



Unione Europea



Repubblica Italiana



Regione Autonoma
della Sardegna

**ASSESSORATO DELLA PROGRAMMAZIONE,
BILANCIO, CREDITO E ASSETTO DEL TERRITORIO**

CENTRO REGIONALE DI PROGRAMMAZIONE

**NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA
DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI**

Ricerca valutativa sulle politiche di sviluppo urbano in Sardegna



IN QUESTA COLLANA:

1. L'impatto delle politiche regionali per la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica per le imprese (2012)
2. L'impatto di una politica regionale contro la dispersione scolastica: i laboratori didattici attuati in seguito alla Delibera della Giunta Regionale n. 47/29 del 2007 (2013)
3. La cooperazione decentrata in Sardegna (2013)
4. Una valutazione sul sistema pubblico dei Servizi per il Lavoro della Regione Sardegna: i Centri Servizi per il Lavoro (CSL)
5. Ricerca valutativa sulle politiche di sviluppo urbano in Sardegna

© Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio
Centro Regionale di Programmazione
Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici

ISBN 978-88-907823-3-6



UNIONE EUROPEA



REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Ricerca valutativa sulle politiche di sviluppo urbano in Sardegna

**Assessorato della Programmazione, Bilancio,
Credito e Assetto del Territorio
Centro Regionale di Programmazione
Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici**

Questo volume presenta i risultati di una ricerca svolta nell'ambito delle attività previste dal Piano Regionale di Valutazione (PdV) – approvato con la Delibera della Giunta Regionale del 26 Febbraio 2008, n. 12/25.

Il PdV costituisce un impegno pubblico dell'Amministrazione Regionale in merito alle valutazioni da intraprendere sulla politica regionale, così come previsto dal Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013.

*La pubblicazione è curata dai seguenti componenti del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Regione Sardegna: **Vincenzo Cossu, Paolo Mattana, Sonia Pistis, Clara Pusceddu** e da **Sergio Pes** della segreteria tecnico amministrativa del NVVIP.*

Alla ricerca coordinata da **Vincenzo Cossu**, hanno collaborato anche i componenti dello Steering Group della ricerca valutativa: **Arnaldo Cecchini** (*Università degli Studi di Sassari*), **Enrico Ciciotti** (*Università Cattolica del Sacro Cuore*) e **Gian Paolo Nuvolati** (*Università degli Studi di Milano Bicocca*), hanno inoltre apportato un apprezzato contributo i dirigenti e i funzionari dell'Assessorato Regionale dell'Urbanistica, in particolare **Marco Melis e Teresa Capula**.

Collana del Centro Regionale di Programmazione della Regione Autonoma della Sardegna. Il Centro Regionale di Programmazione svolge funzioni di direzione, programmazione, analisi sociali, economiche e territoriali, verifica dell'attuazione e monitoraggio dei programmi e progetti, amministrazione e gestione delle risorse finanziarie, secondo quanto previsto dagli atti esecutivi della Giunta Regionale.

I lettori che desiderano avere informazioni sui volumi pubblicati possono consultare il sito Internet della Regione Sardegna – Sardegna Programmazione.

Direttore

Gianluca Cadeddu

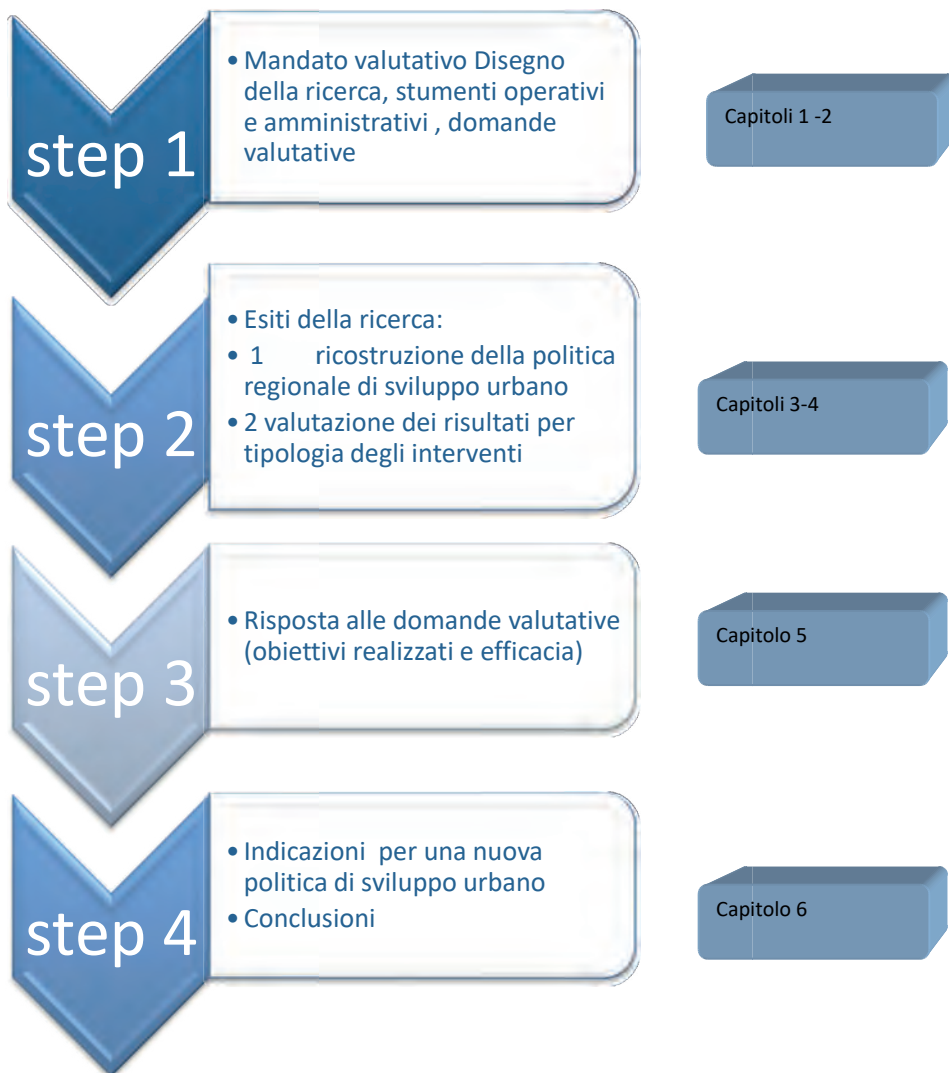
Comitato scientifico editoriale

Antonello Angius, Graziella Pisu, Francesco Ventroni, Corrado Zoppi

Indice

1.	Il disegno della ricerca valutativa, approcci teorici e percorsi operativi	11
1.1	La costruzione del disegno della ricerca e la definizione del mandato valutativo <i>di Sonia Pistis</i>	11
1.2	Approcci teorici <i>di Sonia Pistis</i>	20
1.3	Le domande valutative <i>di Vincenzo Cossu</i>	20
1.4	Strumenti operativi	29
1.4.1	Il percorso per la formazione e l'ampliamento del gruppo di lavoro. La formazione dello steering group <i>di Paolo Mattana</i>	29
1.4.2	La costruzione del database <i>di Sergio Pes</i>	30
1.4.3	La divulgazione dei dati della ricerca <i>di Sonia Pistis</i>	37
2.	L'oggetto della valutazione: le infrastrutture primarie, secondarie e sociali finanziate con le misure 5.1 e 5.2 del Por Sardegna 2000-2006 <i>di Sonia Pistis e Vincenzo Cossu</i>	39
3.	Primi esiti della ricerca: la ricostruzione della politica regionale e l'individuazione del "settore" valutato	49
3.1	Le politiche oggetto di valutazione <i>di Clara Pusceddu</i>	49
3.2	La strategia della policy urbana negli obiettivi della programmazione 2000-2006 e le fonti finanziarie <i>di Clara Pusceddu</i>	54
3.3	Gli obiettivi della policy urbana <i>di Clara Pusceddu</i>	61
3.4	Il contesto di riferimento <i>di Vincenzo Cossu</i>	80
3.5	I bandi e gli atti di programmazione previsti nella regionale programmazione unitaria 2000-2006 e le risposte dei beneficiari <i>di Clara Pusceddu</i>	81
4.	Esiti della ricerca: descrizione degli interventi, aspetti generali e specifici per tipologia di infrastruttura	89
4.1	Due chiavi di lettura: i sistemi urbani e i comuni della Sardegna <i>di Vincenzo Cossu</i>	89
4.2	Aspetti generali delle infrastrutture primarie e secondarie <i>di Vincenzo Cossu</i>	90
4.2.1	Le infrastrutture per classe tipologica	99
4.2.2	La diversificazione delle fonti di finanziamento	114
4.2.3	La compartecipazione finanziaria dei beneficiari finali	120
4.3	Le infrastrutture secondarie <i>di Sonia Pistis</i>	123
4.3.1	Le infrastrutture secondarie nel territorio articolate	

	per ambito territoriale	126
4.3.2	Le infrastrutture secondarie nel territorio articolate per comuni raggruppati per classi demografiche	133
4.3.3	Considerazioni sintetiche e conclusive sulle infrastrutture secondarie	157
4.4	Le infrastrutture sociali e gli altri interventi attuati con la misura 5.2 di Clara Pusceddu	160
5.	Le risposte alle domande valutative	203
5.1	Quali obiettivi sono stati realizzati di Sonia Pistis	203
5.1.1	Quali obiettivi si sono conseguiti e cosa si è finanziato complessivamente con la misura 5.1 di Vincenzo Cossu	205
5.1.2	Focus sugli obiettivi realizzati attraverso infrastrutture secondarie finanziate con la misura 5.1 di Sonia Pistis	207
5.1.3	Gli obiettivi e gli esiti realizzati attraverso infrastrutture sociali finanziati con la misura 5.2 di Paolo Mattana	213
5.2	Effetti e esiti conseguiti	249
5.2.1.	Miglioramenti nella tempistica, nell'efficienza e nell'affidamento dei lavori di Vincenzo Cossu	249
5.2.2	Effetti occupativi e imprenditoriali di Vincenzo Cossu	260
5.2.3	Una prima valutazione di impatto "l'effetto fase di cantiere" di Vincenzo Cossu	267
5.2.4	Effetti nei comuni doppiamente svantaggiati di Sonia Pistis	270
5.2.5	Effetti nei comuni turistici di Sonia Pistis	275
5.2.6	Effetti nell'attuazione della politica: Nuova organizzazione del lavoro di Sonia Pistis	281
5.2.7	Effetti generali di Sonia Pistis	290
6.	Conclusioni e indicazioni per una nuova policy di Vincenzo Cossu e Sonia Pistis	303
7.	Bibliografia	309
8.	Allegati	
Allegato 1	"Scheda progetto" di rilevazione di Sergio Pes	311
Allegato 2	Istruzioni per la compilazione della scheda di Sergio Pes	317
Allegato 3	Rappresentazione delle informazioni della ricerca tramite un Sistema Informativo Geografico (GIS) di Sergio Pes	336
Allegato 4	APPENDICE STATISTICA di Paolo Mattana	340
Allegato 5	Comuni turistici sardi di Sonia Pistis	343



1. Il disegno della ricerca valutativa, approcci teorici e percorsi operativi

In questo volume è presentata la ricerca sulle Politiche di Sviluppo in ambito Urbano della Regione Sardegna che ha l'obiettivo di rispondere alle domande valutative inizialmente formulate, e successivamente ampliate, relative alla conoscenza di obiettivi fissati, azioni effettivamente svolte e risultati ottenuti per migliorare la fruizione dello spazio urbano.

Per questo studio è stato individuato un disegno valutativo - che trae ispirazione da modelli teorici attestatisi nella letteratura della valutazione a partire dagli anni '60¹ - e sono stati utilizzati dati e analisi comparative per far emergere il reale cambiamento generato dal programma e i nodi critici che hanno intralciato i percorsi lineari definiti in fase programmatoria.

Il mandato valutativo trova la sua caratterizzazione nella normativa, negli atti di accompagnamento della Programmazione Europea 2007-13 nelle indicazioni e nella tipologia degli organi preposti a svolgere l'attività valutativa nell'amministrazione regionale. Nel processo valutativo hanno avuto un ruolo rilevante diversi *stakeholder* che hanno espresso esigenze conoscitive differenziate e puntuali sui risultati delle politiche implementate e che hanno così contribuito a definire il campo di interesse.

1.1 La costruzione del disegno della ricerca e la definizione del mandato valutativo di Sonia Pistis

Per far luce sul percorso e i metodi che hanno guidato le analisi valutative e per individuare i ruoli di coloro che hanno partecipato alle diverse fasi della ricerca si descrivono sinteticamente alcuni *step* del lavoro.

Lo studio valutativo degli effetti di una policy nasce, generalmente, da un interesse espresso dai *policy maker*, costituisce un'opportunità di esaminare ex post i risultati conseguiti rispetto a degli obiettivi prefissati² e crea un ampliamento del patrimonio cognitivo di cui beneficiano le istituzioni e i cittadini.

In questa ricerca si osserva che gli input valutativi sorgono innanzitutto a monte del ciclo di policy making e successivamente nelle fasi di implementazione della policy.

Le ragioni di questa particolarità si trovano nella Strategia della programmazione

1 Bezzi C. Il nuovo disegno della ricerca valutativa, Franco Angeli, 2010

2 Si vedano RIST, R.C. (a cura di) Program evaluation and the management of government, New Brunswick, Transaction, 1999 e GEVA-MAY, I. e PAL, L.A. «“Good fences make good neighbours”: Policy evaluation and policy, analysis – exploring the differences», in Evaluation, Vol. 5, n. 3, pp. 256-277 1999.

unitaria delineata nel Quadro Strategico Nazionale (QSN)³, che dal 2007⁴ prevede un rafforzamento, nelle amministrazioni centrali e nelle regioni, delle attività di sorveglianza, informazione, monitoraggio e soprattutto della valutazione attuata attraverso azioni valutative ex ante, in itinere ed ex post definite nei Piani di valutazione, svolte dai Nuclei di Valutazione⁵ e finalizzate a conoscere l'efficacia dei risultati della programmazione per migliorare la strategia delle politiche regionali unitarie.

In attuazione di questa linea di indirizzo normativo, nella Regione Sardegna è stato istituito il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NUVVIP)⁶ attraverso una selezione di esperti - interni e esterni all'amministrazione - che hanno elaborato un Piano di Valutazione⁷ degli interventi rispondente ad un mandato che prevedeva attività valutative richieste non solo dalle normative sulla programmazione europea, ma anche da diversi stakeholder e contenente percorsi di studio che richiamano alcune delle classiche fasi che caratterizzano "il disegno di ricerca valutativa" proposto nella letteratura afferente alla ricerca valutativa⁸.

Il Nucleo in Sardegna ha quindi ha portato avanti le seguenti attività per realizzare il Piano :

1. Innanzitutto, ha fatto emergere "riflessioni utili all'individuazione di problemi ricorrenti e di tematiche di particolare attualità, per individuare le esigenze valutative di chi ha la diretta responsabilità dei programmi (Autorità di Gestione dei Fondi FESR FSE FEASR⁹) e che quindi può avvantaggiarsi degli esiti e delle conseguenti raccomandazioni i che derivano dalle ricerche valutative"¹⁰
2. Successivamente ha convocato un Gruppo di Coordinamento¹¹ - istituito al fine di coadiuvare il Responsabile del Piano di Valutazione¹² e i componenti del Nucleo - con l'obiettivo di avere un contributo nella scelta dei temi valutativi, e ha coinvolto il Partenariato Istituzionale Economico e Sociale.
3. Insieme al Gruppo di Coordinamento ha approvato l'esame delle seguenti "questioni valutative": Politiche per lo Sviluppo locale (urbano e agricolo), Politiche

3 Il Quadro strategico nazionale (Qsn) è il documento che definisce gli indirizzi strategici della politica regionale di sviluppo, finalizzata al rilancio della competitività e della produttività, al superamento delle disparità regionali e al raggiungimento di alti livelli di crescita e di lavoro nell'intero Paese (per approfondimenti si veda il capitolo 3).

4 Delibera Cipe 21 dicembre 2007 Attuazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 programmazione del Fondo per le aree sottoutilizzate.

5 Ai sensi della legge 144/99, il Nucleo regionale di valutazione ha le seguenti funzioni: a) definizione e aggiornamento continuo dei modelli, delle metodologie e degli strumenti per la programmazione economica, la pianificazione territoriale, la progettazione integrata e la valutazione; b) valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post di programmi; c) valutazione dell'impatto della regolamentazione (art. 14 della Legge n. 246 del 28 novembre 2005); d) valutazione di progetti e di studi di fattibilità; e) valutazione di bandi di gara, elaborazione di linee guida; f) gestione dei sistemi informativi per la programmazione e la valutazione.

6 Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Sardegna, nel seguito del testo "Nucleo"

7 Deliberazione della Giunta della Regione Sardegna N. 12/25 del 26.2.2008 Approvazione del Piano di Valutazione della Politica Regionale Unitaria" per il periodo 2007-2013. Piano di valutazione del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Sardegna.

8 Bezzi C. e altri autori.

9 FERS Fondo europeo di Sviluppo regionale, FSE Fondo Sociale, FEARS Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale.

10 Piano di valutazione del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Sardegna.

11 Istituito con Decreto dell'11 aprile 2008 dell'Assessore della Programmazione e formato dai referenti dei singoli programmi operativi dei fondi strutturali , del Fears, del Fas, dall'Autorità ambientale, delle Pari Opportunità.

12 Il Responsabile del Piano di Valutazione è stato scelto fra i componenti del NUVVIP.

per il sostegno alla Ricerca e innovazione, Politiche per il Lavoro, Politiche per la Dispersione scolastica.

4. Ha evidenziato la necessità di definire dei Gruppi di lavoro tematici (che costituiscono una sub articolazione del Gruppo di coordinamento e del Nucleo) finalizzati a garantire una migliore acquisizione delle informazioni e a individuare esperti e rappresentanti sia dei soggetti istituzionali coinvolti sia del Partenariato che potessero partecipare ai lavori.
5. Ha sollecitato l'acquisizione più specifica di ulteriori temi e domande di valutazione individuati nei Gruppi di lavoro tematici
6. Infine si è attivato costantemente per verificare lo stato dei lavori condotti dai gruppi di lavoro tematici e per la divulgazione dei risultati delle ricerche attuate



(Cagliari)

Pertanto, nell'avvio del processo per la valutazione della tematica sullo sviluppo locale urbano, e non solo, il committente della ricerca non è stato esclusivamente il politico, ossia l'organo deputato a definire le strategie politico- economiche e eletto sulla base di un programma, (che ha comunque espresso delle esigenze valutative), ma hanno anche avuto un ruolo centrale i Referenti e i Responsabili dei programmi operativi, le Autorità di Gestione e i rappresentanti del Partenariato istituzionale economico e sociale, che consentendo il collegamento con il territorio ne hanno fatto emergere i fabbisogni.

Si è, così, sostanziata l'applicazione dell'approccio partecipativo alla valutazione della politica regionale.

Questo è stato un forte segnale di cambiamento: non solo chi governa, ma anche chi attua ha sentito l'esigenza di avere dei feedback sui risultati dei procedimenti realizzati.

Questa valutazione è stata, quindi, un'occasione, la prima, per conoscere cosa avesse funzionato nell'attuazione di interventi finalizzati allo sviluppo urbano (declinato secondo il tematismo rilevabile dal mandato valutativo), che cosa potesse essere migliorato e quali distorsioni si fossero verificate rispetto alle attese iniziali (sia quelle dichiarate che quelle implicite), deducibili analizzando la finalizzazione degli strumenti normativi e finanziari. Questa ricerca ha rappresentato la prima opportunità per iniziare un percorso di apprendimento dell'azione e degli effetti delle policy attuate e per superare i limiti dei giudizi, necessariamente di tenore differente, espressi dalle istituzioni preposte in passato ai controlli di tipo finanziario e di legittimità.

L'impostazione dell'iter programmatico secondo l'approccio europeo ha fatto maturare la consapevolezza di avere la necessità di conoscere l'entità del disallineamento- fra il disegno astratto delle strategie politiche e la sua implementazione- che è in realtà il

riflesso di molteplici dinamiche, contesti, knowledge e competenze dei funzionari e degli esecutori finali¹³.

Il percorso valutativo, conseguentemente, si è indirizzato a esaminare i differenziali fra obiettivi iniziali e obiettivi raggiunti. Il coinvolgimento di alcuni funzionari - impegnati in diverse fasi della programmazione e della gestione delle risorse - che hanno esplicitato alcune esigenze valutative e conoscitive, ha favorito una nuova forma di *learning* non solo sugli aspetti procedurali con i loro virtuosismi e criticità, ma anche sulle cause che avevano generato fasi attuative molto più lunghe del previsto. In questa linea esplorativa sono emersi così anche i diversi orientamenti delle scelte compiute dai soggetti attuatori (i comuni della Regione Sardegna che hanno beneficiato di finanziamenti) condizionati da criteri e tempi più rigidi rispetto al passato.

Sulla base di questi presupposti una delle prime esigenze conoscitive e valutative è stata quella di circoscrivere l'ambito della tematica dello sviluppo urbano e di definire il disegno valutativo.

La scelta di quest'ultimo è stata variamente articolata ed è scaturita da una selezione di tre possibili disegni valutativi conseguenti alla progressiva specificità delle domande valutative e dei dati disponibili.

In una prima definizione con il Gruppo di coordinamento si è convenuto che l'oggetto della valutazione dovesse essere quello riguardante gli *"Interventi per lo sviluppo urbano, politiche per il recupero e la valorizzazione dei beni culturali in rapporto con lo sviluppo turistico"*.

Dopo una prima analisi dei dati a disposizione, tale ambito ristretto è apparso ancora eccessivamente indefinito e trasversale rispetto alle politiche regionali sia ordinarie sia settoriali, attuate, tra l'altro, con azioni diverse in un arco temporale molto esteso.

Valutare gli *"Interventi per lo sviluppo urbano e le politiche per il recupero e la valorizzazione dei beni culturali in rapporto con lo sviluppo turistico"*, si prestava a molteplici interpretazioni e declinazioni. Inoltre, poiché l'evaluando, in questa ricerca valutativa, afferiva alle politiche attivate e agli interventi correlati ad esse, è risultato anche chiaro che dovesse riguardare i destinatari nel territorio e la problematizzazione delle esigenze e dei risultati da parte degli attori locali. A questo si sono aggiunte le richieste espresse dagli addetti ai lavori (Autorità di Gestione, funzionari) che chiedevano, infine, valutazioni sulle criticità manifestate nell'applicazione di nuovi *modus operandi* sottesi sia alla gestione delle procedure tecnico-amministrative derivante dalle norme europee sia alla conseguente nuova organizzazione del lavoro per attuare le policy.

