

Richieste di modifica del PO Sardegna FESR 2007-2013

In relazione ai contenuti del PO Fesr approvato con delibera di Giunta Regionale e inviato alla Commissione Europea per il negoziato, dopo alcuni documenti di programmazione a livello strategico pluriennale (Piano Regionale di Sviluppo, Piani Regionali di Settore, Documento Strategico Regionale) ci si sarebbe aspettati un documento snello e realmente operativo per poter conoscere e capire in dettaglio obiettivi e attività da mettere in atto per la fase programmatoria 2007-2013.

Ci pare, invece, che con molta probabilità bisognerà attendere il prossimo documento che - almeno nei contenuti - dovrebbe corrispondere al Complemento di Programmazione adottato nel periodo 2000-2006.

Le riflessioni e le richieste che seguono, pertanto, si limiteranno alle questioni più evidenti riscontrate nel PO Fesr e ad aspetti di sistema che coinvolgono direttamente la partecipazione ai processi delle parti economiche e sociali.

Ci preme precisare che per il Partenariato la programmazione 2007-2013 è stato lungi dal poter essere considerato come “elemento fondamentale per la condivisione delle scelte strategiche e la definizione delle diverse responsabilità attuative del POR FESR 2007-2013”.

Va precisato ancora una volta, per onore di verità, che dall’aprile 2006, data della delibera con la quale la Giunta approvava la prima proposta di DSR, il partenariato economico, sociale e istituzionale, nonostante le sue ripetute sollecitazioni in tal senso, non è mai stato convocato per discutere i contenuti del documento e le scelte della Giunta.

A fine novembre 2006 la Giunta ha approvato una nuova versione del DSR che è stata trasmessa alle parti e illustrata nel corso di una riunione svoltasi a metà dicembre. Solo a questo punto il partenariato è stato invitato a far pervenire eventuali osservazioni in forma scritta prima di Natale. Dopo di che è stata trasmessa una nuova versione del DSR, ufficialmente modificata sulla base delle osservazioni, ma dalla quale non era possibile evincere il recepimento delle proposte partenariali.

Sulla programmazione operativa Fesr, ci troviamo in una situazione del tutto analoga, dal momento che il documento trasmesso agli Uffici della Commissione è stato oggetto di un confronto molto sbrigativo, in ragione dei ritardi accumulati a livello regionale.

Paradossalmente ciò non è avvenuto per la parte della Valutazione Ambientale Strategica del PO, per la quale si è trovato il tempo e il modo per coinvolgere adeguatamente il partenariato.

Non possiamo pertanto che condividere l’affermazione secondo la quale “l’attuazione di un disegno di governance unitario non può prescindere dal coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali, economico e sociali interessati”. Ciò che, ovviamente, non sta riguardando al momento la programmazione comunitaria 2007-2013.

Di seguito si riportano alcune considerazioni e richieste di modifica del testo in discussione.

Capitolo 1.5 – Contributo strategico del partenariato

Il primo capoverso del capitolo parla di un Programma preceduto “da un processo di confronto e condivisione in ambito istituzionale e con le parti economiche e sociali”.

Questa dicitura non rispecchia in pieno la realtà, in quanto la fase di confronto tra Regione e parti sociali (a livello sia politico, sia tecnico) su tutta la programmazione comunitaria e, più in generale, sulla programmazione dello sviluppo ha vissuto negli ultimi anni fasi alterne, con

continui rimandi e rinvii dei tempi stabiliti con l'Assessorato Regionale alla Programmazione (è sufficiente vedere lo slittamento dei cronoprogrammi illustrati in diverse occasioni alle PES).

Questa fase ha subito un forte rallentamento nel momento più cruciale del percorso programmatico, quando in Sardegna si discuteva di Piano Regionale di Sviluppo, Documento Strategico Regionale Preliminare, Programmi Operativi, a seguito del vuoto creatosi sul versante politico proprio in Assessorato alla Programmazione (dimissioni dell'Assessore Pigliaru di novembre 2006 e successivi interim).

