

# La Sardegna cresce con l'Europa



UNIONE EUROPEA



REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE AUTONOMA  
DELLA SARDEGNA

2000 - 2006  
**PROGRAMMAZIONE  
REGIONALE**  
2007 - 2013

Strumenti  
per lo sviluppo  
Risorse per il  
cambiamento

T Hotel - Cagliari  
**10 giugno 2009**

[www.lasardegnacresce.eu](http://www.lasardegnacresce.eu)

## Sessione Plenaria

La Politica Regionale Unitaria (*Gianluca Cadeddu*)

La Programmazione Regionale 2007 - 2013



### **GIORGIO LA SPISA**

Grazie. Ringraziamo la Dott.ssa De Luca per il quadro complessivo che ci ha fornito; è Autorità di Gestione del Quadro Strategico Nazionale e quindi ci ha dato, dopo l'intervento di Monsieur Amblard, mi sembra anche un contributo importantissimo per inquadrare bene, complessivamente gli strumenti di cui disponiamo.

Adesso do la parola immediatamente, al Dott. Careddu, che è il Direttore del Centro Regionale di Programmazione. Avverto anche l'assemblea che adesso gli interventi saranno un po' più rapidi, perché le relazioni centrali erano quelle appena fatte, quindi invito anche tutti i prossimi relatori ad essere molto sintetici per dare la specificità del loro contributo, visto che l'inquadramento, direi, è stato molto, molto ampio e ha arricchito tutte le nostre conoscenze, credo di tutti quanti noi. Dottor Careddu.

### **GIANLUCA CAEDDU**

Buon giorno a tutti. Io cercherò di limitare al minimo il mio intervento, anche se gli spunti che sono venuti sia dall'intervento di Patrick sia dall'intervento di Sabina meriterebbero alcuni approfondimenti che cercherò di fare, *en passant*, durante il mio intervento che era misurato semplicemente, riprendendo quello che diceva precedentemente l'Assessore, su: si fissano degli obiettivi e poi come struttura amministrativa regionale, con competenza di gestione di un programma complesso, dobbiamo sostanzialmente darci un metodo per perseguire quegli obiettivi; perché poi il perseguimento degli obiettivi avviene non solo grazie all'Amministrazione regionale, ma grazie a tutto l'insieme dei soggetti che sono beneficiari e che partecipano all'attuazione di un programma. Vedrete nella seconda parte della mattinata, quando si parlerà della programmazione 2000/2006, quanti e quali soggetti sono stati coinvolti nell'attuazione di questo programma, quanti e quali soggetti hanno la responsabilità del buon andamento o del cattivo andamento del programma. Vedremo stasera poi, invece, quali sono le possibilità e le opportunità che nascono con la programmazione 2007/2013, non solo relativamente al programma cofinanziato dal FESR, ma anche agli altri programmi che attualmente si stanno implementando in Sardegna e vedremo anche lì quali sono le opportunità che si possono mettere in campo e quali sono i soggetti che dovranno attuare.

Quando parliamo di un programma, quindi parliamo di una serie di linee di attività importanti, di risorse importanti, come sono state dette, ma parliamo anche dell'impegno di una società intera. Il raggiungimento dell'obiettivo del 100%, io spero proprio che l'obiettivo del 100%, i dati che ci danno ci portano molto vicini a quel risultato, poi

