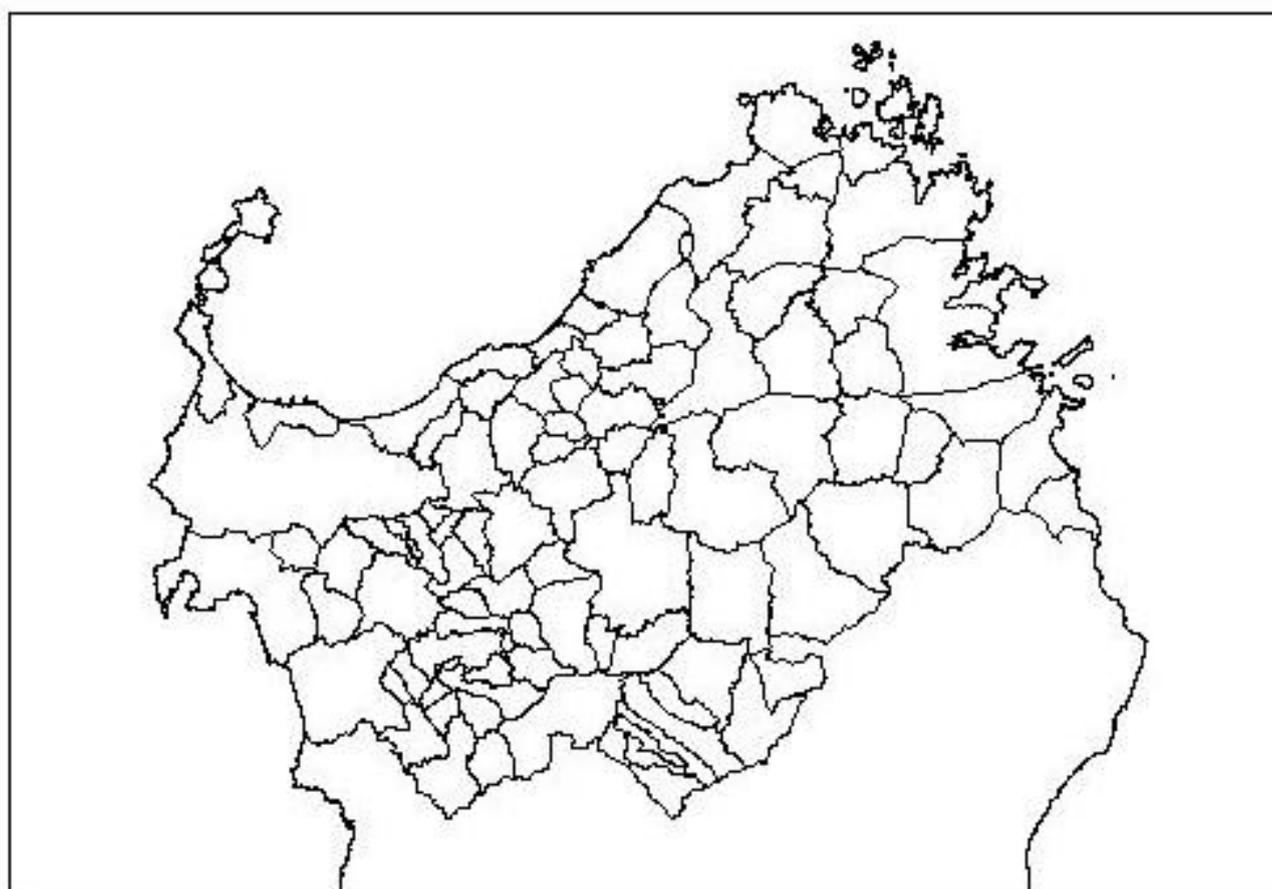




PROVINCIA DI SASSARI

Settore XI - Programmazione e Pianificazione territoriale
Ufficio del Piano

PIANO URBANISTICO PROVINCIALE PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO



GEOGRAFIA GIURIDICO ISTITUZIONALE		Codice elaborato GE_gi
Il coordinatore del Piano Prof. Arch. Giovanni Maciocco	Il Presidente della Provincia Dott. Franco Masala	Data Dicembre 2003

CONTENUTI DEL PIANO URBANISTICO PROVINCIALE PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO

1. Relazione di sintesi

2. Normativa di coordinamento degli usi e delle procedure

3. Elaborati testuali del Piano urbanistico provinciale - Piano territoriale di coordinamento

3.A Geografie

- *Geografia giuridico istituzionale*
- *Geografia delle immagini spaziali del territorio provinciale*
- *Geografia fondativa*
- *Geografia dell'organizzazione dello spazio*

3.B Ecologie

3.C Sistemi di gestione del territorio

3.D Campi del progetto ambientale

4. Sistema informativo

5. Contenuti evolutivi del metodo operativo

6. Cartografia del Piano urbanistico provinciale - Piano territoriale di coordinamento

6.A Geografie

6.B Ecologie

6.C Sistemi di organizzazione dello spazio

6.D Campi

Indice

LA CONOSCENZA DI SFONDO DEGLI ELEMENTI GIURIDICO ISTITUZIONALI.....	5
<i>La conoscenza di sfondo</i>	6
1. Le competenze attribuite alla Provincia.	6
2. Le funzioni del Ptc secondo la legislazione statale e regionale.	7
3. Osservazioni derivanti dal quadro d'insieme rilevanti ai fini della configurazione del contenuto del Ptc-Pup.....	8
4. In particolare: la configurazione del Pup nella legislazione regionale e nell'Accordo Regione - Provincia.....	9
5. Le ipotesi sulla concreta configurazione del Pup: un piano con funzioni multiple	14
6. Le ipotesi sul contenuto possibile del Pup in relazione agli atti di pianificazione territoriale di Comuni e Comunità montane. La questione dell'adeguamento dei Puc e dei Pucm.....	16
<i>Elementi di crisi</i>	19
1. Le linee del Piano metodologico economico: la metafora della "rete"	19
2. Schemi e logiche dell'organizzazione gerarchica e della relazione pariordinata nei rapporti tra enti.....	19
3. Il fallimento dei processi programmatori a cascata.....	20
4. Riflessi di questa evoluzione sulla pianificazione territoriale di dimensione provinciale	21
<i>Soluzioni</i>	23
DISCIPLINA PROCEDIMENTALE DEL PIANO	25
1. Premessa.	26
2. Normativa di coordinamento degli usi e delle procedure	31
Norme generali di coordinamento	31
Norme di coordinamento degli usi del territorio	32
Norme di coordinamento delle procedure di Campo	38
3. Iter procedurale della redazione, adozione ed approvazione del Piano urbanistico provinciale - Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Sassari.....	41
4. Struttura del Piano urbanistico provinciale -	42
5. Diagramma descrittivo della procedura di decisione programmata per la realizzazione di interventi di trasformazione del territorio	43
6. Schemi dei principali documenti necessari per la realizzazione del Piano territoriale di coordinamento	44
PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE E L'INTEGRAZIONE EUROPEA: PROFILI TEORICO PRATICI.....	58
1. Premessa.	59
2. I Fondi a finalità strutturale.	59
3. I Programmi di interesse comunitario	62
4. Le azioni innovative e i progetti pilota.....	63
<i>Sviluppo locale</i>	65
Leader II (1994-1999)	65
Iniziativa comunitaria concernente lo sviluppo rurale	65
Interreg II (1994-1999).....	67
Iniziativa comunitaria concernente la cooperazione transfrontaliera.....	67
Urban (1994-1999).....	69
Iniziativa comunitaria concernente le zone urbane	69
<i>Cooperazione interregionale</i>	71
Articolo 10 del Fesr (1995-1999).....	71
Studi e progetti pilota portanti sulla cooperazione interregionale, l'assetto del territorio o la politica urbana	71
1. Programma pilota di cooperazione interregionale e di innovazione per lo sviluppo regionale	73

2. Progetti pilota urbani.....	74
3. Progetti pilota in materia di assetto del territorio	75
Patto II (1996)	76
Scambio di <i>know-how</i> e di esperienze fra collettività locali dell'Unione europea.....	76
<i>Europa sociale</i>	78
Occupazione e sviluppo delle risorse umane	78
Horizon / Now / Youthstart (1994-1999).....	78
<i>Ambiente</i>	80
Life II (1996-1999).....	80
Iniziativa comunitaria concernente lo sviluppo ambientale	80
<i>Cultura</i>	83
Raphael (1996-2000).....	83
Programma d'azione comunitaria in materia di patrimonio culturale	83
Il nuovo ciclo di programmazione (anni 2000-2006).....	84
POLITICA STRUTTURALE DELL'UNIONE EUROPEA: PROFILI PRATICI	86
Premessa.....	87
La gestione dei Fondi strutturali.	88
L'utilizzazione dei Fondi strutturali nel territorio della Provincia di Sassari. Risultati di un'indagine.	97
L'intervento comunitario: soggetti, modalità e fasi.	113
1. Le fasi dell'intervento comunitario e i principali soggetti interessati.	113
2. Il coordinamento: la Cabina di regia e il Comitato delle Regioni.	116
3. Bruxelles, ovvero "dell'utilità di recarsi presso la sede centrale della struttura belga".....	120
4. L'intervento dei destinatari dei finanziamenti nel corso della procedura per l'assegnazione dei Fondi.....	122
5. Incrementare l'utilizzazione dei Fondi strutturali.	124

**Piano urbanistico provinciale
Piano territoriale di coordinamento**

GEOGRAFIA GIURIDICO ISTITUZIONALE

**La conoscenza di sfondo degli elementi giuridico
istituzionali**

Area economico-giuridica

Contributo relativo alla fase:		
Conoscenza di sfondo	Processi di crisi	Ipotesi di soluzione
X		

Nome file
GE-gi-1

LA CONOSCENZA DI SFONDO

1. Le competenze attribuite alla Provincia.

La ricostruzione del quadro delle competenze attribuite alla Provincia dalla legislazione statale e regionale è di fondamentale importanza al fine di individuare il ruolo e le funzioni che il Piano territoriale di coordinamento è chiamato a svolgere nell'attuale quadro giuridico-istituzionale. Anche perchè la possibilità di introdurre nel Ptc norme di tipo prescrittivo-autoritativo dipende essenzialmente dal riconoscimento, da parte dell'ordinamento statale o regionale, di poteri autoritativi sotto forma di competenze decisionali, sia pur procedimentalizzate ed inserite in procedimenti di tipo programmatico ovvero subordinate a loro volta ad accertamenti o ricognizioni di tipo tecnico, esprimenti discrezionalità tecnica.

Teoricamente le competenze della Provincia sono:

- quelle attribuite a tale ente direttamente dal decreto legislativo 267/2000, talora in forma assai generica (art. 19: compiti generali), talora in forma più compiuta e comunque autosufficiente (art.20: compiti di programmazione e predisposizione del Ptc);
- quelle direttamente attribuite dalla legislazione statale successiva al decreto legislativo 267/2000, in particolare dalla legge costituzionale 3/2001 di riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione, che ha completato il disegno di riforma federalista tracciato dalla legge costituzionale 1/99;
- quelle delegate dalle stesse Regioni. Quest'ultimo elemento costituisce un fattore di diversificazione notevole, poiché, si va da Regioni che hanno esercitato, teorizzando ed applicando l'idea di "regione leggera" (Toscana, Emilia, Umbria), ampie deleghe in favore dell'ente intermedio, e che, normalmente, di esso si "avvalgono" per esercitare le proprie funzioni, a Regioni, come la Sardegna, che hanno utilizzato pochissimo gli istituti della delega e dell'avvalimento. E' sufficiente scorrere i testi dei regolamenti organizzativi di Province appartenenti a Regioni diverse per apprezzare il grado di differenziazione ormai raggiunto per effetto del diverso sistema delle deleghe. Per verificare le prospettive di sviluppo del decentramento interno si sono acquisiti gli atti della Commissione istituita dal Consiglio regionale per il decentramento locale, e da essi risulta un quadro assai chiaro del "centralismo regionale", reso difficilmente attaccabile non solo da assessorati o dipartimenti assai strutturati ma anche da una quantità di enti strumentali altrettanto strutturati e consolidati.

Un elemento di forte fluidità della situazione è offerto tuttavia dal processo di attuazione delle due leggi Bassanini, la 59 e la 127 del 1997.

In linea di principio, come confermano varie circolari emanate dalla stessa Regione, la legge 127/97 trova applicazione anche in Sardegna, ove la Regione non abbia esercitato la propria competenza esclusiva in materia di Enti locali.

Per quanto concerne la legge 59/97 e i successivi decreti di attuazione, tra cui, il decreto legislativo 112/98, è da segnalare la recente emanazione del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234, contenente norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, il quale, all'art. 1, conferisce alla Regione e agli enti locali della Sardegna "senza pregiudizio dei conferimenti già disposti o che dovessero sopravvenire...., le funzioni e i compiti che il decreto legislativo 112/98 conferisce alle regioni a statuto ordinario e ai loro enti locali".

Peraltro, in alcuni casi, nel decreto legislativo 112/98, si attribuiscono direttamente competenze alle Province immediatamente rilevanti per la pianificazione territoriale:

- art. 57: "1. La Regione, con legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale di cui all'art. 15 della legge 142/90 assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché, la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la provincia e le amministrazioni, anche statali, competenti.

- 2. In mancanza dell'intesa di cui al comma 1, i piani di tutela di settore conservano il valore e gli effetti ad essi assegnati dalla rispettiva normativa nazionale e regionale ...";
- art. 31 (funzioni amministrative in tema di risparmio energetico): "... Sono attribuite alle Province, nell'ambito delle linee di indirizzo e coordinamento previste dai piani energetici regionali, le seguenti funzioni: a) la redazione e l'adozione dei programmi di intervento per la promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico, b) l'autorizzazione all'installazione e all'esercizio degli impianti di produzione di energia; c) il controllo sul rendimento energetico degli impianti termici."
- art. 99 (viabilità...): "3. Sono ... trasferite alle Regioni le funzioni di programmazione e coordinamento della rete viaria. Sono attribuite alle Province le funzioni di progettazione, costruzione e manutenzione della rete stradale, secondo le modalità... e i criteri fissati dalle leggi regionali";
- art. 108 (funzioni in tema di protezione civile): "lett. b. sono attribuite alle Province le funzioni relative: 1) all'attuazione, in ambito provinciale, delle attività... di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali ... 2) alla predisposizione dei piani provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali; 3) alla vigilanza sulla predisposizione da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi ...".

Altri casi sembrano meno rilevanti in sede di pianificazione territoriale:

- art. 19 (industria): produzione di mangimi;
- art. 95 (interventi di interesse nazionale in aree urbane e metropolitane);
- art. 105 (trasporti): autoscuole e scuole nautiche;
- art. 139 (istruzione): sono attribuite alle Province i compiti e le funzioni in materia di istruzione superiore relative a: istituzione, aggregazione e soppressione di scuole, redazione di piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche, ecc.

2. Le funzioni del Ptc secondo la legislazione statale e regionale.

La funzione del Piano territoriale di coordinamento è offerta da un duplice ordine di atti normativi:

- la prima è ricavabile dal Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, (applicabile in Sardegna sin tanto che non sia emanata una normativa regionale di diverso tenore, in attuazione della competenza esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali attribuita anche alla Regione Sardegna dalla legge costituzionale n.2 del 1993) e precisamente dal suo articolo 20, comma 2, secondo il quale il Ptc deve indicare:
 1. "le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;"
 2. "la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione;"
 3. "le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque";
 4. "le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali".
- la seconda è offerta dalla legge regionale 45/89, art. 16, secondo il quale il Piano urbanistico provinciale (Pup) deve indicare la normativa di coordinamento relativamente a:
 1. l'uso agricolo e costiero;
 2. la salvaguardia attiva dei beni culturali ed ambientali;
 3. l'individuazione e regolamentazione dell'uso delle zone destinate ad attività produttive industriali, artigianali e commerciali di interesse sovracomunale";
 4. le attività e i servizi che per norma regionale necessitano di coordinamento sovracomunale";
 5. la viabilità di interesse provinciale;
 6. le procedure relative alla determinazione della compatibilità ambientale dei progetti che prevedono trasformazioni del territorio.

Si dà per assunto che le funzioni del Ptc e del Pup siano sostanzialmente identiche. Al riguardo occorre però fare due precisazioni.

In primo luogo, le funzioni attribuite al Ptc dall'art. 20, comma 2, del decreto legislativo 267/2000 si collocano in un diverso contesto normativo, quello offerto dagli artt. 19 (funzioni della Provincia) e 20, comma 1, (compiti di programmazione della Provincia) che tendono a configurare tale ente come una sorta di snodo necessario nei rapporti tra Comuni e Regioni, con compiti di coordinamento delle attività programmatiche dei Comuni in materia economica, territoriale ed ambientale, a coronamento del quale stanno i principi di cui all'art. 20, comma 5, (controllo della compatibilità dei piani comunali alle previsioni del Ptc) e 20, comma 6, (obbligo di conformazione ai Ptc per tutti gli enti e le amministrazioni pubbliche) di cui non è traccia nella legge regionale 45/89.

In secondo luogo, non va dimenticato che il forte "centralismo" regionale cui si è tradizionalmente ispirata la Sardegna ha finito per svuotare, almeno in parte, talune delle funzioni attribuite al Pup; sicché, anche in presenza di formule simili, una prassi amministrativa di segno regionalista finisce per svuotare le funzioni normativamente riconosciute di reale significato.

Secondo un criterio di interpretazione rigorosa, le funzioni del Pup-Ptc in Sardegna sono quelle di cui all'art. 20 del decreto legislativo 267/2000, meno le competenze ivi previste per quanto eventualmente disciplinate dalla legge regionale ed attribuite alla Regione stessa, più le funzioni di cui all'art. 16 della legge regionale 45/89.

3. Osservazioni derivanti dal quadro d'insieme rilevanti ai fini della configurazione del contenuto del Ptc-Pup

Sulla base di questo quadro d'insieme si possono enunciare i seguenti criteri di orientamento:

- gli artt. 20 del decreto legislativo 267/2000 e 16 della legge regionale 45/89 assegnano ai Ptc-Pup una sorta di contenuto minimo obbligatorio. L'ampiezza, in concreto, di questo contenuto minimo obbligatorio dipende dall'estensione e dalla pervasività, cioè dal grado di dettaglio e di completezza, degli strumenti pianificatori attribuiti dalla legislazione regionale direttamente alla Regione (piani territoriali paesistici, direttive, vincoli, schemi di assetto territoriale). In tali ambiti la pianificazione provinciale ha carattere sicuramente prescrittivo, poiché, i corrispondenti poteri esprimono una posizione di sovraordinazione rispetto agli Enti locali (i Comuni), che comporta l'esercizio di poteri autoritativi;
- le Province esercitano numerose altre competenze, attribuite sia da leggi statali che da leggi regionali. Alcune di esse sono rilevanti per la gestione del territorio e la pianificazione o, addirittura, attribuiscono specifici poteri pianificatori alle Province (per esempio in materia di protezione civile, di pianificazione urbanistica-commerciale): tutte tali competenze più o meno pianificatorie possono essere "conglobate" con la pianificazione territoriale di cui al Ptc-Pup, ove questo abbia la necessaria struttura processuale e procedimentale e ciò si reputi utile ed opportuno ai fini di una maggior coesione d'area e della processualità del Piano stesso. Anche in questi casi si tratta per lo più di poteri che esprimono sovraordinazione che si traduce nel carattere - potenzialmente almeno - prescrittivo delle decisioni pianificatorie della Provincia.
- le Province esercitano, ex artt. 19 e 20, comma 1, decreto legislativo 267/2000, un generico potere di coordinamento delle attività programmatiche in campo economico, territoriale, ambientale, e per la realizzazione di opere di rilevante interesse provinciale (nei settori economico, produttivo, commerciale e turistico) degli enti locali situati entro il loro territorio, e ciò, naturalmente, anche in "materie" nelle quali, in senso tecnico, esse non sarebbero altrimenti competenti. Come dire, in sostanza, che il coordinamento delle attività programmatiche e pianificatorie dei Comuni è una funzione tipica delle Province: tale funzione può essere esercitata, mediante gli opportuni strumenti procedurali, anche in sede di Ptc-Pup, ove la natura processuale e procedimentale di questo strumento sia strutturata anche in funzione di tale

attività, secondo una logica di relazione orizzontale, e non gerarchica, della funzione pianificatoria. Il generico potere di coordinamento peraltro non esprime, tranne i pochi casi in cui ciò non sia legislativamente previsto, una posizione di sovraordinazione in senso tecnico, cui corrispondano poteri autoritativi che giustifichino la natura prescrittiva delle corrispondenti norme. Sostanzialmente, questa azione di coordinamento può espandersi, in ragione della natura di enti a fini generali degli enti locali e della funzione loro riconosciuta di rappresentanza della comunità che vive sul loro territorio, a qualsiasi "materia", compresa o meno in quelle ordinamentalmente attribuite agli enti locali. In concreto, essa troverà spazio in quanto analoga funzione non venga esercitata (nell'ambito dei poteri statutariamente e legislativamente riconosciuti ovvero al di fuori di essi) dalla stessa Regione o, per ipotesi, dallo Stato o da qualche organismo statale; può trovare un suo spazio specifico ove, espressione dell'alta coesione raggiunta dall'area, costituisca l'occasione perché l'area rappresentata dall'ente provinciale acquisti maggior peso o voce all'interno dei processi decisionali regionali, quale espressione, in sostanza, della concorrenza tra aree territoriali interne alla regione. L'attribuzione di una simile funzione alla pianificazione provinciale può avvenire, tuttavia, soprattutto in forza di un meccanismo contrattualistico, espressione non di sovraordinazione dell'ente provinciale, quanto piuttosto di un suo ruolo di tipo arbitrare. La figura organizzatoria in questione si fonda infatti sul consenso nei confronti di un procedimento (come avviene, in campo privatistico, per le cosiddette clausole compromissorie, che hanno natura contrattuale), non necessariamente sul risultato del procedimento decisorio (che potrebbe favorire un ente o un'area piuttosto che un'altra). Il consenso dato preventivamente al procedimento arbitrare ed il riconoscimento di tale ruolo alle procedure pianificatorie provinciali riconferiranno però unità e coesione al sistema, che dunque al termine del processo potrà presentarsi (in ambito regionale o sovraregionale) come sistema coeso. Meno possibilità vi sono per utilizzare, in sede pianificatoria, altra figura organizzatoria che, come quella arbitrare, suppone l'esistenza di rapporti non di sovraordinazione ma di pariordinazione e, comunque, non di gerarchia: si tratta del modello organizzatorio dello "sportello" o dell'agenzia, in forza del quale l'ente dotato di funzioni di coordinamento svolge in determinati settori attività a domanda dei soggetti (in questo caso i Comuni dell'area) interessati; richiesta più o meno incentivata in ragione delle difficoltà oggettive di svolgere quella determinata attività a livello comunale (e ciò vale, naturalmente, per i Comuni più piccoli e meno organizzati) ovvero per mezzo di particolari vantaggi connessi alla richiesta o al suo risultato finale (si tratta del tipico meccanismo della cooperazione "verticale" volontaria e incentivata tra enti, propria delle esperienze federali più mature: i *grants in aid* statunitensi ne costituiscono la più antica, ancorché rozza, manifestazione). Tali modelli possono comunque coesistere, attagliandosi a funzioni di natura diversa, tendenzialmente obbligatorie (taluni servizi, ad es.) nel primo caso, facoltative nel secondo (ad es. programmi di sviluppo d'area).

- infine, le riforme avviate dalle leggi 59 e 127 del 1997 stanno notevolmente incrementando i poteri delle autonomie, sia pur secondo logiche e processi che vedono prevalentemente dipendere da decisioni regionali l'effettivo trasferimento in sede locale dei poteri e funzioni che lo Stato sta dismettendo. Da tale circostanza, oltre che da un inevitabile, sia pur lento, processo di decentramento interno alla Regione, sono derivate e deriveranno ulteriori competenze e ambiti sui quali la Provincia potrà esercitare il proprio potere di coordinamento, di cui si dovrà tener conto in sede pianificatoria di livello provinciale.

4. In particolare: la configurazione del Pup nella legislazione regionale e nell'Accordo Regione - Provincia.

Le linee esposte nel quadro metodologico sono totalmente condivisibili in quanto esprimono un approccio coerente con l'evoluzione della disciplina organizzatoria in materia di pianificazione del territorio.

La pianificazione per reti esprime un approccio non gerarchico né tanto meno autoritativo della pianificazione territoriale ed è perfettamente coerente con la dimensione provinciale della pianificazione stessa.

Il quadro normativo di riferimento per la pianificazione territoriale su scala provinciale si ritrova, per la Regione Sardegna, negli artt. 3 e 16 della legge regionale 45/89 e nell'art. 20 del decreto legislativo 267/2000.

Tali disposizioni normative indicano una serie di finalità da raggiungere mediante la pianificazione provinciale ma non danno indicazioni puntuali circa il ruolo o la funzione che il Piano urbanistico provinciale deve svolgere nel quadro della pianificazione territoriale complessiva, né specificano i contenuti che esso deve assumere per raggiungere tali obiettivi.

A tale situazione di frammentarietà si è ritenuto di provvedere mediante il Protocollo d'Intesa stipulato tra Provincia e Regione.

All'art.3 di tale documento sono stabilite le finalità del Pup, mentre all'art.4 vengono date alcune specificazioni più dirette.

Nei successivi articoli viene tracciata una linea metodologica di larga massima circa le fasi di elaborazione del Pup e alcune indicazioni circa il contenuto che il Piano deve assumere.

Il quadro normativo di riferimento è quindi contenuto nelle fonti sopraindicate.

Esso si può riassumere come segue.

4.1. Per quanto concerne la tipologia normativa del Piano, l'art.20, comma 2, del decreto legislativo 267/2000, statuisce che il Pup determina "indirizzi generali di assetto del territorio", mentre l'art. 16 della legge regionale 45/89, prevede che il Pup individui "specifiche normative di coordinamento....".

Dal canto suo, l'art.4 del Protocollo Regione-Provincia, prevede che il Pup persegua "indicazioni" circa norme, criteri dotazionali e modalità di utilizzo del territorio.

Non viene adeguatamente specificato il grado di efficacia della normativa del Pup con riferimento agli strumenti di pianificazione territoriale di scala più ridotta quali i Puc ed i Piani delle Comunità montane.

Viene semplicemente asserito, all'art.4 della legge regionale 45/89, che il Puc ed il Pucm devono conformarsi alle previsioni del Pup, ma senza prevedere misure di salvaguardia né l'obbligo di adeguamento per i Puc e i Pucm già vigenti al momento dell'adozione del Pup.

E' inoltre previsto, all'art. 4 della legge regionale 45/89, che il Pup deve conformarsi alle prescrizioni del Piano territoriale paesistico e delle direttive e vincoli regionali.

Un primo problema che si pone è, quindi, quello di determinare l'esatto contenuto delle notazioni poste dalle leggi e dal Protocollo. Tra "indirizzi generali", "normative di coordinamento" e "indicazioni", non è chiaro in cosa debba sostanziarsi il contenuto normativo del Piano provinciale e, prima ancora, se il Pup debba o meno avere un contenuto a valenza normativa e in che termini esso si ponga nei confronti degli altri strumenti di pianificazione di scala più ridotta.

Ciò significa che occorre determinare se e per quali aspetti il Piano provinciale debba avere una valenza prescrittiva nei confronti dei Puc e dei Pucm.

Più in particolare, si tratta di porre in relazione i contenuti propri del Pup con quelli previsti per i Pucm e per i Puc, in modo da stabilire una corrispondenza tale da individuare quali siano le azioni di adeguamento che i Comuni e le Comunità montane dovranno porre in essere al fine di rendere conformi i loro strumenti urbanistici alle previsioni del Piano provinciale.

Considerando che di esperienze di Piani urbanistici di Comunità montane non ne sono state avviate, si dovrà tener conto in specifico conto delle relazioni con i Piani urbanistici comunali.

Nel corso dell'attività di redazione del Pup, dovrà quindi chiarirsi:

- in che termini sussista un obbligo di adeguamento dei Puc al Pup;
- le modalità di tale adeguamento ai contenuti del Pup qualificabili come "indirizzi", "normative di coordinamento" ed "indicazioni", in particolare se esso sia facoltativo o meno;
- se non sia necessario preliminarmente individuare l'ambito di efficacia delle singole partizioni previsionali e prescrittive del Pup con riferimento alle qualificazioni previste in normativa; se

cioè non sia necessario in via preliminare individuare quali siano i contenuti da qualificarsi come "indirizzi", "norme di coordinamento" o "indicazioni".

Si tratta, in sostanza, di individuare la funzione che il Pup deve assumere nel quadro degli strumenti di pianificazione territoriale e quindi di determinare la valenza dei rapporti che esso deve intrattenere con gli altri strumenti pianificatori a scala superiore o a scala inferiore.

4.2. Circa le finalità indicate nel dato normativo, deve rilevarsi che quelle indicate dall'art.20 del decreto legislativo 267/2000, sono diverse e più generali di quelle indicate dall'art.16 della legge regionale 45/89.

Esse possono collegarsi tra loro secondo il seguente quadro prospettico:

Decreto legislativo 267/2000, art.20, comma 2 "indirizzi generali di assetto del territorio"		Legge regionale 45/89, art. 16 "normative di coordinamento con riferimento ad ambiti territoriali omogenei"	
lett. a)	diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti	lett. a)	uso del territorio agricolo e costiero
lett. b)	localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e principali linee di comunicazione	lett. c) lett. d) lett. e)	zone destinate ad attività produttive ... di interesse sovracomunale attività e servizi che necessitano di coordinamento sovracomunale viabilità di interesse provinciale
lett. c)	sistemazione idrica. idrogeologica e idraulico forestale per il consolidamento del suolo e regimazione delle acque		
lett. d)	aree su cui istituire parchi o riserve naturali		
		lett. b)	salvaguardia attiva dei beni culturali
		lett. f)	procedure per la compatibilità ambientale dei progetti di trasformazione del territorio

Da una parte si parla di "destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti" (art.20, comma 2, lett.a)), e dall'altra si prevede che il Pup debba occuparsi di "uso del territorio agricolo e costiero" (art.16, 1 comma, lett.a)).

Ancora, si parla di "localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture" e dall'altra di una serie di interventi a "carattere sovracomunale".

Al di là delle differenziazioni di contenuto, dal raffronto sopra esposto, si trae la considerazione che gli obiettivi comparabili posti nella legge statale erano e sono ben più generici di quelli posti con la legge regionale.

In conclusione, abbiamo finalità distinte poste dalla legge nazionale e da quella regionale ed inoltre, per quelle comparabili, si nota una più accentuata specificazione, ovvero una maggior limitazione, posta nella normativa regionale.

Vale sottolineare che tutte queste finalità sono agganciate ad una struttura normativa che, pur comparabile, è pur tuttavia distinta, come già precedentemente esposto al punto 1.

Si deve inoltre tener conto del fatto che ulteriori finalità sono indicate all'art. 4, 2° comma, lettera d), della legge regionale 45/89, in cui si prevede che il Puc dovrà essere conforme al Pup per quanto riguarda:

- l'uso del territorio agricolo;
- l'uso del territorio destinato ad uso turistico;
- l'uso del territorio destinato ad uso produttivo industriale-artigianale;
- le norme sul recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente;
- un'adeguata dotazione di servizi sociali di carattere infrastrutturale.

Ciò significa che il Piano provinciale deve assumere anche finalità tali da renderlo incisivo o, quantomeno, tale da consentirgli di coordinare le finalità individuate dalle amministrazioni comunali in quelle specifiche parti del Piano urbanistico comunale.

4.3. Esiste quindi tra la normativa statale e regionale una differenza circa i contenuti e le finalità che il Pup deve perseguire. Altre differenze albergano nelle varie previsioni legislative regionali.

Tale differenza è stata ridefinita, se così si può dire, nel Protocollo d'intesa che, all'art.3, stabilisce le seguenti finalità:

- indirizzare il governo del territorio verso uno sviluppo sostenibile ...
- tracciare le direttrici dello sviluppo socioeconomico ...
- individuare ed elaborare programmi pluriennali ...
- attuare politiche di tutela delle risorse ambientali

In una tale prospettiva il Puc è visto come uno strumento - a disposizione dell'amministrazione provinciale - di carattere preliminare e prodromico ad una serie di iniziative che superano il carattere e la dimensione originaria dello strumento urbanistico di pianificazione territoriale.

Dal Pup si vuole quindi qualcosa di più che un semplice coordinamento (art.16 della legge regionale 45/89) o la formulazione di indirizzi generali (art.20, comma 2, del decreto legislativo 267/2000). Esso diventa uno strumento multiforme per la politica più complessiva dell'Amministrazione provinciale.

Il suo ruolo di strumento urbanistico viene comunque ribadito all'art. 4 del Protocollo, dove è però detto che il Pup nei confronti dei Comuni, dovrà formulare "indicazioni" circa:

- la salvaguardia del territorio;
- la protezione e valorizzazione dell'ambiente mediante iniziative sulla flora/fauna, sull'istituzione di parchi e valorizzazione dei beni culturali;
- il razionale assetto del territorio mediante definizione degli usi e la localizzazione delle infrastrutture di livello sovracomunale e di quelle viarie.

Si ha in sostanza una ricapitolazione, peraltro parziale, delle indicazioni di legge, formulate in modo tale da limitarne la portata prescrittiva nei confronti dei Comuni.

Infatti la prima finalità deve essere perseguita attraverso "azioni", la seconda attraverso "iniziative" e la terza soltanto si configura come un'attività di tipo normativo indirizzata, sia pur vagamente, nei confronti dei piani comunali.

Nulla, oltretutto, viene chiarito circa le esplicite previsioni di cui all'art. 4 della legge 45/89, sull'efficacia del Pup verso il Puc. Tali previsioni vengono di fatto ignorate e ricondotte, con espressioni generiche, a finalità di ordine generale.

Il problema al riguardo si configura in termini di specificazione e di riconduzione delle varie attività di piano, previste negli artt.5 e 6 del protocollo Regione-Provincia, alle categorie sopraindicate.

4.4. Sotto il profilo della procedura, il dato normativo di riferimento (costituito dal decreto legislativo 267/2000 e dalla legge 45/89) non formula indicazioni, mentre invece risultano

formulate, alquanto dettagliatamente, per il Piano urbanistico comunale (art.19 della legge regionale 45/89).

L'unico dato di riferimento è costituito dall'art. 6 del Protocollo Regione-Provincia, in cui vengono ricostruite le varie fasi della procedura di elaborazione del Piano e ne vengono fissati, in via di prima approssimazione, i contenuti.

A conclusione delle varie fasi di pianificazione, viene esplicitato che il Piano provinciale è articolato per "settori di intervento" e per "progetti strategici".

In cosa consistano questi settori e progetti non è tuttavia precisato, demandandolo alla determinazione del pianificatore.

L'unico dato certo in termini di contenuto è quello, previsto dal punto 5 dell'art. 6 del Protocollo, che indica nel Piano settoriale di assetto dei litorali uno dei contenuti imprescindibili del Pup.

Le disposizioni normative in materia di pianificazione provinciale si mantengono quindi su una dimensione che privilegia le varie finalità rispetto all'articolazione dei contenuti e alla determinazione dei rapporti con gli altri strumenti della pianificazione territoriale.

Si tratta di un istituto giuridico in cui vengono specificate delle finalità, in maniera, peraltro, non sempre esaustiva, e di cui non vengono esposti, in maniera compiuta, nè i contenuti nè le funzioni.

Nel corso dell'attività di pianificazione dovrà quindi porsi il problema di come definire la o le funzioni che il Pup deve svolgere con riferimento:

- sia al quadro della più complessiva struttura della pianificazione territoriale che comprende diversi strumenti posti in essere da una pluralità di soggetti non sempre coordinati tra loro;
- sia al quadro delle più complessive funzioni che l'Ente Provincia è chiamato ad esplicare in base alla legislazione nazionale e regionale.

Più in particolare, occorre che venga precisato qual è il ruolo del Pup in rapporto sia alla pianificazione urbanistica di scala minore che a quella di scala superiore e, quindi, chiarire qual è il grado di interferenza nei confronti dei Puc della Provincia, in che misura e con quale forza ed efficacia esso è in grado di coordinarne le finalità ed, anche, di modificarne le previsioni.

Si tratta, inoltre, di chiarire in che rapporto il Pup si posizioni nei confronti dei piani territoriali di tipo ambientali, quali i piani dei parchi, i piani di bacino ed i piani paesistici.

Così come delineato nel protocollo Regione-Provincia si ha la sensazione che il Pup si configuri come un *work in progress*, ovvero come uno strumento che si autodefinisce nel corso della sua elaborazione.

Saranno gli esiti delle varie attività, codificate nel Protocollo Regione-Provincia e nel piano metodologico economico, a dare le indicazioni utili per precisare quale sia la funzione che il Pup intende svolgere nel quadro della pianificazione territoriale e quindi formulare il quadro dei contenuti da far valere sotto il profilo normativo, progettuale e di strumento per la elaborazione delle politiche provinciali.

Occorrerà quindi chiarire:

1. se i contenuti del Pup che si va ad elaborare vadano ad incidere sui Puc e su quali aspetti e/o contenuti di essi e mediante quali modalità;
2. in che rapporto intende porsi nei confronti della pianificazione territoriale ambientale vigente o in corso di elaborazione;
3. i particolari rapporti con la pianificazione paesistica al fine di esplorare le vie che possono portare ad una loro integrazione/modifica sulla base delle risultanze delle analisi di piano;
4. i particolari rapporti che la pianificazione delle coste prevista dal Pup deve stabilire con la pianificazione delle zone turistiche prevista dai Puc attualmente in fase di elaborazione. Al riguardo potrebbe ipotizzarsi la richiesta di una misura di salvaguardia.

5. Le ipotesi sulla concreta configurazione del Pup: un piano con funzioni multiple

Le novità introdotte dall'articolo 57 del decreto legge 112/98 in attuazione della prima legge Bassanini, aprono una nuova prospettiva relativamente al contenuto ed alla funzione del Pup. Esso, infatti, potrà assumere - a seguito di specifica legge regionale - i contenuti e la valenza dei piani interessanti le materie di:

- protezione della natura;
- tutela dell'ambiente;
- tutela delle acque e della difesa del suolo;
- tutela delle bellezze naturali.

Tale indicazione di materie rimanda, direttamente, a due specifici strumenti di pianificazione:

- per quanto riguarda la tutela delle acque e della difesa del suolo, ai piani di bacino ex art.10 della legge 183/89;
- per quanto riguarda le bellezze naturali, ai piani territoriali paesistici di cui all'art.5 della legge 1497/39 ed all'art.2 della legge 431/85.

In materia di protezione della natura e dell'ambiente non esistono atti di pianificazione specifici direttamente riconducibili a delle materie così denominate. A meno di non ritenere che il Pup possa avere una qualche capacità di coordinamento verso gli strumenti di pianificazione delle aree protette. Ed, invero, l'art. 22 della legge 394/91, prevede una qualificata forma di partecipazione della Provincia alle procedure di individuazione e regolamentazione delle aree protette regionali. La legge regionale 31/89 nel prevedere, all'art.13, che i parchi e le riserve regionali possano essere affidate in gestione anche alle Province, contempla, all'art.13, che i soggetti gestori, in quanto tali, possano procedere all'adozione degli strumenti di pianificazione.

Allo stato attuale, invero, la Provincia, mediante il Pup, potrebbe proporre uno strumento di coordinamento della pianificazione delle aree protette ricomprese nell'ambito territoriale provinciale, ai sensi della legge regionale 31/89.