Il mandato valutativo della ricerca è stato pertanto caratterizzato da questi connotati referenziali.

Questo ha implicato la necessità di un ulteriore affinamento del tema e la conseguente esplorazione di diversi possibili disegni della ricerca, prima di scegliere l'approccio e i metodi più opportuni.

Questa fase ha aperto la strada per la costituzione di uno dei citati Gruppi di Lavoro Tematico, (in prima fase formato da alcuni componenti del Nucleo) che ha iniziato uno studio sulla conoscibilità dell'oggetto della valutazione e sulla necessità di individuare una meta-valutazione al fine di comprendere i presupposti normativi, le precondizioni dei possibili percorsi valutativi e le esigenze cognitive e operative.

Il Gruppo, inoltre, ha dovuto riflettere su alcune problematiche semantiche legate alla citazione simultanea di oggetti diversi non univocamente collegati, ma associati all'implementazione di azioni in settori diversi.

13 La tematica sulle criticità dell'attuazione delle politiche è ampiamente sviluppata nella letteratura a partire da Wildavsky (1973) e successivamente da alcuni teorici della valutazione. Si veda: Stame N. I Classici della valutazione, Franco Angeli 2007.

Una problematicità, fortemente manifestata dal Gruppo di Lavoro incaricato di elaborare questo studio valutativo, è stata la ricerca di un possibile filo conduttore tra gli interventi in un ambito territoriale specifico (ossia interventi per lo sviluppo urbano che non potevano che avere una valenza strutturale e infrastrutturale dimensionate in rapporto alla centralità di luoghi abitativi) - e quel riferimento plurale a "politiche" (Politiche per il recupero e la valorizzazione dei beni culturali) relative ad un settore caratterizzato da numerose valenze, da considerarsi non nel loro ambito circoscritto, ma in relazione alle dinamiche innescate nel settore del turismo.

Non è apparsa neanche univocamente riconoscibile e unanimemente condivisibile la tipologia degli "Interventi per lo sviluppo urbano e per il recupero e la valorizzazione dei beni culturali" poiché afferenti sia alle opere pubbliche realizzate in ambito urbano sia a tutte le operazioni tese al recupero di emergenze archeologiche e ad azioni per la valorizzazione dei luoghi della cultura, che hanno trovato ubicazione non esclusivamente in aree urbane. Questo ha aperto uno spazio interpretativo vasto.

Infine, al di là di queste criticità semantico-interpretative, è immediatamente emerso che la finalità della valutazione non poteva ridursi ad un commento del monitoraggio finanziario degli interventi attuati, poiché questo era facilmente deducibile utilizzando gli strumenti utilizzati dall'amministrazione regionale per il monitoraggio della spesa e dai rapporti di esecuzione inviati alle Istituzioni erogatrici di fondi.

La formulazione delle domande valutative è avvenuta, quindi, per fasi successive a seguito di incontri tra il Gruppo di Lavoro Tematico, il Gruppo tecnico di Coordinamento, i livelli apicali di alcune strutture regionali e il Partenariato Economico e Sociale. Prima di tutto è emerso che si nutriva l'interesse soprattutto per questi quesiti valutativi:

- È aumentata e migliorata la fruizione quali-quantitativa dello spazio urbano da parte dei cittadini? Si registra un rafforzamento della coesione sociale?
- È migliorato il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani, con diminuzione della congestione, dell'inquinamento acustico e di quello atmosferico?
- È migliorata la qualità della vita nelle aree periferiche e in quelle degradate, con particolare attenzione ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità?
- È migliorata la qualità dei servizi culturali? Sono cresciute le attività di valorizzazione del patrimonio locale di tale natura, attraverso la promozione della sua conoscenza e un'appropriata attività di divulgazione?



(La Maddalena)

L'attenzione si è, quindi, concentrata soprattutto nel dettagliare gli obiettivi valutativi e i loro riferimenti normativi e attuativi per costruire un primo disegno valutativo.

L'ampiezza del ventaglio di tali quesiti e la non definizione del periodo da considerare (ultimi 10 anni? ultimi 20 anni?) sono stati il punto di partenza per sciogliere alcuni dubbi

interpretativi e per individuare gli strumenti necessari per individuare le fonti informative.

L'intervista con gli stakeholder è stata l'opportuna occasione per divenire consapevoli che l'evaluando e i quesiti valutativi erano talmente vasti che avrebbero implicato una ricostruzione delle politiche regionali attuate negli ultimi 20 anni, dei Programmi Operativi Regionali (POR)¹⁴ cofinanziati con risorse europee e delle altre iniziative comunitarie (es. Urban) non direttamente gestite dalla Regione.

In un primo momento si è immaginato di ricorrere a metodi valutativi qualitativi basati su survey, con indagini ad hoc in linea con i quattro quesiti valutativi, ma una verifica delle risorse e dei tempi ha rivelato la necessità di ripensare al disegno della ricerca e alla dimensione delle domande valutative.

Si è, quindi, avviato un secondo disegno valutativo che ha portato a definire con maggiore chiarezza i quesiti valutativi e a condividere la necessità di ampliare il Gruppo di Lavoro Tematico per avere una maggiore cognizione delle fonti disponibili e dei metodi adottabili. Si è, così, individuato un Team di valutatori, formato dai componenti del Nucleo che facevano parte del Gruppo di Lavoro tematico e da uno Steering Group¹⁵ che per un determinato periodo ha partecipato ai lavori.

Dallo studio della tematica è emerso che: all'interno del Programma Operativo della Regione Sardegna (POR 2000-2006)¹⁶ finanziato con i fondi strutturali, l'Asse V era dedicato allo sviluppo urbano e la sua attuazione doveva normativamente e operativamente attuarsi con azioni integrate a quelle relative a turismo, cultura e ambiente; gli interventi finanziati erano inoltre monitorati per rilevare non solo informazioni finanziarie, ma anche giuridiche e relative allo stato di avanzamento delle opere realizzate (vedi paragrafo 1.4.2).

È sembrato inizialmente possibile che la valutazione potesse riguardare i Piani Strategici¹⁷ che rispondevano a obiettivi di sviluppo integrato del territorio che afferivano sia all'ambito urbano sia a quello culturale e che si potessero trovare risposte valutative ai quesiti sopra enunciati. La disponibilità di banche dati di fonte nazionale e di riconosciuta affidabilità sembrava inoltre aprire la strada verso la verifica degli effetti in ambito territoriali circoscritti.

Il Gruppo di Lavoro Tematico per conoscere i contenuti dei Piani ha fatto una pre-indagine per verificare il loro stato di avanzamento, ma da una attenta lettura e dall'intervista ad alcuni beneficiari e funzionari si è compreso che i Piani Strategici erano in fase molto embrionale, trovavano la loro fonte finanziaria anche nel nuovo POR 2007-13 e pertanto si è dedotto che la valutazione non avrebbe potuto esprimere alcun esito.

Si è pertanto giunti ad un terzo disegno valutativo.

Il Gruppo di Lavoro Tematico si è dedicato all'esame degli altri interventi finanziati a valere sull'Asse V del POR 2000-2006 e all'esplorazione degli obiettivi globali e specifici - che dovevano essere attuati con tali interventi - per definire i possibili percorsi valutativi e le risorse necessarie a sviluppare tale ricerca valutativa.

14 Programma Operativo Plurifondo 1994-99, Programma Operativo Regionale 2000-2006

15 Questi aspetti operativi sono descritti nel paragrafo 1.4.1.

16 Programma Operativo della Regione Sardegna (POR 2000-2006) Approvato con Decisione C (2000) 2359 dell'8 agosto 2000 e successive modifiche]

17 I Piani strategici sono uno strumento per uno sviluppo equilibrato dei sistemi urbani che ha come base il coordinamento delle azioni e le alleanze strategiche. Grazie alle esperienze maturate con la programmazione 2000-2006, le città medio grandi sono oggi dotate, oltre che degli strumenti della pianificazione ordinaria, anche di nuovi strumenti integrati di pianificazione e progettazione urbana, quali i Piani Strategici. Detti piani hanno consentito di individuare le opportunità, gli obiettivi e gli scenari di sviluppo dei territori, proponendo strategie di lungo periodo condivise da tutti gli attori che su di esso operano. Obiettivo principale dei piani è stato quello di orientare l'evoluzione e la trasformazione del territorio, definendo ed analizzando le opportunità di sviluppo strategico attraverso un'approfondita lettura del contesto, prevedendo gli scenari possibili e promuovendo dinamiche di sviluppo coerenti con la vocazione economica e sociale propria del territorio stesso

Il Gruppo di Lavoro Tematico, conscio del fatto che le domande valutative sono condizionate non solo dagli obiettivi dichiarati del programma, ma anche da quelli impliciti¹⁸ ne ha ricostruito il quadro logico per effettuare un'operazione di razionalizzazione degli obiettivi dello stesso nonché per calibrare adeguatamente i metodi valutativi sui contenuti dei quesiti valutativi e sui loro riferimenti normativi e attuativi.

Alla luce dei presupposti che avevano caratterizzato il mandato valutativo, è emerso che fosse innanzitutto necessario concentrarsi su:

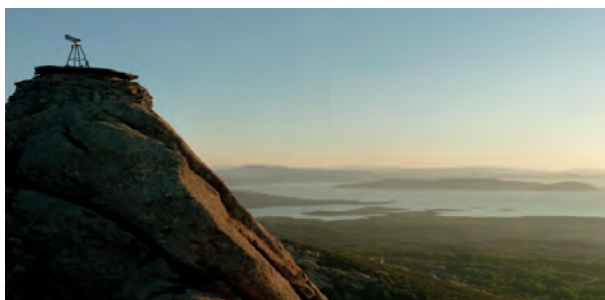
1. Allineamenti /disallineamenti fra obiettivi programmati e risultati realizzati
2. Destinazione finale delle risorse e ripartizioni territoriali
3. Modalità di strumenti finanziari utilizzabili/effettivamente utilizzati dai beneficiari finali (bandi, o altre forme di erogazione delle risorse)
4. Criteri di scelta e caratteristiche dei soggetti attuatori e dei tempi di attuazione
5. Contenuti dei progetti finanziati, loro finalità dichiarate, difficoltà / best practice del processo di attuazione e orientamenti che potevano aver condizionato le scelte.
6. Natura degli interventi, per capire se si trattava di interventi ordinari o se attraverso il POR si finanziavano lo sviluppo del territorio, ossia: l'apertura verso nuovi residenti e turisti con interventi nell'ambito dei Beni Culturali; azioni di ostacolo e contenimento dello spopolamento delle zone interne; operazioni di cambiamento nell'ambito dell'inclusione e del benessere sociale.

A conclusione di questo processo, per la definizione di un terzo disegno valutativo, è stato chiesto di riformulare le domande valutative. Si è tenuto conto della disponibilità di fonti informative interne ed esterne, delle possibilità di normalizzare i dati e della congruità delle risorse e dei tempi rispetto agli obiettivi del piano di valutazione. Si è circoscritto il quadro normativo e programmatico per identificare l'ambito di pertinenza dell'indagine valutativa.

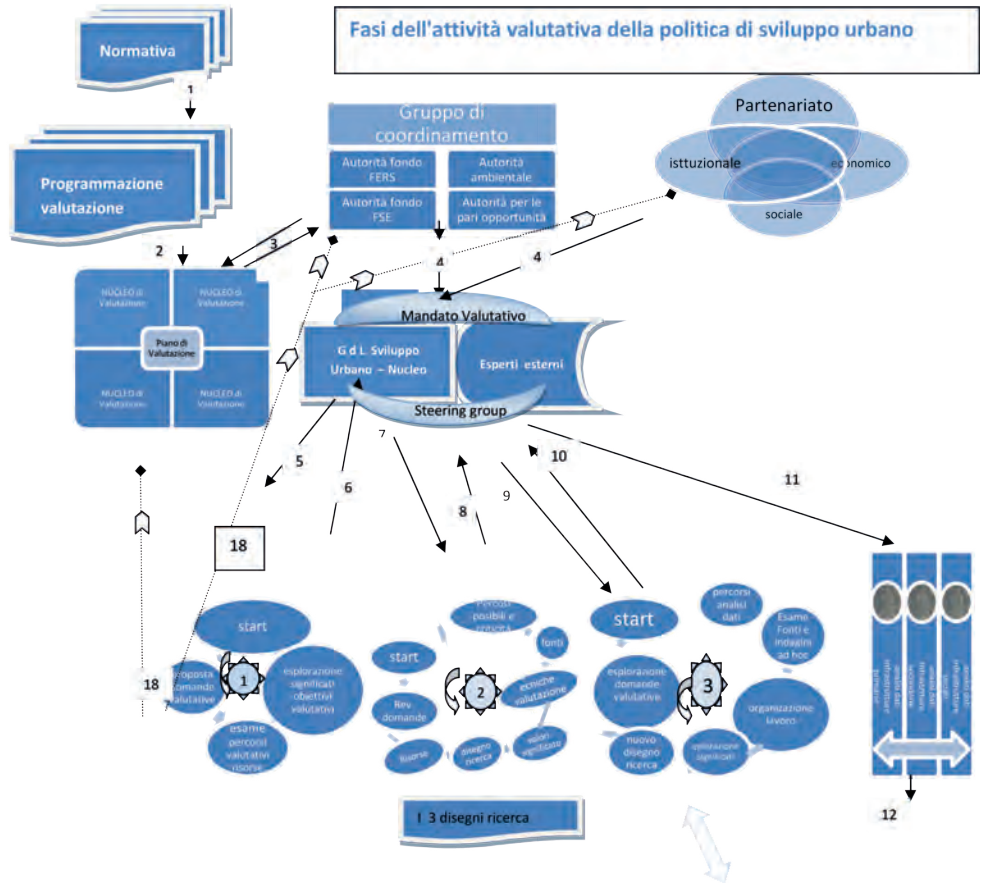
Si è, quindi, dato l'input a questo percorso valutativo: partendo da una scheda di rilevazione degli interventi, che ha portato ad un'analisi delle loro finalità dichiarate e di quelle realizzate rispetto agli obiettivi espressi, sono stati poi attivati alcuni focus valutativi mirati a far emergere le dimensioni culturali, turistiche e sociali toccate dagli interventi finanziati nell'ambito della policy urbana.

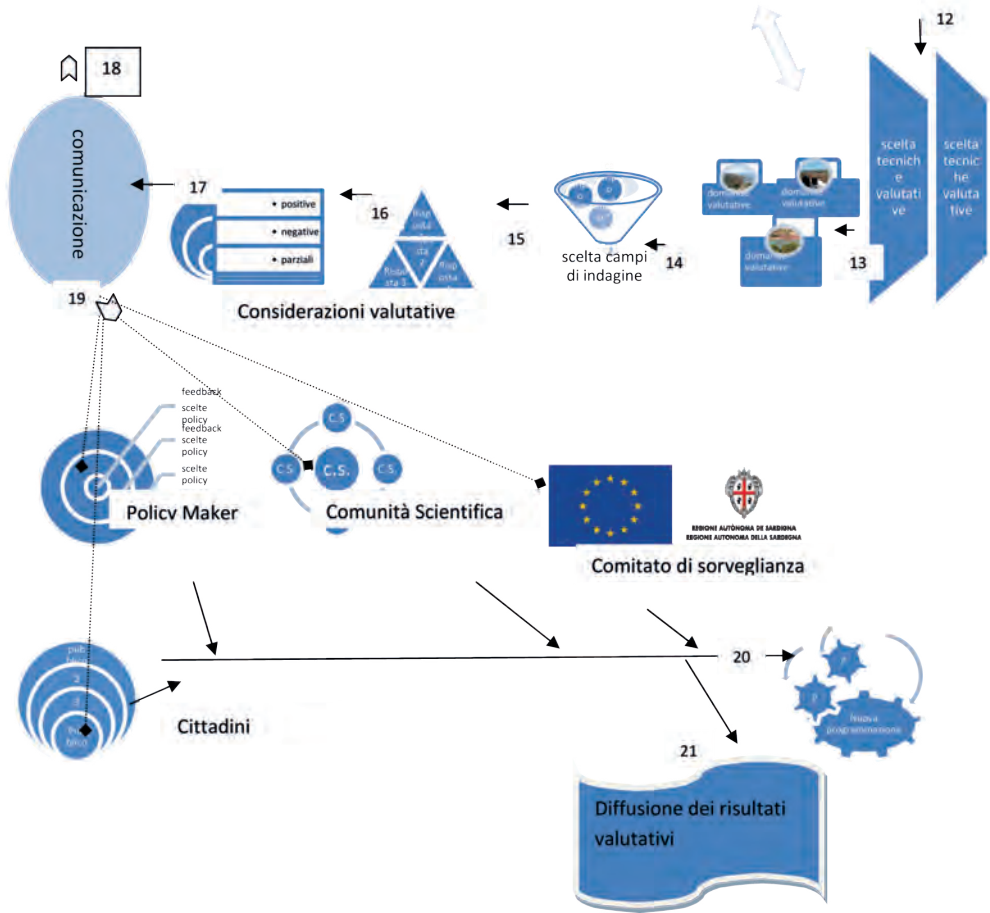
Nei successivi paragrafi si illustrano le domande valutative e i metodi e gli strumenti operativi adottati per esplorare i 6 campi di interesse sopra elencati.

I passaggi precedentemente descritti sono stati schematizzati nei grafici che seguono. In particolare le fasi di affidamento del mandato sono identificate con gli ideogrammi numerati da 1 al 4, le definizioni dei disegni della ricerca con i numeri dal 5 all'11; il passaggio descrittivo e valutativo con i numeri dal 12 all'17 e infine la fase di comunicazione dei risultati da 18 a 21.



18 Patton M.Q. (1986), *Utilization-focused Evaluation*, Sage Publications Inc., CA e Patton, M.Q. (1990), *Qualitative evaluation and research methods* (2nd ed), Sage, Newbury Park, CA





1.2 Le domande valutative di Vincenzo Cossu

Nei cicli di definizione del disegno della ricerca, a seguito delle interlocuzioni con il Gruppo di coordinamento e con i diversi stakeholders che hanno contribuito a identificare il campo di interesse per la valutazione della Politica di sviluppo urbano, il Gruppo di lavoro Tematico - dopo aver condotto diverse esplorazioni per verificare le fonti disponibili, le risorse, e i metodi valutativi adeguatamente adottabili - ha selezionato le seguenti domande valutative.

La prima domanda valutativa deriva dall'analisi di contesto del sistema urbano regionale

- Quale modello di sistema urbano si è scelto di rafforzare? Un modello policentrico basato su centralità urbane territorialmente diffuse (aree urbane, centri intermedi, unioni di comuni), oppure un modello polarizzato sulle aree urbane di maggiore dimensione?

La seconda domanda valutativa riguarda il perseguimento degli obiettivi:

- Quali obiettivi sono stati maggiormente perseguiti? Vi è stata coerenza tra azioni svolte, interventi attuati, localizzazione delle opere e obiettivi specifici di riferimento?

La terza domanda valutativa riguarda l'efficienza della procedura di attuazione:

- Quali risultati si sono ottenuti in termini di efficienza della spesa? Si sono avuti sensibili miglioramenti nella tempistica e nello snellimento dei processi attuativi? Quali problemi si sono incontrati nell'attuazione delle policy?

Infine la quarta e ultima domanda è relativa alla valutazione dell'utilità e dell'efficacia degli interventi realizzati all'interno delle policy:

- Sono stati conseguiti concreti miglioramenti nell'inclusione sociale, migliorando l'offerta dei servizi sociali? Quali risultati si sono ottenuti in termini di utilità e di efficacia delle politiche di sviluppo urbano?

1.3 Approcci teorici di Sonia Pistis

Per rispondere alle domande valutative, il Team dei valutatori, dopo aver definito il disegno della ricerca nelle sue diverse articolazioni, si è soffermato a riflettere sulla scelta dell'approccio valutativo più opportuno da adottare.

È apparso immediatamente evidente che, trattandosi di una valutazione ex post delle politiche di sviluppo, con un particolare riferimento all'ambito urbano, emergevano delle peculiarità che rendevano possibile l'adozione di alcuni metodi e la non applicazione di altri.

Innanzitutto, è stato necessario delimitare l'arco temporale di riferimento della policy da valutare. Si è presto constatato, dalle interlocuzioni con gli Assessorati, che una prima cornice temporale, definita tra il 2000 e il 2006, in coincidenza con il Programma Operativo 2000-2006 era abbastanza adeguata, poiché maggiormente inquadrabile e osservabile

con gli strumenti a disposizione, anche se qualche intervento non risultava concluso e, conseguentemente, alcuni effetti si sarebbero potuti stimare solo dopo un intervallo di tempo non breve.

L'assenza di dati pre-intervento, la non previsione - nel ciclo di vita della politica urbana- di attività valutative dedicate e soprattutto la così forte rilevanza di interventi non semplici, ma integrati con altre policy (che creavano condizioni tali da non rendere possibile la distinzione fra beneficiari di risorse e soggetti potenzialmente finanziabili, ma non finanziati) - hanno implicato la non applicabilità del metodo controfattuale.

Date queste premesse, i valutatori hanno adottato, innanzitutto, un approccio sistematico.

Come sottolineato nei paragrafi precedenti, attraverso la costruzione del disegno di valutazione sono stati esplicitati sia i presupposti a monte della valutazione sia le modalità di relazione da instaurare con gli stakeholder per rafforzare le interlocuzioni.

Il Team dei valutatori ha, quindi, appurato che le previsioni di attività valutative, indicate nei documenti europei e riferite genericamente all'intero Programma Operativo Regionale e non alle correlate politiche attuabili, non potevano essere considerate soddisfacenti per valutare adeguatamente gli impatti ex post.

Conseguentemente, viste la complessità insita nel Programma Operativo, la varietà di interventi che insistevano sui medesimi territori e soprattutto l'ampiezza dei contenuti della domande valutative, si è ritenuto che la scomposizione delle variabili di interesse e l'applicazione di diversi approcci valutativi fosse una modalità più adeguata per condurre lo studio valutativo.