Questo aspetto, peraltro, era già stato evidenziato da CISL e da Confindustria nello scorso mese di dicembre, nel corso dell'unica riunione per l'illustrazione del Documento Strategico Regionale (di seguito DSR) ed era stato formalizzato in un documento di Confindustria Sardegna nel mese di aprile 2007; tuttavia, non sembra che si sia assolutamente operata alcuna integrazione del testo del PO approvato successivamente da parte della Giunta Regionale con Delibera.

SI CHIEDE DI CORREGGERE QUESTO CAPOVERSO.

Sempre nel capitolo 1.5 nel penultimo capoverso si introduce un elemento assolutamente non chiaro e non condiviso dalle parti economiche e sociali: il riferimento alla progettazione integrata quale modalità di coinvolgimento a monte del processo di programmazione.

In particolare, le parti sociali- a livello regionale - hanno prodotto a partire da febbraio 2005 diversi documenti in cui entravano nel merito delle indicazioni e delle scelte operate circa la programmazione e l'attuazione del processo di progettazione integrata.

In attesa di arrivare alla fase più propriamente operativa del processo, soprattutto per valutarne l'efficacia, non appare questa la sede per entrare nel merito delle posizioni assunte dalle PES sulle diverse fasi che hanno visto la presentazione dei progetti integrati solo a dicembre 2006, con enormi difficoltà e notevole ritardo sui cronogrammi inizialmente previsti.

E' tuttavia certo e ben chiaro che diverse associazioni del partenariato economico e sociale regionale hanno detto e scritto più volte che l'attività di analisi ed elaborazione strategica svolta sul territorio (a partire dai rapporti d'area¹), ma anche quella di livello regionale, non poteva che limitarsi alla progettazione integrata, procedura sperimentale di cui le PES hanno condiviso alcune impostazioni, ma ne hanno criticato e contestato altre.

Infatti, prima di legittimare il processo sarà importante conoscere gli esiti reali in termini di realizzazioni di operazioni all'interno di una cornice di integrazione che dovrà consentire di conseguire un valore aggiunto rispetto alla spendita delle risorse del POR attraverso le procedure ordinarie.

In molti casi, infatti, le scriventi organizzazioni ritengono che i primi risultati della progettazione integrata siano in gran parte deludenti rispetto alle aspettative e che difficilmente possano essere utilizzati come direttrice dell'azione 2007-2013.

Inoltre, se - come affermato nella stessa pagina del documento - "l'analisi e l'individuazione dei fabbisogni territoriali, scaturiti dal confronto con il partenariato, sono state tenute in considerazione nella stesura del DSR e dei Programmi Operativi" sarebbe stato quanto mai utile esplicitare, in parte apposita, le connessioni tra progettazione integrata e documenti di programmazione comunitaria.

¹ In particolare le scriventi organizzazioni hanno più volte sottolineato a livello regionale di non avere mai approvato i rapporti d'area e le indicazioni strategiche, bensì di averne preso semplicemente atto. Contestando, inoltre, le modalità di condivisione delle scelte attraverso il metodo del consenso, utilizzato sia nei tavoli regionali che provinciali.

Le scriventi organizzazioni dubitano fortemente, infatti, che il processo di progettazione integrata - al di là delle dichiarazioni meramente di principio contenute nel documento - stia guidando l'azione programmatoria della Regione.

SI CHIEDE DI CASSARE IL CAPOVERSO.

Capitolo 4 – Priorità di intervento

In assenza di un confronto approfondito sui contenuti del DSR e del PO Fesr, così come prescritto dagli indirizzi comunitari², appare certamente difficile intervenire puntualmente sulle priorità di intervento per Asse.

E' certo che, partendo dalla esperienza 2000-2006, una delle principali criticità del POR Sardegna è stata l'estrema frammentazione delle risorse finanziarie in numerose misure e azioni, alcune con dotazioni finanziarie marginali.