Anche in assenza di una legge regionale di cui all'art. 57 del decreto legislativo 112/98, la Provincia, mediante il Pup, potrebbe proporre alla Regione:

- un'ipotesi di pianificazione territoriale paesistica volta a colmare il vuoto normativo venutosi a creare a seguito dell'annullamento dei piani territoriali paesistici. Essa potrebbe essere recepita nelle forme e procedure di cui all'articolo 11, 1° comma, della legge regionale 45/89;
- un'ipotesi di pianificazione dei bacini idrografici che potrebbe configurarsi, in forma più incisiva rispetto alle esperienze di predisposizione dei primi piani stralcio, come azione partecipativa, integrativa e/o coordinatrice delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo, ai sensi dell'articolo 11 della legge 183/89;
- un'ipotesi di coordinamento delle possibili pianificazioni delle aree protette ex lege regionale 31/89, individuate nel territorio provinciale;
- un'ipotesi di programmazione e pianificazione delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi e delle emergenze ad essa recentemente attribuite in materia di protezione civile dal decreto legislativo 112/98.
- Inoltre, ai sensi e per gli effetti di cui alla recente normativa intervenuta in tali ambiti:
- un'ipotesi di pianificazione urbanistica-commerciale del territorio provinciale, in attuazione di quanto stabilito dal decreto legislativo 114/98;
- un'ipotesi di pianificazione delle zone interessate da stabilimenti a "rischio di incidente rilevante", ai sensi e per gli effetti di cui al decreto legislativo 334/99 e all'art. 3 del decreto ministeriale 9.5.2001.

In particolare, per quanto concerne la valenza paesistica, la possibilità di integrare al Piano provinciale parte dei contenuti propri del Ptp consentirebbe anche di rimediare alle discrasie e contraddizioni rilevate dai Comuni in sede di redazione dei Puc in adeguamento ai Ptp che, adottati nel 1993, (e successivamente annullati a seguito dei ricorsi presentati al Presidente della Repubblica e al Tar della Sardegna), si sono rivelati lacunosi ed inefficaci.

Il Piano potrà essere proposto alla Regione quale Piano territoriale paesistico di cui agli articoli 10, 10 bis ed 11 della legge regionale 45/89, da adottarsi con le procedure di cui al citato articolo 11 della stessa.

Il procedimento di integrazione è evidentemente quello disciplinato dalla stessa legge, nel senso che le precondizioni di procedibilità sono rappresentate, anzitutto, da un positivo assenso della Giunta regionale ad una richiesta formulata dalla Provincia ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge regionale 45/89.

Tuttavia, anche nelle fasi interlocutorie o di definizione di questa procedura, si potrebbe - con un apposito accordo tra la Regione e la Provincia, integrativo del Protocollo d'Intesa stipulato per la predisposizione del Piano urbanistico provinciale - far assumere al Piano efficacia di Ptp.

In tale prospettiva, la Giunta regionale si dovrebbe impegnare a sottoporre all'approvazione del Consiglio i contenuti di Piano paesistico insiti nel Piano urbanistico provinciale, sicché, le parti di questo Piano aventi valenza paesistica, diventano proposte di Piano territoriale paesistico. Il contenuto di queste proposte potrà, ulteriormente, essere definito mediante le procedure di campo stabilite per il coordinamento degli interventi sul territorio provinciale. Le stesse procedure potranno essere utilizzate per stabilire le misure di attuazione e di recepimento del Piano.

Con riferimento al settore del commercio, la Deliberazione della Giunta regionale del 29 dicembre 2000, n.55/108 recante Indirizzi e Criteri di programmazione commerciale ed urbanistica in attuazione del D.P.C.M. 6 ottobre 2000 "Intervento sostitutivo nei confronti della Regione Sardegna, per il mancato esercizio delle funzioni amministrative conferite dal Decreto Legislativo 114/98, art. 31, comma 1", ha evidenziato la necessità che la Provincia provveda a pianificare la rete commerciale di sua competenza o mediante la predisposizione del Piano Provinciale di Urbanistica Commerciale o direttamente con il Pup.

Quanto alla pianificazione delle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante, il Decreto ministeriale 09/05/2001, all'art. 3, ha previsto che le Province individuino, nell'ambito dei propri strumenti di pianificazione territoriale, con il concorso dei Comuni interessati, le aree sulle quali ricadono gli effetti prodotti dagli stabilimenti soggetti alla disciplina di cui al decreto legislativo 334/99 (emanato in attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose).

Fra gli obiettivi che il decreto legislativo 334/99 si propone vi è, infatti, quello di prevenire gli incidenti connessi a determinate sostanze pericolose detenute in taluni stabilimenti. A tal fine, esso individua gli adempimenti a carico dei gestori; adempimenti diversamente atteggiati a seconda che l'impianto ricada nell'ambito di applicazione dell'art.5 (stabilimenti ad obbligo di relazione), 6 (stabilimenti ad obbligo di notifica) o 8 (stabilimenti ad obbligo di notifica e rapporto di sicurezza) del decreto.

Scopo della pianificazione territoriale in tale materia sarà la verifica e ricerca della compatibilità tra l'urbanizzazione e la presenza degli stabilimenti in questione attraverso l'individuazione degli interventi e delle misure di prevenzione del rischio e di contenimento degli impatti, conciliando le interazioni tra stabilimenti, destinazioni del territorio e localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione.

A tale fine, si evidenzia la stretta interazione che verrà a crearsi tra pianificazione delle zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante, piano di protezione civile, piano di emergenza esterna di cui all'art. 20 Decreto Legislativo 334/99 (di competenza del Prefetto, d'intesa con la Regione e gli enti locali interessati) e piano di emergenza interno di cui all'art. 11 del decreto (di competenza del gestore dello stabilimento).

In materia di protezione civile, a seguito delle novità introdotte dal decreto legislativo 112/1998, la Provincia è divenuta titolare, via diretta, di funzioni di pianificazione e programmazione.

In particolare, ad essa sono state attribuite le seguenti funzioni:

- attuazione, in ambito provinciale, delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi, stabilite dai programmi e piani regionali, (ai sensi dell'art. 108, comma 1, lett.b/1, del d. lgs. 112/98) mediante la predisposizione del programma provinciale di previsione e

prevenzione dei rischi (ex art. 13, comma 1, legg. 225/92 e ex art. 13, legge regionale 17 gennaio 1989, n.3);

- predisposizione dei piani provinciali di emergenza, per gli eventi di cui all'art. 2, lett.b, legge 225/92, sulla base degli indirizzi regionali (ai sensi dell'art. 108, comma 1, lett. b/2, del d. lgs. 112/98) e in collaborazione con le Prefetture (vedi Circolare 30.9.2002, n. 5114, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Protezione Civile, sulla "Ripartizione delle competenze amministrative in materia di protezione civile");
- vigilanza sulla predisposizione, da parte delle strutture provinciali di protezione civile, dei servizi urgenti, anche di natura tecnica, da attivare in caso di eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) della legge 225/92.

Tutte queste potenzialità potrebbero trovare una loro legittimazione nei confronti dell'amministrazione regionale mediante un atto aggiuntivo al Protocollo d'Intesa Regione-Provincia stipulato per la redazione del Pup.

In tal modo si avrebbe titolo non tanto e non solo per effettuare gli studi di pianificazione relativi, ma anche per proporli al confronto con gli Enti Locali e con gli uffici statali competenti.

Ciò in attuazione anche di quanto previsto dall'art. 57 del decreto legislativo 112/98, che prescrive espressamente la stipulazione di forme di intesa tra la Provincia e tutte le altre amministrazioni competenti in materia di protezione della natura, tutela dell'ambiente, delle acque, della difesa del suolo e tutela delle bellezze naturali.

6. Le ipotesi sul contenuto possibile del Pup in relazione agli atti di pianificazione territoriale di Comuni e Comunità montane. La questione dell'adeguamento dei Puc e dei Pucm

I rapporti del Pup con gli altri strumenti di pianificazione territoriale non sono definiti se non in parte e solo per alcuni di essi. L'unica previsione normativa è quella dell'art.4, 2° comma, lettere c) e d), della legge regionale 45/89, in cui si prevede che il Piano delle Comunità montane (Pcm) deve essere conforme al Pup, mentre il Puc dovrà essere conforme al Pup solo in parte e precisamente per quanto riguarda:

- l'uso del territorio agricolo;
- l'uso del territorio destinato ad uso turistico;
- l'uso del territorio destinato ad uso produttivo industriale-artigianale;
- le norme sul recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente;
- un'adeguata dotazione di servizi sociali di carattere infrastrutturale.

Le altre parti del Piano urbanistico comunale, riguardanti le zone residenziali, i centri storici, le aree Peep, le infrastrutture e gli ambiti di tutela,, non potranno essere incise da parte del Piano provinciale. La prefigurazione posta dalla legge regionale è quindi quella di un Pup a diverso grado di efficacia a seconda che si tratti di Pcm o di un Puc

Per di più la previsione di cui all'art. 4, 2° comma, lettera d), della legge regionale 45/89 rende alcuni contenuti del Pup, previsti dall'art.16 della medesima legge regionale, del tutto privi di destinatari, posto che il Pup, in quanto piano di coordinamento, non ha efficacia diretta ma solo indiretta.

Si legge infatti, all'art.16, che il Pup, prevede normative di coordinamento con riferimento a:

- uso del territorio agricolo e costiero;
- zone destinate ad attività produttive di interesse sovracomunale;
- attività e servizi che necessitano di coordinamento sovracomunale;
- viabilità di interesse provinciale;
- salva guardia attiva dei beni culturali;
- procedure per la compatibilità ambientale delle trasformazioni territoriali.

Ciò parrebbe significare che:

- l'uso del territorio turistico non costiero;
- l'uso del territorio produttivo ed artigianale di livello comunale;
- l'attività di servizio a carattere strettamente comunale;

non costituiscono oggetto del Pup anche se il Puc, per le stesse materie, dovrebbe invece adeguarsi al Pup

La contraddizione è da ritenersi solo apparente in quanto l'elencazione di cui all'art.16 non è tassativa ed, anzi, deve trovare integrazione nell'art.20 del decreto legislativo 267/2000.

L'art.20, infatti, prevede che il Pup formuli indirizzi in materia di:

- destinazioni d'uso del territorio;
- localizzazione delle infrastrutture e linee di comunicazione;
- sistemazione idrica, idrogeologica e forestale;
- consolidamento del suolo e regimazione delle acque;
- aree su cui istituire parchi e riserve.

Di conseguenza, può affermarsi che il Pup dovrà disciplinare le materie di cui agli artt. 4 e 16 della legge regionale 45/89 ed all'art.20 del decreto legislativo 267/2000, così riassumibili:

1. individuazione delle diverse destinazioni d'uso del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti;
2. disciplina d'uso del territorio:
 - agricolo;
 - costiero;
 - turistico;
 - produttivo, industriale ed artigianale;
3. zonizzazione a carattere sovracomunale di:
 - attività produttive;
 - servizi;
4. disciplina della salvaguardia attiva dei beni culturali;
5. disciplina sul recupero e riuso del patrimonio edilizio esistente;
6. sistemazione idrica, idrogeologica, idraulico-forestale;
7. localizzazione di massima:
 - principali vie di comunicazione;
 - viabilità di interesse provinciale;
 - maggiori infrastrutture;
 - parchi e riserve;
8. procedure per la compatibilità ambientale delle trasformazioni territoriali.

Dei contenuti sopra elencati hanno rilevanza immediata sul contenuto dei Puc, così come definito dall'art.19 della legge regionale 45/89, quelli elencati ai punti 3, 6 e 7. Gli altri punti si caratterizzano come indirizzi o norme di riferimento da recepirsi attraverso l'adeguamento del Puc alle previsioni del Pup.

Ma il problema principale è costituito dalle modalità di adeguamento da parte dei Comuni e delle Comunità montane. Il dato normativo regionale non soccorre pienamente ed, anzi, pare porsi in contraddizione con quello statale. L'art. 4, 2° comma, lett. d), della legge regionale 45/89, prevede che il Comune debba conformarsi solo in parte alle previsioni del Pup nel momento in cui procede autonomamente all'adeguamento del suo Puc.

Ciò significa che non è contemplato l'obbligo di adeguamento del Puc alle previsioni del Pup, né, tanto meno, sono fissati dei termini per adempiere. Siamo quindi di fronte ad un obbligo di adeguamento parziale ed eventuale che, pertanto, non è più tale ma che diventa una facoltà che il Comune, già dotato di un Puc, può o meno esercitare.

Diversa è la previsione dell'art.20 del decreto legislativo 267/2000 che, al 5° comma, attribuisce alla Provincia il compito di accertare la compatibilità dei Puc con le previsioni del Pup.

Tale competenza non è però sorretta da adeguate sanzioni in caso di inottemperanza da parte del Comune.

Ciò deriva dal fatto che la parte procedurale di adozione e di efficacia del Pup è rimessa, giusta la previsione di cui al 4° comma del citato art.20, al legislatore regionale, finora, come detto, rimasto inerte.

La conseguenza è che la previsione della normativa statale rischia di essere senza effetto se non si stabilisce un rapporto con le amministrazioni locali, quale quello previsto dal citato art.20, 4° comma, del decreto legislativo 267/2000.

In questo senso l'efficacia e la validità del Pup dipendono non solo dalla qualità della proposta di Piano ma anche e soprattutto dal grado di consenso e di accettazione da parte delle amministrazioni locali e delle Comunità montane interessate.

Il consenso sarà necessario acquisirlo soprattutto per quanto riguarda le previsioni di carattere sovracomunale ed infrastrutturale, quali quelle indicate ai punti 3, 6 e 7 dell'elenco delle materie del Pup, come sopra riportato.

Sarà necessario concentrare l'attenzione sulle procedure da adottarsi in modo da garantire che la partecipazione dei Comuni e delle Comunità montane non si esaurisca in una semplice ed estemporanea partecipazione ma preveda la possibilità di dar luogo ad un vero e proprio accordo politico-istituzionale, tale da garantire l'efficacia e, quindi, la validità delle previsioni del Pup.

Se si accede ad un "contenuto contrattato" del Pup, occorrerà porsi il problema della sua articolazione strutturale. Bisogna chiedersi se è possibile articolare il suo contenuto avendo come riferimento l'intera dimensione della Provincia oppure quella delle Comunità montane e dei Circondari di cui all'art. 21, comma 1, del decreto legislativo 267/2000.

Oppure ancora, quale ipotesi migliore, avendo come riferimento l'ipotesi delle due Province in corso di formazione ai sensi della legge regionale 4/97.

Una tale articolazione, pur non essendo prevista in normativa, si deve ritenere del tutto ammissibile e quindi proponibile in sede di confronto con i Comuni. Tanto più che il Protocollo d'intesa Regione-Provincia prevede che il Pup possa articolarsi per "settori d'intervento" ovvero per "progetti strategici su aree problema". Spetterà quindi al Pup scegliere quale sia l'articolazione strutturale più idonea non solo a rappresentare i problemi e le soluzioni che si propongono ma anche a consentire la loro rappresentazione secondo le prospettazioni istituzionali, oltre che territoriali, che verranno formulate dai Comuni e dalle Comunità montane.

ELEMENTI DI CRISI

1. Le linee del Piano metodologico economico: la metafora della "rete"

Il Piano metodologico economico, predisposto dalla Provincia di Sassari in vista del Pup, ricorre alla metafora della rete per descrivere la realtà attuale dei paesaggi urbani. Questa immagine, sebbene non consueta tra i giuristi, tuttavia è particolarmente esplicativa anche degli attuali assetti istituzionali. In più, l'ipotesi di un sistema istituzionale che si muova sulla linea della autonomia, della differenziazione e della pariordinazione piuttosto che su quella della dipendenza, della uniformità e della subordinazione combacia perfettamente col progetto di città territoriale enunciato dal Piano metodologico. Pare pertanto utile esporre sinteticamente l'idea generale delle istituzioni democratico-pluraliste organizzate in modo reticolare, per poi evidenziarne le applicazioni alla pianificazione in generale e, infine, ricavarne alcune conseguenze per quanto riguarda il Ptc-Pup in particolare.

2. Schemi e logiche dell'organizzazione gerarchica e della relazione pariordinata nei rapporti tra enti

Le istituzioni politiche e quelle amministrative tradizionalmente sono strutturate secondo uno schema gerarchico o piramidale: vi è un vertice, o un corpo centrale, deputato ad assumere le decisioni fondamentali, che devono essere eseguite e specificate da apparati periferici subordinati o comunque in qualche modo dipendenti. Questa organizzazione corrisponde all'idea, propria della tradizione illuministica dell'Europa continentale, secondo cui lo Stato deve essere organizzato razionalmente sulla base di un progetto globale di società da realizzare. E' uno Stato cartesiano, strutturato con geometrica precisione, nel quale vi è un centro dal quale si irradiano e sul quale convergono tutti i processi decisionali. Tutte le decisioni derivano, sono dedotte, dal progetto globale; tutte le attività sono conformi al piano statale di giusta strutturazione sociale. La razionalità del sistema è data dal progetto di società da realizzare, dall'ordine statale su cui si è costituita la struttura istituzionale. Non è possibile nessuna politica fuori dallo Stato e in contrasto con l'ordine statale. La sovranità dello Stato si esprime con la legge, alla quale sono subordinati gli apparati amministrativi e giudiziari. La strutturazione Stato-legicentrica è perciò necessariamente verticistica e gerarchica; i processi decisionali hanno un flusso lineare, dall'alto verso il basso. Lo schema procedimentale non cambia sensibilmente neppure se, secondo il principio democratico, si fa partire il processo decisionale dal basso, dalla base, invece che dal vertice; è sempre lineare, procede attraverso successive applicazioni-deduzioni di un piano, il cui artefice stavolta è il popolo e non l'autocrate. Tutte le istituzioni politiche e amministrative sono correlate col vertice da cui dipendono, hanno rapporti soltanto con esso, ne replicano le funzioni, le attività e i poteri.

La democrazia pluralista ha frantumato l'omogeneità politica dello Stato, ha fatto venir meno la possibilità di concepirlo come un progetto globale di società, cioè come un ordine sociale ed economico; ha detronizzato lo Stato-sovrano; ha smontato l'apparato statale in molti centri decisionali autonomi. L'organizzazione gerarchica è entrata in crisi ed è stata via via soppiantata da una struttura composta da molteplici centri decisionali più o meno autonomi e comunque non subordinati ad un vertice, né incaricati di riprodurre 'il centro' in 'periferia'.

La democrazia pluralista, sul piano organizzativo, è infatti incompatibile con un progetto globale di società e quindi con un unico centro di comando, dal quale le decisioni si irradiano su tutte le articolazioni dello Stato. Perciò l'organizzazione delle costituzioni democratico-pluraliste è senza un vertice, un ponte di comando; in esse non c'è alcun processo decisionale concentrato in un centro, in una istituzione. Non c'è più uno Stato-progetto di società da realizzare e quindi neppure un vertice unitario, legittimato democraticamente o no che sia, dal quale muovano i processi di unificazione politica o normativa, di costruzione di un ordine politico-sociale e di un ordinamento giuridico. In altri termini, la democrazia pluralista non tollera alcun verticismo autocratico (monista o dualista) e

neppure democratico-monista, che presuppongono sempre un centro - in basso o in alto (il popolo o l'autocrate) - politicamente omogeneo, in quanto fondato su un piano di strutturazione sociale, che perciò deve compiere la missione di difenderlo e di realizzarlo. Gli ordinamenti democratico-pluralisti non hanno una base, né un vertice. L'immagine che li esprime non è quella della piramide, dritta o rovesciata che sia, ma quella della rete: l'immagine cioè di una struttura che si compone di tanti nodi, che integrati fra loro, ciascuno per la sua parte, concorrono alla formazione delle decisioni del sistema. Il sistema è reticolare, è l'organizzazione di molteplici nodi che dialogano e interagiscono tra loro. E' una rete interattiva, dove l'influenza reciproca tra i nodi genera decisioni di tutto il sistema. E' un sistema i cui componenti sono accentuatamente interconnessi tra loro, cosicché tra essi vi sono relazioni di interazione e non di subordinazione; è un sistema non lineare, ma circolare; l'unità di questo sistema è processuale e non statica, è il risultato (delle relazioni interattive) della organizzazione reticolare e non il dato presupposto da questa e da cui questa deriva. Infatti, l'unità della democrazia pluralista non può essere un qualcosa che annulla il pluralismo, una sintesi della pluralità che riduce i più a uno che li comprende tutti; insomma non può essere una unità che vada oltre, che trascenda la divisione pluralistica; che quindi si affermi oltre, nonostante e contro le molte e diverse parti politiche.

Oggi pertanto non si possono più immaginare schemi organizzativi verticistici e gerarchizzati e che danno vita a un sistema lineare, coerente rispetto a premesse normativo-formali o politico-sostanziali; un sistema privo di aperture verso la dinamica e la strutturazione sociale, quindi impermeabile ai principi etici che offrono al pluralismo sociale e politico la possibilità dell'intesa attraverso l'interazione e la comunicazione.

I principi di cui si parla non sostituiscono il progetto di società del costituzionalismo illuminista. La dinamica della democrazia pluralista è incompatibile con l'idea totalizzante di un progetto che comprenda in se stesso ogni possibile direzione politica, con un programma rigido e globale. Tuttavia, c'è un piano, un progetto capace di esprimere una organizzazione costituzionale. E' piuttosto un piano elastico che deve essere costruito e sviluppato con l'interazione e il dialogo tra i molteplici e diversi soggetti sociali e politici; insomma è un programma aperto agli esiti, agli sviluppi incerti della democrazia pluralista; è l'insieme dei valori comuni che consente di costituire un ordine nella condizione democratico-pluralista, una organizzazione delle relazioni politiche e sociali in forma dialogica e comunicativa. L'unità realizzata dall'organizzazione costituzionale integrata sulla base di un progetto elastico, per principi, è processuale, dinamica: non solo perché è il risultato delle interrelazioni tra i nodi del sistema costituzionale, ma anche perché questo comunica con la società, cioè tra la struttura statale e quella sociale vi è una relazione interattiva. La razionalità è non (più) in un dato presupposto, in un progetto globale che contiene in sé ogni possibile sviluppo e che quindi pretende di essere soltanto attuato, ma è procedurale. La razionalità è prodotta da un procedimento di interazione sulla base di uno sfondo di valori condivisi. Questi fondano un progetto aperto agli esiti incerti della democrazia pluralista; un progetto quindi che deve essere (non applicato, ma) sviluppato, che viene attuato e modificato da tutte le istituzioni, cosicché ciascuna di esse per la sua parte, secondo il suo ruolo, arricchisce il piano. Il progetto dunque è non più dato (da un vertice, da un sovrano, ecc.), ma costruito da un sistema complesso.

3. Il fallimento dei processi programmatori a cascata

La programmazione è stata forse l'ultimo tentativo di rivincita della concezione illuministica dello Stato-progetto di società. Ma questo tentativo, fondato su un'idea divenuta ormai ideologia, è fallito. La programmazione è stata intesa come un processo decisionale "a cascata": gli atti generali di piano adottati dalla dall'ente sovraordinato (Stato o Regione), venivano poi specificati da conseguenti atti di programmazione dell'ente e o degli enti di livello inferiore (Regione o enti locali infraregionali) secondo uno schema decisionale classico di "subordinazione" e che comunque procedeva dall'alto verso il basso, cioè discendente. Il concorso degli enti 'periferici' dipendeva dal peso - in Sardegna piuttosto modesto - assegnato alla fase 'ascendente' del procedimento

programmatorio (dove comunque vi era spazio soltanto per un ruolo propositivo) e dalla larghezza delle 'maglie' delle previsioni del piano generale del livello di governo più elevato.

Questo modello era estremamente rigido, presupponeva, innanzitutto, una capacità di analisi e di previsione enormi nella fase precedente alla stesura del piano generale; in secondo luogo, una grande abilità di governo nella fase di gestione per poter guidare i processi economici e sociali nella direzione del piano; infine, la presenza in tutto il territorio di strutture locali omogenee (comprensori per quanto riguarda il territorio regionale) capaci di attuare la programmazione, in quanto modellate in base al piano.

La debolezza del progetto è stata resa evidente dal fallimento dei comprensori e dalla "rivincita" dei Comuni e delle Province. Questi enti, dotati di forte autonomia politica e fortemente radicati nel territorio, hanno dimostrato che non possono essere estromessi da nessun processo decisionale, né essere considerati semplici strumenti della programmazione regionale o statale. È apparsa dunque velleitaria l'idea governare dal centro secondo un progetto globale di sviluppo una realtà politica ed istituzionale complessa, la cui molteplicità non può essere espressa da una unica istituzione, né ricompresa in un progetto globale. L'unità e il progetto non possono essere dati (dall'esterno), ma vanno costruiti attraverso procedimenti dialogici capaci di integrare in un sistema la pluralità politica ed istituzionale, valorizzando così la diversità, senza rinunciare alla progettualità unitaria. L'unico progetto che può esistere è quello del sistema; l'unica pianificazione possibile è il risultato di un complesso di decisioni autonome di tutti gli enti esponenziali delle comunità presenti nel territorio. In definitiva, il piano non può essere più un dato posto dalla Regione - limitando adesso il discorso al territorio regionale - da cui discendono attraverso successive specificazioni i programmi dei Comuni e delle Province, ma il risultato di un procedimento che, pur muovendo da determinazioni della Regione, ritorna alla stessa Regione attraverso un movimento ascendente: il processo decisionale va dal Comune alla Regione passando per la Provincia. Sicché, la pianificazione regionale è una sintesi a posteriori dei programmi dei Comuni e della Provincia.

Si sviluppa così un modello di programmazione non più 'a cascata', ma circolare, dove tutti i livelli di governo programmano e gestiscono, determinano autonomamente gli interventi che loro stessi attuano e si rapportano tra loro in modo paritario ed in forma dialettica.

4. Riflessi di questa evoluzione sulla pianificazione territoriale di dimensione provinciale

La legislazione regionale della Sardegna non tiene conto in modo adeguato e completo del fallimento dell'esperienza della pianificazione. Nonostante il modello tradizionale sia stato lacerato in più punti, specie per quanto riguarda la pianificazione economica, tuttavia, non emerge una riforma dei procedimenti programmatori coerente con i nuovi assetti istituzionali che stanno emergendo. Del resto, la Regione sarda è rimasta sostanzialmente estranea al processo di costruzione di rapporti paritari e collaborativi tra le autonomie locali, che è stato innescato da leggi statali (legge 142/90, decreto legislativo 267/2000, legge 59/97, legge 127/1997, decreto legislativo 112/98...). I nuovi assetti istituzionali che vanno emergendo sono, se non corrispondenti, quantomeno compatibili con l'idea reticolare: in breve, sono tanto più vicini ad essa quanto più si allontanano dallo schema gerarchico tradizionale.

Per quanto riguarda in particolare la pianificazione territoriale (urbanistica, paesaggio, parchi e riserve), sono evidenti i segni della persistente logica del procedimento a 'cascata', della gerarchia e della subordinazione. Tuttavia, l'impianto della pianificazione è così evidentemente debole (anche perché comprende molteplici piani settoriali non coordinati fra loro) e astratto che i procedimenti decisionali circolari di governo del territorio finiscono per imporsi in via di fatto.

Dal punto di vista del Ptc-Pup, questa situazione presenta aspetti positivi e negativi. In generale, nonostante le apparenze, la legislazione regionale relativa alla pianificazione territoriale lascia, in fatto e in diritto, ampie possibilità di scelta al piano provinciale. Rispetto ai contenuti, occorrerà ad esempio analizzare i vincoli che derivano dai piani paesaggistici. Per quanto riguarda il procedimento di formazione, il rapporto con la Regione dovrebbe essere disciplinato dalla legge urbanistica sarda, nonostante il decreto legislativo 267/2000 preveda che il Piano territoriale di

coordinamento debba avere l'approvazione regionale. Infatti, la Regione non ha provveduto a dettare la disciplina del procedimento di formazione del Ptc e la legge statale non può incidere sulla legislazione regionale precedente, giacché la Sardegna ha competenza esclusiva nella materia urbanistica. Ma conviene concentrare l'attenzione su un aspetto, per così dire, strategico: il rapporto con i Comuni.

Il problema principale consiste nel fatto che il progetto della città territoriale presuppone o implica una rete istituzionale. La rete di città, in senso urbanistico, è necessariamente anche la rete delle istituzioni che governano le città. Questa non può che essere una rete di comuni. Essa però attualmente non esiste, in quanto la Regione, come si è detto precedentemente, non ha rinnovato in modo decisivo le procedure gerarchiche della pianificazione e soprattutto non ha ancora compiuto le scelte ordinamentali e funzionali che consentano la creazione di un sistema integrato delle autonomie locali sulla base del principio di sussidiarietà, ora assunto a principio di rango costituzionale. In conseguenza, il Piano provinciale deve non tanto inserirsi all'interno di un sistema di rapporti collaborativi tra i Comuni e tra questi e la Provincia, ma deve per certi versi costituirlo. Nei limiti che si vedranno tra poco, esso dunque può rappresentare lo strumento a disposizione dei Comuni e della Provincia per costruire una rete di relazioni con cui governare l'utilizzazione del territorio provinciale. In definitiva, secondo questo punto di vista, il Ptc-Pup deve mirare a costruire le procedure comunicative tra le autonomie infraregionali attraverso le quali tutti i soggetti ai quali spettano, con ruoli diversi, funzioni di governo concorrono all'organizzazione del territorio provinciale, vale a dire della città territoriale. L'obiettivo da raggiungere deve essere non solo quello di realizzare interventi comuni o comunque in forma associata sulla base di apposite intese, da realizzarsi con i molteplici strumenti convenzionali previsti dalla legislazione vigente, ma soprattutto l'integrazione tra le varie azioni realizzate sul territorio dai diversi enti competenti. Non si può prescindere da questa integrazione istituzionale se si vuole realizzare la città territoriale nella quale i servizi urbani non siano concentrati, ma diffusi su tutto il territorio, quindi - come scritto testualmente nel Piano metodologico economico - costruire una "rete di opportunità urbane alternative o complementari". L'integrazione evidentemente non può essere data o dedotta dal progetto della Provincia che si impone gerarchicamente sui piani comunali, ma può essere soltanto un risultato raggiunto col dialogo e la cooperazione sulla base delle indicazioni del piano provinciale. Insomma, essa può essere non un dato, ma il risultato di un procedimento circolare che va dalla provincia ai Comuni e da questi alla Provincia. Il piano provinciale deve essere innanzitutto matrice di piani, cioè deve fornire le conoscenze e le indicazioni alla pianificazione comunale. Sulla base di questa, la Provincia deve stabilire il programma degli interventi che essa stessa si propone di realizzare oppure che vanno attuati da più Comuni, secondo le procedure di coordinamento dettate dal piano urbanistico provinciale. In questo modo, in via sussidiaria e a posteriori, si stabilisce il concorso della Provincia, sotto il profilo urbanistico, alla costruzione dei vari sistemi (della viabilità e dei trasporti, delle reti tecnologiche di approvvigionamento idrico, ...), indicati dal Piano metodologico, cui più volte si è già fatto riferimento.

Come si vede, la pianificazione urbanistica provinciale dovrebbe essere un procedimento circolare articolato in due fasi fondamentali: a) quella della progettazione strategica o della determinazione della matrice dei piani urbanistici; b) quella dell'attuazione delle azioni che incidono sull'assetto del territorio provinciale. In questa seconda fase le determinazioni della Provincia intervengono dopo quelle comunali; sono rivolte a coordinare e a promuovere l'accordo dei Comuni sul cui territorio insistono le azioni progettate.

Il Pup che qui si tenta di delineare, dal punto di vista giuridico-istituzionale, è essenzialmente procedimentale, quindi contiene una normativa che attiene, piuttosto che alla disciplina sostanziale, al modo in cui le varie istituzioni di governo del territorio provinciale dialogano e si accordano sui progetti di trasformazione di questo territorio. I procedimenti sono circolari, conformi ad una organizzazione reticolare dello spazio e delle istituzioni provinciali. In conseguenza è un piano non statico, ma in continuo movimento, dato che le determinazioni di ciascun nodo della rete incidono su tutto il sistema, inducendo l'adeguamento dei progetti degli altri nodi.

Del resto, il piano provinciale non può certo fornire soluzioni di carattere istituzionale: da una parte, la Provincia non possiede le competenze giuridiche adeguate per incidere sulle istituzioni comunali; dall'altra parte, replicare su scala provinciale la struttura dei piani regionali significherebbe continuare a battere le strade della pianificazione gerarchica, che come si è detto, non portano ad alcun apprezzabile risultato. In ogni caso sarebbe un proposito velleitario. Piuttosto, siccome al riguardo non c'è legislazione regionale, il Ptc-Pup può costruire abbastanza liberamente il proprio procedimento di formazione e i suoi rapporti con la pianificazione comunale. In questo modo, potrebbe contribuire in misura assai rilevante a connotare le relazioni tra i Comuni e tra questi e la Provincia relativamente alla pianificazione territoriale e urbanistica. Con adeguati procedimenti dunque si potrebbe giungere alla realizzazione di una rete di pianificazione territoriale, i cui nodi sono i Comuni e la Provincia, capace di integrare e coordinare i molteplici interventi sul territorio provinciale.

SOLUZIONI

Venendo a tracciare qualche ipotesi di soluzione, occorre distinguere tre ordini di strumenti cui il Ptc-Pup dovrà fare ricorso:

a) strumenti di tipo conoscitivo: essi costituiscono il presupposto per l'esercizio dei poteri sia prescrittivi che arbitrali, e costituiscono, prevalentemente, espressione di discrezionalità tecnica e consistono essenzialmente in descrizioni (delle reti comunicative, del sistema ambientale e delle sue invarianti, delle reti dei servizi - a rete e alle persone -, del sistema economico e del turismo secondo la quadripartizione proposta nel Quadro metodologico);

b) strumenti prescrittivi, costituiti da norme prescrittive espressione di poteri pianificatori e decisionali espressamente riconosciuti come tali in capo alla Provincia. Il sistema delle invarianti dovrà, per esempio, essere tradotto, ove possibile, in norme prescrittive. E' quasi inutile aggiungere, tuttavia, che, per essere coerenti con il terzo ordine di strumenti, il Ptc-Pup dovrà ridurre al minimo il ricorso a tali strumenti (in senso quantitativo, non qualitativo) e, per quanto possibile, dovrà configurare in senso procedimentale e relazionale orizzontale anche i poteri che l'ordinamento consente di configurare come prescrittivi;

c) strumenti procedimentali, espressione di una funzione arbitrale e di rappresentanza del sistema territoriale coeso assunta dalla Provincia con il modello pianificatorio che si sta dando. E' la procedura, in questo caso, ad assumere carattere prescrittivo, mentre l'adesione alla procedura ha carattere facoltativo o contrattuale; una volta che vi sia adesione alla procedura essa diviene però prescrittiva, come prescrittivo è il risultato del procedimento.

Per concretizzare con esempi questo discorso altrimenti puramente teorico, si può offrire un quadro - meramente ipotetico ma tutt'altro che irrealistico - di questo tipo di strumenti, nella loro forma normativa. Si veda il sistema delle seguenti proposizioni normative, con le quali si possono dettare prescrizioni meramente procedimentali anche nel campo della pianificazione urbanistica che non è di stretta competenza provinciale e, nel contempo, si riconosce carattere non immediatamente prescrittivo a talune funzioni programmatiche proprie della Provincia ed altrimenti autoritative:

1. la zonizzazione delle zone di confine tra due Comuni deve essere approvata da entrambi gli enti ed essere coerente con il Ptc-Pup;
2. per i Comuni con conurbazioni consolidate e riconosciute come tali nel Ptc-Pup (Sorso-Sennori, Olbia-Golfo Aranci ecc.) tutte le zone finitime che hanno la stessa destinazione urbanistica devono essere coerenti e concordate;
3. le pianificazioni strutturali in sede di Puc devono essere concordate tra i vari Comuni interessati secondo la direttrice aree costiere - aree interne mediante appositi accordi di pianificazione promossi dalla Provincia;
4. la localizzazione dei servizi a rete avviene secondo bacini di utenza definiti mediante accordi di pianificazione promossi dalla Provincia;
5. il Ptc-Pup determina la soglia delle dotazioni di servizi (sia per volumetria che per estensione) per zone territoriali anche interne a ciascun Comune;

6. la Provincia, per quanto attiene l'esercizio di poteri pianificatori di propria spettanza, eserciterà il proprio potere sostitutivo ove gli enti interessati non deliberino l'accordo di pianificazione di cui ai precedenti articoli entro sei mesi dall'entrata in vigore del Pup-Ptc;
7. gli accordi di pianificazione deliberati a norma degli articoli precedenti costituiscono parte integrante dei Puc ;
8. (in mancanza di una norma legislativa regionale che renda obbligatorio per i Comuni l'adeguamento al Ptc-Pup) i Comuni della Provincia di Sassari sottoscrivono una convenzione pubblicistica, previa deliberazione dei rispettivi Consigli su proposta conforme del Sindaco e della Giunta, con la quale riconoscono i poteri sostitutivi della Provincia in tutti i casi diversi da quelli previsti all'art. 6 e si impegnano ad adeguare il proprio Puc alle prescrizioni e alle procedure di cui al Ptc-Pup;
9. la Provincia metterà a disposizione il proprio staff tecnico e la propria struttura organizzativa per consentire, d'intesa con i Comuni interessati, l'adeguamento dei rispettivi Puc alle previsioni del Ptc-Pup.

**Piano urbanistico provinciale
Piano territoriale di coordinamento**

GEOGRAFIA GIURIDICO ISTITUZIONALE

Disciplina procedimentale del piano

Area economico-giuridica

Contributo relativo alla fase:		
Conoscenza di sfondo	Processi di crisi	Ipotesi di soluzione
		X

Nome file
GE-gi-5

1. Premessa.

Viene in primo luogo confermata la semplificazione dei rapporti tra Piano urbanistico provinciale e Piano territoriale di coordinamento, nel senso che si assume che Ptc e Pup rappresentino uno stesso strumento.

Una linea promettente di lavoro va configurandosi sulle funzioni e il ruolo che il Ptc potrebbe assumere rispetto al quadro complessivo degli strumenti di pianificazione.

Un elemento di forte fluidità della situazione è offerto infatti dal processo di attuazione delle due leggi Bassanini, la 59/97 e la 127/97, e dal decreto legislativo 112/98 di prima attuazione della legge 59.

Le novità introdotte dall'articolo 57 del decreto legge 112/98 in attuazione della legge Bassanini, aprono una nuova prospettiva relativamente al contenuto ed alla funzione del Ptc. Esso, infatti, potrà assumere - a seguito di specifica legge regionale - i contenuti e la valenza dei Piani interessanti le materie di:

- protezione della natura;
- tutela dell'ambiente;
- tutela delle acque e della difesa del suolo;
- tutela delle bellezze naturali.

Anche in assenza di una legge regionale di cui all'art. 57 del decreto legislativo 112/98, la Provincia, mediante il Pup, potrebbe proporre alla Regione:

- un'ipotesi di pianificazione territoriale paesistica volta a colmare il vuoto normativo venutosi a creare a seguito dell'annullamento dei piani territoriali paesistici. Essa potrebbe essere recepita nelle forme e procedure di cui all'articolo 11, 1° comma, della legge regionale 45/89;
- un'ipotesi di pianificazione dei bacini idrografici che potrebbe configurarsi, in forma più incisiva rispetto alle esperienze di predisposizione dei primi piani stralcio, come azione partecipativa, integrativa e/o coordinatrice delle funzioni regionali in materia di difesa del suolo, ai sensi dell'articolo 11 della legge 183/89;
- un'ipotesi di coordinamento delle possibili pianificazioni delle aree protette ex lege regionale 31/89, individuate nel territorio provinciale;
- un'ipotesi di programmazione e pianificazione delle attività di previsione e degli interventi di prevenzione dei rischi e delle emergenze ad essa recentemente attribuite in materia di protezione civile dal decreto legislativo 112/98.
- Inoltre, ai sensi e per gli effetti di cui alla recente normativa intervenuta in tali ambiti:
- un'ipotesi di pianificazione urbanistica-commerciale del territorio provinciale, in attuazione di quanto stabilito dal decreto legislativo 114/98;
- un'ipotesi di pianificazione delle zone interessate da stabilimenti a "rischio di incidente rilevante", ai sensi e per gli effetti di cui al decreto legislativo 334/99 e all'art. 3 del decreto ministeriale 9.5.2001.

Tutte queste potenzialità potrebbero trovare una loro legittimazione nei confronti dell'Amministrazione regionale mediante un atto aggiuntivo al Protocollo d'Intesa Regione-Provincia stipulato per la redazione del Piano provinciale.