Sono stati adottati, quindi, dei metodi misti, ossia dei *tailored approaches*¹⁹ che soddisfacevano le esigenze prevalenti di Implementation e Learning e in parte anche di Accountability²⁰, contenute nel mandato e che si adattavano meglio alla particolare struttura della policy valutata²¹.

Per dare l'avvio al processo di valutazione, il Team dei valutatori ha ritenuto fondamentale la rilevazione delle strategie e delle tattiche del Programma Operativo Regionale al fine di interpretare la catena causale di azioni-effetti contenuta nella teoria della politica attuata, e di scoprire i cambiamenti attesi e le fasi implementative compiute.

Seguendo l'approccio sistematico²² i valutatori hanno sentito la necessità di individuare il contesto e la struttura programmatica in cui era contenuta la previsione di una politica di sviluppo urbano in Sardegna.

Anzitutto si è ricostruito il quadro logico della policy in modo da esplicitare i problemi sociali che avevano generato l'adozione di una policy mirata. Dallo studio dell'ambiente di riferimento sono emerse queste problematiche:

- **Insufficiente massa critica** del sistema urbano sardo;
- Polarizzazione della residenza degli abitanti sardi a **Cagliari** dove risiede il 29,2% della popolazione attiva
- **Sistema urbano-metropolitano basato sulla bipolarità Cagliari - Sassari** (luoghi di concentrazione del capitale finanziario, sociale, cognitivo) che registrano

19 Rigon, A. Santello F.: La valutazione: teoria, metodi e pratica, Marsilio Editori (2010).

20 Lippi, A. La Valutazione delle politiche pubbliche, Il Mulino, 2007.

21 Henry Rossi P., Lipsey M.W., Freeman H.E. (2004) Evaluation: a systematic approach, New York, Sage

22 Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H.E. (2004), Evaluation: A systematic approach, Sage Publications, Inc., CA

- problemi di congestione e degrado;
- **Rete di centri minori disomogenea**, con ampie parti di territorio regionale carenti di attrezzature urbane di base, scarsa qualità della vita urbana, disagio sociale diffuso, ma con potenzialità di crescita.
- **Tessuto di centri minori, per lo più interni, scarsamente collegati**, con uno spopolamento rilevante, che stenta a trovare le ragioni di uno sviluppo basato sul riconoscimento e la messa a valore dell'identità culturale e dell'ambiente geografico e storico.
- **Strutture amministrative e tecnostrutture deboli**, insufficienti e sotto dotate di professionalità adeguate e di risorse tecnologiche nei comuni maggiori e minori.
- **Individuazione non partecipata** e strategica dei bisogni collettivi.
- **Tendenza a scaricare sull'ente pubblico più rilevante nel territorio** la soluzione dei problemi economici e sociali (effetto dell'**Approccio Top down**).
- **Ridotte azioni di monitoraggio** delle spesa e degli interventi.

In linea con Wholey²³, il team dei valutatori, ha poi ritenuto che fosse necessario conoscere il ragionamento logico che aveva messo in relazione gli input e gli esiti previsti nella policy urbana attuata per verificare l'allineamento e lo scostamento fra quello che si era teoricamente previsto e quello che si osservava attraverso la valutazione degli esiti.

Conoscere la "teoria sottesa" al Programma Operativo Regionale ha costituito un approccio alla policy nuovo e interessante rispetto ai "comportamenti" in uso all'interno dell'amministrazione regionale. Alcuni incontri con il Gruppo di Coordinamento avevano, infatti, rivelato che in passato numerose leggi regionali avevano previsto il finanziamento di interventi in ambito urbano, volti per esempio a valorizzare i centri storici o a assicurare le dotazioni infrastrutturali necessarie, senza che comunque si definisse un quadro coerente dei bisogni manifestati e delle esigenze soddisfatte.

Sono stati quindi esplicitati i cambiamenti attesi individuando gli obiettivi globali e specifici dichiarati nei programmi.

Tra gli obiettivi globali sono emersi quelli di:

- **Migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano** della Sardegna attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale, e in particolare:

- **Riqualificare il contesto socioeconomico, fisico e ambientale** di quartieri e aree urbane, migliorando la loro vivibilità e creando condizioni adatte allo sviluppo imprenditoriale;

- **Favorire la localizzazione di nuove iniziative di servizi alle persone e alle imprese**, rilanciando la competitività dei sistemi economici territoriali;

- **Combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale**.

Tali obiettivi risultavano poi declinati con maggiore specificità con la seguente esplicitazione:

- **Rafforzare le potenzialità dei centri urbani**, in relazione alle loro dimensioni

23 Wholey J. S., Evaluation : Promise and Performance , Urban Institute Washington, D.C (1979) ; Evaluation and Effective public management, Little Brown Boston (1983).

metropolitane o di centro medio-piccolo, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio, avendo presenti le caratteristiche e le potenzialità specifiche di ciascuna città nel proprio contesto regionale e promuovendo esperienze più avanzate di governance e pianificazione²⁴.

- Aumentare la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, sia per l'accrescimento della competitività dei servizi urbani sia per il rafforzamento della coesione sociale. **Migliorare il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani**, riducendo la congestione, l'inquinamento acustico e l'inquinamento atmosferico. Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse con particolare attenzione ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità²⁵.
- **Riqualificare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano**, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche con particolare attenzione al **recupero dei centri storici e dei centri minori**²⁶.
- **Rafforzare il capitale sociale** in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, **la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale**, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale e ambientale, **anche attraverso la qualificazione della Pubblica Amministrazione**²⁷.
- Sviluppare e/o **creare infrastrutture e spazi** a sostegno dei servizi alla persona e alla comunità²⁸;
- Rendere possibili avanzate forme di assistenza **per migliorare la qualità della vita**, soprattutto nei confronti delle persone con disabilità e/o con sofferenza mentale²⁹;
- Attivare, in un'ottica di pari opportunità, **processi di inclusione sociale** e lavorativa delle persone a rischio di esclusione, attraverso il sostegno ad imprese direttamente gestite da donne e/o interventi volti ad incrementare l'occupazione, in particolare femminile³⁰;
- Promuovere la progettazione e la realizzazione **dei Piani Locali Unitari dei Servizi alla Persona (PLUS)** per l'implementazione di politiche innovative ai fini dell'organizzazione e della qualificazione dei servizi alla persona³¹;
- Sostenere la creazione **di nuove iniziative imprenditoriali no-profit**, anche in forma di cooperative (in particolare di tipo b), e/o il potenziamento di quelle già esistenti³².

A questi obiettivi risultavano collegate queste azioni:

- Rafforzamento delle aree urbane maggiori di Cagliari e Sassari per favorire la

24 Denominato sinteticamente OO V.1.1

25 Denominato sinteticamente OO V.4.2

26 Denominato sinteticamente OO V.2.2

27 Denominato sinteticamente OO V.3.1

28 Denominato sinteticamente OO V.4.2

29 Denominato sinteticamente OO V.4.2

30 Denominato sinteticamente OO V.4.3

31 Denominato sinteticamente OO V.4.4

32 Denominato sinteticamente OO V.4.5

creazione di una dimensione urbana competitiva rispetto alle aree urbane e metropolitane a scala europea;

- Rafforzamento dei centri e poli amministrativi e provinciali attuali o futuri, attraverso interventi diretti a rafforzare tale specificità;
- Sostegno al presidio del territorio interno, stimolando la cooperazione tra istituzioni e soggetti per favorire il recupero degli assetti civili di base lo sviluppo delle specifiche vocazioni locali.

In questo passaggio esplicativo, un'attenzione particolare è stata data all'analisi delle fonti documentarie e amministrative, riportata nel capitolo 3 e alla correlazione fra questa e gli esiti di questa fase valutativa sviluppata nei capitoli successivi. Si è ritenuto, importante, sentire direttamente i Responsabili amministrativi delle azioni attuate in ambito urbano, in particolare il Dirigente e alcuni funzionari dell'Assessorato all'Urbanistica, alcuni rappresentanti del Partenariato economico e sociale, e osservare di seguito i dati riassuntivi dello stato di avanzamento della spesa.



(Villacidro)

Si riporta lo schema del Quadro logico della policy - Asse V POR Sardegna 2000-2006

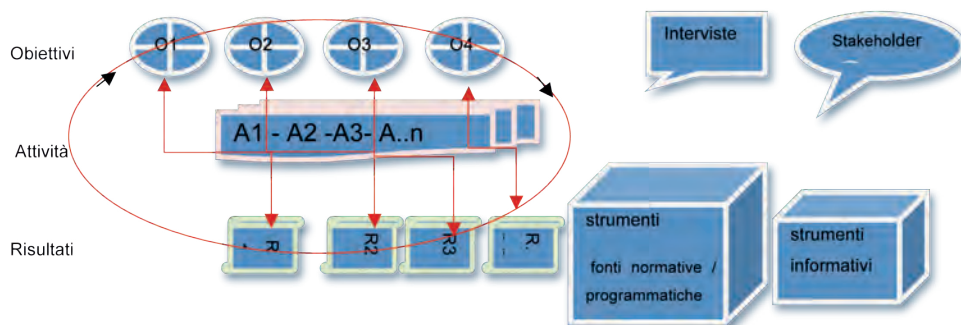
Quadro logico della policy - Asse V POR Sardegna 2000-2006

Ambiente di riferimento- I bisogni sociali	Obiettivi globale	Obiettivi specifici	Azioni attivate
<p>-Insufficiente massa critica del sistema urbano sardo;</p> <p>- Cagliari è la principale polarizzazione dove risiede il 29,2% della popolazione attiva</p> <p>-Sistema urbano-metropolitano basato sulla bipolarità Cagliari - Sassari (luoghi di concentrazione del capitale finanziario, sociale, cognitivo) che registrano problemi di congestione e degrado;</p> <p>- rete di centri minori disomogenea, con ampie parti di territorio regionale carenti di attrezzature urbane di base, scarsa qualità della vita urbana, disagio sociale diffuso, ma con potenzialità di crescita ;</p> <p>- tessuto di centri minori, per lo più interni, scarsamente collegati, in cui lo spopolamento è rilevante, che stenta a trovare le ragioni di uno sviluppo basato sul riconoscimento e</p>	<p>-Migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano della Sardegna attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale, e in particolare:</p> <p>- riqualificare il contesto socioeconomico, fisico e ambientale di quartieri e aree urbane, migliorando la loro vivibilità e creando condizioni adatte allo sviluppo imprenditoriale;</p> <p>- favorire la</p>	<p>OO V.1.1 <u>Rafforzare le potenzialità dei centri urbani</u>, in relazione alle loro dimensioni metropolitane o di centro medio-piccolo, <u>come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati</u> o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio, <u>avendo presenti le caratteristiche e le potenzialità specifiche</u> di ciascuna città nel proprio contesto regionale e promuovendo <u>esperienze più avanzate</u> di governance e pianificazione</p> <p>OO V.2.1 <u>Aumentare la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini</u>, sia per l'<u>accrescimento della competitività dei servizi urbani</u> sia per il <u>rafforzamento della coesione sociale</u>. <u>Migliorare il sistema della mobilità interna ed esterna</u> ai centri urbani, <u>riducendo la congestione, l'inquinamento acustico e l'inquinamento atmosferico</u>. <u>Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane</u>, in particolare nelle <u>aree periferiche</u> e in quelle dismesse con particolare attenzione ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità.</p> <p>OO V.2.2 <u>Riqualificare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano</u>, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche con particolare attenzione al <u>recupero dei centri storici e dei centri minori</u>.</p> <p>OO V.3.1 <u>Rafforzare il capitale sociale</u> in ambito urbano mediante il <u>soddisfacciamento dei bisogni sociali di base</u>; la <u>riduzione del tasso di esclusione</u>, la <u>promozione dell'economia sociale</u>, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale e ambientale, <u>anche attraverso la qualificazione della Pubblica Amministrazione</u></p> <p>OO V.4.1 <u>Sviluppare e/o creare infrastrutture e spazi a sostegno dei servizi alla</u></p>	<p>-Rafforzamento della aree urbane maggiori di Cagliari e Sassari per favorire la creazione di una dimensione urbana competitiva rispetto alle aree urbane e metropolitane a scala europea;</p> <p>- rafforzamento dei centri e poli amministrativi e provinciali attuali o futuri, attraverso interventi diretti a rafforzare tale specificità;</p>

<p>la messa in valore dell'identità culturale e dell'ambiente geografico e storico.</p> <p>- Nei comuni maggiori e minori vi sono strutture amministrative e tecnostrutture deboli, insufficienti e sotto dotate di professionalità adeguate e di risorse tecnologiche</p> <p>- individuazione non partecipata e strategica dei bisogni collettivi</p> <p>- tendenza a scaricare sull'ente pubblico più rilevante nel territorio la soluzione dei problemi economici e sociali.</p> <p>- Ridotte azioni di monitoraggio delle spesa e degli interventi</p> <p>-organizzazione degli uffici secondo un modello funzionale con limitate professionalità .</p>	<p>localizzazione di nuove iniziative di servizi alle persone e alle imprese, rilanciando la competitività dei sistemi economici territoriali;</p> <p>-combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale</p>	<p>persona e alla comunità;</p> <p>OO V.4.2 Rendere possibili avanzate forme di assistenza per migliorare la qualità della vita, soprattutto nei confronti delle persone con disabilità e/o con sofferenza mentale;</p> <p>OO V.4.3 Attivare, in un'ottica di pari opportunità, processi di inclusione sociale e lavorativa delle persone a rischio di esclusione, attraverso il sostegno ad imprese direttamente gestite da donne e/o interventi volti ad incrementare l'occupazione, in particolare femminile;</p> <p>OO V.4.4 Promuovere la progettazione e la realizzazione dei Piani Locali Unitari dei Servizi alla Persona (PLUS) per l'implementazione di politiche innovative ai fini dell'organizzazione e della qualificazione dei servizi alla persona;</p> <p>OO V.4.5 Sostenere la creazione di nuove iniziative imprenditoriali no-profit, anche in forma di cooperative (in particolare di tipo b), e/o il potenziamento di quelle già esistenti.</p>	<p>- sostegno al presidio del territorio interno, stimolando la cooperazione tra istituzioni e soggetti per favorire il recupero degli assetti civili di base lo sviluppo delle specifiche vocazioni locali.</p>
---	--	---	--

Questa schematizzazione ha chiarito gli obiettivi della Politica urbana attuata in Sardegna, le attività programmate e il filo logico-attuativo che doveva condurre verso i risultati attesi.

Nello schema che segue si evidenzia in sintesi lo studio valutativo del ciclo della policy che partendo dagli obiettivi ha portato alla definizione di risultati attesi attraverso azioni dirette al raggiungimento degli esiti e l'esplicitazione del processo attuativo implicito attraverso interviste, colloqui con gli stakeholder, la comprensione di strumenti normativi e programmatici e l'utilizzo di strumenti informativi digitali.



Questo ha facilitato il percorso di conoscenza verso gli esiti, ossia verso la conoscenza di quello che era effettivamente stato realizzato attraverso l'implementazione del programma. (Descritto nel capitolo 4)

Per rispondere alle domande valutative attinenti a effetti, processi, efficienza e utilità sono stati adottati diversi metodi.

Hanno costituito una cornice di valutazione generale l'applicazione di due approcci: quello della "Teoria del programma" e quello "Realista" che hanno permesso di far emergere diversi aspetti di investigazione per dare risposta alle 4 domande valutative. Per osservare, poi, alcuni ambiti delle domande sono stati scelti dei metodi specifici quali quello del Contesto-Meccanismo-Esito, dell'Evidence Based e quello Econometrico.

In particolare, la risposta alla domanda valutativa relativa alla tipologia di modello di sistema urbano prevalentemente è stata trovata con l'utilizzo della "Teoria del programma" e dell'approccio "Realista".

Per l'individuazione degli obiettivi maggiormente perseguiti e della coerenza fra azioni svolte, interventi attuati, localizzazione delle opere e obiettivi specifici di riferimento, ossia per rispondere alla seconda domanda, si è ritenuto che la conoscenza della "Teoria" del programma potesse costituire un utile strumento valutativo, ma non sufficiente a far emergere l'esplicitazione di diversi elementi relativi alla forte poliedricità degli interventi attuati e dei contesti di riferimento, che invece sono risultati più chiari adottando anche l'approccio realista.

Con riferimento alla domanda relativa all'osservazione dei miglioramenti nella tempistica e nello snellimento dei processi attuativi e delle criticità attuative, il Team dei valutatori - riconoscendo che l'implementazione delle Policy urbana prevista nel POR Sardegna e caratterizzata dalla logica del Bottom up si inseriva nella prospettiva dell'implementazione del sistema sociale e che conteneva possibili cambiamenti normativi, di interessi, di circostanze - ha deciso di seguire l'approccio della "Valutazione basata sulla Teoria" per fornire delle risposte a questa parte del mandato valutativo.

Poiché, anche in questo caso, questa unica tipologia di valutazione non risultava soddisfacente, si è ritenuto opportuno applicare anche l'approccio Realista, per concentrare l'attenzione su alcuni esiti e per capire il "come" e il "perché" funziona un

intervento. Sono stati, quindi, avviati alcuni focus valutativi relativi per esempio alla conoscenza: della destinazione finale delle risorse; delle ripartizioni territoriali degli strumenti finanziari utilizzati dai beneficiari finali (bandi, o altre forme di erogazione delle risorse); dei contenuti e delle finalità dichiarate dei progetti finanziati; e delle difficoltà del processo di attuazione. Tale approccio ha, inoltre, consentito di accogliere la richiesta, espressa dagli stakeholder, di indagare su due aspetti:

- sui processi, ossia sull'implementazione, per avere degli utili spunti di riflessione sulle dinamiche che portano a esiti previsti, ma anche non previsti e collaterali della policy, come suggerito anche nella letteratura della valutazione da Chen, Rossi³³ e da Corday³⁴ poiché l'obiettivo della ricerca valutativa era anche di alimentare un Learning
- sulla natura degli interventi per capire se si trattasse di interventi ordinari o di tipo aggiuntivo-migliorativo, quali lo sviluppo del territorio, l'apertura verso nuovi residenti e turisti con interventi nell'ambito dei Beni Culturali, e l'attuazione di azioni implicite e esplicite di contenimento dello spopolamento delle zone interne. Per questo si è rilevata utile anche l'indagine condotta attraverso la scheda di rilevazione descritta nel paragrafo 1.4.2.

Nell'esplicitare il processo di implementazione della policy si è rivelato adeguato anche un ulteriore studio delle configurazioni Contesto-Meccanismo-Esito (CMO), ossia del collegamento tra meccanismo (M) che riflette le decisioni, le scelte, i comportamenti e i ragionamenti individuali dei soggetti (policy maker, funzionari, beneficiari) che portano al raggiungimento di un certo esito (O) in un contesto (C), ossia in un ambito in cui esistono specifiche caratteristiche socio-economiche e culturali di un territorio, di una comunità. Per l'osservazione di questi aspetti si è affiancata una specifica focalizzazione sui meccanismi soggiacenti al programma³⁵. Questa ha consentito di cogliere l'estrapolazione della teoria implicita derivabile, l'individuazione di allineamenti e disallineamenti fra obiettivi programmati e risultati realizzati, i criteri scelti, le caratteristiche dei soggetti attuatori e dei tempi di attuazione.

In questo ambito è stato molto interessante rilevare la reazione e le capacità dei potenziali beneficiari alle nuove procedure che prevedevano, non più erogazioni "a pioggia", ma soprattutto bandi e procedimenti selettivi di progetti che dovevano chiaramente illustrare le necessità espresse dai candidati. Non meno interessante è apparsa anche l'osservazione della nuova organizzazione interna della Regione che ha dovuto dotarsi di nuovi strumenti, favorire livelli maggiori di interazione fra le sue strutture. Questo ha avuto riflessi immediati nella maggiore consapevolezza e condivisione dei risultati e delle distorsioni. Ha portato a frequenti feedback che hanno stimolato una revisione di alcune linee attuative e una verifica ex post del livello di soddisfazione delle esigenze dei beneficiari potenziali e dei target.

Queste esplorazioni sono state importanti anche perché si è così ottemperato alle richieste del nuovo frame work europeo su programmazione e valutazione. Tali osservazioni sono riportate nei paragrafi del capitolo 5.

Con riferimento invece alla variabile di interesse sociale inclusa nella Policy Urbana,

33 Stame, N. I classici della valutazione, Franco Angeli, 2007.

34 Stame, N. I classici della valutazione, Franco Angeli, 2007.

35 Lipsey e Pollard, 1989.

dopo diversi confronti e azioni per investigare le fonti di conoscenza disponibili, la valutazione degli effetti in ambito sociale è stata effettuata utilizzando un modello economico basato su diverse basi informative che sono state interrelate in modo da estrarre le informazioni relative ai risultati ottenuti dalle azioni attuate. La descrizione di questo lavoro è riportata nel paragrafo 5.1.3, nel quale emergono le osservazioni relative: alla qualità della vita nelle aree periferiche e in quelle degradate, al livello di attenzione prestato dai progetti proposti e finanziati ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità.

1.4 Strumenti operativi

1.4.1 Il percorso per la formazione e l'ampliamento del gruppo di lavoro. La formazione dello steering group di Paolo Mattana

Come anticipato nelle parti precedenti, le esplicite indicazioni del Quadro strategico Nazionale (QSN), in tema di obbligatorietà della valutazione della Politica Regionale Unitaria, hanno determinato l'impegno della Regione Autonoma della Sardegna a dedicare notevoli risorse umane ed economiche all'investigazione dei "ritorni" associati alla spendita dei propri fondi.

Il Piano Regionale di Valutazione (PdV)³⁶, curato nella sua stesura dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP), ha costituito, come precedentemente evidenziato, un impegno esplicito e pubblico dell'Amministrazione Regionale nella direzione richiamata dal QSN. In estrema sintesi, il PdV descrive, tra le altre cose, le modalità di individuazione delle valutazioni da intraprendere, le regole di auto-aggiornamento, il processo di definizione dei temi valutativi rilevanti, l'acquisizione delle domande valutative, gli assetti organizzativi delle strutture chiamate a partecipare ai processi valutativi, etc.

