



**CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA**  
QUATTORDICESIMA LEGISLATURA

**DOC. N. 34/XIV**

**Manovra finanziaria 2013-2015**  
**Documento annuale di programmazione economica**  
**e finanziaria 2013 (DAPEF)**

pervenuto il 28 marzo 2013



**REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

**Documento annuale  
di  
Programmazione economico finanziaria 2013  
(articolo 3, legge regionale 11/2006)**

## INDICE

<b>PUNTI SALIENTI DELLA MANOVRA E PRIORITÀ .....</b>	<b>3</b>
<b>IL QUADRO ECONOMICO .....</b>	<b>8</b>
CONTESTO ISTITUZIONALE E MACROECONOMICO.....	8
LA CONGIUNTURA REGIONALE .....	9
<b>I FATTORI DI DEBOLEZZA STRATEGICA: ISTRUZIONE, FACILITÀ DI IMPRESA E LAVORO .....</b>	<b>15</b>
<b>LA STRATEGIA REGIONALE E LA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE “EUROPA 2020” .....</b>	<b>19</b>
I PIANI PER LA COMPETITIVITÀ, L’ISTRUZIONE, LA RICERCA, L’ENERGIA E LO SVILUPPO LOCALE .....	19
<b>BILANCIO DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2007-2013 .....</b>	<b>38</b>
IL POR FESR : STATO DI AVANZAMENTO .....	38
<b>UN VINCOLO E UN’OPPORTUNITÀ: LE CONDIZIONALITÀ EX ANTE DELLA NUOVA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA.....</b>	<b>47</b>
<b>LA MANOVRA FINANZIARIA.....</b>	<b>63</b>

## Punti salienti della manovra e priorità

Anche la manovra di programmazione economica e finanziaria 2013, come quella dell'annualità 2012, ha come obiettivi principali quello di proseguire nella difficile sfida del contrasto degli effetti della grave crisi economica e finanziaria che continua a colpire tutta l'euro-zona e, nel contempo, quello del mantenimento delle nuove direttrici di sviluppo per la nostra Isola avviate fin dall'inizio della presente legislatura.

Sono iniziative che hanno coinvolto direttamente l'azione politico-programmatica delle forze di governo della Regione e che stanno contribuendo a rafforzare, in un momento difficile per la Sardegna, il senso di appartenenza e di coesione del popolo sardo intorno ad alcuni temi chiave della nuova "questione sarda": dall'autonomia finanziaria alla continuità territoriale, dal riconoscimento della condizione di insularità alle battaglie referendarie contro gli sprechi, contro il nucleare, per la difesa del territorio dalla speculazione ambientale ed energetica e per il rilancio del sistema produttivo sui principi della *smart* e della *green economy*.

Per il raggiungimento di questi essenziali obiettivi la Sardegna è impegnata in azioni determinate ed intransigenti, nella negoziazione alta e responsabile con lo Stato e con la UE su alcune partite, ancora aperte e di grande portata, come quelle riguardanti la "vertenza entrate", il patto di stabilità e il riconoscimento della condizione di insularità, per le quali il confronto con il Governo e con la UE proseguirà con la massima risolutezza con ogni mezzo a disposizione, politico e giudiziario, per rivendicare pari condizioni con le altre Regioni del Paese e dell'Europa.

Una essenziale priorità di legislatura resta quella del riconoscimento in sede nazionale ed europea della condizione di insularità. La presenza diretta del Presidente della Regione in sede europea, presso il Comitato delle Regioni e quale Presidente della Commissione delle Isole europee della Conferenza delle Regioni periferiche e marittime, hanno consentito di porre con maggiore intensità, in previsione del prossimo ciclo della programmazione 2014-2020, la questione della introduzione di misure speciali e risorse aggiuntive per le Isole nel quadro delle iniziative già avviate dalla Regione per il rispetto del principio della coesione territoriale e finalizzate: a) all'inquadramento delle Isole e della Sardegna entro la nuova categoria della regioni intermedie; b) all'ottenimento di speciali e più vantaggiosi regimi di aiuto dedicati; c) alla più puntuale definizione delle "regole" europee in materia di trasporti e continuità territoriale.

Entro questo quadro di riferimento assume una particolare rilevanza l'accelerazione impressa dalla Regione per il rilancio, sia a livello nazionale che europeo, della zona franca

quale strumento di compensazione delle diseconomie e degli svantaggi permanenti legati all'insularità.

A questi essenziali temi dai forti contenuti anche simbolici per la salvaguardia dell'autonomia della Sardegna e degli irrinunciabili diritti dei Sardi, nel corso di tutta l'attuale legislatura sono state affiancate le azioni diffuse di contrasto della dura crisi e gli interventi di rilancio del sistema economico e sociale.

In continuità e coerenza con le precedenti manovre proseguono pertanto con la manovra 2013 gli interventi di sostegno al reddito dei lavoratori e le politiche di contrasto alla povertà già avviate con le ultime manovre finanziarie; ma altrettanto importante è la prosecuzione degli interventi per la crescita e lo sviluppo, con una sempre più attenta e oculata determinazione della componente di spesa pubblica da destinare alla dotazione infrastrutturale, alle politiche per le imprese e per l'accesso al credito, alla dotazione di capitale umano soprattutto nei settori della R&S (ricerca e sviluppo), alle politiche attive del lavoro, della formazione professionale e della istruzione.

Questa prospettiva, come noto, è stata fortemente condizionata dai limiti del Patto di stabilità interno. Nonostante, rispetto al vecchio regime finanziario, le entrate regionali siano cresciute di circa 1.600 milioni di euro, al netto delle maggiori spese sanitarie e di quelle per trasporti e continuità territoriale, e sebbene la Corte Costituzionale abbia già riconosciuto il diritto della Regione a ottenere l'adeguamento del proprio livello di spesa, lo spazio finanziario (tetti di spesa) riconosciuto attualmente alla Sardegna risulterebbe di gran lunga inferiore a quello assegnato alla Sardegna nel 2009 (ultimo esercizio prima dell'entrata in vigore del nuovo regime delle entrate). Nel 2009 il livello massimo degli impegni regionali era determinato in 3.793 milioni, mentre nel 2013 è determinato in 2.586 milioni, quello dei pagamenti nel 2009 era determinato in 3.108, nel 2013 è determinato in 2.586.

Per l'effetto delle misure scaturite dalle ultime manovre statali e per il mancato adeguamento del nostro patto di stabilità interno, nonostante la crescita delle entrate, la spesa regionale anziché crescere rischierebbe di diminuire drasticamente: gli impegni nel 2013 rispetto al 2009 diminuirebbero di circa 1,2 milioni di euro, i pagamenti di circa 520 milioni di euro.

Inoltre, l'attuale impostazione del patto di stabilità continua a ostacolare il raggiungimento di uno dei principali obiettivi della legislatura: la progressiva riduzione del disavanzo attraverso il costante miglioramento dei risultati di gestione. I diversi limiti imposti all'ammontare di impegni e pagamenti, infatti, inducono a un continuo aumento dei residui passivi, non potendo essere onorati gli impegni. Basti pensare che il livello dei pagamenti concessi è pari ad oltre il 50% della massa spendibile regionale (residui + competenza).

Questa situazione, in assenza di scelte politiche adeguate, avrebbe avuto inevitabili e gravi conseguenze sull'attività di programmazione e gestione delle risorse finanziarie e sulla stessa credibilità dell'impostazione della manovra 2013.

Se nelle precedenti manovre di programmazione economica e finanziaria regionale, fino all'ultima del 2012, nonostante le crescenti limitazioni imposte, si è cercato ed in parte si è riusciti a salvaguardare le spese obbligatorie e vincolate e le principali spese storiche - quali quelle per il sociale, i servizi alla persona e alle categorie più svantaggiate, per gli ammortizzatori sociali, per il fondo unico a favore degli Enti locali, per l'Università e la ricerca, per il trasporto pubblico locale, per l'antincendio, etc. - con la manovra 2013 si imporrebbero ulteriori tagli per circa 550 milioni che andrebbero a toccare proprio queste categorie di spesa che per le loro finalità dovrebbero essere incomprimibili.

E' importante sottolineare che non è in discussione il dovuto concorso che, come tutte le altre Regioni, anche la Sardegna ha dato e intende continuare a dare al risanamento dei conti pubblici dello Stato; ma ciò che è rilevante evidenziare è il mancato adeguamento del livello della spesa (atto dovuto come ha già detto la Corte costituzionale) al maggiore livello delle entrate che lo Stato e la Corte dei Conti regionale hanno già riconosciuto alla Sardegna.

In un momento di grave crisi e di recessione, a causa di questo limite, la Regione non potrebbe mantenere il sostegno alle categorie più svantaggiate, non potrebbe pagare i debiti nei confronti delle imprese che hanno già lavorato per la pubblica amministrazione, non potrebbe inoltre assicurare i trasferimenti ai Comuni che hanno sempre meno risorse per i servizi essenziali ai cittadini. Sarebbero nulli anche i margini per orientare la manovra finanziaria 2013 verso misure di contrasto della crisi e a favore della crescita e della ripresa economica.

Al riguardo va richiamato il fatto che la Regione, di fronte ai reiterati dinieghi del Ministero dell'Economia alle proposte di accordo negoziale sulle condizioni del Patto, ha proposto un conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale. Una situazione insostenibile, quindi, che si è provato in ogni modo a contrastare, ma ancora senza successo, con ricorsi davanti alla Corte costituzionale e, più recentemente, anche davanti al Giudice ordinario.

Non rimaneva che un'ultima possibilità, molto netta e drastica. Quella di procedere, con una norma regionale, ad auto-determinare un nuovo livello del patto di stabilità interno e del conseguente innalzamento della nostra capacità di spesa adeguato al nuovo regime delle entrate.

Con la manovra finanziaria 2013 la Regione, pertanto, in assoluta coerenza con quanto già sancito dalla Corte costituzionale e dalla Corte dei Conti regionale, procede, con uno

specifico articolo della legge finanziaria, ad adeguare il patto di stabilità interno al mutato regime delle entrate per un importo pari a 1,2 miliardi di euro.

Nel contempo, con la manovra 2013, la Regione prosegue con le azioni di revisione selettiva della spesa al fine di preservare e incrementare sia la quota di spesa pubblica destinata alla crescita (investimenti per i settori produttivi, le infrastrutture, il lavoro, la ricerca), sia la spesa di contrasto alla povertà e agli effetti più negativi della crisi sull'occupazione.

La manovra predisposta prevede altresì una serie di misure atte a garantire la razionalizzazione della spesa, il taglio dei costi della politica e la lotta agli sprechi. Si è trattato in primo luogo di dare attuazione concreta ai risultati del processo democratico voluto dalla Regione con la recente consultazione referendaria, che ha chiaramente espresso la volontà di procedere: alla abolizione delle Province; alla riduzione del numero dei Consiglieri regionali e al taglio delle indennità della politica; alla razionalizzazione organizzativa e al recupero di efficienza della stessa macchina amministrativa regionale; alla eliminazione dei consigli di amministrazione di società/enti/agenzie pubbliche.

È indispensabile, quindi, estendere l'approccio della *spending review* alla galassia degli enti pubblici/agenzie di cui si compone il livello di governo dell'amministrazione pubblica regionale, verificare la coerenza degli obiettivi, analizzare i processi delimitando quelli che assumono carattere primario rispetto alle finalità, eliminando duplicazioni di attività riprogettando quelle che non creano valore.

Grazie a questi interventi, la Regione potrà continuare, anche per il 2013, a focalizzare il proprio impegno e le proprie risorse sulle azioni prioritarie di contrasto della crisi e sulle attività strategiche per la crescita e lo sviluppo.

In questo contesto la revisione e razionalizzazione della spesa pubblica diventano determinanti nell'individuazione di inefficienze e sprechi, al fine ultimo di liberare risorse da destinare allo sviluppo e alla crescita.

In linea con le precedenti manovre, ma con importanti novità come quella riguardante il patto di stabilità, la manovra 2013 si qualifica per tre fondamentali direttrici prioritarie:

1. la revisione selettiva della spesa pubblica che, superando il criterio della spesa storica, non si limiti a meri interventi di tagli lineari, che non sono in grado di preservare le spese funzionali alla creazione del "valore" in termini di crescita (investimenti pubblici nei settori produttivi, infrastrutture ecc.);
2. il sostegno dei consumi e il ricorso alle politiche del lavoro e di contrasto alla povertà per ammortizzare e governare gli effetti della crisi in atto;

3. le azioni, anche straordinarie, per favorire la crescita e lo sviluppo.

E' in questo solco che si delinea il ruolo fondamentale della Regione la quale, come è noto, non sempre colloca il proprio "output" direttamente presso l'utente finale o il beneficiario dell'intervento. Ciò che conta, quindi, è il contributo specifico delle attività regionali lungo la filiera della produzione di valore che si concretizza, fundamentalmente, nella capacità di svolgere un ruolo di "governo del sistema", ossia la capacità di governare gli output di altre istituzioni.

La manovra per gli anni 2013 – 2015 è ormai la quinta presentata da questo Governo regionale, nel corso di una legislatura che, nonostante i condizionamenti sopra indicati, ha introdotto numerose norme innovative delle gestioni finanziarie e contabili, soprattutto tramite due collegati organici (2009 e 2011) e una manovra di assestamento di bilancio (2010).

Per una complessiva valutazione delle politiche di bilancio di questi ultimi anni è, pertanto opportuno tenere conto del fatto che le stesse hanno dovuto farsi carico degli effetti della crisi dell'economia nazionale e internazionale, e dei pesanti limiti imposti dalle restrizioni della finanza pubblica. Tutto questo ha inevitabilmente inciso sull'attuazione del PRS (Programma Regionale di Sviluppo), che sta comunque producendo i primi significativi risultati sui piani dell'ammodernamento infrastrutturale (per tutti l'apertura dei cantieri della Sassari – Olbia), del miglioramento del capitale umano (con il consolidarsi degli investimenti per la ricerca) e della riqualificazione della gestione di bilancio, come certificato dalle agenzie di *rating*.



## Il quadro economico

### Contesto istituzionale e macroeconomico

Il rallentamento della crescita dell'economia mondiale, registrato a partire dal secondo trimestre del 2012, è proseguito fino alla fine dell'anno e le prospettive di crescita per il 2013 sono ancora incerte. L'incertezza dipende in modo non marginale dall'evoluzione della crisi nell'area Euro. Nel terzo trimestre 2012 il PIL dell'area ha registrato la seconda contrazione consecutiva, dovuta in prevalenza alla debole domanda interna. Per il 2013 analisi accreditate prevedono una riduzione del PIL del -0,1 per cento, ma per gli esperti dell'Eurosistema la variazione possibile del PIL va dal -0,9 al +0,3 per cento.

Sulla situazione economica europea ha influito la crisi del debito sovrano, connessa ai timori sulla reversibilità dell'Euro. Per far fronte alle gravi disfunzioni dei mercati dei titoli di Stato, il Consiglio direttivo della BCE nella riunione del 6 settembre 2012 ha stabilito modalità e condizioni di attuazione delle operazioni definitive monetarie (OMT, Outright Monetary Transactions), che consistono nell'acquisto di titoli di Stato sul mercato secondario a favore dei Paesi interessati. L'assenza di limiti temporali o quantitativi sull'entità degli interventi, insieme alla successiva nascita formale del cosiddetto "fondo salva stati" (ESM, European Stability Mechanism) hanno determinato un forte allentamento delle tensioni sul debito sovrano e un miglioramento del costo dello stesso. Le condizioni dei mercati finanziari sono quindi migliorate ma restano incerte: nell'opinione degli analisti, l'impegno delle istituzioni europee e, soprattutto, dei governi nazionali, deve proseguire e consolidarsi per essere pienamente credibile.

Nella *Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2012*, il Governo ha previsto una contrazione del PIL nazionale pari al -2,4 per cento nel 2012, seguita da una ulteriore contrazione, seppur molto più lieve (-0,2 per cento) nel 2013. La ripresa è dunque rimandata al 2014 – 2015, anni per i quali le previsioni indicano una crescita dell'1,1 e dell'1,3 per cento. Nonostante le sfavorevoli indicazioni congiunturali, il Governo prevede comunque un miglioramento dei conti pubblici, tale da permettere di rispettare il percorso di risanamento delineato nel DEF e di mantenere dunque gli impegni relativi al pareggio di bilancio assunti in sede europea.

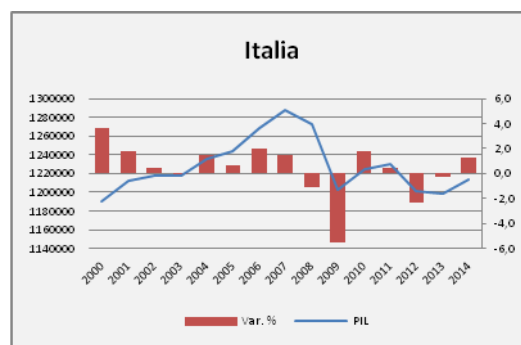
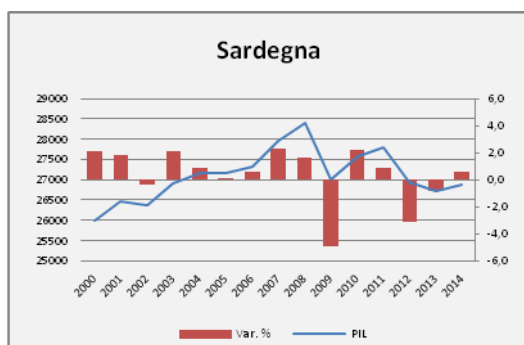
Tale opera di risanamento non è tuttavia priva di costi e, secondo le stime che SVIMEZ propone anche nel 2012, questi gravano più al Sud che al Nord. L'Istituto stima per il 2012 un effetto depressivo sul PIL dell'1,1 per cento a livello nazionale, ma assai differenziato a livello territoriale: 8 decimi di punto nelle regioni centro settentrionali e 2,1 punti

percentuali in quelle meridionali. L'istituto segnala inoltre che a pesare sulle regioni del Sud è per circa il 75% la caduta degli investimenti, responsabile di un calo del PIL di 1,7 punti percentuali sui complessivi 2,1 punti, a fronte di un calo di 0,6 punti nel Centro-Nord.

## La congiuntura regionale

Le stime per il 2012 delineano un quadro generale negativo per la Sardegna, ancor più che per il Mezzogiorno e l'Italia (Tabella 0-1). Prometeia stima un calo del -3,1 per cento del reddito prodotto nell'isola, una variazione pesante che annulla di fatto la ripresa registrata tra il 2009 e il 2011 e riporta il PIL regionale ai livelli di nove anni fa. Svimez stima una contrazione del PIL della Sardegna di pari ammontare per il 2012 e le variazioni previste dai due istituti sono identiche per l'intero Mezzogiorno (-2,9 per cento).

Per la Sardegna, così come per il Mezzogiorno e l'Italia in generale, le prospettive di uscita dalla crisi sono oggi deboli: il PIL dovrebbe calare, seppure lievemente, ancora nel 2013 e i due predetti istituti rimandano l'inizio della ripresa al 2014.



**Tabella 0-1 Tassi di crescita del PIL in Sardegna, Mezzogiorno e Italia. Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente.**

	2009	2010	2011	2012	2013
Sardegna - Istat	-4,7	0,2	0,1		
Sardegna - Prometeia	-5,0	2,2	-0,8	-3,1	-0,8
Sardegna - Svimez	-7,3	1,3	0,0	-3,1	-0,1
Mezzogiorno - Istat	-5,1	-0,1	-0,3		
Mezzogiorno - Prometeia	-5,1	0,7	0,0	-2,9	-0,7
Mezzogiorno - Svimez	-4,6	0,2	0,1	-2,9	-0,1
Italia - Istat	-5,5	1,8	0,4	-2,8	-0,5
Italia - Documento economia e finanza			0,4	-2,4	-0,2
Italia - Prometeia	-5,5	1,8	0,4	-2,2	-0,2
Italia - Svimez	-5,2	1,3	0,6	-2,5	+0,1

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

La contrazione del Prodotto Interno Lordo regionale stimata da Prometeia per il 2012 è dovuta alla forte riduzione dei consumi finali (-2,9 per cento) e degli investimenti fissi lordi (-2,5 per cento). Dal lato delle famiglie, la contrazione dei consumi è stata pari al -2,3 per cento, mentre il calo dei consumi della Pubblica amministrazione è stato molto più contenuto (-0,4 per cento). Nel complesso la Sardegna ha sperimentato nel 2012 una drammatica riduzione delle risorse disponibili (-5,2 per cento contro il -3,8 per cento dell'Italia), da ricondurre anche alla minore spesa statale.

**Tabella 0-2 Quadro macroeconomico**

*Variazioni percentuali calcolate su valori concatenati (anno di riferimento 2000)*

	Sardegna			Italia		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
<b>PIL</b>	0,8	-3,1	-0,8	0,4	-2,4	-0,3
Differenza Impieghi/PIL	-1,8	-2,1	-0,6	-0,8	-1,4	-0,6
<b>Impieghi</b> (contributi alla variazione % del PIL)	-0,9	-5,2	-1,4	-0,4	-3,8	-0,8
Consumi finali	-0,4	-2,7	-1,3	0,0	-2,3	-0,9
- spesa delle famiglie	-0,1	-2,3	-0,9	0,2	-2,1	-0,7
- spesa della PA e delle ISP	-0,3	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
Investimenti fissi lordi	-0,5	-2,5	-0,1	-0,4	-1,5	0,1
<b>Commercio con l'estero</b>						
Importazioni di beni	16,9	5,5	-4,0	1,3	-6,8	1,7
Esportazioni di beni	-4,6	7,0	1,1	6,9	1,5	2,3
Esportazioni di beni al netto dei prod. petroliferi	1,2	-0,9	-	11,3	1,6	-
<b>Produzione</b>						
Valore aggiunto totale	1,4	-2,9	-0,9	0,6	-2,1	-0,3
Valore aggiunto agricoltura	-3,4	1,0	0,1	-0,7	2,2	0,9
Valore aggiunto industria in senso stretto	-3,8	-6,0	0,0	1,0	-5,2	-0,9
Valore aggiunto costruzioni	-1,5	-6,1	0,0	-3,0	-5,9	0,1
Valore aggiunto servizi	2,2	-2,3	-0,9	0,7	-1,2	-0,3
<b>Prezzi</b>						
Deflatore PIL	1,7	2,0	1,5	1,3	1,7	1,4
PIL nominale	2,5	-1,2	0,6	1,7	-0,7	1,2
Deflatore consumi	1,8	1,9	1,2	2,0	2,0	1,3
Tasso di inflazione programmata	0,0	0,0	0,0	2,0	1,5	1,5
Indice dei prezzi al consumo (NIC)	2,8	3,0	2,1	2,8	3,0	2,2
<b>Lavoro</b>						
Produttività del lavoro	1,3	-2,2	-0,3	0,5	-0,9	0,1
Occupati	1,5	0,5	-1,0	0,4	0,0	-0,8
Disoccupati	-3,6	16,1	6,4	0,4	28,7	7,0
Inattivi	-0,6	-1,7	0,0	0,3	-0,9	0,6
Forze di lavoro	0,7	2,6	0,2	0,4	2,4	0,0
Tasso di disoccupazione	13,5	15,5	16,2	8,4	10,7	11,3
Tasso di occupazione (15-64)	52,0	51,7	-	56,9	56,8	-
Tasso di inattività (15-64)	39,7	38,6	-	37,8	36,3	-
<b>PIL nominale (valori assoluti in milioni di euro)</b>	<b>35.612,1</b>	<b>35.192,4</b>	<b>35.419,3</b>	<b>1.571.506,0</b>	<b>1.560.588,0</b>	<b>1.578.628,0</b>

Fonte: Prometeia - Scenari per le economie locali; Istat, Esportazioni delle regioni italiane, Istat, Indagine continua sulle forze di lavoro.

(\*) La variazione 2012 è calcolata sui primi tre trimestri. Valori a prezzi correnti.

(\*) Fonte: Ministero del Tesoro.

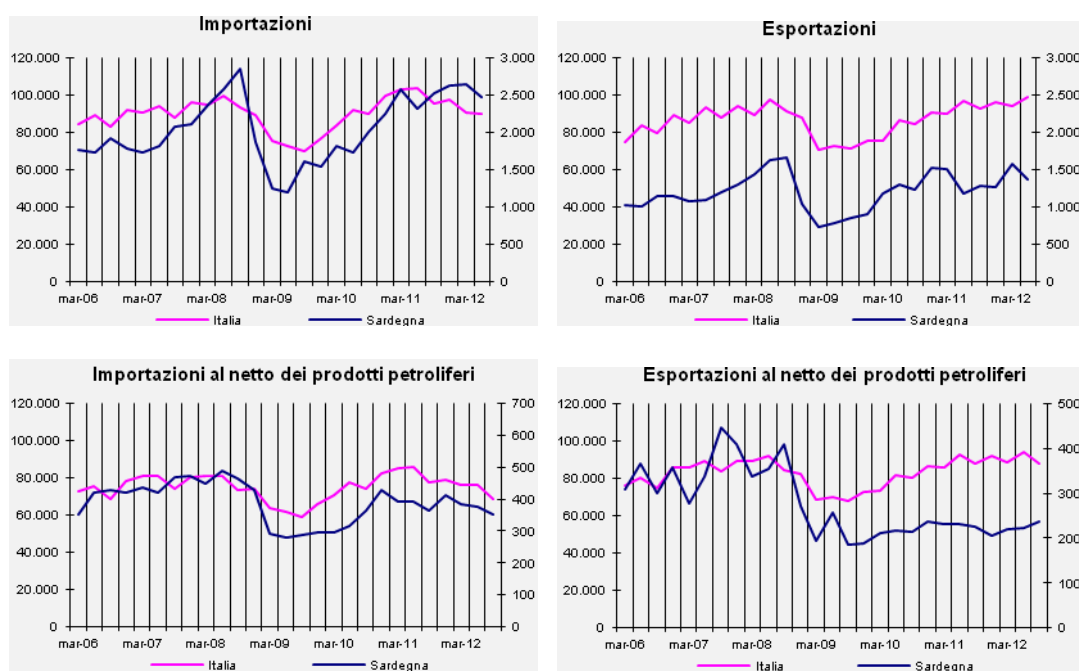
Sui consumi delle famiglie ha inciso negativamente la dinamica dei prezzi al consumo, in forte rialzo nel 2012 (+3,0 per cento) anche a causa degli aumenti delle imposte indirette. L'aumento dei prezzi pesa sulle voci più importanti del bilancio familiare: abitazione, acqua, elettricità e combustibili (+7,0 per cento) e costi di trasporto (6,6 per cento).

