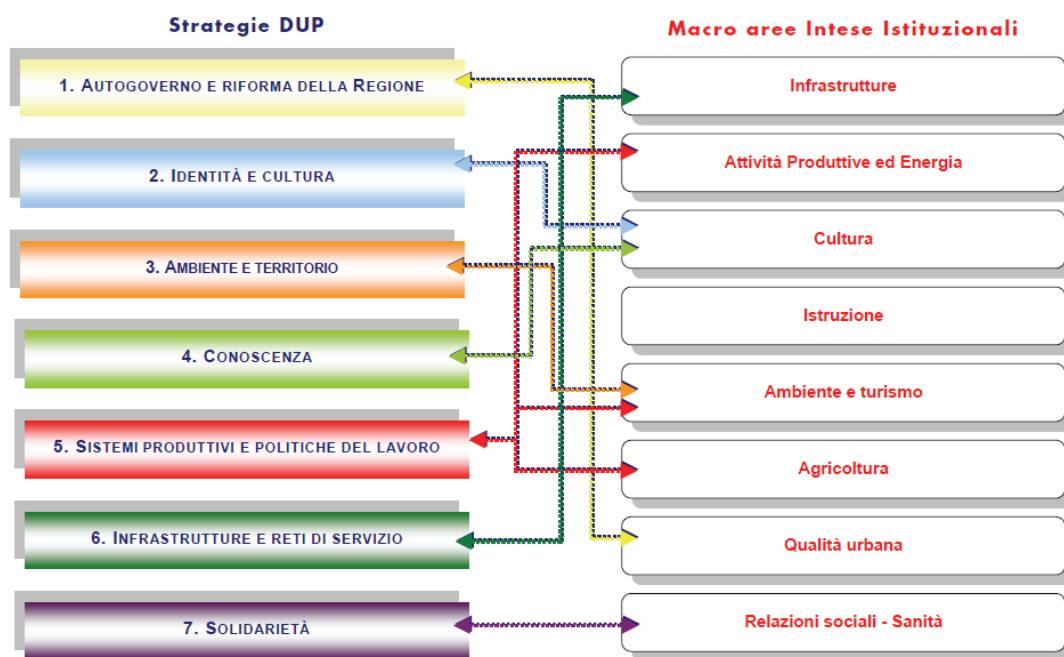
²⁵⁹ Ibidem, pagg. 97 – 99.

democrazia partecipativa allargata ai diversi attori locali. Le modalità di confronto e cooperazione tra le parti aderenti si articolano sostanzialmente nell'informazione costante, nel confronto preventivo e nella concertazione sugli interventi da realizzare sul territorio e su temi specifici di interesse generale di volta in volta individuati²⁶⁰.

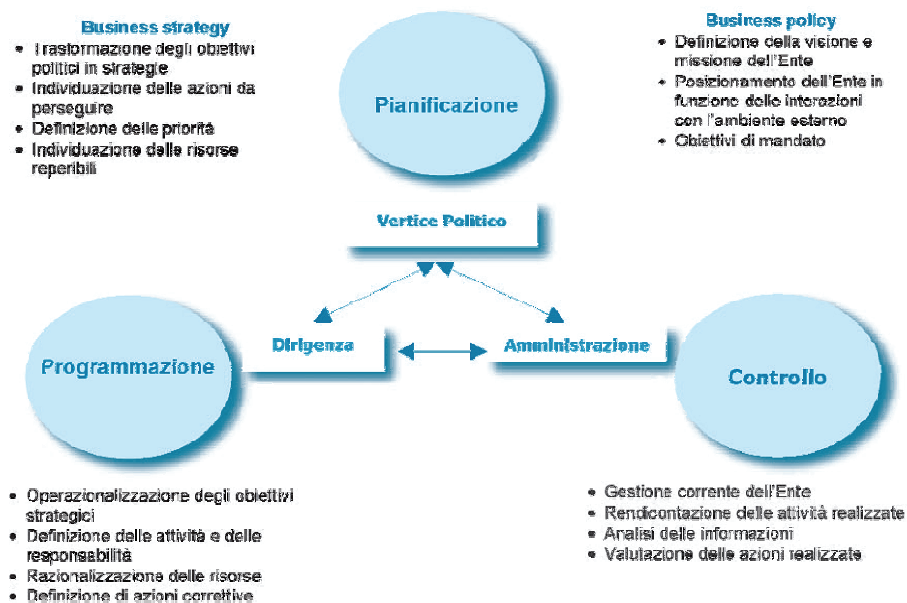
La presente ricerca ha posto l'attenzione sui processi decisionali interni all'organizzazione e preliminari all'assunzione di scelte strategiche per il territorio.

Per *governance* interna si intende il processo decisionale seguito dall'Ente, che si articola nelle fasi di pianificazione, programmazione e controllo.

Concordanza tra Strategie DUP e Macro aree tematiche d'intervento delle Intese istituzionali



²⁶⁰ Regione autonoma della Sardegna, *Documento unitario di programmazione 2007/2013*, pag.102



Nella fase di programmazione, le linee strategiche specificate con la pianificazione vengono tradotte in concrete attività da svolgere, in funzione della capacità operativa dell'Ente; con essa, gli obiettivi vengono associati alle attività e alle relative responsabilità, in una operazione di necessaria. La prima fase è quella della pianificazione, con cui viene messa a punto la strategia complessiva dell'Ente, ovvero gli obiettivi e le politiche che esso intende perseguire per lo sviluppo della comunità di riferimento, i soggetti interni agli apparati responsabili della loro attuazione, nonché il suo posizionamento in funzione delle necessarie interazioni con l'ambiente esterno, sia istituzionali con gli altri soggetti che operano sul proprio territorio, sia sociali con le componenti della collettività interessate dalle singole politiche prescelte. Nella fase successiva della programmazione, le linee strategiche specificate con la pianificazione vengono tradotte in concrete attività da svolgere, in funzione della capacità operativa dell'Ente. La terza componente è, infine, costituita dalla strutturazione di un adeguato sistema di controllo, capace di monitorare costantemente la gestione e di rendicontarne i risultati in funzione degli obiettivi perseguibili²⁶¹.

²⁶¹ Parmentola N., *Governance delle infrastrutture a livello locale*, in Quaderni di Paweb, n.4, Maggio 2013, pagg. 5-6.

4.1.2 Gli strumenti decisionali

L'articolazione strategica della politica regionale unitaria richiede una dotazione di strumenti programmatici che prevedano le forme e le condizioni tecnico-finanziarie per la realizzazione delle linee di azione individuate.

Tale dotazione è costituita dai vari programmi operativi e attuativi nei quali le azioni vengono collocate e articolate in base ai requisiti e ai criteri di pertinenza e ammissibilità ai finanziamenti stabiliti dalla normativa di riferimento di ciascun programma.

I programmi operativi devono dunque essere considerati come un insieme coerente di strumenti "specializzati", le cui interrelazioni e complementarità compongono un quadro unitario che sviluppa le sinergie operative necessarie al raggiungimento più efficace degli obiettivi strategici regionali²⁶².

Ci si chiede se vi sia una reale capacità di innovazione da parte della pianificazione strategica sui comportamenti ordinari degli operatori che partecipano al processo decisionale. All'interno delle stesse amministrazioni che spesso sono promotrici del piano, è spesso diffusa nei comportamenti l'inerzia rispetto a spinte innovatrici.

Il rischio è quindi quello di disintegrare nell'attuazione quello che il piano strategico aveva tentato di integrare a livello di programmazione. Ma anche nei rapporti con l'esterno l'obiettivo dovrebbe essere quello di un cambiamento degli atteggiamenti e dei comportamenti degli attori improntato ad una maggiore fiducia e volontà di cooperazione²⁶³.

²⁶² Regione autonoma della Sardegna, *Documento unitario di programmazione 2007/2013*, pag.59.

²⁶³ Censis, *Strategie per il territorio. Nuova cultura della programmazione o retorica del piano?*, FrancoAngeli, 2007, pagg. 16 – 17.

4.1.3 Il capitale sociale e le modalità di gestione

L'impegno programmatico avviato dalle politiche regionali interne al territorio sardo si sono concentrate su un nuovo strumento, conosciuto come "Progettazione integrata".

Tale metodologia, tuttavia, è stata oggetto di numerose critiche, in relazione alla discrepanza temporale tra il momento di presentazione delle idee e della loro effettiva realizzazione.

L'iter burocratico previsto è causa di ritardo nella attuazione delle opere, mentre sarebbe opportuno snellire le procedure per promuovere un maggiore grado di sviluppo.

La progettazione integrata in ambito regionale ha puntato a spingere i principali attori locali ad essere gli effettivi promotori delle iniziative economiche, ed a promuovere l'aggregazione e l'interazione tra la parte pubblica e la parte privata²⁶⁴.

Già dal ciclo di programmazione 2000-2006 si registrano innovazioni al metodo della programmazione economica territoriale, caratterizzata dal pieno coinvolgimento del partenariato istituzionale ed economico sociale nell'individuazione dei fabbisogni del territorio, nella scelta delle metodologie e degli strumenti, nell'elaborazione e attuazione delle politiche di sviluppo atte a soddisfarli.

In particolare, l'intero processo ha visto il coinvolgimento diretto e continuo, in tutte le fasi propedeutiche alla elaborazione dei progetti integrati, di organismi partenariali e tecnici con funzioni e composizione definite, in maniera tale da garantire che l'elaborazione dei progetti stessi possa basarsi sulle priorità e sui bisogni specifici del territorio. I tavoli di partenariato regionale e provinciali, quale sede di dialogo e confronto tra attori istituzionali (rappresentanti dell'Amministrazione Regionale, delle Province, degli Enti Locali, delle Comunità Montane) e socio-economici (rappresentanti

²⁶⁴ Crenos, AA.VV., *Economia della Sardegna: 14° Rapporto 2007*, CUEC Editore, Cagliari, 2007, pagg. 33 – 34.

imprenditoriali, sindacali, professionali) sono stati chiamati a partecipare alla formulazione ed elaborazione delle linee strategiche di programmazione e progettazione integrata regionale e provinciale, concertando i contenuti e procedendo alla loro approvazione finale. Da tali linee strategiche è discesa poi la fase più operativa del processo, demandata ai laboratori di progettazione territoriale che, con l'ausilio di un gruppo di lavoro multidisciplinare, hanno il compito di coordinare ed accompagnare la formazione della progettualità regionale e territoriale, l'identificazione di credibili percorsi di sviluppo territoriale, la verifica della coerenza e della fattibilità delle operazioni proposte, il loro raccordo con la progettualità pregressa o in via di realizzazione²⁶⁵.

Il processo programmatico può essere distinto in quattro fasi consequenziali: la pianificazione (individuazione dei problemi; definizione degli obiettivi; scelta degli strumenti), la programmazione vera e propria (definizione degli interventi; individuazione dei soggetti; analisi costi e benefici), l'attuazione (realizzazione degli interventi; monitoraggio), la valutazione. Ogni fase rappresenta un passaggio di un circuito.

La "circolarità" del processo, che rappresenta una condizione essenziale per il conseguimento di buoni risultati in termini di efficacia ed efficienza, costituisce al tempo stesso la condizione più difficile da realizzare, in quanto presuppone l'esistenza di una consuetudine alla comunicazione ed alla collaborazione tra le diverse articolazioni dell'Amministrazione Regionale.

Le forme di collaborazione che funzionano meglio all'interno dell'Amministrazione Regionale, e che più che altro prevalgono, sono quelle informali, basate quindi sulla reciproca conoscenza e stima tra i singoli funzionari, ma hanno evidentemente una efficacia limitata sull'intero iter di programmazione, in confronto a quella ottenibile

²⁶⁵ Regione autonoma della Sardegna, *Documento strategico regionale 2007/2013*, pag. 26.

attraverso una “istituzionalizzazione” della comunicazione e collaborazione tra le diverse articolazioni dell’Amministrazione regionale e statale²⁶⁶.

La fase della pianificazione è quella che dovrebbe comportare il più ampio coinvolgimento delle parti sociali, delle istituzioni e delle comunità locali²⁶⁷. Sarebbe infatti opportuno che tutti gli *stakeholder* partecipassero alle azioni di individuazione dei problemi da affrontare, ma anche alla definizione degli obiettivi specifici e alla scelta degli strumenti di intervento.

uttavia, nella maggior parte dei casi, gli attori strategici vengono chiamati in causa solo al momento dell’identificazione dei beneficiari diretti degli interventi e/o dei soggetti chiamati ad attuarli. Si nota la diffusa incapacità delle parti sociali ed economiche di esprimere in forma esplicita e strutturata i propri bisogni, le proprie esigenze e le relative scale di priorità²⁶⁸.

4.1.4 I risultati del modello gestionale della Regione Sardegna

Il rapporto di Confindustria offre una prima valutazione dei risultati della programmazione 2007-2013, unitamente ad un approccio critico a quanto è stato fatto nel ciclo 2000-2006.

In coerenza con le considerazioni esposte nel precedente capitolo, si evince che l’esperienza di questi anni di programmazione comunitaria regionale evidenzia l’estrema criticità della capacità

²⁶⁶ Emerge dalla ricerca curata da Nova Srl per conto del Dipartimento della Funzione Pubblica. Nova Srl, *Gli aspetti critici della programmazione e gestione dei programmi. Analisi dello stato d’avanzamento dei programmi dei Fondi Strutturali nelle regioni dell’Obiettivo 1*, Roma, febbraio 1997.

²⁶⁷ Pruna M.L., *Il processo programmatico*, in Pruna M.L., Zurru M., a cura di, *Come è difficile spendere – L’esperienza dei Fondi Strutturali europei in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano, 2001, pagg. 9 – 31.

²⁶⁸ Si tratta di valutazioni emerse dalla ricerca condotta dal Cles.Cles, *La domanda di formazione ed informazione sui Fondi Strutturali espressa dalle amministrazioni delle aree Obiettivo 1*, Roma, febbraio 1997.

istituzionale e del sistema di *governance* che viene messo a punto per programmare e gestire gli interventi. Un sistema che è sicuramente cresciuto in questi anni ma che è molto sensibile ai cambiamenti e rimodulazioni che mettono continuamente in discussione il percorso che si dovrebbe seguire.

Collegato ad esso vi è il problema certamente rilevante di una progettazione da parte dei soggetti beneficiari (enti locali, imprese, etc..) spesso inadeguata ad assicurare un buon “tiraggio” delle risorse e impatti sostanziali sullo sviluppo del territorio. Il passato ciclo di programmazione ha comunque evidenziato che, laddove la capacità istituzionale è bassa, anche la capacità progettuale risulta essere molto limitata.

L’esperienza della Progettazione Integrata varata dalla Regione Sardegna nel 2004, sfociata poi nella Progettazione Strategica da parte dei Comuni e delle Reti dei Comuni, pur tra luci e ombre, è uno dei più chiari esempi della correttezza di tali valutazioni²⁶⁹.

Nel presente lavoro di ricerca si tende ad approfondire le modalità con cui sono state spese le risorse finanziarie destinate al Mezzogiorno d’Italia, ed in particolare alla Regione Sardegna, piuttosto che quanto è stato speso.

Tale approccio si deve ricondurre al filone di studi sulla qualità delle finanze pubbliche, recentemente oggetto di crescente interesse da parte di economisti e *policy maker*²⁷⁰.

In questo filone della letteratura, il termine qualità ha finito per racchiudere molti significati che fanno riferimento ai molteplici aspetti attraverso i quali le finanze pubbliche possono favorire, o almeno non ostacolare, la crescita economica di lungo periodo; tra i principali, si ricordano la dimensione dell’operatore pubblico, la composizione e

²⁶⁹ Rosa G., Sabatini M., *Prime analisi della programmazione 2007-2013. Il punto di vista delle Confindustrie regionali meridionali*, in Quaderni di Confindustria, n. 75/2010, pag. 26.

²⁷⁰ Alampi D., Lozzi M., *Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno: il caso di alcune spese decentrate*, in Banca d’Italia, *Mezzogiorno e Politiche regionali*, novembre 2009.

l'efficienza della spesa pubblica e delle entrate.

La capacità della pubblica amministrazione di fornire servizi pubblici di buona qualità a basso costo è un elemento importante per la crescita economica.