Il PdV, inoltre, richiamando alcuni riferimenti legislativi (in particolare il Regolamento Europeo 1083/2006) e documenti vari di orientamento (in particolare le Linee Guida per la Valutazione Intermedia dei Programmi Operativi 2000/2006 prodotte dal Sistema Nazionale di Valutazione), presenta i capisaldi di riferimento per l'individuazione dei temi valutativi, alcuni dei quali si ritrovano nei principi di efficienza, efficacia, tempestività e utilità della valutazione. Pur prevedendo un delicato momento di separato confronto col Partenariato Istituzionale Economico e Sociale, affida sostanzialmente al Gruppo di Coordinamento il ruolo di identificazione dei temi valutativi. Quest'ultimo, data la difficoltà di affrontare collegialmente una pluralità di temi specifici, è previsto che lavori in sottogruppi, chiamati "Gruppi di Lavoro Tematici". Per ogni Gruppo di Lavoro Tematico è prevista la nomina di un Responsabile della Singola Valutazione, da individuarsi nell'ambito del NVVIP, in capo al quale sono posti i poteri di iniziativa di pertinenza di ogni tema valutativo identificato dal Gruppo di Coordinamento.

Il Gruppo di Lavoro Tematico dopo l'acquisizione del necessario consenso/contributo degli stakeholder coinvolti, ha proceduto a declinare per sotto-temi di valutazione le

36 Approvato con Delibera della Giunta Regionale del 26/02/2008 n. 12/25 e aggiornato nell'ottobre del 2008.

originarie esigenze conoscitive del Gruppo di Coordinamento. In questa fase, a partire dalle esigenze di valutazione manifestate dal Gruppo di Coordinamento in tema di “sviluppo urbano” sono stati individuati sotto-temi precedentemente citati:

- È aumentata e migliorata la fruizione quali-quantitativa dello spazio urbano da parte dei cittadini? Si registra un rafforzamento della coesione sociale?
- È migliorato il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani, con diminuzione della congestione, dell’inquinamento acustico e di quello atmosferico?
- È migliorata la qualità della vita nelle aree periferiche e in quelle degradate, con particolare attenzione ai bisogni dell’infanzia, all’integrazione sociale e alla lotta alla marginalità?
- È migliorata la qualità dei servizi culturali? Sono cresciute le attività di valorizzazione del patrimonio locale di tale natura, attraverso la promozione della sua conoscenza e un’appropriata attività di divulgazione?

Successivamente, il Gruppo di Lavoro Tematico ha di fatto creato il Team dei Valutatori, investendo i componenti del NVVIP, Vincenzo Cossu, Paolo Mattana, Sergio Pes, Sonia Pistis e Clara Pusceddu dell’incarico di intraprendere le attività di valutazione ex-post degli interventi effettuati dalla Regione Sardegna in ambito di sviluppo urbano. Il dott. Cossu, già Responsabile del Gruppo di Lavoro Tematico, è stato nominato Coordinatore del Team.

In considerazione delle necessità valutative emerse, il Team dei Valutatori ha ritenuto che fosse necessaria l’attivazione di uno *Steering Group* costituito da esperti esterni: un economista urbano, un sociologo urbano e un esperto in analisi e modelli per la pianificazione urbanistica e territoriale.

A garanzia di una scelta ottimale, è stato inviato all’Amministrazione Regionale un set dei criteri di selezione per la redazione di un bando pubblico, la cui pubblicità, peraltro, oltre che sul sito della Regione Sardegna³⁷, è avvenuta su due quotidiani a circolazione nazionale³⁸ e su due a circolazione prevalente regionale³⁹. Con Determinazione datata 30 luglio 2009, il Responsabile dei Fondi ha dichiarato vincitori i Proff. Ciciotti (economista urbano), Nuvolati (sociologo urbano) e Cecchini (esperto in analisi e modelli per la pianificazione urbanistica e territoriale).

1.4.2 La costruzione del database di Sergio Pes

Una breve descrizione del sistema

La raccolta di informazioni sulle caratteristiche degli interventi effettuati nell’ambito delle Misure 5.1 e 5.2 si è avvalsa dei dati contenuti in MonitWeb, un sistema che genera informazioni sull’avanzamento del Programma a livello di singolo progetto ammesso. Il MonitWeb è il sistema di monitoraggio dei Fondi strutturali della programmazione 2000-2006. Esso, oltre a raffigurare un’evoluzione del modello di monitoraggio fino ad allora adottato nel campo dei Fondi strutturali, intende rappresentare uno strumento di ausilio per le attività dei soggetti coinvolti – a livello centrale, regionale e locale – nei processi di

37 Apparsa in data 18 maggio 2009).

38 Il Corriere della Sera e la Repubblica.

39 L’Unione Sarda e la Nuova Sardegna.

attuazione e sorveglianza degli interventi cofinanziati dall'Unione europea. Il monitoraggio sviluppato in ambito MonitWeb riguarda tutti gli aspetti della programmazione comunitaria; non più solo l'avanzamento finanziario quindi, ma anche l'avanzamento fisico e procedurale dei progetti. Tali nuove caratteristiche implicano un numero maggiore di interlocutori rispetto al passato e una base informativa conseguentemente più complessa e articolata.

Il complesso delle informazioni estraibili da MonitWeb riguarda, per ogni singolo progetto ammesso, le seguenti tipologie di dati:

- i l'"anagrafica" del progetto, contenente la descrizione dell'intervento con annessa descrizione progettuale;
- ii la contestualizzazione in ambito POR, da cui si riscontrano la Misura di riferimento, la tipologia di beneficiario e il Sistema Urbano coinvolto (Cagliari, Sassari, Centri Medi, Centri Minori). Molto rilevante, ai nostri fini, l'assegnazione a uno dei seguenti Obiettivi Operativi: Interventi di Rafforzamento delle Potenzialità dei Centri Urbani (OO_1), Interventi di Miglioramento della Qualità della Vita nelle Aree Urbane (OO_2), Interventi per Rinnovare, Riqualificare e Rifunzionalizzare il Tessuto Edilizio Urbano (OO_3), Interventi per Rafforzare il Capitale Sociale (OO_4);
- iii il riferimento legislativo e le modalità di attuazione. E' interessante in questo ambito osservare la bipartizione tra i progetti bandi/progetti coerenti, dove si attribuisce alla modalità "bandi" la dizione CIVIS, PDQ, Pianificazione Strategica, PIT 2001, POLIS e POR 2003. I progetti coerenti sono dichiarati tali in appositi elenchi (approvati dalla CE) contenuti nelle Delibere del Consiglio Regionale e provengono da progettazioni/finanziamenti esterni rispetto al POR;
- iv i dati generali sui flussi finanziari. Si estraggono qui informazioni sul costo totale ammesso, o Quota Ammessa, sul totale degli impegni a una certa data e sul totale dei pagamenti effettuati;
- v lo stato di avanzamento dei lavori previsti. Il sistema prevede la validazione di 4 step procedurali e l'imputazione delle relative date (pubblicità, gare, aggiudicazione, avvio lavori e conclusione lavori);
- vi lo stato "attivo" o "disattivo" del progetto. Si consideri a questo proposito che il sistema consente la collocazione in stand-by di progetti già caricati, ma inattivi per una qualche ragione.

Problematiche legate all'uso di MonitWeb

In termini generali, è da rilevarsi che l'uso del sistema MonitWeb ai fini dell'acquisizione di informazioni relativamente all'avanzamento dei lavori in ambito Misure 5.1 e 5.2 del POR Sardegna 2000-2006 richiede diverse precisazioni e presenta alcuni rischi che è bene chiarire fin da subito.

In generale, la facoltatività lasciata in capo ai compilatori/alimentatori del sistema circa l'inserimento di dati/eventi cruciali relativi al progetto e l'assenza di procedure stringenti di controllo limita considerevolmente, in assenza di appropriati interventi di correzione dei dati, la valenza informativa del sistema e la possibilità di elaborare confronti di efficienza/efficacia/utilità fra gli interventi afferenti a Obiettivi Operativi e/o Sistemi Urbani diversi.

Andando nel dettaglio delle potenziali discontinuità di imputazione possibili, si consideri, in termini generali che, mentre gli elementi di cui ai punti i), ii) e iii) dell'elenco di cui alla sezione precedente sono obbligatori e difficilmente prestano il fianco a errori di

imputazione, gli elementi contenuti negli altri punti possono incorporare comportamenti/interpretazioni difformi tra i vari soggetti compilatori/alimentatori e porre pertanto le basi per un'alterazione dei dati reali.

Si consideri, nell'ordine, il punto iv), contenente le informazioni sui flussi finanziari di pertinenza del singolo progetto. La prima avvertenza riguarda la sistematica imputazione, nei campi del sistema riguardanti la Quota Ammessa, gli Impegni e i Pagamenti, di elementi spuri riguardanti i vari cofinanziamenti "pubblici" (POR, FAS e, addirittura, quote di cofinanziamento dei singoli comuni). Ciò produce diverse distorsioni, e impedisce di confrontare la Quota Ammessa con le previsioni del POR⁴⁰.

La determinazione del "totale impegni" e del "totale pagamenti" rimanda ancora ad una maggiore capacità di giudizio dei soggetti compilatori/alimentatori e al rispetto di tutta una serie di regole di imputazione. Più nel dettaglio, si fa qui riferimento al fatto che i costi da inserire devono riguardare esclusivamente la quota "pubblica" e non anche quella cofinanziata (nel caso di progetti cofinanziati) e alla tempestività dell'imputazione (si consideri, a tal proposito, che la data di pagamento deve coincidere con la data dell'assegno, bonifico o mandato). Pertanto, è evidente che l'attribuzione di "quote private" al sistema o una certa negligenza nell'aggiornare il sistema alterano significativamente la percezione esterna dei parametri di efficienza della gestione di un certo progetto. Inoltre, se tali caratteristiche di errore/negligenza fossero sistematicamente più frequenti per una certa categoria di imputatori/alimentatori (come sembra essere, ad esempio per il caso degli interventi nei piccoli comuni) si introdurrebbero distorsioni rilevanti qualora si volessero confrontare i parametri di efficienza nella spendita tra progetti, obiettivi e/o aree urbane diverse.

Il punto v) è quello che sembra presentare le maggiori aree di potenziale criticità. Il sistema prevede la validazione di 4 step e l'inserimento delle relative date di avvio procedurale (pubblicità, gare, aggiudicazione, avvio lavori e conclusione lavori). Tuttavia, la facoltatività di questi inserimenti ha fatto sì che le date di riferimento per la pubblicità, l'inizio delle gare e per l'aggiudicazione dei lavori fossero sistematicamente tralasciate nella tenuta del sistema per gli interventi effettuati in ambito regionale sardo. Inoltre, si rileva che, complice l'assenza di adeguati controlli, è anche possibile che addirittura le date di avvio e conclusione dei lavori non risultino imputate.

Per quanto riguarda il punto vi), l'esistenza di progetti in stand-by provoca evidenti difficoltà nell'elaborazione dei parametri di efficienza del singolo progetto e di quelli medi per obiettivo/area urbana di riferimento. In assenza di informazioni in merito alla ragione per cui i singoli progetti risultano "spenti", ma anche quando tali informazioni si dovessero informalmente reperire, è evidente che non ha senso elaborare parametri di efficienza per tali progetti e, soprattutto, prenderli in considerazione nella realizzazione di analisi comparative tra obiettivi e aree urbane diverse.

40 Si tenga inoltre presente, a tal proposito, che quando anche la frazione di Quota Ammessa attribuibile esclusivamente al POR non coincide con quella prevista dal Programma, si determinano dei residui che vengono poi "dirottati" su altri progetti. Ciò parrebbe sfalsare ulteriormente il dato della Quota Ammessa rispetto a quello nominalmente previsto nel POR.

I problemi rilevati per il caso della Regione Sardegna e le metodiche di “correzione” dei dati per il loro utilizzo ai fini valutativi

Come già sopra illustrato, la “qualità” dei dati e la confrontabilità dell’informazione disponibile nel sistema tra progetti riferiti a Sistemi Urbani e Obiettivi Operativi diversi dipende da tutta una serie di fattori che vanno dalla possibilità di imputazioni erranee e asincrone, a scelte soggettive in merito all’inserimento di dati procedurali (nel caso in cui questi restino facoltativi), a interpretazioni dissonanti in relazione ai dati finanziari da inserire.

L’aggregazione dell’informazione ottenuta da MonitWeb per gli interventi localizzati nel territorio regionale sardo ha evidenziato, in termini generali, un elevato grado di incoerenza, in relazione ai punti iv), v) e vi) di cui all’elenco nella sezione precedente. Si enumerano qui di seguito le principali problematiche rilevate per tipologia di informazione, a partire dal punto iv) e le metodiche di omogeneizzazione qualitativa del dato.

punto iv): sembrano rilevanti le “falle” nell’imputazione al sistema dei valori per gli “impegni totali” e i “pagamenti totali ai beneficiari”. Si presentano infatti diverse casistiche anomale. Accade spesso infatti che (a) gli impegni totali superino la Quota Ammessa, oppure (b) che i pagamenti effettuati risultino superiori agli impegni assunti e addirittura, in qualche caso, alla Quota Ammessa (c). Si tratta evidentemente di asincronie nell’imputazione dei dati o di inserimento di importi afferenti ai cofinanziamenti pubblici/privati. Prescindendo, in ogni caso, dalle ragioni per cui queste anomalie si verificano, si è deciso di intervenire in modo tale da:

nei casi (a) e (c), riportare gli impegni e/o i pagamenti all’interno della quota ammessa;
nei casi (b) riportare i pagamenti all’interno degli impegni assunti.

punto v): si rileva che la possibilità di inserimento dei dati relativi alle fasi procedurali di pubblicità, gare e aggiudicazione degli interventi è stata totalmente trascurata dai compilatori/alimentatori del sistema. Inoltre, (a) diversi progetti che presentano uno stato avanzato di soddisfacimento degli impegni risultano privi di data d’avvio. E’ anche presente una nutrita casistica che vede (b) progetti con date d’avvio lontane nel tempo, ma non provvisti di data di chiusura, anche nel caso in cui gli impegni soddisfatti abbiano sostanzialmente esaurito la quota di costo ammessa. Si tratta di errori materiali e/o di sostanziale disinteresse del responsabile all’aggiornamento del sistema.

La rilevazione dei dati e l’organizzazione delle informazioni

Durante la prima fase della ricerca ci si è limitati a riepilogare alcuni dati principali provenienti dalle query, estratte dal sistema Monitweb, fornite dai colleghi del Centro Regionale di Programmazione⁴¹ addetti alla raccolta dei dati del monitoraggio del P.O.R.,

41 Centro Regionale di Programmazione ordinato dalla Legge regionale n. 7/62, artt. 13 15; Legge regionale n. 33/75, art. 15; Legge regionale n. 5/85, art. 67; Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 179/86, è il soggetto tecnico destinato alla predisposizione degli atti programmatici della Regione Sardegna,

in modo da ottenere delle informazioni prioritarie e produrre dei tabelloni con le seguenti colonne riferite a ogni intervento finanziato:

- Titolo progetto
- Riferimento legislativo
- Descrizione Provincia
- Descrizione Comune
- Quota ammessa totale
- Impegno netto totale beneficiario finale
- Pagamento netto totale beneficiario finale
- Data avvio effettiva
- Data conclusione effettiva

Oltre i progetti presenti nel sistema Monitweb, alcune opere già avviate non erano state ancora "caricate" nel suddetto database; ciò ha comportato un ulteriore impegno per recuperare i dati relativi a questi interventi. Infatti, per quanto riguarda le opere rientranti nella Misura 5.1 si è dovuta fare una ricerca presso l'Assessorato Regionale degli Enti Locali alla quale hanno collaborato attivamente, offrendo la disponibilità dei loro funzionari; mentre per i progetti della Misura 5.2 la ricerca è stata fatta presso l'Assessorato alla Sanità.

Queste prime elaborazioni sono state eseguite per poi aggregare i dati in tabelle nelle quali sono riportati, per le due Misure oggetto della ricerca, il numero dei progetti, gli importi relativi e la tipologia dei progetti distinti per Obiettivo Operativo e per Sistema Urbano.

Le riflessioni e le analisi scaturite da questa prima fase del lavoro sono state riportate in un primo documento, redatto dal "Team dei valutatori", che è stato presentato e discusso in occasione del primo incontro con i membri dello "Steering Group", avvenuto in data 26/10/2009.

A seguito di questo incontro e delle osservazioni scaturite dall'esame del suddetto documento, si è stabilito di approfondire alcuni aspetti. In particolare, vista la scarsità di dati inseriti nel sistema Monitweb, si è deciso di entrare nel dettaglio dei progetti per recuperare le informazioni mancanti, soprattutto quelle necessarie per risalire alla "tipologia delle opere", agli "indicatori di realizzazione" e ai "tempi effettivi" occorsi per la realizzazione degli interventi.

In un primo tempo si era ipotizzato di affidare questa grossa mole di lavoro a una ditta esterna col compito di analizzare tutti i progetti finanziati presso gli assessorati competenti prendendo visione della documentazione tecnico-amministrativa in loro possesso o, per i progetti non reperibili negli uffici regionali, direttamente dagli enti attuatori tramite interviste telefoniche sulla base di uno specifico questionario. Tutte le informazioni si sarebbero dovute poi riportare in un database da integrare con le notizie già presenti nel

quali il Documento di programmazione economico-finanziaria, il Piano generale di sviluppo, i Piani di rinascita ed i relativi programmi di intervento. Svolge funzioni di direzione, programmazione, analisi sociali, economiche e territoriali, verifica dell'attuazione e monitoraggio dei programmi e progetti, amministrazione e gestione delle risorse finanziarie. Tale attività comporta, tra l'altro, la partecipazione alla predisposizione degli atti di programmazione nazionale e comunitaria legate alla politica di coesione: quali il Piano di sviluppo del mezzogiorno, il Quadro comunitario di sostegno (QCS) ed i Programmi nazionali correlati alla programmazione comunitaria, nonché la predisposizione del Programma operativo regionale, dei Programmi di iniziativa comunitaria e la gestione e il coordinamento di tutti gli atti legati alla loro attuazione.

sistema Monitweb.

Per poter valutare l'entità del "servizio" da richiedere sono state effettuate delle prove pratiche su un campione di cinque progetti; il risultato è stato che i tempi di controllo per ogni progetto sono risultati molto lunghi e non compatibili con i tempi previsti per ottenere dei risultati soddisfacenti. Inoltre, vista la specificità degli argomenti da trattare si sarebbero dovute richiedere alle ditte partecipanti figure professionali con alta specializzazione nel campo dei lavori pubblici; di conseguenza anche dal punto di vista economico tale gara avrebbe avuto un importo maggiore rispetto alle somme disponibili.

Essendo la valutazione dell'ipotesi suddetta poco confortante, si è preferita un'altra soluzione ritenuta più economica e più affidabile per l'ottenimento dei risultati da perseguire.

Infatti, in quel periodo era stato appaltato un progetto finanziato dall'Autorità di Gestione del POR, rivolto a fornire l'Assistenza Tecnica agli enti attuatori di tutte le Misure in vista della stesura del "Rapporto finale del POR", col proposito di verificare la completezza e la regolarità della documentazione in loro possesso, secondo quanto disposto dai regolamenti e dalle direttive dell'Unione Europea; è stato quindi deciso di chiedere alla ditta affidataria di aggiungere questo ulteriore servizio a quelli già appaltati per ottenere in tempi più rapidi i dati necessari per la valutazione.

È stata quindi predisposta una "**scheda progetto**" di rilevazione (vedi **allegato 1**) completa delle "**istruzioni per la compilazione**" (vedi **allegato 2**) al fine di avere dei dati omogenei e il più completi possibile per tutti gli interventi finanziati. Tale scheda è stata distribuita ai Responsabili di Procedimento degli enti attuatori dei progetti tramite la Ditta incaricata dall'Autorità di Gestione del POR e in un secondo tempo ritirata; i dati contenuti in ogni scheda sono stati trasmessi al "*Team di Valutatori*" riepilogati in due tabelloni, uno per ognuna delle Misure oggetto della nostra ricerca.

Nel frattempo i componenti del "*Team di Valutatori*" a seguito dei suggerimenti e da quanto è scaturito dalle riunioni che si sono succedute con gli esperti dello "*Steering Group*" nei mesi di gennaio e aprile 2010, hanno portato avanti la ricerca proseguendo nelle ulteriori analisi, elaborazioni e valutazioni dei dati già in loro possesso.

Si è anche proceduto nella rilevazione di dati statistici su alcuni temi specifici attinenti con gli "indicatori", allo scopo di poterli associare ai progetti realizzati e poter fare delle successive valutazioni anche del tipo "contro fattuale". In particolare sono stati utilizzati i database dell'Atlante statistico dei Comuni (sito dell'I.S.T.A.T.), quello dell'Ecosistema Urbano (sito di Legambiente) e quello dell'Osservatorio statistico della Regione (sito istituzionale della Regione Sardegna).

In occasione di un incontro tra i componenti del NVVIP e l'Assessore alla Programmazione, avvenuto in data 28/04/2010, è stato consegnato e illustrato l'elaborato denominato "**Primo Documento di Lavoro - 10 aprile 2010**", che rappresenta una fase intermedia della ricerca.

Durante i successivi incontri tra il Team dei valutatori e gli esperti dello *Steering Group* sono state affrontate le problematiche che scaturivano dalle analisi dei dati che si acquisivano, in parte dalle schede compilate ma anche dai dati statistici rilevati.

Sulla quantità ingente di dati che col tempo sono stati acquisiti, sono state fatte le opportune verifiche e riflessioni.

Anche il lavoro prodotto dalla Ditta incaricata, sintetizzato nei due tabelloni in formato "excel", è stato sottoposto a diversi aggiornamenti e approfondimenti per i progetti che sono risultati privi di alcuni dati importanti.

Inoltre è stato fatto un lavoro di verifica e quindi di "validazione" dei dati inseriti nei due tabelloni; sono state apportate delle modifiche soprattutto nei casi in cui i dati apparivano

in modo chiaro degli errori e/o inesattezze causati a volte da una cattiva interpretazione del compilatore delle schede oppure per errori grossolani di trasferimento dei dati nei tabelloni.

Ad esempio, per quanto riguarda la colonna *“Data avvio lavori”* nei casi il campo relativo fosse vuoto è stata copiata la data inserita nella colonna *“Data Contratto”*, considerando che solitamente le due date sono spesso coincidenti o al massimo l'avvio di un'opera avviene solitamente entro due mesi dalla stipula del contratto.