Le parti sono consapevoli della necessità di evitare gli errori commessi in passato, derivanti dall'eccessivo dettaglio delle misure e delle relative procedure che hanno vincolato eccessivamente la fase attuativa dell'ultimo Programma Operativo Regionale, determinando in molti casi l'inefficacia della spesa o il ricorso ai meccanismi di rimodulazione e favorendo il ricorso ai "progetti coerenti".

Tutto ciò premesso, si tratta però di evitare di "passare da un eccesso ad un altro", peccando di eccessiva indeterminatezza nella fissazione di strategie, obiettivi, linee di intervento e delle relative risorse finanziarie. Queste ultime, peraltro, indicate come ipotesi di ripartizione nel solo rapporto di valutazione ex ante e mai sottoposte alla visione e valutazione delle parti economiche e sociali.

Pertanto, pur tenendo conto della opportunità che le policy indicate nel Programma Operativo 2007-2013 debbano mantenere un certo livello di genericità, non altrettanto vale per gli obiettivi e le linee di intervento, che dovrebbero comunque essere in grado di chiarire quali saranno le reali azioni attuative del programma.

Ciò si evince già dalla numerosità degli obiettivi specifici e operativi dei diversi Assi e soprattutto delle attività che verranno messe in campo per il conseguimento di tali obiettivi, sintetizzate nella seguente tabella:

PO FESR Sardegna 2007-2013

ASSE	n° OBIETTIVI per asse		n° ATTIVITA' contenute negli obiettivi operativi														Totale attività
	specifici	operativi	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1	2	6	6	3	5	7	3	3									27
2	2	8	7	2	3	5	1	2	3	2							25
3	3	14	4	2	4	4	3	4	1	2	2	5	5	4	3	3	46
4	2	5	3	3	2	3	4										15
5	2	5	6	3	5	4	4										22
6	1	3	5	4	3												12
Totali	12	41															147

² Regolamento (CE) n.1083/2006 recante disposizioni generali sul FESR, sul FSE e sul Fondo di Coesione; Regolamento (CE) n.1080/2006 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale; Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli Orientamenti Strategici Comunitari in Materia di Coesione (2006/702/CE)

Queste considerazioni, peraltro, sono richiamate nel rapporto di valutazione ex ante dell'11 giugno 2007, secondo il quale "l'esplicitazione delle policies che a tale disegno contribuiscono si limita alla individuazione degli obiettivi e delle linee di intervento ad un livello generale ed esemplificativo (con riferimento alle attività da realizzare), senza scendere nel dettaglio delle scelte di merito che dovranno caratterizzare l'attuazione, per le quali occorre quasi sempre rimandare al DSR e alla pianificazione di settore". Il documento prosegue inoltre indicando che "In mancanza di indicazioni puntuali ed esplicite in merito alle risorse destinate ai singoli obiettivi specifici ed operativi, alle tipologie di interventi ammessi, ai criteri di selezione, ai destinatari non risulta agevole prefigurare come e in cosa si sostanzierà in concreto il perseguimento degli obiettivi del Programma."³

Questi concetti, poi, porteranno lo stesso valutatore nel capitolo 2 a fornire alcune prime indicazioni, assolutamente condivisibili, circa l'emersione di "possibili future criticità che potranno determinare serie difficoltà in fase di attuazione del Programma Operativo, se non si procederà ad una loro soluzione". E tra le criticità vengono sottolineate proprio la limitata pertinenza di alcune attività con gli obiettivi operativi di riferimento, la poca chiarezza di alcune attività, la necessità di unificare / integrare alcune attività e per contro l'opportunità di suddividere alcune attività eccessivamente onnicomprensive.

Valutatore che successivamente, nella tabella 9, propone anche alcuni primi correttivi per cercare di porre rimedio a tali criticità.