La definizione di regole e procedure per la fornitura di servizi pubblici è affidata ai politici (oltre che agli amministratori e ai dirigenti pubblici) i quali, come messo in luce dalla letteratura di *political economy* e di *public choice*, non sempre si comportano in modo da massimizzare il benessere collettivo: il rapporto tra cittadini e classe politica è, per certi aspetti, assimilabile a quello principale agente, con i conseguenti rischi di opportunismo e di azzardo morale²⁷¹.

Il lavoro di Giordano, Tommasino e Casiraghi – costruendo misure di efficienza di alcuni servizi pubblici sui territori delle province italiane – ambisce a valutare la validità per il caso italiano di due ipotesi ormai classiche in tema di buon governo: gli effetti sull'efficacia dell'azione pubblica corrente derivante dall'accumulo di capitale sociale nel passato e quelli derivanti da una maggiore vicinanza dei governanti ai governati. Riassumendo piuttosto sinteticamente i risultati presentati, gli autori mostrerebbero che²⁷²:

- a) una maggiore pressione/sorveglianza dei cittadini, approssimata da diverse proxy di civismo e interesse alla vita pubblica, aumenta l'efficienza dei servizi pubblici. Poiché questo succede di più, in media, nel Nord del Paese, viene confermata la cd. Ipotesi culturalista (avanzata già da tempo per il caso italiano) che vede il Mezzogiorno penalizzato, forse per sempre, da una storia secolare diversa che avrebbe meno facilitato l'accumulazione di capitale sociale.

²⁷¹ Giordano R., Tommasino P., Casiraghi M., *Le determinanti dell'efficienza del settore pubblico: il ruolo della cultura e delle istituzioni*, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e Politiche regionali*, novembre 2009.

²⁷² Casavola P., *Discussione del Lavoro: Le determinanti dell'efficienza del settore pubblico: il ruolo della cultura e delle istituzioni*, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e Politiche regionali*, novembre 2009.

b) i servizi erogati da soggetti pubblici più vicini ai territori non sembrano essere in tutti i casi di maggiore qualità rispetto a quelli erogati da responsabilità centrali.

In altri termini, “il decentramento funziona meglio se lo sviluppo già c’è” e, quindi, si potrebbe aggiungere, nell’attuale scenario di riforma istituzionale, che non bisogna attendersi dal prossimo cd. Federalismo effetti miracolistici sull’efficienza delle amministrazioni territoriali più arretrate.

Secondo F. Barca dagli studi della Banca d’Italia viene sostenuta la tesi secondo cui a causare la trappola del sottosviluppo del Mezzogiorno – trappola di sottoutilizzazione del potenziale economico e trappola di esclusione sociale, distinzione che avrebbe arricchito la ricerca Banca d’Italia – concorrono due fattori.

In primo luogo, la straordinaria inadeguatezza delle istituzioni economiche formali e informali (siano esse capitale sociale, capitale relazionale, fiducia, o partecipazione democratica) di quell’area, di cui è parte centrale la straordinaria debolezza dello Stato. In secondo luogo, la mancanza di volontà (per interessi distributivi) e di capacità (per effetto inerziale) da parte delle classi dirigenti del Sud a cambiare queste istituzioni e da parte dei suoi cittadini a pretendere il cambiamento. Per intraprendere il percorso dello sviluppo vi sono due strade: la prima è quella di disegnare gli interventi per il miglioramento dei servizi tenendo conto dei contesti territoriali, dei luoghi in cui l’intervento avviene: è una politica che potremmo definire rivolta ai luoghi o territoriale.

La strada alternativa è quella di ignorare che esistono i contesti e realizzare interventi uniformi, uguali sull’intero territorio nazionale²⁷³.

²⁷³ Barca F., *Discussione sul Lavoro: Cannari L., Magnani M., Pellegrini G., Quali politiche per il Mezzogiorno?*, in Banca d’Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell’Italia*, giugno 2010.

4.2 Indagine sul caso Sardegna

La riforma dell'organizzazione amministrativa, finalizzata all'ottimizzazione delle risorse che fanno capo all'apparato regionale, ha rappresentato un fattore determinante per il rilancio del sistema economico della Sardegna e per il buon esito delle politiche di sviluppo e coesione nel periodo 2007-2013. La riforma ha sancito l'attribuzione della maggior parte delle funzioni amministrative agli Enti Locali. Ciò ha quindi consentito alla Regione di garantire una maggiore efficacia della propria azione e di assicurare, al tempo stesso, una maggiore efficienza ed economicità. I livelli istituzionali si sono proposti di migliorare la soglia di accessibilità e la qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese, con ricadute positive sui comparti economici e sociali dell'Isola. Le riforme inoltre sono orientate a ricondurre l'apparato regionale ad una reale coerenza organizzativa con le funzioni di programmazione, pianificazione, indirizzo e controllo. Si riteneva che la Regione Sardegna avesse una struttura organizzativa e finanziaria non sufficientemente focalizzata sulla propria missione caratteristica, ovvero quella di promuovere e facilitare lo sviluppo economico, sociale e territoriale attraverso adeguati programmi di intervento²⁷⁴. Gli studi sulla situazione organizzativa che ha contraddistinto la regione sarda sono diversi, ma soffrono di un certo grado di frammentarietà. Una delle poche analisi sistematiche sull'Ente di maggiore importanza politica e amministrativa per l'isola – la Regione autonoma – è stata effettuata dal Formez. Tale indagine, oltre ad analizzare la situazione organizzativa degli uffici e del personale, e quindi dei ruoli e delle relazioni tra di essi che determinavano la struttura dell'amministrazione, ha affrontato questioni come quelle relative al ruolo ed allo stile della dirigenza, la misurazione dell'efficienza e dei

²⁷⁴ Regione autonoma della Sardegna, *Documento strategico regionale 2007/2013*, pag. 20.

carichi di lavoro ed ha, infine, ricostruito il quadro degli obiettivi funzionali dell'azione amministrativa.

4.2.1 La metodologia di ricerca

In questa sede si tenterà di interpretare il percorso intrapreso dalla regione Sardegna, che le ha permesso di essere definita buona pratica a livello nazionale nelle modalità di impiego delle risorse finanziarie erogate dall'Unione Europea, in relazione al ciclo di programmazione 2000-2006. Attraverso una ricerca documentale, scaturita dall'approfondimento di fonti ufficiali, sono emerse informazioni circa il livello di spesa dei fondi strutturali raggiunto dalla regione Sardegna nella precedente programmazione. Una utile traccia è rappresentata dai rapporti di valutazione, redatti secondo le linee guida comunitarie²⁷⁵. In particolare, nel rapporto di valutazione intermedia aggiornato al 31.12.2003, vengono annoverati fattori ed elementi che sono entrati in gioco durante la gestione del programma, su cui ritorneranno anche i testimoni privilegiati intervistati, a dimostrazione del fatto che sia chi ha operato la valutazione intermedia, sia le risorse umane interne impegnate nei processi di spesa, hanno individuato i medesimi fattori di criticità.

Sono da considerare, ai fini di una oggettiva valutazione dei risultati di spesa: la frequente presenza di progetti c.d. coerenti²⁷⁶; i

²⁷⁵ La normativa comunitaria relativa alla valutazione degli interventi strutturali (Reg. CE 1260/99, Capo III, artt 40,41,42,43) prevede che i Programmi Operativi (POR, PIC....) siano oggetto di analisi effettuate su tre livelli: Valutazione ex Ante; Valutazione Intermedia; Valutazione ex Post.

²⁷⁶ Dalla lettura dei verbali degli incontri del personale della Direzione Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio emerge che al fine di garantire una maggiore efficienza finanziaria ai Programmi Operativi regionali e nazionali, le diverse Autorità di Gestione hanno avuto la possibilità di inserire nelle domande di pagamento alla Commissione Europea e allo Stato progetti originariamente finanziati con fonti di finanziamento diverse dai fondi strutturali. Tale inserimento era subordinato ad una rigorosa analisi di coerenza con gli obiettivi e le procedure previste dai Programmi Operativi e all'identificazione e al monitoraggio, nel Sistema informativo nazionale, di ogni singolo progetto cd. "coerente" incluso nella certificazione delle spese. La rendicontazione di tale

tempi eccessivi di approvazione dei progetti; la scarsità delle risorse umane. Gli *stakeholder* da intervistare sono stati scelti in base al ruolo ricoperto all'interno della struttura organizzativa regionale. Per la redazione del questionario si è scelto un approccio prettamente qualitativo, per le sue caratteristiche e tratti comuni nelle indagini politiche dei servizi. Vengono riportate in sintesi tali caratteristiche:

- a. Preferenza per un contatto diretto con i soggetti, puntando a ridurre al minimo la separazione tra scienza e vita quotidiana;
- b. Marcata dipendenza dal contesto, per cui la ricerca si focalizza sulla situazione specifica oggetto di studio;
- c. Preferenza per problemi micro;
- d. Orientamento marcatamente idiografico, attraverso cui si ricostruisce e si descrive la situazione del servizio o della politica considerati;
- e. Orientamento di tipo induttivo, per il quale il ricercatore non resta ancorato all'ipotesi di ricerca di partenza, ma assume un atteggiamento di apertura verso scenari e messaggi che la situazione gli presenta;
- f. Concezione della causazione e della causalità come processo da ricostruire attraverso le narrazioni degli attori sociali coinvolti nella ricerca, piuttosto che attraverso le relazioni statistiche;
- g. Importanza delle capacità e delle abilità del ricercatore, per la sua esperienza pregressa e la conoscenza nell'ambito in cui realizza l'indagine²⁷⁷.

tipologia di operazioni ha consentito alle Amministrazioni nazionali e regionali di aumentare il parco progetti potenzialmente rimborsabili dalla Commissione Europea e dallo Stato, garantendo un adeguato surplus di impegni finanziari (overbooking) rispetto al costo programmato dei singoli Programmi. Con la rendicontazione dei progetti coerenti si è riusciti a compensare la lentezza realizzativa di alcune tipologie di progetti (in particolare le grandi opere pubbliche) e, quel ch'è più importante, a utilizzare pienamente le risorse messe a disposizione dall'Unione Europea, ovviando alle economie derivanti da diversi fattori (ribassi d'asta, irregolarità, etc.) non compensabili senza un robusto surplus di spesa.

²⁷⁷ Ciucci F., *L'intervista nella valutazione e nella ricerca sociale. Parole di chi non ha voce*, FrancoAngeli, 2012, pagg. 48 - 49.

Per inquadrare sul piano teorico il modello della Regione Sardegna è stato scelto il modello elaborato da Simon Hix²⁷⁸ sui differenti atteggiamenti assunti in varie regioni europee, come risposta ai programmi basati sui concetti di coesione e sviluppo²⁷⁹.

Secondo lo schema ipotizzato da Hix, di seguito riportato, vi sono tre possibili risposte da parte delle amministrazioni nazionali, regionali e locali, in riferimento all'impiego delle risorse finanziarie provenienti dall'Unione Europea e alle politiche di sviluppo.

Si illustra il quadro analitico delle risposte all'attuazione della politica di coesione per dimensione amministrativa e tipo di impatto:

Dimensione amministrativa	Tipo di risposta		
	<i>Negazione</i>	<i>Adattamento</i>	<i>Apprendimento</i>
Individuale	Rifiuto di nuove regole e procedure Nessun cambiamento professionale	Cambiamento minimo del comportamento professionale e applicazione passiva di regole e procedure	Cambiamento del comportamento professionale, con nuove competenze e socializzazione di regole e procedure.
Strutturale	Mancato utilizzo di nuove regole e procedure	Selettività e formalismo con applicazione di nuove regole e procedure.	Recepimento formale e sostanziale di regole e procedure nuove.
Tipo di impatto			
Risultato di gestione	Risorse non utilizzate	Parziale e/o dilazionato uso delle risorse	Pieno utilizzo delle risorse
Risultato di crescita	Nessuno	Minimo	Massimo

²⁷⁸ Simon Hix è uno studioso di scienza politica britannico, professore di politica europea e comparata presso la London School of Economics and Political Science.

²⁷⁹ Hix S., *The Political System of the European Union*, Macmillan, London, 1999.

Lo studio di Simon Hix illustra tre tipologie di risposta, incentrando l'analisi non solo sull'azione dei rappresentanti istituzionali in quanto singoli (considerando la dimensione amministrativa individuale), ma anche l'operato dell'Amministrazione nella sua interezza (in relazione alla dimensione strutturale).

1. La prima risposta si configura come “negazione” delle regole e delle procedure, sia da parte dei singoli individui che della struttura amministrativa di riferimento, nel caso di istituzioni che non hanno impiegato le risorse economiche destinate allo sviluppo a causa di un inefficace processo di programmazione.
2. La seconda strategia prevede l’”adattamento” delle istituzioni alle direttrici dell’Unione Europea. I singoli rappresentanti mostrano uno scarso interesse nei confronti delle politiche dello sviluppo, mentre le amministrazioni operano con l’obiettivo di accedere alle risorse finanziarie, senza una reale volontà di creare buone pratiche e specializzarsi nel reperimento di fondi. Tale atteggiamento si traduce in un parziale utilizzo delle risorse destinate allo sviluppo di uno specifico territorio.
3. La terza risposta prevede un “apprendimento”, per cui le linee guida su cui si basano le politiche ed i programmi per lo sviluppo dell’Unione Europea rappresentano lo strumento per migliorare e rendere competitive le capacità dei singoli funzionari.

Per quanto riguarda l'amministrazione pubblica nella sua interezza, tali stimoli vengono visti come opportunità per migliorare i processi interni e la struttura organizzativa, provocando un impatto decisamente positivo per il territorio.

Vi sono poi differenze nel risultato di impatto, in base al livello di utilizzo delle risorse. Il modello di Simon Hix permette di porre in relazione la componente organizzativa (legata alla dimensione amministrativa), con l'attuazione di comportamenti virtuosi per lo sviluppo territoriale (che si traducono nelle tipologie di risposta e di impatto). La matrice risulta pienamente idonea a descrivere i possibili scenari tracciati nei singoli contesti territoriali, in base ai risultati conseguiti nell'utilizzo delle risorse finanziarie per lo sviluppo erogate in ambito comunitario.

4.2.2 Le aree di analisi

Si riportano di seguito le aree di analisi previste dall'intervista:

- Il sistema organizzativo della regione Sardegna;
- Ripartizione delle funzioni nell'ambito del processo di programmazione degli obiettivi operativi;
- Le modalità con cui è stato condotto il processo di *decision making*;
- Punti di forza e punti di debolezza del modello sardo;
- Il capitale sociale e i livelli istituzionali che hanno guidato le scelte programmatiche;
- Le tipologie di relazioni che intercorrono tra i soggetti deputati alla programmazione delle politiche di sviluppo locale;
- Opinioni sulle scelte portate avanti nell'ambito del POR Sardegna 2000-2006;
- Livello di partecipazione di diversi attori sociali ai processi decisionali;
- I risultati più significativi della programmazione regionale nella spesa dei fondi strutturali.

4.2.3 Le finalità dell'indagine

L'indagine è tesa ad analizzare i punti di forza ed i punti di debolezza del processo di programmazione portato avanti nella Regione Sardegna, da incrociare con i risultati della ricerca documentale.

Si può affermare che le politiche di coesione emanate dall'Unione Europea siano state in grado di attivare un modello di programmazione consolidato, che necessita di uniformarsi a standard ben definiti sul piano della metodologia e delle procedure, al fine di accedere ai finanziamenti.

Si riporta la traccia di intervista, utile ad individuare risultati e criticità, in coerenza con le aree di analisi descritte.

QUESTIONARIO

Il presente questionario presenta obiettivi operativi che tendono a tracciare una analisi del sistema funzionale della Regione Sardegna, fornendo una panoramica dell'assetto organizzativo legato al processo di programmazione dei fondi europei ed individuandone punti di forza e punti di debolezza.

Si ringrazia per la collaborazione.

1. Potrebbe descrivere il Suo ruolo e le Sue responsabilità all'interno dell'organigramma regionale?

2. Ci sono attori specifici che hanno assunto un ruolo predominante nel processo di programmazione dei fondi comunitari?

3. Se sì, che tipo di ruolo e responsabilità ricoprono all'interno del sistema organizzativo regionale?

4. Potrebbe fornire una panoramica generale del sistema organizzativo della Regione Sardegna e dei singoli settori coinvolti nei processi legati alla spesa dei fondi europei?