In tal modo si avrebbe titolo non tanto e non solo per effettuare gli studi di pianificazione relativi, ma anche per proporli al confronto con gli Enti locali e con gli uffici statali competenti.

L'ulteriore novità introdotta dall'articolo 57 del decreto legge 112/98 è rappresentata dalla innovativa procedura di confronto con i soggetti statali che hanno competenza nelle materie sopraindicate e con le quali si deve raggiungere una qualche forma d'intesa perché le ipotesi di pianificazione possano costituire integrazione e/o modificazione dei relativi piani di settore nazionali e regionali.

Tale disposizione normativa può costituire valida ragione e motivo di confronto con tutti i soggetti interessati alla pianificazione di quel particolare settore.

La soluzione più praticabile, al momento, appare dunque quella di integrare al Piano provinciale parte dei contenuti propri del Ptp.

In particolare, la possibilità di integrare al Piano provinciale parte dei contenuti propri del Ptp consentirebbe anche di rimediare alle discrasie e contraddizioni rilevate dai Comuni in sede di redazione dei Puc in adeguamento ai Ptp che, adottati nel 1993, (e successivamente annullati a seguito dei ricorsi presentati al Presidente della Repubblica e al Tar della Sardegna), si sono rivelati lacunosi ed inefficaci.

Il Piano potrà essere proposto alla Regione quale Piano territoriale paesistico di cui agli articoli 10, 10 bis ed 11 della legge regionale 45/89, da adottarsi con le procedure di cui al citato articolo 11 della stessa.

Il procedimento di integrazione è evidentemente quello disciplinato dalla stessa legge, nel senso che le precondizioni di procedibilità sono rappresentate, anzitutto, da un positivo assenso della Giunta regionale ad una richiesta formulata dalla Provincia ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge regionale 45/89.

Tuttavia, anche nelle fasi interlocutorie o di definizione di questa procedura, si potrebbe - con un apposito accordo tra la Regione e la Provincia, integrativo del Protocollo d'Intesa stipulato per la predisposizione del Piano urbanistico provinciale - far assumere al Piano efficacia di Ptp.

In tale prospettiva, la Giunta regionale si dovrebbe impegnare a sottoporre all'approvazione del Consiglio i contenuti di Piano paesistico insiti nel Piano urbanistico provinciale, sicché, le parti di questo Piano aventi valenza paesistica, diventano proposte di Piano territoriale paesistico. Il contenuto di queste proposte potrà, ulteriormente, essere definito mediante le procedure di campo stabilite per il coordinamento degli interventi sul territorio provinciale. Le stesse procedure potranno essere utilizzate per stabilire le misure di attuazione e di recepimento del Piano.

L'esplorazione degli aspetti giuridico istituzionali riguardanti il rapporto tra Ptc e Piani urbanistici comunali ha consentito di individuare un'altra interessante linea di lavoro che tiene conto del passaggio da un modello gerarchico dei rapporti istituzionali ad un modello di rapporti orizzontali cooperativi che si prestano ad uno schema interpretativo reticolare (la metafora della "rete").

Si sviluppa così un modello di programmazione non più "a cascata", ma circolare, dove tutti i livelli di governo programmano e gestiscono, determinano autonomamente gli interventi che loro stessi attuano e si rapportano tra loro in modo paritario ed in forma dialettica.

La legislazione regionale della Sardegna non tiene conto in modo adeguato e completo del fallimento dell'esperienza della pianificazione. Nonostante il modello tradizionale sia stato lacerato in più punti, specie per quanto riguarda la pianificazione economica, tuttavia, non emerge una riforma dei procedimenti programmatori coerente con i nuovi assetti istituzionali che stanno emergendo. Del resto, la Regione sarda è rimasta ai margini del processo di costruzione di rapporti paritari e collaborativi tra le autonomie locali, che è stato innescato da leggi statali (legge 142/90 e il successivo decreto legislativo 267/2000, la legge 59/9, la legge 127/97...).

I nuovi assetti istituzionali che vanno emergendo sono, se non corrispondenti, quantomeno compatibili con l'idea reticolare: in breve, sono tanto più vicini ad essa quanto più si allontanano dallo schema gerarchico tradizionale.

Per quanto riguarda in particolare la pianificazione territoriale (urbanistica, paesaggio, parchi e riserve), sono evidenti i segni della persistente logica del procedimento a "cascata", della gerarchia e della subordinazione.

Tuttavia, l'impianto della pianificazione è così evidentemente debole (anche perché comprende molteplici piani settoriali non coordinati fra loro) e astratto che i procedimenti decisionali circolari di governo del territorio finiscono per imporsi in via di fatto.

Dal punto di vista del Ptc, questa situazione presenta aspetti positivi e negativi. Ma conviene concentrare l'attenzione su un aspetto, per così dire, strategico: il rapporto con i Comuni.

Il problema principale consiste nel fatto che il progetto della città territoriale presuppone o implica una rete istituzionale. La rete di città, in senso urbanistico, è necessariamente anche la rete delle istituzioni che governano le città. Questa non può che essere una rete di Comuni. Essa però attualmente non esiste, in quanto la Regione, come si è detto precedentemente, non ha rinnovato in modo decisivo le procedure gerarchiche della pianificazione e soprattutto non ha ancora compiuto

le scelte ordinamentali e funzionali che consentano la creazione di un sistema integrato delle autonomie locali sulla base del principio di sussidiarietà, ora assunto a principio di rango costituzionale.

Di conseguenza, il Piano provinciale deve non tanto inserirsi all'interno di un sistema di rapporti collaborativi tra i Comuni e tra questi e la Provincia, ma deve, per certi, versi costituirlo.

Nei limiti che si vedranno tra poco, esso dunque può rappresentare lo strumento a disposizione dei Comuni e della Provincia per costruire una rete di relazioni con cui governare l'utilizzazione del territorio provinciale. In definitiva, secondo questo punto di vista, il Ptc deve mirare a costruire le procedure comunicative tra le autonomie infraregionali attraverso le quali tutti i soggetti ai quali spettano, con ruoli diversi, funzioni di governo concorrono all'organizzazione del territorio provinciale, vale a dire della città territoriale.

L'obiettivo da raggiungere deve essere non solo quello di realizzare interventi comuni o comunque in forma associata sulla base di apposite intese, da realizzarsi con i molteplici strumenti convenzionali previsti dalla legislazione vigente, ma soprattutto l'integrazione tra le varie azioni realizzate sul territorio dai diversi enti competenti.

Non si può prescindere da questa integrazione istituzionale se si vuole realizzare la città territoriale nella quale i servizi urbani non siano concentrati, ma diffusi su tutto il territorio, quindi - come scritto testualmente nel Piano metodologico economico - costruire una "rete di opportunità urbane alternative o complementari". L'integrazione evidentemente non può essere data o dedotta dal progetto della Provincia che si impone gerarchicamente sui Piani comunali, ma può essere soltanto un risultato raggiunto col dialogo e la cooperazione sulla base delle indicazioni del Piano provinciale. Insomma, essa può essere non un dato, ma il risultato di un procedimento circolare che va dalla Provincia ai Comuni e da questi alla Provincia.

Il Piano provinciale deve essere innanzitutto matrice di piani, cioè deve fornire le conoscenze e le indicazioni alla pianificazione comunale. Sulla base di questa, la Provincia deve stabilire il programma degli interventi che essa stessa si propone di realizzare oppure che vanno attuati da più comuni, secondo le procedure di coordinamento dettate dal Piano urbanistico provinciale. In questo modo, in via sussidiaria e a posteriori, si stabilisce il concorso della Provincia, sotto il profilo urbanistico, alla costruzione dei vari sistemi (della viabilità e dei trasporti, delle reti tecnologiche di approvvigionamento idrico, ...), indicati dal Piano.

Il Ptc che qui si tenta di delineare, dal punto di vista giuridico-istituzionale, è essenzialmente procedimentale, quindi contiene una normativa che attiene, piuttosto che alla disciplina sostanziale, al modo in cui le varie istituzioni di governo del territorio provinciale dialogano e si accordano sui progetti di trasformazione di questo territorio.

I procedimenti sono circolari, conformi ad una organizzazione reticolare dello spazio e delle istituzioni provinciali. In conseguenza è un Piano non statico, ma in continuo movimento, dato che le determinazioni di ciascun nodo della rete incidono su tutto il sistema, inducendo l'adeguamento dei progetti degli altri nodi.

Del resto, il Piano provinciale non può certo fornire soluzioni di carattere istituzionale: da una parte, la Provincia non possiede le competenze giuridiche adeguate per incidere sulle istituzioni comunali; dall'altra parte, replicare su scala provinciale la struttura dei piani regionali significherebbe continuare a battere le strade della pianificazione gerarchica, che come si è detto, non portano ad alcun apprezzabile risultato. Piuttosto, siccome al riguardo non c'è legislazione regionale, il Ptc può costruire abbastanza liberamente il proprio procedimento di formazione e i suoi rapporti con la pianificazione comunale. In questo modo, potrebbe contribuire in misura assai rilevante a connotare le relazioni tra i Comuni e tra questi e la Provincia, relativamente alla pianificazione territoriale e urbanistica.

Con adeguati procedimenti, dunque, si potrebbe giungere alla realizzazione di una rete di pianificazione territoriale, i cui nodi sono i Comuni e la Provincia, capace di integrare e coordinare i molteplici interventi sul territorio provinciale.

Una terza linea di lavoro riguarda infine l'assunzione del Ptc come quadro di riferimento per la programmazione dello sviluppo del territorio provinciale. Potrebbe in tal senso configurarsi come lo strumento - d'intesa con la Regione - per gestire le risorse aggiuntive di fonte europea - con tutta probabilità le uniche programmabili per il quinquennio 2000-2006, - cioè lo strumento per impostare i programmi e controllarne la coerenza territoriale. Un ruolo che in prospettiva può materializzarsi attraverso figure operative ad *hoc* che si potrebbero concretizzare mediante l'integrazione, nella struttura della Provincia, di una sorta di Agenzia per lo sviluppo in ambito locale dei programmi europei.

Come è stato già sottolineato, l'attività ha evidenziato il problema di trovare una collocazione al Piano provinciale nel contesto degli strumenti di pianificazione territoriale esistenti in Sardegna. La legislazione (la legge regionale 45/89 e il decreto legislativo 267/2000) dispone riguardo al contenuto del Piano provinciale, ma non ne prevede il valore rispetto agli altri strumenti di pianificazione, né il procedimento di formazione. In più, essa è improntata ad una logica gerarchica, non più idonea in generale a governare i processi di trasformazione del territorio, né in particolare ad una organizzazione reticolare del territorio della Provincia.

Si è pensato di risolvere la questione in termini convenzionali e procedurali.

Si propone infatti una integrazione del Protocollo di Intesa che determini, da una parte, l'inserimento della Provincia in alcuni importanti procedimenti decisionali di pianificazione regionale e, dall'altra parte, il coinvolgimento dei Comuni, secondo una procedura che assicuri efficacia alle previsioni del Piano provinciale.

Questo Piano non contiene un progetto globale di assetto territoriale sovraordinato gerarchicamente, che si presta solamente ad essere eseguito. E' piuttosto un complesso, molto articolato, di regole procedurali per assumere le decisioni relative allo sviluppo di ambiti territoriali, denominati campi. E' dunque un Piano procedimentale piuttosto che prescrittivo. Sicché l'efficacia di queste regole dipende fondamentalmente dall'adesione, in quanto sono fondate su valori condivisi. Tuttavia bisogna assicurare che esse valgano per tutti, quindi, in primo luogo, che nessuno si sottragga al procedimento decisionale di cui è parte e quindi all'onere del dialogo e del confronto con gli altri soggetti ed interessi coinvolti; in secondo luogo, che le decisioni così assunte impegnino tutti i partecipanti alla procedura.

Lo studio di questi aspetti ha portato all'elaborazione di un dispositivo giuridico articolato sull'Accordo generale di coordinamento, momento fondamentale che innesca il processo, e sugli accordi di campo, figura giuridica attraverso cui i differenti soggetti territoriali -assumendo il procedimento di campo come procedura di base del Piano- concordano le regole di gestione delle forme e dei processi territoriali nei campi di problemi e di potenzialità del rapporto tra popolazione e risorse.

In riferimento alla gestione-attuazione del Piano, la dimensione spaziale, l'insieme delle conoscenze, le procedure di formazione degli accordi di campo, sono stati immaginati ed elaborati tenendo conto della prospettiva di articolazione del territorio in due ambiti provinciali. Pertanto, il Piano si offre sia come base informativa territoriale di sfondo anche per i nuovi ambiti provinciali, sia come processo di cooperazione territoriale necessario ad affrontare i problemi di crisi che investono complessivamente il settentrione dell'isola, prevedendo la possibilità di procedure di pianificazione interprovinciali.

D'altra parte, il problema della articolazione del Piano o della sua adeguatezza in relazione ai nuovi assetti della Provincia viene risolto nell'ambito della struttura stessa del Piano, di tipo autoorganizzativo.

Infatti, il Piano fornisce: un sistema strutturato di conoscenze e di processi per l'aggiornamento e l'adeguamento di tali conoscenze; un dispositivo spaziale e giuridico che diventa effettivo, nelle delimitazioni e nei contenuti, solo nella fase di gestione del Piano, attraverso l'accordo dei soggetti; un primo insieme di regole di base per la conservazione del patrimonio ambientale-storico che non ha carattere prescrittivo ma esemplificativo e che viene definito attraverso l'approfondimento conoscitivo al momento del procedimento di campo.

Stante la struttura autoorganizzativa del Piano, saranno i soggetti interessati, a seconda dei tempi che richiederà il processo di costituzione delle nuove Province, a stabilire che vi sia un unico accordo generale di coordinamento ovvero tanti accordi quanti saranno gli enti provinciali interessati al territorio attualmente compreso nella Provincia di Sassari.

Ciò ha condotto alla elaborazione di una Normativa di coordinamento degli usi e delle procedure, di cui si riportano alcuni estratti nel capitolo che segue.

2. Normativa di coordinamento degli usi e delle procedure

Norme generali di coordinamento

Articolo 1 - Dispositivo spaziale del Piano urbanistico provinciale

Il Piano urbanistico provinciale si articola in Ecologie elementari e complesse, in Sistemi di organizzazione spaziale e in Campi del Progetto ambientale.

1. Le Ecologie costituiscono la rappresentazione sistematica del complesso dei valori storico-ambientali ai quali il Piano riconosce rilevanza.
2. I Sistemi di organizzazione dello spazio rappresentano il quadro delle condizioni di infrastrutturazione e delle linee guida della gestione dei servizi nel territorio.
3. I Campi del progetto ambientale costituiscono l'ambito dei processi di interazione e di cooperazione per la gestione del territorio tra i diversi soggetti interessati.
4. L'attuazione del Piano si effettua mediante procedimenti di campo tra tutti i soggetti interessati, secondo le modalità indicate nella presente normativa e nell'Accordo Generale di coordinamento sottoscritto dai Comuni e dagli altri Enti interessati.

Articolo 2 - Procedure di integrazione del Piano urbanistico provinciale

5. Il Piano urbanistico provinciale viene proposto alla Regione Autonoma della Sardegna, nelle forme previste nell'Atto aggiuntivo allegato, quale Piano territoriale paesistico di cui agli articoli 10, 10bis ed 11 della legge regionale 45 del 22 dicembre 1989, da adottarsi con le procedure di cui al citato articolo 11 della legge regionale 45/89.
6. Il Piano urbanistico provinciale viene altresì proposto alla Regione Autonoma della Sardegna, quale Direttiva ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 45 del 22 dicembre 1989, da adottarsi ai sensi dell'articolo 5 della citata legge regionale 45/89.
7. Il Piano urbanistico provinciale viene, inoltre, proposto alla Regione Autonoma della Sardegna quale quadro di riferimento nella procedura di verifica per la valutazione di impatto ambientale di cui all'articolo 31 della legge regionale 1 del 18 gennaio 1999.

Articolo 3 - Modalità di coordinamento con i Comuni

8. Ciascun Comune provvede ad adeguare le previsioni del Piano urbanistico comunale a quanto previsto dal Piano urbanistico provinciale coordinando la propria attività di redazione del Piano urbanistico comunale con quella dei Comuni individuati dallo stesso Piano urbanistico provinciale in quanto compresi nella medesima ecologia o nel medesimo campo, secondo i procedimenti di campo indicati nella presente normativa e nell'Accordo generale di coordinamento.
9. I Comuni non firmatari dell'Accordo generale di coordinamento possono comunque stipulare con la Provincia e gli altri Comuni interessati un Accordo di pianificazione che regolamenti le parti di territorio di comune interesse in coerenza con le previsioni del Piano urbanistico provinciale.
10. Qualora lo si ritenga necessario, in coerenza con le previsioni del Piano urbanistico provinciale, si darà corso alla redazione di apposito Piano urbanistico intercomunale di cui all'articolo 3, 2° comma, lettera b, numero 2 della legge regionale 45 del 22 dicembre 1989.

Articolo 4 - Modalità di adeguamento dei Piani urbanistici comunali

11. I Comuni non firmatari dell'Accordo generale di coordinamento sono comunque tenuti ad adeguare le previsioni del proprio Piano urbanistico comunale, sia in sede di adozione-approvazione che di variante, alle disposizioni del Piano urbanistico provinciale e, in particolare, alle norme di coordinamento di cui al Titolo II e al Titolo III della presente normativa.

12. Ciascuno di essi può concordare con la Provincia le indicazioni cui dovrà attenersi nella redazione del progetto di Piano urbanistico comunale o della sua variante, in coerenza con le previsioni del Piano urbanistico provinciale.

Articolo 5 – Sistema informativo territoriale. Modalità di comunicazione e leale collaborazione

13. La Provincia costituisce il Sistema informativo territoriale finalizzato all'attuazione e alla gestione del Piano urbanistico provinciale e al servizio dell'attività di pianificazione comunale.
14. Al fine di consentire alla Provincia di esercitare le funzioni di coordinamento della pianificazione previste dal Piano urbanistico provinciale e di attivare gli opportuni procedimenti di campo, tutti i Comuni trasmettono regolarmente alla Provincia, prima e successivamente alla loro adozione, le bozze dei Piani urbanistici comunali e delle loro varianti.
15. L'Amministrazione provinciale si impegna a fornire ai Comuni i servizi di assistenza e supporto tecnico per la redazione dei Piani urbanistici comunali.

Norme di coordinamento degli usi del territorio

Articolo 6 - Ecologie complesse

6.1 - Capo Marargiu

La componente complessa di Capo Marargiu comprende la fascia costiera che va da Punta Tangone sino all'insediamento urbano di Alghero, con un primo tratto costituito da un versante a falesia, che in alcuni punti, come a Monte Mannu, raggiunge altitudini di 800 m sul livello del mare.

E' interessata da un insieme di processi, tra i quali si riconosce una particolare rilevanza – in quanto essenziale alla natura e alla storia del territorio – al processo di formazione delle comunità biologiche, vegetali e animali, che configurano situazioni dotate di singolarità e varietà e che, per la marginalità territoriale di tali situazioni, che non coinvolgono strette relazioni con altri sistemi territoriali, sono particolarmente vulnerabili per le difficoltà oggettive di una gestione diretta e costante.

La qualità e la sensibilità della componente complessa di Capo Marargiu è tale da richiamare una gestione del territorio che coinvolga tali situazioni in processi di relazione con le altre componenti complesse ai fini di una attuazione dell'osservazione e della fruizione.

La componente complessa di Capo Marargiu comprende le seguenti componenti elementari: Scogliera di Poglina, Scogliera di Monte Fogheras, Spiaggia dei Piccioni, Costa alta di Badde Pessighe, Litorale sommerso della costa di Capo Marargiu.

6.2 – (.....)

Articolo 7 – Ecologie elementari

7.1 - Scogliera di Poglina (1.1)

1. Comprende il litorale roccioso situato tra la scogliera di Monte Fogheras e la città di Alghero sino a Cala Grecas, il cui limite interno è rilevato con l'esposizione del versante verso il mare derivato dalla linea spartiacque. La costa è articolata in falesie con vegetazione rupicola alofila. La ripidità della costa emersa non trova riscontro nel fondale prospiciente interessato invece da debole pendenza, con piattaforme di abrasione e blocchi franati. Il differente grado di resistenza meccanica ha provocato numerose spaccature nella struttura rocciosa.

2. La scogliera presenta strette relazioni con l'area marina antistante.

Tipo d'uso: A

Processi d'uso compatibili: Aa, Ab, Ad

Articolo 8 - Sistemi di organizzazione dello spazio

- Sistema dell'approvvigionamento idrico

Gli elementi conoscitivi del sistema idrico della provincia di Sassari sono stati desunti dal Piano acque, dal Piano generale di risanamento delle acque, dal Piano regolatore generale degli acquedotti e dai dati forniti dall'Esaf.

Per quanto riguarda le risorse i dati del Pa sono stati disattesi dai bassi deflussi degli ultimi anni che hanno determinato una situazione di grave deficit culminata nella dichiarazione dello stato di emergenza idrica e nella nomina di un Commissario straordinario. Con le ordinanze numeri 113 - 127 del 5.12.1998 del Commissario straordinario sono stati ricalcolati i bacini e fissati i nuovi limiti di erogabilità dagli invasi in base ai quali i singoli enti gestori dovranno programmare annualmente i volumi di risorsa idrica. Tenendo conto della persistenza del periodo secco appare evidente come il fenomeno siccitoso risulti drammatico e imponga una attento riesame delle risorse disponibili e una programmazione che, oltre a tutelare le risorse strategiche, valorizzi le risorse non convenzionali, il risparmio idrico e la riduzione delle perdite.

La situazione delle risorse nella provincia di Sassari mostra che:

- l'approvvigionamento avviene per il 90% da invasi;
- il contributo di pozzi e sorgenti risulta, marginale essendo pari all'10% del volume globale;
- più del 50 % dei fabbisogni sono coperti dal Coghinas e dal Liscia; con il completamento del potabilizzatore di Casteldoria in grado di trattare 24 Mmc di acqua all'anno e la condotta di acqua grezza dall'acquedotto del Coghinas al potabilizzatore di Alghero, per una potenzialità di 10 Mmc; risulta evidente come, nell'immediato futuro, il Coghinas andrà a coprire più del 50% del fabbisogno idropotabile dell'intera provincia. E' quindi il Coghinas la vera risorsa strategica, stante anche il fatto che, grazie suo enorme bacino imbrifero, non ha sofferto, a differenza di altri bacini minori, degli eventi siccitosi degli ultimi anni.

Dall'analisi del sistema acquedottistico si ricava come uno dei principali motivi dell'attuale situazione di crisi risieda nel fatto che gli invasi esistenti sono nati generalmente per scopi produttivi, in particolare irrigui; successivamente la Regione ha imposto agli enti gestori la presa per usi idropotabili, dichiarati dalla legge 36/94 prioritari rispetto agli usi produttivi.

Nel caso del Coghinas le esigenze idropotabili non interferiscono con la produzione di energia elettrica perché tale produzione è limitata alla copertura dei picchi di fabbisogno. Diversamente, per gli altri invasi ad uso irriguo, si è manifestata la fragilità del sistema di captazione, accumulo e distribuzione delle risorse rispetto alle variazioni del regime pluviometrico determinando un crollo dell'approvvigionamento per l'irrigazione; ciò è stato determinato anche da altre ragioni:

- il prolungarsi del periodo di siccità che ha determinato, tra l'altro, un aumento dei consumi idrici per via delle elevate temperature;
- l'estendersi delle colture irrigue;
- i tempi necessari a realizzare nuove traverse a uso irriguo, dilatati ulteriormente a causa delle ridotte strutture tecniche dei consorzi irrigui (in tal senso è da considerare favorevole la fusione dei piccoli consorzi).

In un recente studio, è stato stimato che la minore disponibilità idrica determinerà una riduzione della superficie irrigata da 8.000 ha a 2.000 ha con un danno di 32 miliardi e la perdita di 270.000 giornate lavorative. La situazione appare ancora più critica se si considerano i limiti all'erogazione lorda dai bacini previsti dalle ordinanze sopra indicate, che riducono ulteriormente il margine di risorsa disponibile per l'irrigazione.

Per quanto riguarda la qualità, l'esame dei campi dell'acqua superficiale ha rivelato una situazione insufficiente con acque generalmente eutrofiche che, quindi, richiedono pesanti interventi di potabilizzazione per rientrare negli standard di legge.

In definitiva la risorsa acqua presenta sia un problema di quantità nel soddisfacimento integrale dei bisogni, idropotabili e produttivi, sia un problema di qualità compatibile con l'uso.

Sulla base di tali scenari, del decreto legislativo 152/99, nuovo testo unico sulle acque, della programmazione negoziata, dell'esame di coerenza con i documenti programmatori della Provincia (come quello relativo alla programmazione dei fondi strutturali 2000-2006) e del contributo partecipativo dei soggetti territoriali, sono state individuate le linee guida per il sistema idrico che in generale sono da leggere contestualmente alle linee guida per il sistema fognario-depurativo e alle linee guida delle ecologie fluviali e lacustri. Alcune di queste linee, non sono negoziabili in sede di accordo di campo, in quanto sono la trasposizione di principi generali o di normative molto rigide; altre, invece, costituendo possibilità alternative o complementari, possono essere oggetto di concertazione in sede di accordo di campo sempre nella prospettiva del progetto ambientale. In particolare, sono assolutamente irrinunciabili i seguenti punti:

- utilizzo della risorsa per il consumo umano è prioritario;
- uso sostenibile e durevole della risorsa improntato alla riduzione del fabbisogno;
- riconoscimento del ruolo strategico della risorsa nello sviluppo socioeconomico.

Su tali basi indichiamo le linee guida relative a diversi aspetti del problema.

Linee guida per le fonti di approvvigionamento idropotabile

Selezione fonti

- requisito base da ricercare nella scelta delle fonti di approvvigionamento è la possibilità di essere protette naturalmente e artificialmente a monte da eventuali inquinamenti delle acque; in tale ottica si dovrà valutare il collegamento con le linee guida dei campi idrogeologici, delle attività produttive e dei sistemi della mobilità;
- valorizzazione come risorse alternative o integrative delle risorse locali in grado di soddisfare un consumo ridotto ma diffuso, in particolare evitando nel caso di acque ad alta qualità la diluizione con le altre; sono da preferire le sorgenti anziché i pozzi perché in tal caso un emungimento non controllato porterebbe ad un abbassamento delle falde con un impoverimento del suolo. Tali elementi andranno valutati dal confronto con le linee guida delle ecologie campi delle acque minerali e termominerali, dei campi idrogeologici e in particolare dei campi lacustri dove si è detto che le acque superficiali sono di qualità molto inferiore a quelle profonde per cui non sono gradite dalla popolazione che si rivolge alle acque minerali confezionate, con danni di ordine economico, ambientale (perdita di una risorsa importante del territorio) e sociale (modifiche comportamentali);
- la preferenza per sorgenti, acquiferi, laghi o bacini superficiali alimentati da aree montane con scarsissimi insediamenti a monte e limitatissime coltivazioni intensive da collegarsi alle esigenze dei campi agrari e dei campi dell'insediamento;
- il riconoscimento di alcune fonti come strategiche e quindi meritevoli di particolare tutela sia ambientale che istituzionale, per esempio il sistema Coghinas da collegarsi ai sistemi strategici della mobilità, dell'energia, dell'insediamento urbano.

Tutela fonti

- assunzione dell'obbligo di garantire i requisiti di qualità delle acque da destinare all'uso potabile fissati dal decreto del Presidente della Repubblica 236/88. In base al decreto legislativo 152/99 le risorse idriche ad uso idropotabile vanno inserite in aree di salvaguardia distinte in aree di ricarica delle falde, emergenze naturali e artificiali della falda, zone di riserva. In attesa di tale adempimento il Ptc propone, con azione, per così dire, di salvaguardia, di assumere, in sede di accordo di campo, di rispettare alcune indicazioni che determinano una serie di legami con le linee guida di diverse ecologie e di alcuni sistemi di organizzazione dello spazio:
 - delle ecologie delle attività produttive agricole, per quanto riguarda il divieto di accumulo di concimi organici e di spandimento di pesticidi e fertilizzanti, pascolo e stazzo di bestiame; in particolare parte dei motivi dell'ipertrofia risiedono nel rilascio dei nutrienti

- dai campi coltivati o pascolati (erosione e concimazione) per cui si dovrebbe procedere all'implementazione di appropriate tecniche di concimazione e di aratura;
- delle ecologie geoambientali, relativamente all'apertura di cave e di pozzi;
- degli indirizzi generali relativamente agli strumenti urbanistici comunali, sia per i nuovi che per i vecchi, per quanto riguarda, la dislocazione di aree cimiteriali, la dispersione, ovvero immissione in fossi non impermeabilizzati, di reflui, fanghi e liquami anche se depurati, la dispersione nel sottosuolo di acque bianche provenienti da piazzali e strade, il divieto di insediamento di fognature e pozzi perdenti, limitazioni per gli insediamenti civili, produttivi, turistici, agroforestali e zootecnici;
- delle strategie dei sistemi di smaltimento dei rifiuti, relativamente a dislocazione di discariche di qualsiasi tipo, anche se controllate, stoccaggio di rifiuti, reflui, prodotti, sostanze chimiche pericolose, sostanze radioattive, centri di raccolta, demolizione e rottamazione di autoveicoli, impianti di trattamento di rifiuti;
- delle strategie per la mobilità con l'individuazione di itinerari per mezzi che trasportano sostanze inquinanti che non mettano a rischio la risorsa;

Individuazione di aree di crisi idrica

- nella selezione delle risorse idriche andrà tenuto presente il problema delle aree nelle quali il rischio di temporanee crisi di approvvigionamento è più elevato per motivi sia idrologici (prolungate siccità) collegato ai campi idrogeologici, sia di inquinamento accidentale (ad esempio rovesciamento improvviso di sostanze inquinanti a monte di una presa di fiume) collegato ai sistemi di viabilità e ai campi delle attività produttive, sia di inquinamento progressivo irreversibile (ad esempio crescita del contenuto di nitrati al di sopra dei limiti ammessi, in acque sotterranee di zone con agricoltura industrializzata) collegato ai campi delle attività agrarie, sia per collasso di strutture idriche di trasporto a distanza.
- in queste aree che, pur nel rispetto dei principi generali del Ptc, potrebbero essere presenti per situazioni contingenti o per la maggiore convenienza di altre scelte, si dovrà ricorrere a opzioni strategiche, da collegare ai piani per la protezione civile e ai servizi di volontariato, quali:
 - pluralità di fonti;
 - approvvigionamenti di emergenza con acque meno pregiate;
 - sistemi atti a minimizzare i tempi di rilevamento e localizzazione dell'evento dannoso ed alla riduzione preventiva dei relativi effetti (monitoraggio *on-line*, telecontrollo,...).

Linee guida per la pianificazione del fabbisogno idrico

- ridefinizione dei fabbisogni: deve essere collegata agli indicatori demografici del Ptc, per quanto riguarda i dati sulla popolazione residente e fluttuante, e collegata ai campi dello stato dell'urbanizzazione per quanto riguarda la previsione delle dinamiche insediative con due considerazioni prudenziali:
 - relativamente alle zone di sviluppo economico-demografico anomalo, quali centri satellite, e centri turistici stagionali, per i quali è più difficile una previsione, è opportuno congregarle nel più vasto contesto degli aggregati urbani cui esse appartengono;
 - per quanto riguarda le zone caratterizzate da progressivo spopolamento, è bene non prevedere una riduzione del fabbisogno dal momento che ci si può aspettare, in ossequio al principio dell'indifferenza localizzativa, una inversione di tendenza e che la popolazione benefici di un miglioramento del tenore di vita connesso, in un rapporto reciproco di causa ed effetto, con il miglioramento dei servizi idrici, e quindi fenomeni di valorizzazione, quali agriturismo, artigianato locale, parchi naturali;
- contenimento delle perdite in rete: deve attuarsi, sia prevedendo nel regolamento edilizio l'obbligo della collocazione negli edifici di gruppi di misura, sia prevedendo l'installazione di sensori per il telecontrollo;
- politica di risparmio idrico collegata alla previsione nel regolamento edilizio che gli impianti dei grossi insediamenti siano dotati di erogatori a basso flusso; alle ecologie delle attività

produttive agricole nel senso di prevedere la sostituzione degli impianti di irrigazione a pioggia con impianti a goccia, soprattutto nelle produzioni ortofrutticole; alla formazione scolastica nel prevedere azioni di educazione al risparmio della risorsa;

- reti duali: riportando nel regolamento edilizio la previsione dell'installazione negli edifici di reti duali per l'uso civile e potabile; in particolare nelle aree fortemente urbanizzate e nei centri produttivi, nelle quali l'utenza non possa disporre di risorse alternative distribuite sul territorio o di apposite reti idriche non potabili, occorrerebbe che la rete di pubblico servizio potesse sopperire anche ad esigenze non strettamente riconducibili ad usi civili, in particolare usi comunitari, usi commerciali, usi pubblici (innaffiamento stradale ed aree verdi, lavaggio fognature, usi industriali minori,...) con sistemi duali nei quali coesiste, con la normale rete idrica, una seconda rete di acqua meno pregiata;
- riutilizzo dei reflui: riportando nel regolamento edilizio comunale o nel Piano di settore, la previsione dell'installazione nelle aree industriali di impianti di ricircolo per lo sfruttamento dei reflui dei centri abitati o, quanto meno, delle acque provenienti dal settore irriguo o di bonifica. Infatti il settore industriale consuma notevoli quantità d'acqua che, in assenza di acquedotti industriali, vengono derivate da acque superficiali e profonde, depauperando le risorse potabili. In tal senso sarà importante sottolineare l'esistenza di programmi regionali di incentivi alle imprese che si dotano di impianti di ricircolo e di riuso. Tale linea guida va, inoltre, collegata agli indirizzi per le ecologie delle attività produttive agricole con la previsione dell'utilizzo, nelle aree irrigue, dei reflui urbani depurati; in attesa dell'emanazione delle nuove norme tecniche che stabiliscono i limiti di tale utilizzo occorrerà che le acque reflue da destinare ad uso irriguo, vadano sottoposte a processi di trattamento terziario atti ad assicurarne la compatibilità con l'utilizzo previsto;
- completamento delle traverse ad uso agricolo; per sopperire ai fabbisogni che provengono dalle ecologie delle attività produttive agricole; occorre, oltre al ricorso a fonti non convenzionali (riutilizzo reflui) recuperare alcuni invasi agli usi irrigui e completare le opere idrauliche previste; occorre, parallelamente, cercare di ridurre il fabbisogno puntando allo sviluppo di altre filiere come quello delle piante aromatiche e officinali che non richiedono a differenza delle altre filiere (zootecnica semintensiva, orticola e frutticola) una grande e continua disponibilità idrica;
- elasticità di esercizio e affidabilità globale del sistema idrico: tale linea guida implica il collegamento di vari campi dell'acqua, nel senso che gli obiettivi di affidabilità e di flessibilità, intesa come capacità dei sistemi idrici di adattarsi alle mutevoli caratteristiche fisiche ed antropiche del territorio interessato, conducono all'adozione di sistemi estesi, ben interconnessi con le risorse di diversi bacini idrografici. Tali sistemi presentano anche i vantaggi di:
 - disporre più facilmente di grandi serbatoi per la regolazione stagionale dei consumi complessivi;
 - interconnettere con facilità aree "forti" (alta densità ed elevato reddito medio della popolazione) con aree "deboli" limitrofe, mediandone la ripartizione dei costi e risolvendo così il problema, di dotare di servizi a tariffe ragionevoli anche le aree meno sviluppate;
 - raggiungere dimensioni ottimali ai fini dell'economia di scala per i problemi di gestione.

8.y – (.....)

Articolo 9 – Quadro di riferimento della pianificazione di ambito comunale

1. Le ecologie, nelle loro componenti complesse ed elementari, e i sistemi di organizzazione dello spazio costituiscono, in attuazione dell'articolo 16 della legge regionale 45/89 e dell'articolo 20 del decreto legislativo 267/2000, il quadro conoscitivo di riferimento della pianificazione di ambito comunale. La disciplina comunale degli usi del territorio deve tenere conto dei valori ambientali delle ecologie e delle linee guida per la gestione dei sistemi di organizzazione dello spazio espresse in tale quadro conoscitivo.

Articolo 10 – Costruzione della conoscenza nei procedimenti di campo

1. Con l'attivazione dei procedimenti di campo di cui al titolo III della presente Normativa e all'Accordo generale di coordinamento, le ecologie, nelle loro componenti complesse ed elementari, ed i sistemi di organizzazione dello spazio sono oggetto di approfondimenti conoscitivi e di valutazioni congiunte tra i soggetti interessati, che possono apportare alle ecologie e ai sistemi di organizzazione dello spazio le modificazioni e le integrazioni che risultassero necessarie.

Articolo 11 – Modalità di riconoscimento della compatibilità d'uso

16. Gli usi del territorio individuati nelle allegate "Tabelle degli usi" hanno valore esemplificativo e costituiscono parametro di riferimento per le varianti allo strumento urbanistico vigente o per l'elaborazione del Piano urbanistico comunale.
17. Nei territori urbanizzati, per le zone B, C, D e F, valgono le previsioni urbanistiche vigenti sempre che i procedimenti di campo assicurino l'orientamento ambientale dell'eventuale trasformazione ovvero la riqualificazione ambientale dell'esistente.
18. Nei territori non urbanizzati, ancorchè ricadano in zone B, C, D e F, le ecologie, nelle loro componenti complesse ed elementari, costituiscono quadro di riferimento della pianificazione comunale ai sensi del precedente articolo 9.
19. Le ecologie nelle loro componenti complesse ed elementari, al fine di orientare gli interventi alla riconversione ambientale delle attività, costituiscono quadro di riferimento per la classificazione delle zone agricole in attuazione della Direttiva regionale.

Norme di coordinamento delle procedure di Campo

Articolo 12 – Campi del progetto ambientale

12.1 - Campo dei graniti

PROFILO DEL CAMPO	ANALISI DEI PROCESSI	PROBLEMATICHE DEI PROCESSI	PROGETTAZIONE DEI PROCESSI
<p>TITOLO DEL CAMPO Campo delle pietre ornamentali di natura granitoide</p> <p>AZIONE INTERESSATA Arzachena Tempio Aggius Luras Luogosanto Calangianus Buddusò Alà dei Sardi</p> <p>SUPERFICIE Totale 473.46 kmq</p> <p>SISTEMI DI RELAZIONE CON ALTRI CAMPI Campo dell'acqua superficiale</p>		<p>PROBLEMI DI CONFLITTI INTERCOMUNALI E TRA ATTIVITA' ESTRATTIVA ED ALTRE ATTIVITA'. L'attività di estrazione del granito e la sua lavorazione sono ormai entrate nel patrimonio della cultura produttiva delle popolazioni della Gallura e dell'area intorno a Buddusò. L'escavazione di questo lapideo, tuttavia, genera conflitti tra interessi e i valori rappresentati dal significato culturale che assumono le unità del paesaggio granitico tra la popolazione gallurese. Inoltre si configura un conflitto tra interessi dei comuni costieri con economia essenzialmente turistica ed attività di cava. Poiché i problemi di impatto sull'ambiente sono di natura esclusivamente visiva, si pone il problema dell'eliminazione degli sfridi di cava che con i loro accumuli generano un impatto visivo, a volte, superiore a quello generato dai tagli in parete.</p>	<p>IPOTESI DI SOLUZIONE Le ipotesi di soluzione sono legate alla concentrazione, all'interno di uno stesso polo estrattivo, la coltivazione in poche unità produttive di grandi dimensioni per evitare l'escavazione diffusa e, preferibilmente, prevedere coltivazioni al di sotto del piano di campagna. Inoltre è necessario programmare lo stoccaggio dei rifiuti di cava in discariche consortili, allo scopo di rendere meno grave l'impatto rispetto ad una loro dispersione sul territorio e più agevole un loro recupero produttivo. Promuovere la lavorazione in loco delle lastre che, stante l'elevato costo di trasporto, incidono in rapporto di 1 a 4 rispetto al blocco grezzo. Programmare, per il trasporto del materiale, una viabilità alternativa che non interferisca con le "vie" del turismo. Provvedere alla formazione di personale preparato e qualificato per le attività di cava e di trasformazione, attualmente raramente disponibile sul mercato del lavoro.</p>

12.2 – (.....)