L'altro lato della medaglia rispetto a quanto detto finora è rappresentato dalla situazione dei redditi, sui quali la crisi mostra tutta la sua gravità. Per le famiglie e le Istituzioni sociali private al servizio delle famiglie (ISP) la contrazione nel 2012 è pari a -2,1 per cento, cui va sommata la perdita di potere d'acquisto derivante dall'inflazione. Dall'inizio della crisi le famiglie sarde hanno perso il 9 per cento del proprio potere d'acquisto.

Più in dettaglio, i redditi da lavoro dipendente hanno avuto una contrazione pari al -0,2 per cento in termini correnti, accompagnata dalla riduzione dei contributi sociali (-0,4 per cento). Di segno opposto le variazioni delle prestazioni sociali e degli altri trasferimenti netti, aumentate del +2,0 per far fronte alla riduzione delle ore di lavoro prestate dai lavoratori in CIG. Pesante inoltre la contrazione del risultato lordo di gestione (-4,2 per cento) e ancor più quella dei redditi da capitale netti (-8,2 per cento).

La domanda proveniente dall'estero, che nel 2011 ha avuto una contrazione del -4,6 per cento, ha invece recuperato nel 2012 (+7,0 per cento). È da sottolineare tuttavia che il recupero è dovuto al settore petrolifero, cresciuto del 22,6 per cento (variazione calcolata sui valori a prezzi correnti relativi ai primi tre trimestri dell'anno), mentre le esportazioni di beni non connessi alla trasformazione del petrolio sono lievemente diminuite nello stesso periodo (-0,9 per cento).

**Figura 0-1 Importazioni e esportazioni al lordo e al netto dello scambio di prodotti petroliferi, valori correnti in milioni di Euro, IQ. 2006 – IIIQ. 2012 (Fonte: Istat)**



Il mancato recupero delle esportazioni successivo all'inizio della crisi è riconducibile alle gravissime difficoltà dell'industria isolana. Nel 2009 il valore aggiunto dell'industria in senso stretto è crollato (-18,8 per cento) e il rimbalzo del 2010 (+2,6 per cento) è stato immediatamente vanificato dalle ulteriori contrazioni del 2011 (-3,8 per cento) e del 2012 (-6,0 per cento). Dall'inizio della crisi, un quarto del valore aggiunto dell'industria isolana è andato perduto e le previsioni per il 2013 mostrano una situazione di stallo.

Anche il settore delle costruzioni è molto debole: dopo la pesante variazione negativa del 2009 (-8,9 per cento), la perdita di valore aggiunto si è accentuata nel 2010 (-12,1 per cento) ed è proseguita nel 2011 (-1,5 per cento). Le stime disponibili relative all'anno appena concluso mostrano un ulteriore aggravarsi di una situazione già critica (-6,1 per cento) e nessuna ipotesi di recupero per il 2013. Anche per questo settore la perdita del valore aggiunto dall'inizio della crisi è pesantissima: -25,9 per cento.

Per i servizi le stime disponibili indicano una contrazione nel 2012 (-2,3 per cento), in controtendenza rispetto alla crescita del biennio precedente (+2,3 nel 2011 e +3,6 nel 2010), ma con prospettive non positive per il 2013 (-0,9 per cento). Il settore agricolo è l'unico che nel 2012 ha avuto una variazione positiva del valore aggiunto (+1,0 per cento) e per il quale le prospettive del 2013 sono di crescita, anche se di entità modesta (+0,1 per cento).

Le stime relative al totale delle unità di lavoro a tempo pieno indicano una contrazione per il 2012 (-0,8 per cento), confermata nelle previsioni per il 2013 (-0,6 per cento). Le diminuzioni più consistenti si riferiscono ai settori più in difficoltà, e quindi all'industria in senso stretto (-12,0 per cento) e alle costruzioni (-12,1 per cento), mentre per l'agricoltura e i servizi si stima una crescita delle unità impiegate a tempo pieno (+3,0 e +1,4 per cento, rispettivamente).

I dati del mercato del lavoro, rilevati dall'Istat nella Rilevazione continua delle forze di lavoro, indicano per il 2012 una contrazione del numero degli occupati pari a 6.400 unità e contestualmente un aumento del numero dei disoccupati di circa 15.450 unità. Di conseguenza, nello stesso periodo, le forze di lavoro sono aumentate di circa 9.050 unità, il che significa che un numero elevato di disoccupati aggiuntivi è tale non perché ha perso l'occupazione precedente, bensì perché si è presentato nel mercato del lavoro senza riuscire a trovare un impiego.

A conferma di quanto appena detto, il numero degli inattivi è diminuito nel 2012 di 15.400 unità e ciò indica che i fenomeni di scoraggiamento, più volte rilevati in questi anni, hanno ceduto il posto alla necessità di garantire un reddito, unico o integrativo, per se e la propria famiglia.

Sono soprattutto le donne a svolgere questo ruolo di sostegno: all'espansione del numero delle femmine occupate (+1.794 unità) si accompagna infatti una forte contrazione delle inattive (-9.716 unità, il 63 per cento del totale). Il tasso di occupazione femminile, infatti, dal 2007 ad oggi è cresciuto ad un tasso medio annuo del +2,1 per cento, mentre quello maschile è diminuito ad un tasso medio annuo del -1,9 per cento. Lo stesso spostamento

dell'occupazione si sta verificando anche a livello nazionale, ma con tassi di variazione medi annui molto più contenuti, -1,2 per cento la variazione del tasso di occupazione maschile, +0,2 per cento la variazione femminile.

La ricomposizione dell'occupazione in Sardegna a favore della componente femminile ha dunque una valenza positiva perché contribuisce ad una maggiore uguaglianza di genere e perché indica una convergenza dei tassi di occupazione femminili verso la media nazionale. Ma ha anche una valenza negativa perché la parziale sostituzione del lavoro maschile con quello femminile implica minori redditi disponibili per le famiglie, sia perché in generale le donne sono peggio retribuite a parità di occupazione, sia perché in molti casi il lavoro femminile è più precario di quello maschile.

Un'ultima notazione, infine, sull'incidenza di povertà relativa<sup>1</sup> stimata dall'Istat. Tra il 2010 e il 2011 l'incidenza della povertà relativa in Sardegna è aumentata: nel 2010 il 18,5 per cento delle famiglie percepiva un reddito che le poneva al di sotto della soglia di povertà relativa, mentre nel 2011 tale percentuale è salita al 21,1 per cento.

**Tabella 0-3 Incidenza di povertà relativa, errore di campionamento e intervallo di confidenza. Anni 2010 – 2011, valori percentuali**

	2010				2011			
	Incidenza	Errore	Intervallo di confidenza		Incidenza	Errore	Intervallo di confidenza	
			lim.inf.	lim.sup.			lim.inf.	lim.sup.
Italia	11,0	2,5	10,5	11,5	11,1	2,5	10,5	11,7
Nord	4,9	5,3	4,4	5,4	4,9	5,7	4,4	5,4
Centro	6,3	7,4	5,4	7,2	6,4	8,5	5,3	7,5
Mezzogiorno	23,0	3,0	21,7	24,3	23,3	3,0	21,9	24,7
Sardegna	18,5	8,7	15,3	21,7	21,1	8,9	17,4	24,8

**Tabella 0-4 Incidenza di povertà relativa. Anni 2003 – 2011, valori percentuali**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Italia	10,8	11,7	11,1	11,1	11,1	11,3	10,8	11,0	11,1
Nord	5,5	4,7	4,5	5,2	5,5	4,9	4,9	4,9	4,9
Centro	5,8	7,3	6,0	6,9	6,4	6,7	5,9	6,3	6,4
Mezzogiorno	21,6	25,0	24,0	22,6	22,5	23,8	22,7	23,0	23,3
Sardegna	13,3	15,4	15,9	16,9	22,9	19,4	21,4	18,5	21,1

Sebbene le stime dell'incidenza di povertà relativa per la Sardegna presentino un andamento oscillante, l'aggravarsi del fenomeno dal 2007 in poi è evidente.

<sup>1</sup> La stima della povertà relativa diffusa dall'Istat si basa sull'uso di una linea di povertà nota come International Standard of Poverty Line (IspL) che definisce povera una famiglia di due componenti con una spesa per consumi inferiore o pari alla spesa media per consumi pro-capite. Per famiglie di diversa ampiezza viene invece utilizzata una scala di equivalenza che tiene conto dei differenti bisogni e delle economie/diseconomie di scala che è possibile realizzare in famiglie di maggiore o minore ampiezza. La linea di povertà relativa individua, pertanto, il livello di spesa per consumi che rappresenta il limite di demarcazione tra famiglie povere e non povere. Nel 2010 la soglia di povertà relativa era pari a €992,46 mentre nel 2011 la stessa soglia, aggiornata in modo da tener conto anche della variazione dei prezzi al consumo, era pari a €1.011,03.

L'incidenza delle famiglie in situazione di disagio economico<sup>2</sup>, calcolata a partire dalle dichiarazioni dei redditi stimando il numero di famiglie con un reddito netto inferiore al valore della soglia di povertà assoluta stabilita dall'Istat, è pari nel 2009 al 13,6 per cento per l'intera Sardegna. I risultati provinciali indicano in Olbia Tempio e Oristano le province con la maggiore incidenza di famiglie con un reddito al di sotto della soglia (15 per cento e 14,8 per cento, rispettivamente) e in Cagliari e Carbonia Iglesias le province dove l'incidenza è minore (12,7 per cento e 12,6 per cento, rispettivamente). Questi risultati, per molti versi non intuitivi, devono essere letti sia alla luce dell'anno cui si riferiscono, in cui alcune gravi crisi manifestatesi nei territori ancora non avevano raggiunto i livelli di gravità attuali, sia alla fonte utilizzata per la stima, che certamente rappresenta meglio la situazione reddituale delle province in cui il lavoro dipendente è maggiormente diffuso.

---

<sup>2</sup> Regione Autonoma della Sardegna, 2012; Indice di deprivazione multipla della Sardegna.

## **I fattori di debolezza strategica: istruzione, facilità di impresa e lavoro**

L'analisi economica e sociale evidenzia in Sardegna, come e più che in Italia, due ambiti primari di debolezza strategica rispetto ai quali è necessario intensificare le politiche di intervento con particolare riferimento al prossimo ciclo della programmazione 2014-2020: quello della istruzione e qualificazione delle risorse umane e quello della scarsa facilità di fare impresa e conseguentemente di creare lavoro.

In una scala di importanza gerarchica sui fattori di sviluppo locale i predetti elementi di svantaggio si collocano in cima, in quanto minano le possibilità di una economia competitiva e di una crescita stabile dell'occupazione, che costituiscono gli obiettivi al centro delle strategie di sviluppo comunitarie, nazionali e regionali. La debolezza di tali fattori inoltre si riflette a cascata sulla efficienza complessiva del sistema economico locale e sulla stessa capacità di controllo dal basso delle politiche.

La **facilità di fare impresa e creare occupazione** nei diversi contesti geografici è monitorata tra gli altri a livello internazionale dalla Banca Mondiale, con un sistema informativo aggiornato annualmente e basato sui seguenti indicatori sintetici: facilità di avvio dell'impresa; ottenimento dei permessi edilizi; fornitura elettrica; trasferimento di proprietà immobiliare; accesso al credito; protezione degli investitori; pagamento delle imposte; facilità di import-export; risoluzione di dispute commerciali; risoluzione delle insolvenze. Nell'ultima graduatoria disponibile, relativa al giugno 2012, l'Italia occupa il 73° posto su 185 paesi, in una scala decrescente relativa alla complessiva facilità di impresa e lavoro, con un miglioramento dopo il costante arretramento negli anni (dal 76° posto nel 2009 all'80° posto nel 2010 all'84° nel 2011).

Alcuni indicatori fanno emergere una situazione di straordinaria penalizzazione per le imprese in territorio italiano: il dato sintetico sulle dispute commerciali, ovvero la facilità di ottenere il rispetto legale di un contratto d'affari (*enforcing contracts*), colloca il nostro paese al 160° posto. Trattandosi di un indicatore legato a un sistema di regole prevalentemente nazionale è difficile immaginare un dato più favorevole per la nostra regione, pur in assenza di una rilevazione locale comparabile (solo la Regione Veneto ha esteso puntualmente la rilevazione nazionale della Banca Mondiale al livello regionale).

Gli indicatori territoriali Istat riferibili alla competitività del sistema delle imprese in Sardegna esprimono altri aspetti della nostra debolezza economica e di prospettiva occupazionale:

La *capacità di esportare in settori a domanda mondiale dinamica* (quali chimica e fibre, apparecchiature elettriche, ottiche e di precisione; mezzi di trasporto; informatica, farmaceutica, servizi professionali), rilevata dall'Istat come dato percentuale sul valore totale dell'export, fa registrare in Sardegna la quota più bassa d'Italia (7,7% nel 2011),



molto distante dalla media nazionale (29,3%). Tale dato è ancora più preoccupante per due ordini di motivi: è in costante peggioramento dal 2004 (mentre il dato nazionale è stabile) e caratterizza una arretratezza specifica della struttura produttiva sarda, in quanto il Sud (isole escluse) pur essendo una macroarea con livelli di esportazione analogamente deboli al nostro ha una consistente componente di export innovativo (43,7% nel 2011), in lieve crescita nell'ultimo decennio.

La *capacità complessiva di esportazione*, espressa in percentuale del Pil territoriale, conferma nell'isola come in tutto il Meridione una ridotta apertura ai mercati internazionali. Il dato sardo (nel 2009 pari al 9,8%) corrisponde a circa la metà della media nazionale (19,2% nel 2009), e la serie storica conferma una debolezza permanente della Sardegna pur in presenza di una forte componente petrolifera dell'export regionale.

La *natimortalità d'impresa* (tasso netto di turnover delle imprese) rivela negli ultimi anni una contrazione della base produttiva in termini di numero di imprese, che nel 2010 ha visto nell'isola una contrazione del -1,2 %, superiore a quella nazionale (-1,1%). E' un dato che ripete una decrescita della stessa entità registrata nel 2009, quando il dato nazionale era stato meno sfavorevole (-0,7%). Nel decennio 2000-2010 la natimortalità d'impresa ha registrato nel complesso in Sardegna un andamento più sfavorevole rispetto al dato nazionale.

L'*intensità creditizia* (consistenza media annua degli impieghi bancari in percentuale del PIL) è cresciuta nella nostra regione dal 30,9% del 2000 al 38,1% del 2009, ma il dato percentuale e la sua dinamica sono molto più bassi dei valori nazionali (dal 43,2 al 62% nel periodo 2000-2009).

Quanto al lavoro (Rilevazione continua delle forze lavoro), il tasso di disoccupazione nell'isola è cresciuto di oltre quattro punti dal 2007 (9,9%) al 2010 (14,1%), con una riduzione nel 2011 (13,5%) e una nuova impennata nei primi due trimestri del 2012 sino a oltre il 15%. L'andamento del fenomeno in Sardegna è lievemente più favorevole rispetto alla media del Mezzogiorno ma sensibilmente peggiore della media nazionale (8,4% nel 2011), alla quale si allinea in termini di trend.

La seconda debolezza strategica primaria della nostra regione, quella dei **livelli di istruzione e qualificazione delle risorse umane**, va inquadrata anch'essa all'interno di una più generale criticità nazionale, nel cui ambito rappresenta un fanalino di coda. Nella mappa mondiale dell'Ocse (OECD, 2010) l'Italia si trova agli ultimi posti nei livelli di istruzione secondaria superiore (quota di popolazione fra i 25-64 anni con un titolo di istruzione secondaria superiore): solo il 53 % degli italiani ha il "diploma" o un titolo equivalente, rispetto al 71% complessivo dei paesi industrializzati dell'Ocse e al 72 % dei paesi EU-19. Riguardo l'istruzione terziaria (lauree, dottorati...) solo il 14 % degli italiani fra i 25-64 anni ha raggiunto tale livello di studi. La media OCSE è il doppio, il 28 %, quella dell'EU-19 è pari al 25 %, e l'unico paese Ocse con valori inferiori all'Italia è la Turchia.

Entro tale contesto nazionale di per sé molto critico, in Sardegna le persone con al massimo un titolo di istruzione secondaria superiore sono solo il 26,1 %, rispetto a un

dato nazionale del 32,5% (Istat, popolazione dai 15 anni in su, RCFL media 2011), un valore che colloca l'isola al penultimo posto fra le 20 regioni italiane. Anche nella classifica dei laureati la Sardegna è nel gruppo di coda (terzultima), con circa il 10% della popolazione fornita di istruzione terziaria (anno 2011, il dato nazionale è pari a 11,2 %): una arretratezza dovuta soprattutto alla componente maschile.

Ai risultati in termini di titoli conseguiti fanno da corollario i dati sulle difficoltà nei percorsi di studio. Nelle scuole secondarie inferiori (A.S. 2007-08, dati Istat su fonte MIUR) in Sardegna si è registrata una percentuale di ripetenti (6,1 %) doppia non solo rispetto alla media nazionale, ma anche rispetto a regioni con scarsi livelli di istruzione come Calabria e Campania. Anche nelle secondarie superiori l'isola detiene il record negativo del tasso di ripetenza (13,2 %), con valori che si avvicinano al doppio della media nazionale (7,0 %) e sono lontani persino dalla regione penultima classificata (la Sicilia con l'8 %). Comprensibilmente, la Sardegna è di gran lunga la peggiore regione italiana nel tasso di regolarità delle secondarie superiori, che esprime la percentuale di iscritti non ritardatari nel corso di studi rispetto all'età: gli studenti regolari nel 2007-8 erano in Sardegna il 62,3 %, contro una media nazionale del 76,0.

Un ulteriore record negativo regionale è dato dalla percentuale di giovani fra i 18-24 anni forniti al massimo di licenza media che si trovano al di fuori di ogni attività di istruzione e formazione (*early school leavers*): nel 2010 la Sardegna (fonte RAS, progetto IDMS su dati Eurostat) è risultata penultima con il 23,9%, prima della Sicilia, ma a differenza di quest'ultima il dato sardo è in peggioramento, inoltre la nostra isola è ultima assoluta nella componente maschile (31,1%), con il maggior divario nazionale rispetto alla componente femminile (16,1%).

Le debolezze del sistema dell'istruzione sardo sono croniche. Poco meno di cinquant'anni fa, nel 1964, il Centro regionale di programmazione, a due anni dalla propria costituzione e dal varo del primo "Piano di Rinascita" dell'isola, pubblicava un volume dal titolo "L'istruzione scolastica ed extra-scolastica in Sardegna", nel quale si riportavano i tassi record dei ripetenti nell'istruzione elementare (A.S. 1960-61: 16 % di ripetenti rispetto al 9 % nazionale) e nelle medie inferiori (16 % in Sardegna rispetto al 13 % nazionale).

Il livello di studi, e in particolare la capacità di superare i test di comprensione di contenuti relativamente complessi nella lettura e di soluzione di problemi scientifico-matematici, sono da tempo considerati rivelatori delle potenzialità di sviluppo socio-economico di un territorio, oltre che prerequisiti di conoscenza, informazione e capacità di controllo democratico. Secondo la letteratura scientifica e le evidenze empiriche in essa mostrate, il rapporto fra benessere e istruzione ha un preciso verso di causalità: l'istruzione è un alto predittore di sviluppo economico e sociale, comprese le maggiori aspettative di vita, mentre un PIL elevato non è indispensabile per ottenere i migliori risultati nell'istruzione, come dimostrano i dati di alcuni paesi. Il programma dell'OCSE denominato PISA ogni tre anni effettua test di comprensione orientati alla lettura e ai problemi di scienze e matematica, rivolti agli studenti quindicenni: nell'indagine 2010 la Sardegna è sotto la media Ocse e al 17° posto fra le regioni italiane. L'isola inoltre si distingue fra le regioni

italiane per essere quella, dopo la Val d'Aosta, in cui il successo scolastico degli studenti è dichiaratamente meno usato per la valutazione degli insegnanti negli istituti: solo il 9,5% degli studenti sardi frequenta istituti in cui ciò avviene, rispetto a una media italiana del 24% e a una media Ocse del 44,8%. Inoltre la nostra isola, insieme alla Calabria, ha il record nazionale negativo nell'indice PISA sulla qualità scolastica delle risorse educative, che tiene conto della presenza di laboratori di scienze, biblioteca, materiale didattico e audiovisivo, computers, software e connettività.

## **La strategia regionale e la programmazione complementare “Europa 2020”**

### **I piani per la competitività, l'istruzione, la ricerca, l'energia e lo sviluppo locale**

La strategia comunitaria per i prossimi anni, denominata “Europa 2020”, si fonda su una “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, aggettivi che corrispondono ad altrettante priorità. Crescita intelligente significa sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione. Crescita sostenibile è quella che promuove un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva. Infine la crescita inclusiva deriva da un'economia con un alto tasso di occupazione in grado di favorire la coesione economica, sociale e territoriale. Da tale strategia di fondo derivano una serie di obiettivi comunitari relativi all'occupazione, agli investimenti in ricerca e sviluppo, all'istruzione, alla riduzione della povertà, alla diminuzione dei gas ad effetto serra. Anche in futuro, nel perseguimento di tali obiettivi, i Fondi strutturali dovranno svolgere un ruolo complementare rispetto al programma regionale di sviluppo (in coerenza con la proposta CE 11.9.2012 di Regolamento quadro dei Fondi strutturali, che all'art. 3 prevede: “I Fondi del QSC intervengono, mediante programmi pluriennali, a complemento delle azioni nazionali, regionali e locali...”).

Come evidenziato nel paragrafo precedente, la nostra isola negli ultimi anni non è divenuta più competitiva e permane in posizione arretrata in alcuni indicatori chiave relativi alla scarsa facilità di creare impresa e lavoro e all'istruzione, in un Paese a sua volta distante dal gruppo delle nazioni industrializzate più avanzate. La Regione Sarda ha posto in essere da tempo una serie di politiche virtuose, anche attraverso progetti cofinanziati dai Fondi strutturali, quali la creazione di sportelli unici per le imprese, le azioni di impulso allo sviluppo locale, il contrasto all'abbandono scolastico. Non sempre tuttavia, come emerge dalle valutazioni tecniche condotte, i risultati sono stati all'altezza delle aspettative.

### **I risultati delle valutazioni**

*Ricerca valutativa sulle politiche di sviluppo urbano.* L'analisi condotta presso il Nucleo di valutazione (R.A.S. – C.R.P.) ha riguardato gli interventi in campo sociale fra il 2000-2009 e ha analizzato la correlazione fra alcuni indici di disagio sociale (a livello comunale) e diverse misure di intensità della policy (sempre a livello comunale). Il risultato è stato considerato piuttosto deludente. Le correlazioni, anche nei casi migliori, sono piuttosto basse anche se significative. Si è proceduto, in alternativa, a considerare ulteriori

indicatori di “bisogno” (variazioni degli indici di disagio durante il periodo di programmazione, indici dicotomizzati, etc). I risultati, anche quando si procede a rendere più sofisticata la caratterizzazione del bisogno, non modificano la valutazione complessiva.

Le politiche urbane attuate con l'Asse V del POR Sardegna 2000-2006 non sembra abbiano conseguito l'obiettivo prioritario di “miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane” posto a base della *policy*, conseguendo, invece, significativamente un obiettivo “non dichiarato” e cioè “la permanenza del tessuto insediativo diffuso”.

Ricerca valutativa sull'impatto delle politiche regionali in tema di ricerca scientifica e innovazione tecnologica per le imprese. I periodi di programmazione considerati sono stati quelli dei POR 1994-99 e 2000-2006, con circa 819 milioni di euro (a valori correnti) di risorse monetarie pagate nell'intero periodo. Il processo di spesa delle risorse è stato caratterizzato da periodi di grande lentezza seguiti da periodi di forte accelerazione, concentrati nella parte finale di periodi di programmazione. Nel periodo 2000-2006 il 90% dei pagamenti relativi alla misura 3.13 (la più importante sulla ricerca e innovazione) si è concentrato nel 2008-2009, al termine del periodo n+2, e oltre l'80% nel solo 2009. Una concentrazione di risorse in un periodo ristretto che non appare coerente con i tempi necessari per sviluppare un progetto di ricerca e che risponde prevalentemente alla necessità di spendere le risorse per evitare il disimpegno.

L'analisi ha registrato un mancato coordinamento fra i diversi soggetti regionali deputati all'attuazione delle politiche e uno scollamento fra soggetti gestori e beneficiari delle politiche. Il ruolo svolto da società di consulenza e assistenze tecniche, inoltre, è stato percepito negativamente, per cui non avrebbero portato valore aggiunto né trasferito competenze gestionali di particolare valore.

La capacità di attrarre imprese esterne è risultata modesta: solo 34 delle circa 1.600 imprese operanti in Sardegna nel 2006 con sede legale fuori dell'isola risulta beneficiaria delle politiche per la RSIT, pertanto appena il 2,1% delle imprese esterne insediate ha avuto un rapporto diretto con tali strumenti di policy pubblica. Benché non sia stato effettuato un confronto specifico di tipo controfattuale fra la performance delle aziende agevolate e un campione di controllo non agevolato (ad es. fra le aziende escluse dalle agevolazioni), la letteratura scientifica in merito ha evidenziato effetti controversi e talora paradossali fra le aziende non agevolate, con migliori performance di queste ultime in termini di crescita dimensionale e produttività rispetto alle aziende agevolate.

La realizzazione di centri di ricerca e dei parchi scientifici e tecnologici ha in ogni caso favorito lo sviluppo di importanti attività di ricerca e di capitale umano di elevato livello, con esternalità positive sull'economia locale per lo sviluppo del settore ICT.