5. Ci dia una Sua valutazione dei punti di forza e dei punti di debolezza del sistema organizzativo della Regione Sardegna.

6. Ritiene che i principi di programmazione comunitaria abbiano provocato cambiamenti nelle metodologie di lavoro?

7. I dipendenti pubblici coinvolti nelle procedure comunitarie sono stati fruitori di percorsi di aggiornamento professionale?

8. Quale è stata la risposta da parte dei dipendenti degli uffici coinvolti nelle procedure di programmazione dei fondi comunitari?

9. Le procedure amministrative legate alle procedure comunitarie (programmazione, rendicontazione, ecc) sono state gestite internamente o si è fatto ricorso a consulenti esterni?

10. Si può parlare secondo Lei della creazione di un nuovo "modello" organizzativo?

11. Potrebbe fornire un Suo punto di vista sulla programmazione europea e sulle sue potenzialità e/o criticità?

4.2.4 Gli strumenti scelti

Lo strumento che si è ritenuto maggiormente adeguato agli obiettivi della ricerca è rappresentato dall'intervista, somministrata ad alcuni rappresentanti istituzionali che hanno avuto un coinvolgimento importante nei processi decisionali legati alle scelte programmatiche preliminari all'utilizzo delle risorse finanziarie convogliate dall'Unione Europea.

Nello specifico viene utilizzata la formula dell'intervista “*face to face*” semi-strutturata, che non presenta un insieme di domande stabilite in maniera rigida, con parole precise e da affrontare con un ordine prestabilito. L'intervista qualitativa, secondo Corbetta, riportando una bassa standardizzazione e la minima direttività, tradotta nella massima apertura delle domande, è in grado di accedere alla prospettiva del soggetto identificato, cogliendo le sue categorie, le sue interpretazioni, le percezioni, i sentimenti, i motivi delle sue azioni²⁸⁰. Tale tipologia di intervista consente quindi un autentico scambio che può essere di vari tipi: verbale, attraverso l'accesso al linguaggio dell'interlocutore; informativo se l'intervistato fornisce informazioni e dati utili al ricercatore e viceversa; concettuale quando le parole e le informazioni che penetrano nelle maglie dell'intervista arrivano fino al disegno della ricerca²⁸¹.

Le interviste semi-strutturate non presentano un insieme di domande “rigide”, elaborate con parole precise e da formulare secondo un ordine prestabilito.

Viene lasciata all'intervistatore la responsabilità di condurre l'intervista in maniera flessibile, adattata caso per caso all'andamento dell'intervista stessa, cioè alle risposte già fornite dagli intervistati ed a specifiche esigenze che dovessero emergere nel corso delle

²⁸⁰ Corbetta P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, Il Mulino, Bologna, 2003.

²⁸¹ Ciucci F., *L'intervista nella valutazione e nella ricerca sociale. Parole di chi non ha voce*, FrancoAngeli, 2012, pag.42.

interviste. Questo, naturalmente, richiede uno sforzo costante da parte dell'intervistatore, che deve tenere sempre in considerazione gli obiettivi della ricerca, ed allo stesso tempo essere pronto a deviare dal piano prestabilito per seguire eventuali input provenienti dagli intervistati²⁸².

Le interviste sono state audioregistrate per consentire all'intervistatore ed agli intervistati di mantenere la concentrazione sui vari argomenti, senza la preoccupazione di registrare le informazioni in tempo reale.

Nello specifico l'intervista prevede domande aperte, per dare la possibilità ai testimoni privilegiati designati di fornire il proprio punto di vista sugli argomenti trattati senza limitazioni. Tale scelta permette di non inibire l'osservazione di fenomeni informali, che possono giocare un ruolo rilevante soprattutto per quanto concerne l'attuazione dell'assetto organizzativo.

4.2.5 I testimoni privilegiati

Gli osservatori privilegiati intervistati sono tre, ognuno con un ruolo organizzativo strategico all'interno della struttura regionale, in relazione all'oggetto della ricerca. L'intervista si apre con la descrizione della funzione ricoperta all'interno dell'organigramma regionale.

Il Dott. Gianluca Cadeddu "da gennaio 2008 ricopre il ruolo di Direttore generale del Centro regionale di programmazione, a cui sono assegnate competenze di carattere istituzionale riguardanti gli atti residuali dell'intervento straordinario del Piano di Rinascita; la predisposizione del Programma regionale di Sviluppo; il Dapef e le attività di supporto a tutti gli organi della Programmazione. La

²⁸² De Pascali P., *Territori della governance. Indagini ed esperienze sulla governance ambientale nella pianificazione territoriale*, FrancoAngeli, 2008, pag. 206.

nomina è avvenuta in un momento molto delicato per l'Amministrazione regionale, che aveva ereditato gravose funzioni provenienti dal coordinamento dei vecchi Programmi comunitari (POR 2000-2006, Interreg III A, Leader +, etc.), dal coordinamento e attuazione della Programmazione negoziata nazionale e regionale, dalla Ricerca scientifica e da attività derivanti da altre competenze di carattere generale".

Il Centro regionale di programmazione²⁸³ è il soggetto tecnico destinato alla predisposizione degli atti programmatici della Regione ordinariamente previsti dalle norme²⁸⁴, con funzioni di direzione, programmazione, analisi sociali, economiche e territoriali, verifica dell'attuazione e monitoraggio dei programmi e progetti, amministrazione e gestione delle risorse finanziarie. Tale attività comporta, tra l'altro, la partecipazione alla predisposizione degli atti di programmazione nazionale e comunitaria legate alla politica di coesione.

Tale organismo fa parte dell'Assessorato alla Programmazione Generale, Bilancio e Assetto del territorio.

Nell'ambito delle materie di competenza dell'Assessorato i compiti del Direttore Generale sono definiti dagli articoli 23 e 24 della legge regionale n. 31 del 1998, ed in particolare: collabora con gli organi di direzione politica, esprimendo pareri, formulando proposte e fornendo le informazioni necessarie ed utili per l'assunzione di decisioni e l'adozione di atti; cura l'attuazione delle direttive generali, dei piani e dei programmi definiti dagli organi di direzione politica; dirige, controlla e coordina l'attività dei direttori dei servizi e degli altri dirigenti facenti capo alla direzione generale cui è preposto, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia; adotta gli atti di competenza

²⁸³ Ordinato dalla Legge regionale n. 7/62, artt. 13 15; Legge regionale n. 33/75, art. 15; Legge regionale n. 5/85, art. 67; Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 179/86.

²⁸⁴ Documento di programmazione economico-finanziaria, il Piano generale di sviluppo, i Piani di rinascita ed i relativi programmi di intervento.

inerenti l'organizzazione e la gestione del personale e, nel rispetto dei contratti collettivi, provvede all'attribuzione dei trattamenti economici accessori. Inoltre, allo scopo di perseguire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, cura la combinazione ottimale delle risorse umane, finanziarie, tecnologiche e temporali assegnategli e favorisce la comunicazione con i diversi soggetti, istituzionali e non, interessati alla attività della Regione; promuove e incentiva la crescita professionale e la motivazione delle risorse umane impegnate nella struttura verificando costantemente il grado di raggiungimento dei risultati.

La Dott.ssa Graziella Pisu ricopre attualmente la funzione di *"Coordinatore del gruppo di lavoro per la programmazione 2014 - 2020. Precedentemente è stata Coordinatore del Gruppo di Lavoro Programmazione comunitaria e nazionale 2007-2013 - Obiettivo 2: competitività, e durante il ciclo di programmazione 2000-2006 aveva il ruolo di Responsabile del Piano di Comunicazione POR Sardegna"*

Infine il Dott. Franco Sardi è *"dal 2009 Direttore Generale dell'Assessorato alla Programmazione, Bilancio, Assetto del Territorio e Credito"*. Afferma che la sua funzione all'interno dell'Amministrazione regionale nel tempo è cambiata, pur avendo seguito i processi di spesa dei fondi comunitari sin dalla programmazione 1994 - 1999, precedentemente aveva un ruolo di linea, *"in collegamento diretto con i centri di spesa"*, mentre attualmente il suo ruolo è *"di staff, contraddistinto dall'assoluta terzietà, valore fortemente ricercato in ambito comunitario"*. La Direzione dove si trova al momento *"fornisce un servizio agli altri Assessorati, garantendo loro le risorse finanziarie, gestendo i centri di spesa, predisponendo il bilancio, curando i rapporti con la Tesoreria, stilando il bilancio consuntivo"*. Per lui non sono cambiate *"le attività da svolgere, ma le finalità operative"*. Si definisce un *"dirigente atipico, in quanto oltre ad essere responsabile di un ufficio come direttore di servizio, è anche il tramite e il punto di snodo con la*

parte di indirizzo politico". Tocca infatti a lui "negoziare con la parte politica sulla programmazione annuale, trasferire le decisioni di giunta e dell'assessorato al funzionamento ordinario degli uffici".

4.2.6 I risultati della ricerca

Le interviste ai tre interlocutori privilegiati hanno permesso di arricchire il quadro scaturito dalla analisi dei documenti di programmazione relativi alla regione Sardegna per il ciclo 2000 – 2006.

Le risposte fornite dagli intervistati appaiono cruciali per tracciare uno scenario complessivo relativo all'attuazione dei programmi di sviluppo territoriale da parte della regione Sardegna, incrociando i dati quantitativi provenienti dai documenti ufficiali e dai rapporti statistici, con le informazioni relative alla "qualità" interna, legata all'assetto organizzativo, alle competenze degli operatori e dei rappresentanti istituzionali, all'efficienza ed all'efficacia dei processi decisionali. In questo ultimo caso, in particolare, la qualità è garantita dall'azione congiunta di diversi attori istituzionali che ricoprono un ruolo predominante.

In primis il Centro regionale di programmazione, come indicato dal Dott. Cadeddu, che *"rappresenta l'Autorità di gestione del P.O.R. Sardegna, nella persona del Direttore pro-tempore, che è il soggetto responsabile dell'efficacia e della regolarità della gestione e dell'attuazione del Programma"*. A supportare le attività dell'Autorità di gestione è 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 programma"*.

Oltre ad un ruolo di controllo dei processi, l'Autorità di gestione, come evidenziato dalla Dott.ssa Pisu, *"ha il compito di pubblicizzare e disseminare le opportunità offerte e i risultati raggiunti attraverso il Piano di Comunicazione (PdC), che costituisce un allegato al Complemento di Programmazione"*.

Un quadro più completo viene presentato dal Dott. Sardi, che cita gli *"attori specifici previsti dalla programmazione europea: Autorità di gestione²⁸⁵ plurima²⁸⁶; Autorità di certificazione della spesa²⁸⁷; Autorità di audit²⁸⁸"*.

La Dott.ssa Pisu precisa che *"per il ciclo di programmazione 2000-2006, allo scopo di conseguire gli obiettivi generali del Quadro*

²⁸⁵ L'articolo 60, lettera b) del Regolamento (CE) n. 1 083/2006 stabilisce che l'Autorità di Gestione ha la responsabilità di verificare che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti, l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione alle operazioni, nonché, la conformità di tali spese alle norme comunitarie e nazionali; stabilisce, altresì, che a tal fine possono essere effettuate verifiche in loco di singole operazioni su base campionaria, conformemente alle modalità stabilite dall'art.13 del Reg. 1828 della Commissione. Pertanto, l'attività di controllo di primo livello (o ordinario), espletata in concomitanza con la gestione degli interventi, è rappresentata dall'insieme dei controlli che accompagnano l'attività dell'Autorità di Gestione e degli Organismi Intermedi per tutto il periodo di attuazione del Programma. I controlli di I livello realizzati dall'Autorità di gestione sono finalizzati a verificare: che i prodotti e i servizi cofinanziati siano forniti conformemente alla decisione di approvazione; l'effettiva esecuzione delle spese dichiarate dai beneficiari in relazione all'operazione; la conformità delle spese e delle procedure alla normativa comunitaria, nazionale, regionale. Ai sensi dell'art. 13-2 del regolamento n. 1828/2006, i controlli dell'Autorità di Gestione e degli Organismi Intermedi riguardano gli aspetti amministrativi, finanziari, tecnici e fisici delle operazioni.

Manuale delle procedure per i responsabili di linea e gli organismi intermedi per i controlli di primo livello, pag. 4.

²⁸⁶ Fino al ciclo di programmazione 2000/2006 vi era un organismo che operava in modo univoco, mentre a partire dal ciclo 2007/2013 è previsto un centro di controllo e monitoraggio per ogni fondo.

²⁸⁷ L'Autorità di certificazione della spesa formula domande di pagamento, dopo aver verificato la conformità delle spese e la validazione delle stesse, chiedendo alla Commissione Europea il pagamento delle somme dovute. Il processo prevede una prima anticipazione dell'8% sul totale del settennio, poi si va avanti con fondi regionali e due volte l'anno si fa domanda di pagamento. Quindi man mano che si genera spesa è possibile accedere alla domande di pagamento. Il processo prevede una prima anticipazione dell'8% sul totale del settennio, poi si va avanti con fondi regionali e due volte l'anno si fa domanda di pagamento. Quindi man mano che si genera spesa è possibile accedere alla domande di pagamento.

²⁸⁸ L'Autorità di audit fa controlli a campione ed eventualmente decertifica spese già validate dall'Autorità di certificazione ma considerate non conformi.

Comunitario di sostegno e del POR, la Giunta Regionale ha attivato, presso la Presidenza della Giunta, il Tavolo regionale per i Fondi Strutturali 2000-2006, a cui hanno preso parte ampie rappresentanze degli Enti locali, delle Parti Economiche e Sociali e del Terzo settore". In merito alla volontà di garantire efficienza ed efficacia dei processi decisionali, il Tavolo rappresenta un valido strumento. Si segnala infatti che gli incontri "hanno consentito di realizzare un confronto preventivo sulle linee strategiche del Programma Operativo Regionale, organizzare, a livello regionale, e, per il tramite delle Province, in sede locale, l'attività di informazione per i potenziali beneficiari finali delle azioni attivate dal Programma Operativo; acquisire i contributi delle parti economiche e sociali e delle Organizzazioni Non Governative (ONG); impostare le modalità di valutazione partecipata degli interventi in grado anche di agevolare la fase attuativa del Programma".

E' indispensabile, oltre alle informazioni di dettaglio sugli organismi principalmente responsabili del monitoraggio delle procedure di spesa dei fondi strutturali, ottenere una visione completa dell'assetto regionale.

E' stato chiesto agli intervistati di fornire una propria valutazione sui punti di forza e di debolezza del sistema organizzativo sardo. Essi corrispondono ad elementi legati al funzionamento amministrativo regionale, nonché ad aspetti prettamente connessi alla gestione dei fondi comunitari.

Gli aspetti positivi superano di gran lunga le criticità, e tra essi si annoverano, secondo il Dott. Cadeddu, *"il sistema di controllo e gestione unitario, in quanto il principio dell'unità della programmazione regionale è stato applicato a tutti i programmi"*. Una gestione unitaria ed omogenea è sicuramente indice di risultati positivi nelle scelte che guidano la programmazione.

Il Dott. Sardi rileva l'importanza del processo di *"disseminazione in tutta la struttura organizzativa regionale delle modalità di gestione*

delle risorse finanziarie comunitarie", con il conseguente "trasferimento di competenze, di buone pratiche, di skills".