Articolo 13 – Linee guida dei campi del progetto ambientale

Le seguenti linee guida dei campi forniscono la base di riferimento dei procedimenti di campo.

13.1 - Campi dei graniti

L'estrazione del granito ai fini ornamentali ha conosciuto notevole sviluppo a partire dagli anni '70-'80 ed ha fatto registrare un incremento rilevante ancora negli anni '90. Basti considerare che la quasi totalità delle cave di granito è situata nella Provincia di Sassari e che dal 1990 al 1992 l'incremento di nuove unità produttive è stato del 20%. Sempre negli anni '90 è stato significativo l'aumento della produzione in loco relativo a seconde lavorazioni che ha raggiunto il 25% del materiale estratto e che prima avvenivano esclusivamente nei centri di trasformazione al di fuori dell'Isola.

La pianificazione, allo stato attuale, è particolarmente carente. La legge regionale 30/89 prevedeva l'istituzione del Piano regionale delle attività estrattive (Prae) e, in particolare per il granito, il Piano regionale dei materiali lapidei di pregio. Questi, a tutt'oggi, non sono ancora stati approvati in maniera definitiva, e, in quest'attesa, nel 1993 è stato approvato un Piano stralcio che ne avrebbe dovuto sostituire provvisoriamente le funzioni.

Esso avrebbe dovuto contenere, come richiesto, alcuni elementi di pianificazione dell'attività in cui gli elementi fondamentali delle direttrici sono gli ambiti d'attività di cava. Tuttavia la loro identificazione, più che da un'attenta analisi dei processi che investono il territorio, deriva da una sommatoria di vincoli sovraordinati e da considerazioni di tipo speditivo dei tecnici chiamati a redigere le carte del Prae.

Inoltre appaiono deboli e non esaustivi i criteri che hanno portato all'istituzione di bacini minerari e di poli estrattivi. I limiti di questi ultimi sono fatti coincidere con quelli dell'affioramento di una certa varietà di granito rispondendo, più che altro, ad una tipologia merceologica. Risultano assenti precisi studi di carattere geominerario, ambientali e socioeconomici, evidentemente non facilmente rilevabili alla "scala regionale".

All'elaborazione di questo strumento transitorio di "pianificazione" sono stati altresì esclusi gli enti territoriali intermedi direttamente interessati dalle attività estrattive, come i Comuni, le Provincie e le Comunità montane, tutt'al più interpellati a posteriori per pareri non vincolanti.

Durante la sua applicazione transitoria non sono peraltro mancati problemi sull'interpretazione e sull'attribuzione delle competenze tra i vari Organi della pubblica amministrazione regionale che, a diverso titolo, hanno autorità nella gestione del territorio.

In ogni modo, l'attività di estrazione del granito e la sua lavorazione è ormai entrata nel patrimonio della cultura produttiva delle popolazioni dell'intera Gallura e dell'area intorno a Buddusò - Alà dei Sardi, ed è in quest'esteso territorio che si propongono le problematiche legate all'escavazione di questo lapideo. Infatti, ciò genera conflitti tra interessi e i valori rappresentati dal significato culturale che assumono le unità del paesaggio granitico tra queste popolazioni. Inoltre si configura un conflitto di interessi tra i comuni costieri, con economia essenzialmente turistica, ed attività di cava che, nella migliore delle ipotesi, si prospetta come attività marginale. Lo studio di settore in via di predisposizione con il Ptp, individuando le ecologie semplici ed i loro rapporti nei sistemi complessi, si pone l'obiettivo di verificare se queste porzioni di territorio prescelte per l'attività di cava siano compatibili con le altre attività presenti nello stesso territorio.

In questo ambito i problemi di impatto sull'ambiente sono di natura essenzialmente visiva, sia di quelli generati dai tagli in parete sia, in misura maggiore, dagli sfridi di cava che si accumulano, spesso in maniera caotica, intorno alle cave. Per queste ultime si pone, tra l'altro, il problema del loro recupero produttivo.

Non vanno poi dimenticati i problemi dell'interferenza tra il traffico pesante, connesso all'attività di cava, e le strade costiere, nonché di quelli legati alle polveri e ai rumori di lavorazione di quelle cave sorte o successivamente incorporate nei tessuti urbani.

Da quanto esposto, le linee guida dell'attività estrattiva passano attraverso la pianificazione, le cui linee generali di indirizzo dovranno essere elaborate dalla Regione Sardegna con idonei strumenti legislativi, mentre la definizione dei singoli piani attuativi, che si articoleranno per progetti relativi ad ogni polo estrattivo e non per semplici delimitazioni di vincoli ed affioramenti, dovrà venire concretamente sviluppata dai comuni e dagli enti sovracomunali,

Negli ambiti in cui, successivamente all'approvazione definitiva del Prae, potrà essere ammessa l'attività estrattiva, dovranno essere adottati alcuni criteri generali che saranno validi per l'intero territorio della Gallura e per il settore Buddusò - Alà dei Sardi, altri che saranno applicabili al solo settore specifico.

Per quanto riguarda gli indirizzi generali, in parte già contenuti nella legge regionale 30/89, questi possono essere individuati nelle seguenti azioni di programma sostenute da adeguata normativa.

All'interno di uno stesso polo estrattivo favorire la concentrazione della coltivazione in poche unità produttive di grandi dimensioni per evitare l'escavazione diffusa e saranno maggiormente sostenute quelle ubicate in aree che non interferiscono con altre importanti attività produttive.

Dovranno essere altresì favoriti i progetti che prevedano reali interventi tesi a minimizzare l'impatto visivo come le coltivazioni al di sotto del piano di campagna.

Verranno favoriti i consorzi di imprese che programmino lo stoccaggio dei rifiuti di cava in discariche consortili, allo scopo di rendere meno grave l'impatto rispetto ad una loro dispersione sul territorio e più agevole un loro recupero produttivo.

Incoraggiare le iniziative che prevedano concreti progetti di recupero ambientale ed in particolare quelli che prospettano il riutilizzo dei rifiuti della fase estrattiva come blocchi per argini e scogliere, pavimentazioni ed opere di arredo urbano, materiali per rilevati stradali, inerti di sabbie e ghiaie per l'edilizia, produzione di silice e feldspati per uso ceramico e vetro-ceramico. In questo contesto potranno essere favorevolmente accolti i progetti che prevedano di utilizzare come "materia prima" le discariche già esistenti.

Valutare l'effettiva ricaduta economica sul territorio in ambiti non strettamente connessi con l'attività di cava, in quanto il "consumo" di territorio coinvolge l'intera popolazione, ma i benefici ricadono su pochi.

Per quanto riguarda alcuni dei criteri programmatori da adottare nelle singole aree, così come emersi dagli studi relativi alla situazione attuale, possono essere sottolineate le seguenti necessità.

13.2 – (.....)

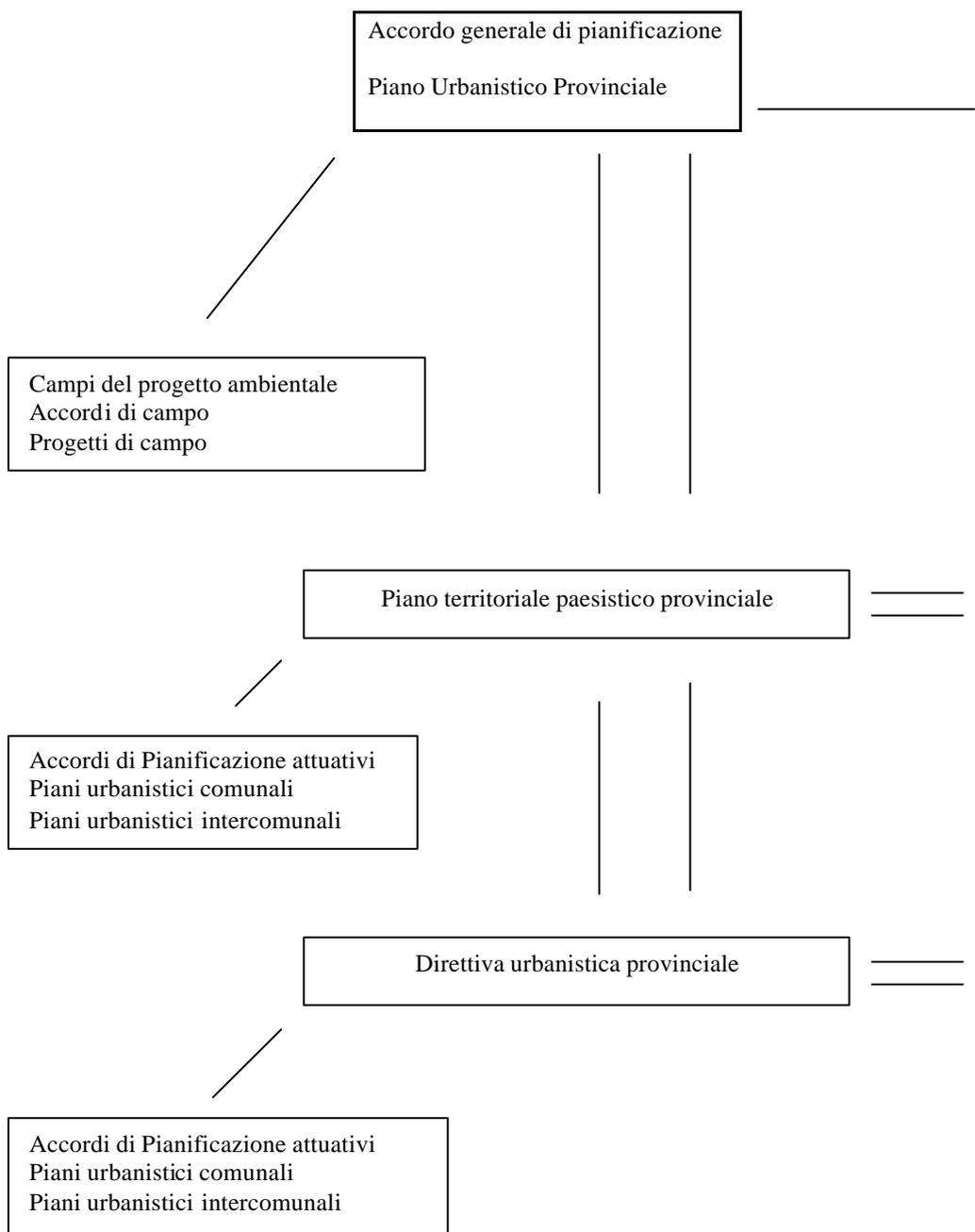
Articolo 14 - Procedimenti di campo

1. Il Presidente della Provincia, anche su iniziativa di uno o più dei Comuni interessati, per uno o più campi individuati dal Piano urbanistico provinciale, promuove il procedimento di coordinamento, ne determina l'oggetto e gli obiettivi specifici, ne stabilisce la durata e le modalità, secondo le disposizioni della presente normativa e dell'Accordo generale di coordinamento. Egli presiede le riunioni ed assume tutte le iniziative necessarie per il conseguimento dell'obiettivo prestabilito.
2. Il Presidente della Provincia precisa nell'atto di indizione del procedimento le necessarie norme procedurali.
3. Al procedimento partecipano i Comuni interessati al campo. Possono partecipare le Comunità montane e gli altri soggetti pubblici o privati interessati.
4. Le deliberazioni sono assunte dalla maggioranza dei partecipanti, salvo diversa previsione espressa; sono valide se vi partecipa la maggioranza degli aventi diritto.
5. Il procedimento di campo ha il valore e produce gli effetti della conferenza dei servizi prevista dall'articolo 14 della legge 241 del 7 agosto 1990, e successive integrazioni e modificazioni.

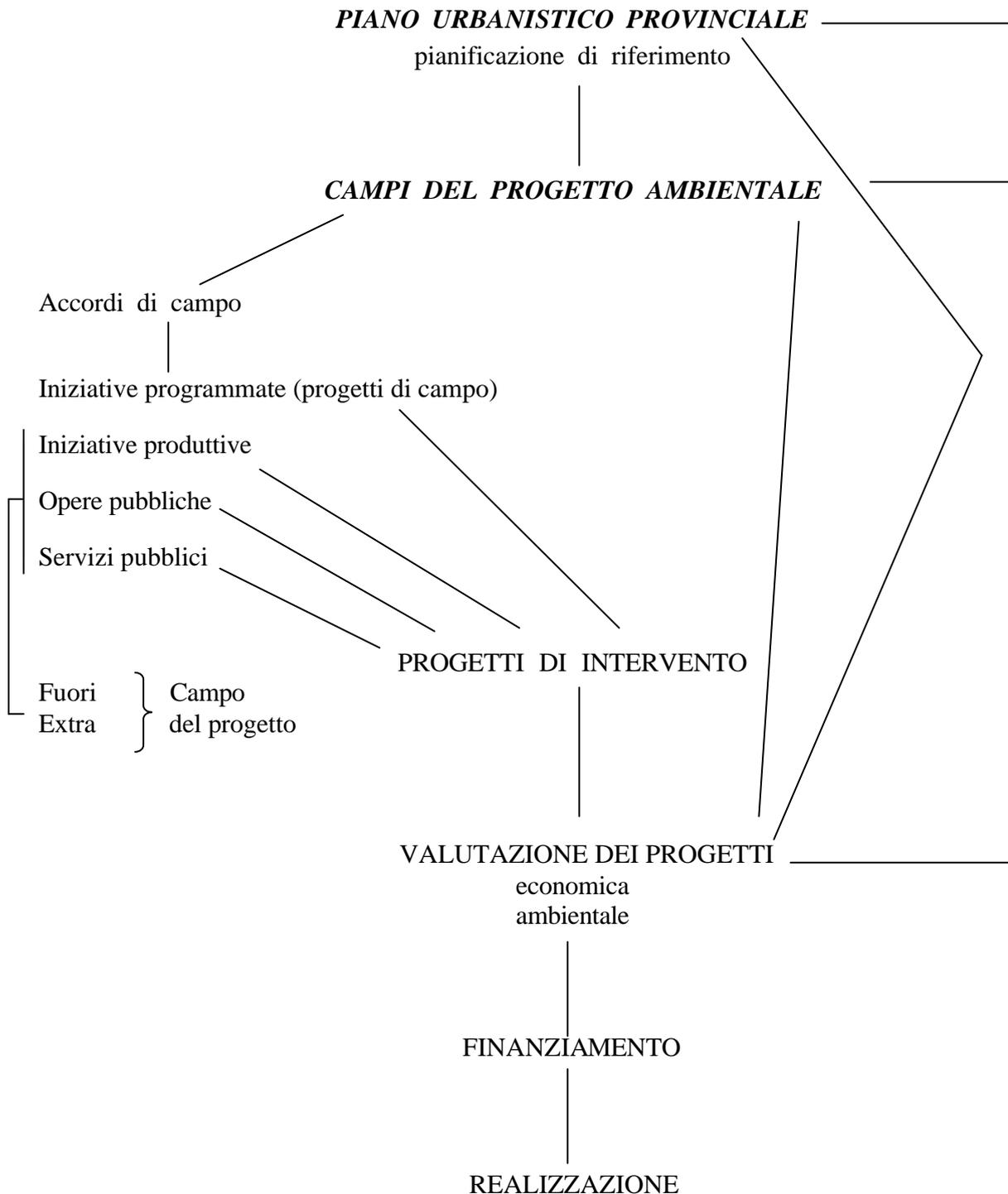
3. Iter procedurale della redazione, adozione ed approvazione del Piano urbanistico provinciale - Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Sassari -(come elaborato durante la prima fase di stesura del Piano, anni 1997-1998)

1. deliberazione provinciale di approvazione delle indicazioni programmatiche;
2. stipula del Protocollo d'intesa Provincia-Regione;
3. definizione del Piano metodologico economico;
4. attivazione dell'Ufficio del Piano e definizione dell'organizzazione complessiva;
5. ricognizione dello stato delle conoscenze;
6. elaborazione dei dati relativi allo stato delle conoscenze;
7. individuazione degli squilibri, scelta degli obiettivi e prima ipotesi di assetto del territorio provinciale;
8. scelta delle azioni propositive e definizione del Piano urbanistico;
9. confronto preliminare con le amministrazioni locali mediante conferenze di presentazione del lavoro svolto;
10. Assemblea generale dei poteri locali ed adozione del parere finale sullo schema del Piano provinciale e sulla bozza del preliminare Accordo generale di pianificazione;
11. deliberazione del Consiglio provinciale di preliminare adozione del Piano provinciale;
12. atto aggiuntivo al protocollo Regione-Provincia;
13. stipula del preliminare Accordo generale di pianificazione;
14. deliberazioni di adesione allo schema preliminare del Piano e presentazione delle osservazioni da parte dei Comuni, Comunità montane ed altri Enti territoriali;
15. delibera di adozione del Piano da parte del Consiglio provinciale - articolo 17 della legge regionale 45/89;
16. trasmissione del Pup/Ptp alla Regione - ex articolo 11 della legge regionale 45/89, e della proposta di direttiva ex articoli 3 e 5 della legge regionale 45/89;
17. deposito del Piano, avviso pubblico e ricezione osservazioni - articolo 17 della legge regionale 45/89;
18. esame delle osservazioni - articolo 17 della legge regionale 45/89;
19. delibera di approvazione definitiva del Consiglio provinciale;
20. stipula del definitivo Accordo generale di pianificazione;
21. avvio dell'approvazione dell'Accordo generale di pianificazione da parte dei consigli comunali e comunitari;
22. deliberazione della Giunta regionale di accoglimento della proposta di Ptp - ex articolo 11 della legge regionale 45/89;
23. pubblicazione della delibera Giunta regionale e dell'allegato Ptp - articolo 11 della legge regionale 45/89;
24. parere del Ctru e deliberazione della Giunta regionale di approvazione del Ptp - articolo 11 della legge regionale 45/89;
25. parere del Ctru sulla proposta di direttiva;
26. deliberazione della Giunta regionale di accoglimento della proposta di direttiva - articolo 5 della legge regionale 45/89;
27. voto del Consiglio regionale sulla direttiva - articolo 5 della legge regionale 45/89;
28. voto del Consiglio regionale sul Ptp - articolo 11 della legge regionale 45/89;
29. decreti del Presidente della Giunta regionale di approvazione del Ptp e della direttiva;
30. eventuale nuova adozione del Consiglio provinciale in caso di modifiche al Ptp ed alla direttiva, operate dalla Regione, che si riflettono sul Pup.

4. Struttura del Piano urbanistico provinciale - (documento elaborato durante la prima stesura del Piano, anni 1997-1998)



5. Diagramma descrittivo della procedura di decisione programmata per la realizzazione di interventi di trasformazione del territorio (elaborato durante la prima stesura del Piano, anni 1997-1998)



6. Schemi dei principali documenti necessari per la realizzazione del Piano territoriale di coordinamento

Si riportano gli schemi dei principali documenti necessari per realizzare il Piano territoriale di coordinamento come piano procedimentale:

1. Schema di Atto aggiuntivo al Protocollo di Intesa Regione- Provincia;
2. Schema di accordo generale di coordinamento;
3. Schema di accordo di campo;
4. Schema di accordo informativo.

1 – Schema di Atto aggiuntivo al Protocollo di Intesa Regione – Provincia

SCHEMA

PROVINCIA DI SASSARI

PIANO URBANISTICO PROVINCIALE

PIANO URBANISTICO PROVINCIALE (ex l.r.45/89) - PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO (ex d.lgs. 267/2000)

Proposta di Atto aggiuntivo al Protocollo di intesa tra Regione Autonoma della Sardegna e l'Amministrazione provinciale di Sassari relativo all'erogazione dei contributi previsti dall'articolo 72 della legge regionale 15 febbraio 1996, n. 9 (legge finanziaria 1997) per la predisposizione del Piano urbanistico provinciale (Pup) della Provincia di Sassari

L'anno -----, il giorno -----del mese di -----in Cagliari, via XXIX novembre n 23, nello studio dell'Assessore regionale degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica, sono presenti, da una parte,

- la Regione Autonoma della Sardegna, d'ora in poi denominata “Regione”, rappresentata dall'on.le ----- nato a ----- il ----- domiciliato in Cagliari, via XXIX novembre n 23, nella sua qualità di Assessore degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica,
- e, dall'altra parte,
- l'Amministrazione Provinciale di Sassari, rappresentata dall'on.le -----, nato a ----- il -----, nella sua veste di Presidente della Provincia di Sassari, d'ora in poi denominata “Provincia”;

Premesso

- che in data 6.11.1996 è stato stipulato, tra Regione e Provincia, il Protocollo d'intesa per la predisposizione del Piano territoriale di coordinamento - Piano urbanistico provinciale, d'ora in poi denominato “Piano”, in cui, tra l'altro, si determinano le procedure ed i contenuti di tale strumento di pianificazione;
- che il lavoro sino ad oggi svolto in attuazione del suddetto Protocollo, descritto dalle allegate relazioni tecniche, ha mostrato la necessità di valorizzare gli elementi processuali e procedimentali del Pup, caratterizzandosi, per questo, per la costante concertazione con i Comuni e gli Enti locali interessati sin dalla fase della redazione ed evidenziando l'impostazione consensuale e procedimentale, piuttosto che sul carattere rigidamente prescrittivo delle relative previsioni normative in progetto;

- che risulta essenziale assicurare con strumenti idonei, anch'essi caratterizzati dalla concertazione in senso fortemente processuale e procedimentale, piuttosto che prescrittivo, l'adeguamento dei Piani urbanistici comunali al Piano;
- che il Piano intende favorire lo sviluppo delle funzioni provinciali di coordinamento delle politiche territoriali anche mediante un'adeguata attività di assistenza tecnica ai Comuni a sostegno dell'attività comunale di pianificazione e di progettazione;
- che con l'articolo 57 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n 112, viene previsto che la pianificazione provinciale assuma il valore e gli effetti dei Piani territoriali paesistici;
- che per effetto dei decreti del Presidente della Repubblica sono stati annullati i Piani territoriali paesistici numeri 2, 3, 4 e 5, interessanti il territorio della provincia di Sassari, per cui si rende necessario, in tempi brevi, integrare la disciplina di pianificazione paesistica;
- che l'articolo 11 della legge regionale 22 dicembre 1989, n 45, consente agli enti locali di proporre atti di pianificazione territoriale paesistica di cui agli articoli 10 e 10 bis della medesima legge regionale 45/89;
- che in tal modo è possibile dare immediata applicazione al disposto del citato articolo 57 del decreto legislativo 112/98, nella parte in cui prevede la possibilità che i Piani provinciali assumano valore di Piano territoriale paesistico;
- che non è stata ancora emanata la Direttiva di cui agli articoli 3 e 5 della legge regionale 22 dicembre 1989, n 45 e che i contenuti della stessa sono necessari per l'indispensabile efficacia del Piano;
- che mediante l'individuazione di una serie di "Campi del progetto ambientale" sono stati individuati, dal Piano, una serie di bacini e sottobacini a carattere prevalentemente sovracomunale, correlati alla attuazione di diverse funzioni comunali e provinciali, quali "ambiti territoriali ottimali" suscettibili di costituire oggetto, previa definizione consensuale, di progetti di finanziamento comunitario, patti territoriali ed altre forme di sostegno finanziario per la definizione dei quali risulta necessaria la cooperazione tra Regione, Provincia, Comuni ed altri soggetti, pubblici e privati;
- che mediante l'individuazione delle ecologie, nelle loro componenti elementari e complesse, da parte del Piano, si sono formulate le linee di tutela paesistica ed ambientale che possono essere utilmente utilizzate per delinare, in collaborazione con i Comuni e gli altri Enti locali, uno sviluppo sostenibile del territorio;
- che mediante l'individuazione dei sistemi di organizzazione dello spazio, il Piano determina i contenuti ed i parametri di riferimento per la formulazione di un'apposita direttiva sugli *standards* edificatori in relazione alle potenzialità del territorio;
- che è stata constatata l'unanime volontà degli enti partecipanti alla procedura di Piano di improntare la propria condotta al principio di leale collaborazione e di adoperarsi per il conseguimento dell'accordo e per la sua tempestiva esecuzione;
- che la Giunta regionale ha, con delibera n. 42/43 del 4.12.01, previsto la continuità dell'attività di pianificazione provinciale e il suo coordinamento con quella regionale attraverso la costituzione di un Ufficio di Piano integrato, rimandando la specificazione delle attività alla stipula di un nuovo Protocollo di intesa con le Province, e ha, per lo svolgimento di detta attività, ripartito tra le Province le risorse stanziare per il 2001, impegnandosi a reperire nuove risorse per il 2002 e il 2003;
- che in data 30.10.2002 è stato stipulato, tra Regione e Province di Cagliari, Nuoro, Oristano e Sassari, il Protocollo d'intesa disciplinante l'erogazione dei contributi previsti dall'art. 72 della L.R. 15.2.96 n.9 e dalla delibera della Giunta regionale 42/23 del 4.12.2001, per la predisposizione dei Piani urbanistici provinciali;
- che la Giunta regionale, con propria deliberazione n.----- del -----, ha espresso un preliminare parere favorevole di massima in ordine alla procedura seguita ed a quella proposta dalla Provincia, prevedendo l'opportuna copertura finanziaria, pari a lire ----- a valere sul Cap. -----del Bilancio regionale dell'anno----- e dando nel contempo

mandato all'Assessore degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica di procedere alla stipula del presente atto.

Ciò premesso, al fine di meglio definire l'efficacia e le modalità di attuazione del Piano urbanistico provinciale, ad integrazione del Protocollo d'intesa stipulato il 6.11.1996 e di quello stipulato in data 30.10.2002, i due Enti convengono i seguenti patti integrativi.

Art. 1

La Regione considera coerente con le previsioni di cui all'articolo 16 della legge regionale 22 dicembre 1989, n 45 e validamente motivata la proposta di Piano elaborata dalla Provincia, articolata in:

- a) Ecologie elementari e complesse che costituiscono la rappresentazione sistematica del complesso dei valori storico ambientali ai quali si riconosce rilevanza;
- b) Sistemi di organizzazione dello spazio che rappresentano il quadro delle condizioni di infrastrutturazione e delle linee guida della gestione dei servizi nel territorio;
- c) Campi del progetto ambientale che costituiscono l'ambito dei processi di interazione e cooperazione per la gestione del territorio tra i diversi soggetti interessati.

Art. 2

Il Piano assume come carattere proprio della sua attuazione il metodo della concertazione secondo procedure determinate e contrattate.

Tali procedure dovranno formare oggetto di un apposito Accordo generale di coordinamento, il cui schema, presentato dalla Provincia, allegato al presente atto, viene approvata dalla Regione.

Art. 3

La Regione, previo accertamento della sussistenza dei requisiti previsti ai sensi degli articoli 10 e 10bis della legge regionale 45/89, si impegna a sottoporre la proposta di Piano territoriale paesistico provinciale, secondo le modalità di cui all'articolo 11 della legge regionale 45/89, all'approvazione del Consiglio regionale per conferirgli valenza di Piano territoriale paesistico ai sensi e per gli effetti di cui alla citata normativa posta con la legge regionale 45/89.

Art. 4

La Regione, previo accertamento della sussistenza dei requisiti previsti dall'articolo 5 della legge regionale 45/89, si impegna a sottoporre la proposta di Direttiva all'approvazione del Consiglio Regionale ai sensi del citato articolo 5 della legge regionale 45/89.

Art. 5

La Provincia si impegna, entro 120 giorni dall'adozione del Piano, a presentare alla Regione le proposte di Piano territoriale paesistico provinciale e di Direttiva ex articolo 5 della legge regionale 45/89.

La Regione si obbliga, in pari termine, a corrispondere alla Provincia la somma di lire ----- per le spese di elaborazione e redazione necessarie per trasferire i contenuti del Piano nelle forme previste dagli articoli 5, 10 e 10 bis della legge regionale 45/89.

Art.6

Il Piano, al termine della procedura indicata, verrà adottato comprensivo dei seguenti elaborati:

- Progetto di Piano urbanistico provinciale-Piano territoriale di coordinamento ex legge regionale 45/89 ed ex decreto legislativo 267/2000;
- Proposta di Piano territoriale paesistico provinciale;
- Proposta di Direttiva ex articolo 5 della legge regionale 45/89;
- Schema di Accordo generale di coordinamento tra la Provincia ed i soggetti territoriali.

2 - Schema di Accordo generale di coordinamento

SCHEMA

PROVINCIA DI SASSARI

PIANO URBANISTICO PROVINCIALE

PIANO URBANISTICO PROVINCIALE (ex l.r.45/89) - PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO (ex d.lgs.267/2000)

Accordo generale di coordinamento

L'anno duemila, il giorno ----- del mese di ----- tra:

- l'Amministrazione Provinciale di Sassari, rappresentata dal Presidente -----;
 - l'Amministrazione Comunale di -----, rappresentata dal Sindaco -----;
 - la Comunità montana n. -----, rappresentata dal Presidente -----;
- di seguito indicati come Parti,

Premesso che

- il decreto legislativo 267/2000, all'articolo 20, attribuisce alla Provincia la competenza all'adozione ed approvazione del Piano territoriale di coordinamento (Ptc);
- la legge regionale 22 dicembre 1989, n.45, agli articoli 2, 3, 4, 16 e 17, disciplina l'attribuzione della competenza della Provincia in ordine all'adozione ed approvazione del Piano urbanistico provinciale (Pup);
- la legge regionale 1997, n. 32, all'articolo 12, individua ulteriori finalità da perseguirsi con il Piano urbanistico provinciale (Pup);
- il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, di attuazione della legge 59/97, all'articolo 57, prevede che il Piano territoriale di coordinamento della Provincia possa assumere valenza di piano in materia di tutela paesistica ed ambientale;
- in data 6 novembre 1996 veniva stipulato, ai sensi dell'articolo 72 della legge regionale del 15 febbraio 1996, n. 9, tra la Provincia di Sassari e la Regione Autonoma della Sardegna, un "Protocollo d'intesa" volto a regolare le varie fasi di predisposizione del Piano urbanistico provinciale;
- con deliberazione del Consiglio provinciale n. 130 del 27.12.1996, è stato approvato il documento contenente le "Indicazioni programmatiche per la redazione del Piano territoriale di coordinamento e del Piano di assetto dei litorali della Provincia di Sassari" ed il suddetto "Protocollo d'intesa";
- con deliberazione della Giunta n. 116 del 19.03.97, è stato approvato il Piano metodologico economico di cui agli articoli 2 e 7 del suddetto protocollo d'intesa, in cui sono stati definiti i contenuti, la tempistica e l'articolazione delle varie fasi di attività di redazione del Pup;
- con deliberazione n. 95 del 30 novembre 1999, il Consiglio Provinciale ha approvato le linee guida i contenuti e gli indirizzi generali per il Pup e la bozza del preliminare Accordo generale di pianificazione;
- con deliberazione n.----- del -----, il Consiglio Provinciale ha deliberato la adozione preliminare del Pup e dello schema di Accordo generale di coordinamento e di Atto aggiuntivo al Protocollo di intesa Regione -Provincia, quali atti propedeutici all'adozione del Pup,

avviando la procedura ufficiale di consultazione con i Comuni, le Comunità Montane e gli altri enti territoriali operanti nel territorio provinciale;

Preso atto che,

- per la stipula del presente Accordo, i Comuni di -----, hanno deliberato, con deliberazioni del Consiglio comunale che si allegano al presente atto per farne parte integrante e sostanziale;
- per la stipula del presente Accordo, le Comunità montane di -----, hanno deliberato, con deliberazioni del Consiglio comunitario che si allegano al presente atto per farne parte integrante e sostanziale.

Convengono e stipulano quanto segue:

Art.1

OGGETTO

Con la sottoscrizione del presente atto le Parti concludono un Accordo generale di coordinamento (nel seguito indicato come Accordo) per quanto di competenza di ciascuna delle Parti, per avviare le procedure di attuazione delle previsioni normative, regolamentari e procedurali previste dal Piano urbanistico provinciale-Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Sassari (di seguito denominato Pup).

Il presente Accordo ha per oggetto la realizzazione delle previsioni del Pup mediante l'adozione di procedure concordate per il recepimento di tali previsioni negli strumenti urbanistici e programmatori comunali nonché in quelli delle Comunità montane e degli altri enti territoriali.

Esso determina altresì, le procedure per la realizzazione degli interventi e dei programmi di opere e servizi pubblici in maniera coordinata e nel rispetto delle esigenze di tutela ambientale espresse nella pianificazione paesistica.

La premessa e gli allegati formano parte integrante e sostanziale del presente atto con valore di patto.

Art.2

CONTENUTI

Il progetto del Pup si articola in: a) Ecologie semplici e complesse; b) Sistemi di organizzazione dello spazio; c) Campi del progetto ambientale. La sua attuazione e/o realizzazione si effettua mediante la stipula di opportuni Accordi di Pianificazione e di Accordi di Campo tra tutti i soggetti interessati.

Il Pup, espletate le procedure di cui all'articolo 11 della legge regionale 45/89, assume i contenuti e l'efficacia di Piano territoriale paesistico e di Direttiva ai sensi dell'articolo 5 della citata legge regionale 45/89.

Art.3

ITER PROCEDURALE

Le Parti confermano la loro partecipazione a tutte le fasi di redazione, adozione, approvazione ed attuazione del Pup attivando la collaborazione necessaria tra i rispettivi uffici tecnici e di pianificazione.

Art.4

OBBLIGHI DELLE PARTI

Per la realizzazione del presente Accordo le Parti si impegnano e si obbligano come segue:

- L'Amministrazione provinciale di Sassari si impegna a fornire alle parti stipulanti tutti i servizi di supporto tecnico ed amministrativo per lo svolgimento della fase delle osservazioni successive all'adozione del Pup.

- L'Amministrazione provinciale di Sassari si impegna a garantire ai Comuni ed alle Comunità montane l'assistenza e il supporto tecnico che il Settore pianificazione, attraverso la struttura operativa denominata "Ufficio del Piano" sarà in grado di fornire per la redazione dei Piani urbanistici comunali, comunitari e degli altri atti di programmazione delle opere e degli interventi su scala locale o sovracomunale.
- Le Amministrazioni comunali si impegnano ad adeguare i propri Piani urbanistici comunali alle previsioni del Pup, entro e non oltre 12 mesi dalla stipula del presente.
- Le Amministrazioni comunali, comunitarie e territoriali si impegnano, altresì, a partecipare alle procedure di coordinamento previste dal Pup e ad adempiere alle deliberazioni che con esse vengono assunte.
- Le Amministrazioni Comunali, comunitarie e territoriali si impegnano, altresì, a fornire tutta la documentazione in loro possesso necessaria all'attuazione del Pup.

Art.5

MODALITA' DI ATTUAZIONE

L'attuazione delle previsioni del Pup, relative alle ecologie, alla pianificazione paesistica e di quelle che assumono il valore di direttiva ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45, si effettua secondo le procedure indicate nel successivo articolo 6 dell'Accordo e nella Normativa.

L'attuazione delle altre previsioni si effettua con le procedure indicate nel successivo articolo 7 dell'Accordo e nella Normativa.

Art.6

PROCEDURE DI RECEPIMENTO

Ciascun Comune provvede ad adeguare le previsioni del Piano urbanistico comunale a quanto previsto dal Pup coordinando, ove previsto, la propria attività di redazione con quella dei Comuni individuati dallo stesso Pup.

In tal caso il Presidente della Provincia, o un suo delegato, indice il procedimento di coordinamento tra i Comuni interessati o il singolo Comune interessato.

I Comuni interessati e la Provincia stipulano un Accordo di Pianificazione che regola le parti di territorio di comune interesse in coerenza con le previsioni del Pup.

I contenuti di tale accordo dovranno essere recepiti in sede di adozione di ciascuno dei Piani urbanistici comunali.

La stipula dell'Accordo di Pianificazione costituisce elemento preliminare di carattere integrativo del Piano urbanistico comunale.

Qualora lo si ritenga necessario in coerenza con le previsioni del Pup, si darà corso alla redazione di apposito Piano urbanistico intercomunale di cui all'articolo 3, 2 comma, lettera b), n.2) della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45.

Se gli strumenti urbanistici non vengono adeguati agli impegni assunti con l'Accordo di Pianificazione e ciò impedisce il raggiungimento degli obiettivi posti, la Provincia promuove un'apposita conferenza dei servizi cui partecipa un rappresentante della Regione Autonoma della Sardegna per l'adozione dei provvedimenti del caso.

Art. 7

PROCEDURE DI PIANIFICAZIONE DEI CAMPI

Per ciascuno dei Campi del progetto individuato dal Pup, il Presidente della Provincia, o un suo delegato, indice il procedimento di coordinamento, ne determina l'oggetto e gli obiettivi specifici, ne stabilisce la durata e le modalità, secondo le previsioni del Pup. Presiede le riunioni e dirige tutte le iniziative che si rendessero necessarie per il conseguimento dell'obiettivo stabilito.

Al procedimento partecipano i Comuni ricompresi o interessati al Campo. Se previsto dalle disposizioni relative ai singoli campi intervengono, inoltre, le Comunità montane ed altri soggetti, pubblici o privati.

Qualora nel procedimento siano coinvolti funzioni e competenze di amministrazioni statali e regionali, il Presidente della Provincia promuove apposita Conferenza dei Servizi.

A conclusione della procedura sopraindicata viene stipulato l'Accordo di Campo tra i soggetti partecipanti.

L'Accordo di Campo individua gli strumenti più opportuni per l'attuazione delle previsioni contenute nel Campo del progetto ambientale di riferimento.

Esso provvede anche alla determinazione delle risorse finanziarie necessarie per la sua realizzazione ed al contestuale impegno per il loro reperimento.

L'Accordo di Campo si traduce in una deliberazione della Provincia ove rientri nell'ambito delle sue competenze.

L'Accordo di Campo può inoltre consistere in programma di pianificazione che impegna i partecipanti al procedimento a recepirne le indicazioni nel rispettivo ordinamento entro un termine stabilito.

Se gli strumenti urbanistici non vengono adeguati agli impegni assunti con l'Accordo di Campo e ciò impedisce il raggiungimento degli obiettivi posti, la Provincia promuove un'apposita conferenza dei Servizi cui partecipa un rappresentante della Regione Autonoma della Sardegna per l'adozione dei provvedimenti del caso.

Tutte le deliberazioni finali prevedono specifiche clausole di salvaguardia in caso di inadempimento.

Art. 8

PROCEDURA DI DECISIONE PROGRAMMATA

Finalità dei Campi del progetto ambientale e dei Sistemi di organizzazione spaziale è quella di pervenire ad una procedura di decisione programmata e concertata tra tutte le parti interessate per la promozione economica e la tutela ambientale del territorio in modo da evitare discrasie e contraddizioni che vanifichino l'efficacia degli interventi pubblici e privati.

La procedura di decisione programmata potrà valere sia per gli interventi previsti dai Campi del progetto ambientale sia per la valutazione e l'attuazione degli interventi proposti dai privati e dagli altri soggetti pubblici. A tal fine potrà essere applicata, su richiesta di una delle parti interessate, la procedura i cui al precedente articolo.

Art.9

SISTEMA INFORMATIVO TERRITORIALE

La Provincia si impegna a costituire, presso l'Ufficio del Piano il Sistema informativo territoriale, finalizzato all'attuazione del Pup ed al suo aggiornamento, da utilizzarsi quale base informativa per la definizione degli accordi di campo e di pianificazione.

L'approvazione del progetto del Sistema informativo territoriale, del suo regolamento e la loro definizione costituirà oggetto di specifico accordo.

Le parti si impegnano sin da ora, a trasmettere all'Ufficio del Piano tutti gli atti di programmazione relativi ai settori di loro competenza.

Art. 10

ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

Dell'attuazione delle previsioni programmatiche e procedurali del Pup si occuperà il Settore Pianificazione territoriale dell'Amministrazione provinciale attraverso la struttura operativa dell'Ufficio del Piano.