*Ricerca valutativa sull'impatto delle politiche regionali contro la dispersione scolastica.* Lo studio si è concentrato sull'esperienza dei Laboratori didattici contro la dispersione scolastica e a sostegno dell'autonomia degli istituti previsti dalla Delibera della G.R. n. 47/29 del 22.11.2007 per le scuole di ogni ordine e grado della Sardegna. L'anno

scolastico esaminato è il 2007-2008. Gli interventi, che hanno coinvolto circa 100 mila alunni, sono costati 29 milioni di euro (di cui oltre 19 erogati alle scuole), ai sensi della legge finanziaria del 2007 (L.R. 2/2007, art. 27). Lo studio ha evidenziato l'assenza di effetti misurabili sui risultati scolastici in termini di bocciati/abbandoni, promossi con ottimo e con sufficiente, con qualche esito inaspettato quale l'aumento del numero dei bocciati/abbandoni a seguito della frequenza dei laboratori didattici nelle scuole medie superiori, aspetto quest'ultimo peraltro statisticamente poco significativo per la insufficiente qualità dei dati. Gli autori dello studio osservano che la ripartizione delle risorse non è stata preceduta da alcuna analisi sul reale fenomeno della dispersione nei diversi istituti, ma è stata di tipo burocratico o "a pioggia". Inoltre gli obiettivi da raggiungere non erano precisamente individuati e quantificati, neppure con soglie di tipo tendenziale. Infine, nella maggior parte dei casi la selezione dei destinatari non è stata incentrata sugli studenti con le maggiori carenze di profitto scolastico.

Le valutazioni qualitative confermano peraltro la validità intrinseca dei laboratori scolastici curricolari ed extra curricolari quale strumento di potenziamento delle competenze e di socializzazione scolastica: ciò che è mancato sono gli effettivi risultati quantitativi nei percorsi scolastici, segno di un inadeguato utilizzo dello strumento. Il caso analizzato si configura come paradigmatico rispetto ad altri interventi sull'istruzione effettuati in Sardegna, alcuni dei quali condotti sulla stessa falsariga contro la dispersione scolastica (prima e dopo l'intervento esaminato e per importi finanziari dello stesso ordine di grandezza): a causa dell'assenza di un disegno valutativo pre-intervento, per la difficoltà di ottenere dati completi ex post dalle scuole (oltre il 40% delle scuole destinatarie di finanziamenti non ha fornito dati), per la giustapposizione di azioni diverse entro un unico intervento, che ha reso ardua l'individuazione e attribuzione dei risultati.

*Ricerca valutativa sul sistema pubblico dei servizi per il lavoro.* La ricerca, che riguarda il periodo dal 2005 in poi, è stata effettuata su un campione di iscritti ai CSL nel corso del 2008. L'indice globale di soddisfazione conferma che gli utenti apprezzano il lavoro svolto dai CSL. Tuttavia la maggior parte degli utenti non sfrutta appieno le potenzialità offerte dall'ampia gamma di servizi innovativi, perché non è ancora a conoscenza di tali opportunità o perché non riesce a percepirne l'effettiva utilità nel supportare la ricerca di un lavoro. Nella percezione che gli stessi utenti hanno manifestato comparando la situazione attuale al vecchio modello dei cosiddetti "uffici di collocamento", non sembra avvertirsi un'inversione di tendenza rispetto al passato sul versante delle politiche per il lavoro.

## **Le nuove politiche di intervento**

A fronte delle valutazioni condotte dalla RAS e dei risultati emersi, risulta necessario potenziare le politiche regionali con indirizzi di azione più direttamente orientati al miglioramento degli indicatori di risultato utili a favorire imprese, il lavoro e le risorse umane, con priorità per i temi della competitività, della ricerca, dell'istruzione, dell'energia e dello sviluppo locale.

## **Le azioni per la competitività**

In materia di competitività la Regione punterà a un sistema di facilitazioni permanenti per le attività di impresa e di creazione di lavoro in luogo dei sistemi di incentivi temporanei, frammentati e non semplici da coordinare fra livello nazionale e regionale. E' questa una linea di indirizzo a cui appare ispirarsi anche l'azione di governo nazionale. Il decreto legge "Crescita 2.0" (approvato dal Consiglio dei ministri nell'ottobre 2012), prevede una serie di misure per il sostegno alle nuove imprese innovative, costituite da meno di 4 anni di attività, con almeno il 30% delle spese in ricerca e sviluppo oppure almeno 1/3 della forza lavoro composta da ricercatori o titolari di brevetto. Le misure introdotte prevedono una maggiore flessibilità delle assunzioni di personale, nuove forme di retribuzione del personale (in parte fissa e in parte variabile e remunerabile anche con quote societarie), incentivi fiscali per chi investe in startup, la raccolta diffusa di capitali di rischio tramite portali online (*crowdfunding*) e altre misure permanenti. Ulteriori interventi orientati a fare sistema sono il rilancio degli incubatori di impresa certificandone la qualità; l'attrazione di investimenti con un unico punto di coordinamento stabile, tempestivo e efficace per i soggetti imprenditoriali (Desk Italia), coordinato con le Regioni (desk regionali) similmente ai sistemi esistenti in altri paesi europei; la facilitazione del credito alle piccole e medie imprese attraverso il potenziamento dei fondi consortili.

Anche la Regione Sarda mirerà a "fare sistema" attraverso facilitazioni permanenti piuttosto che incentivi temporanei. Sarà a tale scopo favorita la diffusione di capacità imprenditoriali anche attraverso una rete certificata di incubatori che valorizzi le competenze consulenziali di mercato, riservando al ruolo pubblico le funzioni di accreditamento, monitoraggio, valutazione e programmazione strategica delle attività. Le incentivazioni alle imprese dovranno essere limitate, stabili per tipologia e riservate alla capitalizzazione nelle prime fasi di sviluppo delle aziende innovative col maggiore potenziale competitivo.

L'accrescimento della facilità di impresa e di creazione di lavoro sarà perseguito inoltre attraverso progetti specificamente orientati al miglioramento degli indicatori riscontrabili anche internazionalmente quali quelli utilizzati dalla Banca Mondiale: facilità dell'avvio d'impresa; ottenimento dei permessi edilizi; qualità e costi delle forniture elettriche; trasferimenti di proprietà immobiliare; accesso al credito; protezione degli investitori; pagamento delle imposte; facilità di import-export; risoluzione di dispute commerciali; risoluzione delle insolvenze. Poiché ognuno di tali indicatori è strettamente legato ai sistemi di regole nazionali e locali, con un mix variabile fra il livello comunitario, quello nazionale e quello regionale, verranno approntati piani di azione e regolazione specifici, coordinati con i diversi livelli di governo e le possibilità di intervento regionale. Tali azioni regionali specifiche e il costante monitoraggio dei risultati consentiranno di contrastare il problema della scarsa facilità di impresa e di lavoro.

## **Il piano per la ricerca e innovazione**

Il presente DAPEF stabilisce le condizioni di una unificazione delle politiche di ricerca e innovazione: quelle del futuro Piano regionale per la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica previsto dalla L.R. n. 7 del 2007 e quelle che deriveranno dalla programmazione dei Fondi strutturali 2013-2020. Il quadro normativo della politica di coesione europea 2014-2020 che si va definendo prevede delle nuove "condizionalità ex ante", che nel campo della ricerca e innovazione prescrivono l'esistenza di una strategia della ricerca e innovazione tale da poter esercitare un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione, con un sistema di controllo e riesame. All'interno della strategia di innovazione nazionale o regionale dovrà esservi un capitolo dedicato alla crescita digitale, per stimolare la domanda dei servizi privati e pubblici accessibili, di buona qualità e interoperabili consentiti dalle TIC e per aumentarne la diffusione tra cittadini.

Con la Deliberazione n. 33/30 del 10.8.2011 la Giunta Regionale ha dato mandato all'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio di procedere all'elaborazione del Piano regionale per la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica in ottemperanza dalla legge regionale n. 7/2007.

Le linee di seguito esposte si configurano come indirizzi strategici del Piano Regionale per la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica ai sensi della L.R. n. 7/2007, i quali, come prescritto dall'articolo 14, vengono proposti al Consiglio Regionale per approvazione. Vengono inoltre definiti i principi fondamentali della Strategia per la "Smart Specialisation" della Regione Sarda, la cui elaborazione è necessaria per il soddisfacimento della condizionalità ex-ante in materia di ricerca e innovazione per il prossimo POR 2013-2020 (Delibera G.R. n. 32/32 del 24.7.2012).

## **Indirizzi strategici per la ricerca e innovazione**

Secondo quanto stabilito nell'allegato A della delibera della G.R. n. 33/30 del 10.8.2011, le attività in ambito ricerca e innovazione avviate dal "lato offerta" (ossia su iniziativa della ricerca pubblica e in special modo universitaria) e quelle dal "lato domanda" (su iniziativa delle imprese) assumono ruoli diversi e sinergici che necessitano di strumenti distinti. La ricerca in ambito aziendale o su commessa delle aziende ha un più diretto riscontro in termini di crescita dell'impresa e quindi di sviluppo del territorio, ma in un territorio come quello sardo in cui sono quasi inesistenti le grandi aziende e le relative attività la ricerca effettuata "lato offerta" assume un ruolo cruciale, legato sia alla formazione del capitale umano che della base di conoscenze scientifiche e tecnologiche indispensabili per poter svolgere attività di ricerca per le imprese. Coerentemente con quanto previsto dalla L.R. 7/07, occorre puntare non solo alla ricerca ma anche all'alta formazione.

Trasversalmente a tali politiche saranno razionalizzate e poste a sistema le infrastrutture di ricerca presenti nell'isola, in modo da renderle fruibili, con criteri e procedure



trasparenti, a tutti i potenziali utenti dell'isola, assicurando un coordinamento univoco delle attività.

Dovranno inoltre essere realizzate:

- la programmazione di bilancio e la definizione delle azioni prioritarie mediante analisi SWOT, in linea con il quadro di valutazione dell'agenda digitale europea;
- l'analisi del sostegno equilibrato a domanda e offerta di tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC);
- la definizione di obiettivi misurabili per gli esiti degli interventi in materia di alfabetizzazione digitale, competenze, e-inclusione, e-accessibilità, e-sanità (e-health), conformi alle strategie settoriali nazionali o regionali esistenti;
- il rafforzamento delle competenze e capacità nelle TIC.

Sarà infine necessario potenziare lo strumento dell'Anagrafe della ricerca, da assumere sempre più come piattaforma dinamica a supporto delle decisioni pubbliche e osservatorio strategico per monitorare l'evoluzione delle strutture di ricerca, le realtà produttive locali, le dinamiche del mercato hi-tech, le ricadute delle politiche pubbliche.

#### **Valorizzazione dell'offerta di ricerca**

L'eccellenza della ricerca di base nelle università sarde è un valore fondamentale nelle politiche di sviluppo. A tale riguardo il finanziamento regionale non deve sostituirsi ad altre fonti finanziarie e deve puntare alla qualità della ricerca degli atenei sardi, senza la quale non è possibile attivare credibili politiche di trasferimento tecnologico.

Per le attività lato offerta sarà privilegiata la valorizzazione del merito e della qualità della ricerca rispetto a una diretta finalità produttiva della ricerca di base. Per le attività "lato domanda", invece, si punterà al loro rafforzamento e qualificazione, associando a strumenti di finanziamento per gli aiuti alle imprese in materia di ricerca e innovazione anche specifiche attività di servizio alle imprese, puntando nel contempo alla riduzione dei tempi di attuazione dei progetti coerentemente con la tempistica delle imprese.

Sarà data priorità a progetti di ricerca fondamentale e in ogni caso alle "attività di R&S svolte in maniera indipendente in vista di maggiori conoscenze e di una migliore comprensione, inclusa la R&S in collaborazione" (come recita la Disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione), sia con approccio "bottom up", ossia su iniziativa dei ricercatori, che "top down", ossia nei settori definiti dal Piano come strategici per la Sardegna, in base alle potenzialità di eccellenza e alle possibili ricadute nel tessuto produttivo locale, favorendo la qualità e la selettività degli interventi secondo criteri standard internazionali, anche attraverso iniziative per facilitare la partecipazione a Horizon 2020 (assistenza tecnica per la preparazione dei progetti, facilitazione dei partenariati, *technology forecasting*, ...). Per questa tipologia di azioni potranno essere utilizzate le risorse della L.R. 7/2007, nonché, per lo sviluppo del capitale umano, le risorse FSE.

### **Valorizzazione della domanda di ricerca**

Anche le azioni lato domanda seguiranno i due approcci “top down” e “bottom up”. L’approccio “top down” riguarda le attività da definire attraverso la citata analisi SWOT, che nella precedente Strategia regionale per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (POR 2000-2006) venivano individuate in tali ambiti:

- Informatica e telecomunicazioni;
- Biotecnologie “bianche” (industria), “verdi” (agricoltura) e “rosse” (medicina, veterinaria e industria farmaceutica).
- Sostenibilità ambientale ed energia.
- Settori tradizionali (sughero, lapidei ed inerti, agro-alimentare, chimica)
- Innovazione tecnologica nel settore dei beni e dell’industria culturale

Con particolare attenzione verranno incoraggiati e valorizzati i territori, sia nell’ottica delle comunità intelligenti previste del Decreto Sviluppo, sia come “Ecosistemi startup” descritti nel rapporto della task Force sulle startup del Ministero dello Sviluppo Economico, facendo emergere le dinamiche esistenti come ad es. quella in campo ICT nell’area cagliaritano.

### **Il piano di intervento sulle risorse umane**

Il bilancio delle politiche dell’istruzione in Sardegna, come si è visto nella parte precedente, richiede ulteriori miglioramenti su un doppio fronte, quello della efficacia rilevabile degli interventi locali e quello dei confronti nazionali e internazionali: fatti che inducono a considerare la opportunità di un *piano di intervento sulle risorse umane*, tale da imprimere la necessaria sistematicità alle azioni e fornire quelle credenziali metodologiche (chiarificazione degli obiettivi, valutabilità, esplicitazione delle risorse organizzative e delle catene di responsabilità) cronicamente assenti. Il piano disciplinerà:

- un sistema informativo longitudinale, integrato con il livello nazionale, in grado di seguire i percorsi individuali di studio e l’andamento degli istituti in Sardegna.
- un sistema regionale delle competenze, per la migliore cognizione, orientamento e incentivazione delle competenze anche rispetto ai deficit di offerta riscontrabili rispetto alla domanda del mercato del lavoro;
- il potenziamento di percorsi integrati fra istruzione, formazione e lavoro;
- una politica di sostegno degli studenti a favore di categorie e fasce sociali deboli e contro la dispersione scolastica;
- le sistematiche misurazioni di efficienza ed efficacia dell’offerta di istruzione e formazione, con la classificazione degli istituti in base ai risultati tenuto conto delle disparità di partenza e dei fattori di svantaggio locali.

Il piano straordinario per le risorse umane potrà avvalersi di una organizzazione dedicata anche a seguito di integrazioni o affiancamenti delle strutture regionali.

## **Il piano energetico regionale ambientale**

La crescita sostenibile è tra le priorità della strategia Europa 2020, per la costruzione di un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse, competitiva e appunto sostenibile al fine di sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese le tecnologie verdi per favorire basse emissioni di carbonio evitando il degrado ambientale.

Gli obiettivi che l'UE ha stabilito per il 2020 sul settore dell'energia sono:

- consumi di fonti primarie ridotti del 20% rispetto alle previsioni tendenziali, mediante miglioramento dell'efficienza energetica;
- emissioni di gas climalteranti ridotte del 20%, (protocollo di Kyoto e ETS, *Emission Trading Scheme*);
- aumento al 20% della quota di fonti rinnovabili nella copertura dei consumi finali (usi elettrici, termici e per il trasporto).

Il sistema energetico regionale è caratterizzato da una parziale dipendenza dalle risorse esterne, soprattutto di fonti primarie fossili e particolarmente di prodotti petroliferi. Riguardo la fonte primaria carbone, pur registrando una rilevante quota d'importazione per la generazione di energia elettrica nei poli di Fiumesanto e Portovesme, la Regione dispone del bacino carbonifero del Sulcis: una risorsa da valorizzare con soluzioni impiantistiche all'avanguardia in campo termoelettrico. Si registra nell'isola l'assenza perdurante della fonte primaria di gas metano, a causa del ritardo nella realizzazione dell'infrastruttura d'approvvigionamento del GALSI.

La Sardegna ha tuttavia raggiunto un parziale grado di autonomia energetica nel comparto elettrico grazie alla diffusione dell'energia rinnovabile, primariamente il solare, l'eolico e l'idroelettrico, a cui si stanno affiancando quote crescenti di produzione da biomasse e rifiuti. Con l'attuale parco di generazione elettrica da fonte rinnovabile l'isola riuscirà in breve tempo a coprire fino al 30 % della produzione di energia elettrica annuale.

A fronte dell'aumento di capacità di generazione di energia elettrica con una forte differenziazione dell'offerta di energia, si è registrato un ulteriore fattore positivo con l'entrata in funzione del SAPEI, con la potenzialità completa di 1000 MW di collegamento con la Penisola. Tale evento ha permesso di aprire, se pur parzialmente, il mercato elettrico isolano al resto dell'Italia.

Nel più ampio scenario europeo e nazionale, che persegue gli obiettivi di assicurare stabilità e sicurezza della rete, adeguare il sistema energetico, diversificare le fonti energetiche, diminuire la dipendenza dai prodotti petroliferi e garantire la compatibilità

del sistema energetico con la salvaguardia ambientale, la politica energetica della Regione Sardegna si fonda essenzialmente su tre punti:

**1. Aumentare l'autonomia energetica** attraverso la diversificazione delle fonti energetiche, anche promuovendo la generazione diffusa e l'implementazione delle reti di distribuzione.

**2. Aumentare l'efficienza del sistema energetico** nei macrosettori elettrico e termico attraverso azioni di risparmio energetico ed efficienza, e nel settore dei trasporti con la diffusione della mobilità elettrica e la riduzione del trasporto privato a favore di quello pubblico.

**3. Aumentare i benefici locali** favorendo l'uso sostenibile per l'ambiente delle risorse energetiche locali, la diffusione degli impianti integrati e ibridi e prevedendo azioni di ricerca e innovazione, con l'obiettivo ulteriore di ridurre i costi energetici.

A tale proposito la Regione, secondo quanto previsto dalla delibera della GR n. 10/3 del 12 marzo 2010 e in armonia gli indirizzi della delibera n. 31/43 del 2011, ha attivato il processo di redazione del Piano energetico Regionale Ambientale, che stabilirà le linee di programmazione e indirizzo della politica energetica ambientale per i soggetti pubblici e privati. Il Piano rafforzerà il quadro normativo e regolamentare per evitare speculazioni e assicurare ricadute positive sul territorio regionale. Inoltre contribuirà alla riqualificazione del sistema energetico regionale con un nuovo bilancio energetico alla luce degli scenari all'anno 2020, individuando un set di azioni idonee al conseguimento degli obiettivi.

Il piano energetico regionale ambientale in fase di redazione deve essere inteso come un piano generale aggiornabile e integrabile con piani e progetti finalizzati al raggiungimento di alcuni specifici obiettivi, tra cui in particolare:

- *Burden Sharing*. Il raggiungimento della quota prevista di produzione di energia da fonti rinnovabili, ovvero il cd "Burden sharing", che definisce la ripartizione regionale della quota minima di incremento dell'energia prodotta con fonti rinnovabili, in vista degli obiettivi europei prefissati per il 2020. Per la Regione Sardegna è stato previsto l'obbligo del raggiungimento del 17.8 % della quota nazionale di produzione di energia rinnovabile. Il Piano d'azione regionale per le energie rinnovabili in Sardegna è stato approvato con deliberazione della giunta Regionale n.12/21 del 20 marzo 2012, recependo le indicazioni nazionali contenute nella direttiva comunitaria di incremento delle quote di produzione di energia elettrica e termica da rinnovabile. La diversificazione delle fonti energetiche al fine di ottenere un mix energetico equilibrato tra le diverse fonti rinnovabili prevede iniziative nel solare, eolico, biomassa, comparto termico e trasporti che con la redazione del nuovo Piano dovranno essere aggiornate in base al mutato scenario regionale e nazionale (decreti incentivi elettrico e termico).

Come sopra evidenziato il piano sarà integrabile con alcuni piani stralcio tra cui:

- Piano delle biomasse. Le specificità di tali fonti energetiche impongono l'adozione di piano che determini le potenzialità regionali e gli scenari di sviluppo, attualmente in fase di redazione.
- Piano dell'Efficienza energetica. L'efficienza è intesa come il passaggio a un'economia più efficiente sotto il profilo energetico perchè accelera la diffusione di soluzioni tecnologiche innovative e migliora la competitività dell'industria del territorio, rilanciando la crescita economica e la creazione di posti di lavoro di qualità elevata in diversi settori ad essa connessi. Considerata tale importanza si è ritenuto necessario prevedere un approfondimento della materia con un piano d'azione specifico.

Con riguardo alla efficienza energetica in particolare con il recepimento regionale della Direttiva 2012/27/CE, il Piano d'azione dovrà prevedere specifiche misure per:

- Efficienza negli edifici di nuova costruzione con recepimento delle norme europee sugli edifici ad energia quasi zero, utilizzo dei principi di edilizia sostenibile con l'utilizzo di materiali a filiera corta;
- Miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici e privati esistenti per i quali particolare importanza riveste il ruolo esemplare dell'efficientamento di quelli pubblici ;
- Attuazione di un sistema di certificazione regionale degli edifici conforme all'articolo 11 della direttiva 2010/31/UE, supportato da un sistema informativo e da un sistema di accertamento e controllo;
- Attuazione di politiche e strategie tese ad incoraggiare processi virtuosi di efficientamento dei sistemi produttivi soprattutto mediante audit e monitoraggi delle prestazioni energetiche che ne stabiliscano le migliori soluzioni tecnologiche;
- Incoraggiare l'uso di strumenti finanziari al fine di implementare gli investimenti nelle misure di miglioramento dell'efficienza energetica massimizzandone i vantaggi;
- L'efficienza dell'illuminazione pubblica, per la quale la Regione ha da tempo messo in atto interventi sulla base di una regolamentazione specifica;
- Continuare a sviluppare il mercato de servizi energetici per garantire la disponibilità di domanda e offerta dei servizi energetici di sistemi l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici,;
- Animazione territoriale e formazione professionale volta a facilitare e agevolare economicamente partnership tra imprenditori per migliorare la conoscenza, lo scambio di migliori pratiche ed orientamenti e la costruzione di reti e la definizione di servizi comuni quali ad es. le aree ecologicamente attrezzate.

Il Sistema di scambio di quote emissione dell'UE (*European Union Emissions Trading Scheme* - EU ETS istituito dalla Direttiva 2003/87/CE) è la principale misura dell'Unione Europea in attuazione del Protocollo di Kyoto per ridurre le emissioni di gas a effetto serra nei settori industriali a maggior impatto sui cambiamenti climatici. Ogni impianto

autorizzato deve compensare annualmente le proprie emissioni con quote (equivalenti a 1 tonnellata di CO<sub>2</sub>eq) che possono essere comprate e vendute. Al riguardo, dovrà essere implementato un sistema regionale di valutazione dell'impatto di eventuali danni ambientali in caso di mancata compensazione delle quote.

Sardegna CO<sub>2</sub>.0. Sardegna CO<sub>2</sub>.0 è un programma che prevede azioni di breve, medio e lungo periodo destinate a ridurre il bilancio delle emissioni di CO<sub>2</sub> nel territorio isolano, avviando contestualmente una riconversione dei processi produttivi e imprenditoriali verso la *green economy*, perseguendo ricadute occupazionali. Il primo atto del programma è costituito dal progetto "Smart City – Comuni in classe A", inserito nella Linea di Attività 3.1.2b del POR Fesr 2007-13 – Asse III Energia. Le risorse finanziarie ammontano a 39,1 milioni di euro, di cui 35 milioni conferiti al fondo di partecipazione Jessica per il finanziamento di progetti di efficientamento energetico/energie rinnovabili e 4,1 milioni per azioni di accompagnamento a favore dei Comuni che rientrano nell'ambito delle Comunità Pioniere selezionate col progetto Smart City - Comuni in Classe A; in questo ambito sono stati presentati 21 Piani di Azione per l'Energia Sostenibile che dovranno essere approvati entro maggio 2013. Contemporaneamente è stata attivata una selezione diretta alla verifica della coerenza dei progetti di efficientamento e risparmio energetico ricompresi nei Piani di azione per l'energia sostenibile o altri strumenti di pianificazione integrata per lo sviluppo urbano sostenibile con i requisiti previsti dal Programma operativo regionale del Fondo europeo di sviluppo regionale (POR FESR). I progetti la cui verifica risulterà positiva potranno essere presentati al Fondo di sviluppo urbano per la valutazione economico-finanziaria necessaria per ottenere i finanziamenti diretti all'efficientamento energetico e alle energie rinnovabili.

**Progetto integrato CCS Sulcis**, da realizzarsi previa gara internazionale con una concessione comprendente la gestione della miniera di carbone del Sulcis e la realizzazione di una centrale termoelettrica con impianti di cattura e confinamento dell'anidride carbonica, il cui termine è stato prorogato al 31.12.2012. Il progetto prevede lo sviluppo delle tecnologie di cattura e di confinamento dell'anidride carbonica emessa dalla miniera di carbone, in linea con quanto indicato dalla Commissione Europea, e si fonda sui seguenti punti di forza: la capacità di stoccaggio all'interno del Giacimento Carbonifero; l'applicazione di tecnologie ad alta trasferibilità industriale replicabili in altre aree del pianeta; la possibilità di costituire il polo tecnologico di ricerca di dimensione europea nel Sulcis; le ricadute occupazionali sia in fase di costruzione della centrale che a regime (miniera, centrale e centro ricerca sistema CCS).

Il Progetto è stato ridimensionato a seguito della richiesta del Governo in ordine ad una riduzione della taglia rispetto a quella inizialmente prevista, al fine di contenere i costi da ricondurre al prelievo parafiscale. Nel corso del 2012 sono state formalizzate due procedure comunitarie di indagine formale su presunti aiuti di stato sia su Carbosulcis che sul Progetto CCS. La Regione insieme al Governo sta definendo sia la linea difensiva sugli aiuti di stato che i chiarimenti al Progetto CCs richiesti dall'U.E.

