

PAOLO FOIS

**PROGRAMMAZIONE, PARTECIPAZIONE E SISTEMA DELLE AUTONOMIE IN  
SARDEGNA  
LA RIFORMA NECESSARIA**

**1.**

Aprondo i lavori di questa sessione pomeridiana del nostro Seminario, mi propongo di dare un personale contributo soffermandomi sul ruolo che i cittadini e le autonomie locali svolgono, o dovrebbero svolgere, nella programmazione europea, in quella specifica, ma fondamentale programmazione economica, cioè, che periodicamente l'Unione europea progetta per lo sviluppo economico e sociale dei suoi territori. Anche se il Seminario odierno non la riguarda che parzialmente (si veda in proposito il documento preparatorio del Seminario), conviene sottolineare che è proprio questa specifica programmazione a rivestire una particolare importanza, restringendo notevolmente i margini entro cui una programmazione di livello locale o regionale può essere concepita. Va tenuto presente a questo riguardo che gli interventi progettati dall'Unione e finanziati con ingenti risorse mediante i vari Fondi comunitari (FESR, FES, FEOGA, Fondo di coesione) incidono in settori di fondamentale importanza per l'economia della Sardegna, quali l'agricoltura, l'energia, l'industria, l'ambiente, i trasporti e l'occupazione. In questi settori, pertanto, una programmazione esclusivamente locale o regionale incontra, di fatto, limiti che difficilmente possono essere ignorati. In ogni caso, gli interventi che dovessero essere finanziati al di fuori della programmazione europea dovrebbero aver luogo nel rispetto dei rigorosi limiti di bilancio, particolarmente gravosi, come è noto, per gli Stati della zona euro. A mio parere, quindi, nell'affrontare il tema di queste due giornate di approfondimento ("programmazione, partecipazione e sistema delle autonomie in Sardegna") dobbiamo avere ben chiaro che, relativamente almeno alla programmazione europea, non possiamo ignorare le regole che alla stessa specificamente si riferiscono. Avendo al tempo stesso cura di valutarle sotto il profilo che qui soprattutto interessa: quello del ruolo riservato alle autonomie regionali e locali – le sedi più prossime ai cittadini – tanto nella fase "ascendente" (progressiva definizione degli obiettivi e dei mezzi) quanto in quella "discendente" (attuazione degli interventi programmati).

**2.**

Una compiuta valutazione del ruolo riconosciuto alle autonomie territoriali suggerisce di richiamare preliminarmente la situazione esistente nel Trattato CEE del 1957, che ignorava totalmente gli enti regionali e locali. Gli sporadici accenni alla dimensione regionale che vi si potevano cogliere non riguardavano invero le "regioni" concepite come enti dotati di poteri propri, ma puramente e semplicemente "aree", vale a dire parti più o meno omogenee di territorio destinatarie di misure di politica economica decise nei loro confronti dalle istituzioni comunitarie. L'indifferenza della Comunità nei confronti delle autonomie territoriali doveva durare a lungo, fatta eccezione per taluni generici auspici di cambiamento formulati dal Parlamento europeo nel corso degli anni '60. Preceduta da una decisione della Commissione del giugno del 1988 che istituiva un "Consiglio consultivo degli enti regionali e locali", la svolta avrebbe avuto luogo soltanto nel 1992: il Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio di quell'anno, prevedeva infatti un "Comitato delle Regioni", organo a carattere consultivo composto da rappresentanti delle autonomie territoriali, a livello regionale e locale. Con questo Comitato, le autonomie territoriali venivano finalmente concepite come soggetti chiamati a dare un contributo, anche se mediante atti privi di efficacia obbligatoria, alla progressiva definizione delle politiche della Comunità (oggi, dell'Unione). Lo

stesso Trattato di Maastricht introduceva nel diritto dell'Unione il ben noto principio di sussidiarietà, la cui finalità essenziale è comunque di tracciare una chiara *delimitazione*, con riferimento alle singole azioni da intraprendere, fra le competenze dell'Unione, da un lato, e quelle degli Stati membri complessivamente considerati, dall'altro. La competenza spetterà all'Unione se gli obiettivi dell'azione prevista “possono essere conseguiti meglio a livello di Unione”, non potendo gli stessi “essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale e locale” (così il vigente articolo 6, par. 3, del Trattato sull'Unione europea).

È soltanto alcuni anni più tardi, con il Trattato di Lisbona del 2007, che trova una definitiva e chiara formulazione il principio di prossimità: applicabile a tutti i settori di competenza dell'Unione, e quindi anche a quelli di competenza esclusiva (mentre il principio di sussidiarietà si applica ai soli settori di competenza concorrente), la sua finalità essenziale è di *limitare* le competenze dell'Unione, favorendo le decisioni che sono prese “nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”(articoli 1 e 10 del Trattato sull'Unione europea).

Ad un principio formulato con tanta chiarezza non hanno tuttavia corrisposto, a livello tanto degli stessi Trattati quanto del diritto derivato, disposizioni attuative adeguate. Emblematiche a questo riguardo sono sia le previsioni contenute nel Titolo II del Trattato sull'Unione europea (articoli 9-12), sia quelle relative al rafforzamento del ruolo delle autonomie territoriali nel diritto dell'Unione, che si limitano a riconoscere al Comitato delle Regioni la facoltà di ricorrere alla Corte di giustizia avverso atti legislativi adottati in violazione del principio di sussidiarietà.

### 3.

Passando da un piano generale a quello più specifico della programmazione europea, oggetto del nostro Seminario odierno, va in ogni caso rilevato che, per quanto riguarda la fase ascendente, alle autonomie – *non solo regionali, ma anche locali* – viene riservato in anni recenti un ruolo sicuramente più incisivo. Limitiamoci a qualche esempio:

**a)** nella programmazione 2000-2006 nascono i Progetti integrati territoriali (PIT), con i quali vengono attivati strumenti di intervento a scala subregionale promossi e sostenuti dalle collettività locali, all'interno di un impianto comune definito dal Quadro comunitario di Sostegno;

**b)** nella programmazione 2014-2020 l'Accordo di partenariato italiano definisce due priorità territoriali, l'Agenda urbana (per la cui attuazione interviene il Programma nazionale Città metropolitane) e la Strategia per le aree interne (con il coinvolgimento di centinaia di Comuni e territori, dove risiedono quasi due milioni di cittadini);

**c)** nelle due ultime programmazioni, i piani di sviluppo rurali definiti dai “Gruppi di azione locale” (GAL) hanno portato, con il coinvolgimento anche delle autonomie locali, a risultati valutati favorevolmente dalle stesse istituzioni dell'Unione.

Pur nella consapevolezza che non sempre un rafforzamento del ruolo delle amministrazioni locali è stato visto di buon occhio dalle stesse Regioni, il mio auspicio è che nella prossima programmazione europea 2021-2027 la Regione Sardegna dia il buon esempio in sede di Accordo di partenariato, favorendo programmi che vedano, in coerenza con il principio di prossimità, un sempre più diffusa, significativa partecipazione delle autonomie locali, le istituzioni più vicine ai cittadini.