L'Ufficio del Piano sollecita ed assiste i Comuni e le altre parti nell'elaborazione delle proposte progettuali di pianificazione e nella definizione dei procedimenti amministrativi per la rapida esecuzione degli interventi.

Le Parti si impegnano a trasmettere all'Ufficio del Piano ogni informazione utile per la verifica dell'attuazione del Piano.

Compete all'Ufficio del Piano una potestà ispettiva sull'operato dei soggetti firmatari dei vari Accordi di campo.

L'Ufficio del Piano trasmette al Presidente dell'Amministrazione provinciale una relazione annuale sull'attuazione dei vari accordi stipulati.

Presso l'Ufficio del Piano è istituito un centro di monitoraggio, assistenza tecnica e di servizio per l'attuazione del Pup.

Art. 11

VIGILANZA

La vigilanza sull'esecuzione dell'Accordo verrà affidata ad un Collegio costituito dal Presidente della Provincia o da un Assessore delegato che lo presiede, da un rappresentante della Regione, da un rappresentante delle Comunità montane della Provincia e da tre rappresentanti dei Comuni della Provincia.

Ad esso l'Ufficio del Piano riferisce tutti gli esiti delle ispezioni, verifiche e ogni qualsivoglia notizia che abbia rilievo per l'attuazione del Pup.

Il Presidente provvederà a convocare il collegio di vigilanza con cadenza semestrale.

Art.12

DURATA

Il presente Accordo ha validità per tutto il periodo di attuazione del Pup.

Ogni variazione del presente atto deve essere sottoscritto da tutte le Parti contraenti del presente Accordo. Esso potrà tuttavia trovare variazione o adeguamento parziale in relazione alle problematiche attuative emerse nei singoli campi del progetto ambientale.

Art.13

CONTROVERSIE

Le eventuali controversie tra le Parti non sospenderanno l'esecuzione del presente Accordo e dovranno essere sottoposte al preliminare tentativo di risoluzione per via amministrativa. L'Amministrazione provinciale dovrà esprimersi nel merito entro 90 giorni dalla notifica della richiesta.

3 - Schema di Accordo di campo

SCHEMA

PROVINCIA DI SASSARI

PIANO URBANISTICO PROVINCIALE

PIANO URBANISTICO PROVINCIALE - PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO

Accordo di campo del -----

L'anno -----, il giorno ----- del mese di ----- tra:

- l'Amministrazione Provinciale di Sassari, rappresentata dal Presidente -----;
 - l'Amministrazione Comunale di -----, rappresentata dal Sindaco-----;
 - la Comunità montana n.-----, rappresentata dal Presidente -----;
 - la Camera di commercio di Sassari, rappresentata dal Presidente -----;
 - il Consorzio per l'Area Industriale di -----, rappresentata dal Presidente -----;
 - il Consorzio del Nucleo industriale di -----, rappresentata dal Presidente -----;
- di seguito indicati come Parti.

Premesso che

- il decreto legislativo 267/2000, all'articolo 20, attribuisce alla Provincia la competenza all'adozione ed approvazione del Piano territoriale di coordinamento;
- la legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45, agli articoli 2, 3, 4, 16 e 17, disciplina l'attribuzione della competenza della Provincia in ordine all'adozione ed approvazione del Piano urbanistico provinciale;
- che in data -----si è proceduto alla stipula dell'Accordo generale di coordinamento, previsto dalla normativa del Pup;
- con deliberazione n.----- del -----, il Consiglio provinciale ha adottato il Pup della Provincia di Sassari;

Convengono e stipulano quanto segue:

Art.1

OGGETTO

Con la sottoscrizione del presente atto le Parti concludono un Accordo di campo o di pianificazione (nel seguito indicato come Accordo) di cui agli articoli 6 o 7 dell'Accordo generale di coordinamento stipulato il ----- per avviare le procedure di attuazione delle previsioni normative, regolamentari previste dal Piano urbanistico provinciale - Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Sassari (di seguito denominato Pup).

Il presente Accordo ha per oggetto la realizzazione delle previsioni del Pup mediante l'individuazione di indirizzi specifici e l'adozione di procedure concordate per il recepimento di tali previsioni negli strumenti urbanistici e programmatici comunali nonché in quelli delle Comunità montane e degli altri enti territoriali firmatari dell'Accordo.

Esso determina altresì, le procedure per la realizzazione degli interventi e dei programmi di opere e servizi pubblici in maniera coordinata e nel rispetto delle esigenze di tutela ambientale.

La premessa e gli allegati formano parte integrante e sostanziale del presente atto con valore di patto.

Art.2
CONTENUTI

L'Accordo è finalizzato a: -----
Le iniziative oggetto dell'Accordo, sono le seguenti: -----
Il perimetro territoriale interessato all'Accordo è costituito dai Comuni di:-----
L'Accordo comprende i seguenti Campi del progetto: -----
L'Accordo riguarda altresì, i seguenti sistemi di organizzazione dello spazio:-----
L'Accordo riguarda altresì, le seguenti ecologie:-----

Art.3
ITER PROCEDURALE

Entro 15 giorni dalla stipula del presente Accordo, le Parti designeranno il loro rappresentanti nel gruppo di lavoro, costituito presso l'ufficio del Piano della Provincia (ovvero presso:-----) che, nei successivi 60 giorni deve formulare la prima ipotesi progettuale di massima, definendo gli indirizzi e le indicazioni per la successiva fase progettuale d'intervento.
Tale ipotesi progettuale deve prevedere gli obblighi delle parti per quanto riguarda l'affidamento degli incarichi di progettazione, di studio e di programmazione degli interventi, determinando i conseguenti oneri finanziari.
Gli interventi previsti potranno essere attuati congiuntamente o disgiuntamente da parte dei soggetti firmatari, a seconda delle risultanze progettuali di massima e definitive.

Art.4
OBBLIGHI DELLE PARTI

Per la realizzazione del presente Accordo le Parti si impegnano e si obbligano come segue:
– l'Amministrazione provinciale di Sassari si impegna a fornire a tutte le parti stipulanti i necessari servizi di supporto tecnico ed amministrativo per l'elaborazione della prima ipotesi progettuale di massima;
– l'Amministrazione provinciale di Sassari si dichiara interessata alla realizzazione diretta degli interventi previsti, quali:-----
– il Comune di -----, si dichiara interessato ai seguenti interventi:-----
– l'Ente -----, si dichiara interessato ai seguenti interventi:-----
Per la realizzazione del presente Accordo le Parti dichiarano di avere la seguente disponibilità finanziaria:-----

Art.5
MODALITA' D'ATTUAZIONE

Il Coordinatore del campo è designato nella persona del sig. -----, il quale procederà a -----

Art.6
CONTROVERSIE

Le eventuali controversie tra le Parti non sospenderanno l'esecuzione del presente Accordo e dovranno essere sottoposte al preliminare tentativo di risoluzione per via amministrativa. L'Amministrazione provinciale dovrà esprimersi nel merito entro 90 giorni dalla notifica della richiesta.

4 - Schema di Accordo informativo

SCHEMA

PROVINCIA DI SASSARI

PIANO URBANISTICO PROVINCIALE

PIANO URBANISTICO PROVINCIALE - PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO

Accordo informativo

Accordo informativo del -----

L'anno -----, il giorno ----- del mese di -----

l'Amministrazione Provinciale di Sassari, rappresentata dal Dirigente -----, e
l'Ente/Amministrazione..... rappresentata dal Dirigente-----,
Amministrazioni che nel seguito verranno indicate come "le Parti",

Visto

- il decreto legislativo n. 267 del 18.08.2000 che attribuisce alla Provincia il compito di curare gli interessi e di promuovere lo sviluppo delle comunità locali all'interno del territorio provinciale e parallelamente affida alle Province il compito di redigere il Piano Territoriale di Coordinamento;
- la legge regionale n. 45/89 che agli articoli 2, 3, 4, 16 e 17, disciplina l'attribuzione della competenza della Provincia in ordine all'adozione ed approvazione del Piano urbanistico provinciale (Pup);
-(parte relativa all'Ente o all'Amministrazione specifica)

Considerato che

- risulta auspicabile individuare forme di collaborazione tra le Parti per assicurare la crescita economica, sociale, culturale e civica del territorio provinciale nel suo complesso e che esiste un reciproco interesse delle Parti a favorire tale intesa;
- le Parti hanno già avviato rapporti di collaborazione, anche se limitati ad azioni contingenti, conseguendo positivi risultati nella attività sviluppata in comune
- che entrambe le Parti condividono l'esigenza di estendere e rendere organica la collaborazione reciproca, anche attraverso l'introduzione di elementi innovativi nei rapporti fra le istituzioni;
- le nuove normative che regolano l'attività delle Parti consentono di promuovere la conclusione di accordi di programma per realizzare interventi che richiedono azioni integrate e coordinate di diversi organismi;
- le intese fra le istituzioni del territorio provinciale possono trovare un utile punto di riferimento anche nelle elaborazioni e nello strumento operativo predisposto dal Piano urbanistico provinciale-Piano territoriale di coordinamento (Pup-Ptc);

Considerato, altresì, che

- la Provincia di Sassari ha predisposto il Pup che ha assimilato i contenuti anche del Ptc e sta completando la costruzione del Sistema informativo territoriale finalizzato all'attuazione del Piano provinciale e al servizio dell'attività di pianificazione comunale.

- tra i contenuti del Pup-Ptc indicati nelle citate leggi, il Ptc deve prevedere tra l'altro "le linee di intervento per la sistemazione idrica, idrogeologica ed idraulico-forestale ed in genere per il consolidamento del suolo e la regimazione delle acque", il Pup deve prevedere la normativa di coordinamento relativamente alla salvaguardia attiva dei beni culturali e ambientali e a procedure relative alla determinazione della compatibilità ambientale dei progetti che prevedono trasformazioni del territorio.
- nella Normativa del Pup-Ptc è previsto che la Provincia, al fine di esercitare le funzioni di coordinamento della pianificazione previste dal Piano urbanistico provinciale e di attivare gli opportuni procedimenti di campo, possa definire degli accordi informativi con gli enti depositari di informazioni territoriali
- la filosofia a cui si ispirano gli obiettivi del processo di Piano attivato dalla Provincia di Sassari fa esplicito riferimento al principio della collaborazione tra gli Enti locali e della *co-pianificazione*;
- detta collaborazione, qualora disciplinata da specifico accordo, può risultare di grande utilità, determinando, oltre ad un complessivo avanzamento di efficienza amministrativa e di capacità di governo, sinergie ed economie di spesa, poiché aiuta la comune interpretazione dei fenomeni territoriali ed evita la duplicazione e la dispersione delle basi informative;
- l'Amministrazione o Ente (parte specifica relativa alla Amministrazione o Ente)

Convengono e stipulano quanto segue:

Art.1
Oggetto

Con la sottoscrizione del presente atto le Parti concludono un Accordo informativo, nel seguito indicato Accordo, per avviare lo scambio dei flussi informativi di rispettiva competenza e sperimentare procedure per l'acquisizione ed il mantenimento di basi informative territoriali di comune interesse, utili all'attività di pianificazione e programmazione di entrambi gli enti; Il presente Accordo ha per oggetto l'individuazione di indirizzi specifici e l'adozione di procedure concordate per il trasferimento di dati, grezzi ed elaborati, tra i rispettivi sistemi informativi. La premessa e gli allegati formano parte integrante e sostanziale del presente atto.

Art.2
Contenuti e finalità

Al fine di costituire il patrimonio di dati di cui sopra, di mantenerlo e di incrementarlo, le Parti costituiscono un apposito gruppo tecnico di lavoro, composto da tecnici della l'Amministrazione Provinciale di Sassari Provincia e della Amministrazione diche si impegnano a seguire il programma riportato nelle considerazioni illustrate in premessa, nonché nelle seguenti linee operative:

- A. Verifica dello stato di consistenza e di qualità delle basi informative territoriali in possesso delle Parti, nonché le fonti, le metodologie di produzione e dell'attuale mantenimento, che consiste nelle seguenti fasi operative:
 - Selezione delle fonti informative secondo le finalità specifiche e gli obiettivi delle Parti;
 - Definizione delle procedure tecniche di acquisizione degli elaborati tematici in relazione alle indicazioni del Sistema Informativo del Pup-Ptc e degli altri servizi dell'Amministrazione Provinciale e di quello dell'Amministrazione di.....
 - Definizione delle procedure di aggiornamento e di approfondimento delle basi informative del Pup-Ptc e dagli altri servizi dell'Amministrazione Provinciale e di quello dell'Amministrazione, nonché delle procedure di trasferimento degli elaborati e dei dati;
- B. Elaborazione di un programma dettagliato di lavoro secondo le finalità, competenze ed

esperienze specifiche di ciascuna delle Parti, seguendo le linee di indirizzo di volta in volta necessarie ad elaborazioni tematiche e socio-economiche, con le seguenti fasi operative:

Individuazione degli interventi progettuali, secondo gli obiettivi delle Parti nel rispetto del quadro normativo di riferimento;

Valutazione della coerenza delle azioni di progetto individuate dall'Amministrazione con il quadro dei processi socio-economici, ambientali e insediativi del territorio;

Individuazione delle priorità in relazione ad alcuni temi e campi problematici e delle priorità di realizzazione degli interventi previsti secondo gli scenari, concordati dalle Parti, derivanti dalla procedura di valutazione;

Individuazione di approfondimenti tematici mirati alla definizione della coerenza economico-ambientale degli interventi progettuali;

Rappresentazione, secondo le procedure del Sistema Informativo del Pup-Ptc e degli altri servizi dell'Amministrazione Provinciale e dell'Amministrazione di....., degli elaborati finali che individuano linee guida del territorio, individuazione degli ambiti territoriali idonei per la localizzazione di interventi, accompagnati da approfondimenti tematici su settori d'interesse.

C. Elaborazione di un programma, su base annuale, di ulteriore acquisizione di basi informative di comune interesse, di responsabilità relative all'affidamento della progettazione finalizzata ad approfondimenti tematici connessi alla pianificazione socio-economica territoriale.

Attuazione di programmi d'intervento concreto in determinati settori individuati dalle due Parti e rientranti nella programmazione concordata al fine di fornire servizi reali alle aziende che vadano dalla divulgazione di informazioni su aspetti normativi, legislativi, di mercato, tecnici e finanziari, nonché realizzazioni di incontri, seminari o corsi di formazione Al fine di attuare tali programmi di assistenza, divulgazione e trasferimento di conoscenze, le Parti individueranno se sussistano le condizioni e quali strumenti attivare al fine di ottenere il cofinanziamento delle iniziative predette attraverso l'utilizzazione di specifici fondi regionali, nazionali o comunitari.

Art.3

Iter procedurale

Entro 15 giorni dalla stipula del presente Accordo, le Parti designeranno il loro rappresentanti nel gruppo di lavoro, costituito dalla Amministrazione provinciale di Sassari presso il Settore 12-Ufficio del Piano e presso l'Amministrazione

Art.4

Obblighi delle parti

I Dirigenti competenti delle Parti, saranno responsabili dell'attivazione delle procedure e dell'affidamento delle responsabilità previste. Le loro decisioni divengono immediatamente esecutive.

I diversi interventi una volta constatati dai Dirigenti, e dunque resi esecutivi sia nelle procedure che nell'affidamento delle responsabilità, dovranno essere inseriti nella programmazione degli interventi all'atto dell'approvazione da parte dei rispettivi Consigli, del Bilancio di previsione.

Per la realizzazione del presente Accordo le Parti si impegnano e si obbligano inoltre come segue:

- l'Amministrazione provinciale di Sassari si impegna a fornire i necessari servizi di supporto tecnico, in particolare cartografico, per l'implementazione dei dati;
- l'Amministrazione di si impegna a fornire i necessari servizi supporto tecnico e a comunicare periodicamente i dati da essa raccolti ed elaborati.

Per la realizzazione del presente Accordo le Parti dichiarano di avere la seguente disponibilità finanziaria:-----

Art.5
Modalita' d'attuazione

(..... da dettagliare in relazione allo specifico Accordo informativo)

Art.6
Leale collaborazione

Le Parti si impegnano ad attivare procedure di leale collaborazione per l'attuazione del presente Accordo.

Art. 7
Durata

Il presente Accordo impegna le parti per una durata di 3 anni, ed è espressamente rinnovato, previo bilancio sull'attività svolta, da presentare ogni triennio agli organi dei rispettivi Enti.

**Piano urbanistico provinciale
Piano territoriale di coordinamento**

GEOGRAFIA GIURIDICO ISTITUZIONALE

**Piano territoriale di coordinamento provinciale
e l'integrazione europea:
profili teorico pratici**

Area economico-giuridica

Contributo relativo alla fase:		
Conoscenza di sfondo	Processi di crisi	Ipotesi di soluzione
X		

Nome file
GE-gi-2

1. Premessa.

Le scelte pianificatorie espresse nel Pup possono essere considerate quali premesse e costituire una base forte per lo sviluppo coerente di azioni e di progetti che consentano alla Provincia l'evoluzione verso opportunità complementari.

Questa considerazione assume una valenza particolarmente significativa rispetto alla crescente importanza attribuita al locale in ambito europeo: in tal senso appare esemplare la politica comunitaria tesa a favorire l'evoluzione della coesione economico-sociale all'interno dell'Unione attraverso la previsione di programmi di finanziamento interessanti le amministrazioni locali. Allo scopo di ridurre gli squilibri fra i differenti livelli di sviluppo delle regioni europee e di sostenerne la concreta partecipazione al mercato unico, la Comunità istituisce una serie di misure volte a finanziare "determinati progetti" elaborati dalle collettività territoriali.

L'obiettivo dell'integrazione europea impone all'autorità locale – sia essa Regione, Provincia o Comune – una presa di coscienza circa le proprie concrete necessità. Esse, infatti, sono alla base delle scelte politiche e ne riflettono le finalità.

L'amministrazione locale ha il potere di amplificare la realizzazione dei propri obiettivi attraverso il ricorso agli strumenti di finanziamento comunitari.

In questa prospettiva, le finalità espresse nel Pup traducono le scelte del più generale indirizzo politico espresso dalla collettività locale e, al contempo, costituiscono il presupposto per l'attuazione dei programmi partecipanti al processo di integrazione europea.

La coerenza fra gli intenti costituisce un a priori rispetto alla realizzabilità dei progetti che le amministrazioni locali intendono sottoporre al vaglio delle istanze di Bruxelles: coerenza del progetto rispetto agli obiettivi comunitari e rispetto agli indirizzi politici espressi nel Pup.

Le province italiane partecipano al processo di programmazione degli interventi comunitari in maniera indiretta. Esse si presentano quali soggetti destinatari dei progetti elaborati di concerto dall'Unione europea, dallo Stato e dalle Regioni.

Il ruolo della Provincia - e, pertanto, dei Comuni incidenti sul territorio della stessa – non deve essere, tuttavia, sottovalutato: al contrario, occorre pensare alla formalizzazione di una strategia comune in grado di conferire coerenza agli indirizzi pianificatori espressi in seno a tali autorità in modo tale che questi costituiscano una base forte per l'elaborazione di progetti che siano compatibili rispetto alle specifiche vocazioni territoriali.

2. I Fondi a finalità strutturale.

Nel preambolo del Trattato di Roma, istitutivo della Comunità economica europea, gli Stati membri assunsero l'impegno di assicurare lo sviluppo armonioso della Comunità "riducendo le disparità fra le diverse regioni e il ritardo di quelle meno favorite".

Nel corso degli anni tale impegno ha subito una significativa evoluzione: da un semplice coordinamento delle politiche nazionali si è passati ad un vero e proprio impegno programmatico, a lungo termine, tendente ad un'armonica convergenza delle politiche economiche nazionali.

Nello spirito del Trattato di Roma, l'obiettivo del rafforzamento della coesione sociale ed economica dei Paesi della Comunità era circoscritto al perseguimento della libera circolazione delle merci e della rimozione degli ostacoli alla circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali.

Tale modello di sviluppo non sarebbe stato attuabile se, a monte, non fossero stati risolti altri problemi, in particolare certi squilibri socioeconomici fra alcuni Paesi membri.

Si trattava di problemi di natura strutturale che, come tali, necessitavano di interventi specifici da parte della Comunità, al fine di ridurre il divario fra le diverse regioni e/o colmare il ritardo delle regioni meno favorite.

Da qui l'origine degli interventi finanziari, definiti Fondi a finalità strutturale, erogati attraverso diversi strumenti:

- Fondo sociale europeo (Fse), istituito nel 1958;
- Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (Feaog), istituito nel 1964;

– Fondo europeo di sviluppo regionale (Fesr), istituito nel 1975.

Ciascuno di questi Fondi ha avuto una sua evoluzione e ha assunto, col tempo, proprie caratteristiche.

L'Atto unico europeo, entrato in vigore il 1° luglio 1987, auspicava la realizzazione di uno spazio senza frontiere interne, nel quale fosse assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (art. 13). Su questa base, venivano delineati i principi ispiratori dei regolamenti di disciplina dei Fondi strutturali. Si trattava del regolamento n. 2052/88 del 24.06.1988, relativo alle missioni dei fondi a finalità strutturale, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Bei e degli altri strumenti finanziari esistenti e dei regolamenti nn. 4253, 4254, 4255 e 4256 del 19.12.1988 relativi, rispettivamente, al Fesr, al Fse e al Feog e al coordinamento tra le varie iniziative finanziabili.

Il Trattato di Maastricht, siglato nel dicembre 1991, consacra l'obiettivo della coesione economica e sociale.

Promuovere la “politica di coesione” significa assicurare la solidarietà comunitaria a vantaggio dei Paesi, delle regioni e dei gruppi di popolazione più svantaggiati, al fine di:

- redistribuire equamente i benefici dell'unificazione europea;
- accelerare il riavvicinamento economico e sociale dei diversi Paesi;
- correggere gli squilibri, causa di distorsione della concorrenza e di migrazioni forzate;
- apportare un contributo attivo alla crescita, alla competitività e all'occupazione, in tutto il territorio dell'Unione europea.

Il Consiglio europeo di Edimburgo, nel 1992, ha dato concretezza alla volontà politica enunciata nel Trattato di Maastricht e ha predisposto, per la politica di coesione, risorse finanziarie piuttosto cospicue: oltre 150 miliardi di Ecu per il periodo 1994-1999. Tali risorse corrispondono a circa il 30% del bilancio totale dell'Unione europea. Lo stanziamento si articola sulla base di criteri socio-economici e geografici. Sono individuati sei obiettivi prioritari:

Obiettivo 1

Promuovere la crescita e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo.

Il budget destinato a tale finalità rappresenta il 67,7 % dell'insieme della politica strutturale (93.972 milioni di Ecu, pari a circa 190.000 miliardi di lire).

La Sardegna rientra fra i soggetti destinatari dei finanziamenti a titolo dell'Obiettivo 1.

Obiettivo 2

Riconvertire le regioni gravemente colpite dal declino industriale. Il budget destinato a tale finalità corrisponde a 15.360 milioni di Ecu, pari circa a 31.000 miliardi di lire.

Obiettivo 3

Lottare contro la disoccupazione di lunga durata e facilitare l'inserimento professionale dei giovani e l'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro. Il budget destinato a tale finalità corrisponde a 11.250 milioni di Ecu, pari a circa 24.000 miliardi di lire.

Obiettivo 4

Agevolare l'adattamento dei lavoratori e delle lavoratrici ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione. Il budget destinato a tale finalità corrisponde a 3.930 milioni di Ecu, pari a circa 8.000 miliardi di lire.

Obiettivo 5 (5a e 5b)

Promuovere lo sviluppo rurale:

- 5a) accelerando l'adeguamento delle strutture agrarie e l'ammodernamento del settore della pesca, avuto riguardo alla riforma della politica agricola comune. Il budget destinato a tale finalità corrisponde a 6.916 milioni di Ecu, pari a circa 14.000 miliardi di lire;
- 5b) agevolando lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle zone rurali. Il budget destinato a tale finalità corrisponde a 6.862 milioni di Ecu, pari a circa 14.000 miliardi di lire.

Obiettivo 6

Concerne esclusivamente la crescita e il miglioramento strutturale delle regioni finlandesi e svedesi, le quali presentano una densità abitativa modestissima.

Gli strumenti finanziari intervengono in settori specificamente individuati:

Fesr (Fondo europeo di sviluppo regionale)

Promuove il sostegno di progetti da realizzarsi nelle regioni facenti parte degli obiettivi 1, 2 e 5b. Tali iniziative devono essere volte, principalmente, allo sviluppo di investimenti produttivi, alla creazione e all'ammodernamento di infrastrutture (nel settore dell'energia, dei trasporti, delle telecomunicazioni ...) al sostegno dello sviluppo locale, al finanziamento di studi intrapresi su iniziativa della Commissione e di progetti pilota nel campo delle infrastrutture. Complessivamente la dotazione del Fondo per il periodo 1994-1999 è stata di 64.316 milioni di Ecu (pari circa a 130.000 miliardi di lire), da ripartire tra gli Stati membri.

Fse (Fondo sociale europeo)

Promuove la lotta contro la disoccupazione, segnatamente con riguardo alla formazione professionale e della creazione di posti di lavoro nel quadro degli Obiettivi 1, 2, 3, 4 e 5b. La dotazione del Fondo, per il periodo 1994-1999 è di 38.423 milioni di Ecu (pari a circa 80.000 miliardi di lire), da ripartire tra gli Stati membri.

Feaog (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia)

E' organizzato sulla base di due organi: la sezione "Garanzia" per il finanziamento della Politica agricola comune (Pac) e la sezione "Orientamento" per il sostegno delle strutture agricole. Quest'ultima sezione è particolarmente rivolta al potenziamento delle strutture agricole nel quadro della Pac a titolo dell'Obiettivo 5a, alla promozione dello sviluppo rurale nelle zone dell'Obiettivo 5b e all'adeguamento delle strutture agrarie nelle regioni dell'Obiettivo 1; consta di una dotazione finanziaria che, per il periodo 1994-1999, è stata di 18.315 milioni di Ecu (pari circa a 37.000 miliardi di lire), da ripartire tra gli Stati membri.

Sfop (Strumento finanziario di orientamento alla pesca)

Ha come obiettivo l'ammodernamento e la ristrutturazione del settore della pesca, il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca, lo sviluppo dell'acquacoltura e la sistemazione delle fasce costiere nell'ambito dell'Obiettivo 5a. La dotazione del Fondo per il periodo 1994-1999 è stata di 2.602 milioni di Ecu (pari a circa 5.000 miliardi di lire), da ripartire tra gli Stati membri.

L'Unione europea sostiene le politiche strutturali a favore degli Stati membri anche attraverso altri strumenti:

- Fondo di coesione. Rivolto a favorire la coesione europea dei Paesi meno prosperi dell'Unione. Il suo campo d'azione è limitato a Grecia, Portogallo, Irlanda e Spagna, poiché in tali Paesi il Pil è inferiore al 90% della media comunitaria;

- Banca europea per gli investimenti (Bei). Istituto che, principalmente a titolo degli Obiettivi 1 e 2, può concedere prestiti e garanzie per il finanziamento di progetti riguardanti la valorizzazione delle regioni meno sviluppate, l'ammmodernamento o la riconversione di imprese e la creazione di nuove attività. L'intervento della Bei non assume, analogamente a quanto avviene per i Fondi Strutturali e lo Sfop, la forma di contributo a fondo perduto, ma si configura come un finanziamento a tasso agevolato.

I principi che governano la politica strutturale dell'Unione europea:

Sussidiarietà

Previsto dall'art. 3 B del Trattato di Maastricht, tale principio sancisce un criterio di ripartizione delle competenze concorrenti fra l'Unione e gli Stati membri: la Comunità può intervenire nelle materie che non rilevano dalla sua competenza esclusiva unicamente se, e nella misura in cui, gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere esaurientemente realizzati dagli Stati membri e possano, dunque, in ragione delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio realizzati a livello comunitario.

Concentrazione

Le azioni della politica di sviluppo regionale devono essere concentrate attorno agli obiettivi sopra individuati, nel perseguimento della convergenza territoriale degli interventi finanziari verso le aree più svantaggiate. Ciò consentirà l'ottimizzazione dell'allocazione delle risorse nelle regioni o nelle zone meno progredite.

La complementarità o addizionalità

L'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali. Ciò implica che i Fondi strutturali non possano sostituire le spese nazionali a finalità strutturale, bensì integrarle, intervenendo solo in presenza del contributo finanziario dello Stato membro.

Partnership

Deve essere stabilita una stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato, le autorità e gli organismi competenti in sede locale. Tale collaborazione è operante nelle fasi di preparazione e finanziamento, nonché di valutazione *ex ante*, sorveglianza e valutazione *ex post* delle azioni promosse.

3. I Programmi di interesse comunitario

Rappresentano il 9 % del volume finanziario destinato alla politica strutturale (13, 45 miliardi di Ecu). Sono rivolti al finanziamento dei progetti che presentino caratteristiche di *innovazione, esemplarità e trasferibilità*.

Le iniziative comunitarie previste a questo titolo si sono concentrate, per il periodo 1994-1999, attorno ai seguenti ambiti specifici:

- Cooperazione interregionale
- Sviluppo rurale
- Occupazione e sviluppo delle risorse umane
- Regioni ultraperiferiche
- Mutamenti industriali
- Politica urbana
- Pesca

4. Le azioni innovative e i progetti pilota

Ad essi è riservato l'1 % del budget finalizzato alla politica strutturale. Le azioni condotte a questo titolo sono inerenti ad iniziative intraprese nell'intento di portare alla luce nuove linee di azione, allo scopo di meglio perseguire gli obiettivi comunitari. Si tratta per lo più di cofinanziare studi, ricerche, progetti pilota, costituzioni di reti e quant'altro possa favorire la cooperazione e lo scambio tra i vari Paesi, al fine della migliore realizzazione delle politiche comunitarie nell'ottica della coesione economica e sociale.

Tali azioni fanno eccezione al principio della compartecipazione, in quanto scaturiscono da iniziative esclusivamente rimesse alla Commissione e generalmente godono di un iter procedurale semplificato. Non è infatti previsto alcun filtro nazionale: la Commissione emette il bando, seleziona i progetti e li cofinanzia. Ciò comporta, naturalmente, un aumento del grado di concorrenza tra i proponenti, provenienti da tutti i Paesi membri.

Per il periodo 1994-1999 la Direzione generale politiche regionali (Dg XVI dell'Unione europea) ha indicato quattro indirizzi:

- cooperazione interregionale
- assetto del territorio
- sviluppo economico regionale
- sviluppo delle politiche urbanistiche

Le "azioni innovative" vengono finanziate nell'ambito del Fesr e sono gestite direttamente dalla Direzione generale politiche regionali che pubblica sulla Gazzetta ufficiale delle comunità europee i relativi bandi di gara contenenti gli inviti a presentare progetti. Per ogni bando di gara la Commissione europea organizza un incontro di informazione e di scambio tra gli enti territoriali e gli altri operatori interessati. Per la selezione dei progetti la Commissione (Dg XVI direzione A) è assistita da un gruppo di esperti indipendenti.

Anche all'interno dei regolamenti degli altri Fondi strutturali (Fse, Feoga e Sfoo) viene previsto, rispettivamente agli artt. 4, 6, e 8, che la Commissione possa finanziare azioni pilota nei settori della formazione dell'agricoltura e della pesca.

L'articolo 6 del regolamento Fse finanzia – al limite dello 0,5% delle risorse complessive del Fondo stesso – azioni di preparazione, valutazione *ex ante*, sorveglianza e valutazione *ex post*, a livello nazionale o a livello comunitario, delle misure finanziate dal Fse, oltre a studi e assistenza tecnica alle misure stesse. Inoltre, su iniziativa della Commissione, possono essere promossi studi, progetti pilota, scambi di esperienze, azioni per il trasferimento di conoscenze teoriche e pratiche, riguardanti il mercato del lavoro a livello comunitario o azioni tali da contribuire alla realizzazione della politica comunitaria in materia di formazione.

L'articolo 4 del regolamento Sfop prevede la possibilità di finanziare – entro un massimo del 2% della dotazione di cui gode il Fondo stesso – studi e azioni pilota concernenti i servizi di assistenza tecnica finalizzati a valutare le azioni finanziate dallo stesso Sfop unitamente a iniziative di divulgazione.

L'articolo 8 del regolamento Feoga finanzia – nei limiti dell'1% del bilancio totale di tale Fondo – misure preparatorie, di valutazione, di sorveglianza e di informazione, comprese azioni di assistenza tecnica, progetti dimostrativi, progetti pilota e misure necessarie alla diffusione, a livello comunitario, delle conoscenze acquisite in materia di sviluppo rurale e di miglioramento delle strutture agricole.

Si darà conto, qui di seguito, delle iniziative – concernenti il periodo 1994-1999 - suscettibili di rivestire un particolare interesse quanto all'ambito di competenza provinciale e comunale. Esse sono state raggruppate intorno a 5 temi principali:

- Sviluppo locale
- Cooperazione interregionale

- Europa sociale
- Ambiente
- Cultura

SVILUPPO LOCALE

Leader II (1994-1999)

Iniziativa comunitaria concernente lo sviluppo rurale

Obiettivo

Permettere agli attori locali di valorizzare le proprie vocazioni territoriali attraverso la realizzazione di progetti innovativi, esemplari e trasferibili

Testo ufficiale

Comunicazione della Commissione n. 94/180/02 Leader II (Guce n. C180, 1° luglio 1994, p. 48)

Budget

1400 milioni di Ecu, dei quali 900 milioni stanziati per le regioni incluse nell'Obiettivo 1

Zone eleggibili

1. In via prioritaria, le regioni individuate dall'obiettivo 1 e dall'Obiettivo 5b
2. In alcune ipotesi, le zone rurali limitrofe rispetto alle regioni Obiettivo 5b (nella misura massima del 10 % dei finanziamenti erogati alle regioni 5b)

Beneficiari

1. I gruppi di azione locale costituiti in seno al progetto Leader I, cioè un insieme di partners pubblici e privati i quali determinino una strategia di sviluppo rurale comune
2. Tutti gli attori locali collettivi, pubblici o privati, facenti capo al settore agrario

Misure eleggibili

1. Acquisizione di competenze:
 - assistenza tecnica all'elaborazione di una strategia di sviluppo territoriale su domanda degli attori locali interessati (formazione, relazione fra i diversi partners locali, ricerca di finanziamenti)
2. Cooperazione rurale transnazionale:
 - realizzazione di progetti rurali fra attori locali appartenenti a diversi Stati membri (due almeno)
3. Consolidamento e allargamento della rete Leader:

- obbligo di affiliazione alla rete per i beneficiari del progetto Leader e obbligo di fornire alla rete medesima tutte le informazioni utili
 - creazione di un Osservatorio europeo di innovazione e sviluppo agrario, incaricato di valorizzare i progetti innovativi e di assicurare il trasferimento di esperienze
4. Programmi di innovazione nel settore agrario:
Sono così definiti i progetti corrispondenti alle iniziative emananti direttamente da attori locali appartenenti a micro territori (5.000/100.000 abitanti) e che presentino tre caratteristiche essenziali: innovazione, effetto dimostrativo, trasferibilità
Intervengono nell'ambito delle seguenti materie:
- assistenza tecnica allo sviluppo rurale
 - formazione professionale e aiuto occupazionale
 - agriturismo
 - piccole imprese, artigianato e servizi di prossimità
 - valorizzazione e commercializzazione delle produzioni agricole
 - salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente e della qualità della vita

In virtù del budget limitato, non si ritengono eleggibili a titolo di Leader II gli investimenti in termini di infrastrutture

Criteri di selezione adottati dalla Commissione

Verrà accordata una priorità ai progetti:

- concreti e emananti direttamente dagli attori locali
- innovativi, esemplari e trasferibili
- implicanti la partnership degli attori locali in questione

Applicazione ed esecuzione sul piano comunitario

- Trasmissione dei programmi regionali alla Commissione europea, la quale ne negozia il contenuto in collaborazione con lo Stato membro
- Approvazione dei programmi operazionali da parte della Commissione

Interreg II (1994-1999)

Iniziativa comunitaria concernente la cooperazione transfrontaliera

Interreg II riunisce le precedenti iniziative Interreg e Regen. Esso verte, pertanto, sulla cooperazione transfrontaliera e sulla realizzazione di reti energetiche

Obiettivi

- aiutare le zone transfrontaliere a superare le difficoltà risultanti dal loro isolamento relativo
- incoraggiare la creazione e lo sviluppo di reti di cooperazione delle frontiere interne e l'eventuale loro collegamento ad ambiti comunitari più vasti nel quadro della realizzazione del mercato interno
- favorire l'adattamento delle zone di frontiera esterne rispetto al nuovo ruolo dalle stesse rivestito

Testo ufficiale

Comunicazione della Commissione n. 94/180/02 Interreg II (Guce n. C180, 1° luglio 1994, p. 60)

Budget

- 2.400 milioni di Ecu sono stati destinati alla cooperazione transfrontaliera. Di questi, 1.800 milioni sono stanziati a favore delle regioni ricomprese nell'Obiettivo 1
- 500 milioni di Ecu sono stati destinati alla realizzazione di reti energetiche. Questa iniziativa concerne Grecia, Portogallo e Spagna

Zone eleggibili

- tutte le zone Nuts III dell'Unione situate lungo le frontiere interne ed esterne della Comunità (solo una minima parte del contributo comunitario verrà destinata alle regioni non eleggibili a titolo degli obiettivi 1, 2 e 5b)
- alcune zone Nuts III confinanti con frontiere marittime

Beneficiari

Tutti gli organismi pubblici o privati interessati

Misure eleggibili:

1. Aiuti al rafforzamento del tessuto economico transfrontaliero e allo sviluppo di nuove attività
 - Aiuti alle piccole e medie imprese e cooperative, in particolar modo attraverso servizi di trasferimento di tecnologie e di sostegno alla commercializzazione
 - Studi relativi ai piani di sviluppo che considerino le zone transfrontaliere come una unità geografica integrata
 - Sviluppo del turismo e dell'agriturismo
 - Azioni tese allo sviluppo rurale e agricolo, aiuti alla silvicoltura e alla piscicoltura, soprattutto laddove concernano il commercio transfrontaliero

- Sviluppo di reti di organizzazione commerciale, di associazioni professionali, di gruppi di pianificazione e di tutti gli organismi pubblici, privati o volontari miranti a favorire le relazioni economiche e sociali transfrontaliere
 - Misure tese a migliorare i prodotti e i processi agricoli, a incoraggiare la diversificazione dei prodotti, a sviluppare marchi di qualità e marchi commerciali
 - cooperazione in materia di sanità
2. Valorizzazione dell'ambiente
- Azioni di prevenzione e di controllo dell'inquinamento, di eliminazione dei rifiuti, di protezione dell'ambiente e di sorveglianza delle norme ambientali delle nuove industrie situate nelle zone di frontiera
3. Assetto del territorio
- Miglioramento delle infrastrutture di trasporto nelle zone in cui queste siano particolarmente assenti o anche al fine di facilitare il traffico transfrontaliero
 - Misure in materia di energia, telecomunicazioni, trasporti
 - Preparazione alla pianificazione spaziale transfrontaliera
 - Aiuto all'approvvigionamento locale in termini di acqua, gas, elettricità, allo sviluppo delle risorse energetiche rinnovabili, allo sviluppo delle telecomunicazioni
4. Risorse umane
- Aiuto alla formazione, all'impiego dei disoccupati, delle persone direttamente o indirettamente colpite dai cambiamenti di attività frontaliere risultanti dall'attuazione del mercato unico

Queste misure sono generalmente attuate in una delle tre forme d'azione seguenti:

- esecuzione congiunta dei programmi transfrontalieri
- introduzione di misure tese a migliorare il flusso di informazioni fra istituzioni pubbliche, associazioni private e organismi volontari di zone frontaliere creazione e lo sviluppo di reti di cooperazione delle frontiere
- esecuzione di programmi istituzionali comuni

Criteri di selezione adottati dalla Commissione

Sono approvati in via prioritaria i programmi operazionali che presentino:

- una strategia coerente in rapporto allo spazio transfrontaliero considerato, la quale combini misure strutturali e misure in termini di risorse umane che risultino fra loro complementari
- per quanto riguarda le frontiere interne, un impatto prevedibile delle misure proposte sullo sviluppo da entrambe le parti della frontiera
- per le frontiere esterne, un contributo rispetto alle misure di sviluppo della cooperazione transfrontaliera
- la complementarità fra il concorso finanziario comunitario e i contributi nazionali e regionali un contributo efficace in termini di applicazione e di verifica unitamente al coinvolgimento delle autorità locali nell'esecuzione di Interreg II

Urban (1994-1999)

Iniziativa comunitaria concernente le zone urbane

Obiettivo

Migliorare le condizioni e il livello di vita degli abitanti dei quartieri degradati

Testo ufficiale

Comunicazione della Commissione n. 94/180 Urban (Guce n. C180, 1° luglio 1994, p. 6)

Budget

670 milioni di Ecu, di cui 2/3 per le regioni Obiettivo 1 e 1/3 per le altre, con una preferenza per le zone Obiettivo 2

Zone eleggibili:

Quartieri urbani

- situati, in via prioritaria, in città con un numero di abitanti superiore a 100.000
- rilevanti, in via prioritaria, dalle regioni Obiettivo 1
- caratterizzati da un tasso di disoccupazione elevato, da un tessuto urbano degradato, da condizioni abitative malsane e dall'assenza di strutture sociali

Beneficiari

Amministrazioni locali e organismi pubblici o privati interessati

Misure eleggibili

Urban si articola sulla base di quattro grandi obiettivi:

1. Rivitalizzazione economica
 - aiuti e servizi alle piccole e medie imprese
 - creazione di ateliers, di uffici di consulenza (in materia di gestione, di commercializzazione) e di supporto agli imprenditori
 - partnership pubblica-privata allo scopo di gestire programmi integrati di sviluppo economico
2. Integrazione sociale
 - formazioni appropriate (es. bisogni linguistici delle minoranze, nuove tecnologie ecc.)
 - sostegno ai progetti locali di riabilitazione dei disoccupati di lunga durata
 - sostegno dei progetti fortemente influenti in termini occupazionali
3. Miglioramento dei servizi sociali, sanitari e di pubblica sicurezza
 - asili nido, scuole materne

- centri di lotta contro la droga, strutture sanitarie
 - miglioramento della sicurezza, della pubblica illuminazione, partecipazione degli abitanti alla sorveglianza dei quartieri
4. Recupero delle infrastrutture e degli impianti
- recupero degli edifici a fini economico-sociali
 - recupero degli spazi pubblici e delle aree verdi
 - creazione di impianti sportivi, ricreativi e di centri culturali
 - valorizzazione degli spazi abbandonati

Criteri di selezione adottati dalla Commissione

Verrà accordata una priorità ai progetti:

- che presentino un carattere di esemplarità per zone urbane che presentino problemi analoghi
- innovativi
- rientranti in una strategia d'integrazione urbana a lungo termine

Applicazione ed esecuzione sul piano comunitario

La Commissione adotta i programmi operazionali o le domande di sovvenzioni globali presentati dagli Stati membri.