**Gasdotto Algeria-Italia via Sardegna-GALSI.** Il progetto prevede la realizzazione da parte della Società Galsi SpA di un gasdotto con capacità di 8 miliardi di metri cubi di gas, che collegherà l'Algeria alla Sardegna e alla Toscana attraverso un percorso lungo quasi 900 km, di cui circa 600 in mare. Il Gasdotto attraversa il territorio regionale per circa 272 km, e con i suoi 2885 metri di profondità massima nel tratto in mare tra Algeria e Sardegna sarà il gasdotto più profondo mai realizzato. È attesa per il maggio 2013 la decisione delle Società partecipanti al GALSI in ordine al proseguo per la realizzazione del metanodotto.

## Lo sviluppo locale

La promozione dello sviluppo locale prevista dal PRS 2010-2014 anticipa e sperimenta gli strumenti della nuova politica di coesione e si proietta nella nuova programmazione 2014-2020, con la dimensione territoriale e partecipata delle azioni per la coesione e di contrasto alla crisi, con l'integrazione degli strumenti e la concentrazione delle risorse.

Nel PRS l'approccio *mainstream* allo sviluppo locale è perseguito in un'ottica di programmazione unitaria territoriale, interconnettendo i diversi strumenti di programmazione disponibili a livello comunitario, nazionale e regionale mediante processi partecipativi che danno origine ai progetti di sviluppo locale attraverso accordi di programma. Sono privilegiati investimenti in infrastrutture e servizi per la creazione, sviluppo e consolidamento di imprese, per le azioni di qualificazione e riqualificazione del capitale umano e l'utilizzo sinergico di tutti gli strumenti di agevolazione. L'obiettivo è anche quello di interrompere gli effetti negativi della crisi, con azioni di contrasto in un'ottica di incremento della competitività e coesione territoriale.

Gli strumenti in fase di attuazione consentono una più efficace e valutabile operatività, con priorità per le aree di crisi e i territori svantaggiati (Progetti di Filiera e Sviluppo Locale; art. 5 comma 1 L.R. 5/2009 di cui al Fondo regionale per sviluppo e la competitività), ma riguardano anche gli ambiti urbani (JESSICA – Fondi di Sviluppo Urbano: FSU Riqualificazione Urbana e FSU Energia). La regia di tale processo è in capo all'Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito ed Assetto del Territorio e, in particolare, al Centro regionale di Programmazione (CRP), che in raccordo con gli Assessorati coordina la programmazione regionale e la predisposizione dei principali documenti e strumenti operativi di programmazione.

È stato costruito un sistema di *governance* regionale multilivello, nel quale la Regione rappresenta il centro in grado di fornire competenze elevate, attraverso il rafforzamento delle reti partenariali, fornendo un'adeguata assistenza tecnica ai diversi sistemi locali, imprenditoriali ed istituzionali, dedicando delle risorse umane specializzate anche con il ricorso alle agenzie in house per l'animazione territoriale, al fine di individuare fabbisogni di innovazione, servizi finanziari e possibili processi di internazionalizzazione.

*I Progetti di Filiera e Sviluppo Locale (PFSL)* operano come strumenti di governo nell'ambito dei processi di sviluppo in aree di crisi o territori svantaggiati e su filiere

produttive individuate dalla Giunta regionale. La L.R. 3/2009 al comma 37 introduce la possibilità di coordinare le diverse fonti finanziarie e di adottare strumenti amministrativi integrati per la gestione degli incentivi, favorendo la concentrazione territoriale delle risorse con Accordi di Programma. La norma stabilisce inoltre che, nell'attuazione degli strumenti di agevolazione, una parte delle risorse programmate può essere destinata al finanziamento delle iniziative produttive negli ambiti territoriali interessati da situazioni di crisi (Portovesme, Ottana, Tossilo, Siniscola, Pratosardo, Porto Torres, Oristano e La Maddalena).

L'attuazione dei Progetti di Filiera e Sviluppo Locale prevede il supporto degli Enti locali interessati, dei Consorzi industriali, delle Agenzie della Regione, delle Autonomie funzionali, con il coinvolgimento delle parti economico sociali, degli Organismi di ricerca, delle Università e degli Istituti di istruzione superiore. L'accesso alla procedura avviene attraverso una manifestazione di Interesse con cui sono individuati il fabbisogno formativo o di investimento, espressi sia da persone che da imprese, al fine di selezionare la linea di intervento adeguata tra quelle possibili:

politiche attive del lavoro e orientamento all'impresa;

sostegno al potenziamento e creazione di Micro e Piccole imprese;

sostegno alla realizzazione di Piani di Sviluppo Aziendali delle Imprese Prioritarie;

adeguamento infrastrutturale, servizi pubblici e privati nonché azioni di contesto connesse allo sviluppo delle aree produttive o finalizzate a ridurre o eliminare diseconomie di localizzazione.

I Progetti di Filiera e Sviluppo Locale costituiscono anche modalità attuativa degli interventi previsti dall'art. 5 (Interventi per lo sviluppo delle attività produttive), commi da 1 a 5, della L.R. n. 5/2009. In tale contesto normativo si inserisce il Progetto Pilota di Sviluppo Locale per l'Area svantaggiata della Marmilla (Accordo di Programma del settembre 2011), con interventi di sostegno alle imprese, valorizzazione del capitale umano, piccole infrastrutture funzionali.

Al fine di garantire il più elevato livello di integrazione tra le diverse procedure avviate dall'Amministrazione regionale, dovrà essere assicurata priorità per le operazioni inserite o richiamate dagli accordi di programma, o una riserva di fondi negli strumenti di agevolazione a bando (come i Pacchetti Integrati di Agevolazione). Pertanto l'inserimento o il richiamo dell'intervento come prioritario nell'Accordo di Programma rappresenta atto di indirizzo per l'istruttoria in capo ai Soggetti Attuatori degli specifici interventi. L'accordo potrà prevedere apposite premialità o riserva di fondi sui bandi regionali per le imprese insediate o che hanno intenzione di insediarsi nell'area di crisi o territorio svantaggiato.

#### **Stato di attuazione dei PFSL**

Tra le Aree di Crisi individuate dalle norme sopra richiamate, quella di Tossilo è stata selezionata per testare lo strumento PFSL definendo l'area "pilota". L'Accordo di



programma è stato sottoscritto nel settembre 2010: il programma di interventi prevede l'integrazione di diverse fonti finanziarie per un ammontare di risorse pari a oltre 72 milioni di euro. Il piano ha consentito di: individuare iniziative imprenditoriali e modelli di riferimento e traino per gli operatori economici; selezionare interventi idonei a ottimizzare i processi produttivi e organizzativi del sistema imprenditoriale locale; attivare processi di autoimpiego e creazione di occasioni di occupazione dei residenti dell'area, anche attraverso percorsi di miglioramento del capitale umano.

Attraverso il lavoro dei tavoli istituzionali, tecnici e allargati, nelle Aree di Crisi di Porto Torres, La Maddalena e Pratosardo, Ottana e Siniscola e il Territorio Svantaggiato della Marmilla, è stata completata l'analisi territoriale preliminare, condividendo il programma di interventi e le priorità per la selezione delle proposte. La Giunta Regionale con Deliberazione n. 33/42 del 31 luglio 2012 ha poi approvato i Progetti di Sviluppo Locale (PSL) per le aree di crisi di Porto Torres, La Maddalena e Sardegna Centrale (Siniscola, Pratosardo e Ottana e Tossilo) e per il territorio svantaggiato della Marmilla.

La strategia del *Progetto di Sviluppo Locale (PSL) per l'area di crisi di Porto Torres* prevede l'accompagnamento di imprese e persone nel processo di riconversione dalla chimica tradizionale alla chimica verde, supportando lo sviluppo di nuove produzioni e servizi innovativi, favorendo la ricerca e la crescita delle competenze professionali e contestualmente sostenendo l'efficientamento energetico, il potenziamento dell'economia del mare, dell'agroalimentare e dell'offerta turistica, anche rigenerando e integrando gli spazi urbani. Gli ambiti di intervento prioritari, entro i quali imprese e persone potranno presentare le Manifestazioni di interesse, sono l'industria della "Chimica Verde" e dell'energia e il turismo ambientale e culturale.

Il PSL per *l'area di crisi di La Maddalena*, prevede lo sviluppo di un'offerta turistica integrata che valorizzi la vocazione nautica dell'Isola parco. Ambiti di intervento prioritari sono il turismo e la cantieristica navale.

Il PSL per la *Sardegna Centrale* (aree di crisi di Siniscola, Pratosardo e Ottana e allargamento a Tossilo), prevede una nuova destinazione turistica "identitaria" basata sulla cultura, le produzioni tradizionali e l'ambiente. Gli ambiti di intervento prioritari sono il turismo culturale e ambientale, le produzioni enogastronomiche e artigianali di qualità, l'agroalimentare, il manifatturiero.

La complessità del *Progetto pilota per l'area svantaggiata della Marmilla* viene affrontata con l'interazione tra due strumenti di programmazione, l'art. 5 di cui alla L.R. n. 5/2009 e i PFSL di cui alla L.R. n. 3/2009, con alcune differenze rispetto ai PSL per le Aree di crisi: non viene definito un vero e proprio programma di interventi, bensì gli indirizzi per la sua predisposizione. Pertanto il PSL pur indicando ambiti di intervento, obiettivi e indirizzi, rinvia alla fase di animazione territoriale la definizione del programma di interventi vero e proprio. Gli obiettivi prevedono una migliore attrattività del territorio, attraverso: l'efficienza della P.A. nei servizi ai cittadini e alle imprese, un'offerta turistica integrata che metta a sistema il patrimonio ambientale e culturale e consenta la valorizzazione delle produzioni agroalimentari e artigianali, la riqualificazione del settore edile sfruttando le

competenze ed i materiali tipici locali, l'efficiamento energetico con le fonti rinnovabili.

I PSL si integrano, attraverso un percorso partecipativo partenariale, con i contenuti e le risorse finanziarie di altri strumenti quali quelli dell'approccio Leader dei Gruppi di Azione Locale (GAL) fino alla Pianificazione Strategica. In particolare la Pianificazione Strategica e i Piani di Sviluppo Urbani (PISU) saranno punto di riferimento per l'attivazione di servizi e/o realizzazione di opere per il miglioramento della qualità urbana ed ambientale.

### **Il Piano Sulcis**

Il "Piano straordinario per il Sulcis" (Piano Sulcis), approvato dalla Giunta Regionale con Delibera del 31 luglio 2012 n. 33/45, si fonda sul presupposto di una conferma della valenza strategica del polo miner-metallurgico di Portovesme, ma nel contempo si propone di tracciare una nuova strategia di sviluppo a partire dalla messa a sistema di una serie di iniziative, di natura infrastrutturale e produttiva, già avviate e/o programmate per il territorio del Sulcis-iglesiente, per poi prefigurare una serie di ulteriori nuovi interventi, coerenti ed integrati con quelli in corso, funzionali al raggiungimento delle medesime finalità della nuova strategia.

Nel Piano Sulcis sono stati individuati sette macro-ambiti di intervento: Salvaguardia e rilancio del polo industriale esistente; Progetto integrato miniera-centrale-stoccaggio della CO2 denominato "CCS Sulcis"; Metanizzazione e progetto Galsi; Bonifiche aree minerarie dismesse; Infrastrutture per lo sviluppo locale; Progetti integrati di sviluppo locale; Governance del piano.

Il 13 novembre 2012 è stato stipulato un Protocollo di Intesa tra Regione Autonoma della Sardegna, Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero per la Coesione territoriale, Provincia di Carbonia Iglesias e i Comuni della Provincia di Carbonia Iglesias, al fine della definizione di obiettivi e condizioni generali di sviluppo nel "Sulcis".

Nel Protocollo è definita una articolata progettualità con risorse finanziarie dedicate per circa 450 milioni di euro. In particolare la copertura finanziaria ai nuovi interventi prioritari previsti nel Piano Sulcis è garantita mediante la rimodulazione delle risorse non programmate del PAR FAS 2007-2013, per un importo complessivo pari a euro 127.700.000, ripartiti con riferimento agli attuali assi strategici dello stesso PAR FAS 2007-2013.

Con la Deliberazione n. 7/15 del 5.2.2013 la Giunta Regionale ha definito gli interventi infrastrutturali ritenuti "invarianti", per i quali la copertura finanziaria pari ad Euro 38 Milioni (Portualità Portovesme 7,000, Area franca doganale Portovesme 1,000, Viabilità stradale 30,000) è stata individuata a valere su una quota delle risorse programmaticamente deliberate con la Delibera CIPE n. 93/2012. A questi si aggiungono gli Interventi invarianti in corso di istruttoria, per un importo complessivo di Euro 34 Milioni (Sistema portuale turistico Sulcis 19,000, Infrastrutture Porto Sant'Antioco 15,000). Sulle risorse residue il Protocollo prevede di avviare un confronto aperto a livello nazionale e

internazionale, per sollecitare e raccogliere idee originali che partecipino, in equilibrio con il territorio e con la progettualità locale in corso di realizzazione, alla costruzione del "Progetto Strategico Sulcis".

Nell'ambito delle azioni previste dal Protocollo di Intesa, INVITALIA ha provveduto a bandire il Concorso internazionale di idee "Un'idea per lo sviluppo sostenibile del Sulcis". Il Concorso ha l'obiettivo di stimolare il "mercato" locale, nazionale e internazionale delle idee per valorizzare il "luogo" Sulcis Iglesiente e di raccogliere idee per lo sviluppo utili alla costruzione del «Progetto Strategico per il Sulcis».

#### **Stato di attuazione dell'art. 5, comma 1 della L.R. 5/2009**

Rispetto alla fase di programmazione avviata nel 2010, e in aggiornamento a quanto riportato dal DAPEF 2012 sui primi accordi di programma approvati e sottoscritti, si registrano i seguenti sviluppi:

- gennaio 2012, Accordo di Programma CRP 15, "Interventi finalizzati alla valorizzazione e al completamento di opere infrastrutturali a servizio delle attività produttive, del turismo e della cultura nel Comune di Sassari". Previsti interventi per la rigenerazione urbana, la mobilità, la coesione sociale.
- aprile 2012, Accordo di Programma progetto CRP 19, "Portualità turistica regionale", con interventi sulla portualità turistica regionale in diversi Comuni costieri (Alghero, Baunei, Calasetta, Castelsardo, Orosei, Portoscuso, Teulada, Villaputzu e Villasimius).
- luglio 2012, Accordo di Programma CRP 4, "Progetto di completamento della circonvallazione di Alghero da collegare a sud della città con le direttrici per Bosa (SP 105) e per Villanova Monteleone (SS 292) e a nord con il nuovo ospedale in regione "Taulera" - 2° Stralcio". L'Accordo consente al Comune di Alghero di fare un salto di qualità nei collegamenti con le attività industriali e artigianali favorendo lo sviluppo dei flussi turistici e migliorando il collegamento con l'aeroporto di Fertilia.
- luglio 2012, Accordo di Programma CRP "Natural'Mente: interventi per la valorizzazione delle aree naturalistiche e percorsi per l'accessibilità al borgo medioevale nel comune di Castelsardo".

Prossimo alla sottoscrizione dell'Accordo di programma è il progetto CRP 5, "Valorizzazione e tutela del compendio Molentargius, Saline, Litorali", che prevede l'integrazione di diverse fonti finanziarie tra cui LIFE+ Nature & Biodiversity 2010 - Environmental Management and Conservation in Mediterranean salt works and coastal lagoons.

#### **L'iniziativa "JESSICA"**

La Regione Sardegna, mediante l'azione dell'Autorità di Gestione del PO FESR 2007-2013, ha avviato l'iniziativa JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas), sviluppata congiuntamente dalla Commissione Europea e dalla Banca Europea

degli Investimenti (BEI), in collaborazione con la Banca di Sviluppo del Consiglio d'Europa (CEB), al fine di promuovere gli investimenti sostenibili, la crescita e l'occupazione nelle aree urbane. Le molteplici dimensioni – ambientale, economica, sociale e culturale – della vita urbana sono intrecciate tra loro, pertanto uno sviluppo urbano positivo può essere conseguito solo mediante un approccio integrato ai temi dell'istruzione, dello sviluppo economico, dell'inclusione sociale e della protezione ambientale. In questa direzione ha deciso di muoversi la RAS con lo strumento JESSICA, nell'ambito delle azioni e delle risorse destinate dal PO FESR Sardegna 2007-2013 per l'attuazione delle linee di intervento previste dall'Asse V Sviluppo Urbano e dall'Asse III Energia.

JESSICA investe in Fondi di Sviluppo Urbano (FSU), che a loro volta selezionano e finanziano progetti urbani di riqualificazione e sviluppo sostenibile e/o progetti di efficientamento/risparmio energetico. I progetti economicamente validi e finanziariamente sostenibili vengono finanziati tramite prestiti o capitale di rischio, così che gli investimenti abbiano un ritorno economico (dividendi, *capital gain*, interessi) col quale si possa in seguito finanziare nuovi progetti. La Regione Sarda e la BEI nel luglio 2011 hanno sottoscritto un Accordo di finanziamento per l'istituzione del Fondo di partecipazione JESSICA Sardegna. Il processo di selezione dei FSU dedicati agli investimenti in progetti urbani si è concluso nel luglio 2012. Sono stati selezionati due FSU, uno per la Riqualificazione Urbana che sarà gestito dal Banco di Sardegna SpA e SINLOC, l'altro per l'Energia che sarà gestito da Fondo Sardegna Energia S.r.l. controllato da Equiter S.p.A. Dall'Asse V Sviluppo Urbano sono state destinate, per l'attivazione del FSU, risorse FESR pari a 33,1 M€, più una quota di cofinanziamento del gestore del FSU Riqualificazione Urbana pari a 99 M€. La stessa dotazione FESR pari a 33,1 M€ proveniente dall'Asse III Energia è stata destinata per il FSU Energia, più la quota di cofinanziamento del gestore del FSU, pari a 66 M€.

Si prevede il finanziamento non a fondo perduto di progetti che prevedono il rimborso del capitale investito. I FSU selezionati possono effettuare investimenti esclusivamente in progetti che siano parte di un PISU, un PAES o di un Piano Integrato e offrano una redditività dell'investimento accettabile in conformità agli standard di mercato. Al fine di conseguire gli obiettivi dei FSU e in modo che i soggetti promotori e attuatori siano stimolati a investire con validi progetti, L'Amministrazione regionale ha messo a disposizione diverse strutture di assistenza tecnica: la SFIRS per le competenze economiche-finanziarie e legali-amministrative; il Bic Sardegna per l'organizzazione delle attività di sensibilizzazione e animazione territoriale; Sardegna Ricerca per la redazione o revisione dei PAES; l'ATI che presta assistenza tecnica per il POR FESR per la redazione/implementazione dei PISU e la valutazione dell'ammissibilità degli interventi.

## **Le precondizioni di efficacia attuativa: organizzazione e valutazione**

Le metodologie di programmazione degli interventi per lo sviluppo e il sistema di regole che in proposito l'UE ha definito, e che la stessa UE aggiorna nel corso delle diverse fasi storiche di intervento dei Fondi strutturali, vincolano la credibilità dei programmi regionali a una serie di precondizioni, la cui verifica preliminare è sempre più frequentemente e tassativamente richiesta per l'avvio degli interventi e l'erogazione delle risorse. I prerequisiti stabiliti vertono principalmente sulla congruità organizzativa e sulla esistenza di un processo compiuto di valutazione dei risultati entro la pubblica amministrazione (Stato, Regione e soggetti attuatori).

Riguardo la congruità organizzativa, la Regione deve dimostrare e certificare:

- il possesso di figure professionali idonee per qualità e quantità alla gestione e attuazione dei progetti;
- l'esistenza e adeguatezza di strutture di controllo per la gestione dei programmi (Autorità di gestione, di controllo, di certificazione della spesa);
- la linearità ed efficienza dei processi decisionali e amministrativi che sottintendono alla progettazione ed esecuzione degli interventi (piste di controllo);
- la funzionalità del sistema di monitoraggio degli interventi e della spesa.

Riguardo la valutazione di efficienza ed efficacia degli interventi, anch'essa precondizione di efficacia e razionalità del processo di programmazione, l'Amministrazione regionale ha recentemente promosso ricerche valutative su diversi temi, dallo sviluppo urbano alle politiche per il lavoro, in parte sopra richiamate. La valutazione dovrà divenire d'ora in poi prassi ordinaria nel processo decisionale di definizione delle politiche pubbliche, sia nella fase ascendente di elaborazione che discendente di ridefinizione delle stesse. Ogni atto programmatico (piano, programma, progetto), normativo (legge, regolamento) dovrà prevedere uno spazio per la valutazione (clausola valutativa) e gli indicatori idonei al riscontro, quale supporto al processo decisionale e quindi per la verifica degli esiti prodotti.

L'impegno da parte dell'Amministrazione regionale sul tema della valutazione delle politiche pubbliche si tradurrà in un *Piano regionale delle valutazioni*, predisposto dal Nucleo regionale di valutazione e verifica degli investimenti pubblici d'intesa con il Centro regionale di programmazione, presso cui il Nucleo opera, e approvato dalla Giunta regionale. Il Piano costituirà nel contempo una cornice di riferimento metodologico e un impegno, sia nei confronti dei soggetti istituzionali cofinanziatori degli interventi (UE, Stato, EELL), sia nei confronti dei cittadini, e prevederà gli strumenti idonei alla più ampia diffusione delle analisi condotte, attraverso un sito tematico sulla valutazione dei programmi e progetti e con occasioni pubbliche di discussione sulla qualità metodologica delle analisi condotte e il possibile impatto sulle politiche.

Le analisi di valutazione previste dal Piano dovranno indicare non solo i risultati conseguiti dagli interventi, ma anche le causalità riscontrabili relative al raggiungimento o al mancato o insufficiente raggiungimento degli obiettivi. Qualora progetti e programmi a seguito di ricerche valutative siano risultati poco efficaci nei diversi settori di intervento (quali la ricerca e innovazione, lo sviluppo di impresa, la dispersione scolastica ecc.), i nuovi programmi e progetti della stessa tipologia dovranno espressamente richiamare le esperienze pregresse e l'esito delle valutazioni condotte indicando le innovazioni introdotte ai fini di una maggiore possibilità di efficacia e impatto.

Anche al fine di favorire le pratiche di analisi e valutazione, le competenze regionali in materia statistica dovranno operare in stretto collegamento funzionale o all'interno delle strutture deputate alla programmazione generale, gestione e monitoraggio degli interventi.

# **Bilancio del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013**

## **IL POR FESR : stato di avanzamento**

### **Criticità e risultati quantitativi**

Il POR FESR 2007-2013, giunto al quinto anno di attuazione, evidenzia sotto il profilo procedurale una fase di avanzamento matura, pur mostrando diverse criticità nelle singole Linee di Attività. Sotto il profilo finanziario (impegni e pagamenti) si registra il raggiungimento dei target di spesa previsti dalle norme comunitarie ma emergono ancora criticità che risentono di cause pregresse, in parte connaturate alle caratteristiche e alle complessità procedurali dell'intervento da finanziare, in parte ad altre variabili quali la dispersione e frammentazione in più linee di attività del programma e, in taluni casi, l'innovatività delle linee di attività programmate e le difficoltà derivanti dal processo di rinnovamento della dirigenza, perseguito anche attraverso nuovi concorsi.

Tali criticità non hanno, comunque prodotto il disimpegno automatico delle risorse da parte della Commissione Europea e quindi la riduzione del finanziamento comunitario, ciò grazie alle azioni messe in atto della Regione che hanno riguardato: il rafforzamento di misure di sorveglianza specifica, la maggiore concentrazione delle risorse su un numero limitato di linee di attività, l'individuazione di strumenti che consentono l'accelerazione della spesa.

Alle motivazioni predette si affiancano alcuni fattori esterni collegati alla crisi economico finanziaria ed agli effetti di una politica di finanza pubblica restrittiva in atto nel Paese. La crisi che ha colpito il sistema produttivo regionale sta determinando una ridotta propensione all'accumulazione da parte delle imprese regionali, in presenza di una minore disponibilità del sistema creditizio a concedere mutui o prestiti per la realizzazione di programmi di investimento. Tale situazione ha comportato una forte riduzione nella domanda di incentivi sulle linee di attività del POR avviate per promuovere innovazione e crescita. La crisi ha inciso anche sulla capacità di spesa da parte degli EE.LL. per tutte quelle linee di attività che supportano lo sviluppo locale, lo sviluppo urbano sostenibile e per quelle relative all'infrastrutturazione del territorio. Il Patto di stabilità inoltre sta condizionando fortemente la possibilità di spendere da parte dei Comuni, impedendo di superare le soglie di spesa fissate a livello regionale. Per superare le difficoltà nel realizzare gli obiettivi di spesa, la Regione ha ritenuto necessario partecipare alla realizzazione del Piano di Azione Coesione, con risorse finanziarie derivanti dalla riprogrammazione del POR FESR. Ciò ha permesso di trasferire quota parte delle risorse derivanti dal cofinanziamento nazionale (pari a circa 340 Meuro) al sostegno di vari progetti di natura infrastrutturale ( Tabella 4)

I dati finanziari riportati nella tabella 1 mostrano lo stato di avanzamento del Programma , confrontato con la dotazione finanziaria che discende dall'ultima proposta di riprogrammazione dell'aprile 2012, attualmente in corso di negoziato ai fini della approvazione comunitaria. Tale riprogrammazione per il trasferimento di risorse sul Piano d'Azione Coesione è stata realizzata con l'innalzamento del cofinanziamento comunitario dal 40% al 50% e una riduzione delle risorse del cofinanziamento nazionale, che vengono liberate per il finanziamento del citato Piano. Gli impegni rappresentano il 55% delle somme stanziare mentre la capacità di spesa si assesta sul 42%.