Per gli interventi inequivocabilmente conclusi (quelli con pagamenti uguali o superiori al totale dell'importo contrattuale) ma con la colonna *“Data fine lavori - (possibile non conclusione finanziaria, procedurale o amministrativa)”* lasciata vuota, è stata inserita quella del 30/06/2010 corrispondente alla data di chiusura ufficiale del POR. Nei pochi casi in cui la data di ultimazione risultava precedente alla data di avvio è stata modificata secondo logica, ad esempio raffrontando con la data inserita nella colonna *“Data emissione cert. di collaudo o di regolare esecuzione”* se presente.

Per poter effettuare le varie analisi dei dati secondo quanto deciso in accordo con gli esperti dello *“Steering Group”* si è proceduto secondo le seguenti fasi:

- I Raggruppamento degli interventi per Comune beneficiario;
- II Raggruppamento degli interventi per Territori (Sistema Urbano di Sassari, S.U. di Cagliari, Centri media dimensione e Centri minori);
- III Verifica e *“validazione”* degli interventi per Obiettivo Operativo e successivo raggruppamento;
- IV Distinzione fra interventi *“avviati”* e *“non avviati”*;
- V Raggruppamento degli interventi fra *“avviati e conclusi”* e *“avviati e non conclusi”*;
- VI Verifica e *“validazione”* degli interventi *“avviati”* e raggruppamento secondo le modalità di finanziamento in *“progetti coerenti”*, *“L.R. 29/98”*, *“Piani Strategici”*, *“APQ”* e *“bandi”*;
- VII Verifica e *“validazione”* degli interventi *“avviati”* e raggruppamento secondo gli *“Ambiti di intervento”* (Centro Storico, Centro Urbano, Periferia o Frazione);
- VIII Verifica e *“validazione”* degli interventi *“avviati”* e raggruppamento secondo la *“Tipologia”* (Materiale o Immateriale);
- IX Distinzione degli *“Interventi Materiali”* fra infrastrutture primarie e secondarie;
- X Distinzione delle *“Infrastrutture primarie”* e *“Infrastrutture secondarie”* fra interventi *“a rete”* e *“puntuali”*;
- XI Distinzione delle *“Infrastrutture primarie”* e *“Infrastrutture secondarie”* nelle diverse tipologie di lavori (nuovo, ampliamento e ristrutturazione).

Tutte le suddette operazioni sono state ripetute, ad eccezione della verifica e *“validazione”* dei dati, nell'ultima fase della ricerca quando si è deciso di rivedere tutte le valutazioni eseguite in precedenza, raggruppando gli interventi anziché per Sistemi Urbani per Comuni distinti per Fasce di Popolazione, come descritto in dettaglio nei successivi paragrafi, ritenendo questa suddivisione più efficace per le valutazioni che ne possono scaturire.

Per completare le analisi valutative i dati sono stati, inoltre, georeferenziati attraverso l'utilizzo di software, e con l'adozione di modalità esplorative delle informazioni illustrate nell'allegato 3.

1.4.3 La divulgazione dei dati della ricerca *di Sonia Pistis*

Il Team dei valutatori ha definito un iter per la diffusione dei risultati della ricerca valutativa con l'obiettivo di avviare anche un confronto efficace che scaturisse dall'illustrazione delle positività e delle criticità dell'attuazione della Policy Urbana in Sardegna nel contesto degli interventi finanziati con il POR Sardegna 2000-2006.

Sono stati organizzati diversi incontri con:

- l'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio della Regione Sardegna
- la struttura tecnica incaricata di definire le linee di programmazione regionale (Centro Regionale di Programmazione)
- il Partenariato Economico e Sociale
- i funzionari che si occupano dell'attuazione della Policy presso l'Assessorato dell'Urbanistica.

Questi momenti di confronto sono stati utili per condividere le informazioni e per tracciare un quadro di nuovi orientamenti da inserire nella programmazione 2014-2020.

La ricerca inoltre è stata presentata in fasi diverse ai congressi annuali dell'Associazione Italiana di Valutazione (AIV), in particolare a:

- Cagliari, aprile 2009, sono stati presentati i lavori di definizione del mandato e del disegno valutativo
- Bari, aprile 2012, sono state illustrate le risultanze sull'efficacia e l'efficienza della realizzazione delle infrastrutture e sull'attuazione degli obiettivi della Policy.

In questi eventi annuali dell'AIV si è avviato un confronto con la comunità scientifica e accademica.

Alcuni estratti della ricerca, relativi alle infrastrutture primarie e secondarie sono stati esposti durante i seminari e le riunioni del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) presso il Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

Nel giugno del 2012 gli esiti della ricerca sono stati proposti durante il Comitato di Sorveglianza ai funzionari europei che periodicamente presenziano agli incontri sull'attuazione della Politica di Coesione Europea nelle regioni.

La ricerca è stata pubblicata nel sito internet www.sardegnaprogrammazione.it, prima nella versione di bozza di lavoro e poi in quella definitiva.

Infine una parte della ricerca, relativa alle infrastrutture sociali finanziate con le risorse assegnate alla misura 5.2 del POR, è stata pubblicata dal Prof. Paolo Mattana, nella rivista "Sociologia e Politiche Sociali", Fascicolo 2 del 2012, Edizioni Franco Angeli, con il titolo "Gli interventi di "mitigazione" del "disagio sociale" nel quadro della programmazione della Regione Autonoma della Sardegna".

Pertanto, anche l'ultima fase del mandato valutativo ha trovato spazio per un approfondimento e per conseguire gli obiettivi di Learning e Accountability sottesi agli studi valutativi della Policy attuate.

Sono in programma altri momenti di riflessione con gli amministratori locali e con i cittadini per consolidare le azioni di feedback dell'implementazione della policy valutata e di quella in fase di programmazione.

2. L'oggetto della valutazione: le infrastrutture primarie, secondarie e sociali finanziate con le misure 5.1 e 5.2 del Por Sardegna 2000-2006

di Sonia Pistis e Vincenzo Cossu

L'analisi delle infrastrutture ricopre in questo studio un ruolo fondamentale poiché ampi settori della letteratura economica, in particolare nell'ultimo trentennio, hanno rilevato una correlazione fra la dotazione di infrastrutture e lo sviluppo economico di un territorio.

Chiariamo anzitutto il significato del termine: le infrastrutture sono quell'insieme di beni capitali, spesso opere pubbliche (chiamate anche capitale fisso sociale) che, sebbene non siano inserite direttamente nel processo produttivo, forniscono una serie di servizi indispensabili per il funzionamento del sistema economico (strade, linee ferroviarie, porti, scuole, ospedali, ecc.) e costituiscono la base dello sviluppo economico-sociale di un paese.

Secondo G. Bognetti⁴² le infrastrutture ricoprono un ruolo rilevante nei Paesi industrializzati, in quanto rappresentano il 35% dello stock di capitale complessivo di una nazione e i servizi da essi generati sono utilizzati sia dai produttori sia dai consumatori.

Lo stesso autore precisa che tali beni pubblici hanno alcuni elementi che li caratterizzano: sono inamovibili, sono necessari rilevanti investimenti per realizzarli, spesso occorre una lunga e costosa fase di progettazione, con i cambiamenti in corso d'opera particolarmente onerosi, e si deve tener conto in questo lungo periodo di pre-realizzazione delle incertezze derivanti dalle limitate capacità di previsione legate alle fasi economiche. Più genericamente le infrastrutture sono considerate opere ad alta intensità di capitale, indivisibili, ma con le potenzialità di avere dei rendimenti crescenti e di adottare dei sistemi di regolamentazione del loro uso. Aspetti questi che rendono necessario un loro controllo pubblico sia mediante l'assunzione di proprietà sia mediante la regolamentazione di attività private.

Al fine di comprendere il ruolo socio economico delle infrastrutture e le ragioni del loro rilievo nelle Politiche di Sviluppo economico, di cui questo studio valutativo sulle politiche di sviluppo in ambito urbano rappresenta un contributo, si riporta brevemente un quadro dei principali filoni di studi che hanno evidenziato le possibili correlazioni fra lo sviluppo di un territorio e la presenza di infrastrutture.

42 Bognetti G. "Infrastrutture" in Enciclopedia delle scienze sociali Treccani 1994. Bognetti, G. "Il processo di privatizzazione nell'attuale contesto internazionale", Departmental Working Papers 2001-23, Department of Economics, Management and Quantitative Methods at Università degli Studi di Milano, 2001.

Nella letteratura economica è ampiamente condiviso il fatto che l'identificazione dei progetti, delle infrastrutture realizzabili è fortemente influenzata dal livello e dal grado di informazioni - utilizzabili dai policy-maker - sull'impatto economico creato da diverse tipologie di capitale.

I principi che hanno ispirato le politiche europee finanziate attraverso i fondi strutturali, come in questo caso di politiche di sviluppo in ambito urbano in Sardegna, sono il risultato di alcune evidenze economiche emerse in studi che si sono sviluppati dalle seconde metà del secolo scorso. Alcune di queste analisi economiche avevano trovato il loro input nella constatazione che la realizzazione delle infrastrutture (spesso nazionalizzate) si è sviluppata dal XIX secolo in modo parallelo rispetto alla crescita economica e industriale di molti paesi e ha contribuito alla crescita del reddito medio. Questa correlazione positiva è emersa con maggiore evidenza negli studi economici che hanno preso l'avvio dopo la crisi economica degli anni Settanta, negli Stati Uniti e in Europa e che hanno mostrato non solo il rapporto positivo fra infrastrutture- capitale sociale fisso - e reddito, ma anche la possibilità di utilizzare le infrastrutture come strumenti di politica economica in grado di incentivare il tasso di crescita dell'economia. Gli studiosi dello sviluppo territoriale rievocano frequentemente nei loro lavori la famosa citazione del Team guidato da Dieter Biehl⁴³ che negli anni Novanta rivelò alla Comunità Europea che "Una regione ben dotata di infrastrutture avrà un vantaggio comparato rispetto ad una meno dotata e questo si tradurrà in un più elevato PIL regionale pro-capite per persona occupata e/o anche in un più elevato livello di occupazione. Da ciò consegue che la produttività, i redditi e l'occupazione regionale sono funzione crescente delle dotazioni di infrastrutture"⁴⁴. Biehl chiarì che le infrastrutture sono "quell'insieme di servizi che sono rilevanti per lo sviluppo regionale e che sono caratterizzati da un alto grado di senso pubblico". Inoltre individuò una delle tante classificazioni delle infrastrutture che solitamente vengono raggruppate per la loro funzione, per la loro morfologia, per il loro carattere economico. Biehl presentò anche una classifica di priorità di 12 classi⁴⁵ di tipologie di infrastrutture che dovevano contribuire maggiormente allo sviluppo di una regione e che dovevano costituire una preminenza nelle scelte di investimento pubblico. Egli inoltre introdusse una distinzione, che fu poi diffusamente adottata, fra le infrastrutture a rete (reti stradali, le reti ferroviarie, le reti di comunicazione, il sistema di approvvigionamento di energia e di acqua e le vie d'acqua) e puntuali (scuole, ospedali, musei) e evidenziò che le prime avevano un alto livello di indivisibilità, immobilità, non sostituibilità e polivalenza e per questo erano in grado di incidere maggiormente sul territorio e sul suo sviluppo.

Questa tesi non è comunque unitariamente condivisa, giacché alcuni economisti come Hansen⁴⁶, avevano evidenziato già negli anni Sessanta che occorre innanzitutto

43 D. Biehl, "Il ruolo delle infrastrutture nello sviluppo regionale", in "Economie locali in ambiente competitivo", a cura di F. Boscacci e G. Gorla, Milano, 1991

44 Che costituisce l'assunto della nuova teorica chiamata "Regional development potential approach", in base al quale la dotazione di infrastrutture di una regione genera, insieme ad alcuni fattori come la posizione geografica, l'economia di una determinata area e gli agglomerati insediativi di questa, un più elevato Pil.

45 1. Trasporti; 2. Telecomunicazioni 3. Rete energetica 4. Rete Idrica 5. Ambiente 6. Educazione 7. Sanità 8. Strutture urbane 9. Attrezzature sportive e turistiche 10. Attrezzature sociali 11. Attrezzature culturali 12. Dotazioni naturali.

46 Hansen, Niles, M. "The structure and determinants of local public investment expenditures". Review of economics and statistics, 2,: 150-162, 1965.

distinguere fra diverse tipologie di infrastrutture e considerare il ruolo diverso che tali differenti tipologie di infrastrutture rivestivano nel generare differenti livelli di sviluppo. In particolare Hansen aveva dimostrato che nei paesi arretrati si dovrebbero privilegiare gli investimenti in quelle infrastrutture sociali che incidono sul grado di istruzione della collettività, poiché maggiore è la cultura, maggiore è la diffusione di uno spirito imprenditoriale. In tali aree sarebbero invece poco influenti le infrastrutture economiche poiché se il livello di cultura imprenditoriale non è alto, non si creerebbero le condizioni per l'utilizzo di tali opere. Diversamente, nei territori che Hansen chiama intermedi, in cui ci sono diversi imprenditori con capacità di valorizzare tali beni pubblici economici e di ridurre i costi delle loro produzioni, le infrastrutture economiche sarebbero in grado di incentivare lo sviluppo più di quanto sia determinato dalle infrastrutture sociali. L'economista aveva quindi indicato un legame fra tipologia di infrastrutture e crescita economica dipendente dal grado di sviluppo di un'area.

Alcuni studi successivi hanno anche poi mostrato che deve essere considerata non solo la generica tipologia delle infrastrutture definite sociali, economiche, ecc, ma anche la loro categoria all'interno della tipologia. Giacché per esempio la stesse infrastrutture sociali a seconda che siano afferenti all'istruzione o alla sanità possono creare delle influenze diverse sullo sviluppo. Analogamente gli effetti sono diversi a seconda che le infrastrutture economiche rientrino nell'ambito dei trasporti o dell'informatica. Pertanto, questi studi hanno posto l'accento sul fatto che le tipologie di infrastrutture, le loro categorie, i livelli iniziali di sviluppo e di dotazioni di infrastrutture generano specificità che sono determinanti nell'esito delle policy di sviluppo economico⁴⁷.

Oltre a Hansen, anche altri economisti hanno studiato il differente l'impatto che alcune tipologie di infrastrutture avevano sui fattori di crescita di un'area. Questo ha portato innanzitutto a diverse classificazioni delle stesse, come riportato nella tabella seguente che rappresenta una sintesi schematica delle classificazioni rilevate nella letteratura e citata negli studi dell'Istat al fine di comprendere la varietà e la specificità dell'ampio ambito di tipologie delle infrastrutture.

47 Biehl, Dieter. "Il ruolo delle Infrastrutture nello sviluppo regionale". In *Economie locali in ambiente competitivo*, curatori Flavio Boscacci e Gianluigi Gorla. Milano: Franco Angeli, 1991. Aschauer, D. A. "Is Public Expenditure Productive?". *Journal of Monetary Economics* , 23, 177-200, 1989. Di Palma, Maurizio, Claudio, Mazziotta, e Giuseppe, Rosa. *Infrastrutture e sviluppo. Primi risultati: indicatori quantitativi a confronto (1987-95)*. Roma: Confindustria, Quaderni sul Mezzogiorno e le politiche territoriali, n. 4, 1998. Di Palma, Maurizio, Claudio, Mazziotta, e Giuseppe, Rosa. "Infrastrutture e sviluppo, indicatori quantitativi a confronto". In *Nel Sud per competere*, curatori Antonio D'Amato e Giuseppe Rosa. Roma: Laterza, 1999.

Tabella sulla classificazione delle infrastrutture in letteratura (ISTAT 2006)

Hansen (1965)	D. Aschauer (1989)	Di Palma, Mazziotto, Rosa (1998)	Biehl (1991)
Economiche	Core	Materiali	A rete
Reti stradali	Reti stradali	Reti di Trasporto	Reti stradali
Aeroporti	Aeroporti	Reti di distribuzione acqua	Reti ferroviarie
Porti	Porti	Reti di energia	Vie d'Acqua
Reti fognarie	Reti fognarie		Reti di comunicazione
Acquedotti e reti di distribuzione acqua	Acquedotti		Sistemi di approvvigionamento di energia e acqua
Reti del gas	Reti del gas		
Reti di elettricità	Reti di elettricità		
Impianti di irrigazione			
Strutture per il trasferimento delle merci	Trasporto pubblico		
Sociali	Non Core	Immateriali	Puntuali
Scuole	Componente residuale	Strutture per lo sviluppo, l'innovazione e la Formazione	Scuole
Sicurezza pubblica			Ospedali
Edilizia pubblica			Musei
Impianti di smaltimento dei rifiuti			
Ospedali			
Impianti sportivi			
Aree verdi			
Interventi di bonifica e risanamento urbano			
Case di riposo			
Strutture per l'assistenza residenziale			
Impianti sportivi			

Secondo Auchauer (1989) e Munnell (1990)⁴⁸ e altri autori che si sono avvalsi di studi basati su regressioni, ad un più elevato stock di infrastrutture pubbliche si accompagna una maggiore produttività del capitale privato, ma questa tesi non è comunque sostenuta da alcuni studiosi.

Come è osservabile dalla tabella, le attribuzioni assegnate alle tipologie di infrastrutture, rivelano il peso che gli autori hanno attribuito al loro contributo allo sviluppo economico di un territorio. Secondo Hansen le infrastrutture economiche sono tali quando supportano direttamente le attività produttive, sono invece sociali quando accrescono il benessere sociale. Per Aschauer, che aveva orientato i suoi studi secondo l'approccio neoclassico per cui un aumento della spesa per investimenti pubblici stimola positivamente, la produzione dei privati più di quanto possa determinarsi da un aumento della spesa pubblica per i consumi, alcune infrastrutture (definite Core) sono più pregnanti nella crescita di produttività di un Paese e alcuni tipi di investimento pubblico sono in grado di influire più di altri sul livello di produttività totale dei fattori.

Questo rappresenta uno degli approcci inquadrati nella letteratura economica, che si basa sullo studio della funzione di produzione e sulla stima dell'elasticità della produzione rispetto alle infrastrutture e il relativo tasso di rendimento e considera le infrastrutture come un fattore produttivo.⁴⁹

Esiste anche un filone di studi che si è concentrato sulla valutazione dell'impatto del capitale pubblico - fattore produttivo parzialmente remunerato - attraverso funzioni di costo, derivando, in tal modo, l'elasticità di sostituzione tra fattori produttivi⁵⁰.

Altri economisti hanno invece analizzato la funzione del profitto, la stima dell'elasticità della domanda di input e dell'elasticità dell'offerta di output rispetto al capitale pubblico⁵¹ per giustificare la rilevanza delle infrastrutture.

I risultati a cui pervengono questi studi non sono certamente unanimi, anche perché in alcuni casi la base di dati per le analisi è stata quella nazionale, in altri casi quella regionale e inoltre, a seconda che sia stata considerata la funzione di produzione, oppure quella dei costi, la correlazione fra crescita economica e infrastrutture è risultata nel primo caso positiva e nel secondo non rilevante.

Numerosi saggi anche italiani⁵², pubblicati dalla Banca d'Italia,⁵³ hanno attribuito una notevole importanza alle infrastrutture come fattore di crescita del Paese e hanno fornito alcuni suggerimenti sugli approcci da adottare per integrare le grandi infrastrutture con la pianificazione urbana e lo sviluppo locale, considerando i fabbisogni e le ricadute territoriali. Alcuni economisti hanno quindi suddiviso le infrastrutture in core (trasporti, elettricità e comunicazioni) e non-core (per esempio formazione, risorse idriche, servizi sanitari ecc.) e hanno evidenziato che occorre adottare dei modelli di crescita per aumentare il livello di efficienza delle infrastrutture regionali nel caso in cui ci sia disparità di efficienza fra le regioni e l'impatto delle infrastrutture sul sistema di produzione.

Alcuni studi empirici sono stati condotti da Biehl, Bracalente, Di Palma e Mazziotta⁵⁴ (1990-

48 Aschauer D., "Is Public Expenditure Productive?" *Journal of Monetary Economics*, vol.23; (1989) Munnell A., (1990) "How does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance?" Federal Reserve Bank of Boston, che considerarono i dati aggregati del capitale pubblico e del prodotto nazionale e dimostrarono una correlazione ampiamente positiva tra queste variabili.

49 Aschauer, 1989; Munnell, 1990; Eisner, 1991; Ford e Poret, 1991; Otto e Voss, 1994; Holtz-Eakin, 1994.

50 Bernt, 1991; Morrison e Schwartz, 1996; Lynde e Richmond, 1992; Wylie, 1996; Sturm, 1998; Paul, 2003, Meade 1952.

51 Demetriades e Mamuneas, in *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, Volume 33, Issue 2, pages 506-522, May 2000.

52 Clementi A., "Infrastrutture e piani urbanistici", Roma, 1996.

53 Banca d'Italia *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione* 2011.

1998-2000), Picci, Bonaglia, La Ferrara e Marcellino (2000) e Messina (2007). Ripa di Meana 1990, Acconcia e Del Monte 1999, La Ferrara e Marcellino 1999, Aiello e Scoppa 2000.

In questi studi, prevalentemente condotti negli anni Novanta, si diffonde un'altra modalità di classificare le infrastrutture che vengono suddivise in materiali e immateriali.⁵⁵ Si constata tra l'altro il diverso rilievo che assumono le infrastrutture materiali (trasporti, acqua, energia), rispetto a quelle immateriali (centri di ricerca, reti per la diffusione delle innovazioni, ecc) - più importanti nei paesi avanzati, e il fatto che non sia sufficiente la dotazione fisica infrastrutturale, ma che abbia una forte pregnanza sullo sviluppo di un Paese anche il buon livello qualitativo dei servizi forniti.

In realtà sebbene esistano molti contributi teorici che dimostrano che cambiamenti nella quantità e nella qualità di infrastrutture pubbliche generino effetti positivi su diversi fattori dell'attività economica, è ancora molto limitata la disponibilità di analisi empiriche che pervengano a risultati convergenti anche perché sono ancora molto approssimative le stime derivanti dalla struttura panel dei dati sul valore e la consistenza delle infrastrutture.

Attualmente in Italia per la stima della consistenza delle infrastrutture si sono formati due filoni di studio con forti interconnessioni esplicative per la misurazione della loro quantificazione, uno basato sul loro valore monetario, l'altro su indicatori fisici. Tali filoni partono dal presupposto condiviso che il livello di infrastrutturazione di un'area esprime il livello di dotazioni materiali e immateriali (servizi connessi) che caratterizzano un'area.