Le proposte devono comportare:

- una valutazione della situazione
- quali obiettivi si intendano raggiungere
- i criteri e le procedure di attuazione, di controllo e di valutazione

COOPERAZIONE INTERREGIONALE

Articolo 10 del Fesr (1995-1999)

Studi e progetti pilota portanti sulla cooperazione interregionale, l'assetto del territorio o la politica urbana

L'articolo 10 del Fesr è uno strumento flessibile, che permette alla Commissione di finanziare studi o progetti pilota tesi a provocare riflessioni e prassi innovative in tema di sviluppo e di cooperazione regionale.

Testo ufficiale

Articolo 10 del regolamento del Fesr Cee n. 2083/93 del Consiglio (Guce n. L193, 31 luglio 1993)

Budget

400 milioni di Ecu (corrispondenti all'1 % della dotazione del Fesr)

Zone eleggibili

Insieme del territorio comunitario. Una priorità viene, tuttavia, accordata alle regioni rientranti negli Obiettivi 1, 2, 5b o 6.

Beneficiari

Le amministrazioni locali dell'Unione europea

Il settore economico pubblico e privato e l'ambito associativo delle amministrazioni interessate

Linee di intervento

La Commissione ha individuato quattro temi prioritari raggruppandoli all'interno di tre programmi d'azione:

1. Progetti pilota di cooperazione interregionale e di innovazione per lo sviluppo regionale
2. Progetti pilota urbani
3. Progetti pilota in materia di assetto del territorio

Criteri generali di selezione

- impatto reale dei progetti sulle economie locali
- qualità della partnership fra attori politici, economici e sociali

Applicazione

- offerta annuale proposta dalla Commissione per ogni categoria di progetto

- sottomissione dei progetti alla Commissione europea, la quale effettua una selezione con l'assistenza di un gruppo di esperti indipendenti
- esecuzione dei progetti su un arco di tempo variante da 18 mesi a 3 anni
- rapporto annuale sui risultati delle differenti azioni trasmesse dalla Commissione al Comitato per lo sviluppo e la riconversione delle regioni per la discussione

1. Programma pilota di cooperazione interregionale e di innovazione per lo sviluppo regionale

Budget

270 milioni di Ecu

Misure eleggibili

1. Cooperazione interregionale interna e esterna

Trasferimento di esperienze:

- modernizzazione dell'amministrazione territoriale
- partnership di attori economici pubblici e privati per lo sviluppo locale

Creazione di strumenti comuni:

- sviluppo della partnership regionale fra imprese, centri di ricerca e autorità regionali
- offerta di servizi comuni alle piccole e medie imprese

Accesso alle altre politiche comunitarie essenziali alla riduzione delle disparità regionali (ambiente, ricerca tecnologica, energia)

2. Azioni innovanti per lo sviluppo regionale e locale

Trasferimento delle migliori procedure dalle regioni ricche alle regioni povere in materia di:

- innovazione tecnologica
- società dell'informazione
- nuovi bacini occupazionali

Valorizzazione della cultura e del patrimonio europeo

Criteri di selezione

- verranno considerate in via prioritaria le proposte che implicino il coinvolgimento di almeno 3 e fino a 6 collettività locali, provenienti da almeno tre Stati membri differenti
- un terzo delle collettività partecipanti deve appartenere alle zone dell'Obiettivo 1

2. Progetti pilota urbani

Budget

60 milioni di Ecu

Misure eleggibili

1. Strategie per lo sviluppo urbano

I progetti devono riunire le caratteristiche che seguono:

- affrontare problemi che siano comuni a differenti città
- proporre delle soluzioni nuove e dimostrative
- assicurare una partnership del settore pubblico e di quello privato

2. Misure d'accompagnamento

Dette "azioni orizzontali" queste misure beneficiano di un finanziamento diretto da parte della Commissione

- valorizzazione e diffusione dei risultati
- statistiche e indicatori sulle situazioni urbane

Criteri di selezione

- città con una popolazione di almeno 100.000 abitanti. Solo eccezionalmente vengono prese in considerazione città più piccole
- interesse comunitario
- scambio di esperienze
- innovazione

3. Progetti pilota in materia di assetto del territorio

Budget

45 milioni di Ecu

Misure eleggibili

Questo programma è finalizzato alla realizzazione di una serie di azioni preparatorie nella prospettiva di istituire una futura Iniziativa comunitaria in materia di assetto del territorio

1. Azioni pilota su grandi spazi transnazionali di assetto del territorio (Arco alpino, mediterraneo, baltico, atlantico...)
 - Azioni definite in previsione di una Iniziativa comunitaria di assetto del territorio
 - studi di fattibilità, creazione di reti informatiche, mobilità degli attori, riflessioni e inchieste
2. Progetti pilota centrati su zone territoriali specifiche (montagnose, costiere, rurali, bacini fluviali...)
 - carattere innovativo e dimostrativo
3. Diffusione di *know-how* e di esperienze (azioni direttamente finanziate dalla Commissione)
 - seminari, bollettini, studi monografici, studi geografici, valutazioni

Criteri specifici alle azioni in materia di assetto del territorio

Quattro criteri di coerenza devono figurare nei progetti proposti:

- prossimità geografica
- articolazione tematica rispetto ad altre politiche comunitarie
- visione globale del territorio dell'Unione nel contesto internazionale
- impegno politico e visione prospettica del territorio

Patto II (1996)

Scambio di *know-how* e di esperienze fra collettività locali dell'Unione europea

Obiettivo

Realizzazione di forme concrete di collaborazione fra collettività territoriali nell'intento di sviluppare uno "spirito europeo", di contribuire al rafforzamento della coesione economica e sociale e promuovere una diffusione più estesa dei *know-how*

Budget

6,3 milioni di Ecu

Testo legislativo ufficiale

Patto è stato istituito e formalizzato ad iniziativa del Parlamento nel 1989. Annualmente viene riproposto in seno allo stesso Parlamento che vota le spese non obbligatorie in riferimento al budget B-2/600 destinato a Patto

Beneficiari

Le amministrazioni locali degli Stati membri dell'Unione europea
La priorità viene accordata a quelle appartenenti alle regioni Obiettivo 1

Misure eleggibili:

Azioni di cooperazione...

1. Scambi di esperienze e di *know-how*
2. Assistenza tecnica, perizie, valutazioni
3. Scambio di professionisti e di personale
4. Conferenze, seminari, studi e pubblicazioni congiunte
5. Costruzione dei progetti pilota comuni

.... nell'ambito delle seguenti materie

- pubblica amministrazione
- gestione urbana e assetto del territorio
- sviluppo economico, occupazionale, assistenza alle piccole e medie imprese
- trasporti
- tecnologia e ricerca
- sviluppo rurale
- sanità e politica sociale
- formazione

Criteri di selezione adottati dalla Commissione

I progetti devono imperativamente rispondere a due criteri:

- implicare la partnership delle collettività locali di almeno tre Stati membri
- annoverare, tra le collettività locali, almeno una fra esse che sia ascrivibile all'Obiettivo 1 del Fesr

Viene accordata una priorità ai progetti:

- ai quali partecipino delle collettività eleggibili agli Obiettivi 2 e 5b del Fesr
- che sono legati all'attuazione di una politica comunitaria
- che favoriscono la cooperazione nord-sud e centro-periferia dell'Unione europea
- che stabiliscono delle nuove partnership, specificamente fra il settore pubblico e quello privato

Realizzazione

- presentazione dei progetti agli organismi di gestione del programma (Assemblea delle regioni d'Europa, Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa) ogni anno prima del 1° giugno
- verifica della ammissibilità e trasmissione prima del 15 giugno al comitato di esperti indipendenti nominati dalla Commissione su proposta degli Stati membri e dell'Are/Ccre. Parere del comitato
- selezione finale della Commissione
- l'applicazione e il controllo del progetto vengono assicurati dalla collettività responsabile della proposta

La durata massima dei progetti è di 18 mesi.

EUROPA SOCIALE

Occupazione e sviluppo delle risorse umane

Horizon / Now / Youthstart (1994-1999)

Obiettivo

Sostegno alle politiche di formazione e occupazionali finalizzate alle persone maggiormente esposte alle difficoltà del mercato del lavoro (giovani, donne, handicappati)

Testo ufficiale

Comunicazione della Commissione n. 94/C 180/ 10 Emplou (Guce n. C180, 1° luglio 1994, p. 36)

Budget

1.400 milioni di Ecu di cui 800 milioni attribuiti alle regioni Obiettivo 1

Zone eleggibili

L'insieme del territorio dell'Unione con una certa priorità accordata alle regioni degli Obiettivi 1, 2, 5b

Questa iniziativa comunitaria presenta una duplice particolarità:

1. Appare distinta in tre programmi

a. *Horizon*

- sostiene l'accesso all'occupazione e alla formazione di persone handicappate o marginali (persone che presentano specifiche difficoltà frenanti la loro integrazione economica, sociale o professionale, come i tossicomani, gli immigrati, i nomadi...)

b. *Now*

- uguaglianza delle opportunità in favore delle donne sul mercato del lavoro
- beneficiari: le donne e, in via prioritaria, quelle disoccupate

c. *Youthstart*

- è rivolto a sviluppare l'integrazione professionale dei giovani privi di qualifiche
- beneficiari: i giovani senza diploma o qualifiche; la misura è principalmente rivolta ai giovani al di sotto di venti anni

Misure eleggibili

- misura a: sviluppo, in virtù dello strumento della cooperazione transnazionale di sistemi appropriati di formazione, orientamento, consiglio e occupazione
- misura b: azioni di formazione aventi una dimensione transnazionale
- misura c: creazione di occupazione e sostegno, in un contesto transnazionale, alla installazione di imprese, cooperative e di partnership fra il settore pubblico e privato
- misura d: azioni di informazione, diffusione, sensibilizzazione

2. Ciascuno Stato membro avrà cura di definire le proprie misure prioritarie rispetto al programma scelto, nei limiti delle linee d'intervento previste

Criteri di selezione adottati dalla Commissione

Una priorità viene riconosciuta ai progetti:

- di dimensione transnazionale
- innovativi
- associanti il più gran numero di partners provenienti da servizi associativi, collettività territoriali, amministrazioni, organismi pubblici e privati
- che presentino una complementarità rispetto alle azioni comunitarie che abbiano finalità analoghe

Esecuzione sul piano comunitario

La Commissione ha adottato i programmi operazionali o domande di sovvenzioni globali presentate dagli Stati membri

Le proposizioni devono comportare:

- una valutazione della situazione
- gli obiettivi da raggiungere
- i criteri e le procedure di applicazione, di controllo e di stima

AMBIENTE

Life II (1996-1999)

Iniziativa comunitaria concernente lo sviluppo ambientale

Obiettivo

Contribuire allo sviluppo e all'attuazione della politica comunitaria in materia ambientale

Testo ufficiale

Proposta della Commissione, Guce n. C 184, 18 luglio 1995, p. 12

Budget

450 milioni d'Ecu

Zone eleggibili

L'insieme del territorio comunitario, i Paesi terzi che si affacciano sul mar Mediterraneo e sul mar Baltico, gli altri paesi dell'Europa Centrale o Orientale che abbiano firmato un accordo con la Comunità europea

Beneficiari

Gli organismi pubblici o privati, le imprese, le amministrazioni locali

Misure eleggibili:

1. Riguardo la Comunità
 - a) Azioni di conservazione della natura concernenti
 - la conservazione degli *habitats* naturali, della fauna e della flora selvagge
 - la conservazione degli uccelli selvatici
 - la rete europea Natura 2000
 - b) Azioni miranti all'applicazione della politica e della legislazione comunitaria in materia di ambiente
 - protezione e gestione razionale delle zone costiere
 - riduzione dei rifiuti, in particolare dei rifiuti tossici e pericolosi
 - protezione dell'acqua, ivi compreso il trattamento delle acque utilizzate
 - inquinamento dell'aria, acidificazione, ozono troposferico

2. Riguardo i Paesi terzi che si affacciano sul Mar Mediterraneo o sul Mar Baltico e che si distinguono dagli altri paesi dell'Europa centrale e orientale che hanno firmato degli accordi di associazione con l'Unione europea:
- a) assistenza tecnica alla creazione di strutture amministrative indispensabili in ambito ambientale e sviluppo delle politiche e dei programmi d'azione in materia ambientale
 - b) azioni di dimostrazione tendenti alla promozione dello sviluppo sostenibile

Criteri di selezione adottati dalla Comunità

Criteri generali

- le azioni devono presentare un interesse comunitario, contribuendo in maniera significativa all'attuazione della politica e della legislazione comunitaria in materia ambientale
- devono essere condotte da persone competenti dal punto di vista tecnico e finanziario
- devono essere realizzabili in termini di proposizioni tecniche, di gestione e di rapporto costi-benefici
- devono contribuire ad un approccio multinazionale che potrebbe costituire un criterio supplementare laddove l'azione in questione, rispetto ad un'iniziativa condotta al livello nazionale, sia suscettibile di condurre a risultati sostanziali maggiormente soddisfacenti in termini di fattibilità, di logica e di costo

Criteri particolari

Riguardo le attività industriali, le azioni:

- devono fornire delle soluzioni allo scopo di risolvere un problema che viene frequentemente proposto in seno alla Comunità
- devono avere un carattere innovativo sul piano tecnico
- devono avere un carattere esemplare
- devono poter stimolare una larga applicazione delle prassi e delle tecnologie favorevoli alla protezione dell'ambiente
- devono tendere allo sviluppo e al trasferimento di *know-how* suscettibili di applicazione in situazioni identiche o simili
- devono avere un rapporto costo-beneficio soddisfacente dal punto di vista ambientale

Riguardo le collettività locali, le azioni:

- devono fornire delle soluzioni allo scopo di risolvere un problema che frequentemente è proposto in seno alla Comunità
- devono provare il carattere innovativo delle azioni previste secondo il metodo applicato
- devono avere un carattere esemplare e rappresentare un progresso rispetto alla situazione attuale
- devono promuovere la cooperazione in materia ambientale

Riguardo i Paesi terzi le azioni:

- devono presentare un interesse per la Comunità, in modo specifico per quanto riguarda il contributo all'applicazione degli orientamenti e degli accordi regionali e internazionali
- devono apportare delle soluzioni a problemi ambientali particolarmente diffusi nella regione e nell'ambito interessato
- devono accrescere la cooperazione al livello transfrontaliero, transnazionale o regionale
- devono garantire la fattibilità con riguardo alle proposte tecniche, alla gestione e al rapporto costi-benefici

CULTURA

Raphael (1996-2000)

Programma d'azione comunitaria in materia di patrimonio culturale

Obiettivo

Sostegno alla conservazione, alla salvaguardia e alla valorizzazione del patrimonio culturale europeo

Testo ufficiale

Decisione del Consiglio L 305, 8 novembre 1997

Beneficiari

Autorità nazionali, regionali, locali, organizzazioni non governamentali, associazioni, centri culturali

Azioni eleggibili

1. Valorizzazione e diffusione del patrimonio culturale
2. Partnership
3. Accesso al patrimonio
4. Innovazione, perfezionamento e mobilità dei professionisti
5. Cooperazione con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali

Criteri di selezione

- Avere una dimensione europea e presentare un reale valore aggiunto in rapporto alle azioni condotte dagli Stati membri
- Contribuire alla diffusione del patrimonio culturale
- Contribuire allo sviluppo delle migliori prassi, conoscenze e *know-how* in materia di preservazione
- presentare un interesse, a livello comunitario, in considerazione di un carattere esemplare o innovativo o avere un effetto moltiplicatore in termini culturali, educativi e socio-economici

Attuazione sul piano comunitario

Pubblicazione annuale delle offerte sul Guce in base alle priorità annuali

Il nuovo ciclo di programmazione (anni 2000-2006).

In data 31 luglio e 8 agosto 2000 la Commissione dell'Unione europea ha provveduto ad approvare rispettivamente il Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 e il Programma Operativo Regionale (Por) Sardegna definendo il nuovo quadro programmatico di riferimento per l'azione dei Fondi a finalità strutturale in favore della Sardegna.

Il Quadro Comunitario di Sostegno (Qcs) è un documento approvato dalla Commissione europea, d'intesa con lo Stato membro interessato, sulla base della valutazione del piano di sviluppo presentato dallo Stato membro e contenente la strategia e le priorità di azione, i relativi obiettivi specifici, la partecipazione dei Fondi e le altre risorse finanziarie.

Esso assicura il coordinamento dell'insieme degli aiuti strutturali comunitari nelle regioni interessate e comprende, tra l'altro,:

- a) la strategia e gli assi prioritari fissati per l'azione congiunta della Comunità e dello Stato membro interessato; i loro obiettivi specifici, quantificati nella misura in cui la loro natura lo consenta;
- b) l'indicazione della natura e della durata dei programmi operativi non approvati contestualmente al Qcs, con particolare riguardo agli obiettivi specifici e agli assi prioritari stabiliti;
- c) un piano finanziario indicativo;
- d) le disposizioni di attuazione del Qcs;
- e) se del caso, indicazioni sugli stanziamenti necessari per la preparazione, la sorveglianza e la valutazione degli interventi.

Il Qcs è articolato in assi prioritari ed è attuato tramite uno o più programmi operativi.

La strategia di sviluppo del Por Sardegna è quella di considerare, in linea con le indicazioni del Qcs, l'intervento pubblico nell'economia sarda come un unico ciclo di programmazione che comprende tutti gli strumenti programmatici finalizzati allo sviluppo dell'isola: il Qcs 2000-2006, l'Intesa Istituzionale di Programma, i fondi CIPE per le aree depresse, le politiche regionali di bilancio, il nuovo strumento per l'attuazione dell'art. 13 dello Statuto, gli stanziamenti e gli interventi del bilancio dello Stato territorializzato su base regionale.

La strategia di sviluppo è preordinata al conseguimento di un obiettivo generale prioritario: assicurare alla Sardegna un tasso di crescita superiore a quello medio dell'Unione europea- entro il quarto anno del settennio 2000-2006- perseguendo la coesione economica e sociale, puntando sulle aree che possono attivare un processo di sviluppo accelerato, senza peraltro penalizzare le aree interne dell'isola.

La realizzazione di tale obiettivo potrà essere conseguita in maniera efficace attivando i valori propri della Sardegna, che richiamano alcuni dei valori fondativi del Pup: le potenzialità del turismo legate alla qualità dell'ambiente naturale e del patrimonio archeologico, gli elevati livelli di istruzione tra le giovani generazioni, le realtà produttive di elevata qualità nei settori agricolo ed industriale.

La metodologia adottata dal Por assume i seguenti principi base: la *concentrazione*, mediante l'attivazione di un numero limitato di obiettivi specifici e di misure; l'*integrazione*, mediante la proposizione di azioni integrate nel territorio; il *decentramento e l'individuazione delle responsabilità di attuazione* degli interventi; la *verificabilità dei risultati*, attraverso una sistematica attività di monitoraggio strettamente raccordata alla valutazione in itinere.

Per quanto concerne i programmi del nuovo ciclo di programmazione che più da vicino interessano la Provincia di Sassari, si segnala il Programma d'Iniziativa Comunitaria (Pic) Interreg III A Italia-Francia "Isole" Sardegna-Corsica-Toscana il quale, in continuità con le precedenti esperienze Interreg, si pone come obiettivo quello di evitare che i confini nazionali ostacolino lo sviluppo equilibrato e l'integrazione del territorio europeo, eliminando *l'isolamento delle zone frontaliere attraverso l'attuazione di una strategia comune degli interventi, l'individuazione delle priorità specifiche e comuni ai tre territori interessati e l'istituzione di strutture di gestione comuni.*

A tal fine, il Consiglio provinciale ha definito le linee progettuali da sviluppare (pianificazione comune per l'organizzazione e la gestione del territorio; sviluppo di reti transfrontaliere di relazioni

economiche tra piccole e medie imprese; sviluppo del turismo di qualità e del turismo sostenibile; progetti di marketing turistico; azioni di recupero dei centri storici; intensificazione della comunicazione e della cooperazione tra organizzazioni pubbliche e private...) ed individuato alcuni progetti da completare (strada SS-Castelsardo-S.Teresa; portualità turistica; controllo e monitoraggio della qualità delle acque costiere; collegamento scolastico; ricerca Universitaria).

Un altro programma di rilievo nel panorama delle iniziative comunitarie è senz'altro il Leader +, il quale si propone, continuando l'esperienza realizzata con i precedenti Leader, di incoraggiare e aiutare gli operatori rurali a riflettere sulle potenzialità del proprio territorio in una prospettiva a lungo termine, attraverso la promozione di strategie originali di sviluppo sostenibile, integrate e di elevata qualità.

Gli obiettivi generali che la Regione Sardegna intende perseguire mediante tale programma sono:

- valorizzare il patrimonio naturale e culturale;
- potenziare l'ambiente economico, al fine di contribuire a creare posti di lavoro;
- migliorare la capacità organizzativa delle rispettive comunità locali.

In attuazione alla Decisione C/248 del 19 febbraio 2002, la Provincia di Sassari ha favorito, con una intensa attività di concertazione, la costituzione di un partenariato locale rappresentativo dei diversi interessi del territorio, consentendo la costituzione di due nuovi Gal denominati Gal Anglona-Monte Acuto-Gallura (30 Comuni) e Gal Logudoro-Goceano (33 Comuni) regolarmente istituiti entro il 30 giugno 2002, in sostituzione dei cinque precedenti.

Si segnalano, inoltre, quali programmi ed iniziative comunitarie di una certa importanza nell'ambito provinciale, il programma Interreg III B "Mediterraneo Occidentale" (MEDOCC) e l'iniziativa Arco Latino.

In particolare, Interreg III B è volto alla cooperazione transnazionale tra quelle zone del territorio comunitario già interessate dai programmi 1994-1999 di Interreg II C e da azioni pilota condotte nel settore dell'assetto del territorio, ai sensi dell'ex art. 10 del regolamento FESR. I principali obiettivi che tale programma si propone di raggiungere sono quelli di realizzare una migliore organizzazione, nel settore dei trasporti, e una migliore integrazione transnazionale nonché di contribuire alla coesione economica e sociale dell'Europa, anche in relazione allo sviluppo delle regioni a sud del Mediterraneo (Africa e Medio Oriente).

Con l'adesione al secondo programma, invece, la Provincia si propone di sviluppare cooperazioni tematiche con altri settori dell'Area mediterranea, relativamente ai problemi e ai settori di sviluppo caratterizzanti il Nord Sardegna e di utilizzare le progettualità comuni che ne deriveranno per attivare nuove risorse finanziarie sul territorio.

Un ultimo cenno deve essere fatto relativamente al progetto "Ecos Overture", nato e sviluppato all'interno dell'iniziativa comunitaria "Ecos Overture", che ha posto le basi per un reale scambio di esperienze tra regioni comunitarie diverse tra loro. Il progetto, promosso e coordinato dalla Provincia di Sassari ha già visto l'attività di animazione locale, di promozione e formazione di un centinaio di giovani europei, appartenenti a contesti diversi.

**Piano urbanistico provinciale
Piano territoriale di coordinamento**

GEOGRAFIA GIURIDICO ISTITUZIONALE

**Politica strutturale dell'unione europea:
profili pratici**

Area economico-giuridica

Contributo relativo alla fase:		
Conoscenza di sfondo	Processi di crisi	Ipotesi di soluzione
X		

Nome file
GE-gi-3

(Documento elaborato durante la prima stesura del Piano, anni 1997-98)

Premessa.

“Italia: in fumo i fondi Ue”¹, “Fondi Ue, speso solo il 5,7 %”², “Chi meno spende meno avrà”³, “Così sprecati 100.000 miliardi!”⁴: benché non esaustiva, questa breve carrellata di titoli, recentemente apparsi sui giornali italiani, mostra con sufficiente chiarezza come l’Italia non sia mai stata in grado di fare propri i più elementari principi ispiranti la politica strutturale dell’Unione europea.

Fuor di metafora: il nostro Paese rifiuta i preziosi strumenti finanziari generosamente stanziati in sede europea e, ciò che sembra inammissibile, si rivela del tutto incapace nello spendere le risorse che già gli sono state assegnate⁵.

Tale astruso comportamento è ascrivibile ad una serie di motivazioni, alcune delle quali particolarmente plausibili:

- complessità delle norme disciplinanti il funzionamento dei finanziamenti comunitari;
- carenza di capacità progettuale;
- mancanza di una preparazione specifica da parte dei c.d. “addetti ai lavori”;
- lentezza e inadeguatezza burocratica negli adempimenti per l’accesso ai fondi.

Per ciascuna di queste ragioni e, spesso, per tutte queste ragioni considerate nel loro insieme, l’Italia è riuscita finora ad utilizzare soltanto una minima parte della quota che le è stata messa a disposizione⁶; ciò che le ha consentito di assurgere al rango – unico tra i paesi membri - di “donatore”, in considerazione del fatto che essa contribuisce al bilancio comunitario in misura superiore rispetto ai benefici di ritorno che riceve sotto forma di contributi a fondo perduto.

Porre rimedio a tale situazione, presuppone un impegno efficace, volto all’ottenimento di risultati concreti da parte di tutti: Ministeri, Regioni, collettività locali, imprese ed altri operatori economici.

Usufruire delle risorse finanziarie che l’Unione europea ha stanziato a favore dell’Italia, significa innanzitutto avere un’adeguata conoscenza delle diverse tipologie dei programmi di finanziamento e delle procedure relative ma significa, altresì, saper instaurare sistematici rapporti tra i potenziali destinatari dei contributi comunitari e le istituzioni che, a livello locale, nazionale e comunitario, sono incaricate della gestione amministrativa dei finanziamenti.

¹ *La Repubblica*, 3 aprile 1997.

² *Il Sole 24 ore*, 28 marzo 1997.

³ *La Repubblica* – Affari e finanza, 24 febbraio 1997.

⁴ *Corriere della sera*, 2 aprile 1996.

⁵ Si ricordi – cfr. *Il Piano territoriale di coordinamento della Provincia e l’integrazione europea: profili teorico-pratici*, a cura di Carla Boi – che l’Unione europea finanzia i progetti proposti dagli Stati membri conformemente al principio della partnership e, pertanto, in compartecipazione con lo stato membro interessato. La partecipazione finanziaria dell’Unione europea alle diverse azioni varia in funzione di alcuni elementi, quali la gravità dei problemi specifici, regionali o sociali, la capacità finanziaria dello stato membro interessato, l’interesse particolare delle azioni dal punto di vista comunitario, nazionale e regionale. I limiti di finanziamento dei fondi strutturali, relativamente alle principali tipologie di investimenti, sono di seguito sintetizzati:

Investimenti non produttivi di reddito (es. infrastrutture). Per gli interventi nelle regioni di cui all’Obiettivo 1 è previsto un finanziamento non superiore al 75 % del costo complessivo dell’azione e pari almeno al 50 % della spesa a carico delle autorità pubbliche. Per gli interventi nelle altre regioni è previsto un finanziamento non superiore al 50 % del costo complessivo dell’azione e pari almeno al 25 % della spesa a carico delle autorità pubbliche;

Investimenti produttivi di reddito. Per gli interventi nelle regioni di cui all’Obiettivo 1 è previsto un finanziamento non superiore al 50 % del costo complessivo dell’azione. Per gli interventi nelle altre regioni è previsto un finanziamento non superiore al 30 % del costo complessivo dell’azione.

⁶ Per il periodo 1994-1999 l’Unione europea ha stanziato a favore dell’Italia circa 44.000 miliardi di lire.

La gestione dei Fondi strutturali.

Il dato che occorre prendere in considerazione in via prioritaria al fine di esaminare la situazione dei Fondi strutturali nei diversi paesi dell'Unione europea è senz'altro il regolamento-quadro n. 2081 del luglio 1993. Tale base normativa, modificando il regolamento n. 2052/88, sancisce che la Commissione proceda, con riguardo a ciascuno degli obiettivi cui sono finalizzati i Fondi strutturali, alla ripartizione fra gli Stati membri degli stanziamenti previsti.

L'attribuzione terrà conto di una serie di criteri oggettivi, quali la prosperità nazionale e regionale, la densità demografica delle diverse regioni, la gravità relativa dei problemi strutturali. In questo senso verrà attribuita un'importanza speciale al livello di disoccupazione e - limitatamente agli obiettivi e alle zone interessate - alle esigenze di sviluppo rurale e alle necessità specifiche rilevate nel settore della pesca.

Qui di seguito vengono riportate due tabelle, nelle quali viene dato conto degli stanziamenti previsti dalla Commissione per il periodo 1994-1999 per ognuno dei Paesi membri, con riferimento ai diversi obiettivi. Dalla loro lettura si rileverà agevolmente che lo stanziamento previsto per l'Obiettivo 1 corrisponde a circa il 70 % del totale delle risorse previste per i Fondi strutturali; si consideri, altresì, che i soggetti interessati alle azioni comprese nell'ambito dell'Obiettivo 1 rappresentano circa il 27 % della popolazione degli Stati membri dell'Unione europea. Per quanto riguarda l'Italia, le aree interessate dall'Obiettivo 1 coincidono con quelle del sud del Paese. La Sardegna rientra fra esse.

Tab. 1 Stanziamenti a favore dei singoli Paesi per gli obiettivi 1, 2, 3, 4, 5a e 5b (cifre in milioni di Ecu)⁷

PAESE	Obiettivo 1	Obiettivo 2	Obiettivo 3	Obiettivo 4	Obiettivo 5a	Obiettivo 5b
Belgio	730	342	396	69	195	77
Danimarca	-	119	263	38	267	54
Germania	13.640	1.566	1.682	260	1.143	1.227
Grecia	13.980	-	-	-	-	-
Spagna	26.300	2.416	1.474	369	446	664
Francia	2.190	3.774	2.562	641	1.933	2.238
Irlanda	5.620	-	-	-	-	-
Italia	14.860	1.463	1.316	399	814	901
Lussemburgo	-	15	21	2	40	6
Paesi Bassi	150	650	923	156	165	150
Austria	162	99	330	57	380	403
Portogallo	13.980	-	-	-	-	-
Finlandia	-	179	254	82	347	190
Svezia	-	157	341	168	204	135
Regno Unito	2.360	4.581	1.688	1.689	450	817
Totale	93.972	15.360	11.250	3.930	6.916	6.862

Fonte: Commissione Europea 1997

⁷ Si consideri che le cifre vengono espresse in Ecu, piuttosto che in Euro, in ragione del fatto che le stesse sono riferite al periodo 1994/1999. È appena il caso di ricordare che, conformemente al trattato dell'Unione europea, solo a partire dal 1 gennaio 1999, verrà realizzata la fase finale del processo di realizzazione dell'Unione economica e monetaria (Uem). Questa fase conoscerà l'introduzione di una moneta unica, l'Euro appunto, nei Paesi integranti le condizioni di partecipazione all'Uem.

Tab. 2 Stanziamenti a favore dei singoli Paesi per i programmi di iniziativa comunitaria e totale stanziamento Fondi strutturali (cifre in milioni di Ecu)

PAESE	Programmi di iniziativa comunitaria (Pic)	Totale Fondi strutturali
Belgio	287	2.096
Danimarca	102	843
Germania	2.206	21.724
Grecia	1.151	15.131
Spagna	2.774	34.443
Francia	1.601	14.938
Irlanda	483	6.103
Italia	1.893	21.646
Lussemburgo	20	104
Paesi Bassi	421	2.615
Austria	143	1.574
Portogallo	1.058	15.038
Finlandia	150	1.652
Svezia	125	1.377
Regno Unito	1.570	13.155
Totale	14.051	153.038

Ai Paesi membri spetta il compito di assegnare ed erogare nei tempi previsti i finanziamenti, sino ad esaurimento delle rispettive quote di competenza.

L'assegnazione dei fondi ha luogo attraverso bandi o circolari, emessi annualmente dai titolari dei fondi – Ministeri, Regioni e Province –, pubblicati sulla Gazzetta ufficiale o sui bollettini regionali.

I progetti presentati vengono, quindi, selezionati e ammessi al finanziamento; una volta ottenuta l'assegnazione, ha inizio la realizzazione delle attività inerenti il progetto. La continua e progressiva utilizzazione delle risorse fa maturare il diritto all'erogazione di acconti, fino al saldo finale.

Su questo punto occorre fare chiarezza.

In primo luogo, non ha senso fare riferimento alle percentuali di fondi assegnati ai vari progetti. L'assegnazione, infatti, non garantisce la spendibilità della quota stessa e, spesso, lo scarto fra *assegnato* ed *erogato* appare piuttosto accentuato⁸. Pertanto è sempre indispensabile operare un confronto fra percentuali *effettivamente erogate* e quote assegnate⁹.

Per ciò che concerne il totale erogato, non si può prescindere dal menzionare che esiste un'inevitabile sfasamento temporale tra la maturazione del diritto e l'erogazione del corrispettivo: quanto più sarà rilevante l'inefficienza della Pubblica amministrazione interessata, tanto più tale margine assumerà una valenza considerevole¹⁰.

Con riferimento alla concreta utilizzazione dei Fondi strutturali in ambito europeo, si può verosimilmente sostenere l'esistenza di due gruppi di paesi:

- il primo, composto da Germania, Irlanda, Francia e dai restanti Paesi del Centro Europa, è caratterizzato da una capacità di spesa costante, organica ed efficiente; esso presenta, pertanto, una situazione assolutamente consolidata;
- il secondo gruppo è composto dai Paesi di più recente adesione – quali Spagna, Grecia e Portogallo in testa - i quali, benchè carenti di tradizioni e procedure collaudate, si sono immediatamente calati nello spirito dei fondi comunitari e hanno scelto progetti importanti e di sicura realizzazione, riuscendo, in tal modo, a garantire la spendibilità di una grossa parte delle quote assegnate.

L'Italia, evidentemente, non fa parte di alcuno fra i gruppi citati.

⁸ Questo stato di cose è particolarmente marcato in Italia e riposa su diverse motivazioni che verranno esaminate nel corso della trattazione. Cfr. *infra*, Cap. 2.

⁹ In questo senso, al fine di pervenire al rilevamento di cifre attendibili, assume una particolare pregnanza il ruolo dell'Istituzione competente, alla quale spetta di abbreviare i tempi di erogazione, non concedere eccessive proroghe, effettuare ispezioni e verifiche veloci ed efficaci.

¹⁰ Questa è una delle ragioni in virtù delle quali le tabelle contengono, spesso, dati discordanti tra loro.

La situazione italiana.

Periodo 1994-1999: l'Unione europea assegna all'Italia risorse finanziarie pari a circa 22.000 milioni di Ecu – 44.000 miliardi di lire. Clamorosamente, il nostro Paese riesce ad utilizzare solo il 5,7 % di tale generoso stanziamento, il quale viene ripartito fra i cinque obiettivi comunitari secondo le caratteristiche d'intervento appresso segnalate:

Obiettivo 1

Ambito territoriale:

Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Settori di intervento:

- comunicazioni e telecomunicazioni;
- industria, artigianato e servizi alle imprese;
- turismo;
- diversificazione e valorizzazione delle risorse agricole e sviluppo rurale;
- pesca. Nell'ambito di tale settore sono stati previsti interventi in favore dello sviluppo dell'acquacoltura e della sistemazione delle fasce costiere;
- infrastrutture di sostegno alle attività economiche; sono previsti interventi nei settori delle acque (per il miglioramento dell'approvvigionamento e della distribuzione nei principali centri urbani), dell'energia (soprattutto per grandi reti ed energie rinnovabili), dell'ambiente (per la gestione durevole delle risorse e per il trattamento delle acque e dei rifiuti), della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione in generale;
- valorizzazione delle risorse umane. Sono previsti, tra gli altri, interventi relativi alla formazione continua dei lavoratori;
- assistenza tecnica.

Risorse assegnate all'Italia:

14.860 milioni di Ecu, pari a circa 30.000 miliardi di lire e corrispondenti ai 2/3 dell'intero stanziamento riservato al nostro Paese nel periodo 1994-1999.

Obiettivo 2

Ambito territoriale:

Comuni o parti di province del centro-nord elencati nella decisione della Commissione europea pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Comunità europea, serie L n. 81/33 del 24.03.94, successivamente aggiornata con due decisioni della Commissione rispettivamente del 26.07.96 e del 27.05.97.

Settori di intervento:

- innovazione tecnologica;
- ricerca;
- formazione professionale;
- turismo;
- sviluppo delle piccole e medie imprese;
- protezione e recupero ambientale;

- strutture di sostegno alle attività economiche.

Risorse assegnate all'Italia:

1.463 milioni di Ecu, pari a circa 3.000 miliardi di lire.

Obiettivo 3

Ambito territoriale:

intero territorio nazionale.

Settori di intervento:

- lotta contro la disoccupazione di lunga durata;
- promozione dell'inserimento professionale dei giovani nel mercato del lavoro;
- lotta contro l'esclusione sociale;
- promozione delle pari opportunità tra uomini e donne;
- rafforzamento dei sistemi di formazione e loro integrazione.

Risorse assegnate all'Italia:

1.316 milioni di Ecu, pari a circa 3.000 miliardi di lire.

Obiettivo 4

Ambito territoriale:

intero territorio nazionale.