**Tabella 1 - POR FESR, avanzamento finanziario sulla base della riprogrammazione in corso di approvazione (fonte SMEC al 26.09.2012)**

Assi	Contributo comunitario	Controparte nazionale	Finanziam. Totale	Tasso di Cofinanz.	Impegni	Pagamenti
Asse I- Società dell'informazione	88.868.704	88.868.704	177.737.408	50%	61.595.988,41	39.291.166,39
Asse II - Inclusione, Servizi Sociali, Istruzione e Legalità	13.675.564	41.026.691	54.702.255	25%	52.318.616,36	22.897.395,08
Asse III – Energia	88.924.014	75.750.086	164.674.100	54%	107.278.801,62	61.599.067,50
Asse IV – Ambiente, Attrattività Naturale, Culturale e Turismo	68.464.598	205.393.793	273.858.391	25%	61.149.486,49	43.369.979,16
Asse V – Sviluppo Urbano	88.576.614	108.260.307	196.836.921	45%	138.361.060,66	103.367.491,70
Asse VI – Competitività	323.232.516	134.582.918	457.815.434	70,6%	316.099.855,72	288.896.599,12
Asse VII – Assistenza Tecnica	8.929.755	26.789.266	35.719.021	25%	21.591.268,58	13.666.151,83
Totale	680.671.765	680.671.765	1.361.343.530	50%	758.395.077,84	573.087.850,78

### Analisi qualitativa e risultati conseguiti

I risultati conseguiti dal programma, nell'osservazione degli indicatori di realizzazione e di risultato, evidenziano alcuni ambiti su cui è opportuno rafforzare l'intervento. Va rilevato che nella maggior parte dei casi le operazioni sono state finanziate ma non ancora concluse, e pertanto non sono ancora in grado di determinare i risultati attesi; oppure si tratta di operazioni la cui numerosità è tale da essere ancora poco significativa ai fini del conseguimento dei *target* stabiliti all'avvio del programma. È comunque possibile



sintetizzare alcune considerazioni generali sull'andamento qualitativo della spesa e sui primi risultati conseguiti.

Nell'**Asse I** "Società dell'Informazione" è stato pienamente conseguito il target relativo al "Tasso di interoperabilità tra i sistemi di prenotazione delle aziende sanitarie sul totale dei sistemi di prenotazione", che è suscettibile di aumentare ulteriormente con la conclusione dei numerosi progetti avviati nell'ambito dell'Obiettivo 1.2.1; è stato inoltre centrato il target relativo alla "Popolazione aggiuntiva raggiunta da Banda Larga". Significativa è la performance dell'indicatore di contesto relativo alle "famiglie con accesso a internet via banda larga sul totale delle famiglie", che ha registrato un sensibile incremento rispetto al dato del 2007.

Nell'ambito dell'**Asse II** "Inclusione, Servizi Sociali, Istruzione e Legalità" gli indicatori di contesto registrano un miglioramento nei livelli dell'"indice di legalità" e della "popolazione 10-24 anni con, al più, la licenza media che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla regione di durata superiore ai due anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative". Si registra un parziale conseguimento dell'obiettivo di programma relativo ai "soggetti a rischio devianza reinseriti nel tessuto socio-economico". Ulteriori significative ricadute sono attese dalla conclusione dei progetti avviati per la diffusione della cultura della legalità e il miglioramento delle strutture scolastiche per aumentarne l'attrattività (scuola digitale). Il progetto "Case della salute", che prevede la ristrutturazione o riconversione di strutture sanitarie già operanti sul territorio ma, allo stato, sottoutilizzate, potrà conseguire i *target* programmati operando all'interno del Piano di Azione Coesione.

Nell'**Asse III** "Energia", l'indicatore di contesto "consumo di energia prodotta da fonti rinnovabili" ha raggiunto considerevoli avanzamenti. Si è conseguito qualche apprezzabile risultato sulla "capacità addizionale installata per la produzione di energia da fonti rinnovabili", anche attraverso il sostegno di iniziative imprenditoriali nell'ambito dei Pacchetti Integrati di Agevolazione (PIA) alle imprese. Ulteriori apporti potranno derivare dalla realizzazione delle attività sia nel campo della produzione delle energie rinnovabili (solare termodinamico, idrico, sostegno alle imprese e agli Enti Pubblici), sia nel risparmio energetico; in tale ambito risultano diversi progetti in fase di avanzata realizzazione. Si attende inoltre un sostanziale contributo verso il risparmio energetico dall'attuazione del Progetto *Smart City* all'interno del più ampio Progetto Sardegna CO2.0, finanziato attraverso il Fondo urbano Jessica, che nel 2011 ha mosso i primi passi.

Nell'ambito dell'**Asse IV** "Ambiente, Attrattività Naturale, Culturale e Turismo" gli indicatori di risultato relativi alla raccolta differenziata denotano il conseguimento degli obiettivi di programma. Sono attesi ulteriori avanzamenti con le operazioni avviate per gli interventi di messa in sicurezza e mitigazione del rischio in aree PAI e nei Comuni colpiti dagli eventi alluvionali, e inoltre con l'avvio degli interventi per il miglioramento delle reti di monitoraggio, della qualità dell'aria e delle emissioni, e con la realizzazione delle attività avviate e inserite nel PAR FAS (ora FSC). Un particolare contributo è atteso dall'attuazione degli interventi per la bonifica e la riqualificazione dei siti contaminati, per

i quali è stato già individuato il beneficiario. Il risultato finora conseguito sul sistema di gestione dei rifiuti conseguirà ulteriori progressi con l'attuazione del progetto di adeguamento del termovalorizzatore di Macomer e il completamento degli oltre 180 ecocentri comunali. Gli interventi mirati all'aumento dell'efficienza idrica hanno visto l'avvio di diverse azioni di assetto e riqualificazione funzionale del sistema di trasporto e accumulo. Per la valorizzazione di aree di pregio ambientale sono state avviate 41 operazioni che coinvolgono le amministrazioni comunali interessate dai siti Natura 2000.

Relativamente alle iniziative di promozione turistica e di valorizzazione dei beni culturali sono attesi significativi risultati dalle numerose operazioni avviate, quali il Progetto Strategico generale relativo all'evoluzione del sito tematico Sardegna Turismo da semplice portale web a piattaforma tecnologica integrata in grado di raccogliere informazioni ed erogare servizi, dati, contenuti e tecnologie indispensabili al marketing nel nuovo scenario mondiale. Altre importanti iniziative riguardano gli interventi per l'adeguamento dei luoghi e istituti della cultura, volti al raggiungimento degli standard museali previsti per l'accreditamento, la realizzazione del Museo e dei laboratori dell'identità a Nuoro rivolto a valorizzare l'ex Mulino Guiso Gallisai, patrimonio storico architettonico e culturale dell'intero territorio regionale, e altri importanti progetti legati all'attività di catalogazione dei beni culturali. E' inoltre proseguita la realizzazione di operazioni già avviate nella precedente programmazione 2000-2006 con i PIT con l'obiettivo di conseguire processi di integrazione tra risorse ambientali, culturali e settori economici.

**L'Asse V "Sviluppo urbano"** mostra, in termini di risultati, un significativo incremento dell'"utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto sul totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e studio", tale da prefigurare, a conclusione del progetto, il conseguimento del *target* previsto dal programma. Nel 2011 sono stati avviati diversi interventi volti a ottimizzare la mobilità sostenibile, quali il raccordo ferroviario di Porto Torres, l'elettrificazione della Metro di Cagliari, acquisto di materiale rotabile e il raddoppio di alcune tratte. Nel corso del 2011 è stato dato inoltre avvio alle operazioni di ampliamento del sistema Metro di Sassari e ad altri importanti lavori quali quelli che interesseranno la SS 554, la fermata ferroviaria dell'aeroporto di Elmas, il bacino portuale di Porto Torres e alcuni centri intermodali. Ulteriori risultati sono attesi dagli interventi sui sistemi di controllo del traffico e di integrazione tariffaria. Riguardo al recupero degli spazi pubblici quali aree verdi pubbliche e al patrimonio architettonico, il Fondo di partecipazione Jessica costituito nel 2011 presso la BEI ha dato luogo, nel corso del 2012, alla realizzazione del FSU e del Fondo di efficientamento energetico.

A seguito del percorso di riprogrammazione del POR, (Del. GR 31/11 del 20-7-2011) è stata inoltre evidenziata l'importanza della linea di attività 5.1.1.b – "Servizi innovativi alla persona e adozione di mobilità di trasporto alternative". Con Del. GR 39/1 del 2011 le risorse disponibili per la diffusione della mobilità ciclistica, pedonale e pendolare sono state concentrate in area metropolitana di Cagliari e in area vasta di Sassari. Conseguentemente si è attivato un percorso parternariale che ha condotto alla stipula degli accordi di Programma sia in area metropolitana di Cagliari (€ 5.880.000,00), che in area vasta di Sassari (€ 3.920.000,00), assumendo quali obiettivi primari la costruzione

della rete ciclabile metropolitana, la promozione degli spostamenti pedonali e ciclistici, l'utilizzo dei trasporti pubblici e l'intermodalità bici/auto/bus/treno/metrò.

Sono stati inoltre stipulati i protocolli di intesa con i beneficiari per la realizzazione di progetti pilota di qualità finalizzati al recupero dei centri storici e alla realizzazione di reti di cooperazione in piccoli centri urbani. Infine, nell'ambito dei centri minori, sono state avviate le azioni per la promozione di interventi di valorizzazione ai fini turistici dei sistemi produttivi identitari e tradizionali.

Riguardo all'**Asse VI** "Competitività", gli indicatori di contesto relativi alle "imprese con più di 10 addetti dei settori industria e servizi che dispongono di collegamento a banda larga" fanno registrare dinamiche che mostrano il conseguimento degli obiettivi del Programma. Interessante è l'incremento registrato dall'indicatore relativo all'intensità creditizia. L'esame dei dati sulla propensione ad innovare del sistema delle imprese fa rilevare ancora risultati non significativi, tuttavia va segnalato che nel corso del 2011 sono stati compiuti notevoli sforzi in tale direzione attraverso l'avvio della rete regionale dell'innovazione, con lo scopo di facilitare l'incontro tra il mondo della ricerca e il mondo delle imprese; contestualmente si è dato avvio al sostegno finanziario per la creazione di nuove imprese innovative attraverso la concessione di aiuti in regime de minimis. Al fine di sostenere i processi di crescita e innovazione del sistema delle imprese sono proseguite, nel corso del 2011, le numerose attività quali l'accesso al Fondo di Garanzia e Cogaranzia, l'attività di sostegno alla finanza di impresa (fondo *venture* e *seed capital*), il Fondo per la reindustrializzazione (FRAI), l'attivazione di "Pacchetti Integrati di Agevolazione", il sostegno delle PMI per l'innovazione, la tutela ambientale, organizzativa, commerciale e della sicurezza sui luoghi di lavoro e dei progetti di filiera.

### **Ripartizione della spesa per categorie**

Le risorse programmate sono state utilizzate alla data del 28/12/2012 per gruppi di destinatari secondo le quote sotto indicate:

- il 39,8% delle risorse è stato programmato a favore delle imprese, in misura prevalente nell'ambito dell'Asse VI (circa l'88% del totale dell'Asse) e in misura minore nell'Asse IV (circa il 20% del totale dell'Asse);
- il 32,0% delle risorse programmate è destinato ad iniziative attivate dalla stessa Regione;
- il 14,7% destinato a iniziative gestite dai Comuni;
- il residuo 13,5% è stato assegnato a una pluralità di operatori tra cui le province, gli Enti idrici etc.

Gli interventi del Programma sono stati destinati in prevalenza alle PMI, risultando la presenza delle grandi imprese minimale in termini numerici (n. 7 ammesse, di cui con avanzamento di spesa n. 3, con erogazioni certificate pari a Meuro 4,568). Considerando

la ripartizione delle risorse (costi ammessi e pagamenti erogati) per aree territoriali si può rilevare che:

- la provincia di Cagliari è destinataria di circa il 27% delle risorse;
- la provincia di Sassari assorbe il 13,4%;
- le altre provincie presentano quote di assegnazione variabili da un massimo del 4,5% (provincia di Nuoro) a valori minimali dell'1,3% (Medio Campidano e Ogliastra).

Le iniziative non localizzabili nell'attuale fase di implementazione del Programma assorbono circa il 46%. Va considerato tuttavia che in questo ammontare rientrano le risorse destinate agli strumenti di ingegneria finanziaria, che nella fase attuativa in corso saranno ripartiti su tutto il territorio regionale.

L'articolazione delle risorse per macrocategoria di intervento evidenzia:

- una significativa concentrazione di risorse destinate all'infrastrutturazione (circa il 55%) con quote tra le più elevate per quelle di trasporto (12,8%), quelle sociali (18,4%); un buon livello si riscontra anche per le infrastrutture per attività produttive e ricerca (7,5%); più modeste risultano quelle concernenti le infrastrutture ambientali (4;7%), del settore energetico (5,6%) e delle telecomunicazioni (5,9%);
- un'elevata quota di risorse è assorbita dalla macrocategoria "aiuti alle imprese" (37,2%) nella quale confluiscono le risorse assegnate agli Strumenti di ingegneria finanziaria;
- una quota più modesta viene infine destinata all'acquisizione di beni e servizi e nello specifico ai servizi per la collettività (circa l'8%).

Quanto all'articolazione della spesa per categoria si evidenzia:

- un'elevata concentrazione nelle categorie di spesa classificate tra quelle considerate ai fini della verifica dell'*earmarking* (obiettivi di spesa per categoria); i pagamenti riferiti a dette categorie ammontano, infatti, a circa il 77% della spesa totale (e all'85% se si considerano le sole risorse cofinanziate dal FESR). Complementari a tali quote risultano le risorse erogate per tutte le restanti "categorie non earmarking" (23% per i pagamenti totali e 15% per la sola quota finanziata dalle risorse comunitarie).
- a livello di singole categorie di spesa spicca l'elevata quota erogata per i "servizi di sostegno avanzato per imprese e gruppi di imprese", al cui interno figurano le spese sostenute per la realizzazione degli strumenti di ingegneria finanziaria (50,6%). Significative anche le quote di spesa relative alle categorie "Efficienza dell'energia", "progetti integrati per la rigenerazione urbana", "investimenti nelle imprese per ricerca e innovazione", (pari al 7% per ciascuna di queste); "bonifica di siti industriali", "tutela e conservazione del patrimonio culturale", "tecnologie dell'informazione" (ciascuna di questi pari al 3-4%).

Con riferimento alle attività sviluppate sul territorio regionale per iniziative finalizzate a zone specifiche va ricordata l'azione svolta per le aree di crisi dalle risorse comunitarie. Nell'ambito dell'Asse VI Competitività è prevista l'attivazione di interventi di sviluppo di imprese già esistenti e/o in via di costituzione (Progetti di Filiera e Sviluppo Locale nelle aree di crisi e nei territori svantaggiati – PFSL), in stretta sinergia con quanto previsto dal Programma Regionale di Sviluppo (PRS): sono previste azioni mirate per far fronte alla difficile congiuntura socio - economica internazionale e ai suoi effetti sull'intero sistema sardo, attraverso la razionalizzazione degli strumenti di sostegno alle attività produttive e degli incentivi, introducendo nell'ordinamento regionale forme innovative di ingegneria finanziaria. Questo approccio ha consentito non solo di individuare gli strumenti necessari per promuovere lo sviluppo economico di lungo periodo e favorire la competitività della Sardegna, ma anche di intervenire per fronteggiare gli effetti della persistente crisi economica mondiale.

Il PRS, nell'individuazione degli strumenti in grado di contrastare la crisi e rilanciare lo sviluppo in Sardegna, ha tenuto presente le specificità di ciascun ambito territoriale, tenendo ferma la connessione fra politica del lavoro e cultura d'impresa e la valorizzazione delle risorse umane quale fattore chiave dello sviluppo aziendale.

## **La riprogrammazione del POR FESR**

La riprogrammazione e la rimodulazione del Piano finanziario del POR sono alla base del predetto risultato conseguito in termini di livelli di spesa rendicontabile (impegni pari al 55% delle somme stanziare e spesa pari al 42%). La Regione nel corso degli ultimi anni ha presentato alcune revisioni del Programma, che hanno previsto:

- rimodulazioni finanziarie all'interno di ciascun Asse per superare la frammentazione del Programma in termini di eccessiva articolazione in linee di attività e dispersione di risorse;
- ripartizione delle risorse programmate per concentrare l'azione su quelle linee di attività ritenute più significative per il conseguimento degli obiettivi di programma e su quelle di più celere rendicontazione delle spese;

Le riprogrammazioni approvate con Decisione comunitaria hanno modificato:

- i. i tassi di cofinanziamento comunitario dei vari Assi, incrementando quelli degli Assi che registravano livelli di spesa più rilevanti, per conseguire complessivamente un maggiore livello di spesa necessario al raggiungimento dell' n+2;
- ii. le quote del cofinanziamento comunitario del Piano finanziario del POR FESR per liberare risorse da destinare alla partecipazione della Regione Sardegna al Piano di Azione Coesione - PAC, concordato dal Governo nazionale con la Commissione Europea.

La riprogrammazione del POR FESR a favore del *Piano di Azione Coesione* si colloca nell'ambito della verifica dello stato di avanzamento finanziario dei Programmi comunitari delle regioni del SUD e delle iniziative da intraprendere per l'accelerazione della spesa e del dibattito sulla nuova politica di coesione. Il Piano di Azione Coesione, siglato il 15 novembre 2011 e presentato alla Commissione il 15 dicembre 2011, sostiene: “[...] l'intenzione dell'Italia di concentrare le risorse dei fondi strutturali su istruzione, occupazione, agenda digitale e reti ferroviarie”. Scopo del Piano è quello di rilanciare i programmi in grave ritardo concentrando le risorse su quattro priorità: istruzione, occupazione, agenda digitale e reti ferroviarie.

La riprogrammazione notificata alla Commissione nell'aprile del 2012 allo scopo di aderire al Piano di Azione Coesione ha comportato:

la riduzione del POR FESR 2007-13 dalla dimensione originaria pari a 1.701 ME a una dimensione minore pari a 1.361 ME (pari a 340 ME). La riduzione ha riguardato gli Assi che presentavano maggiori problematiche nel realizzare i *target* di spesa entro il 31 dicembre 2012. Contestuale a tale sono stati l'aumento del tasso di partecipazione dell'UE (dal 40% al 50%) e la riduzione del finanziamento nazionale (che equivale a circa 340 Meuro);

la creazione di un fondo di risorse pari alla riduzione del POR destinato al Piano di Azione Coesione, per iniziative nel territorio regionale in settori quali l'Istruzione, i Servizi di cura, la Società dell'informazione, le Reti stradali e ferroviarie.

Tra i progetti significativi si rilevano:

- Progetti di filiera e sviluppo locale (€ 92.079.000,00). L'intervento denominato “Progetti di Filiera e Sviluppo Locale nelle aree di crisi e nei territori svantaggiati (PFSL, descritto più ampiamente nel paragrafo sullo sviluppo locale)”, inserito nell'asse VI competitività del POR FESR Sardegna 2007-2013, è uno strumento di incentivazione innovativo che, attraverso una procedura di concertazione con gli attori locali, consente di individuare priorità di intervento in un ambito territoriale o su filiere locali definite. La finalità dei PFSL è quella di innescare processi di sviluppo attraverso un approccio integrato, promuovendo la realizzazione di una pluralità di azioni per il contrasto degli effetti prodotti dalla crisi o i condizionamenti dei fattori di svantaggio territoriale oppure agire sui fattori che condizionano il rafforzamento e lo sviluppo di specifiche filiere.
- BUL-GAS (€ 82.975.200,00). Realizzazione di una infrastruttura in fibra ottica per la banda ultra larga con tecnologie di nuova generazione in sinergia con le opere di metanizzazione, che permetterà, da un lato, l'attivazione della Rete Telematica Pubblica - mediante il collegamento in rete delle sedi delle Amministrazioni locali e delle scuole di ogni ordine e grado – dall'altro la connessione di cittadini e imprese che potranno fruire di ulteriori servizi *on line*.
- INNOVA.RE (€ 25.662.941,00). Il progetto segue un modello di cooperazione in rete di soggetti che a diverso titolo sono impegnati nel favorire l'incontro tra domanda e offerta di innovazione nel mondo della ricerca e delle imprese: Sardegna Ricerche, Università di

Cagliari, Università di Sassari e le imprese costituiscono un One stop shop, punto unico di accesso ai servizi di informazione, formazione e consulenza per lo sviluppo d'impresa, partendo dall'aggregazione delle strutture di ricerca presenti sul territorio regionale. I risultati attesi sono riassumibili nella cooperazione in rete tra soggetti; nel contributo all'innalzamento del numero di brevetti, degli addetti alla ricerca e della spesa pubblica e privata in ricerca e sviluppo; nella creazione di imprese innovative.

- Istituzione e potenziamento del Centro di ricerca e conservazione dei beni culturali avente anche funzioni di Scuola di alta formazione con sede a "Li Punti" – Sassari. (€ 5.900.000,00). Il progetto prevede interventi per il restauro di sculture monumentali (sito di Mont'e Prama) e infrastrutture didattiche, di ricerca e conservazione del patrimonio culturale.
- Istituzione e potenziamento del Centro di ricerca e conservazione dei beni culturali avente anche funzioni di Scuola di alta formazione con sede a "Li Punti" – Sassari. (€ 5.900.000,00 ammissibili – 6.500.000,00 PO 2007-2013: totale € 12.400.000,00 ). Il Centro risponde ai principi di tutela, ricerca, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e si propone come modello di sviluppo locale. Il complesso è infatti concepito come luogo dove svolgere molteplici funzioni: laboratori di restauro, documentazione e analisi, archivi e biblioteca specialistica, depositi per i reperti, scuola di Alta Formazione, galleria espositiva. La Scuola nel contempo offrirà ai giovani l'opportunità di acquisire una professionalità di eccellenza e un titolo riconosciuto in Italia e in Europa. Nel progetto è inserita la mostra delle sculture monumentali di Mont'e Prama.
- Sistema per chirurgia robotica (€ 3.180.000,00). Beneficiario: Azienda Ospedaliera "G. Brotzu". L'acquisizione del robot consente di ottimizzare e migliorare gli interventi chirurgici attraverso tecniche di chirurgia mini invasiva nei campi della urologia, della chirurgia generale, della ginecologia, della cardiocirurgia, della chirurgia toracica e, in un immediato futuro, nella chirurgia dei trapianti.

## **Un vincolo e un'opportunità: le condizionalità ex ante della nuova programmazione comunitaria**

### **La proposta di nuova regolamentazione comunitaria 2014-2020**

Nel corso del 2011 la Commissione Europea ha presentato agli Stati membri la proposta di nuova Regolamentazione per la politica regionale di coesione per il periodo 2014-2020, tenuto conto delle proposte del Comitato delle Regioni nonché delle indicazioni derivanti dal negoziato con gli Stati membri. La attuale versione è in larga parte definitiva per quanto concerne gli orientamenti strategici per l'utilizzazione delle risorse per il FESR e per il FSE, nonché per le procedure di programmazione e di selezione degli interventi.

Le maggiori innovazioni rispetto alla programmazione regionale riguardano:

- il miglioramento della capacità delle politiche di fornire "valore aggiunto europeo", con un maggiore approccio strategico della programmazione, priorità tematiche e concentrazione, sviluppo locale di tipo partecipativo, strumenti finanziari;
- il rafforzamento dell'efficacia / efficienza delle politiche, con l'attenzione ai risultati attraverso meccanismi di sorveglianza e valutazione e un maggior ricorso alle "condizionalità";
- la semplificazione dell'esecuzione attraverso modalità di gestione comuni, la riduzione dei costi amministrativi e del rischio di errori.

### **La Regione Sardegna verso il 2014-2020: tra vincoli e opportunità**

Le predette innovazioni della proposta di nuova regolamentazione (RRDC) sono vincoli da rispettare per le Regioni e gli Stati membri, ma al tempo stesso rappresentano delle opportunità da valorizzare nel processo di programmazione 2014-2020.

La Regione Sarda, unitamente ai *partners* che saranno coinvolti in ogni fase di tale processo, intende guardare a tali vincoli (concentrazione tematica e finanziaria; condizionalità ex ante da rispettare in fase di programmazione; strumenti innovativi di gestione delle risorse; etc.) come a delle opportunità nella formulazione del Programma. La Regione ha già predisposto l'iter di definizione del quadro programmatico della politica regionale di coesione 2014-2020 (DGR n. 32/32 del 24.07.2012,) in modo da poter elaborare tempestivamente la documentazione per la Commissione Europea e prendere



atto, entro la fine del 2013, della decisione comunitaria di approvazione del Programma FESR e FSE. In particolare saranno elaborati:

- il POR plurifondo FESR/FSE o alternativamente il POR FESR ed il POR FSE;
- il relativo documento di valutazione ex ante;
- il documento finale del processo di valutazione ambientale strategica, in esecuzione della direttiva 2001/42/CE.

In tale contesto è stato avviato, come previsto dalla regolamentazione comunitaria, un confronto con il partenariato al fine di garantire una partecipazione proattiva dei *partners* istituzionali, economici e sociali.

## **La programmazione strategica unitaria**

Con l'avvio del processo di programmazione 2014-2020 la Regione ha adottato un approccio di programmazione unitaria, che prevede la individuazione di una strategia di sviluppo del sistema socio-economico da perseguire con tutte le risorse che saranno disponibili per il periodo 2014-2020. Ciò in continuità con quanto sperimentato nel periodo 2007-2013 secondo le linee ed indirizzi dettati dal Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QSN) e in rispondenza con quanto previsto dal RRDC che prevede la formulazione dei programmi FESR e FSE in coerenza con l'insieme delle politiche comunitarie (All. 1 del RRDC).

L'unitarietà di azioni da parte del Governo regionale presuppone una struttura gerarchizzata di obiettivi comuni, da perseguire con le fonti finanziarie del periodo 2014-2020: le risorse comunitarie dei fondi strutturali (FESR; FSE), della politica di sviluppo rurale (FEASR), della pesca (FEAMP) e delle altre fonti (Orizzonte 2020; LIFE; ERASMUS; PAC; programmi di cooperazione); delle fonti nazionali nonché delle fonti di bilancio regionale.