Autori più recenti sono concordi nel rilevare che le infrastrutture non devono essere considerate tanto nella loro visione tassonomica, ma in una logica sistemica poiché costituiscono il tessuto dinamico di un territorio che è influenzato da diversi fattori (Baldi, Lanzani). Questi considerati negli aspetti qualitativi e non solo quantitativi contribuiscono a migliorare le condizioni di vita dei cittadini.

In questo senso gli interventi finanziati con i fondi europei, come nel caso della Regione Sardegna, costituiscono un'attuazione di questo principio che si pone come superamento di mere esecuzioni di opere pubbliche decontestualizzate dai fattori che sono presenti in un territorio.

Più recentemente le analisi dell'impatto delle infrastrutture sulla crescita economica hanno trovato ulteriori ampi spazi negli Stati Uniti, in Europa e anche in Italia. Oltre Atlantico nello "Stimulus Package" adottato dal Presidente Barack Obama nel 2009, si è concentrata l'attenzione sulle infrastrutture, con l'appoggio delle lobby dei grandi costruttori, e si è avviato piano pluriennale di spesa per accrescere la dotazione infrastrutturale negli USA che ha l'obiettivo di generare benefici di lungo periodo. Come conseguenza di questo percorso prima accademico, poi attuativo, prima d'oltre Oceano e poi europeo⁵⁶ in questi anni sono stati erogati finanziamenti aggiuntivi per realizzare infrastrutture attraverso il Fondo di Coesione e la Banca europea degli Investimenti che si sono affiancati a quelli previsti nella programmazione 2000-2006 quando si stabilì che una parte consistente delle assegnazioni finanziarie era destinata alle regioni Obiettivo 1 per creare nuove infrastrutture. Il presente esercizio valutativo relativo alla Regione Sardegna rappresenta quindi un contributo ai citati studi empirici sul ruolo delle infrastrutture nelle politiche di sviluppo. Al fine di contestualizzare il livello di analisi va specificato che nelle elaborazioni si è tenuto conto

54 Di Palma, Maurizio, Claudio, Mazziotta, e Giuseppe, Rosa. Infrastrutture e sviluppo. Primi risultati: indicatori quantitativi a confronto (1987-95). Roma: Confindustria, 1998. (Quaderni sul Mezzogiorno e le politiche territoriali, n. 4).

55 Di Palma, Maurizio, Claudio, Mazziotta, e Giuseppe, Rosa. Infrastrutture e sviluppo. Primi risultati: indicatori quantitativi a confronto (1987-95). Roma: Confindustria, 1998. (Quaderni sul Mezzogiorno e le politiche territoriali, n. 4).

56 La stessa recentissima Strategia Europa 2020 non è che un'ulteriore applicazione di quei principi che hanno esaltato il ruolo delle infrastrutture.

delle diverse classificazioni sopra citate, ma anche della normativa italiana che ha connotato, con alcune disposizioni legislative, alcune tipologie di infrastrutture.

Va, infatti, chiarito che in Italia, nell'enorme famiglia delle opere pubbliche c'è il rischio di perdersi se non si struttura il ragionamento in ferree categorie gerarchiche. Le opere pubbliche possono essere strutturate secondo due grandi famiglie: Opere Materiali e Opere Immateriali. Appartengono alla prima famiglia tutte quelle opere che comportano una trasformazione del territorio, appartengono alla seconda famiglia tutte quelle opere che comportano una trasformazione nella gestione di una risorsa. Nel nostro caso saranno opere materiali le strade, le reti idriche e fognarie, gli arredi urbani, ma anche gli asili nido, i centri sociali, i parchi urbani ecc., saranno invece opere immateriali gli atti di Pianificazione (Piani Strategici, P.A.I., Piani di Bacino ecc...), i software di gestione di strutture complesse, le architetture di gestione istituzionali ecc.

La grande famiglia delle Opere Materiali, per quanto riguarda le attrezzature urbane, si è soliti suddividerla in due categorie di infrastrutture: infrastrutture primarie e infrastrutture secondarie. Si dicono primarie quelle infrastrutture che servono a rendere funzionale l'insediamento dell'uomo e delle sue attività e appartengono a questa categoria tutte le tipologie di intervento a rete (strade, fogne, rete elettrica, rete idrica, rete telefonica, rete del gas ecc.) che presentano un prevalente sviluppo unidimensionale e investono vaste estensioni di territorio e le tipologie di intervento puntuali (arredi urbani, parcheggi, impianti tecnologici ecc.) che interessano un'area di intervento concentrata. Si dicono secondarie quelle tipologie di opere puntuali che costituiscono i requisiti urbanistici necessari alla vita sociale e comunitaria (parchi urbani, sedi per la cultura, lo spettacolo e il tempo libero, asili nido, scuole, centri sociali, ospedali, centri sanitari ecc.).

Si intende che all'interno di uno stesso intervento possono essere presenti diverse tipologie di opere (materiali e immateriali, puntuali e a rete, di infrastrutturazione primaria e secondaria); il criterio scelto è stato quello della prevalenza o per importo di spesa nell'elenco lavori, o per caratterizzazione dell'intervento (nel caso di una piazza ad esempio possono esserci molte infrastrutture a rete che hanno un importo prevalente nell'elenco lavori, ma il prodotto finale è una piazza, cioè un'infrastruttura puntuale).

Premettiamo che d'ora in avanti considereremo solo gli interventi avviati e conclusi in quanto opere pubbliche realizzate e, si suppone, funzionanti.

Nell'individuazione degli interventi si è tenuto conto della classificazione delle infrastrutture prevista nella normativa vigente ossia nelle leggi 847/1964 e 865/71, che chiariscono che l'urbanizzazione primaria⁵⁷ consiste nella sistemazione del terreno per creare tutte quelle pre-condizioni che rendono utilizzabile un'area e che l'urbanizzazione secondaria attiene alle attrezzature e agli immobili che consentono lo svolgimento di attività sociali e costituiscono le aree in cui si svolge la vita di una comunità nel suo complesso e sono individuate dalla legge 865/71⁵⁸.

In questo studio si presentano le analisi relative a 3 tipologie di interventi pubblici

57 Art. 4 della legge 847 del 1964. " Le opere di cui all'articolo 1, lettera b) sono quelle di urbanizzazione primaria e cioè: a) strade residenziali; b) spazi di sosta o di parcheggio; c) fognature; d) rete idrica; e) rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas; f) pubblica illuminazione; g) spazi di verde attrezzato. Le opere di cui all'articolo 1, lettera c), sono le seguenti: a) asili nido e scuole materne; b) scuole dell'obbligo nonché strutture e complessi per l'istruzione superiore dell'obbligo; c) mercati di quartiere; d) delegazioni comunali; e) chiese ed altri edifici per servizi religiosi; f) impianti sportivi di quartiere; g) centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie; h) aree verdi di quartiere".

58 Art. 44 della legge 865 del 1971 " All'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, è aggiunto il seguente comma: "Le opere di cui all'art. 1, lettera c), sono le seguenti: gli asili nido; le scuole materne; le scuole dell'obbligo; i mercati di quartiere; le delegazioni comunali; le chiese ed altri edifici religiosi; gli impianti sportivi di quartiere; i centri sociali e le attrezzature culturali e sanitarie; le aree verdi di quartiere.

la cui realizzazione ha contribuito all'attuazione degli obiettivi programmatici fissati nel Programma Operativo Regionale - in particolare nell'Asse V Città - e nei programmi relativi ai Fondi FAS nel periodo 2000-2006:

1. Infrastrutture primarie
2. Infrastrutture secondarie
3. Infrastrutture "sociali"

Le prime, in analogia alla normativa citata, sono quindi: strade residenziali; spazi di sosta o di parcheggio; fognature; rete idrica; rete di distribuzione dell'energia elettrica e del gas; pubblica illuminazione.

Le seconde, considerate specificatamente in questo studio, sono: mercati di quartiere; chiese ed altri edifici per servizi religiosi; impianti sportivi di quartiere; centri sociali e attrezzature culturali e sanitarie; aree verdi di quartiere.

Occorre precisare che gli interventi attinenti alle infrastrutture secondarie, indicati nella legge 865/71 sono stati finanziati non solo con le risorse assegnate all'Asse V del POR Sardegna, ma anche con quelle attribuite agli altri Assi. Infatti, nel citato strumento programmatico si prevedeva che a seconda dell'obiettivo che i beneficiari intendevano realizzare con i progetti candidati, l'opera potesse essere finanziata con risorse attribuite al corrispondente asse del POR. Perciò per esempio i musei, che costituiscono un'infrastruttura secondaria, sono stati prevalentemente finanziati attraverso le risorse stanziare per i bandi pubblicati dal Responsabile dell'Asse II "Risorse culturali", giacché i comuni proponenti hanno maggiormente dimostrato che il loro progetto contribuivano a realizzare l'obiettivo globale attribuito all'Asse ossia "Stabilire le condizioni per le nuove opportunità imprenditoriali nel settore della cultura e delle attività culturali, accrescere la qualità della vita, dei cittadini, la fiducia e il benessere sociale; valorizzare, tutelare e rendere maggiormente fruibili le risorse culturali". Pertanto gli spazi museali considerati in questo lavoro sono solo quelli per i quali si è dimostrato che la loro realizzazione contribuiva maggiormente agli obiettivi globali specifici dell'Asse V e non dell'Asse II. Anche per gli interventi di edilizia scolastica la situazione è analoga, in quanto gli interventi di edilizia scolastica sono stati finanziati con risorse provenienti dagli stanziamenti assegnati all'Asse III e precisamente alla misura 3.12: Infrastrutture per l'inclusione scolastica e per i centri per l'occupazione⁵⁹, che contribuiva a realizzare il seguente obiettivo globale "Indurre nuove e occasioni di sviluppo espandendo la disponibilità, l'occupabilità e la qualità delle risorse umane. Far crescere il contenuto scientifico tecnologico delle produzioni meridionali; rafforzare la rete dell'offerta di ricerca del Mezzogiorno valorizzandone i collegamenti con il sistema imprenditoriale. Ridurre i tassi di disoccupazione, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività non regolari (e quindi la loro produttività) valorizzare le risorse femminili, favorire

59 La misura è finalizzata:- al miglioramento degli aspetti strutturali del sistema dell'offerta di istruzione, in stretta correlazione con gli interventi educativi e formativi previsti nella Misura 3.6 "Prevenzione della dispersione scolastica e formativa"; al potenziamento dei servizi per l'impiego. La Misura si articola in due Azioni: Azione 3.12.a-Infrastrutture per l'inclusione scolastica. L'Azione prevede la realizzazione delle seguenti tipologie di operazioni: a1) Adeguamento funzionale di singoli istituti in relazione alle nuove esigenze educative (aule speciali, aule informatiche, impianti sportivi, locali per attività culturali e ricreative e al miglioramento dell'accoglienza scolastica. Ove strumentale all'attuazione di esperienze sperimentali e innovative, sarà finanziata la messa a norma di edifici e istituti scolastici. a2) Realizzazione di centri polifunzionali, o centri di risorse, anche al di fuori degli Istituti scolastici, finalizzati alla prevenzione e alla riduzione della dispersione scolastica. a3) Interventi infrastrutturali innovativi rivolti all'estensione del progetto M@rte e servizi ad essi connessi (l'ammissibilità decorre dal 26.06.2004). Azione 3.12.b - Centri per l'impiego. L'Azione prevede l'adattamento e la riqualificazione delle strutture (sedi, supporti logistici) destinate ad accogliere i costituendi servizi per l'impiego, in stretta correlazione con le azioni previste nella Misura 3.1.

processi di recupero della fiducia e benessere sociale e ridurre la marginalità sociale”.

Pertanto, le infrastrutture esaminate in questo studio sono solo quelle previste nella misura 5.1 del POR Sardegna, ossia le urbanizzazioni primarie e secondarie; le reti tecnologiche quali: idrica, fognaria, elettrica, distribuzione gas, viabilità, trasferimento dati; il recupero e riuso del patrimonio pubblico; la riqualificazione del patrimonio pubblico; l'arredo urbano; le strutture per servizi alla persona; la riqualificazione ambientale del sistema urbano e periurbano, i relativi studi, consulenze, assistenza tecnica, pubblicazioni, pubblicità e diffusione dell'informazione, che hanno contribuito a realizzare gli obiettivi del POR OO V.1.1; OO V.2.1; OO V.2.2; OO V.2.2; OO V.3.1⁶⁰.

Inoltre in questa sede l'analisi ha tenuto conto delle infrastrutture secondarie previste nei progetti, raggruppate in queste tre categorie che realizzavano gli obiettivi sopra citati:

- a. Strutture per la cultura e il tempo libero
- b. Interventi di riqualificazione urbana
- c. Infrastrutture per attività socio assistenziali

La prima comprende tre ulteriori sottocategorie: le strutture e gli spazi destinati a attività sportive e ricreative, le attività socio culturali e gli spettacoli. Nella riqualificazione urbana è classificata la valorizzazione del verde pubblico. Appartengono alla terza categoria: i centri di accoglienza, di aggregazione sociale e di socializzazione per la prima infanzia; le strutture destinate ad ospitare le delegazioni comunali e i centri civici, gli ambulatori, i mercati di quartiere, le chiese e gli altri edifici religiosi, i centri diurni semiresidenziali, i "Progetti pilota", i servizi di supporto per le attività produttive e le sedi per l'istruzione dell'obbligo e superiore.

Oltre a queste tipologie di infrastrutture secondarie, in questo lavoro, è stato fatto un focus su una terza tipologia di infrastrutture, che sebbene siano normativamente inquadrate come secondarie, sono state definite "sociali" e corrispondono a quelle previste nella misura 5.2 del POR Sardegna che hanno contribuito alla realizzazione gli obiettivi OO V 4. 1-2-3-4-5⁶¹ dell'Asse V: Strutture residenziali e/o semiresidenziali destinate ad ospitare minori

60 OO V.1.1 Rafforzare le potenzialità dei centri urbani, in relazione alle loro dimensioni metropolitane o di centro medio-piccolo, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio, avendo presenti le caratteristiche e le potenzialità specifiche di ciascuna città nel proprio contesto regionale e promuovendo esperienze più avanzate di governance e pianificazione.

OO V.2.1 Aumentare la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, sia per l'accrescimento della competitività dei servizi urbani sia per il rafforzamento della coesione sociale. Migliorare il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani, riducendo la congestione, l'inquinamento acustico e l'inquinamento atmosferico. Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse con particolare attenzione ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità.

OO V.2.2 Riqualificare, rinnovare e rifunionalizzare il tessuto edilizio urbano, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori.

OO V.3.1 Rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale e ambientale, anche attraverso la qualificazione della Pubblica Amministrazione

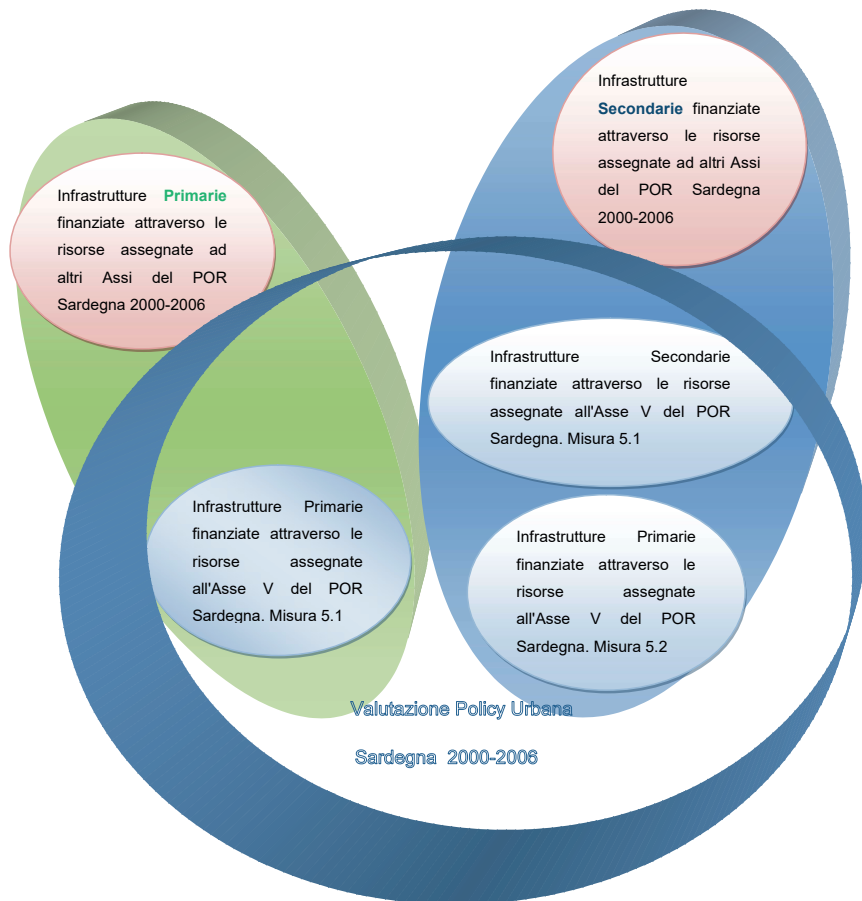
61 OO V.4.1 Sviluppare e/o creare infrastrutture e spazi a sostegno dei servizi alla persona e alla comunità;

OO V.4.2 Rendere possibili avanzate forme di assistenza per migliorare la qualità della vita, soprattutto nei confronti delle persone con disabilità e/o con sofferenza mentale;

OO V.4.3 Attivare, in un'ottica di pari opportunità, processi di inclusione sociale e lavorativa delle persone a rischio di esclusione, attraverso il sostegno ad imprese direttamente gestite da donne e/o interventi volti

che vivono una situazione di disagio e di svantaggio: adulti ed anziani parzialmente o non autosufficienti; persone con disabilità e/o con sofferenza mentale. - Strutture di integrazione sociale e/o lavorativa per soggetti svantaggiati. - Centri di pronto intervento a carattere residenziale rivolti a vittime della violenza e a soggetti deboli che vivono una situazione transitoria di particolare difficoltà; Strutture per favorire l'uscita dai circuiti della prostituzione e dello sfruttamento. Centri per offrire spazi di autogestione ai giovani e ad altre fasce di popolazione, al fine di favorire la partecipazione alla vita della comunità e la ricerca della loro identità;- Centri ricreativi e di socializzazione per la prima infanzia, compresi i micro nidi.

Queste infrastrutture sociali sono state analizzate in modo separato rispetto alle altre infrastrutture simili finanziate attraverso le risorse della misura 5.1. Ad esse sono stati dedicati i paragrafi 4.4 e 5.1.3 di questo lavoro.



ad incrementare l'occupazione, in particolare femminile;

OO V.4.4 Promuovere la progettazione e la realizzazione dei Piani Locali Unitari dei Servizi alla Persona (PLUS) per l'implementazione di politiche innovative ai fini dell'organizzazione e della qualificazione dei servizi alla persona;

OO V.4.5 Sostenere la creazione di nuove iniziative imprenditoriali no-profit, anche in forma di cooperative (in particolare di tipo b), e/o il potenziamento di quelle già esistenti.

3. Primi esiti della ricerca: la ricostruzione della politica regionale e l'individuazione del "settore" valutato

Come anticipato nei capitoli precedenti, la definizione di un percorso o di un insieme di percorsi valutativi, di un disegno di valutazione, prevede la definizione dell'oggetto della valutazione, ossia di quell'entità rispetto alla quale esplorare alcune dimensioni di coerenza, efficacia, efficienza, etc.

Allo scopo di delimitare il campo esplorativo della ricerca, gli oggetti della valutazione sono stati ricercati prioritariamente in quell'insieme di piani/programmi/progetti e politiche riconducibili alla "Programmazione regionale unitaria" per il periodo 2000-2006 e riferibili alle azioni materiali e immateriali di rafforzamento della struttura urbana e negli interventi attuati a valere attraverso questo iter programmatorio considerando anche quelli relativi allo sviluppo urbano realizzati con i Fondi per le Aree Sottosviluppate (FAS).

E' stata pertanto oggetto di indagine la programmazione che discende dalla Politica di coesione e dai Fondi strutturali, in generale dagli orientamenti comunitari per il periodo 2000-2006, in materia di sviluppo urbano con un approfondimento specifico al quadro della programmazione regionale per il periodo 2000-2006: l'Asse V Città del POR 2000-2006, la sua strategia, le misure, gli interventi ammissibili e linee di azione.

In questo capitolo si presenta nella prima parte la ricostruzione del quadro della programmazione regionale unitaria per il periodo 2000-2006 distinta a seconda che la programmazione stessa sia impostata su orientamenti e fondi rispettivamente comunitari o nazionali. Segue una breve disamina degli elementi caratteristici del contesto regionale,

Nel paragrafo 3.5 infine, è riportata un'analisi dei bandi o atti di programmazione attraverso cui si è data attuazione agli orientamenti per lo sviluppo urbano della programmazione regionale unitaria per il periodo 2000-2006 con i fondi assegnati nei dispositivi regionali e nazionali dedicati alle aree sottosviluppate⁶².

3.1 Le politiche oggetto di valutazione di Clara Pusceddu

Per esplorare le dimensioni valutative degli interventi attuati nell'ambito urbano nel periodo 2000-2006 in Sardegna, un presupposto rilevante è l'indagine della programmazione che discende dalla Politica di coesione e dai Fondi strutturali, e in

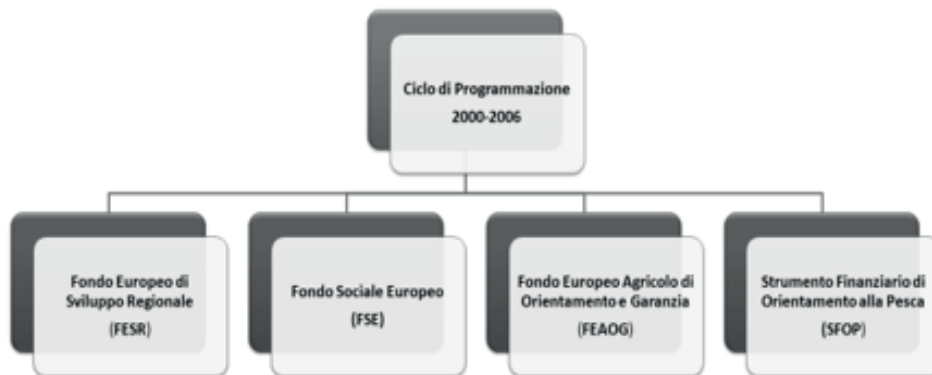
62 Fondi Aree Sottosviluppate (FAS) di riferimento

generale dagli orientamenti comunitari per il periodo 2000-2006, in materia di sviluppo urbano. In questo senso si propone:

- un'introduzione alla Programmazione europea che colloca la Regione Sardegna nel contesto più ampio della politica di coesione e dei fondi strutturali per il periodo 2000-2006;
- un'introduzione al quadro della programmazione nazionale e ai suoi orientamenti per il periodo 2000-2006;
- un'approfondimento specifico al quadro della programmazione regionale per il periodo 2000-2006: l'Asse V Città del POR 2000-2006, le sue misure e linee di azione.
- la programmazione che discende da fondi nazionali, precisamente i Fondi per le Aree sottosviluppate (FAS) e la riserva aree urbane.