E' della stessa opinione la Dott.ssa Pisu, che segnala la presenza di *"competenze riconosciute a chi ricopre una funzione di coordinamento, che si traduce in risultati operativi".*

In concreto, i vantaggi riscontrabili nelle attività realizzate dalla Regione Sardegna nell'ambito del ciclo di programmazione 2000-2006, sono indiscutibilmente riferibili alle capacità e competenze possedute dagli attori istituzionali che rivestono un incarico fondamentale nei processi decisionali e di spesa dei fondi strutturali. Tale fattore si collega allo scarso ricorso a risorse umane esterne per la gestione dei meccanismi amministrativi, infatti, spiega Sardi, *"le procedure sono state gestite internamente, avendo a disposizione le competenze per farlo, e si è fatto ricorso a consulenti esterni solo per attività di assistenza tecnica, in particolare per i controlli di primo livello".* La scelta di ricorrere a contratti esterni è guidata dalla finalità di *"evitare che se ne occupassero gli stessi uffici che hanno gestito le procedure di spesa".* Si intende garantire l'autonomia e la trasparenza del processo, infatti *"gli incarichi di consulenza sono stati affidati tramite gara e/o bandi pubblici, ricercando società di revisione o singoli esperti che fornissero assistenza tecnica ai responsabili di misura o di intervento, rispetto ad esigenze specifiche, previa autorizzazione dell'Autorità di gestione".*

La Dott.ssa Pisu pone l'accento sulle difficoltà, o meglio sui punti di debolezza, che risultano legati alla gestione dei fondi strutturali. Tra questi, si include *"il problema determinato dall'impossibilità di utilizzare le risorse finanziarie fino al momento della loro iscrizione nel bilancio regionale, che può avvenire solo dopo la Decisione di approvazione del programma da parte della Commissione Europea".* Si è spesso riscontrata la problematicità di far coincidere i tempi regionali con quelli comunitari, scegliendo interventi idonei. La metodologia utilizzata a livello regionale segue comunque la

"maturazione delle scelte di investimento contestualmente all'attribuzione delle risorse alla regione, un percorso obbligato in assenza di un piano generale di sviluppo di riferimento".

Il Dott. Sardi fa emergere ulteriori criticità, collegate perlopiù al sistema regionale, che precedentemente presentava *"un'organizzazione di tipo matriciale, molto flessibile ed organizzata per obiettivi, con gli Assessorati accorpati per Dipartimenti"*. La struttura così designata garantiva un passaggio tra funzioni ed uffici snello ed efficace. Con la legge regionale 31/98 il modello organizzativo registra forti cambiamenti, diventando rigido, *"adesso la struttura è molto verticalizzata. Si traduce indubbiamente in risultati migliori, ma rappresenta una criticità per quanto riguarda la gestione dei fondi europei, in quanto è molto difficile creare gruppi interassessoriali per questioni amministrative"*. L'attuale assetto della regione Sardegna, che ne guida i processi operativi, garantisce quindi maggiori livelli di autonomia ed efficacia, ma nel contempo risulta problematico per l'organizzazione di gruppi di lavoro tematici interassessoriali, che l'Autorità di gestione aveva la facoltà di creare, coinvolgendo Responsabili di Misura interessati ed eventuali altri soggetti al fine di garantire una migliore integrazione per l'attuazione delle strategie del POR.

Il POR 2000-2006 è stato accompagnato dal nuovo modello organizzativo, che si trovava però ancora in una fase embrionale.

Dopo aver osservato caratteristiche interne al funzionamento della regione Sardegna, ci si chiede se le metodologie di lavoro abbiano subito una scossa a seguito dell'introduzione dei principi di programmazione comunitaria.

Il Dott. Cadeddu evidenzia l'obiettivo perseguito in ambito regionale, che punta a *"utilizzare il massimo delle risorse"*. Si è provato a raggiungere tale finalità attraverso *"l'overbooking, ovvero impegnando più risorse di quante ne avessero a disposizione, per poter scontare eventuali difficoltà a chiusura programma"*.

Il Dott. Sardi appare più lungimirante e propenso a sottolineare le buone pratiche censite a livello regionale: parla di *"casi di successo"*, affermando che *"si tratta dell'Urbanistica e del sistema idrico, realtà che hanno saputo riorganizzarsi e cambiare, avendo dallo loro parte anche ottime basi, dirigenti capaci, tre assessori che hanno completato il proprio incarico quinquennale, forte interesse per le risorse comunitarie"*.

Evidenzia quindi le favorevoli condizioni che hanno trainato lo sviluppo di tali settori strategici, al contrario di altre aree che non hanno registrato gli stessi risultati. *"Facendo una comparazione tra gli Assessorati che hanno conseguito i migliori ed i peggiori risultati nella spesa delle risorse comunitarie, si nota che i casi di successo hanno coinciso con continuità e qualità nell'indirizzo politico e di vertice amministrativo ed in età media più giovane da parte del personale in servizio"*.

Si può dire che gli Assessorati che hanno subito un ricambio di risorse umane responsabili delle attività di gestione, unitamente ad un cambiamento dei vertici politici, riportano peggiori livelli di *performance* nella gestione delle risorse finanziarie comunitarie. Sono da considerare inoltre le caratteristiche che contraddistinguono il personale interno coinvolto nei meccanismi di spesa, ad esempio, operatori più giovani garantiscono maggiori competenze nell'uso della lingua inglese, indispensabile per lo svolgimento delle procedure comunitarie.

Sulle capacità e competenze delle risorse umane interne coinvolte nei processi di spesa dei fondi strutturali può influire anche l'azione regionale, attraverso l'attivazione di percorsi di aggiornamento professionale. La Regione Sardegna non si è sottratta all'offerta di tali opportunità.

Il Dott. Cadeddu ha citato il progetto 360° FESR, partito tra il 2010 ed il 2011, finalizzato a *"fornire un sostegno organizzativo - gestionale al personale coinvolto nell'attuazione del Programma"*

operativo del Fondo europeo per lo sviluppo regionale, sviluppandosi su due linee di azione: cantieri consulenziali ed attività formative".

La Dott.ssa Pisu ha rimarcato i risultati raggiunti attraverso tale progetto, che *"ha approfondito temi specifici, come la comunicazione dei risultati del Por Fesr, esperienze di altre regioni in tema di banda ultra larga, controlli e verifiche nell'ambito delle opere pubbliche, team building e comunicazione efficace tra unità organizzative".*

L'iniziativa ha visto la partecipazione di circa 300 persone, con la realizzazione di 8 interventi *quick win*, intesi come operazioni prioritarie e di rapida attuazione, che hanno prodotto risultati immediatamente risultabili a fronte di esigenze puntuali.

Il Dott. Sardi segnala un altro programma di formazione rivolto alle risorse umane operative presso la struttura organizzativa della regione Sardegna: "TRAGUARDI"²⁸⁹. Precisa poi che *"è prevista una*

²⁸⁹ Il progetto "Traguardi", ha avuto inizio nel Dicembre 2003 per il raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- Promuovere la cooperazione interistituzionale nel campo della formazione per la PA tra Regione Province e Comuni (in particolare Comuni capoluogo, comuni di medie dimensioni e sperimentalmente un consorzio di piccoli comuni e una Comunità Montana), attraverso l'attivazione di una Rete Regionale di Formazione per la PA;
- Sperimentare una nuova procedura di utilizzazione dei finanziamenti della Misura 3.9 che responsabilizzi maggiormente le amministrazioni nella elaborazione e gestione di Piani di formazione del proprio personale per renderli più rispondenti alle esigenze delle singole organizzazioni, per migliorare la qualità complessiva degli interventi formativi, e consentire alla Regione di mettere a bando i singoli piani di formazione delle amministrazioni locali coinvolte;
- Promuovere (come previsto dalla direttiva del DFP sulla formazione pubblica) la costituzione e/o il rafforzamento di uffici per la formazione all'interno delle PA, per mettere in grado le amministrazioni di effettuare l'analisi delle esigenze formative, la pianificazione della formazione, l'organizzazione delle attività, il monitoraggio e la valutazione dei risultati intermedi e finali;
- Affiancare le amministrazioni in tutte le fasi attraverso la realizzazione di laboratori regionali, gruppi di lavoro territoriali e attività a distanza, in cui analizzare altre esperienze, scambiare informazioni e conoscenze, sviluppare le competenze dei funzionari addetti alla formazione, mettere a punto modelli operativi e strumenti da utilizzare nell'intero processo formativo, condividere le esperienze realizzate nelle singole amministrazioni;
- Supportare l'Assessorato del lavoro nella costruzione e gestione del nuovo modello operativo a rete, nell'attivazione delle nuove procedure previste

specifica voce di spesa per l'aggiornamento e la formazione delle risorse umane, gestita dall'Assessorato del personale, su fondi regionali, con cui si realizzano percorsi di aggiornamento, in particolare negli anni di avvio dei cicli di programmazione, rivolti alle risorse umane impegnate direttamente nei processi di gestione delle risorse finanziarie".

Sono stati organizzati corsi di formazione, ad esempio in lingua estera di base (inglese e francese), seguiti da un livello avanzato, finanziati con fondi europei. Le iniziative in questione sono spinte dalla finalità di garantire un sistema organizzativo ed un pool di operatori capaci di rispondere alle richieste dei principi di programmazione e gestione delle risorse comunitarie, incrementando e potenziando le competenze delle risorse umane interne, con obiettivi di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema organizzativo regionale e di razionalizzazione della spesa.

Si trova una conferma di quanto esposto nell'affermazione di Sardi relativa al ricorso a contratti esterni, che registrano attualmente *"un valore decrescente negli anni relativo a tale voce di spesa"*.

Dalle opinioni espresse dai rappresentanti istituzionali, sembra che i risultati raggiunti siano dovuti alla necessità di adeguarsi agli standard europei. Secondo Cadeddu i programmi comunitari attivano un *"commitment, cioè un accordo preso tra diverse amministrazioni, per cui determinate risorse vengono messe a disposizione per realizzare obiettivi specifici secondo determinate regole. Un vantaggio di tali programmi è l'aver completamente rinnovato la pubblica amministrazione italiana e quindi anche la pubblica amministrazione regionale"*. Tuttavia non sempre le regioni colgono a pieno le potenzialità offerte dalla programmazione europea, e le lacune si registrano proprio dal punto di vista dell'informazione. Pisu

per la messa a bando dei piani di formazione delle singole amministrazioni e nel costante monitoraggio delle azioni progettuali;

- Verificare i risultati ottenuti, modellizzare l'intervento e diffondere le prassi positive fra tutte le amministrazioni in Sardegna e nelle Regioni obiettivo 1.

segnala che *"un'indagine sul livello di conoscenza da parte dell'amministrazione pubblica dell'Europa ha messo in luce che vi è una scarsa consapevolezza dei progetti europei negli uffici pubblici. Solo il 20% delle amministrazioni ha a disposizione un impiegato impegnato nell'acquisizione d'informazioni sulle iniziative Ue"*.

Le attività di disseminazione e comunicazione messe in campo durante la programmazione 2000-2006 dalla regione Sardegna operano in questo senso: sono stati attivati il centro Infosardegna, un *call center* e un *Help Desk* per dare gratuitamente informazioni e orientamento sui Fondi strutturali in Sardegna, insieme a incontri nel territorio per far comunicare Sardegna ed Europa. Oggi si riscontra una forte carenza di risorse finanziarie per realizzare una attività di comunicazione così intensa.

I testimoni privilegiati intervistati si sono inoltre espressi sulla possibilità di definire l'operato della regione Sardegna, nella spesa dei fondi strutturali relativi al ciclo di programmazione 2000-2006, come un "nuovo modello".

Pisu ritiene che *"il modello ed il sistema di governance che la regione Sardegna ha adottato si inquadra nella normativa generale e nella organizzazione amministrativa della regione, che si ispira ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo dei risultati, svolte dagli organi di governo regionale, e le funzioni di gestione amministrativa, attribuite in via esclusiva ai dirigenti e alle strutture organizzative della regione stessa"*.

Sardi riparte dal cambiamento amministrativo introdotto nel 2000, affermando che *"si può parlare di innovazione, snellimento, aggiornamento e professionalizzazione del precedente modello organizzativo, ma la spinta alla differenza l'hanno data gli aggiornamenti normativi e non prettamente i processi di spesa delle risorse finanziarie comunitarie"*.

In sintesi, i rappresentanti istituzionali offrono una visione personale della situazione regionale, considerando asetticamente l'evoluzione normativa ed i principi statali che guidano l'azione della Pubblica amministrazione.

Tuttavia Sardi si spinge oltre, dichiarando che *“si può parlare per la regione Sardegna di una buona pratica nella spesa delle risorse finanziarie comunitarie relative alla programmazione 2000/06, e di una criticità per il ciclo di programmazione 2007-2013”*. Le motivazioni alla base di questa affermazione sono di diversa natura: entra in gioco la componente politica, in quanto *“le giunte che operavano nel ciclo 2000/06 programmavano con lodevole anticipo, già nel 2000 la Regione predisponendo i bandi e la programmazione di dettaglio per attuare gli interventi”*. E' diverso il percorso seguito nella programmazione attualmente vigente (anche se è in fase di avvio il nuovo ciclo 2014/2020), nella quale *“soltanto a fine 2008, dopo quasi 24 mesi, la Giunta ha finalmente deciso il riparto delle risorse”*. Sono stati sprecati due anni, sui sette che il programma mette a disposizione, per responsabilità di tipo politico.

Una ulteriore criticità è stata riscontrata nel passaggio dall'Obiettivo 1 all'Obiettivo 2, per lacune che non sono state gestite nel migliore dei modi. Il personale interno che opera nella regione Sardegna mostrava capacità e competenze consolidate nella gestione di interventi di natura infrastrutturale, ma non per l'erogazione di *“servizi reali di efficientamento del sistema, come richiesto dall'obiettivo 2, che prevede espressamente interventi volti alla valorizzazione del capitale umano, a mettere in relazione un sistema produttivo di un territorio con gli altri sistemi produttivi, a garantire reti di assistenza tecnica sfruttando le strategie di sviluppo economico e sociale”*.

La visione del Dott. Sardi è condivisa dai suoi colleghi che ricoprono un ruolo con le medesime responsabilità. Nonostante gli aspetti sfavorevoli della gestione, *“la regione Sardegna ha conseguito un buon risultato di spesa, meno efficiente rispetto alla precedente programmazione, ma pur sempre positivo in ambito nazionale”*.

CONCLUSIONI

Il presente lavoro è partito dalla analisi della questione meridionale, che costituisce un problema ancora oggi largamente dibattuto.

Al suo interno si sviluppa poi una “questione sarda”, che rappresenta un fenomeno più circoscritto dell’ampia crisi che caratterizza il Mezzogiorno d’Italia, dovuta a caratteristiche intrinseche della regione Sardegna. In particolare, la Regione Sardegna registrava numerose criticità in termini di integrazione con il contesto nazionale, data la propria condizione geografica, contraddistinta dall’insularità, sinonimo di distanza. Inoltre si annoverano tra le cause di marginalizzazione socio-economica la conformazione fisica del suo territorio, l’esiguità demografica, lo scarso sviluppo di infrastrutture di comunicazione, l’imperversare perenne (sino al 1943) della malaria, la conformazione produttiva, nella quale è storicamente prevalso l’agro-pastorale e sono state assenti, o quasi, sia le grandi estensioni del latifondo agrario meridionale che la piccola proprietà produttrice.

In questa sede si è cercato di parlare del riscatto del Mezzogiorno, per arrivare alle potenzialità offerte dall’Europa alle regioni, con un caso emblematico di relazione sinergica tra struttura organizzativa e sviluppo territoriale.

Oggi si può affermare che la Sardegna è uscita dalla questione meridionale. Ha fatto tesoro delle risorse finanziarie convogliate dall’Europa, raggiungendo livelli medi di spesa superiori ai valori nazionali, sia per la programmazione 2000/06, che per quella in corso.

Il presente lavoro di ricerca ha voluto affrontare diversi argomenti ed aspetti che convergono verso un tema comune: lo sviluppo del territorio in relazione alle risorse comunitarie ed agli

organismi istituzionali in grado di innescare tale processo.

La Pubblica Amministrazione negli ultimi anni ha intrapreso un percorso di costruzione di “nuove” istituzioni per il governo del territorio, ed in tale direzione si inquadrano gli interventi di riforma amministrativa, la ridefinizione delle politiche di intervento per il Mezzogiorno e le politiche comunitarie.

Si è lungamente parlato della politica di coesione, che è andata principalmente nella direzione di:

- Creare processi di *multilevel governance*;
- Promuovere il concorso progettuale ed economico di attori pubblici e privati locali;
- Fornire indicazioni di carattere prescrittivo – normativo sulla *good governance*.

Per trarre le conclusioni di questa ricerca, che presenta il caso della regione Sardegna come buona pratica a livello nazionale per i risultati raggiunti nella spesa dei fondi europei del ciclo di programmazione 2000-2006, incrociando i dati quantitativi con le percezioni di *stakeholder* impegnati nel processo di programmazione a diversi livelli, si richiamano i principi guida del Libro Bianco della Commissione Europea.