aspetteremo il 30 giugno, sarà un obiettivo che sarà raggiunto 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. È la risposta che l'intera società da sulla capacità di prendere risorse, sostanzialmente di rispettare un patto: guardate che un Programma Operativo è soltanto un accordo che viene chiuso tra la Regione e la Commissione europea, per cui la Commissione europea, concordando un programma, dice: "...ti do parte dei soldi se tu fai questo...", sta a noi poi fare questo e recuperare le risorse. Questa *slide* l'avevo preparata per ricostruire il quadro ma, sia l'intervento di Monsieur Amblard sia di Sabina De Luca, hanno spiegato benissimo qual è stata l'articolazione del flusso di programmazione per il 2007/2013 e quali sono state le priorità. L'unica cosa che volevo dire io, in questo quadro, è semplicemente che ogni qual volta c'è un periodo di programmazione, che nella programmazione comunitaria è settennale e che ormai è stata decisa settennale anche per la politica regionale nazionale, ci sono sempre dei grandi obiettivi. Al di là dell'obiettivo del trattato, che è quello di ridurre in maniera armoniosa e sostenibile le diversità regionali, ci sono poi sempre degli obiettivi precisi che vengono stabiliti, e noi come Regione Sardegna partecipiamo a questi obiettivi e quando andiamo anche a misurare gli effetti che i programmi hanno avuto nella realtà e nella nostra società, dobbiamo anche andare a capire se questi obiettivi siamo riusciti a perseguirli e vi faccio due esempi: la programmazione 1994/1999, sostanzialmente, seguiva quello che era il "Pacchetto Delors" e serviva a sostenere gli Stati per l'entrata nell'euro, per l'Unione economica – monetaria; dobbiamo risponderci a questa grande domanda: ha avuto effetto per quanto riguarda la Regione Sardegna? La Regione Sardegna è riuscita ad entrare nel Mercato Economico Europeo senza essere disgregata? Diamoci questa risposta è già sappiamo se c'è stato un effetto delle politiche di coesione in Sardegna.

Secondo elemento: il periodo 2000/2006. Ricordiamoci qual'era il grande obiettivo dettato da Agenda 2000: era quello di permettere un allargamento a Est dell'Unione Europea notevole, dieci Stati in quel momento, e permettere alle regioni più deboli, con una economia basata soprattutto sull'agricoltura, sul valore aggiunto agricolo e in ritardo di sviluppo come la Sardegna, di sopportare questo allargamento, memore dell'altro allargamento nell'area del Mediterraneo per cui furono inventati poi, per volontà e per idee italiane, i Fondi Strutturali e le Politiche Strutturali, tanto per ricordarci alcuni elementi di storia dell'integrazione europea. Allora diamoci una domanda: il Programma 2000/2006 –

raggiungeremo il 100, raggiungeremo il 98, spenderemo tutti i soldi per la pesca, li spenderemo un po' di più per l'agricoltura – ha comunque permesso alla società sarda di fare in modo che il suo sistema sostenesse un allargamento ad Est e il fatto che molte delle risorse sulle politiche di coesione fossero dirottate a Est? È riuscita a tenere da questo punto di vista? Al netto di tutti gli effetti di spiazzamento, non sto qui a fare tecniche di valutazione poi ci penserà Vincenzo Cossu poi a fare questo, rispondiamoci a questa domanda e capire se, sugli interventi che abbiamo fatto, siamo riusciti ad ammodernare il nostro sistema, e se siamo riusciti a rispondere a questo grande obiettivo.

Nel 2007/2013 abbiamo un'altra grande sfida, che è quella della strategia di Lisbona: nuovi e migliori posti di lavoro e una economia basata sulla conoscenza che sia molto più dinamica del resto del mondo. Questa è la domanda a cui potremo, probabilmente, dare una risposta nel 2013/2015. Questo vuol dire che noi abbiamo articolato un programma riprendendo il concetto di 'ciclo unico di programmazione' che non è nuovo, non è una novità. Per la prima volta, questa volta, abbiamo le opportunità di poterlo fare per occasioni di livello nazionale e occasioni di livello regionale, poi spiego meglio cosa intendo su questo. Il nostro intervento, relativamente al periodo 2007/2013, vuole concentrare le risorse, concentrare gli obiettivi e concentrare la metodologia di azione. Il mio intervento si limiterà in questa fase a quel famoso metodo che vogliamo implementare, metodo che servirà a gestire la "Programmazione unitaria" in Sardegna. Si diceva prima, lo diceva prima Sabina De Luca, ci sono diversi fondi che vengono utilizzati per le politiche di sviluppo: ci sono le risorse regionali con le politiche di sviluppo regionali da bilancio regionale, avete visto l'ultima finanziaria, ci sono risorse importanti per una serie di interventi; ci sono i Fondi strutturali cui vanno aggiunti, pur se non tecnicamente strutturali, come veniva ricordato anche i fondi per l'agricoltura e per la pesca; ci sono i Fondi per le Aree Sottoutilizzate, su cui quanto meno la quota regionale, per l'elaborazione di programmi specifici regionali, dovrebbe essere salvaguardata, con un punto di domanda sempre più grande: ogni volta che Sabina viene in Sardegna, c'era già due settimane fa, mette un punto di domanda sempre più grande sul fatto che ci siano risorse del FAS nazionale. A quanto pare la prossima volta che verrà gliele dovremo dare noi, è giusto, è questa la risorsa. Ma questo POR è una serie, comunque, di domande serie perché, se si fa una 'Programmazione unitaria', se si elabora un documento che si chiama Documento Unitario di Programmazione, si fa affidamento a tutta una serie di risorse, cioè si decide che determinate finalità vengono perseguite con queste risorse, si decide che altre finalità e altri tipi di operazioni si fanno con questo tipo di risorse e si fa affidamento a un *parter*