SI CHIEDE DI TENERE CONTO DI QUESTE INDICAZIONI E OPERARE UNA RAZIONALIZZAZIONE DELLE ATTIVITA' PREVISTE.

Capitolo 5.4.3 – Partenariato

Circa le modalità di attuazione del Programma e le disposizioni di applicazione dei principi orizzontali (punto 5.4), alcune questioni toccano direttamente il ruolo del partenariato economico sociale.

In particolare, al di là delle aperture a livello di principio e all'accoglimento delle richieste delle PES di partecipare anche alle sessioni tecniche del Comitato di Sorveglianza, si precisano alcuni aspetti fondamentali.

Affermare che "a partire dal 2005 il coinvolgimento delle Parti istituzionali, economiche e sociali è stato il perno dell'attuazione del complesso e articolato percorso della progettazione integrata" è eccessivo e questa affermazione è da riportare a realtà, secondo quanto scritto nei diversi documenti del partenariato circa il ruolo svolto nella progettazione integrata.

Inoltre, la stessa sottolineatura effettuata dagli estensori del documento che il coinvolgimento delle parti sulla programmazione comunitaria riguarda la progettazione integrata non fa che confermare come il partenariato non sia stato metodo di consultazione, programmazione, valutazione, sull'intero assetto programmatico comunitario 2000-2006, ma solo per una parte molto limitata dello stesso, anche temporalmente e riguardante un percorso sperimentale (la seconda fase della progettazione integrata).

Peraltro, questo seppur minimo ruolo è venuto del tutto meno a partire dalla fine del 2006, proprio nella fase di definizione della nuova programmazione comunitaria 2007-2013, ritornando ad essere "un mero [e non particolarmente gradito] adempimento formale".

SI CHIEDE DI CORREGGERE IL PARAGRAFO IN TALE SENSO.

³ Tratto dal Rapporto di Valutazione ex Ante del Programma Operativo FESR della Regione Sardegna realizzato dall'ISRI e presentato alle parti economiche e sociali il 10 luglio 2007.

Relativamente alle indicazioni sul possibile potenziamento delle relazioni partenariali, ci si limita a principi generali, condivisibili, che però potrebbero già in questa fase essere meglio precisati quanto a sedi, strumenti e modalità di confronto.

Il documento invece alterna ai principi alcune indicazioni di dettaglio, denotando una certa parzialità e confusione nell'assetto delle relazioni che dovrebbero essere correttamente instaurate tra Regione e partenariato economico, sociale e istituzionale.

Tra i principi, in particolare, le scriventi organizzazioni ritengono assolutamente fuori luogo il richiamo all'investimento organizzativo (punto 3.) in termini di impegni e costi "equamente ripartiti" tra Amministrazione Regionale e partenariato. CISL e Confindustria hanno sempre assicurato (quando convocati) la partecipazione ai diversi livelli, regionale e territoriale, con le massime rappresentanze politiche e tecniche, collaborando sempre e comunque con spirito costruttivo e propositivo con l'intera struttura regionale.

L'affermazione di partecipazione ai costi, in questi termini, era già stata confutata e respinta dalle parti nella passata programmazione⁴ ed è da ritenersi fortemente lesiva del ruolo che le parti hanno sempre svolto senza alcun compenso, a differenza di (molti) altri soggetti coinvolti a diverso titolo nella programmazione comunitaria.

SI CHIEDE DI CASSARE QUESTO RICHIAMO.

Tra i dettagli richiamati, si sottolineano le modalità di assunzione delle decisioni, anche in questo caso in maniera confusa (verbali condivisi tra le parti? I verbali si approvano) e richiamando ancora una volta il "metodo del consenso", fortemente criticato dalle PES nell'ambito della procedura della progettazione integrata per la sua totale discrezionalità nella gestione delle decisioni e per l'assenza di metodi di registrazione e pubblicizzazione delle eventuali posizioni di dissenso.