All’inizio del 2000 la Commissione ha presentato la riforma della *governance* europea come uno dei suoi quattro obiettivi strategici, ponendo l’accento su azioni di miglioramento da portare avanti:

- Apertura, potenziando la comunicazione con i cittadini;
- Partecipazione, migliorando la pertinenza delle scelte di *policy* attraverso il coinvolgimento di più attori e il loro coordinamento;
- Responsabilità, con una chiara definizione dei ruoli di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all’elaborazione ed attuazione delle politiche;
- Efficacia, con la capacità di produrre risultati rispetto a obiettivi chiari e tempi certi;
- Coerenza, assicurando un’impostazione coerente all’interno di un

sistema complesso mediante il coordinamento delle istanze, degli obiettivi, dei ruoli istituzionali.

La gestione delle politiche europee ha indubbiamente generato un cambiamento amministrativo. Tali cambiamenti nel ruolo dell'attore pubblico, variamente prospettati e stimolati, presuppongono sia nuove competenze che nuove forme organizzative che stimolino e rendano possibile la cooperazione tra più attori, il coordinamento e l'integrazione tra obiettivi diversi, la concentrazione di risorse umane e materiali su obiettivi definiti collettivamente.

La regione Sardegna sembra aver affrontato in modo positivo i processi di cambiamento istituzionale e legati alla gestione della politica di coesione. Confrontando le informazioni scaturite dalle interviste agli *stakeholder* istituzionali, con i dati emersi dalle fonti ufficiali, ed intersecandole con il modello teorico di Hix, possiamo trarre le conclusioni di seguito riportate sul ciclo di programmazione dei fondi 2000-2006:

- ✓ La Regione Sardegna presenta un tipo di risposta che si traduce in un processo di “apprendimento”, con il recepimento formale e sostanziale di regole e procedure nuove;
- ✓ La programmazione europea ha introdotto nuovi procedimenti, trasferiti alle risorse umane coinvolte direttamente nella programmazione dei fondi europei attraverso attività di formazione specifiche;
- ✓ I dirigenti di settore presentano già le risorse e le competenze necessarie a gestire le procedure comunitarie;
- ✓ La classe dirigente ha pienamente messo in pratica i principi alla base di una efficace attività di gestione: autonomia operativa e decisionale relativamente alla scelta degli obiettivi e delle modalità più adatte con le quali raggiungerli; responsabilità, con una chiara distinzione di compiti, ruoli e funzioni, evitando casi di sovrapposizione e frammentazione che determinano opacità nel processo decisionale e scarsa

motivazione all'assunzione di responsabilità; controllo dell'azione amministrativa, che si basa sulla possibilità di monitorare i processi ma anche valutare le *performance*;

- ✓ Il controllo delle procedure e dei programmi non è stato percepito come mero adempimento procedurale necessario all'ottenimento delle risorse finanziarie, ma al contrario si è prestata molta attenzione alla attività di comunicazione e diffusione delle informazioni e dei risultati;
- ✓ La componente politica non ha ostacolato l'autonomia nella programmazione e gestione degli interventi e delle risorse;
- ✓ Il risultato di gestione presenta un pieno utilizzo delle risorse, in base a quanto emerso dai documenti ufficiali;
- ✓ Vi è stata una lungimirante ed efficiente definizione degli obiettivi da raggiungere ai fini della valutazione dei risultati;
- ✓ Si registra un risultato massimo di crescita del territorio.

APPENDICE

Si riportano le versioni integrali delle interviste con i tre testimoni privilegiati.

Intervista al Dott. Gianluca Cadeddu

1. *Potrebbe descrivere il Suo ruolo e le Sue responsabilità all'interno dell'organigramma regionale?*

Da gennaio 2008 ricopro il ruolo di Direttore generale del Centro regionale di programmazione, a cui sono assegnate competenze di carattere istituzionale riguardanti gli atti residuali dell'intervento straordinario del Piano di Rinascita; la predisposizione del Programma regionale di Sviluppo; il Dapef e le attività di supporto a tutti gli organi della Programmazione.

La mia nomina è avvenuta in un momento molto delicato per l'Amministrazione regionale, che aveva ereditato gravose funzioni provenienti dal coordinamento dei vecchi Programmi comunitari (POR 2000-2006, Interreg III A, Leader +, etc..), dal coordinamento e attuazione della Programmazione negoziata nazionale e regionale, dalla Ricerca scientifica e da attività derivanti da altre competenze di carattere generale.

2. *Ci sono attori specifici che hanno assunto un ruolo predominante nel processo di programmazione dei fondi comunitari?*

Il Centro regionale di programmazione nel ciclo 2000-2006 è uno degli attori con un ruolo predominante. Rappresenta l'Autorità di

gestione del P.O.R. Sardegna, nella persona del Direttore pro-tempore che è il soggetto responsabile dell'efficacia e della regolarità della gestione e dell'attuazione del Programma.

3. *Se sì, che tipo di ruolo e responsabilità ricoprono all'interno del sistema organizzativo regionale?*

L'Amministrazione regionale non prevede la dotazione in organico di figure specifiche, dedite soltanto al POR, ma si avvale dei Dirigenti e del personale che insieme alle normali funzioni amministrative, si occupano anche della gestione del Programma.

A supporto dell'Autorità di gestione 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.

4. *Potrebbe fornire una panoramica generale del sistema organizzativo della Regione Sardegna e dei singoli settori coinvolti nei processi legati alla spesa dei fondi europei?*

Vorrei fornire un quadro prettamente relativo al mio settore specifico di intervento.

La nuova programmazione prevede diverse Autorità di Gestione, e questo può creare un problema soprattutto in una struttura amministrativa debole come quella regionale.

Già con un'Autorità di Gestione unica, quale era il Direttore del Centro Regionale di Programmazione, nel periodo 2000-2006, c'erano alcune difficoltà a coordinare tutti gli Assessorati. Se in questo momento ci sono addirittura diverse Autorità di Gestione e un'Autorità di Gestione per ogni fondo è chiaro che il rischio di

complessità e di cattivo coordinamento, diciamo così, può essere maggiore. Noi ci siamo dotati di una serie di strumenti per poter far fronte a questa evenienza.

Innanzitutto ci sono, è vero, diverse Autorità di Gestione, ma ci sono 'Autorità uniche' che governano i vari processi. C'è un'unica 'Autorità di certificazione' per tutti i programmi, cioè l'autorità che verifica la correttezza della spesa e presenta alla Commissione Europea le dichiarazioni di pagamento. C'è un'unica 'Autorità di audit', cioè un'autorità che verifica che i vari sistemi di gestione e controllo siano funzionanti.

5. *Ci dia una Sua valutazione dei punti di forza e dei punti di debolezza del sistema organizzativo della Regione Sardegna.*

Uno dei punti di forza è il sistema di controllo e gestione unitario, cioè il principio dell'unità della programmazione regionale è stato applicato a tutti i programmi. È stato elaborato un sistema di gestione e controllo molto preciso e molto complesso, diventando il sistema matrice perché tutti gli altri programmi hanno dovuto allinearsi, fatte salve chiaramente le proprie specificità. Quindi si ha, per garantire un assoluto parallelismo tra tutti gli interventi, un'identica gestione delle irregolarità e un'identica gestione dei flussi finanziari. L'altro elemento è quello della conoscenza. Per poter capire se un determinato sistema complesso, un insieme di programmi o un programma unitario sta raggiungendo, sta avanzando, sta raggiungendo i risultati abbiamo bisogno di un sistema di monitoraggio unitario.

6. *Ritiene che i principi di programmazione comunitaria abbiano provocato cambiamenti nelle metodologie di lavoro?*

Sono convinto di sì, inevitabilmente. La metodologia di lavoro attuale è basata sugli obiettivi della programmazione europea.

L'obiettivo perseguito dalla regione Sardegna è di utilizzare il massimo delle risorse. Abbiamo provato a farlo con l'*overbooking*, impegnando più risorse di quante ne avessimo a disposizione, per poter scontare eventuali difficoltà a chiusura programma.

Quando si parla di programma parliamo di una serie di linee di attività importanti, di risorse importanti, ma parliamo anche dell'impegno di una società intera. I risultati si raggiungono perché gli Enti locali hanno speso la grossa percentuale di risorse che era loro disposizione, la Regione ha speso le risorse che aveva a sua disposizione, le imprese hanno fatto il loro dovere, gli enti formativi hanno fatto il loro dovere. È un'azione di sistema che viene misurata ogni qual volta noi andiamo a valutare un Programma Operativo.

7. *I dipendenti pubblici coinvolti nelle procedure comunitarie sono stati fruitori di percorsi di aggiornamento professionale?*

Le attività di formazione del personale dipendente della regione Sardegna impegnato nei processi di programmazione delle risorse finanziarie sono state previste soprattutto all'inizio di un ciclo di programmazione.

Abbiamo appena presentato i risultati del progetto 360°FESR, partito tra il 2010 ed il 2011, promosso in collaborazione con due importanti società di consulenza che forniscono supporto alla Pubblica Amministrazione.

L'iniziativa è finalizzata a fornire un sostegno organizzativo - gestionale al personale coinvolto nell'attuazione del Programma operativo del Fondo europeo per lo sviluppo regionale, rappresentando un progetto unico nel suo genere. L'iniziativa ha visto la sua origine in un momento critico dell'amministrazione sarda, soprattutto dal punto di vista della gestione dei fondi europei per il periodo 2007-2013. Il progetto si è focalizzata sul Por Fesr, ma vale come "modello" anche per gli altri programmi di finanziamento

europei. 360° Fesr si è sviluppato su due linee di azione: cantieri consulenziali ed attività di formazione.

8. *Quale è stata la risposta da parte dei dipendenti degli uffici coinvolti nelle procedure di programmazione dei fondi comunitari?*

Parlando ancora del progetto 360° Fesr, sono stati attivati oltre 40 cantieri progettuali, che hanno prodotto strumenti personalizzati per il *project management*, metodologie di coinvolgimento degli *stakeholder* e strumenti per il *team building* e il coordinamento delle diverse attività. Inoltre, sono stati coinvolti in attività formative circa 280 tra funzionari e dirigenti della Regione. Oltre all'amministrazione regionale, sono stati coinvolti tutti gli altri attori interessati alla gestione dei fondi Fesr. Nel complesso, hanno partecipato al progetto oltre 150 Comuni, con circa 600 funzionari, e altre 10 strutture tra agenzie regionali, società in house e altre amministrazioni.

9. *Le procedure amministrative legate alle procedure comunitarie (programmazione, rendicontazione, ecc) sono state gestite internamente o si è fatto ricorso a consulenti esterni?*

Della gestione delle procedure ordinarie si sono occupate le risorse interne della Regione Sardegna.

I consulenti hanno affiancato il personale interno per i controlli di primo livello, che sono affidati al Centro Regionale di Programmazione (con funzione di coordinamento) e ai Responsabili di Misura degli Assessorati. Tali attività di controllo sono tese a verificare che le dichiarazioni di spesa presentate si riferiscano ad interventi tipologicamente conformi al POR ed effettivamente realizzati nel periodo di ammissibilità; che siano stati applicati criteri

di selezione conformi ai documenti di programmazione e che in caso di aiuti di stato, i regimi siano formalmente approvati dalla Commissione.

10. Si può parlare secondo Lei della creazione di un nuovo "modello" organizzativo?

Sono indubbiamente importanti le modifiche organizzative che hanno riguardato la regione Sardegna.

In particolare, con la legge regionale 2 agosto 2006, n. 11 è stata adottata una nuova normativa per quanto riguarda la contabilità e la programmazione regionale, che prevede il Programma Regionale di Sviluppo.

Tale processo ha innovato completamente il quadro di programmazione regionale che, in pratica, stabilisce che a ogni inizio di Legislatura la Giunta deve elaborare, entro sei mesi dal proprio insediamento, un Programma Regionale di Sviluppo che prevede strategie, obiettivi e progetti per perseguire l'indirizzo politico che si è stato dato. Quindi, da questo punto di vista, abbiamo anche uno strumento regionale. L'elemento fondamentale del Programma Regionale di Sviluppo è che c'è un allineamento tra la programmazione strategica e il bilancio.

11. Potrebbe fornire un Suo punto di vista sulla programmazione europea e sulle sue potenzialità e/o criticità?

Il bello dei programmi comunitari è che ti costringono ad entrare dentro delle regole.

Parliamo di un *commitment*, cioè un accordo preso tra diverse amministrazioni, per cui determinate risorse vengono messe a

disposizione per realizzare obiettivi specifici secondo determinate regole.

Un vantaggio di tali programmi è l'aver completamente rinnovato la pubblica amministrazione italiana e quindi anche la pubblica amministrazione regionale.

Oggi essere in Europa significa sentirsi cittadino europeo. Le potenzialità dell'Europa sono le opportunità offerte ad un giovane di Cagliari per costruirsi un futuro. Ritengo sia importante sentirsi parte del sistema e capire che tutti i livelli di programmazione sono importanti per raggiungere l'obiettivo finale.

Voglio raccontare un aneddoto. Mi ricordo ancora la prima volta che sono andato a lavorare alla Commissione Europea a Bruxelles, con il timore del giovane funzionario regionale che va dai mostri sacri da cui c'è tutto da imparare. Al primo raggio di sole scappavano tutti al bar di sotto a bere e ci lasciavano lì. E allora ho capito che non erano così bravi, ma le competenze le avevamo anche noi.

Ho capito col tempo che anche noi che lavoriamo in una regione siamo europei, che facciamo la nostra parte e anche noi abbiamo le nostre eccellenze. Non esiste l'Europa senza di noi.

Intervista alla Dott.ssa Graziella Pisu

1. Potrebbe descrivere il Suo ruolo e le Sue responsabilità all'interno dell'organigramma regionale?

Attualmente sono il Coordinatore del gruppo di lavoro per la programmazione 2014 -2020. Precedentemente ho ricoperto il ruolo di Coordinatore del Gruppo di Lavoro Programmazione comunitaria e nazionale 2007-2013 - Obiettivo 2: competitività, e durante il ciclo di programmazione 2000-2006 sono stata la Responsabile del Piano di Comunicazione POR Sardegna.

2. *Ci sono attori specifici che hanno assunto un ruolo predominante nel processo di programmazione dei fondi comunitari?*

Vorrei parlare dell'esperienza legata alla attività di comunicazione nell'ambito dei Fondi strutturali 2000-2006, in quanto credo che gli altri aspetti siano già stati affrontati dai miei colleghi.

Per quanto riguarda la comunicazione del POR Sardegna, l'Autorità di gestione ha il compito di pubblicizzare e disseminare le opportunità offerte e i risultati raggiunti attraverso il Piano di Comunicazione (PdC), che costituisce un allegato al Complemento di Programmazione.

Per il conseguimento degli obiettivi generali del QCS e del POR la Giunta regionale ha attivato, presso la Presidenza della Giunta, il “Tavolo regionale per i Fondi Strutturali 2000 - 2006”. Al Tavolo hanno partecipato ampie rappresentanze degli Enti locali, delle Parti Economiche e Sociali e del Terzo settore.

I periodici incontri hanno consentito di realizzare un confronto preventivo sulle linee strategiche del Programma Operativo Regionale, organizzare, a livello regionale, e, per il tramite delle Province, in sede locale, l'attività di informazione per i potenziali beneficiari finali delle azioni attivate dal Programma Operativo; acquisire i contributi delle parti economiche e sociali e delle Organizzazioni Non Governative (ONG); impostare le modalità di valutazione partecipata degli interventi in grado anche di agevolare la fase attuativa del Programma.

3. *Se sì, che tipo di ruolo e responsabilità ricoprono all'interno del sistema organizzativo regionale?*

Per la gestione e l'attuazione del Piano di comunicazione del Por Sardegna 2000-2006 ci si è avvalsi della collaborazione della rete interna ed esterna e dell'assistenza tecnica di una società individuata mediante gara pubblica.

La Rete Interna è composta dai referenti presso gli Assessorati regionali interessati all'attuazione del POR, mentre la rete esterna è composta dagli operatori dell'informazione comunitaria sul territorio destinatari dell'informazione prodotta a livello regionale e coadiutori nella massima diffusione delle informazioni, tramite i loro canali di comunicazione.

4. Potrebbe fornire una panoramica generale del sistema organizzativo della Regione Sardegna e dei singoli settori coinvolti nei processi legati alla spesa dei fondi europei?

L'Autorità di gestione ha un ruolo strategico nel processo di programmazione dei fondi europei.