## **L'approccio di programmazione strategica incentrato sui risultati da conseguire**

Un ruolo fondamentale nel processo di programmazione sarà attribuito alle attività di verifica/ valutazione della validità degli obiettivi posti a base della strategia di sviluppo che la Regione intende assumere per il periodo 2014-2020. Sarà assegnata particolare attenzione all'adozione di una logica programmatica – ampiamente auspicata nella proposta di regolamentazione comunitaria presentata per il periodo 2014-2020 e già condivisa, a livello regionale, dal partenariato economico e istituzionale - orientata al "risultato". Per il periodo 2014-2020 la Regione Sardegna intende elaborare Programmi operativi incardinati su un sistema di indicatori misurabili, chiari e facilmente rilevabili.

## **La concentrazione tematica delle risorse e le condizionalità ex ante**

La proposta di Regolamento contenente disposizioni comuni dei Fondi individua 11 obiettivi tematici (art. 9). Al fine di migliorare la capacità dei Fondi di contribuire alla realizzazione dei principali obiettivi della strategia Europa 2020, le proposte regolamentari specifiche per fondo (FESR e FSE) stabiliscono criteri di assegnazione delle risorse agli obiettivi tematici pertinenti. Pur non essendo ancora stato approvato il Quadro Finanziario Pluriennale, e quindi, nella incertezza dell'ammontare di risorse e del mantenimento della categoria delle Regioni in fase di transizione, è già noto, ai sensi dei Regolamenti comunitari, che in relazione al FESR il Programma operativo della Regione Sardegna destinerà:

- i. almeno l'80% delle risorse FESR agli obiettivi tematici 1 (R&I), 3 (PMI) e 4 (bassa emissione carbonio), di cui almeno il 20% all'obiettivo tematico 4 [COM(2011)614 definitivo, art. 4];
- ii. almeno il 5% del totale delle risorse FESR ad azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, delegate alle città per essere gestite con investimenti territoriali integrati [COM(2011)614 definitivo, art. 7].

Il Governo italiano ha proposto alla CE che la concentrazione dell'80% delle risorse del POR includa, oltre agli obiettivi tematici 1/3/4, anche l'obiettivo tematico 2 "Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime".

In relazione al FSE, alla luce dei vincoli della Regolamentazione comunitaria, l'80% della dotazione sarà articolato su massimo 4 priorità d'investimento (8/9/10/11) e almeno il 20% delle risorse saranno attribuite all'obiettivo tematico 9 "promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà" [COM(2011)607 definitivo, art. 4].

Per ciascuno degli obiettivi tematici selezionati la Regione Sarda sarà tenuta a garantire il rispetto delle cosiddette condizionalità ex ante, ossia precondizioni essenziali che devono essere soddisfatte prima dell'erogazione dei fondi in relazione alle priorità selezionate per PO (art. 17 del RRDC). Con l'obiettivo di far propri tali vincoli e renderli funzionali all'impostazione di un processo di programmazione efficace la Regione ha in corso di formulazione:

- la strategia di ricerca e innovazione regionale per una specializzazione intelligente in linea con il Programma Nazionale di Riforma (condizionalità ex ante per l'obiettivo tematico 1);
- la specificazione di azioni per l'attuazione dello *Small Business Act* ed il recepimento nell'ordinamento giuridico della direttiva sulla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, nell'ambito di una strategia regionale per il rafforzamento della competitività (condizionalità ex ante per l'obiettivo tematico 3);

- il recepimento nell'ordinamento giuridico interno delle direttive sulla prestazione energetica nell'edilizia; per ridurre le emissioni dei gas ad effetto serra; per l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici; per la promozione della cooperazione (condizionalità ex ante per l'obiettivo tematico 4).

Il rispetto delle condizionalità ex ante (tematiche e generali) consentirà alla Regione di disporre di una base programmatica già assunta e conferirà, quindi, continuità ai processi di programmazione che saranno intrapresi.

### Obiettivi tematici e condizionalità ex ante<sup>3</sup>

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
<p><b>1. Rafforzare la ricerca lo sviluppo tecnologico e l'innovazione (obiettivo R&amp;S) (articolo 9, punto1)</b></p>	<p>1.1. Ricerca e innovazione: esistenza di una strategia di ricerca e di innovazione nazionale o regionale per una specializzazione intelligente, in linea con il programma di riforma nazionale, che esercita un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione ed è conforme alle caratteristiche di sistemi efficaci di ricerca e innovazione ai livelli nazionale e regionale</p>	<p>Disponibilità di una strategia di ricerca e innovazione nazionale o regionale per la specializzazione intelligente che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- si basi sull'analisi SWOT (punti di forza, debolezza, opportunità e minacce) per concentrare le risorse su una serie limitata di priorità di ricerca e innovazione;</li> <li>- definisca misure per stimolare gli investimenti privati in RST;</li> <li>- preveda un sistema di controllo e riesame.</li> </ul> <p>Lo Stato membro ha adottato un quadro che definisce le risorse di bilancio disponibili per la ricerca e l'innovazione;</p> <p>Lo Stato membro ha adottato un piano pluriennale per la programmazione di bilancio e la definizione delle priorità di investimento in rapporto alle priorità UE (Forum strategico europeo sulle infrastrutture di ricerca - ESFRI).</p>
<p><b>2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (obiettivo banda larga) (articolo 9, punto 2)</b></p>	<p>2.1 <i>Crescita digitale</i>: esistenza, all'interno della strategia di innovazione nazionale o regionale per la specializzazione intelligente, di un capitolo dedicato esplicitamente alla crescita digitale, per stimolare la domanda di servizi privati e pubblici accessibili, di buona qualità e interoperabili consentiti dalle TIC e aumentarne la diffusione tra</p>	<p>- La strategia di innovazione nazionale o regionale per la specializzazione intelligente prevede un capitolo dedicato alla crescita digitale, contenente quanto segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- programmazione di bilancio e definizione delle azioni prioritarie mediante l'analisi SWOT in linea con il quadro di valutazione dell'agenda digitale europea;</li> <li>- analisi del sostegno equilibrato a domanda e offerta di tecnologie dell'informazione e delle</li> </ul>

<sup>3</sup> Allegato IV della COM (2012) 496 final (Regolamento recante disposizioni comuni dei Fondi del QSC e disposizioni generali sul FESR, FSE e FC – versione settembre 2012).

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
	cittadini, compresi i gruppi vulnerabili, imprese e pubbliche amministrazioni, anche con iniziative transfrontaliere.	comunicazioni (TIC); - obiettivi misurabili per gli esiti degli interventi in materia di alfabetizzazione digitale, competenze, e-inclusione, e-accessibilità e sanità (e-health), conformi alle pertinenti strategie settoriali nazionali o regionali esistenti; - valutazione della necessità di rafforzare lo sviluppo delle capacità nelle TIC.
	2.2 <i>Infrastruttura di rete di accesso di nuova generazione (NGA)</i> : esistenza di piani nazionali per reti NGA che tengano conto delle azioni regionali al fine di raggiungere gli obiettivi dell'UE di accesso a Internet ad alta velocità, concentrandosi su aree in cui il mercato non fornisce un'infrastruttura aperta ad un costo accessibile e di qualità adeguata in conformità delle norme dell'Unione in materia di concorrenza e di aiuti di Stato, e forniscano servizi accessibili a gruppi vulnerabili.	- Esistenza di un piano nazionale per reti NGA che contenga: - un piano di investimenti in infrastrutture attraverso l'integrazione della domanda e una mappatura di infrastrutture e servizi regolarmente aggiuntata; - modelli di investimento sostenibili che promuovono la concorrenza e offrono accesso a infrastrutture e servizi aperti, accessibili, di qualità e a prova di futuro; - misure per stimolare gli investimenti privati.
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (PMI) (articolo 9, punto 3)	3.1 Azioni specifiche per l'attuazione efficace dello Small Business Act (SBA) e del suo riesame del 23 febbraio 2011, compreso il principio "Pensare anzitutto in piccolo" (Think Small First)	Le azioni specifiche comprendono: - un meccanismo di controllo per garantire l'attuazione dello SBA, compreso un organismo incaricato di coordinare le questioni relative alle PMI ai diversi livelli amministrativi ("rappresentante delle PMI"); - misure per ridurre i tempi di costituzione di un'impresa a tre giorni lavorativi e il relativo costo a 100 EUR; - misure per ridurre a tre mesi il tempo necessario per ottenere licenze e permessi per avviare ed esercitare l'attività specifica di un'impresa; - un meccanismo per la valutazione sistematica dell'impatto della legislazione sulle PMI applicando un "test PMI" e tenendo conto, se del caso, delle diverse dimensioni delle imprese.

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
	<p>3.2. Recepimento nell'ordinamento giuridico interno della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recepimento della direttiva a norma dell'articolo 12 della stessa (entro il 16 marzo 2013).</li> </ul>
<p><b>4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori</b> (articolo 9, punto 4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Efficienza energetica.</i></li> <li>- Recepimento nell'ordinamento giuridico interno della direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia in conformità all'art. 28 della stessa.</li> <li>- Osservanza dell'art. 6, par. 1, della decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020.</li> <li>- Recepimento nell'ordinamento giuridico interno della direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici.</li> <li>- Recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 2004/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attuazione dei requisiti minimi relativi alla prestazione energetica nell'edilizia in linea con gli articoli 3, 4 e 5 della direttiva 2010/31/UE</li> <li>- adozione delle misure necessarie per istituire un sistema di certificazione della prestazione energetica nell'edilizia conformemente all'articolo 11 della direttiva 2010/31/UE;</li> <li>- realizzazione del tasso di ristrutturazione degli edifici pubblici richiesto;</li> <li>- agli utenti finali viene fornito un contatore individuale;</li> <li>- promozione dell'efficienza per il riscaldamento e il raffreddamento a norma della direttiva 2004/8/CE.</li> </ul>

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
	dell'energia e che modifica la direttiva 92/42/CEE.	
	4.2. <i>Energie rinnovabili</i> : recepimento nell'ordinamento giuridico interno della direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive (2001/77/CE) e (2003/30/CE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lo Stato membro ha posto in essere regimi di sostegno trasparenti, stabilito priorità in materia di accesso alle reti e di dispacciamento, e pubblicato norme standard in materia di assunzione e ripartizione dei costi degli adattamenti tecnici;</li> <li>- Lo Stato membro ha adottato un piano di azione nazionale per le energie rinnovabili a norma dell'articolo 4 della direttiva 2009/28/CE.</li> </ul>
<b>5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico e la prevenzione dei rischi (obiettivo cambiamento climatico)</b>	5.1 <i>Prevenzione e gestione dei rischi</i> : esistenza di valutazioni nazionali o regionali dei rischi ai fini della gestione delle catastrofi, che tengono conto dell'adattamento al cambiamento climatico	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disponibilità di una valutazione dei rischi sul piano nazionale o regionale che comprenda: <ul style="list-style-type: none"> <li>- la descrizione di processi, metodologie, metodi e dati non sensibili utilizzati nelle valutazioni nazionali dei rischi;</li> <li>- la descrizione di scenari monorischio e multirischio;</li> <li>- la considerazione, se del caso, di strategie nazionali di adattamento al cambiamento climatico.</li> </ul> </li> </ul>
<b>6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso sostenibile delle risorse (articolo 9, punto 6)</b>	6.1. <i>Settore delle risorse idriche</i> : esistenza di a) una politica dei prezzi dell'acqua che preveda adeguati incentivi per gli utilizzatori a usare le risorse idriche in modo efficiente e b) un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, in conformità dell'articolo 9 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lo Stato membro ha garantito il contributo a carico dei vari settori d'impiego dell'acqua al recupero dei costi dei servizi idrici in conformità dell'articolo 9 della direttiva 2000/60/CE.</li> <li>- L'adozione di un piano di gestione dei bacini idrografici per il distretto idrografico in cui avranno luogo gli investimenti in conformità dell'articolo 13 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque</li> </ul>
	6.2. <i>Settore delle risorse idriche</i> : attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, in particolare la	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lo Stato membro ha riferito alla Commissione in merito ai progressi verso gli obiettivi di cui all'articolo 11 della direttiva 2008/98/CE, ai motivi di insuccesso e alle azioni previste per conseguire gli obiettivi;</li> <li>- lo Stato membro ha garantito che le sue autorità competenti intendono predisporre,</li> </ul>

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
	<p>definizione di piani di gestione dei rifiuti a norma della direttiva e conformemente alla gerarchia dei rifiuti.</p>	<p>a norma degli articoli 1, 4, 13 e 16 della direttiva 2008/98/CE, uno o più piani di gestione dei rifiuti come previsto all'articolo 28 della direttiva;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- entro il 12 dicembre 2013, lo Stato membro ha adottato a norma degli articoli 1 e 4 della direttiva 2008/98/CE, programmi di prevenzione dei rifiuti, come disposto all'articolo 29 della direttiva;</li> <li>- lo Stato membro ha adottato le misure necessarie per conseguire l'obiettivo del 2020 su riutilizzo e riciclaggio a norma dell'articolo 11 della direttiva 2008/98/CE.</li> </ul>
<p><b>7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete (articolo 9, punto 7)</b></p>	<p>7.1. <i>Strade</i>: esistenza di un piano generale nazionale dei trasporti che prevede un'adeguata definizione delle priorità di investimento a favore dei principali assi della rete trans europea (di infrastrutture) di trasporto (RTE-T), della rete generale (investimenti diversi da quelli negli assi principali della RTE-T) e della viabilità secondaria (compreso il trasporto pubblico a livello regionale e locale).</p>	<p>– Disponibilità di un piano generale dei trasporti che preveda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la definizione delle priorità di investimento nei principali assi della rete RTE-T, nella rete generale e nella viabilità secondaria. La definizione delle priorità deve tenere conto del contributo degli investimenti alla mobilità, alla sostenibilità, alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e allo spazio unico europeo dei trasporti;</li> <li>- un piano di progetti realistici e maturi (con tabelle di marcia e quadro di bilancio);</li> <li>- una valutazione ambientale strategica che soddisfi i requisiti giuridici per il piano dei trasporti;</li> <li>- misure intese a rafforzare la capacità degli organismi intermedi e dei beneficiari di realizzare il piano dei progetti.</li> </ul>
	<p>7.2. <i>Ferrovia</i>: l'esistenza nel piano generale nazionale dei trasporti di un capitolo espressamente dedicato allo sviluppo delle ferrovie in cui si dà opportuna priorità agli investimenti nei principali assi della rete transeuropea di trasporto (TEN-T), nella rete generale (investimenti diversi da quelli negli assi principali della TEN-T) e nelle linee secondarie del sistema ferroviario in base ai loro contributi alla mobilità, alla sostenibilità e agli effetti di rete a livello nazionale ed europeo. Gli investimenti</p>	<p>– All'interno del piano generale dei trasporti è previsto un capitolo sullo sviluppo della rete ferroviaria, che contiene:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. un piano di progetti realistici e maturi (con tabelle di marcia e quadro di bilancio);</li> <li>3. una valutazione ambientale strategica che soddisfi i requisiti giuridici per il piano dei trasporti;</li> <li>4. misure intese a rafforzare la capacità degli organismi intermedi e dei beneficiari di realizzare il piano dei progetti.</li> </ol>

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
	coprono asset mobili, interoperabilità e sviluppo delle capacità.	
<p><b>8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori (obiettivo in materia di occupazione) (articolo 9, punto 8)</b></p>	<p>8.1. <i>Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, ivi comprese iniziative locali per l'occupazione e sostegno alla mobilità dei lavoratori:</i> definizione e attuazione di politiche attive per il mercato del lavoro in linea con gli orientamenti in materia di occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, per quanto riguarda le condizioni propizie alla creazione di posti di lavoro.</p>	<p>- I servizi dell'occupazione dispongono delle necessarie capacità per offrire ed effettivamente offrono quanto segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- servizi personalizzati e misure del mercato del lavoro di tipo attivo e preventivo in una fase precoce, aperti a tutte le persone in cerca di lavoro;</li> <li>- previsioni e consulenze su opportunità di occupazione a lungo termine create da mutamenti strutturali nel mercato del lavoro, come la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;</li> <li>- informazioni trasparenti e sistematiche su nuove opportunità di lavoro.</li> </ul> <p>- I servizi dell'occupazione hanno creato reti con datori di lavoro e istituti di istruzione e formazione.</p>
	<p>8.2. <i>Lavoro autonomo, imprenditorialità e creazione di imprese:</i> esistenza di una strategia organica per il sostegno alle nuove imprese, conformemente allo "Small Business Act" e in linea con lo gli orientamenti in materia di occupazione e gli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione, per quanto riguarda le condizioni propizie alla creazione di posti di lavoro</p>	<p>Una strategia organica che preveda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- misure per ridurre i tempi di costituzione di un'impresa a tre giorni lavorativi e il relativo costo a 100 EUR;</li> <li>- misure per ridurre a tre mesi il tempo necessario per ottenere licenze e permessi per avviare ed esercitare l'attività specifica di un'impresa;</li> <li>- azioni per collegare i servizi per lo sviluppo delle imprese e i servizi finanziari (accesso al capitale), compresa l'assistenza a gruppi e aree svantaggiati.</li> </ul>
	<p>8.3. <i>Modernizzazione e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro, comprese azioni mirate a favorire la mobilità transnazionale dei lavoratori:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- modernizzazione e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro in linea con gli orientamenti in materia di occupazione;</li> <li>- riforme delle istituzioni del mercato del lavoro precedute da una chiara strategia e da una</li> </ul>	<p>- Azioni per riformare i servizi di promozione dell'occupazione, mirate a dotarli della capacità di offrire quanto segue:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- servizi personalizzati e misure del mercato del lavoro di tipo attivo e preventivo in una fase precoce, aperti a tutte le persone in cerca di lavoro;</li> <li>- consulenze su opportunità di occupazione a lungo termine create da mutamenti strutturali nel mercato del lavoro, come la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio;</li> <li>- informazioni trasparenti e sistematiche su nuove opportunità di lavoro accessibili a livello dell'Unione.</li> </ul>



Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
	valutazione ex ante che comprenda la dimensione di genere.	- La riforma dei servizi dell'occupazione comprende la creazione di reti con datori di lavoro e istituti di istruzione e formazione.
	8.4. <i>Invecchiamento attivo e in buona salute</i> : definizione e attuazione di politiche per l'invecchiamento attivo in linea con gli orientamenti in materia di occupazione	- Azioni per affrontare le sfide dell'invecchiamento attivo e in buona salute: - coinvolgimento dei soggetti interessati nella definizione e attuazione di politiche a favore dell'invecchiamento attivo; - lo Stato membro prevede misure per promuovere l'invecchiamento attivo al fine di ridurre il pensionamento anticipato.
	8.5. <i>Adattamento di lavoratori, imprese e imprenditori al cambiamento</i> : esistenza di politiche mirate a favorire l'anticipazione e la gestione efficace del cambiamento e della ristrutturazione a tutti i livelli pertinenti (nazionale, regionale, locale e settoriale)	- Disponibilità di strumenti efficaci per sostenere le parti sociali e le autorità pubbliche nello sviluppo di approcci proattivi al cambiamento e alla ristrutturazione
9. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente ( <i>obiettivo istruzione</i> ) (articolo 9, punto 10)	9.1. <i>Abbandono scolastico</i> : esistenza di una strategia globale intesa a ridurre l'abbandono scolastico (ESL) conformemente alla raccomandazione del Consiglio del 28 giugno 2011 sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico	- Esistenza di un sistema per la raccolta e l'analisi di dati e informazioni sull'abbandono scolastico a livello nazionale, regionale e locale, che: - fornisca un supporto di dati di fatto sufficiente per elaborare politiche mirate; - venga usato sistematicamente per tenere sotto controllo gli sviluppi ai rispettivi livelli. - Esistenza di una strategia sull'abbandono scolastico, che: - si basi su dati di fatto; - sia globale (copra tutti i settori dell'istruzione, compreso lo sviluppo della prima infanzia) e tratti adeguatamente misure di prevenzione, intervento e compensazione; - indichi obiettivi coerenti con la raccomandazione del Consiglio sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico; - sia intersettoriale e coinvolga e coordini tutti i settori politici e le parti interessate che sono rilevanti per affrontare l'abbandono scolastico.
	9.2. <i>Istruzione superiore</i> : esistenza di strategie nazionali o regionali per aumentare il numero di studenti che conseguono un	Esistenza di una strategia nazionale o regionale per l'istruzione terziaria contenente: - misure per favorire la partecipazione e aumentare il numero di diplomati che:

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
	<p>diploma di istruzione terziaria per innalzare la qualità e l'efficienza dell'istruzione terziaria in linea con la comunicazione della Commissione del 20 settembre 2011, sulla modernizzazione dei sistemi d'istruzione superiore in Europa</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- migliorino l'orientamento fornito a potenziali studenti;</li> <li>- aumentino la partecipazione all'istruzione superiore tra i gruppi a basso reddito e altri gruppi sottorappresentati;</li> <li>- promuovano la partecipazione di discenti adulti;</li> <li>- (ove necessario) riducano i tassi di abbandono/migliorino i tassi di completamento degli studi;</li> <li>- misure per aumentare la qualità che:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- incoraggino l'innovazione nei contenuti e nella definizione dei programmi;</li> <li>- promuovano standard elevati di qualità nell'insegnamento;</li> </ul> </li> <li>- misure per aumentare l'occupabilità e l'imprenditorialità che:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- incoraggino lo sviluppo di "competenze trasversali", compresa l'imprenditorialità in tutti i programmi di istruzione superiore;</li> <li>- riducano le differenze di genere in termini di scelte accademiche e professionali e incoraggino gli studenti a scegliere carriere in settori in sono scarsamente rappresentati, al fine di ridurre la segregazione di genere nel mercato del lavoro;</li> <li>- garantiscano un insegnamento consapevole che tenga conto dei risultati della ricerca e degli sviluppi delle prassi aziendali.</li> </ul> </li> </ul>
	<p>9.3. <i>Apprendimento permanente</i>: esistenza di un quadro politico nazionale e/o regionale per l'apprendimento permanente in linea con gli orientamenti politici a livello dell'Unione</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esistenza di un quadro politico nazionale o regionale per l'apprendimento permanente che preveda:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- misure a sostegno dell'apprendimento permanente e del miglioramento delle competenze e che prevedano il coinvolgimento, anche tramite partenariati, di parti interessate, comprese parti sociali e associazioni della società civile;</li> <li>- misure per un efficace sviluppo delle competenze dei giovani che seguono una formazione professionale, degli adulti, delle donne che rientrano nel mercato del lavoro, dei lavoratori scarsamente qualificati e anziani e di altri gruppi svantaggiati;</li> <li>- misure per ampliare l'accesso all'apprendimento permanente, anche</li> </ul> </li> </ul>

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
		<p>attraverso l'utilizzo efficace di strumenti di trasparenza (Quadro europeo delle qualifiche, Quadro nazionale delle qualifiche, Sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale, Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale) e lo sviluppo e l'integrazione di servizi per l'apprendimento permanente (istruzione e formazione, orientamento, convalida);</p> <p>- misure per migliorare la pertinenza dell'istruzione e della formazione e per adeguarle alle esigenze di gruppi mirati di destinatari.</p>
<p><b>10. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà (obiettivo povertà) (articolo 9, punto 9)</b></p>	<p>10.1. Inclusione attiva - Integrazione comunità emarginate come i Rom:</p> <p>- esistenza e attuazione di una strategia nazionale per la riduzione della povertà conformemente alla raccomandazione della Commissione del 3 ottobre 2008 relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro e agli orientamenti in materia di occupazione.</p> <p>- Esistenza di una strategia nazionale per l'inclusione dei Rom in conformità del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom</p>	<p>- Disponibilità di una strategia nazionale per la riduzione della povertà che: si basi su dati di fatto. A tal fine è necessario un sistema di raccolta e analisi di dati e informazioni che fornisca elementi sufficienti per elaborare politiche di riduzione della povertà. Questo sistema è utilizzato per tenere sotto controllo gli sviluppi;</p> <p>sia conforme all'obiettivo nazionale relativo a povertà ed esclusione sociale (come definito nel programma nazionale di riforma), che comprende l'ampliamento delle opportunità di occupazione per i gruppi svantaggiati;</p> <p>contenga una mappatura della concentrazione territoriale al di là del livello regionale/NUTS 3 dei gruppi emarginati e svantaggiati, compresi i Rom;</p> <p>dimostri che parti sociali e parti interessate sono coinvolte nella progettazione dell'inclusione attiva;</p> <p>comprenda misure per passare dall'assistenza residenziale diffusa sul territorio;</p> <p>indichi in modo chiaro misure volte a prevenire e combattere le segregazione in tutti i campi.</p> <p>Esistenza di una strategia nazionale per l'inclusione dei Rom che:</p> <p>– stabilisca obiettivi nazionali raggiungibili per l'integrazione dei Rom al fine di colmare il divario che li divide dal</p>

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
	<p>- Sostegno alle parti interessate nell'accesso ai Fondi.</p>	<p>resto della popolazione. Tali obiettivi devono affrontare almeno i quattro obiettivi dell'UE per l'integrazione dei Rom, relativi all'accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sia coerente con il programma nazionale di riforma;</li> <li>- identifichi ove pertinente le microregioni svantaggiate o i quartieri ghetto in cui vivono le comunità più svantaggiate, utilizzando indicatori socioeconomici e territoriali già disponibili (es. livello di istruzione molto basso, disoccupazione di lungo periodo, ecc.);</li> <li>- assegni finanziamenti sufficienti a carico dei bilanci nazionali, cui si aggiungeranno, se del caso, finanziamenti internazionali e dell'UE;</li> <li>- comprenda rigorosi metodi di controllo per valutare l'impatto delle azioni di integrazione dei Rom e un meccanismo di revisione per l'adattamento della strategia;</li> <li>- sia progettata, attuata e monitorata in stretta cooperazione e in costante dialogo con la società civile dei Rom e con le autorità regionali e locali;</li> <li>- contenga un punto di contatto nazionale per la strategia nazionale di integrazione dei Rom con l'autorità per coordinare lo sviluppo e l'attuazione della strategia.</li> </ul> <p>- Sostegno alle parti interessate per la presentazione di proposte di progetti e per l'attuazione e la gestione dei progetti selezionati.</p>
	<p>10.2. <i>Sanità</i>: esistenza di una strategia nazionale o regionale per la sanità che garantisca l'accesso a servizi sanitari di qualità e la sostenibilità economica.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Esistenza di una strategia nazionale o regionale per la sanità che: <ul style="list-style-type: none"> <li>- preveda misure coordinate per migliorare l'accesso a servizi sanitari di qualità;</li> <li>- preveda misure per stimolare l'efficienza nel settore sanitario, anche con l'introduzione di tecnologie, modelli di erogazione dei servizi e infrastrutture innovativi ed efficaci;</li> <li>- preveda un sistema di controllo e riesame.</li> </ul> </li> <li>- Lo Stato membro o la regione ha adottato un quadro che delinea le risorse di bilancio</li> </ul>

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
		disponibili per l'assistenza sanitaria.
<b>11. Rafforzamento della capacità istituzionale e amministrazione pubblica efficiente: (articolo 9, punto 11)</b>	<i>Efficienza amministrativa degli Stati membri:</i> - esistenza di una strategia intesa a rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro, compresa una riforma dell'amministrazione pubblica	- È stata elaborata ed è in corso di attuazione una strategia intesa a rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro, che comprenda: - analisi e pianificazione strategica di azioni di riforma giuridica, organizzativa e/o procedurale; - sviluppo di sistemi di gestione della qualità; - azioni integrate per la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative; - sviluppo e attuazione di strategie e politiche in materia di risorse umane riguardanti i piani di assunzione e i percorsi di carriera del personale, il rafforzamento delle competenze e delle risorse; - sviluppo di competenze a tutti i livelli; - sviluppo di procedure e strumenti per il controllo e la valutazione.