completo, a un gruppo completo di risorse, ognuna collocata in uno spiazzo preciso. Se in un momento dato alcune di queste risorse vengono meno è chiaro che sorgono dei problemi e il perseguimento di quegli obiettivi non può essere più assicurato se non con studi alternativi e prendo l'esempio, queste sono le annotazioni a carattere personale che faccio poi vado veloce con le *slide*, e prendo proprio l'esempio degli 'Obiettivi di servizio', sui cui Sabina De Luca giustamente ha posto l'accento, perché sono uno dei compiti fondamentali di ogni Amministrazione Pubblica: assicurare, per lo meno, i servizi essenziali ai propri cittadini di alta qualità. Questo è uno degli obiettivi principali che ci si voleva porre, ma anche a livello regionale e si elabora un piano di azione per poter perseguire questi obiettivi.

Ecco ci sono diversi tipi di obiettivi. Ci sono gli obiettivi, come si ricordava prima, sul riciclaggio dei rifiuti, su cui molto abbiamo fatto, molto stiamo facendo e molto faremo con le risorse regionali. Ci sono gli obiettivi sul ciclo integrato delle acque, su cui ci sono degli obiettivi in cui, come Regione Sardegna, siamo pronti ad assumerci tutta la responsabilità per poterli perseguire e per poter accedere a queste risorse premiali, che dovremo poi riutilizzare verso gli stessi obiettivi. Ma ci sono obiettivi, però, che non possono essere perseguiti solo dalla Regione Sardegna. Se ci sono degli obiettivi sull'istruzione, se ci sono degli obiettivi sulla capacità di apprendimento della conoscenza della matematica e della capacità di lettura dei nostri ragazzi o se ci sono altri obiettivi, per cui non è una competenza diretta solo della Regione Sardegna, e noi facciamo affidamento sul fatto che ci siano politiche nazionali che possano aiutarci a perseguire, soprattutto perché competiamo con altre regioni, in cui queste risorse ci sono. Sull'obiettivo 'Istruzione', e qui ci tengo a ribadirlo, l'ho già detto l'altra volta e lo ridico, se noi facciamo un piano d'azione che prevede e fa affidamento sui FAS nazionali, fa affidamento sul fatto che lo Stato si impegni su quello che può fare per raggiungere quei risultati, se a un certo punto mi si dice che i soldi non ci sono più, è chiaro che mi metto in una situazione di non poter perseguire quell'obiettivo, a fronte dei miei *competitor*, lo uso semplicemente così ma in fase molto amichevole, di altre regioni del Mezzogiorno in cui si è detto che la regione Sardegna è fuori dall'Obiettivo 'Convergenza', ma comunque, per la situazione infrastrutturale, per alcune dinamiche, per un'analisi, per un documento ufficiale dello Stato Italiano, è una regione del Mezzogiorno, se mi si toglie quelle risorse mi si sta dicendo che nel *ring* io ho il braccio destro legato, e io non sono mancino. Io posso fare di tutto per l'obiettivo 'Istruzione'. Io ho tre figlie sono state campionate per l'*INVALSI*, si sono fatte la settimana scorsa i *test* sulle cose ecc., mi dicono che sono andate bene. Io questo posso fare per raggiungere