Anche per la diffusione delle opportunità offerte e dei risultati raggiunti dal P.O.R. Sardegna attraverso il Piano di comunicazione.

Ai fini dell'attività di coordinamento, l'Autorità di gestione, d'intesa con gli uffici regionali capofila per fondo, organizza riunioni periodiche e individua le metodologie comuni ed identifica le soluzioni agli eventuali problemi manifestatesi. Se necessario, e ogni qualvolta è ritenuto opportuno, i problemi specifici vengono posti all'attenzione del Comitato di Sorveglianza, alle cui decisioni le Amministrazioni dovranno conformarsi. L'Autorità di Gestione del POR, al fine di assicurare un adeguato flusso di informazioni, nell'ambito del coordinamento generale, comunica tempestivamente e con regolarità alle altre Amministrazioni capofila eventuali elementi e posizioni di carattere generale.

Le Amministrazioni capofila per Fondo e i Responsabili di Misura si impegnano ad attivare un flusso continuo di informazione e

comunicazione sull'attuazione degli interventi di propria competenza secondo le indicazioni e le richieste dell'Autorità di Gestione del POR.

5. *Ci dia una Sua valutazione dei punti di forza e dei punti di debolezza del sistema organizzativo della Regione Sardegna.*

I punti di forza credo siano rappresentati dalle competenze riconosciute a chi ricopre una funzione di coordinamento, che si traduce in risultati operativi.

Le difficoltà incontrate o meglio i punti di debolezza che hanno accompagnato il passaggio dalla fase di pianificazione alla fase di realizzazione - sono abbastanza noti, ma alcuni di questi sono proprio legati alla gestione dei Fondi strutturali.

I problemi affrontati nella gestione non discendono da un'unica causa, ma sono attribuibili ai diversi livelli istituzionali e in gran parte sono di carattere generale, in quanto comuni a molte regioni. Se ne possono elencare alcuni.

Il problema determinato dall'impossibilità di utilizzare le risorse finanziarie fino al momento della loro iscrizione nel bilancio regionale, iscrizione che può avvenire solo dopo la Decisione di approvazione del programma da parte della Commissione Europea.

Altro elemento di difficoltà è collegato alla scarsa capacità decisionale del Comitato di Sorveglianza, che nelle intenzioni e nei principi dei Regolamenti comunitari doveva essere la sede naturale del coordinamento delle decisioni. Nel suo operare si è constatato invece il venir meno del ruolo di sede di partenariato, in quanto le decisioni venivano rinviate ad altre sedi o adottate con procedure diverse.

Un altro ostacolo, comune a tutte le regioni del Sud, ha riguardato l'operatività dei Fondi strutturali, cioè la ridotta capacità dell'Amministrazione di attivare interventi compatibili con la tempistica comunitaria. Ciò dipende dal fatto che il metodo adottato è

stato quello di avviare il processo di maturazione delle scelte di investimento contestualmente all'attribuzione delle risorse alla regione: un percorso obbligato, in assenza di un Piano generale di sviluppo di riferimento.

6. *Ritiene che i principi di programmazione comunitaria abbiano provocato cambiamenti nelle metodologie di lavoro?*

La programmazione europea ha sicuramente valorizzato una metodologia di lavoro operante per obiettivi e per priorità, che però all'interno della struttura organizzativa della regione Sardegna era già abbastanza sviluppata.

7. *I dipendenti pubblici coinvolti nelle procedure comunitarie sono stati fruitori di percorsi di aggiornamento professionale?*

Abbiamo da poco presentato i risultati di un programma cominciato a cavallo tra il 2010 ed il 2011, finalizzato alla formazione ed all'aggiornamento professionale delle risorse umane coinvolte nelle procedure di programmazione dei fondi europei. Gli obiettivi del progetto sono legati al miglioramento della capacità delle strutture regionali di gestire efficacemente ed efficientemente le risorse FESR; migliorare di conseguenza l'efficacia e l'efficienza della spesa attraverso attività di consulenza, secondo la metodologia dei «cantieri» ed attività di formazione, manageriale e strategica.

Sono stati realizzati circa 40 cantieri consulenziali specifici presso le DG della Regione, con finalità specifiche: cantieri di miglioramento organizzativo-gestionale presso tutte le strutture coinvolte nella gestione di risorse FESR e per fornire un contributo alla razionalizzazione del modello organizzativo e dei processi e delle procedure di gestione del FESR, nella prospettiva della nuova programmazione.

Ai cantieri si è accompagnata una fase di formazione strategica di tipo mirato e manageriale di tipo diffuso.

Alla formazione hanno partecipato 280 persone, approfondendo temi specifici: per la formazione diffusa si è parlato del Por Fesr, della comunicazione dei risultati, di esperienze di altre regioni in tema di banda ultra larga, di controlli e verifiche nell'ambito delle opere pubbliche, di *Team building* e comunicazione efficace tra unità organizzative. Nella formazione di tipo strategico invece sono stati affrontati il tema dei sistemi di premialità, la nuova programmazione 2014-2020 e il PIL.

8. *Quale è stata la risposta da parte dei dipendenti degli uffici coinvolti nelle procedure di programmazione dei fondi comunitari?*

Sono stati coinvolti nelle attività circa 300 partecipanti, in oltre 40 cantieri, in 9 diverse Direzioni generali della Regione. Sono stati realizzati 8 interventi *quick win*, intesi come operazioni prioritarie e di rapida attuazione, che hanno prodotto risultati immediatamente utilizzabili a fronte di esigenze puntuali. Ventotto interventi si sono conclusi con successo: hanno introdotto innovazioni organizzative stabili, o fornito strumenti operativi; i restanti cantieri hanno prodotto soluzioni parziali.

9. *Le procedure amministrative legate alle procedure comunitarie (programmazione, rendicontazione, ecc) sono state gestite internamente o si è fatto ricorso a consulenti esterni?*

Devo dire che internamente c'è piena disponibilità delle competenze necessarie a gestire ed a realizzare tutte le attività inerenti la programmazione dei fondi europei.

I dirigenti ed i responsabili di misura hanno sempre avuto sotto controllo tutta la procedura. L'unica criticità forse è stata la scarsità di ulteriori risorse umane.

10. Si può parlare secondo Lei della creazione di un nuovo "modello" organizzativo?

La Regione Sardegna sicuramente ha un modello organizzativo che funziona dalla sua parte.

Il modello ed il sistema di *governance* che la regione Sardegna ha adottato si inquadra nella normativa generale e nella organizzazione amministrativa della regione, che si ispira ai principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto della distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo dei risultati, svolte dagli organi di governo regionale, e le funzioni di gestione amministrativa, attribuite in via esclusiva ai dirigenti e alle strutture organizzative della regione stessa.

11. Potrebbe fornire un Suo punto di vista sulla programmazione europea e sulle sue potenzialità e/o criticità?

La programmazione europea offre innumerevoli potenzialità di sviluppo, che però al tempo stesso non vengono molto diffuse. E la criticità secondo me è rappresentata proprio da questo limite.

Un'indagine sul livello di conoscenza da parte dell'amministrazione pubblica dell'Europa ha messo in luce che vi è una scarsa consapevolezza dei progetti europei negli uffici pubblici.

Solo il 20 per cento delle amministrazioni ha a disposizione un impiegato impegnato nell'acquisizione d'informazioni sulle iniziative Ue. E' emerso che sportelli informativi, Internet, notiziari e mass media sono considerati gli strumenti più validi.

Con il Piano di comunicazione 2000-2006 della regione Sardegna abbiamo cercato di colmare questa lacuna: abbiamo attivato il centro

InfosSardegna, che con un call center e un Help Desk garantisce gratuitamente informazioni e orientamento sui Fondi strutturali in Sardegna.

Abbiamo inoltre puntato sugli incontri nel territorio con progetti di animazione territoriale per far comunicare Sardegna ed Europa. Tuttavia purtroppo oggi non ci sono più le stesse possibilità finanziarie per realizzare materiali di comunicazione.

Intervista somministrata al Dott. Franco Sardi

1. Potrebbe descrivere il Suo ruolo e le Sue responsabilità all'interno dell'organigramma regionale?

Dal 2009 sono Direttore Generale dell' Assessorato alla Programmazione, Bilancio, Assetto del Territorio e Credito. All'interno della mia Direzione Generale vi è un servizio specifico che si occupa delle procedure di spesa dei Fondi Strutturali, rappresentato dalla Autorità di certificazione, identificato come il soggetto terzo che verifica e valida le spese eseguite sui vari Fondi comunitari. Ho alle mie spalle una esperienza pluriennale con la programmazione comunitaria, in quanto prima di ricoprire il ruolo di Direttore generale in questo settore, lo ero all'Assessorato dei Trasporti, e prima ancora all'Assessorato alla Pubblica Istruzione, nonché Direttore di servizio al settore Sport e Spettacolo e Beni culturali, assumendo la funzione di Responsabile di misura. Ho quindi seguito i processi di spesa dei fondi comunitari sin dalla programmazione 1994 - 1999, che rappresenta il primo ciclo le cui risorse finanziarie sono state spese in modo organico. Da quando sono Direttore generale dell'Assessorato alla Programmazione, Bilancio, Assetto del Territorio e Credito la mia funzione è cambiata: precedentemente avevo un ruolo di linea, in

collegamento diretto con i centri di spesa, mentre adesso il mio ruolo è di staff, contraddistinto dall'assoluta terzietà, valore fortemente ricercato in ambito comunitario. Ricopro una funzione dirigenziale dal 1998, e nel marzo 2009 sono arrivato a questo assessorato. I dirigenti nella Regione Sardegna vengono nominati con incarico quinquennale, che deve poi essere riconfermato alla scadenza. E' raro che un dirigente venga confermato per lo stesso Assessorato, allo scopo di garantire il principio di rotazione e la massima trasparenza, ed evitare la personalizzazione. Quindi fino al 2009 mi trovavo a svolgere un lavoro prettamente legato a questioni di rilevanza esterna, assicurandomi che le attività venissero portate a termine; la direzione dove sono attualmente si può ritenere un'area di staff, che fornisce un servizio agli altri Assessorati, garantendo loro le risorse finanziarie, gestendo i centri di spesa, predisponendo il bilancio, curando i rapporti con la Tesoreria, stilando il bilancio consuntivo. La tipologia di attività da svolgere non si è modificata molto, a cambiare sono state le finalità operative. La struttura organizzativa prevede una ripartizione in Direzioni generali e servizi, disciplinati da normative contenute nel Programma regionale di sviluppo, quinquennale, approvato dal Consiglio regionale entro sei mesi dall'insediamento. Poi ogni anno in base ad esso vengono assegnati i Programmi operativi annuali, che preferibilmente devono essere pluriennali (anche se solitamente si procede con una programmazione annuale). All'interno del POR sono contenuti gli obiettivi gestionali operativi (OGO), ma non è facile avere degli obiettivi misurabili che abbiano un impatto esterno. Ho lottato per una rimodulazione degli obiettivi del nostro settore rispetto alle altre direzioni, in quanto abbiamo priorità e necessità diverse. Ad esempio non può essere un nostro obiettivo la riduzione dei tempi di lavoro, in termini di efficienza od efficacia, in quanto abbiamo un lavoro di normazione, senza infrastrutture da costruire che forniscono un quadro preciso dello stato di avanzamento e dei progressi raggiunti. Quindi per noi gli obiettivi misurabili

devono essere di natura completamente diversa. Essi sono riportati nel Rapporto di gestione, che ha cadenza annuale ed illustra gli obiettivi di quanto realizzato nell'anno precedente²⁹⁰. Per quanto riguarda specificamente le mie responsabilità, sono, ai sensi della 31/98²⁹¹ Direttore generale, ovvero una figura di dirigente atipico, in quanto oltre ad essere responsabile di un ufficio come direttore di servizio, è anche il tramite e il punto di snodo con la parte di indirizzo politico.

Tocca a me negoziare con la parte politica sulla programmazione annuale, tocca quindi al direttore generale trasferire le decisioni di giunta e dell'assessorato al funzionamento ordinario degli uffici. Da un lato quindi sei il vertice massimo, che deve rappresentare alla parte politica gli obiettivi da raggiungere, dall'altro devi chiedere agli uffici di funzionare. Fondamentalmente la mia figura è dotata di un potere di tipo organizzativo. Personalmente mi definisco "L'uomo della 241"²⁹², in quanto devo garantire la legittimità e la trasparenza dei provvedimenti. Devo inoltre fornire per ogni delibera il parere di

²⁹⁰ Il Rapporto di gestione per l'anno 2012 è stato predisposto dall'Ufficio del Controllo Interno di Gestione nell'ambito delle funzioni del controllo interno disciplinate dagli artt. 9 e 10 della L.R. n. 31/98. Il documento focalizza le tematiche del controllo esponendo gli obiettivi del sistema, le metodologie di lavoro impiegate ed i risultati ottenuti e fornisce, inoltre, un quadro esplicativo circa le linee evolutive. Il Rapporto di gestione è concepito per presentare, ad integrazione e completamento dei dati contabili di cui è espressione il Rendiconto Generale, un quadro maggiormente espressivo dei fatti gestionali. Essendo un documento che evidenzia elementi di natura contabile circa l'utilizzo delle risorse finanziarie e monetarie preventivamente assegnate ai responsabili preposti alla loro gestione, il Rendiconto non è, infatti, predisposto con l'obiettivo di fornire informazioni circa l'attività complessivamente svolta dai vari apparati in vista del conseguimento di risultati. Inoltre la Regione Sardegna, in quanto regione a statuto speciale che gode della potestà legislativa nell'organizzazione degli uffici, è provvista di un Programma regionale di sviluppo, redatto ogni 5 anni.

²⁹¹ Legge Regionale 13 novembre 1998, n. 31, sulla Disciplina del personale regionale e dell'organizzazione degli uffici della Regione.

²⁹² Si riferisce alla Legge 7 agosto 1990, n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. Il Dott. Sardi con questa affermazione intende porre l'accento sul concetto di trasparenza amministrativa. "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla Legge nonché dai principi dell'ordinamento comunitario" ART. 1 legge 241/90 (modificata e integrata dalla Legge 15/2005).

legittimità, che normalmente è favorevole, rarissimamente contrario...Si può dire che il Direttore generale sia l'anello che chiude il processo del procedimento amministrativo, garantendo la conformità alla normativa.

2. *Ci sono attori specifici che hanno assunto un ruolo predominante nel processo di programmazione dei fondi comunitari?*

Assumono un ruolo strategico gli attori specifici previsti dalla programmazione europea:

1. Autorità di gestione plurima;
2. Autorità di certificazione della spesa;
3. Autorità di audit.

3. *Se sì, che tipo di ruolo e responsabilità ricoprono all'interno del sistema organizzativo regionale?*

1. L'Autorità di gestione fino al 2006 operava in modo univoco, mentre adesso ve ne è una per ogni fondo;
2. L' Autorità di certificazione della spesa formula domande di pagamento, dopo aver verificato la conformità delle spese e la validazione delle stesse, chiedendo alla Commissione Europea il pagamento delle somme dovute.

Il processo prevede una prima anticipazione dell'8% sul totale del settennio, poi si va avanti con fondi regionali e due volte l'anno si fa domanda di pagamento. Quindi man mano che si genera spesa è possibile accedere alla domande di pagamento. La Regione Sardegna riporta un buon riscontro nei livelli di spesa;

3. L' Autorità di audit fa controlli a campione ed eventualmente decertifica spese già validate dall'Autorità di certificazione ma

considerate non conformi.