## L'utilizzo degli strumenti di sviluppo locale partecipativo

La proposta di RRDC dei fondi introduce innovativi strumenti volti a promuovere approcci integrati in materia di sviluppo territoriale, tra cui :

- la strategia di sviluppo locale partecipativo, realizzata dai soggetti attivi a livello locale (sulla base dell'esperienza di LEADER nel settore dello sviluppo rurale), da valorizzare unitamente al FEASR e al FEAMP nella realizzazione di iniziative integrate di sviluppo locale con il FESR e con il FSE;
- gli Investimenti territoriali integrati (ITI) per il FESR, il FSE e il Fondo di coesione.

Sulla base delle indicazioni contenute nell'ambito della regolamentazione comunitaria per il periodo 2014-2020, nonché delle esperienze maturate dalla Regione in tema di sviluppo urbano (PISU), la Regione Sardegna valorizzerà lo sviluppo locale di tipo partecipativo con gli strumenti più idonei e la mappatura dei territori più adeguati a realizzare sistemi integrati di sviluppo.

Potrà essere altresì considerata la possibilità di avvalersi di una tipologia di intervento (facoltativo) denominata Piano di azione comune, con approccio settoriale o territoriale.

Con riferimento agli strumenti di sviluppo locale e al vincolo di concentrazione finanziaria delle risorse sugli obiettivi tematici 1/3/4, la Regione definirà le linee guida per la

progettazione degli interventi secondo tali strumenti, le quali dovranno prevedere l'utilizzo integrato delle risorse vincolate.

## **Il ruolo del partenariato**

Il "Protocollo di intesa tra la Regione Sarda e le Parti economiche e sociali per l'istituzione e la regolamentazione del metodo di confronto partenariale sulla programmazione regionale 2007-2013" esprime le modalità di confronto e partecipazione del partenariato economico e sociale rispetto alla programmazione 2014-2020. L'organizzazione di seminari e incontri sin dall'avvio del percorso programmatico ha coinvolto il partenariato come elemento qualificante e necessario per la definizione dei prossimi indirizzi strategici di programmazione.

La Regione intende continuare a sviluppare un'intensa attività di concertazione con le istituzioni operanti sul territorio e le parti economiche e sociali, tramite l'istituzione di tavoli tematici e la realizzazione di incontri rispondenti a specifiche esigenze del Partenariato, al fine di individuare e condividere le scelte programmatiche prioritarie della politica regionale di coesione. Tale attività verrà realizzata con il coinvolgimento delle proprie strutture tecnico amministrative e in particolare della Segreteria Tecnica del Partenariato istituita in attuazione del Protocollo d'Intesa.

## **Il modello di governance del processo di programmazione**

Il modello di *governance* del processo di programmazione 2014-2020 è stato inizialmente definito con la DGR n. 32/32 del 24.07.2012: in base ad esso, il Centro Regionale di Programmazione svolge una funzione di fulcro con la partecipazione delle strutture tecnico amministrative dei soggetti regionali responsabili dei settori coinvolti e delle società regionali *in house*, interfacciandosi con il partenariato.

La definizione di un sistema di *governance* affidabile per la gestione del PO avverrà contestualmente alla valutazione dello stesso da parte del Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici. L'intero processo di programmazione si baserà infatti su un percorso interattivo e iterativo di valutazione, concertazione e attenzione ai risultati. In tale prospettiva è stato attivato un confronto tra le strutture regionali (politiche, tecniche e amministrative) e tra queste e le strutture partenariali per giungere ad una proposta operativa, in modo da definire:

- il sistema di Autorità per la gestione e controllo, valutando l'opportunità offerta dalla regolamentazione in merito all'unificazione in una sola struttura dell'Autorità di Gestione e dell'Autorità di Certificazione;
- gli organigrammi per lo svolgimento delle attività gestionali (da sviluppare presso gli Assessorati ed eventuali Organismi Intermedi); delle attività di controllo di primo livello, (confermando il modello dell'incrocio tra strutture per ciò che concerne gestione e controllo); delle attività di certificazione, che saranno affidate a un servizio

interno della struttura di gestione; delle attività di audit, da affidare a una struttura autonoma ed indipendente rispetto all'Autorità di Gestione;

- il sistema di monitoraggio unitario dell'attuazione, utilizzabile da soggetti diversi;
- il sistema di valutazione, per una adeguata sorveglianza del Programma.

### **La road map da rispettare nel processo di programmazione**

Il Ministro per la Coesione Territoriale ha trasmesso alle Autorità nazionali e regionali il "Quadro Strategico Comune 2014-2020, proposta di percorso di programmazione" nel giugno 2012, secondo il quale entro la prima metà del 2013 l'Accordo di Partenariato e dei Programmi Operativi dovrà essere presentato alla Commissione Europea. Nel frattempo la Commissione Europea, nel negoziato con gli Stati membri, dovrà risolvere alcuni aspetti critici connessi principalmente al Quadro finanziario pluriennale, per la definizione delle risorse destinate alla politica di coesione e della loro articolazione tra obiettivi tematici; per la definizione della copertura geografica del sostegno (Regioni meno sviluppate; Regioni in transizione; Regioni più sviluppate).

La Regione Sarda, a seguito della predetta delibera organizzativa n. 32/32, ha in corso di elaborazione i documenti relativi al soddisfacimento delle condizionalità ex ante di cui alle priorità tematiche 1/3/4, che dovranno essere presentati alla Giunta regionale ed al partenariato. Dopo un confronto tra le strutture regionali di programmazione e il valutatore indipendente (NVVIIPP), entro la prima metà del 2013 dovranno essere definiti il POR, il Piano finanziario e i *target* da conseguire, per poi procedere alla loro trasmissione alla Giunta Regionale, allo Stato centrale, all'UE, e quindi all'avvio processo di negoziato, il quale dovrebbe concludersi entro la fine del 2013 con la Decisione di approvazione del PO (o, in alternativa, del PO FESR e del PO FSE) Sardegna 2014-2020 da parte della Commissione.

## La manovra finanziaria

Come premesso nella parte introduttiva anche per la manovra di programmazione economica e finanziaria 2013 gli obiettivi principali dell'azione di governo permangono quelli di proseguire nella difficile sfida del contrasto degli effetti della grave crisi economica e finanziaria che continua a colpire tutta l'euro-zona e, nel contempo, quelli legati alle nuove direttrici di sviluppo avviate fin dall'inizio della presente legislatura.

Questa prospettiva, come noto, è stata fortemente condizionata dai limiti del Patto di stabilità interno che, anche per effetto delle ultime manovre di stabilità varate dal Governo nazionale prima della chiusura della legislatura, ha determinato pesanti restrizioni sull'attività programmatica e gestionale del bilancio regionale.

Con la manovra finanziaria 2013 la Regione, in assoluta coerenza con quanto già sancito dalla Corte costituzionale e dalla Corte dei Conti regionale, procede, con uno specifico articolo della legge finanziaria, ad adeguare il patto di stabilità interno al mutato regime delle entrate per un importo pari a 1,2 miliardi di euro.

Nel contempo, proseguono le azioni di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica che diventano determinanti nell'individuazione di inefficienze e sprechi al fine di liberare risorse da destinare allo sviluppo e alla crescita.

Tale processo di qualificazione della spesa sarà supportato da un sistema di raccolta e sistematizzazione di dati per trarre informazioni, valutazioni e stime riguardo al contesto socio-economico regionale funzionali al perfezionamento della programmazione regionale.

A supporto di quest'azione si dovrà pervenire a un Piano di verifica sistematica degli **indicatori di realizzazione e di risultato** quale strumento per il monitoraggio degli obiettivi nel corso della gestione, che attraverso gli strumenti informativi dedicati (come il data base dei progetti del PRS) supporterà e integrerà i documenti di programmazione così come previsto anche dalla L.196/2009. Il Piano dovrà fare riferimento alle finalità perseguite dai programmi del bilancio individuati nei documenti di programmazione e, in particolare, alla copertura e alla qualità dei servizi erogati (compresi gli enti e organismi strumentali regionali) ovvero all'impatto che i programmi di spesa, unitamente a fattori esogeni, intendono produrre sulla collettività, sul sistema economico e sul contesto di riferimento.

In tal modo sarà possibile per il "decisore politico", sulla base delle risultanze osservate in termini di raggiungimento dei risultati attesi e delle motivazioni degli eventuali scostamenti, valutare la coerenza dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica programmati ed eventualmente, riorientare le decisioni.

Tale processo, attuato da diversi anni in altri contesti europei e da alcuni anni dallo Stato, viene definito col termine di *spending review*, ovvero un processo decisionale che



conduce alla scelta di abbandonare/rifinanziare i programmi e progettare i nuovi, in contrapposizione ai concetti di stanziamenti incrementali, spesa storica e tagli lineari alle spese di funzionamento, senza alcuna valutazione della loro produttività.

### **Interventi per l'attuazione della *spending review* (analisi e valutazione dei risultati)**

Il biennio di sperimentazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili, regolamentata dalla L. 196/2006 e dai decreti attuativi, si trova a metà del percorso e a breve termine entrerà a regime. I principi generali della legge devono essere il riferimento della normativa contabile delle Regioni a Statuto speciale.

La riorganizzazione contabile prevede la classificazione delle risorse finanziarie, non più per strategie e funzioni obiettivo, bensì per Missioni e Programmi, raccordabili con la classificazione COFOG che rende possibile anche il confronto con le altre regioni. I programmi rappresentano gli aggregati omogenei di progetti/attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Per rafforzare la valutazione e supportare la programmazione è previsto che a ciascun programma sia associato un sistema di indicatori di risultato.

Il processo di formazione del bilancio avviene quindi secondo la valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, misurata anche ex ante attraverso indicatori di risultato della spesa, l'analisi sistematica delle priorità, il coordinamento delle risorse in funzione dei risultati attesi. La L. 196/2009 non è rivolta solamente a regolamentare la gestione contabile, ma traccia i lineamenti generali organizzativi atti a gestire la valutazione di efficacia della spesa.

La declinazione dei lineamenti generali individuata dallo Stato al fine di garantire il supporto per la verifica dei risultati è definita del D.Lgs. 30-6-2011 n. 123, con il quale sono istituiti appositi nuclei di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali.

I nuclei sono composti dai rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con compito di coordinamento, del Ministero della Funzione Pubblica e, per ciascuna Amministrazione centrale, dai dirigenti competenti nel settore di spesa, nel bilancio finanziario e la contabilità economica, nelle basi informative e statistiche.

Il legislatore ha voluto in tal modo incardinare nelle strutture la funzione di analisi e valutazione, senza delegare all'esterno un'attività che deve essere parte del patrimonio professionale delle risorse umane responsabili del programma di spesa.

Per la Regione la nuova configurazione contabile e soprattutto le implicazioni gestionali costituiscono una opportunità per introdurre gli adeguamenti organizzativi, strumentali e formativi che orientino le attività amministrative ai risultati attesi dal programma di spesa, creando benefici per i cittadini.

In analogia a quanto avvenuto nell'amministrazione statale, nel corso del 2013 la Giunta regionale darà avvio ad azioni volte a strutturare e orientare l'organizzazione in funzione

dell'analisi e valutazione dei risultati programmati e raggiunti nel medio periodo. Il modello organizzativo delineato sulla base delle finalità generali della L. 196/2009 e più in generale anche della L. 42/2009, "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", è coerente e con le condizionalità istituzionali, amministrative e organizzative richieste entro la programmazione europea 2014-2020 per una migliore *governance* delle politiche tesa a migliorare la qualità della spesa.

In altri termini le funzioni direzionali di programmazione, organizzazione e valutazione dei programmi di spesa del bilancio regionale assumono i medesimi obiettivi gestionali configurati e definiti per la nuova programmazione dei fondi strutturali.

La Giunta regionale con apposita deliberazione provvederà alla costituzione di un gruppo di lavoro, coordinato dall'Assessorato della Programmazione che tenuto conto delle specificità ha già formulato una proposta organizzativa adeguata ai principi generali del D.Lgs. 30-6-2011 n. 123, in modo da attivare procedure, metodi, strumenti a supporto della valutazione dell'efficacia dei programmi di spesa dei bilanci, in termini di benefici ricevuti dai cittadini. I componenti del gruppo di lavoro sono soggetti a selezione secondo competenze e attitudini e il gruppo dovrà coinvolgere i soggetti pubblici che costituiranno il conto consolidato previsto dalla L. 196/2009 e dai decreti attuativi. Dovrà inoltre essere predisposto un piano formativo specifico e uno stanziamento di risorse finanziarie adeguato a supporto dell'attività del gruppo di lavoro e del personale che sarà coinvolto nella programmazione e valutazione dei programmi di spesa.

## **LA GESTIONE DEL BILANCIO**

Sul fronte dei saldi di bilancio si registra, anche nel 2011, la conferma del trend di riduzione del disavanzo di amministrazione (-13,5%) che, in termini assoluti, passa da euro 2.185.098.294 del 2009 ad euro 1.162.529.938 a tutto il 31.12.2011.

Anche la gestione del 2011 registra quindi un risultato positivo (avanzo) pari a euro 181.875.441,40 che sconta ancora gli effetti della L.R. n. 14 del 2010 sul de-finanziamento e, soprattutto, l'applicazione delle disposizioni relative alla riduzione dei termini di perenzione, nonché la nuova disposizione in materia di assunzione di impegni (obbligazione giuridicamente perfezionata con individuazione del creditore e dell'importo dovuto).

REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

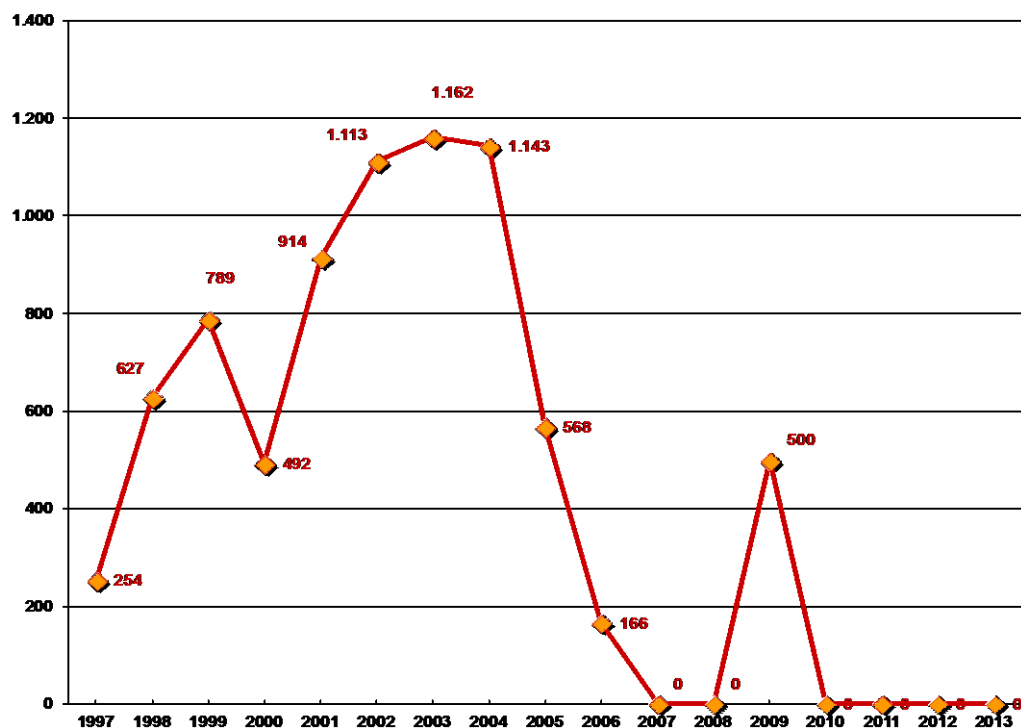
Confronto dei risultati

€ Valori Assoluti

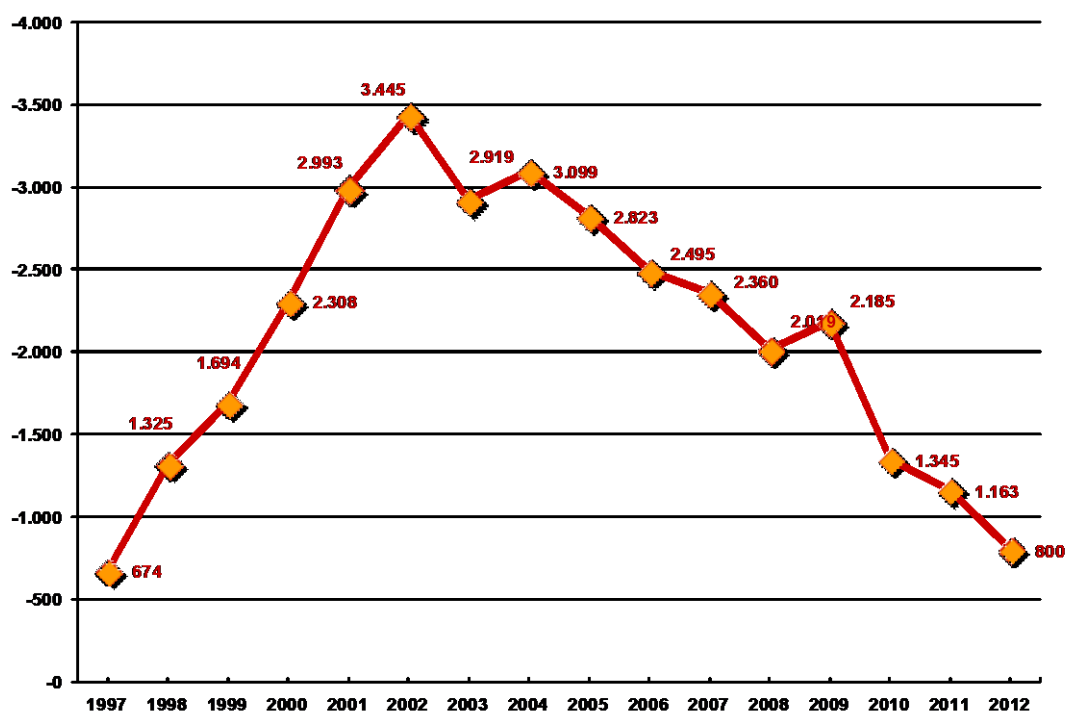
Anni	Risultato di gestione	Risultato di amministrazione	Mutui a copertura del deficit annuale		Stock del debito finanziario (mutui in essere)
			Mutui Autorizzati	Contratti	
1991	187.241.449	213.006.967	273.722.157		
1992	(99.228.413)	113.778.037	0		
1993	(313.332.851)	(199.554.814)	185.924.484		
1994	(107.473.131)	(307.027.945)	216.911.898		
1995	(410.512.997)	(717.540.942)	575.849.442		
1996	(295.514.055)	(1.013.054.997)	651.252.150		
1997	339.115.929	(673.938.552)	253.838.566	516.456.899	532.359.795
1998	(650.893.212)	(1.324.831.764)	626.978.675		525.751.519
1999	(368.976.434)	(1.693.808.715)	788.928.197		478.454.466
2000	(613.751.181)	(2.307.559.380)	492.204.083		427.938.317
2001	(685.901.678)	(2.993.461.057)	914.128.712		373.968.890
2002	(451.284.913)	(3.444.745.971)	1.113.400.000	750.000.000	1.089.263.112
2003	526.179.661	(2.918.566.310)	1.161.655.000	1.075.879.000	2.201.161.353
2004	(180.031.464)	(3.098.597.774)	1.143.320.000	500.000.000	2.688.151.177
2005	276.038.096	(2.822.559.678)	568.000.000	500.000.000	3.159.205.416
2006	327.565.550	(2.494.994.128)	165.759.000		2.923.904.223
2007	135.339.726	(2.359.654.402)	0		2.681.500.350
2008	340.738.614	(2.018.915.788)	0		2.508.154.851
2009	(166.182.506)	(2.185.098.294)	500.000.000		2.331.759.879
2010	840.692.914	(1.344.692.914)	0		2.152.184.582
2011	181.875.441	(1.162.529.938)	0		1.973.000.000
2012	362.529.938	(800.000.000)	0		1.793.000.000
2013	0	0	0		

# REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

## Andamento del deficit annuale (mutui autorizzati a pareggio)



## Risultato di amministrazione



La politica contabile di rigore adottata dalla Regione in quest'ultimo decennio risulta oggi più che mai coerente con l'obiettivo di razionalizzazione e contenimento della spesa imposta dallo Stato con le note manovre cosiddette "di contenimento della spesa pubblica e di spending review" ma, in particolare con gli strumenti previsti dal D.Lgs. 118/2011 in materia di armonizzazione pubblica dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli Enti locali in applicazione dei commi 4 e 5 dell'articolo 1 del 31 dicembre 2009.

#### **IL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE DEL D.Lgs. 118/2011**

*Come è noto l'art. 1 della legge di contabilità pubblica modificato dalla legge 39/2011 prevede che le amministrazioni pubbliche concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividano le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e risponde all'esigenza di una conoscenza completa dei conti dell'universo della pubblica amministrazione, che può raggiungersi soltanto attraverso sistemi di rappresentazione contabile omogenei.*

*Questo principio porterà ad una coerenza dei futuri schemi contabili con il SEC 95, Sistema Europeo dei Conti, che già da qualche tempo orienta le scelte principali in merito alle esclusioni ed inclusioni delle singole voci ai fini del patto di stabilità interno.*

*Da ciò discende l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato che necessariamente "governeranno" l'attività di programmazione e rendicontazione, i fenomeni della gestione attraverso le fasi dell'entrata e della spesa con l'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata e del fondo pluriennale vincolato, il riaccertamento dei residui, la gestione della tesoreria, la rappresentazione economica dei fatti gestionali attraverso l'integrazione con la contabilità finanziaria.*

*Altrettanto significative sono l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite attraverso l'adozione del sistema di classificazione funzionale COFOG (classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione secondo il Sistema dei Conti Europei SEC 95) quale sistema di rappresentazione contabile uniforme e coerente con la classificazione dei conti in ambito europeo.*

*Il perimetro per la delimitazione delle Missioni degli enti è rappresentato dal riparto delle competenze stabilito agli articoli 117 e 118 della Costituzione, assumendo comunque come riferimento le 34 missioni individuate per il bilancio dello Stato.*

*La denominazione attribuita alle Missioni permette il collegamento immediato con le funzioni fondamentali svolte che corrispondono a:*

- *Servizi erogati direttamente: amministrazione generale, ordine pubblico e sicurezza, istruzione e servizi di carattere sociale;*

- *Interventi di tipo infrastrutturale: assetto del territorio, viabilità ed edilizia abitativa e trasporti;*
- *Servizi regolamentati attraverso la propria giurisdizione: commercio, trasporti, turismo;*
- *Attività svolte in tema di allocazione e distribuzione delle risorse verso il sistema economico e verso i cittadini: politiche per il lavoro e la formazione professionale, industria e PMI, politiche sociali;*
- *Attività svolte verso gli altri livelli di governo, in relazione all'attività di trasferimento che viene realizzata attraverso la Missione Relazioni con le altre autonomie territoriali locali.*

*La struttura di classificazione prevede alcune Missioni trasversali, presenti per tutti gli enti soggetti a sperimentazione, che sono, sostanzialmente, riconducibili all'impossibilità dell'attribuzione delle risorse a tutte le sottostanti finalità in quanto si tratta di servizi forniti in maniera indivisibile o non ripartibile secondo parametri adeguati (Servizi istituzionali, generali e di gestione, anticipazioni finanziarie, Servizi per conto terzi) o a fondi e accantonamenti il cui successivo riparto e utilizzo sarà qualificante per determinare l'attribuzione alla specifica finalità (destinati in questo senso a "svuotarsi" tra il bilancio di previsione ed il consuntivo):*

*Servizi istituzionali, generali e di gestione;*

*Anticipazioni finanziarie;*

*Servizi per conto terzi;*

*Fondi ed accantonamenti.*

*Ogni Missione (23) si realizza concretamente attraverso più Programmi. I Programmi, che nello schema di bilancio individuato per la sperimentazione sono 88, rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ciascun ente, per perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle Missioni, e costituiranno l'unità di voto da parte dell'assemblea consiliare.*

*La denominazione del Programma riflette le principali aree di intervento della Missione di riferimento, assicurando una rappresentazione di bilancio che individua cosa viene realizzato da ciascuna amministrazione con le risorse pubbliche.*

*I Macroaggregati "costituiscono un'articolazione dei Programmi, secondo la natura economica della spesa. I Macroaggregati si raggruppano in Titoli, ai fini della gestione, sono ripartiti in capitoli e gli articoli, ove previsti, si raccordano con il livello minimo di articolazione del piano dei conti integrato".*

*In base alla struttura definita attraverso il piano dei conti sono individuati i Titoli della Spesa, che corrispondono al primo livello del piano stesso, e i Macroaggregati che corrispondono al secondo livello.*

*L'adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune, inoltre, è un fenomeno al quale viene prestata sempre più attenzione, soprattutto con il proliferare di gestioni esternalizzate dei servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione.*

In tale direzione la Regione sta già parzialmente sperimentando il principio della competenza finanziaria potenziata con le disposizioni previste ai commi 13, 14 e 15 della legge regionale 15 marzo 2012, n. 6 (legge finanziaria 2012). Tali disposizioni stabiliscono che allo scopo di evitare la formazione di residui passivi, le autorizzazioni di spesa per interventi che si attuano in più anni, sono ripartite sugli stanziamenti del bilancio pluriennale e successivi in ragione delle effettive esigenze di cassa.