SI CHIEDE DI ELIMINARE TOTALMENTE IL RIFERIMENTO.

Per quanto attiene l'assetto partenariale, oltre alle enunciazioni generali, le scriventi organizzazioni ritengono che all'interno del documento debbano essere recepite le seguenti proposte mantenendo la seguente strutturazione:

- 1) Funzioni da implementare
 - a) Indirizzo politico
 - b) Coordinamento delle attività
 - c) Approfondimento tecnico e operativo
- 2) Modalità organizzative di coinvolgimento del partenariato
 - a) **Forum del Partenariato regionale**, dibatte su temi strategici e per la verifica del lavoro svolto dal Partenariato nelle sue diverse sedi. La rappresentanza è massima ed estesa al più ampio ambito possibile di soggetti ed assume impegni generali. Si riunisce su indicazione dell'Autorità di Gestione almeno due volte all'anno e sarà esteso anche alle rappresentanze politiche nei ruoli ricoperti all'interno dell'Amministrazione nei singoli Assessorati, alle rappresentanze dei Ministeri per lo sviluppo economico, per il Lavoro e per le Attività produttive, alle altre rappresentanze politiche interessate al programma.

⁴ Vedasi la bozza di Carta del Partenariato sottoposta nel 2005 al Tavolo regionale partenariale della progettazione integrata e mai siglata dalle parti.

- b) **Tavolo regionale del partenariato** e **Tavoli territoriali del partenariato**, sono costituiti dalle rappresentanze regionali delle organizzazioni economiche e sociali maggiormente rappresentative a livello nazionale, e vengono coinvolti, per i diversi livelli, su
- i) Atti di programmazione generale delle politiche regionali
 - ii) Atti di programmazione comunitaria
 - iii) Supporto agli indirizzi operativi della programmazione
 - iv) Verifica dell'avanzamento degli interventi comunitari
 - v) Valutazione degli interventi
- c) **Comitato di Pilotaggio**, organizza e verifica il funzionamento delle attività partenariali e ne fa parte una rappresentanza ristretta delle PES, avvalendosi dell'Ufficio del partenariato di cui al punto successivo
- d) **Ufficio del partenariato**, costituito all'interno dell'amministrazione regionale, rappresenta il supporto logistico e operativo per le attività partenariali (informazione, reportistica, diffusione documenti, assistenza tecnica alle parti)
- e) **Comitato di Sorveglianza**, costituito sulla base di quanto previsto dalla normativa comunitaria, le parti economiche e sociali partecipano ai lavori sia in seduta plenaria che nelle riunioni tecniche
- 3) **Flussi informativi**. Va assicurata adeguata documentazione e informazione alle PES attraverso una serie di documenti obbligatori e vincolanti per la Pubblica amministrazione e le PES:
- a) Calendario annuale attività
 - b) Agenda del partenariato
 - c) Verbali attività partenariali
 - d) Rapporti avanzamento di esecuzione
 - e) Rapporti risorse liberate

A riguardo del richiamo effettuato circa l'ampliamento della base partenariale, pur condivisibile, è fondamentale che questo non avvenga a prescindere dalla reale rappresentatività degli interessi rappresentati da ciascun soggetto e non si traduca in forme assembleari pletoriche che, in nome di una supposta inclusività e maggiore democraticità, di fatto:

- impediscano alle parti di poter essere efficaci nel fornire un contributo proattivo ai processi decisionali e assolvere al proprio ruolo propositivo e di valutazione;
- consentano alla pubblica amministrazione di assolvere al confronto partenariale con meri momenti di consultazione formale con decisioni assunte, magari, con il metodo del consenso o attraverso la raccolta di pareri in forma scritta o con procedure di consultazione informatica, senza poi sottoporre a verifica le risultanze delle proposte partenariali (vedasi quanto riportato nelle pagine 56-57 proprio del documento PO Fesr o le procedure per l'approvazione delle bozze dei bandi PIA).