4. *Potrebbe fornire una panoramica generale del sistema organizzativo della Regione Sardegna e dei singoli settori coinvolti nei processi legati alla spesa dei fondi europei?*

Il ruolo della politica si è abbastanza attenuato. La regione Sardegna lavora su compartecipazione e non su finanza devoluta ed è l'unica regione che ha a proprio carico tutta la spesa sanitaria. Il livello istituzionale della regione Sardegna appare più orientato all'utilizzo delle risorse regionali proprie che a quelle comunitarie, quindi vi è una scarsa interferenza nel processo di programmazione. Le inadeguatezze sono interne, dell'Autorità di gestione e dei responsabili di misura. L'Autorità di gestione ha un ruolo di programmazione, impulso, indirizzo. Nel 2000 la Regione Sardegna ha scelto un forte cambiamento organizzativo, in quanto fino a quella data la regione utilizzava i fondi europei attraverso un ufficio specifico, detto Ufficio CEE, quindi l'utilizzo delle risorse finanziarie era fortemente concentrato intorno a pochi uffici (quello citato e l'ufficio Agricoltura); dal 2000 (in coincidenza con un cambiamento a livello comunitario, con regolamento 260/99) il criterio dell'aggiuntività ha assunto forte importanza, in quanto è diventato obbligatorio gestire i fondi europei attraverso le stesse strutture regionali che utilizzavano le risorse interne per le stesse finalità, attraverso un criterio aggiuntivo. Nasce in questi anni il concetto di programmazione unitaria. Fino al 1999 le decisioni relative alla programmazione europea avvenivano a Bruxelles o a Roma, dal 2000 il processo decisionale è più regionalizzato, con una comunanza negli obiettivi operativi, dichiarati attraverso il piano regionale di sviluppo. Quindi nel 2000 c'è stato un forte cambiamento organizzativo, passando da pochi uffici che si occupavano di gestione dei fondi comunitari, al fatto che tutti gli Assessorati, in base alle proprie competenze, hanno avuto

l'assegnazione di risorse europee e molti servizi sono andati in gestione alle singole misure. Tale sistema ha funzionato bene, in tutte le 140 misure, mentre i risultati relativi alla programmazione 2007-2013 sono meno positivi.

5. *Ci dia una Sua valutazione dei punti di forza e dei punti di debolezza del sistema organizzativo della Regione Sardegna.*

I punti di forza sono sicuramente rappresentati dalla disseminazione in tutta la struttura organizzativa regionale delle modalità di gestione delle risorse finanziarie comunitarie, e tale processo ha permesso il trasferimento di competenze, di buone pratiche, di skills e rappresenta uno degli aspetti positivi preponderanti. La debolezza invece si riscontra in una criticità del sistema organizzativo della regione Sardegna, in quanto, ai sensi della Legge Regionale 51/78, si proveniva da un'organizzazione di tipo matriciale, molto flessibile ed organizzata per obiettivi, e gli Assessorati erano accorpati per Dipartimenti. Tale sistema non ha funzionato benissimo, anche se gli spostamenti tra i diversi uffici e funzioni veniva facilitata. Con il decreto 29/93 nasce una nuova visione organizzativa e la regione Sardegna si adegua attraverso la legge regionale 31/98, che dà vita ad un modello organizzativo che in buona parte fotocopie le linee guida della 29/93, e diventa molto rigido. Mentre il modello precedente prevedeva gruppi di lavoro ed era più semplificato il processo decisionale, adesso la struttura è molto verticalizzata. Indubbiamente la nuova struttura si traduce in risultati migliori, ma costituisce una criticità per quanto riguarda la gestione dei fondi europei, in quanto è molto difficile creare gruppi interassessoriali per questioni amministrative. Il Por 2000/06 è stato implementato già con il nuovo scenario organizzativo, anche se era ancora in fase embrionale, mentre la programmazione 2007-2013 vede una struttura organizzativa molto cristallizzata. Quindi il nuovo modello organizzativo presenta

numerosi punti di forza rispetto a quelle che sono le responsabilità ed i compiti della regione Sardegna nella gestione delle risorse finanziarie comunitarie. Prima il Centro regionale di programmazione assumeva un ruolo di forte impulso nelle scelte riguardanti la gestione dei fondi comunitari, mentre adesso costituisce una direzione generale come le altre.

6. *Ritiene che i principi di programmazione comunitaria abbiano provocato cambiamenti nelle metodologie di lavoro?*

I principi della programmazione europea hanno provocato cambiamenti nelle metodologie di lavoro...e questo si può riscontrare soprattutto nei casi di successo. La regione Sardegna annovera infatti alcuni casi di successo per quanto riguarda gli esiti del ciclo di programmazione 2000-2006, rappresentati dall'Urbanistica, il sistema idrico. Sono le realtà che hanno saputo riorganizzarsi e cambiare, avendo dalla loro parte anche ottime basi, dirigenti capaci, tre assessori che hanno completato il proprio incarico quinquennale, forte interesse per le risorse comunitarie. Sono da evidenziare quindi le ottime condizioni che hanno favorito lo sviluppo di tali settori strategici. Altre aree come l'Assessorato al Lavoro, la Pubblicazione Istruzione non hanno avuto gli stessi esiti. Si può dire che gli Assessorati che sono stati meno oggetto di cambiamento in termini di indirizzo politico e gestione sono quelli che hanno avuto le peggiori performance nella gestione delle risorse finanziarie comunitarie, quelli dove c'è stato ricambio di risorse e instabilità organizzativa è stata data attenzione maggiore agli assetti ed alle persone da dislocare, piuttosto che agli obiettivi da raggiungere. Facendo quindi una comparazione tra gli Assessorati che hanno conseguito i migliori ed i peggiori risultati nella spesa delle risorse comunitarie, si nota che i casi di successo hanno conciso con continuità e qualità nell'indirizzo politico, di vertice amministrativo, in media minore età del personale

in servizio (che presenta maggiori competenze nell'uso della lingua inglese per le procedure di lavoro).

7. *I dipendenti pubblici coinvolti nelle procedure comunitarie sono stati fruitori di percorsi di aggiornamento professionale?*

Un programma di formazione rivolto alle risorse umane che rientrano nella struttura organizzativa della regione Sardegna è rappresentato dal progetto "TRAGUARDI". Inoltre è prevista una specifica voce di spesa per l'aggiornamento e la formazione delle risorse umane, gestita dall'Assessorato del personale, su fondi regionali, con la quale si realizzano percorsi di aggiornamento soprattutto negli anni di avvio dei cicli di programmazione. Tale formazione è rivolta alle risorse umane impegnate direttamente nei processi di gestione delle risorse finanziarie, Negli anni passati ad esempio è stata portata avanti con fondi regionali una formazione in lingua estera di base (inglese o francese), seguita da un livello avanzato finanziato da fondi europei, rivolta ad un numero ristretto che possedeva già un buon livello linguistico. Un altro intervento di formazione "a tappeto" è rappresentato dal corso sulla digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, con fondi europei. E' cambiato anche il coinvolgimento di organismi esterni nell'erogazione di percorsi di aggiornamento, ad esempio il Formez fino alla precedente programmazione forniva assistenza tecnica nella progettazione ed erogazione di interventi formativi, ma attualmente la sede sarda si dedica in modo minore ad attività di formazione, perlomeno nei confronti della regione.

8. *Quale è stata la risposta da parte dei dipendenti degli uffici coinvolti nelle procedure di programmazione dei fondi comunitari?*

Si può parlare per la regione Sardegna di una buona pratica nella spesa delle risorse finanziarie comunitarie relative alla programmazione 2000/06, e di una criticità per il ciclo di programmazione 2007-2013, e tale situazione è dovuta a diversi fattori. Il primo è di tipo politico, in quanto le giunte che operavano nel ciclo di programmazione 2000/06 programmavano con lodevole anticipo, già nel 2000 la Regione predisponendo i bandi e la programmazione di dettaglio per attuare gli interventi. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 invece, soltanto a fine 2008, dopo quasi 24 mesi, la Giunta ha finalmente deciso il riparto delle risorse. 2 anni persi sui sette anni totali rappresentano la più grave responsabilità del politico. Il secondo errore molto forte, condiviso tra politica e struttura organizzativa, è derivato da una carenza, legata al passaggio da obiettivo 1 ad obiettivo 2, che non è stato gestito in modo efficace a causa di lacune sul piano formativo. Il nostro personale era molto preparato a gestire interventi di natura infrastrutturale, e non lo è altrettanto per erogare servizi reali di efficientamento del sistema, come richiesto dall'obiettivo 2. Tale fattore si può ritenere di natura endogena, in quanto è l'assetto delle risorse umane che opera nella regione Sardegna che riporta competenze maggiormente tecniche, rispetto a *know how* nella definizione di politiche economiche, di ricerca per il capitale umano, per lo sviluppo di impresa, ecc. L'obiettivo 2 richiede espressamente interventi volti alla valorizzazione del capitale umano, mettere in relazione un sistema produttivo di un territorio con gli altri sistemi produttivi, garantire reti di assistenza tecnica sfruttando le strategie di sviluppo economico e sociale. Questa è una mia valutazione personale, condivisa anche da miei colleghi che hanno il mio stesso tipo di responsabilità, ma nonostante tutto la regione Sardegna ha conseguito un buon risultato di spesa, meno efficiente rispetto alla precedente programmazione, ma pur sempre positivo in ambito nazionale. Probabilmente i risultati conseguiti finora sono dovuti anche alla crisi economica ed al Patto di stabilità, che per l'obiettivo 1

è il 40% e per l'obiettivo 2 è il 50%. Abbiamo riscontrato una difficoltà nel far capire alla parte politica che prima di erogare risorse finanziarie pubbliche era necessario far correre la spesa comunitaria. Probabilmente abbiamo scontato anche una grossa difficoltà di una riforma incompiuta a livello nazionale, in quanto la normativa italiana non è stata oggetto di adeguamento al sistema comunitario. In primis il Codice degli appalti, non conforme agli standard europei; le direttive sulla concorrenza e sulla trasparenza applicate in ritardo, nonché i rallentamenti riportati nella unificazione dei sistemi contabili. In ambito comunitario si dispone di elementi che in Italia non vengono per niente contemplati (valutazione delle performance, ecc). Un altro punto di debolezza della attuale situazione regionale è la presenza di un sistema politico frammentario, si riscontra un attardamento generale, non si può parlare di criticità della Sardegna in quanto come avanzamento della spesa siamo uno dei casi positivi a livello nazionale. Nonostante questo però siamo più lenti nelle quote di spesa qualificanti per l'obiettivo 2 , e non stiamo realizzando gli interventi più innovativi. Ciò che attualmente supporta la nostra spesa sono gli strumenti di ingegneria finanziaria ed alcuni interventi infrastrutturali importanti.

9. Le procedure amministrative legate alle procedure comunitarie (programmazione, rendicontazione, ecc) sono state gestite internamente o si è fatto ricorso a consulenti esterni?

Le procedure sono state gestite internamente, avendo a disposizione le competenze per farlo, e si è fatto ricorso a consulenti esterni solo per attività di assistenza tecnica, in particolare per il controllo di primo livello. Vigono inoltre limiti al ricorso a contratti esterni, infatti si riscontra un valore decrescente negli anni relativo a take voce di spesa. Mentre l'assistenza tecnica può essere esternalizzata nei limiti

delle risorse segnate dalla Commissione europea. La regione Sardegna si è rivolta a figure per l'assistenza tecnica legata ai controlli di primo e secondo livello, seguendo l'obiettivo di evitare che se ne occupassero gli stessi uffici che hanno gestito le procedure di spesa. Gli incarichi di consulenza sono stati affidati tramite gara e/o bandi pubblici, ricercando società di revisione o singoli esperti che forniscono assistenza tecnica ai responsabili di misura o di intervento rispetto ad esigenze specifiche, previa autorizzazione dell'Autorità di gestione.

10. Si può parlare secondo Lei della creazione di un nuovo "modello" organizzativo?

Usare questa espressione è esagerato, in quanto non si può parlare di cambiamento organizzativo solo per la gestione e l'utilizzo di risorse finanziarie comunitarie. I cambiamenti ci sono stati indubbiamente nel 2000 e si può parlare di innovazione, snellimento, aggiornamento e professionalizzazione del precedente modello organizzativo, ma la spinta alla differenza l'hanno data gli aggiornamenti normativi e non prettamente i processi di spesa delle risorse finanziarie comunitarie.

11. Potrebbe fornire un Suo punto di vista sulla programmazione europea e sulle sue potenzialità e/o criticità?

Personalmente mi ritengo un euroentusiasta, quindi il mio giudizio è molto ottimistico perchè non sono un euroscettico. Mi sono confrontato spesso con gli uffici centrali di Bruxelles e sicuramente si evince un peggioramento del quadro relativo alle risorse comunitarie. Emergono poi difficoltà legate alla mancata attuazione della Costituzione europea, la mancata riforma del Parlamento, ecc. In questo momento stiamo pagando la scelta di espansione veloce fatta negli anni 2000, l'introduzione dell'euro non ponderata e non

accompagnata da strumenti adeguati, la fiducia eccessiva in essa. Ritengo che le potenzialità siano lo spazio unico europeo, la possibilità di muoversi all'interno dell'Europa, l'emigrazione per ragioni professionali. Un limite a questi processi è rappresentato dalla eccessiva e crescente burocratizzazione, dovuta alla mancanza di indirizzo politico. L'Unione Europea ai tempi di Delors cresceva sotto l'impulso di personaggi significativi, mentre oggi mancano figure di spicco e le procedure amministrative comunitarie risentono di questa lacuna.

BIBLIOGRAFIA

Alampi D., Lozzi M., *Qualità della spesa pubblica nel Mezzogiorno: il caso di alcune spese decentrate*, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e Politiche regionali*, novembre 2009.

Amico di Meane T., *La gestione dei Fondi strutturali in Italia. Alcune considerazioni a partire dai risultati dell'Indagine conoscitiva della XIV Commissione del Senato*, su *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 2/2010, Il Mulino, Bologna, 2010.

Amoroso B., *Europa e Mediterraneo: le sfide del futuro*, Edizioni Dedalo, 2000.

Apri S.p.A., *Analisi degli studi condotti dalle Amministrazioni comunitarie, nazionali, regionali e da altri enti sulle problematiche di gestione dei Fondi Strutturali e sugli interventi informativi, formativi e consulenziali per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle amministrazioni stesse*, Roma, febbraio 1997.

Argene Valleri M., Caragnano S., *Appunti teorici e pratici di programmazione locale e regionale*, Franco Angeli, Milano, 2007.

AA.VV., *Le ragioni della mafia*, Jaca Book, Milano, 1983.

AA.VV., *La Governance Locale: strumenti e buone pratiche*, Formez, Volume 1, *Rapporto introduttivo*, Napoli, 2006.

Banca d'Italia, *Economie regionali – L'economia della Sardegna*, n.21, giugno 2013.

Banca d'Italia, Eurosystema, *L'economia della Sardegna nell'anno 2007*, Banca d'Italia, Cagliari, 2008.

Barbagallo F., *Mezzogiorno e questione meridionale (1860-1980)*, Guida Editori, Napoli, 1980.

Barca F., *Discussione sul Lavoro: Cannari L., Magnani M., Pellegrini G., Quali politiche per il Mezzogiorno?*, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, giugno 2010.

Barone G., De Blasio G., *Il capitale sociale*, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, giugno 2010.

Belli A., Meselella A., a cura di, *Forme plurime della pianificazione regionale*, Alinea, Firenze, 2009.

Bevilacqua P., *Breve storia dell'Italia Meridionale dall'Ottocento a oggi*, Universale Donzelli, Roma, 2001.

Bevilacqua P., *La storia e il Mezzogiorno nell'opera di Rossi - Doria*, in *Meridiana*, 1998, n. 32.

Boggio F., Memoli M., Rossi U., in Sommella R. (a cura di), *Le città del Mezzogiorno – Politiche, dinamiche, attori*, FrancoAngeli, Milano, 2008.

Boso A., *Codice universale degli appalti pubblici – Normativa, giurisprudenza e prassi nazionale e comunitaria*, SIFIC, 2006

Brancaccio G., *Geografia, cartografia e storia del Mezzogiorno*, Guida Editori, Napoli, 1991.

Brunetta R., *Sud: un sogno possibile*, Donzelli Editore, Roma, 2009.

Bruzzo A., Domorenok E., *La politica di coesione nell'Unione europea allargata : aspetti economici, sociali e territoriali*, Unifeppress, Ferrara, 2009.

Bugarani M., Bonetti A., *Politiche regionali e fondi strutturali*, Rubbettino, Catanzaro, 2005.

Cafiero S., *La questione meridionale nella prospettiva dell'UE*, Rivista Economica del Mezzogiorno, 4/1997, dicembre, Il Mulino, Bologna, 1997

Camagni R., *Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy*, «Scienze Regionali», 2, 2004.

Camagni R., *A proposito di competitività territoriale: concetto solido o fuorviante?*, in Cucculelli M., Mazzoni R., *Risorse e competitività*, Franco Angeli, Milano, 2003.