Ciò implica che le obbligazioni giuridicamente perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, con imputazione delle medesime nell'esercizio in cui vengono a scadenza i relativi pagamenti ovvero da lato entrate risultano esigibili.

È evidente che questa impostazione, che prevede una fase iniziale di riaccertamento complessivo dei residui attivi e passivi, determinerà, per un futuro ormai prossimo, la predisposizione di un bilancio che rappresenterà i contenuti della programmazione e della previsione delle spese, sia correnti che d'investimento, evidenziando, con trasparenza e attendibilità, il procedimento dell'acquisizione delle risorse che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo (fondo pluriennale vincolato), in contrapposizione alle risorse umane e finanziarie utilizzate per il conseguimento delle varie attività istituzionali.

Una particolare attenzione dovrà essere posta all'analisi e alla valutazione degli impegni pluriennali di spesa già assunti ponendo all'attenzione del decisore politico quale parte del bilancio annuale e pluriennale risulta già impegnata e pertanto quale sia la rigidità del bilancio che influisce sul rapporto tra le spese consolidate (vincolanti) e le risorse da destinare alle spese di sviluppo verificando altresì, la compatibilità con i vincoli del patto di stabilità interno, anche in termini di flussi di cassa.

## **IL QUADRO DELLE RISORSE 2013/2015**

La manovra finanziaria per il triennio 2013/2015 risentirà ancora della pesante crisi dell'economia nazionale e internazionale e, di conseguenza, degli interventi posti in essere dal governo nazionale per il mantenimento degli obiettivi di finanza pubblica previsti a livello europeo.

A tal proposito si richiama la recente legge n. 243 del 24 dicembre 2012 di attuazione dell'articolo 81, sesto comma della Costituzione come sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (principio del pareggio di bilancio) che sostanzialmente "introduce" nell'ordinamento nazionale le "regole" comunitarie contenute nel così detto *Six Pack* prima e del *Fiscal Compact* poi.

In particolare, l'articolo 3 stabilisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche articolate nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza e assistenza sociale di assicurare l'equilibrio dei bilanci, che deve corrispondere all'obiettivo di medio termine (saldo strutturale).

Il complesso delle regole fiscali (*fiscal governance*) a garanzia degli obiettivi di bilancio, è sostanzialmente rinvenibile nel Patto di Stabilità interno, che individua le modalità attraverso cui gli enti locali e le regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la definizione di vincoli specifici, che gli enti sono tenuti a rispettare congiuntamente a obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del MEF e a un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza. In particolare il patto dispone, per le Regioni, un vincolo alla crescita della spesa finale.

In Sardegna il patto di stabilità incide in misura superiore a quanto avviene nelle altre Regioni, perché lo Stato non ha ancora provveduto a riequilibrare i tetti della spesa con il nuovo livello delle entrate regionali. Infatti, nonostante queste, rispetto al vecchio regime finanziario, siano cresciute di circa 1.600 milioni di euro al netto delle maggiori spese sanitarie e di quelle per trasporti e continuità territoriale, e sebbene la Corte Costituzionale abbia già implicitamente riconosciuto il diritto della Regione a ottenere l'adeguamento del proprio livello di spesa, (vedasi sentenza n. 118/2012 della Corte Costituzionale) lo spazio finanziario (tetti di spesa) riconosciuto attualmente alla Sardegna risulta di gran lunga inferiore a quello assegnato alla Sardegna prima dell'entrata a regime del nuovo sistema finanziario. Difatti nel 2009 il livello massimo degli impegni e quello dei pagamenti era determinato, rispettivamente in 3.793 milioni e in 3.108 milioni di euro, mentre nel 2013 è determinato in 2.510 milioni di euro sia per gli impegni che per i pagamenti (dal 2013 il limite dei pagamenti viene sostituito da un nuovo limite, quello della competenza euro compatibile che, peraltro, genera penalizzazioni aggiuntive rispetto al passato).



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

(milioni di euro)

	Stanziano finale (A)	Plafond impegni	Impegnato (B)	(B/A) %	Massa pagabile (C)	Plafond pagamenti	Pagamenti (D)	(D/C) %
2009	4.526	3.793	3.793	83,80%	9.751	3.108	3.108	31,87%
2010	4.068	3.890	3.890	95,62%	9.468	3.198	3.198	33,78%
2011	4.266	3.779	3.779	88,58%	7.943	3.093	3.093	38,94%
2012	3.836	3.473	3.473	90,54%	7.000	2.766	2.766	39,51%
2012 Post manovra *	3.994	3.202	3.202	80,17%	7.305	2.516	2.516	34,44%
2013 (stima)	3.200	2.510		74,00%	6.900	2.510		37,00%

Massa pagabile: Impegnato competenza+residui formali

**Andamento della spesa rispetto ai vincoli imposti dal Patto di stabilità interno**

La misura del nuovo limite si ottiene, sulla base di quanto previsto dalla vigente normativa in materia di patto di stabilità, da una rielaborazione dei dati rilevati dal consuntivo 2011 diminuiti dell'importo corrispondente al concorso posto a carico della Sardegna, con le diverse manovre finanziarie, per il risanamento dei conti pubblici (si osservi che dal 2013 i due limiti di spesa dal 2013 sono uguali) ma si è ancora in attesa delle circolari che dovranno disciplinare le modalità di ricalcolo dei dati 2011.

Di seguito si riporta il concorso posto a carico della Regione Sardegna per il 2013 in termini di riduzione di spazi finanziari regionali a valere sul patto di stabilità interno 2013 al quale debbono sommarsi gli effetti negativi dell'incidenza sulle compartecipazioni regionali dell'ammontare delle riserve erariali (si tratta delle maggiori quote percentuali sul gettito tributario che lo Stato è autorizzato a trattenere).

IMPATTO SULLA SPESA RISPETTO AL 2011 (PATTO DI STABILITÀ) <i>migliaia di euro</i>	2013
DL 78/2010	76.690
DL 98/2011 e 138/2011	291.466
DL 201/2011 – DL 1/2012 e DL 16/2012 – Art. 16, comma 4 DL 95/2012	148.529
Spending review art. 16, comma 3, DL 95/2012 + legge di stabilità 2013	314.103

**830.788**

Per effetto poi delle disposizioni di cui all'art. 16 comma 3 del DL 95/2012, le Regioni a Statuto Speciale e le Province Autonome devono concordare un criterio per ripartire tra loro una riduzione di 1.700 milioni della loro complessiva capacità di spesa. Se l'accordo non verrà trovato il MEF, come stabilito dalla legge, ripartirà il predetto taglio di spesa in base ai consumi intermedi dei singoli enti rilevati da SIOPE.

Al fine di garantire il rispetto del patto di stabilità 2013, gli uffici regionali hanno comunque provveduto a quantificare provvisoriamente i limiti di spesa regionale 2013. A questo riguardo, nelle more della definizione dell'eventuale accordo tra le Amministrazioni Speciali, per definire il contributo regionale nel taglio dei 1.700 milioni si è provvisoriamente utilizzato il criterio predeterminato dalla legge, e per individuare provvisoriamente i limiti 2013 si è fatto riferimento a informali indicazioni ministeriali.

Pertanto, considerando il concorso complessivo posto a carico della Sardegna per il 2013, determinato in 830 milioni, e le risultanze della rielaborazione delle voci di spesa del consuntivo 2011 (pari a 3.340 milioni), il limite della competenza finanziaria e della competenza euro compatibile per il 2013 risulta provvisoriamente determinato in 2.510 milioni di euro.

Ciò considerato e preso atto di quanto affermato dalla Corte Costituzionale sulla cogenza per lo Stato di dover adeguare il livello della spesa regionale soggetta ai vincoli del patto di stabilità all'effettivo ammontare delle competenze erariali, questo Governo ritiene, senza attendere l'accordo con lo Stato, di dovere adeguare con atto normativo i suddetti vincoli. L'adeguamento, pertanto, comporterà un innalzamento di 1.200.000.000 rispetto alla stima di 2.510.000.000, portando allo stesso identico importo (3.700 mil) il livello dei vincoli sul patto.

Le risorse disponibili per il 2013, che comprendono le maggiori entrate spettanti ai sensi del novellato articolo 8 dello Statuto sardo calcolate sulla base dei principali indicatori economici e sull'andamento delle annualità 2011 e 2012 nonché sulla base delle norme di attuazione esitate dalla commissione paritetica Stato-Regione e dalla stessa trasmessa al Consiglio dei Ministri per la definitiva approvazione, sono quelle rappresentate nella tabella della pagina seguente:

## RISORSE DISPONIBILI (ENTRATE REGIONALI)

(FR - In migliaia di Euro)

Titoli	Fonte	2012	2013	2014	2015
Titolo I	FR	6.857.661	6.598.537	6.365.333	6.375.537
Titolo II	FR				
Titolo III	FR	37.390	43.513	43.130	42.952
Titolo IV	FR	63.000	7.170	3.000	3.000
Titolo V	FR				
<b>Totale</b>		<b>6.947.294</b>	<b>6.649.220</b>	<b>6.411.463</b>	<b>6.421.489</b>
Titolo VI	FR	115.303	115.490	115.490	115.490
<b>FR Entrate disponibili</b>					
Titolo V – Copertura disavanzo		800.000			
<b>Totale entrate</b>		<b>7.873.354</b>	<b>6.764.710</b>	<b>6.526.953</b>	<b>6.536.979</b>

A fronte delle risorse disponibili e alla luce delle considerazioni su esposte, la manovra 2013/2015 sarà impostata e articolata nel rispetto dei seguenti criteri:

- adeguamento delle nuove regole del patto di stabilità euro compatibile alle entrate compartecipate;
- attenta politica di gestione della spesa che punti al consolidamento della costante riduzione del disavanzo di amministrazione fino ad ora registrato, attraverso il conseguimento di risultati di gestione positivi (avanzo di gestione);
- conferma del blocco del ricorso all'indebitamento se non per la copertura del disavanzo di amministrazione reperendo la copertura per nuovi e ulteriori investimenti tra le risorse disponibili in bilancio;
- azzeramento della "politica dello stanziamento" o della spesa storica e superamento dell'approccio "incrementale" nelle decisioni di allocazione delle risorse attraverso una riqualificazione e/o razionalizzazione della spesa che conduca, da un lato, ad un'attenta riconsiderazione dei programmi di spesa assessoriali che devono essere dimensionati all'effettiva capacità di realizzazione e di erogazione di spesa, dall'altro alla rivisitazione della legislazione vigente volta ad individuare le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziato sul piano della qualità e dell'economicità dell'azione amministrativa;

- maggiore attenzione nell'appostazione temporale in bilancio degli stanziamenti relativi alla realizzazione di opere pubbliche in modo tale da ridurre, quanto più possibile, il disallineamento tra stati di avanzamento delle opere e i margini finanziari, in termini di impegni e pagamenti, teoricamente consentiti dai noti vincoli imposti dal patto di stabilità; per ogni eventuale nuovo intervento dovrà essere predisposta la relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri, con la specifica dei dati e dei metodi utilizzati per l'individuazione degli stessi, e da un'analisi d'impatto della regolamentazione di cui alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2000 e successive modifiche e integrazioni con la predisposizione del relativo cronoprogramma
- rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica di cui al DL 78 /2010 convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010 così come specificati nella delibera della Giunta regionale n.13/10 del 15 marzo 2011. In particolare si confermano le seguenti prescrizioni :
- rispetto dei vincoli, delle limitazioni e delle riduzioni previste relativamente ai compensi, indennità, rimborsi, retribuzioni e alle modalità di partecipazione a commissioni, comitati, organi collegiali, consigli di amministrazione, collegi sindacali, di revisione di società o enti partecipate, possedute direttamente o per le quali l'amministrazione contribuisca;
- rispetto del limite dato dalla spesa sostenuta (impegnata) nell'esercizio 2012 con riferimento alle sotto elencate tipologie di spesa:
  - spese per incarichi di studio e di consulenza
  - spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza
  - spese per missioni ;rimangono escluse da tale limite quelle strettamente indispensabili per assicurare la partecipazioni a riunioni presso enti e organismi internazionali o comunitari, nonché con investitori istituzionali necessarie alla gestione del debito pubblico.
  - spese per attività esclusivamente di formazione
  - spese per autovetture
- divieto delle spese per sponsorizzazione
- perseguimento di una politica di razionalizzazione della spesa per il personale che deve tendere, progressivamente, alla riduzione della sua incidenza percentuale rispetto alle spese correnti attraverso:
  - 1) il contenimento del turn-over
  - 2) l'utilizzo dell'istituto della mobilità visto non solo come strumento alternativo di reclutamento del personale ma anche come opportunità di arricchimento professionale e di crescita e, nel contempo, di contenimento della spesa del lavoro flessibile o atipico;

- 3) la razionalizzazione e lo snellimento delle strutture burocratiche con un conseguente riduzione delle strutture dirigenziali (direzioni generali, servizi, staff) e delle loro articolazioni
- contenimento delle spese di funzionamento in genere a quelle strettamente legate al soddisfacimento di obbligazioni in essere ed a quelle volte a garantire le normali attività amministrative escludendo quelle finalizzate al soddisfacimento di nuovi o maggiori bisogni: anche mediante l'individuazione di misure dirette ad incrementare i processi di centralizzazione degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione (compresi quindi gli enti, agenzie ecc.)

Grazie alle azioni come sopra impostate ed al nuovo livello del patto di stabilità, la programmazione economico e finanziaria 2013 ha un margine di manovra che consente di far fronte: a) alle cosiddette spese vincolate non comprimibili (pari a circa 3,1 miliardi di euro); b) alla spesa storica per le principali categorie di intervento che presuppongono assegnazioni annuali del bilancio regionale (per un importo di circa 300 milioni di euro); c) al varo di un programma straordinario di misure aggiuntive contro la crisi, per lo sviluppo e l'occupazione per circa 100 milioni di euro; d) alla riduzione dei residui passivi.

Fra le misure prioritarie del programma straordinario contro la crisi, per lo sviluppo e l'occupazione si prevede in particolare: la restituzione dell'IMU pagata nel 2012 alle famiglie più bisognose; crediti di imposta per le nuove assunzioni; la erogazione di un reddito di comunità per 10.000 giovani disoccupati con l'utilizzo di una moneta complementare regionale; l'immediato pagamento delle imprese creditrici della PA regionale e locale; il potenziamento del micro-credito a favore delle imprese agricole; l'istituzione della agenzia delle entrate e delle riscossioni.

A queste misure si aggiunge, inoltre, quella della riprogrammazione del piano straordinario per il lavoro e i giovani, già varato nel corso di precedenti annualità a valere su risorse già disponibili regionali, nazionali ed europee (PO FSE) per le seguenti azioni prioritarie: potenziamento dell'apprendistato e dei tirocini formativi presso le imprese quale leva per l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani; abbattimento del costo del lavoro per favorire le assunzioni, anche stagionali, nella filiera del turismo (rilancio del progetto "lunga estate"); sviluppo della imprenditorialità giovanile e femminile.

Fra le nuove misure introdotte una particolare attenzione va riservata alla sperimentazione nella pubblica amministrazione regionale di una moneta complementare regionale. La situazione di crisi finanziaria della Pubblica Amministrazione in generale e di quella regionale della Sardegna in particolare, ha reso necessario ricercare ipotesi di lavoro originali ed innovative in grado di generare un impatto forte sul sistema economico e sociale regionale. Sono queste le ragioni per le quali la Regione ha inteso avviare un processo di sperimentazione, con azioni pilota innovative, in campo economico e sociale, basate sul sostegno al finanziamento del capitale circolante con strumenti non convenzionali come la moneta complementare. Sono ormai numerose e prestigiose le pubblicazioni sul tema confortate anche dai dati risultanti da esperienze in atto sia a livello internazionale che nazionale. Tra queste il circuito WIR in Svizzera (che conta oltre

75.000 imprese ed è attivo dal 1934) o il circuito Res in Belgio, attivo dal 1995, che conta 5.000 imprese ed associa oltre 100.000 consumatori, il Circuito Sardex.net in Sardegna, che conta circa 1000 imprese e centinaia di dipendenti. Risulta ormai evidente la capacità di questi strumenti di svolgere una funzione anti-ciclica e di favorire la ripresa economica. Queste esperienze stanno dimostrando, in affiancamento (in modo complementare) a strumenti tradizionali, di saper dare risposte concrete alle problematiche delle imprese proprio in materia di credito e gestione del circolante, risultando particolarmente efficaci laddove il sistema attraversa fasi recessive, in quanto riescono a sopperire a funzioni che, per via della congiuntura negativa, l'euro ed il credito tradizionale non riescono oggettivamente a svolgere. L'applicazione di tali esperienze al contesto della pubblica amministrazione regionale può, pertanto, costituire una modalità innovativa ed efficace per ampliare la gamma di strumenti di intervento regionali su questi temi delicati e per permettere al sistema, oggi bloccato per via della crisi di liquidità in euro, di sprigionare, attraverso la moneta complementare, il proprio potenziale inespresso facendo leva sul rafforzamento della fiducia e del legame comunitario tra i cittadini sardi. I circuiti locali di compensazione multilaterale basati sulla moneta complementare possono essere, pertanto, strumenti fondamentali per la costruzione di politiche sociali innovative, permettendo nuove forme di *governance* territoriale attuabili con un approccio partecipativo e collaborativo del pubblico con il settore privato.

## **ENTI E AGENZIE**

La politica di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica è estesa anche a tutti gli organismi del livello di governo regionale.

Azione forte e rilevante in tal senso sarà quella di rendere più efficace ed incisiva la riorganizzazione del sistema degli enti ed agenzie attraverso l'accorpamento degli stessi finalizzato alla riduzione della complessiva spesa, accompagnata anche da quella relativa ai costi degli organi amministrativi che verranno ridotto o sostituiti da amministratori unici.

Nel corso degli ultimi anni diverse disposizioni normative, in ultimo la legge finanziaria 2012, hanno individuato gli obiettivi in termini di contenimento dei costi di funzionamento. Le deliberazioni della Giunta Regionale e le circolari assessoriali hanno definito nello specifico le voci di spesa oggetto di limitazioni. Ciononostante permangono criticità che impediscono il raggiungimento degli obiettivi generali che il legislatore ha inteso perseguire.

Una di queste criticità è dettata dal fatto che, mentre per l'amministrazione regionale le entrate correnti sono indistinte, per gli enti e le agenzie la legge di bilancio stabilisce l'ammontare del contributo di funzionamento che per definizione, una volta coperte le spese obbligatorie, è destinato a costi discrezionali di gestione. Gli unici capitoli di bilancio soggetti a limiti di stanziamento che devono indicare la natura della spesa in modo uniforme per tutti gli enti, sono relativi al salario accessorio del personale. Inoltre, il

sistema di controllo è indebolito dall'assenza di meccanismi sanzionatori nel caso di rendicontazione della spesa superiore ai limiti stabiliti.

Il margine di manovra per gli enti e le agenzie ha un alto grado di variabilità che dipende dalla rigidità strutturale dell'ente, quindi soprattutto dal costo del personale. L'esercizio 2012 è stato oggetto di un sensibile decremento dei contributi di funzionamento che ha portato per alcuni enti e agenzie ad azzerare la quota manovrabile, mentre per altri non è stato sufficientemente determinante, ciò anche in forza di avanzi di amministrazione molto consistenti, accumulati negli anni, che, per la parte non vincolata, è stato utilizzato per spese discrezionali, seppur non ricorrenti.

E' proprio con riferimento a quest'ultimo aspetto che si intende porre delle ulteriori limitazioni ai margini di discrezionalità della spesa degli enti che verrà maggiormente seguita nella sua programmazione dai competenti assessorati di riferimento. Si introduce, pertanto, una disciplina sull'utilizzo dell'avanzo di amministrazione che verrà considerato nella quantificazione del contributo di funzionamento.

Parallelamente alla politica dei tagli orizzontali, sono stati introdotti i primi strumenti di razionalizzazione e riduzione della spesa (spendig review). Al fine di fornire significatività alle spese per la gestione contabile del 2012 è stato introdotto con delibera della Giunta Regionale lo strumento del piano degli indicatori, che prende spunto dalla riforma statale sull'armonizzazione dei sistemi contabili, attualmente al primo anno di sperimentazione dei due previsti. Più specificamente, la funzionalità dello strumento si integra con il piano delle attività sottoposto ai controlli della L.R. 14/95, dotando di maggiore efficacia il controllo di merito degli Assessorati competenti per materia e al tempo stesso costituendo un'utile fonte informativa di supporto alle scelte di razionalizzazione della spesa. Tale strumento di gestione richiede attitudini specifiche e una organizzazione orientata ad un risultato condiviso anche con l'esterno, per cui occorreranno più anni perché ne sia dimostrata la validità, sia rispetto alla politica dei tagli lineari, sia come leva motivazionale alla valutazione di efficacia.

Nel primo anno di utilizzo l'Assessorato dell'Agricoltura ha posto in essere con sistematicità una serie di atti che scaturiscono da un lavoro organico svolto con le Agenzie agricole. Ciò ha consentito di formulare le linee guida e di implementare la strategia generale dell'Assessorato con la strategia specifica delle Agenzie.

Al fine di dare seguito ai risultati positivi, su iniziativa dell'Assessorato della Programmazione è stato istituito un gruppo di lavoro composto da referenti delle Direzioni Generali che dovrà individuare le metodologie comuni ai diversi enti per la costruzione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio.

Un'altra criticità, evidenziata nella citata relazione della Corte dei Conti, è la limitata dotazione ad alcuni enti e agenzie del sistema informativo-contabile SIBEAR. Infatti inizialmente non sono stati coinvolti tutti gli enti nel progetto, sia per testarne le implicazioni, sia per la carenza di risorse finanziarie. Essendosi dimostrato un efficace strumento di management e di governance, la Giunta Regionale ha approvato la

deliberazione che estende a tutti gli enti e agenzie l'adozione del sistema SIBEAR e ha dato mandato all'Assessorato degli Affari Generali di emettere l'apposito bando di gara.

Le constatazioni precedenti sulla disponibilità di risorse nei bilanci degli enti e delle agenzie, in particolare per quanto riguarda le liquidità disponibili, portano a dover considerare anche le giacenze degli enti e delle agenzie nella programmazione di cassa dell'Amministrazione regionale. Infatti, le erogazioni a favore degli organismi regionali che non rispondono a effettive necessità di cassa, da un lato incidono sul *plafond* del patto di stabilità della Direzione Generale di riferimento e dall'altro erodono liquidità utile a far fronte ai pagamenti a scadenza fissa.

Nella manovra finanziaria 2013 il programma della Giunta Regionale verterà pertanto su interventi, alcuni dei quali necessitano di apposita disposizione normativa, che tendono a limitare le criticità del sistema di valutazione e controllo, quali:

1. Specifica autorizzazione di stanziamenti relativi alle spese soggette a limitazione, che devono essere riportati in specifici prospetti contabili in sede di previsione e di consuntivo
2. Obbligo di sottoporre al controllo della L.R. 14/95, a pena di nullità, gli incarichi di consulenza la relazione annuale sull'attività svolta dai consulenti e i risultati ottenuti;
3. Certificazione dei residui passivi conservati in bilancio;
4. Riduzione automatica del contributo di funzionamento in corso d'anno per la quota equivalente all'avanzo di amministrazione non vincolato;
5. Contabilizzazione in commutazione di entrata delle spese di funzionamento rendicontate a progetto;
6. Obbligo, a pena di nullità, di sottoporre a controllo gli atti concernenti acquisti di beni e servizi non oggetto di bando di gara.

## **COMPARTO DELLE PARTECIPATE**

Anche il sistema delle partecipazioni è oggetto di interventi analoghi a quelli degli enti e delle agenzie sia per le azioni di razionalizzazione della loro organizzazione finalizzata alla riduzione delle stesse, sia nella composizione degli organi societari che verranno ridotti nel loro numero o sostituiti da amministratori unici.

In tale direzione l'amministrazione regionale è già intervenuta con riferimento alle società Carbosulcis e IGEA, sostituendo il Consiglio di Amministrazione con la figura dell'amministratore unico e con gli indirizzi contenuti nella deliberazione della Giunta regionale 24 luglio 2012, n. 32/59.

Su questo fronte, la manovra 2013 – 2015 si potrà avvalere dei risultati positivi del lavoro già avviato dall'Assessorato degli Enti locali in ordine al processo complessivo di ricognizione e di monitoraggio dell'assetto delle partecipazioni regionali, al fine di verificare le condizioni strategiche per il mantenimento delle stesse oppure la dismissione



di quelle che non svolgono servizi di interesse generale o attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle finalità della Regione.

Si dovrà valutare, al termine della ricognizione, il mantenimento delle partecipazioni regionali possedute in società, fondazioni o altri organismi nei settori “strategici” in quanto funzionali al perseguimento dei fini istituzionali della Regione fatta salva l’opportunità ulteriore di una razionalizzazione complessiva del sistema, anche con riferimento ai soggetti ad oggi in house e previo rafforzamento della governance regionale attraverso l’attivazione di strumenti e procedure idonei a potenziare il potere di indirizzo e verifica della Regione anche in termine di risultato economico conseguito.

Particolare attenzione va prestata all'adeguamento, da parte della Regione, ai recenti interventi normativi di carattere restrittivo che impongono il rispetto di numerosi principi organizzativi di diritto pubblico anche all'interno di soggetti partecipati, quali il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, rilascio di garanzie in favore delle società che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi perdite di esercizio, ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite, e i divieti o limitazioni alle assunzioni di personale.