Settori di intervento:

- formazione di base;
- formazione continua in aziende;
- formazione dei disoccupati e delle persone in Cig;
- formazione delle donne e dei disabili;

Risorse assegnate all'Italia:

399 milioni di Ecu, pari a circa 800 miliardi di lire.

Obiettivo 5a

Ambito territoriale:

Intero territorio nazionale.

Settori di intervento:

- adeguamento delle strutture agricole nel quadro della Politica agricola comune (Pac);
- ammodernamento e ristrutturazione del settore della pesca;
- miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca;

- sviluppo dell'acquacoltura e sistemazione delle fasce costiere.

Risorse assegnate all'Italia:

814 milioni di Ecu, pari a circa 1.600 miliardi di lire.

Obiettivo 5b

Ambito territoriale:

Zone rurali delle regioni del centro-nord elencate nella decisione della Commissione europea pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Comunità europea serie L n. 96/46 del 14.04.94.

Settori di intervento:

- sviluppo dell'economia agricola e miglioramento degli habitat rurali;
- animazione e diversificazione delle attività economiche;
- valorizzazione delle risorse umane.

Risorse assegnate all'Italia:

901 milioni di Ecu, pari a circa 1.900 miliardi di lire.

Occorre, a questo punto, soffermarsi sulle ragioni che sembrano costituire un freno all'utilizzazione dei fondi strutturali da parte del nostro Paese e che marcano la differenza rispetto alla generalità degli Stati membri.

In primo luogo va rilevato che, ad eccezione di alcune limitate realtà territoriali, l'Italia non possiede una macchina burocratica efficiente e radicata nel tessuto economico locale, analoga a quella che caratterizza i Paesi appartenenti al primo gruppo, individuati al paragrafo precedente.

In secondo luogo, il nostro territorio conosce l'esistenza di "gruppi di pressione", interessati a far sentire il proprio peso politico soprattutto nel momento della richiesta di definizione dei Quadri comunitari di sostegno¹¹ e dei Documenti unici di programmazione¹², al fine di ottenere l'assegnazione di un'ampia quota di finanziamenti.

Il nostro Paese, infine, si ostina ad applicare passivamente le indicazioni di carattere generalissimo definite dall'Unione europea. Tali linee direttrici, infatti, sebbene si siano rivelate e continuano a rivelarsi funzionali negli stati europei di comprovata e tradizionale efficienza, non sono, tuttavia, suscettibili di una pedissequa applicabilità alla realtà italiana.

La situazione disegnata è alla base di una serie di conseguenze negative: da un lato, le istituzioni competenti propendono per lo "spezzettamento" dei finanziamenti al fine di non scontentare nessuno, ma con il prevedibile risultato di privare gli interventi medesimi del loro fondamentale effetto "strutturale"; dall'altro, si evita di adeguare le indicazioni dell'Unione europea alle concrete possibilità e realtà produttive del nostro Paese, senza preoccuparsi di verificare se sia concretamente

¹¹ Costituiscono gli strumenti principali della programmazione. Vengono elaborati dalla Commissione europea, previa concertazione con lo stato membro e le regioni interessate, sulla base dei Piani di sviluppo proposti dai ministeri competenti. Questi ultimi, approvati dalla Commissione, definiscono le linee prioritarie dell'azione comunitaria – a livello regionale e multiregionale -, i soggetti titolari delle azioni, le forme di intervento e il piano di finanziamento delle azioni stesse. I Quadri comunitari di sostegno si articolano, generalmente, in sotto-quadri comunitari multiregionali, con riguardo agli interventi che interessano più Regioni, e in sotto-quadri comunitari regionali, con riguardo agli interventi che interessano le singole Regioni. Sull'articolazione delle diverse fasi inerenti l'intervento comunitario cfr. *infra*, Cap. 4.

¹² Sono degli strumenti idonei a ridurre le fasi che conducono alla realizzazione dell'intervento comunitario, in quanto consentono che la Commissione fissi le priorità e decida sul contributo da erogare con un'unica decisione. Sono redatti e presentati da parte dello Stato membro e contengono le informazioni relative sia ai piani di sviluppo che ai programmi operativi. A questo proposito v. *infra*, Cap. 4.

possibile spendere i soldi dei finanziamenti nel modo auspicato e soprattutto se sia possibile farlo nei tempi previsti dai regolamenti.

I finanziamenti previsti a favore dell'Italia prevedono una ripartizione molto articolata, politicamente corretta e socialmente avanzata: al nostro Paese mancano, tuttavia, i presupposti strutturali, infrastrutturali e produttivi affinché i fondi europei possano essere spesi secondo le più che ottimistiche previsioni.

Ciò accade poiché si trascura di tenere in considerazione la reale capacità di assorbimento dei finanziamenti nonché la loro utilità effettiva. La perversione di tale meccanismo, prosaicamente e squisitamente italiano, comporta che le proposte di progetti finanziabili si adattino alle possibilità di contribuzione piuttosto che alle reali esigenze del settore produttivo: si determina, in tal modo, la realizzazione di progetti e azioni finanziabili, i quali risultano spesso inutili rispetto allo sviluppo socio-economico del Paese¹³.

Non appartenendo al primo, né al secondo gruppo dei Paesi europei sopradescritti¹⁴, ed essendo stata incapace di dare forma ad una originale ed autonoma alternativa che le consentisse una seria utilizzazione dei fondi, l'Italia eroga solo una parte dei finanziamenti assegnati, avanzando la richiesta di continue proroghe.

Questo modo di procedere, affatica ulteriormente la già farraginoso struttura della Pubblica amministrazione.

Tuttavia, se è vero, da un lato, che esiste una convergenza di opinioni sul fatto che in Italia non si utilizzino, se non in minima parte, i finanziamenti dell'Unione europea, dall'altro, sembra che non ci si voglia intendere sul perché di tale scarso utilizzo e sul come intervenire per mutare questo stato di cose.

Il principale imputato del processo è, tanto banalmente quanto genericamente, la Pubblica amministrazione. Essa, a propria volta, tende a scaricare le proprie grossolane inefficienze, additando le sue dirette appendici – Ministeri, Regioni, Province, Comuni – o, peggio ancora, chiamando in causa la rigidità procedurale facente capo a Bruxelles o, infine, sottolineando l'incapacità delle strutture produttive nazionali rispetto all'elaborazione di progetti adeguati, numericamente e qualitativamente, ad assorbire l'intero ammontare dei finanziamenti.

Se entro brevi termini fosse possibile, sarebbe auspicabile una modifica delle procedure che restituisse coerenza al sistema de quo. Non essendo tale soluzione perpetrabile, se non nel lungo periodo, ci si è finora rifugiati nel facile, quanto inutile, *escamotage* di richiedere l'utilizzazione dei fondi non ancora spesi per gli anni successivi.

Appare subito evidente il rischio insito in una simile soluzione: l'utilizzazione dei fondi pregressi si incrocia, infatti, con l'utilizzazione dei fondi inerenti l'annualità in corso, aumentando la già notevole confusione.

Un esempio concreto chiarirà meglio di qualunque discorso tale problematica: si immagini che venga presentato un progetto di finanziamento e che esso, pur essendo dichiarato ammissibile, non venga, tuttavia, finanziato per esaurimento dei fondi da assegnare; contemporaneamente, i progetti assegnatari non vengono realizzati nella loro totalità e i fondi destinati e non utilizzati sono rimessi a bando con nuove circolari; in tal modo viene fatto ripartire un complicato iter burocratico, che sarebbe facilmente evitabile se solo si facessero subentrare, ai progetti non realizzati, i successivi progetti in graduatoria.

Quali le conseguenze di un tale sistema perverso:

- slittamento di almeno un anno nell'utilizzo dei fondi;
- moltiplicazione dei passaggi burocratici e dei relativi costi;
- blocco del finanziamento delle attività non procrastinabili (e, pertanto, svolte senza finanziamento).

¹³ Per tutte queste ragioni, si rivela assolutamente indispensabile, in Italia, l'acquisizione in tempo reale dei dati, tanto in relazione ai programmi, quanto in relazione ai finanziamenti; a questo scopo si ritiene fondamentale, quanto prima, l'implementazione dei relativi sistemi informativi.

¹⁴ Cfr. *infra*, Cap. 1.

Benché tale situazione sia frequente e, tutto sommato, facilmente evitabile, il “ripescamento” delle domande e delle graduatorie è escluso dai regolamenti emanati in Italia.

D'altra parte va accolto come un dato evolutivo il fatto che il nostro Paese si proponga per il futuro, e nel lungo periodo, l'obiettivo di spendere “x miliardi” per il miglioramento di determinati settori; tale iniziativa sarebbe suscettibile di accrescere ulteriormente la propria valenza positiva, laddove venisse accompagnata da una preliminare verifica circa l'esistenza delle condizioni che ne garantiscano la realizzabilità¹⁵.

Tutte queste considerazioni sembreranno certamente banali, ed ispirate, probabilmente, ad un ingenuo buon senso. È questa la ragione per cui tali accortezze non sono state adeguatamente messe in pratica contribuendo, in tal modo, ad inchiodare l'Italia nella situazione d'*impasse* nella quale oggi si trova.

Com'è noto, uno dei criteri utilizzati dall'Unione europea nella redistribuzione delle risorse inerisce l'esame della capacità di spendere. È evidente, tuttavia, che nessuna regione – italiana ! - accetterà di ricevere meno finanziamenti con la motivazione di “non essere stata in grado di spendere abbastanza”. Ciò appare, in qualche modo, giustificabile. Al contrario, non sembra altrettanto giustificabile il fatto che la stessa regione non si impegni adeguatamente, al fine di individuare e rimuovere le cause interne della propria *défaillance*, ritrovandosi, di anno in anno, ad affrontare sempre le medesime difficoltà.

¹⁵ Ci si riferisce, ad esempio, al fatto che esistano aziende interessate e con capacità adeguate, condizioni ambientali, e territoriali adeguate, permessi e/o concessioni favorevoli, tempi ragionevoli di realizzabilità ...

L'utilizzazione dei Fondi strutturali nel territorio della Provincia di Sassari. Risultati di un'indagine.

“Per nota personale... si fa presente che l'enorme quantità di competenze che si è riversata sui piccoli Comuni ed in particolare sugli uffici tecnici, unitamente alla carenza di risorse e di personale, fanno sì che grandi tematiche quali la politica strutturale dell'Unione europea rappresentino per noi voli pindarici che lasciamo alla fantasia dei grandi strateghi e dei nostri politici... che nel loro volare ad altissima quota non si rendono conto della cruda realtà operativa di noi altri piccoli terminali periferici del gigantesco apparato burocratico statale... la prego scusare lo sfogo”¹⁶.

Scusando lo sfogo e apprezzando la sincerità, si è ritenuto di dover inserire il “messaggio nella bottiglia” timidamente inviato dal Comune di Usini.

Con esso, infatti, vengono ribadite le considerazioni sopra riportate con riferimento al territorio nazionale.

Accanto all'Amministrazione comunale di Usini, tutta la provincia di Sassari sembra dare conferma dello scenario caratterizzante il generale stato di avanzamento della politica strutturale in Italia.

Così è risultato da un'indagine, condotta sulla base di un questionario, inviato per posta alle singole amministrazioni comunali e contenente una serie di domande volte a verificare, comune per comune, l'attuazione delle azioni comunitarie in materia di Fondi strutturali¹⁷.

L'analisi dei dati non permette, per ovvi motivi, di conoscere i tempi di compilazione del questionario e della conseguente trasmissione dello stesso. Tuttavia, non sembra inutile menzionare che, a fronte del termine di 10 giorni¹⁸, al quale le amministrazioni comunali erano state cortesemente invitate ad attenersi, sono stati necessari numerosi solleciti successivi¹⁹, al fine di ottenere le informazioni richieste.

Questo dato desta legittime preoccupazioni, soprattutto laddove si consideri che le domande contenute nel questionario non presentavano una particolare difficoltà²⁰; non solo: è sembrato piuttosto singolare che una questione di importanza sociale ed economica come quella inerente la politica strutturale dell'Unione europea non abbia immediatamente riscosso l'interesse che meritava.

Parlare dell'inefficienza e della disorganizzazione della Pubblica amministrazione può sembrare un luogo comune o, comunque, un'inutile ripetizione di quanto già considerato nelle pagine precedenti²¹. Tuttavia è doveroso darne menzione.

D'altra parte, se è vero che in molti casi si è riscontrata un'autentica superficialità nella maniera di affrontare i problemi di interesse pubblico, è vero anche che tanti funzionari hanno rivelato un atteggiamento propositivo nei confronti della collettività che amministrano.

Per ciò che attiene lo stato di conoscenza della politica strutturale dell'Unione europea, i dati appaiono piuttosto confortanti²². Non sono numerose, infatti, le pubbliche amministrazioni le quali abbiano dichiarato di essere completamente all'oscuro della questione.

Malgrado ciò, occorre rilevare che il bagaglio informativo deriva, in molti casi, dai mass media e, nella gran parte delle ipotesi, dal corso di formazione organizzato dalla Provincia di Sassari, noto con il nome di corso Pass. È raro, infatti, che la conoscenza derivi da uno studio del materiale

¹⁶ Geom. Josè Angel Delogu, responsabile dei servizi tecnici presso il Comune di Usini. Citazione riportata testualmente dal questionario sullo stato di avanzamento della politica strutturale presso i comuni della Provincia di Sassari, che lo stesso Geom. Delogu ha avuto la premura di compilare e rispedire.

¹⁷ Per quanto riguarda i risultati del questionario cfr. le tabelle presentate *infra*, pp. ss.

¹⁸ Richiesta inoltrata per posta unitamente alla prima spedizione del questionario.

¹⁹ Tali solleciti sono stati inoltrati via fax e via cavo. Sarebbe stato interessante riservare un capitolo ai solleciti via cavo, fonti di tanti malumori ma, talvolta, divertenti.

²⁰ Come facilmente potrà rilevarsi sulla base delle tabelle di seguito riportate.

²¹ Cfr. *supra*, Cap. 2.

²² Cfr. Tab. 3.

legislativo della stessa Unione europea²³ o da una diretta applicazione dei programmi stessi. Ciò sembra indicare, significativamente, che l'interesse verso iniziative di tipo innovativo, difficilmente nasce spontaneo, risultando, al contrario, indotto dall'alto.

Se si confrontano i dati contenuti nelle tabelle 4 e 6, risulta evidente anche da un'analisi sommaria, che, alcuni²⁴ fra i Comuni intervistati, presentano una conoscenza di carattere generale di tutti i più importanti programmi di finanziamento attivati in sede europea.

Ciò non significa, tuttavia, che essi li abbiano studiati specificamente o che vi abbiano dato attuazione.

Significa solo che tali collettività hanno chiara una panoramica di quelli che sono gli strumenti comunitari più noti e la cui diffusione avviene per il tramite dei mass media, di convegni o dei corsi di formazione su menzionati.

In questo caso non si può parlare di conoscenza approfondita o di dimestichezza nella materia.

Viceversa, le amministrazioni comunali, le quali indicano di conoscere solo alcuni fra i programmi individuati²⁵, presentano, in realtà, una vera e propria competenza rispetto allo strumento in questione, in quanto fanno parte dello sparuto gruppo di Comuni che, in questa Provincia, ha avuto modo di dare attuazione alle iniziative comunitarie.

In tal senso esiste anche un riscontro positivo rispetto a quelle amministrazioni comunali che si sono già preoccupate di predisporre una specifica struttura competente in materia.

Come risulta dalla tabella 5, infatti, esiste una coincidenza fra attuazione concreta dei programmi di finanziamento e corrispondente ufficio competente.

Tuttavia, non tutte le amministrazioni comunali, che hanno realizzato o presentano in corso di realizzazione progetti finanziati in ambito europeo, sono riuscite a creare strutture adeguate allo scopo.

Esiste, comunque, un generale indirizzo della gran parte dei comuni del territorio provinciale, secondo il quale è prevista nell'immediato futuro la istituzione di strutture apposite.

Benché sia difficile credere all'immediatezza di questo futuro, si rileva, comunque, una sensibilità nei confronti del problema.

Non è detto che tale sensibilità si traduca in una coscienza dell'urgenza, ma si può comunque sperare che, presto o tardi, venga colta l'importanza dell'integrazione europea.

Per ciò che attiene la specifica attuazione dei programmi di finanziamento previsti dalla legislazione europea e dalla legge n. 64 dell'01.03.86, "Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno", si confrontino i dati contenuti nelle tabelle 6, 7, 8.

Un dato non rilevabile dall'analisi delle tabelle e che, tuttavia, è stato riscontrato in ragione dei numerosi contatti telefonici intrattenuti con le amministrazioni comunali, riguarda la carenza di un referente politico e amministrativo che svolga un ruolo di coordinamento in questo settore.

In tal senso, la gran parte dei funzionari contattati, riferisce il bisogno di un organo che, offrendo un serio supporto all'attività già svolta dalla Regione nel contesto della politica strutturale, funga da tramite fra gli stessi Comuni e fra questi e la Regione.

Il problema non sembra diverso da quello testé esaminato²⁶ e inerente il raccordo e il coordinamento tra le competenti istituzioni a livello nazionale e comunitario e gli eventuali destinatari dei fondi.

La problematica assume, in sede provinciale, una particolare pregnanza, essendo del tutto evidente il ruolo di amplificatore che la Provincia è chiamata a svolgere, con un'urgenza sempre maggiore, rispetto alla realizzazione dei propri obiettivi, attraverso il ricorso agli strumenti di finanziamento comunitari.

²³ Ci si riferisce alla Gazzetta ufficiale della Comunità europea o alle riviste specializzate.

²⁴ V. per es. Alà dei Sardi, Bessude, Giave, Illorai, Olmedo, ecc.

²⁵ V ad es. i Comuni di Aglientu, Buddusò, Luras, Mara, Ossi, Palau, ecc.

²⁶ Cfr. *supra*, Cap. 2.

Le provincie italiane partecipano al processo di programmazione degli interventi comunitari in maniera indiretta. Esse si presentano quali soggetti destinatari dei progetti elaborati di concerto dall'Unione europea, dallo Stato e dalle Regioni.

Il ruolo della Provincia – e, pertanto, dei Comuni incidenti sul territorio della stessa – non deve essere, pertanto, sottovalutato: al contrario, occorre pensare alla formalizzazione di una strategia comune in grado di conferire coerenza agli indirizzi pianificatori espressi in seno a tali autorità in modo tale che questi costituiscano una base forte per l'elaborazione di progetti che siano compatibili rispetto alle specifiche vocazioni territoriali.

Nelle pagine che seguono sono riportate le tabelle contenenti i risultati del questionario.

Tab. 3

1) Vi è capitato di sentire parlare della politica strutturale promossa dall'Unione europea? Attraverso quali canali?													
COMUNE	NO	SI	Guce	Regione	Com. Mont.	Comuni	Stampa	TV	Pass I	Pass II	Anci	Convegni	Riviste Spec.
AGGIUS		X		X	X				X	X		X	
AGLIENTU		X					X						
ALA' DEI SARDI		X							X	X			
ALGHERO		X							X	X			
ANELA	X												
ARDARA	X												
ARZACHENA													
BADESI		X			X								
BANARI	X												
BENETUTTI	X												X
BERCHIDDA													
BESSEDE		X											
BONNANARO	X												
BONO		X							X	X			
BONORVA		X							X	X			
BORTIGIADAS													
BORUTTA	X												
BOTTIDDA		X					X	X					
BUDDUSO'		X	X				X		X	X			X
BULTEI		X	X				X						
BULZI		X					X						
BURGOS	X												
CALANGIANUS		X							X	X			
CARGEGHE	X												
CASTELSARDO	X												
CHEREMULE	X												
CHIARAMONTI		X								X			
CODRONGIANOS		X					X	X					X
COSSOINE		X							X	X			
ERULA		X					X						X
ESPORLATU	X												
FLORINAS		X	X				X						X
GIAVE		X							X	X			
GOLFO ARANCI		X					X						X
ILLORAI		X							X	X			
ITTIREDDU		X					X						
ITTIRI		X					X						
LA MADDALENA		X							X	X			
LAERRU		X							X	X			X
LOIRI PORTO SAN PAOLO		X								X			
LUOGOSANTO													
LURAS		X					X					X	
MARA		X								X		X	
MARTIS		X					X	X					
MONTELEONE ROCCA DORIA		X					X	X				X	
MONTI		X									X		X
MORES		X											X
MUROS		X					X						
NUGHEDU DI SAN NICOLO'		X	X				X						
NULE		X					X						
NULVI		X					X						X
OLBIA		X							X				
OLMEDO		X							X	X			X
OSCHIRI		X							X	X			
OSILO		X	X			X	X		X	X			
OSSI		X		X	X	X							
OZIERI		X					X	X	X	X			X

COMUNE	NO	SI	Guce	Regione	Com. Mont.	Comuni	Stampa	TV	Pass I	Pass II	Anci	Convegni	Riviste Spec.
PADRIA		X								X			
PADRU	X												
PALAU		X		X	X	X	X	X	X	X			X
PATTADA		X		X	X	X			X	X			X
PERFUGAS		X											X
PLOAGHE		X							X	X			
PORTO TORRES													
POZZOMAGGIORE		X							X	X			
PUTIFIGARI		X					X						X
ROMANA		X				X	X	X					X
SANTA MARIA COGHINAS													
SANTA TERESA GALLURA		X	X	X					X	X			
SANT'ANTONIO DI GALLURA													
SASSARI													
SEDINI		X							X	X			
SEMESTENE													
SENNORI	X								X	X			
SILIGO		X											X
SORSO		X		X	X	X							
STINTINO		X					X						
TELTU		X	X				X		X	X			X
TEMPIO PAUSANIA		X		X						X		X	X
TERGU													
THIESI		X					X					X	
TISSI	X												
TORRALBA		X											X
TRINITA' D'AGULTU E VIGNOLA													
TULA		X	X	X			X						
URI		X							X	X			
USINI		X					X	X					X
VALLEDORIA		X					X	X					X
VIDDALBA		X										X	
VILLANOVA MONTELEONE		X							X	X			

Tab. 4

2) Fra i programmi di finanziamento previsti dalla politica strutturale, quali conoscete meglio e perché?											
COMUNE	Fesr	Fse	Feoga	Sfop	Leader II	Interreg	Raffaello	Envireg	Socrates	Life	Adapt
AGGIUS											
AGLIENTU			X		X					X	
ALA' DEI SARDI	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ALGHERO	X										
ANELA											
ARDARA											
ARZACHENA											
BADESI											
BANARI											
BENETUTTI											
BERCHIDDA											
BESSEDE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
BONNANARO											
BONO	X	X	X								
BONORVA	X	X	X	X							
BORTIGIADAS											
BORUTTA											
BOTTIDDA											
BUDDUSO'	X				X						
BULTEI											
BULZI											
BURGOS											
CALANGIANUS					X				X	X	
CARGEGHE											
CASTELSARDO											
CHEREMULE											
CHIARAMONTI			X								
CODRONGIANOS					X						
COSSOINE											
ERULA											
ESPORLATU											
FLORINAS											
GIAVE	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
GOLFO ARANCI											
ILLORAI	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
ITTIREDDU											
ITTIRI											
LA MADDALENA						X					
LAERRU	X		X								
LOIRI PORTO SAN PAOLO	X	X	X	X							
LUOGOSANTO											
LURAS					X						
MARA	X	X	X	X	X						
MARTIS											
MONTELEONE ROCCA DORIA			X								
MONTI	X	X	X								
MORES											
MUROS											
NUGHEDU DI SAN NICOLO'											
NULE											
NULVI					X						
OLBIA											
OLMEDO	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
OSCHIRI											
OSILO	X	X	X	X							
OSSI										X	
OZIERI	X	X	X	X	X						
PADRIA					X						
PADRU											
PALAU	X	X	X	X	X	X			X	X	
PATTADA	X										

COMUNE	Fesr	Fse	Feoga	Sfop	Leader II	Interreg	Raffaello	Envireg	Socrates	Life	Adapt
PERFUGAS											
PLOAGHE											
PORTO TORRES											
POZZOMAGGIORE											
PUTIFIGARI											
ROMANA	X	X	X				X			X	
SANTA MARIA COGHINAS											
SANTA TERESA GALLURA	X		X			X					
SANT'ANTONIO DI GALLURA											
SASSARI											
SEDINI											
SEMESTENE											
SENNORI											
SILIGO											
SORSO	X										
STINTINO				X							
TELTÌ					X					X	
TEMPIO PAUSANIA	X										
TERGU											
THIESI											
TISSI											
TORRALBA	X										
TRINITA' D'AGULTU E VIGNOLA											
TULA											
URI											
USINI											
VALLEDORIA											
VIDDALBA					X	X					X
VILLANOVA MONTELEONE					X						

Tab. 5

3) Presso la vostra struttura amministrativa, è stata prevista una competenza specifica in ordine alla politica strutturale europea?

COMUNE	SI	NO
AGGIUS		X
AGLIENTU		X
ALA' DEI SARDI		X
ALGHERO	X	
ANELA		X
ARDARA		X
ARZACHENA		
BADESI		X
BANARI		X
BENETUTTI		X
BERCHIDDA		
BESSUDE		X
BONNANARO		X
BONO		X
BONORVA		X
BORTIGIADAS		
BORUTTA		X
BOTTIDDA		X
BUDDUSO'	X	
BULTEI		X
BULZI		X
BURGOS		X
CALANGIANUS		X
CARGEGHE		X
CASTELSARDO		X
CHEREMULE		X
CHIARAMONTI		X
CODRONGIANOS		X
COSSOINE		X
ERULA		X
ESPORLATU		X
FLORINAS		X
GIAVE		X
GOLFO ARANCI		X
ILLORAI	X	
ITTIREDDU		X
ITTIRI		X
LA MADDALENA		X
LAERRU		X
LOIRI PORTO SAN PAOLO		
LUOGOSANTO		
LURAS		X
MARA	X	
MARTIS		X
MONTELEONE ROCCA DORIA		X

COMUNE	SI	NO
MONTI		X
MORES		X
MUROS		X
NUGHEDU DI SAN NICOLO'		X
NULE		X
NULVI		X
OLBIA		X
OLMEDO		X
OSCHIRI		X
OSILO		X
OSSI		X
OZIERI		X
PADRIA		X
PADRU		X
PALAU		X
PATTADA		X
PERFUGAS		X
PLOAGHE		X
PORTO TORRES		
POZZOMAGGIORE		X
PUTIFIGARI		X
ROMANA		X
SANTA MARIA COGHINAS		
SANTA TERESA GALLURA		X
SANT'ANTONIO DI GALLURA		
SASSARI		
SEDINI		X
SEMESTENE		
SENNORI		X
SILIGO		X
SORSO		X
STINTINO		X
TELTU		X
TEMPIO PAUSANIA		X
TERGU		
THIESI		X
TISSI		X
TORRALBA	X	
TRINITA' D'AGULTU E VIGNOLA		
TULA		X
URI		X
USINI		X
VALLEDORIA		X
VIDDALBA		X
VILLANOVA MONTELEONE		X

Tab. 6

4) Avete già fatto ricorso ai programmi di finanziamento previsti nell'ambito della politica strutturale?

COMUNE	NO	SI	Prog. Pilota	Interreg	Leader II	Life	Fers	Feoga	Adapt	Caleidoscopio
AGGIUS		X								
AGLIENTU		X			X	X		X		
ALA' DEI SARDI	X									
ALGHERO		X					X			
ANELA	X									
ARDARA	X									
ARZACHENA										
BADESI	X									
BANARI	X									
BENETUTTI	X									
BERCHIDDA										
BESSUDE	X									
BONNANARO	X									
BONO	X									
BONORVA	X									
BORTIGIADAS										
BORUTTA	X									
BOTTIDDA	X									
BUDDUSO'		X	X				X			
BULTEI	X									
BULZI	X									
BURGOS	X									
CALANGIANUS	X									
CARGEGHE	X									
CASTELSARDO	X									
CHEREMULE	X									
CHIARAMONTI	X									
CODRONGIANOS	X									
COSSOINE	X									
ERULA	X									
ESPORLATU	X									
FLORINAS	X									
GIAVE	X									
GOLFO ARANCI	X									
ILLORAI	X									
ITTIREDDU	X									
ITTIRI	X									
LA MADDALENA	X									
LAERRU	X									
LOIRI PORTO SAN PAOLO	X									
LUOGOSANTO										
LURAS					X					
MARA					X					
MARTIS	X									
MONTELEONE ROCCA DORIA										
MONTI	X									
MORES	X									
MUROS	X									
NUGHEDU DI SAN NICOLO'	X									
NULE	X									
NULVI	X									
OLBIA	X									
OLMEDO		X								
OSCHIRI	X									
OSILO	X									

COMUNE	NO	SI	Prog. Pilota	Interreg	Leader II	Life	Fers	Feoga	Adapt	Caleidoscopio
OSSI		X				X				
OZIERI	X									
PADRIA		X			X					
PADRU	X									
PALAU		X		X		X				
PATTADA	X									
PERFUGAS	X									
PLOAGHE	X									
PORTO TORRES										
POZZOMAGGIORE	X									
PUTIFIGARI	X									
ROMANA	X									
SANTA MARIA COGHINAS										
SANTA TERESA GALLURA		X		X			X	X		
SANT'ANTONIO DI GALLURA										
SASSARI										
SEDINI	X									
SEMESTENE										
SENNORI		X								X
SILIGO	X									
SORSO		X								
STINTINO	X									
TELTU	X									
TEMPIO PAUSANIA		X					X			
TERGU										
THIESI		X								
TISSI	X									
TORRALBA		X					X			
TRINITA' D'AGULTU E VIGNOLA										
TULA	X									
URI	X									
USINI		X					X			
VALLEDORIA	X									
VIDDALBA	X			X	X				X	
VILLANOVA MONTELEONE		X			X					

Tab. 7

5) Avete già fatto ricorso ai programmi di finanziamento previsti dalla legge 01.03.1986, n° 64, "Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno"?			
COMUNE	NO	SI	NOTE
AGGIUS	X		
AGLIENTU	X		
ALA' DEI SARDI	X		
ALGHERO	X		
ANELA	X		
ARDARA	X		
ARZACHENA			
BADESI	X		
BANARI	X		
BENETUTTI	X		
BERCHIDDA			
BESSEDE	X		
BONNANARO	X		
BONO	X		
BONORVA	X		
BORTIGIADAS			
BORUTTA	X		
BOTTIDDA	X		
BUDDUSO'		X	PROTEZIONE SERBATOIO SU RIO MANNU DI PATTADA CONNESSO AGLI SCARICHI FOGNARI DEL COMUNE DI BUDDUSO. LIRE 5.672.000.000.
BULTEI	X		
BULZI	X		
BURGOS	X		
CALANGIANUS	X		
CARGEGHE		X	
CASTELSARDO	X		
CHEREMULE	X		
CHIARAMONTI	X		
CODRONGIANOS	X		
COSSOINE		X	VALORIZZAZIONE, AI FINI AGRITURISTICI E AMBIENTALI, DEL TERRITORIO COMUNITARIO DI MONTE TRAESSU. PROGETTO NON FINANZIATO
ERULA	X		
ESPORLATU	X		
FLORINAS		X	STUDIO TUTELA AMBIENTALE E FORESTAZIONE. PROGETTO FINANZIATO.
GIAVE	X		
GOLFO ARANCI		X	PORTO TURISTICO. MAI REALIZZATO, NONOSTANTE UN'ORIGINARIA ASSEGNAZIONE DI 4.500.000.000 DI LIRE.
ILLORAI		X	1) CENTRO DI AGGREGAZIONE SOCIALE POLIFUNZIONALE; 2) VALORIZZAZIONE TURISTICA DELLA MONTAGNA
ITTIREDDU	X		
ITTIRI		X	ADDUZIONE DI ACQUA DAL BIDDIGHINZU PROGETTO FINANZIATO PER UN VALORE DI 900.000.000 DI LIRE.
LA MADDALENA		X	OPERE PER L'APPROVVIGIONAMENTO IDRICO / SALVAGUARDIA RISORSE IDROPOTABILI. LIRE 27.000.000.000. PROGETTO NON FINANZIATO.
LAERRU	X		
LOIRI PORTO SAN PAOLO	X		
LUOGOSANTO			
LURAS	X		
MARA		X	RESTAURO COMPLESSO MONUMENTALE DI N.S. DI BONUIGHINU. PROGETTO FINANZIATO.
MARTIS	X		MUSEO
MONTELEONE ROCCA DORIA	X		
MONTI	X		
MORES	X		
MUROS	X		
NUGHEDU DI SAN NICOLO'	X		
NULE	X		
NULVI	X		
OLBIA		X	
OLMEDO	X		

COMUNE	NO	SI	NOTE
OSCHIRI	X		
OSILO		X	VALORIZZAZIONE DEL CENTRO STORICO / AREA ATTREZZATA PRESSO MONTE TUFFUDESU. PROGETTO FINANZIATO.
OSSI	X		
OZIERI	X		
PADRIA		X	
PADRU		X	STRADA TURISTICA PADRU-MONTE NIEDDU. PROGETTO FINANZIATO.
PALAU	X		
PATTADA	X		
PERFUGAS	X		
PLOAGHE	X		
PORTO TORRES			
POZZOMAGGIORE	X		
PUTIFIGARI	X		
ROMANA	X		
SANTA MARIA COGHINAS			
SANTA TERESA GALLURA		X	COMPLETAMENTO IMPIANTO DI DEPURAZIONE E SCHEMA EPURATIVO N. 30 PIANO RISANAMENTO ACQUE. LIRE 43.000.000.000. FINANZIATO
SANT'ANTONIO DI GALLURA			
SASSARI			
SEDINI	X		
SEMESTENE			
SENNORI	X		
SILIGO		X	FORESTAZIONE PRODUTTIVA DI MONTE SANTO. PROGETTO NON FINANZIATO.
SORSO	X		
STINTINO		X	COLLETTAMENTI FOGNARI. PROGETTO NON FINANZIATO.
TELTU	X		
TEMPIO PAUSANIA		X	COLLETTAMENTO REFLUI FOGNARI. PROGETTO NON FINANZIATO.
TERGU			
THIESI		X	OPERE IGIENICHE DEPURATORE BIDIGHINZU. FINANZIATO IL 1° LOTTO DEL PROGETTO. 2° LOTTO ESEGUITO CON FINANZIAMENTI R.A.S.
TISSI	X		
TORRALBA	X		
TRINITA' D'AGULTU E VIGNOLA			
TULA		X	INTERVENTO TURISTICO SUL LAGO COGHINAS. PROGETTO FINANZIATO
URI	X		
USINI		X	VIABILITA RURALE USINI. PROGETTO NON FINANZIATO.
VALLEDORIA	X		
VIDDALBA	?		
VILLANOVA MONTELEONE		X	DEPURATORE / CENTRO IPPICO / RECUPERO MONTE MINERVA. PROGETTI FINANZIATI.

Tab. 8

6) I progetti non finanziati sono, eventualmente, recuperabili?			
COMUNE	NO	SI	NOTE
AGGIUS	/		
AGLIENTU		X	
ALA' DEI SARDI	/		
ALGHERO	/		
ANELA	/		
ARDARA	/		
ARZACHENA			
BADESI	/		
BANARI	/		
BENETUTTI	/		
BERCHIDDA			
BESSEDE	/		
BONNANARO	/		
BONO	/		
BONORVA	/		
BORTIGIADAS			
BORUTTA	/		
BOTTIDDA	/		
BUDDUSO'	/		
BULTEI	/		
BULZI	/		
BURGOS	/		
CALANGIANUS	/		
CARGEGHE	X		
CASTELSARDO	/		
CHEREMULE	/		
CHIARAMONTI	/		
CODRONGIANOS	/		
COSSOINE		X	VALORIZZAZIONE, AI FINI AGRITURISTICI ED AMBIENTALI, DEL TERRITORIO COMUNITARIO DI MONTE TRAESSU.
ERULA	/		
ESPORLATU	/		
FLORINAS	/		
GIAVE	/		
GOLFO ARANCI		X	
ILLORAI		X	
ITTIREDDU	/		
ITTIRI	/		
LA MADDALENA		X	IL PROGETTO CITATO PUO ESSERE SCISSO IN DUE DISTINTE PROGETTAZIONI, DEL VALORE DI 11.500.000.000 E 13.000.000.000 DI LIRE.
LAERRU	/		
LOIRI PORTO SAN PAOLO	/		
LUOGOSANTO			
LURAS		X	
MARA	/		
MARTIS	/		
MONTELEONE ROCCA DORIA	/		
MONTI	/		
MORES	/		
MUROS	/		
NUGHEDU DI SAN NICOLO'	/		
NULE		X	
NULVI	/		
OLBIA	/		
OLMEDO		X	SIAMO IN GRADO DI PREDISPORRE UNA PROGETTAZIONE IN TEMPI BREVI
OSCHIRI	/		
OSILO		X	

COMUNE	NO	SI	NOTE
OSSI	/		
OZIERI	/		
PADRIA		X	
PADRU	/		
PALAU	/		
PATTADA		X	PROGETTO LIFE AMBIENTE
PERFUGAS	/		
PLOAGHE	/		
PORTO TORRES			
POZZOMAGGIORE	/		
PUTIFIGARI	/		
ROMANA	/		
SANTA MARIA COGHINAS			
SANTA TERESA GALLURA		X	1°) RIUTILIZZO DELLE ACQUE DEPURATE PER SCOPI AGRICOLI E PER LA LOTTA AGLI INCENDI; 2°) ATTREZZATURE PER IL TURISMO; 3°) RETE IDRICO-FOGNARIA.
SANT'ANTONIO DI GALLURA			
SASSARI			
SEDINI	/		
SEMESTENE			
SENNORI	/		
SILIGO		X	FORESTAZIONE PRODUTTIVA DI MONTESANTO.
SORSO	/		
STINTINO		X	
TELTÌ	/		
TEMPIO PAUSANIA		X	COLLETTAMENTO REFLUI FOGNARI, PREVIA REVISIONE TECNICA ED ECONOMICA.
TERGU			
THIESI		X	OPERE IGIENICHE, DEPURATORE BIDIGHINZU: 3° LOTTO.
TISSI	/		
TORRALBA	/		
TRINITA' D'AGULTU E VIGNOLA			
TULA	/		
URI	/		
USINI	/		
VALLEDORIA	/		
VIDDALBA	/		
VILLANOVA MONTELEONE		X	

Tab. 9

7) Presso la vostra collettività territoriale conoscete dei soggetti, pubblici o privati, che godono di benefici finanziari?			
COMUNE	NO	SI	NOTE
AGGIUS	X		
AGLIENTU	X		
ALA' DEI SARDI	X		
ALGHERO	X		
ANELA	X		
ARDARA	X		
ARZACHENA			
BADESI	X		
BANARI	X		
BENETUTTI	X		
BERCHIDDA			
BESSEUDE	X		
BONNANARO	X		
BONO		X	COMUNITA MONTANA N° 7, GOCEANO
BONORVA	X		
BORTIGIADAS			
BORUTTA	X		
BOTTIDDA	X		
BUDDUSO'	X		
BULTEI	X		
BULZI	X		
BURGOS	X		
CALANGIANUS	X		
CARGEGHE	X		
CASTELSARDO	X		
CHEREMULE	X		
CHIARAMONTI		X	G.A.L. ANGLONA-MONTE ACUTO: PROGETTO LEADER II.
CODRONGIANOS	X		
COSSOINE	X		
ERULA	X		
ESPORLATU	X		
FLORINAS	X		
GIAVE	X		
GOLFO ARANCI	X		
ILLORAI	X		
ITTIREDDU	X		
ITTIRI	X		
LA MADDALENA	X		
LAERRU	X		
LOIRI PORTO SAN PAOLO		X	SOGGETTI PRIVATI
LUOGOSANTO			
LURAS	X		
MARA	X		
MARTIS	X		
MONTELEONE ROCCA DORIA	X		
MONTI		X	
MORES	X		
MUROS		X	SOCIETA' COROS: PROGETTO LEADER II.
NUGHEDU DI SAN NICOLO'	X		
NULE		X	
NULVI	X		
OLBIA		X	COMUNITA' MONTANA N. 4, OLBIA.
OLMEDO		X	QUADRIFLOR S.P.A.
OSCHIRI	X		
OSILO	X		
OSSI	X		
OZIERI		X	G.A.L. ANGLONA-MONTE ACUTO: PROGETTO LEADER II.
PADRIA	X		
PADRU	X		
PALAU	X		
PATTADA		X	COOP. CONCORDIA E COOP. AGROSILVESTRE SOLORH

COMUNE	NO	SI	NOTE
PERFUGAS	X		
PLOAGHE	X		
PORTO TORRES			
POZZOMAGGIORE	X		
PUTIFIGARI	X		
ROMANA	X		
SANTA MARIA COGHINAS			
SANTA TERESA GALLURA		X	AMMINISTRAZIONI COMUNALI VICINORIE
SANT'ANTONIO DI GALLURA			
SASSARI			
SEDINI	X		
SEMESTENE			
SENNORI	X		
SILIGO	X		
SORSO	X		
STINTINO	X		
TELTÌ	X		
TEMPIO PAUSANIA	X		
TERGU			
THIESI	X		
TISSI	X		
TORRALBA	X		
TRINITA' D'AGULTU E VIGNOLA			
TULA	X		
URI	X		
USINI	X		
VALLEDORIA	X		
VIDDALBA		X	SOGGETTI PRIVATI (CORSI DI FORMAZIONE, ASSISTENZA TECNICA)
VILLANOVA MONTELEONE		X	COOPERATIVA VILLANOVA; ENEL: ELETTRIFICAZIONE RURALE.