quell'obiettivo. Ma forse non basta, serve qualcosa in più. Da questo punto di vista, su determinate politiche, su determinati criteri e su determinati equilibri, io chiederei una maggiore attenzione da questo punto di vista, se no, veramente, stiamo combattendo una battaglia senza armi, con altri soggetti che invece le armi le hanno. E questo valeva per gli 'Obiettivi di servizio'. Per quanto riguarda, invece, la nostra articolazione, la nostra strategia, la richiamo solo in una *slide*, la vedrete meglio nella seconda parte della mattinata con i risultati raggiunti e stasera soprattutto nei *workshop*, che ho visto che sono molto affollati e saranno molto interessanti, la nostra è sostanzialmente una politica dell'offerta, mirata a potenziare l'offerta, su quattro assi principali che sono: l'offerta di lavoro qualificato, chiaramente in particolare il contributo lo dà il Fondo Sociale; il miglioramento dei servizi, e nei servizi ci metto anche gli 'Obiettivi di servizio', questo è uno dei temi principali della nostra programmazione; il miglioramento della qualità della vita, soprattutto nelle aree interne dell'Amministrazione, e questo è quella parte del FEASR, della Politica di Sviluppo Rurale che veniva accennata prima che partecipa agli obiettivi di coesione; e quello di favorire la localizzazione delle imprese e gli investimenti delle imprese, la convenienza della localizzazione, e questo è il regime di aiuti che viene sviluppato soprattutto all'interno dell'Asse 6 'Competitività' del Programma Operativo.

Qual è lo scopo? Quello di favorire un'attivazione della domanda, e in questo momento di crisi, acquista maggiore importanza.

Quali sono gli elementi che vi dicevo prima, perché è l'occasione storica di un ciclo unico di programmazione la 'Programmazione unitaria'? La dinamica nazionale, l'ha raccontata benissimo Sabina De Luca, c'è un parallelismo di risorse con i Fondi delle Aree Sottoutilizzate 2007/2013. Ci sono delle regole condivise che possono permettere la costruzione di un documento unitario, c'erano risorse certe ma quantomeno c'è una certezza di risorse almeno per i piani regionali, e questa è un'occasione relativa da parte nazionale. C'è, invece, anche un'occasione regionale, nel senso che nel 2006 è stata adottata una nuova normativa per quanto riguarda la contabilità e la programmazione regionale che prevede il 'Programma Regionale di Sviluppo', quindi che 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. Chi ha una distonia semplicemente che è un programma di legislatura, mentre la programmazione è chiaramente settennale, ma questi sono elementi

che si possono sostanzialmente aggiustare, fino a quando non ci sarà una legislatura di sette anni, ma modificare la normativa italiana sino a quel punto, per seguire i fondi strutturali, non è possibile. Ma l'elemento fondamentale del Programma Regionale di Sviluppo è che c'è un allineamento tra la programmazione strategica e il bilancio.

Precedentemente a questa legge, il bilancio regionale seguiva l'organizzazione degli Assessorati: dodici tavoli, dodici Assessorati, ognuno aveva il suo obiettivo specifico. Con la riforma, invece, del Programma Regionale di Sviluppo vengono individuate le strategie, e ogni Assessorato non persegue fini propri (i califfati, diceva un vecchio Presidente della Regione) ma persegue obiettivi e priorità strategiche e funzioni obiettive che sono date dall'Amministrazione regionale stessa e tutti partecipano a perseguire questo obiettivo. È questo allineamento fra programmazione strategica e bilancio che è fondamentale, tra l'altro, che ci permette anche di gestire bene perché il programma regionale sardo è gestito bene, è uno che ha una migliore gestione finanziaria e un maggior controllo delle risorse, proprio perché c'è un allineamento tra la programmazione strategica e il bilancio stesso.

L'ulteriore elemento, invece, che nasce da un'esigenza del Quadro Strategico Nazionale è il Documento Unico di Programmazione. Col Documento Unico di Programmazione abbiamo realizzato un quadro programmatico che assicura la complementarità e la coerenza di tutti i programmi cofinanziati. Abbiamo quindi un Programma Regionale di Sviluppo Regionale con una dimensione di legislatura e abbiamo un Documento Unico di Programmazione, invece, che fa proprie le priorità strategiche del PSR e le proietta su un periodo di programmazione più ampio che è quello determinato dalla politica dei fondi strutturali e dalla Politica Regionale Nazionale. Non solo, ma il Documento Unitario di Programmazione si prende le strategie e gli obiettivi e i gruppi di progetti previsti dal PRS e li trasforma in 'obiettivi' della Politica Regionale Unitaria, coerentemente con quanto previsto dal QSN. In pratica il Documento Unitario di Programmazione permette di allineare quanto previsto dal Programma Regionale di Sviluppo, da quanto previsto dal Quadro Strategico Nazionale e utilizza, da questo punto di vista, tutti i Programmi Operativi come strumenti per il perseguimento di quegli obiettivi. Qui avete, sulla *slide*, un riquadro veloce delle cose che vi ho detto.