Cannari L., Magnani M., Pellegrini G., *Quali politiche per il Mezzogiorno?*, in Banca d'Italia, *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, giugno 2010.

Cannari L., Magnani M., Pellegrini G., *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, luglio 2009.

Cantaro A., *Europa: politiche diritti costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2000.

Carlucci F., Cavone F., *La grande Europa. Allargamento, integrazione, sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2004.

Casavola P., *Discussione del Lavoro: Le determinanti dell'efficienza del settore pubblico: il ruolo della cultura e delle istituzioni*, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e Politiche regionali*, novembre 2009.

Caudo G., Piccinato G., *Territori d'Europa- L'ampliamento dell'UE: prospettive e limiti per le politiche della città, del territorio e dello sviluppo locale*, Alinea, Firenze, 2004

Cavaliere E., *Le operazioni che caratterizzano l'attività di impresa*, in E. Cavaliere, R. Ferraris Franceschi, *Economia aziendale* vol. 1, Giappichelli, Torino, 2005.

Censis, *Strategie per il territorio. Nuova cultura della programmazione o retorica del piano?*, FrancoAngeli, 2007.

Ceriani Sebregondi G., *Sullo sviluppo della società italiana*, Boringhieri, Torino, 1965.

Cersosimo D. e Donzelli C., *Mezzo giorno: realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma, 2000.

Cersosimo D. e Donzelli C., *Mezzo giorno e mezzo no. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, in *Meridiana*, 1996, n.26 – 27.

Cersosimo D. (a cura di), *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Rubbettino Editore 2001.

Chiti M.P., *Regioni ed Unione Europea dopo la riforma del Titolo V*, in Botteri (a cura di), *La riforma del Titolo V parte II della Costituzione*, Rimini, 2003.

Ciucci F., *L'intervista nella valutazione e nella ricerca sociale. Parole di chi non ha voce*, FrancoAngeli, 2012.

Claroni A., *Le politiche di sviluppo territoriale e la coesione economica e sociale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2000, Il Mulino.

Cles, *La domanda di formazione ed informazione sui Fondi Strutturali espressa dalle amministrazioni delle aree Obiettivo 1*, Roma, febbraio 1997.

Colombo Svevo M., *Le politiche sociali dell'Unione Europea*, Franco Angeli, Milano, 2005.

Commissione delle Comunità Europee, *Quarta relazione dell'attività della Commissione in materia di politica d'impresa*, 7 gennaio 1994.

Commissione Europea, Direzione generale della politica regionale, *Politica di coesione Investire nella crescita e nell'occupazione*, Bruxelles, 2011.

Corbetta P., *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Crenos, AA.VV., *Economia della Sardegna: 14° Rapporto 2007*, CUEC Editore, Cagliari, 2007.

Cuzzola V., Petrulli M., *Le fonti di finanziamento degli enti locali*, Halley Editrice, Macerata, 2005.

D'Atena A., *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè Editore, 2008.

D'Amico R., *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi. Vol. I La pubblica amministrazione e la sua scienza*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

D'Amico R., *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi. Vol. III La pubblica amministrazione e la sua scienza*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

D'Ignazio G., *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè Editore, 2011.

Del Piano L., *Questione sarda e questione meridionale*, Piero Lacaita Editore, Manduria – Roma - Bari 1997

De Marco E., *Cultura e società nella formazione di Gaetano Salvemini*, Dedalo, Bari, 1983.

De Pascali P., *Territori della governance. Indagini ed esperienze sulla governance ambientale nella pianificazione territoriale*, FrancoAngeli, 2008.

De Vivo P., *Ricominciare: il Mezzogiorno, le politiche, lo sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2006.

Di Stefano A., *Coesione e diritto nell'Unione Europea – La nuova disciplina dei fondi strutturali comunitari nel regolamento 1083/2006*, Edit, Catania, 2008

Di Stefano A., *La politica comunitaria di coesione economica, sociale e territoriale. Profili problematici di una Multilevel Governance*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 3/2008, Il Mulino.

Documento Strategico Mezzogiorno, Linee per un nuovo programma Mezzogiorno 2007-2013, Dicembre 2005.

Donzelli C., *Mezzogiorno tra “questione” e Purgatorio, Opinione comune, immagine scientifica, strategie di ricerca*, in *Meridiana*, 1990, n.9.

Donvito Carano G., *Pensieri sulla “ questione meridionale*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia Nuova Serie*, Anno 5, No. 1/2, Gennaio – Febbraio 1943 - Gennaio – Febbraio 1946.

Fabbrini S., Morata F., *L'Unione Europea - Le politiche pubbliche*, Laterza, Bari, 2002

Fadda S., *Le condizioni territoriali della strategia di Lisbona*, in Colaizzo R, Verro A. (a cura di), *Nuovi approcci alle politiche di sviluppo locale. Programmazione 2007 – 2013*. Quad. Formez, n.68, Roma, 2007.

Filosa Martone R., *La produzione nelle aziende di servizi pubblici*, Cedam, Padova, 2007.

Fortunato G., *I cardini della questione meridionale*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2011.

Fortunato G., *Che cosa è la questione meridionale*, Collana piccola biblioteca meridionalista, Calice editori, Rionero in Vulture (PZ), 1993.

Franchetti L., *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Donzelli, Roma, 2011.

Funaro E., *I fondi strutturali 2000-2006. Programmi e prospettive*, Rubbettino, Catanzaro, 2003.

Giannelli M., Profeti S., *I fondi strutturali tra politica e amministrazione nelle regioni del Mezzogiorno*, in V. Fargion, L. Morlino e S. Profeti (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Il Mulino, Bologna, 2006.

Giordano R., Tommasino P., Casiraghi M., *Le determinanti dell'efficienza del settore pubblico: il ruolo della cultura e delle istituzioni*, in Banca d'Italia, *Mezzogiorno e Politiche regionali*, novembre 2009.

Giretti E., *Le illusioni e i danni del protezionismo: considerazioni offerte agli "agrari" italiani*, in *Giornale degli Economisti*, serie seconda, Vol. 17 (Anno 9), Settembre 1898.

Giustino E., *Opinioni, testimonianze, ricordi*, Guida, Napoli, 2009.

Gramsci A., *La questione meridionale*, Editori Riuniti, Roma, 2005.

Graziani A., *Il Mezzogiorno, il mercato, il conflitto Conversazione con Augusto Graziani*, in *Meridiana*, 1993, n.16

Guizzi V., *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2000.

Gumina A., *Profili di integrazione tra Fondi strutturali europei e politiche economiche per il Mezzogiorno*, in *Rivista economica del Mezzogiorno* 3/2001, Il Mulino.

Hix S., *The Political System of the European Union*, Macmillan, London, 1999.

Hoffmann A., *La nuova politica di sviluppo rurale*, Franco Angeli, Milano, 2006.

Iaquinta M., *Mezzogiorno, emigrazione di massa e sottosviluppo*, Pellegrini Editore, Cosenza, 2002.

La Spina A., Riolo C., *Il mezzogiorno nel sistema politico italiano. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*, Franco Angeli, Milano, 2012.

Las Casas G., Scorza F., *Un approccio contex based e valutazione integrata per il futuro della programmazione operativa regionale in Europa*, in Bramanti A., Salone C., *Lo sviluppo territoriale nell'economia della conoscenza: teorie, attori, strategie*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

Leonardi R., *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 1998.

Leonardi R., Nanetti R., a cura di, *Effetto Regione in Basilicata. Le sinergie dello sviluppo*, Franco Angeli, Milano, 2010.

Lepore A., *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*, in AA.VV., *Istituzioni ed Economia*, a cura di Andrea Leonardi, Bari, Cacucci Editore, 2011.

Longo A., *Governo del territorio*, Giuffrè Editore, 2010.

Lupo S., *Storia della mafia*, Donzelli, Roma, 2004.

Lupo S., *Storia del Mezzogiorno, questione meridionale, meridionalismo*, in *Meridiana*, 1998, n.32.

Macchioro A., *Studi di storia del pensiero economico italiano*, Franco Angeli, Milano, 2006.

Magnaghi A., *Scenari strategici: visioni identitarie per il progetto di territorio*, Alinea, Firenze, 2007.

Mammarella G., Cacace P., *Storia e politica dell'Unione Europea*, Laterza, Bari, 2001.

Mascali L., *Le Regioni dell'obiettivo 1 e l'utilizzo dei Fondi Strutturali. Opportunità di sviluppo offerte dal Pic Interreg III*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2001.

Mattina E., *Una sfida per il Mezzogiorno. Sulle orme di Gaetano Salvemini per un federalismo meridionalista*, AGE Alfredo Guida Editore, Napoli, 1995.

Mazzeo Rinaldi F., *Il monitoraggio per la valutazione: concetti, metodi, strumenti*, FrancoAngeli, Milano, 2012.

Melillo S., *L'orgoglio meridionale*, AGE Alfredo Guida Editore, Napoli, 1996.

Minichiello G., *Meridionalismo*, Editrice bibliografica, 1997.

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Rapporto strategico nazionale 2012*, Dicembre 2012.

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Giugno 2007.

Monti L., *I Fondi strutturali per la coesione europea*, Edizioni SEAM, Roma, 1996.

Morata F. (2002a) – “Governance” europea e politiche pubbliche, in Fabbrini S., Morata F. (a cura di), *L'Unione Europea: le politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna.

Morcaldò G., *Intervento pubblico e crescita economica: un equilibrio da ricostruire*, Franco Angeli, Milano, 2007

Morrone A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Franco Angeli, Milano, 2007.

Muscarà C., Scaramellini G., Talia G., *Mezzogiorno. La modernizzazione smarrita*, Franco Angeli, Milano, 2011

Musella E., *Meridionalismo: percorsi e realtà di un'idea, 1885-1944*, Guida, Napoli, 2005

Nitti F.S., De Masi D., *Napoli e la questione meridionale 1903-2005*, Guida, Napoli, 2005.

Nitti F.S., *Nord e Sud*, in *Scritti sulla questione meridionale*, Laterza, Bari, 1958.

Nova Srl, *Gli aspetti critici della programmazione e gestione dei programmi. Analisi dello stato d'avanzamento dei programmi dei Fondi Strutturali nelle regioni dell'Obiettivo 1*, Roma, febbraio 1997.

Padovani R., Bianchi L., *"Linee del Rapporto"*, presentazione del Rapporto Svimez 2007 sull'economia del Mezzogiorno, Roma, 10 luglio 2007.

Parmentola N., *Governance delle infrastrutture a livello locale*, in Quaderni di Paweb, n.4, Maggio 2013.

Pastori G., *Pluralità e unità nell'amministrazione*, in *Democrazia e amministrazione*, Scritti in ricordo di V. Bachelet, Roma, 1987.

Pavan Woolfe L., *Il Fondo Sociale Europeo nello sviluppo italiano*, Seam, Formello, 1998.

Pavarin A., *Lo sviluppo del Mezzogiorno. L'intervento dello Stato e il sistema bancario della nascita della Repubblica agli anni Sessanta*, Alpes, Roma, 2011.

Pedussia A., *Il controllo economico negli enti locali da parte dei revisori ex. Art 57 L.141/90*, in "Amministrazione e Finanza" n.73/91.

Pendenza M., *Il capitale sociale in Italia, ovvero dell'incommensurabilità dei paradigmi*, in Quaderni di teoria sociale, 10/2010.

Pendenza M., *L'uropeizzazione amministrativa delle regioni italiane*, in Cotesta V. (a cura di), *Divenire Europei - Cultura e governance nelle regioni italiane*, Rubbettino, 2008.

Perrotta C., Sunna C., *L'arretratezza del Mezzogiorno: le idee, l'economia, la storia*, Mondadori, Milano, 2012.

Pescosolido G., *Meridionale, questione*, in "Enciclopedia del Novecento", III Supplemento, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2004.

Petroncelli E., *Pianificazione territoriale. Principi e fondamenti*, Liguori Editore Srl, 2005.

Pisano M., Pisano A., *Dall'Unione europea alla Sardegna: un itinerario socio-economico*, FrancoAngeli, 2004

Pittella G., *L'Europa indispensabile. Tra spinte nazionalistiche e mondo globalizzato*, Donzelli, Roma, 2009.

Pittella G., Serenari S., *I programmi finanziari dell'Unione Europea 2007-2013*, Edizioni Pendragon, 2007.

Pruna M.L., Zurru M., a cura di, *Come è difficile spendere – L'esperienza dei Fondi Strutturali europei in Sardegna*, FrancoAngeli, Milano, 2001.

Pupo V., *L'impatto dei Fondi strutturali: una rassegna della letteratura*, in *Rivista economica del Mezzogiorno* 1-2/2004, Il Mulino.

Putnam R.D. , *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

Rainoldi A., *Dal 1989 al 2009. Vent'anni di intervento del "Fondo europeo di sviluppo regionale" nel Mezzogiorno d'Italia: scelte allocative, utilizzo delle risorse e ruolo del fattore-tempo*, su *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 1/2010, Il Mulino, Bologna, 2010.

Realfonzo R., Vita C. (a cura di), *Sviluppo dualistico e Mezzogiorni d'Europa, Verso nuove interpretazioni dei divari regionali in Europa e in Italia*, Franco Angeli, Milano, 2006.

Regione autonoma della Sardegna, *Documento unitario di programmazione 2007-2013*.

Regione autonoma della Sardegna, *Documento strategico regionale 2007-2013*.

Regione autonoma della Sardegna, *Il POR Sardegna 2000 – 2006 in cifre*.

Regione autonoma della Sardegna, *POR Sardegna 2000 – 2006, Rapporto finale di esecuzione al 30.06.2009*.

Resmini L., Torre A., *Competitività territoriale: determinanti e politiche*, Franco Angeli, Milano, 2011.

Ress G., *Parlamentarismo e democrazia in Europa : prima e dopo Maastricht*, Guida, Napoli, 1999.

Rosa G., Sabatini M., *Prime analisi della programmazione 2007-2013. Il punto di vista delle Confindustrie regionali meridionali*, in Quaderni di Confindustria, n. 75/2010.

Rossi Doria M., *Gli uomini e la storia*, Laterza, Roma- Bari, 1990

Rotilio A., Alfano F., Raschella S., *I Fondi Strutturali e le politiche del territorio*, Halley, Macerata, 2006

Sabattini G., *Capitale sociale, crescita e sviluppo della Sardegna*, Franco Angeli, Milano, 2006.

Salvemini G., *Movimento socialista e questione meridionale*, Feltrinelli, Milano, 1963.

Salvemini G., *Scritti sulla questione meridionale (1896-1955)*, Einaudi, Torino, 1955.

Sapienza R., a cura di , *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale*, Giuffrè Editore, 2003.

Santarelli E., *Storia critica della Repubblica: l'Italia dal 1945 al 1994*, Feltrinelli Editore, Milano, 1996.

Sardi F., Carrusci A., *L'esperienza della Sardegna*, in Economia della Cultura, 2/2009, Il Mulino.

Sivini S., *Nuovi percorsi di sviluppo locale. Il programma leader e la sua applicazione in due aree del Mezzogiorno*, Rubbettino Editore, 2003.

Spano A., *Il sistema di controllo manageriale nella pubblica amministrazione*, Giuffrè Editore, 2009.

Sprovieri F., *Le risorse del QSN per lo sviluppo del Mezzogiorno: attuazione e ritardi*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 1/2009, Il Mulino.

Tola A., *Strategie, metodi e strumenti per lo sviluppo dei territori rurali. Il modello del Gal dell'Ogliastra (Sardegna) per la valorizzazione delle risorse agro-alimentari e ambientali*, FrancoAngeli, 2010

Trigilia C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1994.

Varotto M., *Le opportunità dell'Unione Europea per gli enti locali*, Ipsosa, Roma, 2010

Viesti G., Prota F., *Le Politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Villari P., (a cura di) *Il sud nella storia d'Italia. Antologia della questione meridionale*. Vol. I, Ediz. Laterza, Bari, 1975.

Zamagni V., *Introduzione alla storia economica d'Italia*, Il Mulino, Bologna, 2007.

Zangrandi A., *Economia delle aziende pubbliche*, Egea, Milano, 2008.

Zoppi, S., *Un Italiano inascoltato. Saraceno, la SVIMEZ e il Mezzogiorno*, su *Il nuovo meridionalismo: quaderni del trentennale 1975-2005*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 2005.