La mancanza di professionalità, riscontrata in seno alle amministrazioni contattate, ha suggerito di completare la presente trattazione con un *excursus* inerente, da un lato le modalità dell'intervento comunitario, dall'altro una serie di suggerimenti che si ritiene possano essere di indubbia utilità per le istituzioni competenti e di sicuro interesse per tutti i potenziali destinatari dei Fondi strutturali.

L'intervento comunitario: soggetti, modalità e fasi.

1. Le fasi dell'intervento comunitario e i principali soggetti interessati.

L'intervento comunitario si articola in tre fasi, tra loro consequenziali: pianificazione, programmazione e attuazione.

La pianificazione consiste nella verifica delle necessità più impellenti all'interno di ogni Stato membro e nella predisposizione delle risorse inerenti il soddisfacimento delle medesime.

In tal senso lo strumento principale è costituito dal Piano di sviluppo, predisposto dallo Stato membro a livello nazionale con riguardo agli obiettivi 3, 4 e 5a e a livello regionale con riguardo agli obiettivi 1, 2 e 5b.

Il Piano di sviluppo viene elaborato dal ministero competente di concerto con le Regioni interessate; è necessaria l'approvazione da parte del Cipe ai fini della sua presentazione alla Commissione europea.

Tale strumento definisce la strategia per il conseguimento degli obiettivi fissati e le modalità di utilizzazione dei contributi finanziari. In esso devono trovare collocazione:

- i settori di intervento;
- gli obiettivi specifici dei diversi settori (quantificati mediante indicatori);
- l'impatto esercitato sull'ambiente e sull'occupazione.

La programmazione consiste nella definizione delle priorità e nella scelta degli strumenti necessari per rispettarle. Lo strumento all'uopo predisposto è costituito dai Quadri comunitari di sostegno (Qcs), elaborati dalla Commissione europea, previa concertazione con lo Stato membro e le Regioni interessate, sulla base dei Piani di sviluppo proposti. Questi ultimi, approvati dalla Commissione, definiscono le linee prioritarie dell'azione comunitaria – a livello regionale e multiregionale –, i soggetti titolari delle azioni, le forme di intervento e il piano di finanziamento delle azioni stesse. I quadri comunitari di sostegno si articolano, generalmente, in sotto-quadri comunitari multiregionali, con riguardo agli interventi che interessano più regioni, e in sotto-quadri comunitari regionali, con riguardo agli interventi che interessano le singole Regioni²⁷.

L'attuazione consiste nella concreta identificazione degli interventi e nella loro esecuzione. Lo strumento relativo è costituito dai Programmi operativi, i quali, dando applicazione ai Quadri comunitari di sostegno, determinano gli impegni dei fondi sui quali si basano gli interventi previsti dai quadri comunitari medesimi. I Programmi operativi costituiscono un insieme organico di azioni pluriennali realizzabili attraverso uno o più fondi. Essi si presentano nella forma di domanda di contributo riferita a tutti i progetti in essa contenuti. La loro elaborazione è affidata alle autorità designate dallo Stato membro: Ministeri per gli interventi multiregionali e Regioni per gli interventi regionali. L'approvazione avviene in seguito a decisione della Commissione.

Allo scopo di accelerare i tempi di approvazione delle tre fasi d'intervento, è prevista la possibilità di presentazione, da parte dello Stato membro, di un Documento unico di programmazione (Docup) contenente le informazioni relative tanto ai Piani di sviluppo, quanto ai Programmi operativi. Questo documento consente di ridurre le fasi che conducono all'attuazione dell'intervento, in quanto con una sola decisione la Commissione può fissare le priorità e decidere sul contributo da erogare.

²⁷ Con riferimento ai Qcs, appare di notevole interesse una peculiarità tutta italiana che si riflette negativamente sulla procedura di approvazione dei Qcs. Ci si riferisce al fatto che in Italia il meccanismo di "ricerca del consenso" assume delle proporzioni spesso eccessive: l'eccesso di pareri, contributi, valutazioni, proposte rischia, infatti, di trasformare quella che è una procedura democratica in un "carrozzone di desideri" delle varie parti sociali ed economiche; "carrozzone di desideri" difficilmente realizzabile in quanto basato, spesso, su richieste o situazioni virtuali. Per meglio comprendere come questo nella sostanza possa verificarsi, è sufficiente riflettere sulle diverse modalità di approvazione dei Qcs in Italia e negli altri Stati dell'Unione. Ogni Paese membro parte, generalmente, dal Qcs in corso di esaurimento, valuta gli eventuali cambiamenti dei regolamenti, individua le correzioni necessarie ed elabora la proposta da sottoporre all'Unione europea. In Italia, al contrario, in seguito ad una lunga serie di passaggi, di incontri e di pareri con tutti i legittimi gruppi di pressione esistenti, vengono proposte delle richieste di cambiamento basate solo in minima parte sull'effettivo utilizzo dei finanziamenti dell'anno in corso e in larga parte fondate sui propositi per il futuro, senza che questa analisi venga accompagnata da una verifica circa la sussistenza delle condizioni che consentirebbero l'attuazione.

L'Italia ha adottato la procedura che prevede l'elaborazione dei Piani di sviluppo, dei Quadri comunitari di sostegno e dei Programmi operativi con riferimento agli obiettivi 1 e 3; per quanto riguarda, invece, gli obiettivi 2, 4, 5a e 5b è stata adottata la procedura che prevede l'elaborazione del Documento unico di programmazione.

Le fasi della pianificazione, programmazione e attuazione sono integrate da quelle della sorveglianza, della valutazione, e del controllo.

La sorveglianza mira a verificare il grado di efficienza dell'azione comunitaria per ciò che concerne il corretto impiego delle risorse, tanto rispetto ai Qcs, quanto ai Po. La sua attuazione consta di una serie di controlli finalizzati alla stesura di relazioni, oggetto di discussione da parte dei diversi attori, conformemente al principio della partnership.

La fase della valutazione è rivolta ad accertare il grado di efficacia dell'azione comunitaria attraverso il confronto degli obiettivi con i risultati conseguiti. Tale fase si articola, a sua volta in tre sottofasi: valutazione *ex ante*, monitoraggio in itinere e valutazione *ex post*, le quali vengono espletate sia a livello dei Qcs, che al livello dei Po.

Il controllo costituisce una verifica della conformità del progetto alle normative nazionali e comunitarie. Esso può essere di due tipi: da un lato verte sulla coerenza e compatibilità dell'intervento con le altre politiche comunitarie; dall'altro è un controllo di tipo finanziario.

L'espletamento di tale fase è demandato alla Comunità e agli Stati membri.

L'intervento comunitario interessa, in omaggio al principio della *partnership*, una molteplicità di soggetti comunitari e nazionali, ai quali è demandata la concreta attuazione della politica di coesione economico-sociale.

Nella tabella che segue sono indicati gli organi dell'amministrazione dello Stato italiano che operano in materia di finanziamenti comunitari e le loro rispettive competenze.

Tab. 10
Istituzioni nazionali e relative competenze

AMMINISTRAZIONE DELLO STATO	COMPETENZE
Ministero del bilancio e della programmazione economica	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinamento programmatico e attuativo degli interventi per il periodo 1994-1999 - Monitoraggio, in collaborazione con la Ragioneria generale dello Stato, degli interventi cofinanziati con i Fondi strutturali per il periodo 1994-1999
Ministero del tesoro	<ul style="list-style-type: none"> - Gestione, tramite il Fondo di rotazione delle risorse Ue (Igfor) - Monitoraggio, in collaborazione con il Ministero del bilancio, degli interventi cofinanziati con i Fondi strutturali per il periodo 1994-1999
Ministero del lavoro e della previdenza sociale	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinamento di tutti gli interventi cofinanziati dal Fondo sociale europeo (Fse) previsti nei Programmi multiregionali e regionali degli obiettivi 1, 2, 3, 4 e 5b - Attuazione dei Programmi operativi multiregionali dell'obiettivo 1 per il periodo 1994-1999 - Attuazione del Qcs dell'obiettivo 3 e dei relativi Programmi operativi multiregionali per il periodo 1994-1999 - Attuazione del Docup dell'obiettivo 4
Ministero dell'industria	<ul style="list-style-type: none"> - Attuazione del Programmi operativo multiregionale "Industria, artigianato e servizi alle imprese" a titolo dell'obiettivo 1 per il periodo 1994-1999 - Amministrazione capofila per gli interventi degli obiettivi 2 e 5b (per la parte aiuti alle imprese) per il periodo 1994-1999 - Amministrazione di riferimento per il Programma operativo multiregionale "Energia" a titolo dell'Obiettivo 1 per il periodo 1994-1999
Ministero dei lavori pubblici	<ul style="list-style-type: none"> - Attuazione del Programma operativo multiregionale "Risorse idriche" a titolo dell'Obiettivo 1 per il periodo 1994-1999
Presidenza del Consiglio Dipartimento Turismo	<ul style="list-style-type: none"> - Attuazione del Programma operativo multiregionale "Sviluppo e valorizzazione del turismo" a titolo dell'obiettivo 1 per il periodo 1994-1999
Ministero dell'Università e della ricerca scientifica	<ul style="list-style-type: none"> - Attuazione del Programma operativo multiregionale "Ricerca e sviluppo tecnologico" a titolo dell'Obiettivo 1 per il periodo 1994-1999
Ministero dell'ambiente	<ul style="list-style-type: none"> - Attuazione del Programma operativo multiregionale "Ambiente" a titolo dell'Obiettivo 1 per il periodo 1994-1999
Ministero per le risorse agricole alimentari e forestali	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinamento di tutti gli interventi cofinanziati dal Feog e lo Sfop a titolo degli obiettivi 5a e 5b
Regioni	<ul style="list-style-type: none"> - Attuazione coordinamento e monitoraggio dei Programmi operativi regionali a titolo dei diversi obiettivi

2. Il coordinamento: la Cabina di regia e il Comitato delle Regioni.

Si è già opportunamente rilevato che, uno dei principali problemi inerenti il funzionamento della politica strutturale, riguarda la carenza di coordinamento tra i vari attori e responsabili della gestione dei fondi strutturali.

In Italia tale problematica è emersa con particolare asprezza, riflettendosi particolarmente sul rapporto conflittuale fra Ministeri e Regioni.

Nel corso degli ultimi dieci anni la Corte costituzionale è ripetutamente intervenuta al fine di dirimere i conflitti di attribuzione fra Regioni e Ministeri in materia di Fondi strutturali. Benché le fattispecie in discussione fossero sempre differenti, tutte quante presentavano, comunque, un denominatore comune: fino a che punto lo Stato può esercitare il suo potere senza che esso interferisca con quello delle Regioni? La questione non è peregrina. Lo Stato è, infatti, responsabile, di fronte all'Unione europea, in ordine alla corretta utilizzazione dei finanziamenti comunitari; ciò che legittima il suo potere di controllo sulla materia. Non va, tuttavia, trascurato il corrispondente potere delle Regioni di procedere autonomamente a operazioni di gestione, controllo e verifica con riguardo alle materie di propria competenza²⁸.

In un primo momento, la suprema Corte ha ritenuto di dover riconoscere in capo alle regioni una generale potestà nell'applicazione dei regolamenti comunitari in materia di finanziamenti; allo Stato veniva riservata la legittimità di intervenire soltanto in situazioni eccezionali, quali la sussistenza di un interesse ultraregionale, lo sconfinamento nella sfera statale, l'inerzia della Regioni o situazioni di particolare urgenza²⁹.

Una volta compresa la necessità di instaurare relazioni maggiormente efficienti tra Amministrazione statale e regionale, la Corte ha superato le proprie rigidità. In luogo di riaffermare la radicata distinzione tra ruolo statale e regionale nell'attuazione del diritto comunitario, essa ha ritenuto di dover evidenziare l'importanza del principio collaborativo.

La Corte ha così sostenuto³⁰ che i poteri riconosciuti ai Ministeri riguardo l'applicazione dei regolamenti comunitari non si sostituiscono a quelli delle Regioni, ma si affiancano ad essi, nell'ottica di una paritaria partecipazione capace di condurre a una più efficace attuazione dei regolamenti comunitari e, pertanto, ad un più proficuo utilizzo delle possibilità di finanziamento offerte dalla Comunità.

²⁸ Non si ritiene opportuno affrontare in questa sede l'analisi del lungo ed elaborato processo che ha condotto l'Unione europea a riconoscere una posizione di sempre maggiore complessità nei confronti delle autorità locali. Ci si limiterà, pertanto, a ricordare, innanzitutto, che il Trattato di Maastricht ha conferito ulteriore importanza alla politica regionale in virtù della istituzione di un Fondo di coesione economica e sociale. È stata, inoltre, introdotta una vera e propria rappresentanza delle regioni all'interno del sistema istituzionale e riconosciuta una loro partecipazione diretta al processo decisionale europeo attraverso la creazione del Comitato delle regioni (sul quale v., più precisamente, *infra*, questo stesso cap.) e la redazione dell'articolo 146 del Trattato CE inerente la composizione del Consiglio dell'Unione europea. Quanto alle collettività territoriali diverse dalle Regioni - in Italia, Province e Comuni - esse non occupano una posizione giuridicamente ed istituzionalmente individuata in seno all'Unione Europea. Esiste, tuttavia, nei confronti delle medesime, un fenomeno di crescente interesse; di esso costituiscono una testimonianza pregnante le numerose iniziative di sostegno finanziario, periodicamente promosse dalle istanze di Bruxelles e generalmente rivolte alle regioni e alle *collettività territoriali*; in seno al Comitato delle regioni è stata ammessa, inoltre, una rappresentanza delle *amministrazioni locali diverse dalle Regioni*, sulla cui ripartizione spetta agli Stati Membri di statuire. Il Governo italiano ha ritenuto che sui 24 membri eleggibili, 12 rappresentassero le Regioni, 7 i Comuni e 5 le Province. Per ogni altro approfondimento in materia v. AA.VV., *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, sous la direction d'Alain Delcampo, Paris, 1995; SKRYPCZAK R., *Collectivités locales: l'Europe partenaire*, Paris, 1997; VERGES J., *L'Unione européenne et le collectivités territoriales*, Paris, 1997. Per quanto riguarda l'orientamento assunto nei confronti delle autorità locali da parte del legislatore nazionale, è appena il caso di ricordare, in questa sede, la legge n° 142 del 1990, relativa al riordino delle autonomie locali, attraverso la quale il legislatore italiano si propose di attualizzare un rafforzamento dei livelli locali, attraverso un miglioramento della loro efficienza ed efficacia amministrativa. Tale intervento normativo ha consentito di realizzare un allentamento del tradizionale modello gerarchico favorendo, al contempo, il progressivo mutamento dei rapporti fra i differenti livelli territoriali di governo. Stato, Regioni, Province, e Comuni, sono oggi chiamati ad assumere un atteggiamento di tipo collaborativo allo scopo di conferire omogeneità e razionalità ai reciproci interventi.

²⁹ A questo proposito v. Corte Costituzionale nn. 216/87, 304/87, 399/87, 284/89.

³⁰ V. sentenze n. 448/90 e 38/91.

In tal modo è andato viepiù attenuandosi il livello di conflittualità tra Ministeri e Regioni, sebbene ancora adesso alla Corte venga sporadicamente demandata la soluzione di conflitti di competenza attinenti l'applicazione dei regolamenti comunitari in materia di finanziamenti³¹.

I difficili rapporti tra istituzioni centrali e regionali sembrano destinati a essere sostituiti da una nuova fase, improntata ad una dialettica costante tra i vari soggetti interessati. In tal senso assume un precipuo rilievo l'istituzione della Cabina di regia nazionale e del Comitato delle Regioni.

La Cabina di regia nazionale.

Il decreto legge n. 244 del 23.06.95 – convertito nella legge n. 341 dell'08.08.95 – ha istituito, presso il Ministero del bilancio e della programmazione economica, la Cabina di regia nazionale.

Si tratta di un organismo centrale di coordinamento e di riferimento di tutte le attività e le problematiche inerenti l'utilizzo dei Fondi strutturali.

La garanzia di un efficace impiego delle risorse comunitarie nel nostro Paese è assicurata da tale organismo, composto da cinque membri – tra i quali un Presidente e un Direttore esecutivo – nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e scelti al di fuori dell'amministrazione statale.

La Cabina di regia è chiamata ad assolvere al ruolo fondamentale del coordinamento tra le amministrazioni pubbliche, centrali e regionali, interessate agli interventi finanziati con i Fondi strutturali. A questo scopo, sono numerose le funzioni ad essa attribuite da parte della legge istitutiva:

- promozione di iniziative atte ad assicurare l'integrale e tempestiva utilizzazione delle risorse comunitarie;
- intrattenimento di rapporti con le Cabine di regia regionali, con le quali vengono fissati incontri periodici ed elaborati programmi, procedure e prontuari, nello spirito di garantire una maggiore uniformità degli interventi;
- controllo dell'attuazione degli interventi;
- monitoraggio delle risorse nazionali destinate al cofinanziamento dei Qcs, assicurando un flusso costante di dati e di informazioni con la Ragioneria generale dello Stato da integrare con informazioni assunte dalla Cabina stessa;
- potere di richiedere alla Conferenza Stato-Regioni informazioni e chiarimenti sugli indirizzi di politica generale adottati;
- verifica dell'efficacia dell'attività della Pubblica amministrazione limitatamente alle politiche comunitarie di coesione;
- elaborazione di proposte di natura amministrativa, legislativa o regolamentare, necessarie per la tempestiva realizzazione dei diversi interventi e per accelerare le relative procedure;
- segnalazione al Ministero del bilancio e della programmazione economica di questioni di particolare rilevanza che coinvolgono più amministrazioni;
- redazione di una relazione periodica al Ministero del bilancio e della programmazione economica inerente l'andamento e l'efficacia degli interventi, lo stato di utilizzazione degli stanziamenti e l'entità delle risorse a disposizione per futuri interventi;
- svolgimento di una generale attività di verifica e di monitoraggio dei dati sull'andamento degli interventi.

La Cabina di regia è assistita dal Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche operative di intervento. Composto da rappresentanti regionali, provinciali, comunali, delle parti sociali e del mondo camerale, tale organismo è chiamato a fornire pareri in ordine alle problematiche generali, settoriali e territoriali concernenti l'attuazione di interventi cofinanziati dai Fondi strutturali.

³¹ Cfr. A questo proposito la recente sentenza n. 93/97 con la quale la Corte Costituzionale ha riconosciuto la competenza del Ministero del lavoro – in luogo di quella delle Regioni – circa la determinazione dei costi per le attività di formazione cofinanziate dal Fse.

Una domanda sorge, a questo punto, spontanea: a quali risultati è finora pervenuta la Cabina di regia?

Pochi. Essa ha faticato e fatica non poco ad inserirsi nella maglia dei complicati equilibri tra i Ministeri e tra questi e le Regioni.

Ultimamente, tuttavia, sembra che la Cabina di regia abbia adottato una strategia diversa rispetto al passato, assumendo una logica di tipo privatistico che fa appello a criteri di concretezza, di erogabilità certa dei contributi, di riduzione dei tempi burocratici e, in modo particolare, di superamento dei delicati equilibri di competenza che impediscono la presa di decisioni rapide e incisive.

Il Comitato delle Regioni.

Previsto dagli artt. 198A e 198C del Trattato di Maastricht, il Comitato delle Regioni è un organo consultivo che riunisce i rappresentanti degli enti locali, regionali e intermedi, designati dai rispettivi Paesi membri³².

Il Comitato delle Regioni deve essere obbligatoriamente consultato da parte della Commissione e del Consiglio per ciò che attiene tutte le materie in cui entrano maggiormente in gioco gli interessi regionali:

- coesione economica e sociale
- politica sociale
- reti transeuropee
- salute pubblica
- telecomunicazioni
- energia
- cultura
- istruzione e gioventù.

Il Comitato può, altresì, fornire pareri di propria iniziativa tutte le volte che ciò si riveli opportuno. Le riunioni del Comitato delle Regioni, a Bruxelles, sono precedute e seguite da una costante attività del Coordinamento delle Regioni, operante a livello nazionale. Quest'ultimo annovera i rappresentanti degli assessorati regionali di un medesimo Paese. L'attività principale svolta da tale organismo riguarda la messa a punto di strategie comuni, in particolar modo laddove tali strategie concernano i finanziamenti di tipo multiregionale.

La strategia del Coordinamento delle Regioni è piuttosto lineare e concreta e concerne la gestione di fatto dei finanziamenti non rientranti nella competenza delle singole Regioni. Nello svolgimento di tale attività esso agisce affiancandosi ai vari Ministeri titolari dei finanziamenti.

Le motivazioni sottese a tale impostazione strategica riposano, in primo luogo, sul fatto che le realtà regionali – all'interno delle quali avviene la realizzazione operativa dei progetti – risultano maggiormente familiari alle Regioni piuttosto che ai Ministeri.

Tuttavia, va sottolineato che i fondi multiregionali sono diversi e più complessi rispetto ai fondi regionali e, in questo senso, devono essere necessariamente destinati alle azioni di respiro nazionale o, quantomeno, interregionale.

Nella logica superficiale dell'”accontentiamo un pò tutti” , tali fondi sono gestiti, in linea di massima, quali appendici dei fondi regionali.

Sarebbe auspicabile, per il futuro, che i rapporti tra Ministeri e Regioni fossero improntati alla sinergia e all'equilibrio, in modo tale da consentire la realizzazione di azioni a strategia nazionale, riferite ai vari obiettivi dei Fondi strutturali.

³² Attualmente si compone di 12 membri in rappresentanza del Belgio, 9 per la Danimarca, 24 per la Germania, 12 per la Grecia, 21 per la Spagna, 24 per la Francia, 9 per l'Irlanda, 24 per l'Italia, 6 per il Lussemburgo, 12 per i Paesi Bassi, 12 per il Portogallo, 24 per il Regno Unito, oltre ad alcuni nuovi rappresentanti di Austria, Svezia e Finlandia.

In secondo luogo, dovrebbe essere effettuata una selezione delle richieste in base a criteri diversi rispetto a quelli ispiranti i finanziamenti regionali. In tal senso basterebbe che i progetti multiregionali fossero ricondotti al loro ruolo prioritario: quello di colmare e correggere i limiti e i difetti delle azioni regionali.

3. Bruxelles, ovvero “dell'utilità di recarsi presso la sede centrale della struttura belga”.

Risiede in molti la convinzione che la fruibilità dei finanziamenti dell'Unione europea possa essere agevolata dall'accesso diretto ai competenti uffici istituiti presso la sede centrale dell'Unione stessa. Recarsi a Bruxelles non è, tuttavia, indispensabile, dato che informazioni, documentazione ed eventuali chiarimenti possono essere facilmente reperiti presso il proprio Paese.

Per ciò che attiene le informazioni e la documentazione è possibile rivolgersi, in via prioritaria, ai Ministeri o alle Regioni interessati. Con riguardo ai documenti, direttamente elaborati in seno all'Unione europea, possono essere facilmente e utilmente contattate le sedi della Commissione europea di Roma o Milano o, ancora più agevolmente, gli appositi siti Internet.

Quanto alle modalità di applicazione dei bandi o delle circolari inerenti la presentazione delle richieste di finanziamento, sono di norma pubblicate sulle gazzette ufficiali nazionali o regionali, unitamente agli appositi formulari e alle scadenze dei termini di presentazione.

Con riferimento ai programmi speciali³³, i relativi bandi possono essere rintracciati sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.

I documenti da allegare alle diverse domande di finanziamento sono spesso simili, anche laddove si riferiscano a programmi diversi; è facile, tuttavia, che cambi l'organismo cui le domande stesse

³³ Programmi di interesse comunitario

Rappresentano il 9 % del volume finanziario destinato alla politica strutturale (13, 45 miliardi di Ecu). Sono rivolti al finanziamento dei progetti che presentino caratteristiche di *innovazione, esemplarità e trasferibilità*.

Le iniziative comunitarie previste a questo titolo si sono concentrate, per il periodo 1994-1999, attorno ai seguenti ambiti specifici:

- Cooperazione interregionale
- Sviluppo rurale
- Occupazione e sviluppo delle risorse umane
- Regioni ultraperiferiche
- Mutamenti industriali
- Politica urbana
- Pesca

Azioni innovative e Progetti pilota

Ad essi è riservato l'1 % del budget finalizzato alla politica strutturale. Le azioni condotte a questo titolo sono inerenti ad iniziative intraprese nell'intento di portare alla luce nuove linee di azione, allo scopo di meglio perseguire gli obiettivi comunitari. Si tratta per lo più di cofinanziare studi, ricerche, progetti pilota, costituzioni di reti e quant'altro possa favorire la cooperazione e lo scambio tra i vari Paesi, al fine della migliore realizzazione delle politiche comunitarie nell'ottica della coesione economica e sociale.

Tali azioni fanno eccezione al principio della compartecipazione, in quanto scaturiscono da iniziative esclusivamente rimesse alla Commissione e generalmente godono di un iter procedurale semplificato. Non è infatti previsto alcun filtro nazionale: la Commissione emette il bando, seleziona i progetti e li cofinanzia. Ciò comporta, naturalmente, un aumento del grado di concorrenza tra i proponenti, provenienti da tutti i Paesi membri.

Per il periodo 1994-1999 la Direzione generale politiche regionali (Dg XVI dell'Unione europea) ha indicato quattro indirizzi:

- cooperazione interregionale
- assetto del territorio
- sviluppo economico regionale
- sviluppo delle politiche urbanistiche

Le “azioni innovative” vengono finanziate nell'ambito del Fesr e sono gestite direttamente dalla Direzione generale politiche regionali che pubblica sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee i relativi bandi di gara contenenti gli inviti a presentare progetti. Per ogni bando di gara la Commissione europea organizza un incontro di informazione e di scambio tra gli enti territoriali e gli altri operatori interessati. Per la selezione dei progetti la Commissione (Dg XVI Direzione A) è assistita da un gruppo di esperti indipendenti.

Anche all'interno dei regolamenti degli altri Fondi strutturali (Fse, Feoga e Sfoo) viene previsto, rispettivamente agli artt. 4, 6, e 8, che la Commissione possa finanziare azioni pilota nei settori della formazione dell'agricoltura e della pesca.

L'articolo 6 del regolamento Fse finanzia – al limite dello 0,5% delle risorse complessive del Fondo stesso – azioni di preparazione, valutazione *ex ante*, sorveglianza e valutazione *ex post*, a livello nazionale o a livello comunitario, delle misure finanziate dal Fse, oltre a studi e assistenza tecnica alle misure stesse. Inoltre, su iniziativa della Commissione, possono essere promossi studi, progetti pilota, scambi di esperienze, azioni per il trasferimento di conoscenze teoriche e pratiche, riguardanti il mercato del lavoro a livello comunitario o azioni tali da contribuire alla realizzazione della politica comunitaria in materia di formazione.

L'articolo 4 del regolamento Sfoo prevede la possibilità di finanziare – entro un massimo del 2% della dotazione di cui gode il Fondo stesso – studi e azioni pilota concernenti i servizi di assistenza tecnica finalizzati a valutare le azioni finanziate dallo stesso Sfoo unitamente a iniziative di divulgazione.

L'articolo 8 del regolamento Feoga finanzia – nei limiti dell'1% del bilancio totale di tale Fondo – misure preparatorie, di valutazione, di sorveglianza e di informazione, comprese azioni di assistenza tecnica, progetti dimostrativi, progetti pilota e misure necessarie alla diffusione, a livello comunitario, delle conoscenze acquisite in materia di sviluppo rurale e di miglioramento delle strutture agricole.

devono essere presentate: può, infatti, trattarsi di un Ministero, della Regione o delle Province; in altri casi l'ente di riferimento è costituito dalle segreterie dei singoli programmi speciali, istituite presso gli uffici della Commissione europea.

Il soggetto richiedente deve ricoprire tutte le condizioni richieste dal bando; l'unico margine di discrezionalità è rappresentato da informazioni derivanti da eventuali contatti con il personale preposto, ministeriale, regionale o provinciale, allo scopo di ottenere consigli utili nella compilazione della domanda³⁴.

Nonostante possa sembrare banale, non sembra inutile menzionare la necessità che ogni azione di *lobby*, tesa a far sì che la Commissione o il Consiglio prendano in considerazione le esigenze degli aspiranti proponenti, deve essere effettuata in un momento precedente l'emissione dei bandi. Si sottolinea, altresì, che soprattutto nel corso delle fasi di elaborazione dei bandi, può rivelarsi di larga utilità recarsi a Bruxelles allo scopo di contattare le persone competenti per l'iniziativa cui si è interessati.

Tali interlocutori internazionali, saranno verosimilmente portati a prestare un maggiore ascolto nei confronti di associazioni di aziende, sindacati, confederazioni o gruppi di pressione, piuttosto che verso aziende o singoli individui. Le ragioni sono di un'evidenza tale che non sembra necessario menzionarle.

Si intende, piuttosto, richiamare l'attenzione circa l'esistenza di alcune reti di aziende impegnate sul territorio nazionale.

Aziende quali, Enel, Eni, Formedil, Formez, Ferrovie dello Stato, Ice, Intersind, Iri e Unioncamere hanno costituito un "Coordinamento degli organismi nazionali a rete" al fine dell'elaborazione di politiche di formazione finanziabili attraverso il Fondo sociale europeo. Il fatto che si tratti di organismi operanti sull'intero territorio nazionale e con riguardo alla maggior parte dei settori produttivi, comporta che la loro azione coordinata rivesta il carattere di impegno per la creazione di nuovi posti di lavoro o, quantomeno, per il contenimento di effetti negativi sull'occupazione di fronte a fenomeni di riconversioni aziendali o, in maniera più generale, rispetto alla lotta contro la disoccupazione e l'esclusione sociale.

In tal senso, trattandosi di una rete di operatori di rilievo per l'economia nazionale, gli obiettivi e i risultati prodotti vanno al di là della citata azione di *lobby*, finalizzata a "indirizzare" la redazione dei bandi.

L'esempio citato può costituire un valido apporto anche nei confronti di piccole e medie imprese, le quali potrebbero orientarsi verso la costituzione di associazioni nuove o, ancora, verso lo sviluppo di sinergie efficaci, sebbene in una dimensione più limitata, quanto quelle già esistenti.

³⁴ Si ricordi, infatti, che è sufficiente il mancato rispetto di una sola delle condizioni richieste dal bando perché il progetto possa essere escluso dal finanziamento. Le uniche omissioni consentite sono quelle relative alle condizioni "raccomandate" o comunque esplicitamente "non tassative". Tuttavia, è consigliabile evitare anche questo tipo di deroghe, le quali potrebbero comunque provocare la penalizzazione nella graduatoria di scelta con conseguente esclusione dal finanziamento.

4. L'intervento dei destinatari dei finanziamenti nel corso della procedura per l'assegnazione dei Fondi.

L'*excursus* inerente le diverse fasi costituenti la procedura di assegnazione dei finanziamenti, può essere utilmente completato da un'analisi sintetica tesa a mettere in evidenza l'eventuale intervento dei destinatari dei Fondi, rispetto ai passaggi testé evidenziati:

- definizione dei regolamenti dei Fondi strutturali
viene realizzata a livello di Unione europea; sono, pertanto, tenuti a prendervi parte solo i Governi, rappresentati dai propri esponenti di massimo livello;
- definizione dei Qcs
è ipotizzabile l'intervento tramite azione legittima di *lobby* attraverso le proprie organizzazioni di categoria (Confindustria, Unioncamere, Sindacati, ecc.). È, tuttavia, difficile essere ascoltati;
- definizione dei Po
è ipotizzabile l'intervento tramite azione legittima di *lobby* attraverso le proprie organizzazioni di categoria (Confindustria, Unioncamere, Sindacati, ecc.). È, tuttavia, difficile essere ascoltati;
definizione dei contenuti dei Bandi per i finanziamenti
viene svolta dagli organi titolari dei Fondi (Ministeri, Regioni, Province); l'intervento è, pertanto, possibile, a condizione che esso sia supportato da motivazioni congrue rispetto alle finalità dei Fondi. Anche in questo caso si ritiene assolutamente opportuno che l'intervento provenga dalle associazioni di categoria piuttosto che dai singoli;
- emissione dei Bandi
tale fase è centrale ai fini della esatta comprensione dei termini di legge; in tal senso è fondamentale che il potenziale destinatario dei finanziamenti entri in contatto diretto con i funzionari preposti, allo scopo di ottenere ogni possibile chiarimento su tutti gli aspetti procedurali e sostanziali. Può risultare utile, a questo scopo, l'assistenza di esperti di comprovata competenza nel campo dei finanziamenti europei;
- valutazione delle richieste e assegnazione dei finanziamenti
la sola azione legittima nell'ambito di tale fase è il continuo contatto con l'ente responsabile dell'assegnazione, al fine di evitare esclusioni dovute a sviste o a errori materiali; avendo a disposizione un buon numero di interlocutori è possibile, agendo in tempi brevi, porre rimedio ad imperfezioni, spesso banali, le quali, non tempestivamente corrette, possono provocare l'irrevocabile esclusione dai finanziamenti. Anche in questo caso non sembra inutile il ricorso all'assistenza di esperti;
- ricorsi contro le esclusioni
vale la pena di inoltrarli solo laddove si riscontrino grossolani errori di valutazione o laddove il danno derivante dal mancato finanziamento sia cospicuo. Nell'ipotesi contraria, si correrebbe il rischio di guastare i propri rapporti con l'interlocutore, e ciò sarebbe quantomai controproducente, soprattutto laddove si ritenga di dover presentare ulteriori istanze nel futuro;
- accettazione delle assegnazioni di finanziamenti e firma dei relativi contratti o convenzioni
tale fase presenta alcuni aspetti particolarmente delicati; ci si riferisce, soprattutto alle modifiche temporali, tecniche e organizzative eventualmente intervenute successivamente alla presentazione del progetto; in questo caso è consigliabile discuterne immediatamente con l'ente assegnante ed eventualmente tenerne conto in sede di prima stesura delle convenzioni o contratti;
- esecuzione delle attività finanziate
è fondamentale che, preventivamente a questa fase, vengano comunicate all'ente assegnante tutte le modifiche intervenute in corso d'opera, evitando, in tal modo, di realizzare quanto non era stato previsto o segnalato. In caso contrario si rischierebbe di incorrere nel mancato riconoscimento, parziale o totale, del finanziamento già assegnato. Preannunciare le variazioni

favorisce la possibilità che esse vengano accettate immediatamente o, quantomeno, in fase di saldo del finanziamento;

- richiesta di eventuali anticipi può essere perpetrata secondo i termini del bando;
- saldo del finanziamento deve essere richiesto dopo l'espletamento dell'attività finanziata e successivamente alle verifiche finali.

5. Incrementare l'utilizzazione dei Fondi strutturali.

A termine di tale digressione si ritiene non peregrino indicare alcune aperture – o, piuttosto, suggerimenti alle Istituzioni interessate - individuate ai fini di un miglioramento del complesso meccanismo comunitario costruito al servizio della politica strutturale.

Definizione dei Qcs e dei Docup

- I pareri delle parti sociali e dei gruppi di pressione istituzionalizzati dovrebbero essere accettati solo se accompagnati da tangibili e circostanziate prove di concretezza. Chi propone deve poter dimostrare di avere le capacità per dare effettiva attuazione ai progetti. Sarebbe, altresì, auspicabile che il mantenimento delle promesse fungesse quale *conditio sine qua non* per la successiva partecipazione ai tavoli di consultazione;
- il passato dovrebbe ispirare l'aggiustamento delle strategie per il futuro. L'immaginazione non aiuta a cambiare le cose: se un progetto non ha funzionato in passato, esistono ottime probabilità che esso continui a non funzionare... a meno che non si tenti di capirne le ragioni... *historia magistra vitae*;
- nonostante possa sembrare banale, non ci si stancherà mai di ricordare l'imprescindibilità da un sistema informativo efficiente, aggiornato in tempo reale e collegato agli utenti per mezzo degli strumenti oggi facilmente messi a disposizione dall'informatica; un esempio fra tutti: Internet;
- i Qcs dovrebbero essere ispirati ad un pessimismo di fondo: inutile pensare ad un'Italia esemplare, efficiente e organizzata. È meglio redigere un Qcs modesto, ma realizzabile – erogabile ed erogato –, piuttosto che un Qcs di *desiderata* che rimarranno tali.

I bandi e la valutazione dei progetti

- i bandi dovrebbero essere semplici, privi di inutili appesantimenti. Ciò assume una particolare pregnanza limitatamente al problema dei preventivi finanziari;
- sarebbe auspicabile l'istituzione di uno "sportello aperto", al quale fosse possibile inoltrare le domande nel corso di tutto l'anno;
- dovrebbe essere introdotto un sistema che permetta una continua valutazione dei finanziamenti concessi e non concessi, allo scopo di far subentrare al progetto non finanziato, quello immediatamente successivo in graduatoria;
- la realizzazione dei progetti dovrebbe sempre essere attuata nell'anno in corso: tutte le deroghe e gli slittamenti che conducano ad un'esecuzione successiva dovrebbero essere tassativamente vietati;
- le valutazioni dei progetti dovrebbero essere attuate in tempi rapidi, in modo che l'attività venga riconosciuta come iniziata a partire dalla data di presentazione – inizio a rischio totale da parte dell'azienda e senza impegno per l'organismo finanziatore;
- gli errori di forma, le imperfezioni, gli equivoci evidenti non dovrebbero integrare una condizione di esclusione delle domande di finanziamento, soprattutto laddove sia attuabile una immediata correzione degli stessi da parte del richiedente;
- al di là delle già menzionate fasi della procedura, dovrebbe essere introdotto un passaggio ulteriore inerente le effettive capacità dei soggetti richiedenti rispetto all'attuabilità dei progetti presentati; in tal senso non sarebbe inutile imporre ai vari candidati la presentazione di curricula, a partire dai quali fosse possibile ricostruire esperienza e serietà dei soggetti interessati sulla base dei risultati dagli stessi raggiunti in passato.

Quanto fin qui elencato non vuole essere ascritto alla categoria – barocca - delle proposte rivoluzionarie quanto, piuttosto, a quello di un più prosaico buon senso³⁵.

Alcuni dei suggerimenti sono stati applicati, sebbene sporadicamente e in maniera isolata, da parte di alcune delle istanze competenti. Tuttavia, solo la combinata applicazione delle proposte testè evidenziate, garantirebbe un effettivo miglioramento e un potenziamento del sistema in corso.

³⁵ Val la pena di citare, in aggiunta a quelle testè elencate, un'interessante proposta apparsa su un articolo de *Il Sole 24ore* del 6 giugno 1997, a firma del Direttore delle politiche territoriali di Confindustria, Giuseppe Rosa, nel quale si accenna alla possibilità, per i casi più gravi di inadempienza, di affidare a commissari *ad acta* i poteri sostitutivi rispetto alle Regioni maggiormente inadempienti.