Per l'Unione europea la programmazione è l'insieme dei processi di organizzazione, decisione e finanziamento volti ad attuare, in un arco pluriennale, l'azione congiunta dell'Unione europea e degli Stati membri, così come prescritto dal Regolamento generale sui fondi strutturali (regolamento CE n.1260 del 1999, articolo 9). Il ciclo di Programmazione Europea per il periodo 2000-2006 prevede, ai fini di perseguire l'obiettivo di "coesione economica e sociale" tra le diverse Regioni europee, i 4 fondi strutturali⁶³ FESR, FSE, FEAOG, SFOP, illustrati nella figura 1.

Fig. 1 – I fondi strutturali 2000-2006



63 Fondo FESR: promuove la coesione economica e sociale attraverso la correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione Europea. Sostiene le iniziative di sviluppo locale, la ricerca e l'innovazione tecnologica, lo sviluppo delle reti materiali e immateriali nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e delle pari opportunità.

Fondo FSE: previene e combatte la disoccupazione, favorisce lo sviluppo delle competenze delle risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro, promuove la parità tra uomini e donne, lo sviluppo sociale e duraturo e la coesione economica e sociale.

Fondo FEAOG: Si suddivide in due sezioni: la sezione Orientamento (regioni dell'Obiettivo 1) e la sezione Garanzia (zone fuori dall'obiettivo 1). La prima finanzia progetti volti al miglioramento delle strutture di produzione, trasformazione e vendita di prodotti agricoli. La sezione Garanzia finanzia le misure di sostegno dei prezzi e di stabilizzazione dei mercati.

Fondo SFOP: È riservato all'attuazione della Politica Comune della Pesca (P.C.P.) e contribuisce al conseguimento di un equilibrio duraturo tra gestione e sfruttamento delle risorse ittiche, la trasformazione e commercializzazione dei relativi prodotti.

Inoltre in attuazione degli artt. 20 e 21 del Reg. comunitario 1260/1999 sono previsti, per il periodo 2000-2006, i 4 Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC) descritti nella Figura 2, ossia interventi che la Commissione propone agli Stati membri al fine di risolvere problemi specifici presenti su tutto il territorio dell'Unione Europea.

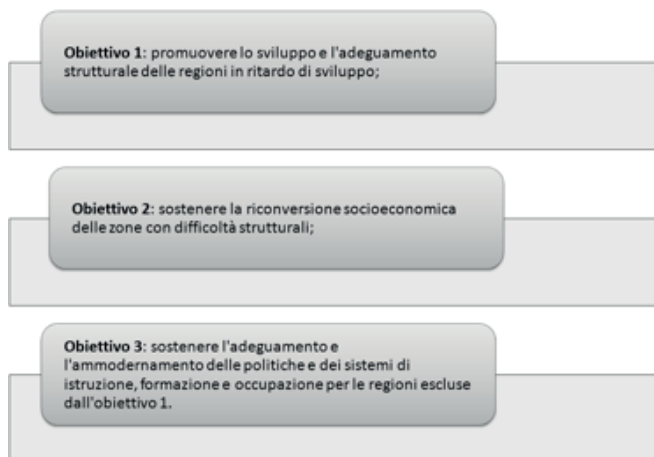
Fig. 2 – I Programmi di Iniziativa Comunitaria per il periodo di programmazione 2000-2006



La dotazione finanziaria riservata alle iniziative comunitarie per il periodo 2000-2006 ammonta complessivamente a 10,442 miliardi di euro e rappresenta il 5,35% della dotazione globale dei Fondi strutturali. In particolare è destinata all'Italia la somma di 1,172 miliardi di euro.

Il sostegno dell'Unione europea alla politica regionale è funzione del livello di sviluppo delle regioni e del tipo di difficoltà che incontrano. Tale livello di sviluppo è sintetizzato nel valore del Prodotto interno lordo (PIL) pro capite, valore che permette l'assegnazione delle regioni a uno tra i tre obiettivi di riferimento presentati nella Figura 3. In particolare la Sardegna, essendo caratterizzata da un valore del prodotto interno lordo (PIL) pro capite inferiore al 75% della media comunitaria rientra, nel periodo 2000 – 2006, insieme a Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia tra le regioni dell'Obiettivo1.

Fig. 3 – Gli obiettivi della Politica di coesione per il periodo di programmazione 2000-2006



L'attuazione della politica di coesione attraverso i fondi strutturali prevede l'elaborazione dei tre principali documenti programmatici proposti nella Figura 4, che sintetizza il percorso programmatico in base al quale al fine di realizzare gli obiettivi attribuiti ai singoli fondi strutturali con le risorse ad essi destinate, ogni Stato Membro elabora un primo documento chiamato "Quadro Comunitario di Sostegno" (QCS) che contiene la strategia, gli obiettivi globali e specifici individuati con valenza per il suo territorio. Alla luce di quanto disposto a livello nazionale ogni regione, elegibile a realizzare uno dei tre citati obiettivi della politica di coesione, predispone un proprio documento denominato Programma operativo Regionale (POR) che riflette le esigenze e gli obiettivi scelti coerentemente a livello locale. L'aspetto caratterizzante di questo iter programmatico è dato dal fatto che le strategie e gli obiettivi locali sono una sub articolazione coerente e più operativa rispetto a quanto fissato nei documenti nazionali. Dal Quadro comunitario di sostegno nazionale discendono inoltre anche i Programmi Operativi di valenza Nazionale (PON) elaborati a livello centrale da ogni stato Membro per alcuni tematismi considerati strategici.

Fig. 4 – Il percorso verso l'attuazione dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006



Al fine di individuare gli aspetti caratteristici della strategia e degli obiettivi contenuti nel QCS e di confrontarli con quanto indicato nel programma operativo della Regione Sardegna si riporta una breve sintesi, esplicitando gli orientamenti in essi contenuti relativamente al tema dello sviluppo urbano.

Il Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006⁶⁴, documento principale ai fini dell'attuazione della programmazione europea a livello nazionale e regionale, ha l'obiettivo generale di: raggiungere un sentiero di crescita del Mezzogiorno stabilmente superiore a quello dell'Unione europea e ridurre il disagio sociale. Comprende i seguenti dispositivi attuativi: 7 POR (Programmi operativi regionali) di competenza delle Regioni, e 7 PON (Programmi operativi nazionali).⁶⁵ Contiene la fotografia della situazione di

64 Il processo formativo del QCS 2000-2006 per le regioni italiane obiettivo 1 è avviato nel dicembre 1998 con il coordinamento del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e il coinvolgimento delle regioni, amministrazioni nazionali, enti locali e parti economiche e sociali, e si è concluso il 1° agosto 2000, con l'approvazione della Commissione europea (decisione n. C (2000) 2050).

65 I PON riguardanti l'Obiettivo 1 sono 7 e intervengono su: ricerca, scuola, sicurezza, sviluppo locale, trasporti, pesca, assistenza tecnica e azioni di sistema. Le Autorità di Gestione sono attribuite ai Ministeri di

partenza, la strategia, le priorità d'azione, gli obiettivi specifici, la ripartizione delle risorse finanziarie, le condizioni di attuazione ed è articolato nei sei assi prioritari descritti nella seguente tabella2.

riferimento: Istruzione, Università e Ricerca (per il PON Ricerca e il PON Scuola), Interno, Attività Produttive, Infrastrutture e Trasporti, Politiche Agricole e Forestali, Economia e Finanze. Questi in breve sono i contenuti di ciascun PON.

Il PON Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione ha l'obiettivo di rafforzare la capacità di ricerca e innovazione del sistema meridionale, espandendo la dotazione e la qualità delle risorse umane e rafforzando le reti di competenze del Mezzogiorno e i relativi collegamenti con il sistema meridionale. Il PON mira quindi a: valorizzare le risorse umane; rafforzare il contenuto scientifico e tecnologico del sistema produttivo; radicare una vocazione di "rete" nell'operare dei soggetti coinvolti nel sistema produttivo, sia imprese che università, e, più in generale, centri di competenza tecnologica; promuovere una stretta connessione tra il sistema della ricerca e il sistema imprenditoriale, inteso sia come attore che come espressione di fabbisogni.

Il PON Scuola per lo sviluppo ha lo scopo di garantire la promozione del sapere, della conoscenza, delle competenze di base e trasversali e delle abilità; il miglioramento del sistema scolastico e la formazione del personale; l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita; la formazione all'imprenditorialità e all'ambiente e le pari opportunità di genere.

Il PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno è finalizzato all'innalzamento degli standard di sicurezza nelle Regioni Obiettivo 1, rafforzando e rendendo più efficaci le condizioni di legalità come garanzia per un progresso sociale, economico e civile che raggiunga i parametri europei. Ciò attraverso: intensificazione del controllo del territorio; impiego di tecnologie avanzate; interventi per gestire il fenomeno dell'immigrazione che richiede l'interazione tra sicurezza, solidarietà, tutela delle risorse ambientali e culturali; incentivazione dell'incontro tra istituzioni e cittadini; sensibilizzazione della popolazione sui temi della legalità.

Il PON Sviluppo imprenditoriale locale è finalizzato alla crescita e al consolidamento del tessuto imprenditoriale nelle Regioni dell'Obiettivo 1, con particolare attenzione alle PMI (cui è destinato il 70% delle risorse del PON), tramite: il sostegno alle attività produttive e di servizi, attraverso aiuti agli investimenti materiali e immateriali nell'ottica dello sviluppo sostenibile; l'adeguamento dei sistemi di prodotto/processo attraverso le migliori tecnologie disponibili; l'affiancamento o tutoraggio delle PMI nella realizzazione di nuove iniziative; programmi di formazione mirata per la qualificazione del capitale umano.

Il PON Trasporti persegue la realizzazione di un sistema di trasporti integrato coerente con gli obiettivi comunitari, idoneo a supportare lo sviluppo locale sostenibile attraverso una più equilibrata distribuzione dei traffici tra le diverse modalità, privilegiando quelle più efficienti sul piano economico, sociale e ambientale. Ciò attraverso: lo sviluppo del sistema a rete delle direttrici principali di collegamento del Mezzogiorno; il potenziamento delle connessioni fra le aree locali e le grandi direttrici di traffico nazionali e transnazionali; lo sviluppo delle infrastrutture nodali di interesse nazionale, quali porti, aeroporti e nodi intermodali.

Il PON Pesca è orientato a stabilire un equilibrio durevole tra sforzo di pesca e risorse biologiche esistenti, obiettivo che persegue agendo fondamentalmente sulle misure di arresto definitivo dei pescherecci, nel rispetto dei livelli di riferimento nazionali (espressi in termini di stazza lorda e di potenza motrice) stabiliti per i singoli Paesi membri a seguito della riforma della Politica comune della pesca del dicembre 2002. Il PON incentiva anche l'ammodernamento della flotta, sia attraverso l'utilizzazione di sistemi di pesca più selettivi, sia favorendo condizioni di maggiore sicurezza a bordo e di maggiore igiene e qualità dei prodotti ittici. Il tutto si riflette sulla competitività e sullo sviluppo di imprese di pesca economicamente redditizie.

Il PON Assistenza tecnica e azioni di sistema (PON ATAS) si propone l'obiettivo di migliorare la capacità istituzionale della Pubblica Amministrazione e di contribuire a migliorare l'attuazione dei Programmi Operativi e degli interventi cofinanziati dai Fondi strutturali. Per queste finalità sono previste, tra l'altro, azioni di affiancamento, assistenza tecnica e azioni di sistema per numerose Amministrazioni a livello centrale e regionale, nonché iniziative mirate alla definizione di standard e linee guida, alla realizzazione di studi e ricerche, all'individuazione di indicatori, al potenziamento di database, allo sviluppo degli scambi di esperienze tra Amministrazioni Pubbliche, al sostegno al partenariato.

Tab. 2 : Principali assi di intervento del QCS

Asse I	Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali (Risorse naturali)
Asse II	Valorizzazione delle risorse culturali e storiche (Risorse culturali)
Asse III	Valorizzazione delle risorse umane (Risorse umane)
Asse IV	Potenziamento e valorizzazione dei sistemi locali di sviluppo (Sistemi locali di sviluppo)
Asse V	Miglioramento della qualità delle città, delle istituzioni locali e della vita associata (Città)
Asse VI	Rafforzamento delle reti e nodi di servizio (Reti e nodi di servizio)

Tali assi corrispondenti a sei specifiche aree di intervento, rappresentano le priorità strategiche per le scelte di investimento da realizzare nel periodo di programmazione (regolamento CE n. 1260 del 1999, articolo 9).

Ad ognuno di essi corrisponde una strategia specifica e un insieme di obiettivi globali articolati secondo obiettivi specifici. Questi ultimi, che riflettono le diverse linee di azione previste all'interno di ogni asse, sono quantificati attraverso un insieme di indicatori chiave con lo scopo di garantire la rappresentatività, la misurabilità e la governabilità dei dati.

3.2 La strategia della policy urbana negli obiettivi della programmazione 2000-2006 e le fonti finanziarie di Clara Pusceddu

3.2.1 Il Programma Operativo Regionale 2000-2006: l'Asse V

Il POR Sardegna è il documento programmatico di sviluppo elaborato dallo Stato Italiano e dalla Commissione Europea per il periodo 2000-2006 in coerenza con il Quadro Comunitario di Sostegno. Il POR ripartisce le risorse finanziarie comunitarie, nazionali e regionali in 7 Assi prioritari che descrivono la strategia perseguita e le priorità di intervento (Asse I - Risorse Naturali, Asse II - Risorse Culturali, Asse III - Risorse Umane, Asse IV - Sistemi Locali di Sviluppo, Asse V - Città, Asse VI - Reti e Nodi di Servizio, oltre all'Asse VII - Assistenza tecnica).

La prima versione del POR è approvata con Decisione della Commissione Europea C (2000) 2359 dell'8 agosto 2000. A seguito delle indicazioni del Valutatore Indipendente e del confronto con il Partenariato istituzionale, economico e sociale è approvata una versione successiva con Decisione della Commissione Europea C (2004) 5191 del 15 dicembre 2004, il cui aggiornamento ha comportato una nuova Decisione della Commissione Europea C (2005) 4820 del 1 dicembre 2005. Un'ulteriore aggiornamento del POR è stato approvato con Decisione C (2007) 1991 del 30 aprile 2007.

Ai fini della presente ricerca l'attenzione è stata rivolta prioritariamente all'analisi dell'Asse prioritario del POR riguardante la città, vale a dire l'Asse V. Sono quindi state analizzate le misure degli altri assi che direttamente o indirettamente hanno una connessione con tale asse.

Occorre precisare che ai fini dell'analisi successiva dei bandi, soprattutto in relazione alle

strategie e alle previsioni finanziarie è stato necessario distinguere le indicazioni proposte nelle due prime versioni del POR 2000-2006 approvate rispettivamente nel 2000 e nel 2005.

3.2.2 Asse V - Analisi dei bisogni e delle potenzialità del sistema urbano del mezzogiorno

Il QCS parte dalla considerazione della situazione di ritardo del sistema urbano del Mezzogiorno rispetto al modello di sviluppo urbano più competitivo a livello europeo, caratterizzato dall'affermazione delle città metropolitane di rango intermedio e di "reti di città" di minori dimensioni, che hanno dimostrato una maggiore capacità di articolazione funzionale, un migliore equilibrio ambientale e sociale, minori fattori di congestione, un'adeguata connessione alle reti materiali ed immateriali. Tale ritardo costituisce un fattore di debolezza nello sviluppo dell'intero territorio.

L'obiettivo di sviluppare un sistema di città coerente con il territorio circostante, che valorizzi le potenzialità di ciascuna area urbana in un disegno integrato, può essere perseguito, secondo le indicazioni del QCS, a partire da alcuni principali punti di forza ed opportunità esistenti:

- i segnali di vitalità imprenditoriale riscontrati in alcune aree urbane;
- la disponibilità di risorse non valorizzate ai fini dello sviluppo economico e produttivo;
- il progressivo miglioramento dell'efficienza dell'amministrazione delle città;
- le esperienze positive di sviluppo urbano improntato ai principi dello sviluppo sostenibile ed alla partecipazione delle comunità locali alle decisioni.

3.2.3 Asse V – Strategia

La forte indicazione relativa alla funzione della città, contenuta nel QCS, è fatta propria dalla programmazione regionale con le correzioni indispensabili per renderla aderente alla specificità della situazione sarda. La strategia sarda si articola quindi su 3 livelli di intervento:

il rafforzamento dei servizi di eccellenza in ambito urbano, attraverso un insieme coordinato di interventi localizzativi di funzioni rare (attività innovative, centri di alta formazione, centri di accesso alle reti globali) e di recupero dei quartieri degradati soprattutto attraverso il potenziamento dei servizi sociali alla persona ed alla comunità. Si tratta delle città principali (con più di 100.000 abitanti) ed il loro immediato hinterland;

l'adeguamento dei servizi nei centri urbani di media dimensione quale elemento di sostegno al dinamismo dei sistemi produttivi locali, arricchendo e rafforzando nel contempo la gamma di funzioni urbane a sostegno del territorio diffuso. Tali centri sono identificabili per le funzioni politico-amministrative (capoluoghi di provincia), e per le soglie di popolazione (centri al di sopra dei 15.000 abitanti) comportanti l'esercizio di funzioni socio-economiche significative per il territorio di riferimento;

la rivitalizzazione di quei centri minori che, pur non avendo le caratteristiche di cui sopra, rivestono un ruolo importante di presidio ed animazione del territorio o di riferimento per aggregazioni produttive e sistemi locali di sviluppo delle zone interne, tali da renderli assimilabili ai centri urbani intermedi.

Relativamente al primo punto, il rafforzamento e la riqualificazione del sistema urbano

regionale si indirizzano al rafforzamento della “dorsale” delle connessioni territoriali con l’obiettivo del consolidamento di un sistema urbano fondamentale unitario fondato sul rafforzamento dei servizi rari alle persone ed alle imprese. Nel perseguimento di questo obiettivo saranno previsti anche interventi volti a recuperare quartieri ed edifici soggetti a particolare degrado, in modo da rivitalizzare quegli ambiti urbani maggiormente esposti al rischio di marginalizzazione. Nel contempo nelle maggiori città è necessario incrementare e qualificare il capitale fisso sociale, specie nel settore socio-assistenziale rivolto alle categorie sociali deboli, aumentando la qualità dei servizi erogati e la loro presenza nei quartieri degradati. È prevista una forte complementarietà con gli interventi previsti nell’Asse VI rivolti a fluidificare i fenomeni di congestione e di traffico in ambito urbano, attraverso appositi interventi di rafforzamento del trasporto pubblico.

Per quanto concerne il secondo punto, l’obiettivo è quello di rafforzare le gerarchie intermedie di centri quali i poli amministrativi e direzionali provinciali attuali o futuri, e i capoluoghi dei distretti produttivi già affermati o in nuce, attraverso un complesso mirato di interventi diretti a rafforzare le specificità di ciascun centro. Si tratta di contribuire allo sviluppo di servizi coerenti con le vocazioni del territorio di riferimento, e nel contempo di promuovere interventi di sostegno del capitale sociale complementari a quelli realizzati nei centri urbani di maggiore dimensione.

Infine per quanto riguarda gli interventi di sostegno ai centri di minore dimensione, l’obiettivo è quello di garantire un forte sostegno a quei centri che, indipendentemente dalla loro dimensione effettiva, svolgono un ruolo importante di presidio ed animazione del territorio di riferimento, tale da renderli assimilabili a centri di maggiore dimensione per la funzione svolta. In questa ottica, sono perseguiti interventi di valorizzazione e supporto alla cooperazione tra istituzioni, diretta al recupero degli assetti civili di base, alla diffusione dell’effetto urbano in un sistema a rete capace di raggiungere accettabili standard di efficienza, allo sviluppo delle specifiche vocazioni locali, con particolare riguardo alla qualità dell’insediamento storico, anche a fini turistici, ed alla salvaguardia e valorizzazione integrata delle risorse ambientali.

Completa il quadro il necessario potenziamento degli strumenti utilizzati dalla Amministrazione Regionale per l’analisi e la pianificazione delle reti urbane nel rispettivo contesto territoriale anche al fine di definire un processo di consolidamento tecnico-istituzionale. La crescita tecnico-istituzionale della amministrazione regionale deve accompagnarsi alla formazione delle strutture degli enti locali che occorre preparare adeguatamente per gestire i processi di trasformazione urbana che i nuovi modelli di “governance” implicano. Potranno essere sostenuti, con azioni di assistenza tecnica e su richiesta specifica degli Enti Locali, anche tramite progetti pilota, nuovi ed innovativi strumenti di governance e pianificazione purché siano concepiti all’interno di un quadro di coerenza tra programmazione economica e pianificazione territoriale.

I principi/criteri fondamentali a cui dovranno corrispondere in via prioritaria le azioni finanziate sono quelli dell’integrazione e della concentrazione, ma anche della partecipazione del capitale privato ai progetti di trasformazione urbana, attraverso strumenti di partnership o semplicemente attraverso accordi di programma, purché nel rispetto dell’evidenza pubblica e della normativa urbanistica approvata dall’Ente Locale.

3.2.4 Asse V – Obiettivo globale

L'obiettivo globale mira essenzialmente a promuovere il miglioramento complessivo della qualità della vita nelle città e al potenziamento delle loro funzioni economico-produttive, facendo leva sull'insieme di fattori che incidono sullo sviluppo urbano sostenibile. L'obiettivo sottolinea anche la necessità di affrontare direttamente i problemi sociali che investono le città, che la sola crescita economica non consente di superare. In sintesi si tratta di:

Migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale, e in particolare:

riqualificare il contesto socio-economico, fisico e ambientale di quartieri e aree urbane, migliorando la loro vivibilità e creando condizioni adatte allo sviluppo imprenditoriale;

favorire la localizzazione di nuove iniziative di servizi alle persone e alle imprese, rilanciando la competitività dei sistemi economici territoriali;

combattere la marginalità sociale favorendo i processi di recupero della fiducia sociale.