Quali sono gli elementi fondamentali della Programmazione Unitaria Regionale? Sicuramente l'addizionalità finanziaria, e questo è chiaro, perché il quadro preciso di risorse garantisce anche che queste siano aggiuntive e straordinarie rispetto a quelle ordinarie che vengono utilizzate. E garantisce anche che queste siano integrate per rafforzare le strategie del PRS. Garantisce un'integrazione delle politiche, e integrando le

politiche favoriamo anche la potenzialità, perché la Regione Sardegna attua di solito politiche settoriali – Piano forestale, Piano delle acque e così via. Grazie al Documento Unitario di Programmazione, grazie ai Programmi Operativi, questi obiettivi di politica settoriale vengono integrati aumentando la loro potenzialità. La dinamicità, che è un elemento fondamentale, perché il Programma Regionale di Sviluppo può essere aggiornato ogni anno così come si aggiorna il Programma Regionale di Sviluppo anche il Programma Unitario di Programmazione.

Quali sono gli strumenti per governare tutto questo sistema?

Sapete tutti che la nuova programmazione prevede diverse Autorità di Gestione, e questo può creare un problema soprattutto in una struttura amministrativa debole come quella regionale, riconosciamolo è una struttura amministrativa debole. 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.

Cosa abbiamo, poi, per poter governare il sistema?

Un 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 per quanto riguarda il programma operativo FESR e questo diventerà il sistema matrice perché tutti gli altri programmi dovranno sostanzialmente allinearsi, fatte salve chiaramente le proprie specificità. Quindi, da questo punto di vista, avremo tra l'altro, proprio 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, anche da questo punto di vista. È l'ulteriore elaborazione che stiamo facendo e contiamo di finire entro l'anno, perché non è semplice realizzare un sistema di monitoraggio unitario con diversi programmi. È prevista l'unificazione di tutti i sistemi centrali e regionali di monitoraggio col collegamento poi col sistema informativo di base dell'Amministrazione regionale. Quindi, tutti i programmi dovranno alimentare un unico sistema di monitoraggio che poi alimenterà i sistemi nazionali e i sistemi comunitari e permetterà di tenere sotto controllo tutto l'andamento procedurale, fisico e finanziario del programma e permetterà di effettuare, con i dati di monitoraggio, delle valutazioni importanti e delle valutazioni complete. Sul Piano di Valutazione Unitaria non dico niente perché poi Vincenzo, con meno minuti di me perché ho bruciato un po' dei suoi da questo punto di vista, e poi l'ulteriore elemento, al momento, per poter gestire l'insieme dei programmi: è previsto un 'Comitato di coordinamento della programmazione unitaria' che prevede la presenza di tutte le Autorità di Gestione e tutte le autorità che presiedono i programmi e tutti i Direttori Generali dell'Amministrazione regionale, che ha il compito di supportare la Giunta e il Presidente nell'indirizzo politico dell'attuazione del programma. È in gestazione una ulteriore forma, più forte, di coordinamento, credo che sia qualche norma, non è un collegato alla finanziaria, è il disegno di legge che è stato predisposto dalla Giunta, per cui si prevede ancora forme più strette di coordinamento.

Questa è un'ultima tabella che vi fa vedere come le quattro Autorità di Gestione, la Presidenza per quanto riguarda il fondo FAS, come vedete il PAR FAS, partecipano ai vari programmi.

Io vi do le ultime due notizie per terminare, una brutta e una cattiva. La brutta è che non ci sarà il coffee break, perché siamo in ritardo; la bella è che ho terminato l'intervento. Grazie a tutti.