3.2.5 Asse V – Obiettivi specifici

Gli obiettivi specifici dell'Asse possono essere a loro volta ricondotti alle seguenti tre aree principali.

Migliore articolazione del ruolo e delle funzioni delle città nel proprio contesto territoriale: rafforzare le potenzialità dei centri urbani, in relazione alle loro dimensioni metropolitane o di centro medio-piccolo, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio, avendo presente le caratteristiche e le potenzialità specifiche di ciascuna città nel proprio contesto regionale e promuovendo esperienze più avanzate di governance e pianificazione.

Miglioramento della qualità: aumentare la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, sia per l'accrescimento della competitività dei sistemi urbani sia per il rafforzamento della coesione sociale.

Migliorare il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani, riducendo la congestione, l'inquinamento acustico e l'inquinamento atmosferico.

Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse con particolare attenzione ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità.

Riqualificare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori.

Rafforzamento del capitale sociale: rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove

figure professionali in ambito sociale e ambientale, anche attraverso la qualificazione della Pubblica Amministrazione.

Agli obiettivi specifici dell'Asse sono associati gli indicatori di contesto proposti nella tabella 3.

Tab 3: Indicatori di contesto QCS 2000-2006

Indicatore (valori al 1999 e al 2002)	Macro-Area Strategica
Quota di popolazione di 3 anni e più che esercita pratica sportiva in modo continuativo o saltuario (%)	Migliore qualità urbana
% di famiglie che dichiarano molta o abbastanza difficoltà nel raggiungere negozi, alimentari, mercati	Migliore articolazione funzioni urbane
% di famiglie che dichiarano molta o abbastanza difficoltà nel raggiungere i supermercati	Migliore articolazione funzioni urbane
Dotazione di stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria per 100.000 abitanti	Migliore qualità urbana
Utenti di soli mezzi pubblici rispetto al totale delle persone che si sono spostate per motivi di lavoro e di studio (%)	Migliore articolazione funzioni urbane
Indice di microcriminalità nelle città su 1.000 abitanti (borseggio, scippo, furto su auto in sosta, furto di autoveicoli nei comuni capoluogo)	Migliore qualità urbana
Indice di microcriminalità nelle città (borseggio, scippo, furto su auto in sosta, furto di autoveicoli nei comuni capoluogo in % sul totale dei reati)	Migliore qualità urbana

3.2.6 Asse V - Linee di intervento

Le linee di intervento previste nel POR si differenziano a seconda che facciano riferimento alle aree urbane maggiori o alle aree di medie dimensioni e centri minori.

Aree urbane maggiori

Interventi coordinati di localizzazione di funzioni di servizio rare capaci di attrarre investimenti produttivi e generare lavoro specializzato e, nel contempo, di connettersi con i sottosistemi produttivi locali per mezzo di programmi integrati, tesi ad elevare il rango delle città sarde. Su tali interventi la quota di infrastrutturazione sarà limitata e funzionale alle sole attività insediabili;

potenziamento, riqualificazione e riorganizzazione del verde urbano, dei servizi culturali e dei servizi sociali alla persona ed alla comunità attuati attraverso programmi di riqualificazione urbana (tipo "contratti di quartiere") da localizzarsi nei quartieri degradati (centri storici e periferie urbane) e/o nelle aree dismesse;

promozione di interventi volti a "ridisegnare" città e quartieri per la creazione di spazi a misura dei bambini, dei giovani, degli anziani in cui ubicare iniziative culturali e sociali;

promozione di iniziative territoriali volte alla valorizzazione e compartecipazione di soggetti in forma singola o associata, alla progettazione e verifica di programmi sociali territoriali.

Aree urbane di media dimensione e centri minori

Potenziamento e adeguamento nelle strutture e nella gestione dei servizi nei centri urbani di media dimensione in modo da incentivare il dinamismo dei sistemi produttivi locali arricchendo e rafforzando nel contempo la gamma di funzioni urbane a sostegno del territorio diffuso;

rafforzamento delle "gerarchie intermedie" di centri quali i poli amministrativi e direzionali provinciali attuali o futuri, i capoluoghi di "distretti produttivi" di specifico interesse, attraverso un complesso mirato di interventi diretti a rafforzare tali specificità in una logica reticolare e sistemica;

riqualificazione e recupero del tessuto insediativo (in particolare dei centri storici);

sostegno allo sviluppo di forme cooperative tra Enti Locali e altri soggetti istituzionali e sociali per la valorizzazione delle risorse locali;

sperimentazione di un pacchetto di progetti pilota, basati su azioni di mantenimento della dotazione dei servizi alla popolazione e su azioni di razionalizzazione della Pubblica Amministrazione.

Linee di intervento comuni a tutti i centri urbani: rafforzamento del grado di efficienza della Pubblica amministrazione.

Attivare la formazione di adeguate figure professionali sulla gestione dei processi di trasformazione urbana che i nuovi modelli di governance implicano;

agevolare la costituzione di un osservatorio regionale delle trasformazioni urbane per la elaborazione di analisi a scala regionale delle città e delle reti di città. Tali analisi contribuiranno alla definizione delle politiche e delle priorità che l'Autorità di Gestione del POR tradurrà in un documento di indirizzi condiviso con gli EE.LL., utile nella predisposizione e gestione di strategie e di programmi di investimento finanziati con risorse comunitarie e nazionali in questo settore;

adeguare gli strumenti di programmazione delle trasformazioni urbane, anche mediante la predisposizione di progetti pilota.

Linee di intervento da realizzare prioritariamente nelle aree ad alto tasso di povertà, di disoccupazione, di microcriminalità, di immigrazione e, all'interno di queste, nelle aree caratterizzate da maggiore disgregazione sociale e carenza di strutture e servizi, privilegiando la correlazione con gli altri interventi previsti nell'Asse:

promozione e sostegno di servizi innovativi (assistenza integrata, servizi a domicilio per bambini e anziani non autosufficienti e portatori di handicap);

ristrutturazione, adeguamento e creazione di spazi ed edifici per servizi sociali, socio-assistenziali, culturali e di orientamento-formazione delle fasce deboli quali strutture per

servizi di accoglienza, servizi di prossimità, servizi assistenziali e socio-sanitari, servizi domiciliari;

creazione di nuove professionalità anche attraverso la trasformazione di quote del volontariato sociale in occupazione innovativa e qualificata;

predisposizione e attuazione di un piano di formazione continua ed aggiornamento professionale che investa massicciamente gli operatori socio – sanitari al fine di far loro acquisire nuove competenze ed accrescerne la capacità ad interagire con l'utenza in modo nuovo ed adeguato ai bisogni assistenziali emergenti.

3.2.7 Asse V - Criteri e indirizzi per l'attuazione

I seguenti principi e indirizzi principali guidano l'attuazione: concentrazione degli interventi, complementarietà, integrazione e potenziamento degli strumenti di governance.

Riguardo la concentrazione degli interventi la strategia di Asse è attuata tenuto conto della definizione del ruolo delle città nell'ambito di un disegno regionale di sviluppo urbano equilibrato, e dalla conseguente scelta delle singole città o sistemi di città su cui intervenire, effettuata nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali o dei Complementi di Programmazione dalle rispettive Autorità di Gestione con il coinvolgimento dei partner locali. In questa ottica l'Asse è attuato prioritariamente attraverso progetti integrati coerenti rispetto alla definizione del ruolo di ciascuna città o sistema di città nel contesto regionale di appartenenza.

La complementarietà degli ambiti di intervento prevede che le strategie di sviluppo urbano definite nei POR siano coordinate rispetto alle altre iniziative attive nel campo delle politiche urbane, altri progetti e strumenti di programmazione locale (es. PIC Urban II, PRUSST, Contratti di Quartiere).

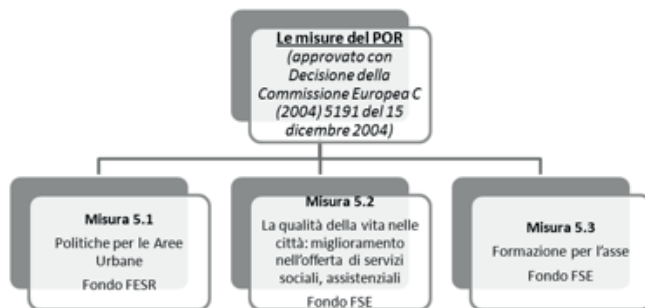
L'approccio dell'integrazione degli interventi di sviluppo urbano richiede, per suo conto, un forte rafforzamento delle capacità di programmazione e di gestione di progetti complessi da parte degli Enti Locali, in termini soprattutto di disponibilità di informazioni e di dati di base socioeconomici, ambientali e territoriali, di strumenti di monitoraggio, comunicazione, concertazione con la popolazione (esempio: Agenda 21 locale), analisi finanziaria degli investimenti per il coinvolgimento degli operatori privati. Gli stessi progetti integrati devono, in questa stessa logica, innestarsi in un più ampio processo di diversificazione e rilancio degli strumenti di governo e di sviluppo urbano nelle città beneficiarie. In particolare, la strategia dell'Asse deve favorire la diffusione nelle città del Mezzogiorno di nuove pratiche di governance e pianificazione, quali ad esempio i piani strategici pluriennali per le città e/o per le aree metropolitane già sperimentati con successo in altre realtà nazionali. Questi strumenti contribuiscono a migliorare la futura programmazione di fondi comunitari e nazionali (in particolare, il Fondo per le aree sottoutilizzate), a rafforzare le strategie di marketing urbano, e a indurre nuove forme di cooperazione tra soggetti pubblici, mondo produttivo e società civile, impegnati in un rapporto paritario per la costruzione di una visione comune e condivisa per il futuro di città e aree metropolitane.

Con riguardo specifico agli interventi volti al miglioramento del capitale sociale nelle città, risulta opportuno prioritariamente provvedere al rafforzamento e alla visibilità dei collegamenti di tali interventi con le iniziative previste, in particolare, dai Policy Field B (Promozione di pari opportunità per tutti) e Policy Field E (Accesso e partecipazione delle donne al mercato del lavoro) dell'Asse III. Appare altresì opportuno che in tutti gli ambiti di intervento correlati all'Asse V si realizzino appropriate forme di concertazione tra gli Assessorati competenti.

3.3 Gli obiettivi della policy urbana a cura di Clara Pusceddu

Lo schema che segue sintetizza le tre misure principali proposte nel POR Sardegna e nel suo Complemento di Programmazione, strumento di attuazione dello stesso programma operativo⁶⁶.

Fig.5: Le misure del P.O.R. Sardegna



Misura 5.1 Politiche per le Aree Urbane - Fondo FESR

Obiettivi specifici

V.1 – Migliorare l'articolazione del ruolo e delle funzioni delle città nel proprio contesto territoriale

OS V.1.1 Rafforzare le potenzialità dei centri urbani, in relazione alle loro dimensioni metropolitane o di centro medio-piccolo, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio, avendo presenti le caratteristiche e le potenzialità specifiche di ciascuna città nel proprio contesto regionale e promuovendo esperienze più avanzate di governance e

66 IL Complemento di Programmazione (CdP) è approvato dal Comitato di Sorveglianza nella seduta del 21 dicembre 2004 e notificato alla Commissione Europea il 2 marzo 2005. Il CdP descrive per ciascun Asse prioritario le misure, le procedure di attuazione, le categorie dei beneficiari finali delle misure, la ripartizione dei fondi per misura e per anno, la normativa di riferimento, i ruoli e i compiti dei soggetti coinvolti nelle diverse attività di gestione e controllo.

pianificazione.

V.2 – Miglioramento della qualità urbana

OS V.2.1 Aumentare la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, sia per l'accrescimento della competitività dei servizi urbani sia per il rafforzamento della coesione sociale. Migliorare il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani, riducendo la congestione, l'inquinamento acustico e l'inquinamento atmosferico. Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse con particolare attenzione ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità.

OS V.2.2 Riquilibrare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori.

V.3 – Rafforzamento del capitale sociale

OS V.3.1 Rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale e ambientale, anche attraverso la qualificazione della Pubblica Amministrazione.

Le azioni

Azione	Oggetto
Azione 5.1a	Politiche per le aree urbane maggiori
Azione 5.1b	Politiche per le aree urbane di media dimensione
Azione 5.1c	Rafforzamento dei centri minori
Azione 5.1d	Rafforzamento del capitale sociale
Azione 5.1e	Nuovi strumenti di governance

Azione 5.1a Politiche per le aree urbane maggiori

L'azione è finalizzata a promuovere e sostenere interventi nei poli urbani principali per riorganizzare, potenziare e specializzare gli assetti urbani per lo sviluppo di funzioni e attività innovative, funzioni terziarie di rango elevato e funzioni di servizio a elevato contenuto informativo (direzionali, culturali, espositivo-fieristiche, congressuali ecc.). Come poli urbani principali, sulla base del parametro minimo di 100.000 abitanti, sono identificate l'area di Cagliari e il suo immediato hinterland, e l'area di Sassari, Porto Torres, Alghero, Stintino, Sorso, Sennori e Castelsardo.

La strategia si caratterizza per il rafforzamento dei servizi di eccellenza in ambito urbano, attraverso interventi coordinati volti a localizzare le funzioni innovative, e per iniziative di recupero dei quartieri degradati con primaria attenzione ai centri storici, anche mediante il potenziamento dei servizi sociali alla persona, alla comunità, alle imprese, con la capacità di incidere in maniera sostanziale e unitaria sull'assetto urbano.

L'azione 5.1a comprende operazioni complesse e strategiche di riorganizzazione urbana e di rilocalizzazione integrata delle attività terziarie e direzionali ad elevato impatto

sull'assetto urbano con interventi che avranno ricadute nel settore infrastrutturale, terziario, commerciale e dei servizi. Gli interventi devono raccordarsi e perseguire effetti sinergici con le altre iniziative presenti nel campo delle politiche urbane e con altri strumenti di programmazione (Programmi di Recupero Urbano, Programmi Integrati, Programmi di Riqualificazione Urbana, PIC Urban, Contratti di quartiere, PRUSST, nonché progetti di qualità della riserva aree urbane del FAS) già in essere nel contesto urbano di riferimento. In tal senso è decisivo il partenariato pubblico/privato attuato secondo forme di partnership o semplicemente con accordi di programma.

Azione 5.1b Politiche per le aree urbane di media dimensione

All'interno dell'Azione 5.1b sono ricomprese, in prima istanza, le città di valenza distrettuale, in particolare le città di Oristano e Nuoro, i comuni di Olbia, Tempio, Iglesias, Carbonia, Guspini.

L'azione è finalizzata a promuovere e sostenere investimenti nei centri di media dimensione, anche tramite politiche di riqualificazione urbana, che incrementino la dotazione delle infrastrutture di servizio per le imprese e per le famiglie dell'area vasta di gravitazione del polo urbano. Gli interventi, attuati con i Programmi integrati di iniziativa comunale, dovranno tendere al recupero e riqualificazione degli spazi e delle infrastrutture, dei servizi pubblici e delle funzioni urbane a sostegno del territorio diffuso, di potenziamento dei servizi a valenza strategica, soprattutto quelli a diretto supporto di distretti produttivi e sistemi locali facenti riferimento al centro stesso, e di adeguamento dei servizi di quartiere in grado di incentivare il dinamismo dei sistemi produttivi locali.

L'azione comprende pertanto interventi di completamento e miglioramento della maglia delle infrastrutture urbane, soprattutto secondarie (strutture per la cultura, per lo sport, lo spettacolo ed il tempo libero, per i servizi sociali e socio-sanitari pubblici o privati a valenza sovracomunale) nelle città intermedie con la possibilità che tali servizi, nel medio periodo, siano collegati in rete coerentemente con un'ipotesi di organizzazione sistemica dei servizi alle famiglie ed alle imprese.

Azione 5.1c Rafforzamento dei centri minori

L'azione ha lo scopo di realizzare la messa in rete delle diverse attrezzature di servizio presenti nei piccoli centri del territorio che, pur non avendo le caratteristiche di cui sopra, svolgono nondimeno un ruolo importante di presidio del territorio o di riferimento per aggregazioni produttive, al fine di renderli assimilabili a centri urbani intermedi.

Con questa finalità gli interventi sono rivolti a promuovere servizi di rete nella prospettiva di migliorare la qualità della vita nonché la coesione e l'identità del bacino territoriale facente riferimento al centro, offrire un'immagine omogenea di ognuno dei sistemi, fare marketing a scopi turistici e promozionali per aumentare l'attrattività nei confronti degli investitori nei settori produttivi, realizzare pacchetti integrati di offerta nei servizi.

L'azione comprende la predisposizione di progetti pilota, per reti di piccoli centri urbani, una per provincia, basati su azioni per lo sviluppo quali:

reti organizzative di cooperazione intercomunale tra centri urbani minori per l'integrazione dei servizi scolastici, culturali e sociali;

reti organizzative di cooperazione intercomunale tra centri urbani minori per la realizzazione di interventi innovativi nei settori della tutela e valorizzazione ambientale e nell'ottimizzazione dell'offerta di spazi e servizi per la attività produttive;

reti organizzative di cooperazione intercomunale tra centri urbani minori per la riqualificazione ed il recupero del tessuto insediativo dei centri minori (in particolare dei centri storici).

Azione 5.1d Rafforzamento del capitale sociale

Nella seconda fase di attuazione del Programma (la validità dell'azione decorre dal 26/06/2004) è previsto il finanziamento di:

azioni materiali e immateriali nei campi dei servizi sociali e dell'ambiente con caratteristiche di progetti pilota volti alla sperimentazione di nuovi metodi di gestione e di nuovi sistemi di erogazione dei servizi;

azioni per agevolare l'accessibilità ai servizi pubblici e privati e ai luoghi della vita sociale, anche mediante l'utilizzo di nuove tecnologie, con particolare riguardo ai diritti dei bambini e degli adolescenti, tenendo in debita considerazione le esigenze specifiche delle persone diversamente abili o a rischio di esclusione sociale;

azioni per armonizzare gli orari dei servizi pubblici e privati con quelli di vita e lavoro delle famiglie, favorendo politiche attive di conciliazione dei tempi.

Azione 5.1.e Nuovi strumenti di governance

Nella seconda fase di attuazione (dal 2004 in poi) è prevista la promozione di nuove pratiche di governance e pianificazione dello sviluppo urbano nelle città di Cagliari, Sassari, Nuoro, Oristano e Olbia, e la redazione di "Piani strategici" nei centri urbani maggiori dell'isola.

Diventa fondamentale per tale azione l'elaborazione da parte della Regione di dettagliate analisi o studi sui temi delle città e delle reti di città con il fondamentale apporto dell'osservatorio delle Trasformazioni urbane. Infatti tali analisi, elaborate per le diverse tipologie di centri urbani, costituiscono il quadro di riferimento per gli interventi da realizzare sul territorio, e rappresentano nel contempo, il presupposto per la predisposizione e la gestione più efficace di strategie e programmi di investimento finanziati con risorse comunitarie e nazionali in questo settore.

La crescita tecnico-istituzionale dell'amministrazione regionale conseguente all'attivazione dell'Osservatorio deve accompagnarsi alla formazione delle strutture degli enti locali che occorre preparare adeguatamente per gestire i processi di trasformazione urbana che i nuovi modelli di governance implicano.

Aree territoriali di riferimento e aree prioritarie

L'intero territorio regionale, sulla base della ripartizione individuata nelle singole azioni come descritta nella Tabella che segue.

<p>Azione 5.1.a</p>	<p>Area di Cagliari e il suo immediato hinterland. comuni di Quartu S.E., Selargius, Quartucciu, Monserrato, Settimo, Sinnai, Maracalagonis, Sestu, Elmas, Assemini, Decimomannu, Capoterra, Sarroch, Villa San Pietro e Pula.</p> <p>Area di Sassari con i comuni di Sassari, Porto Torres, Alghero, Stintino, Sorso, Sennori e Castelsardo.</p>
----------------------------	---

Azione 5.1.b	Le città di valenza distrettuale, in particolare le città di Oristano e Nuoro, quali comuni capoluoghi di provincia, i futuri capoluoghi di provincia a seguito della conclusione dell'iter di definizione delle nuove province, i comuni di Olbia, Tempio, Iglesias, Carbonia, Guspini.
Azione 5.1.c	a) Reti territoriali di piccoli centri urbani contigui, costituenti un sistema locale di almeno 5 Comuni o di almeno 3 Comuni con una popolazione di almeno 10.000 abitanti, che intendono diventare un riferimento comune a livello di area territoriale; b) Reti tematiche di piccoli centri urbani in associazione, costituite da comuni anche non contigui, che hanno in comune l'obiettivo condiviso di sviluppo in tema di ricettività diffusa e che intendono perseguirlo in forma associata.
Azioni 5.1.d e 5.1.e	Le aree vaste di Cagliari e Sassari così come definite dall'azione 5.1.a, nonché le città di Nuoro, Oristano ed Olbia.

Soggetti destinatari della misura: Regione Sardegna; Comuni; Popolazioni e imprese delle diverse aree territoriali identificate per le singole azioni.

Beneficiari finali: Regione Sardegna; Enti Locali; Associazioni di Comuni.

Amministrazioni responsabili: Regione Autonoma della Sardegna - Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica - Direzione Generale della Pianificazione Urbanistica Territoriale e della Vigilanza Edilizia - Servizio Aree Urbane e Centri Storici.

Responsabile della misura: Direttore del Servizio Aree Urbane e Centri Storici dell'Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica.

Procedure amministrative, tecniche e finanziarie per la realizzazione delle singole azioni e modalità di selezione delle operazioni: Le Azioni della Misura sono tutte a "Regia regionale". Per le operazioni riferite alle programmazioni già decretate per le Azioni 5.1.a Politiche per le aree urbane maggiori, 5.1.b Politiche nelle aree urbane di media dimensione, 5.1.c Rafforzamento dei centri minori, il cofinanziamento dei Beneficiari Finali diverso dall'Amministrazione Regionale deve essere obbligatoriamente pari ad un minimo del 10% del costo totale di realizzazione dell'operazione. Per le nuove operazioni delle azioni 5.1.a- 5.1.b- 5.1.c- 5.1.d da identificare nel periodo di programmazione 2003-2006 si procederà alla selezione di "progetti di qualità".

Piano Finanziario della misura

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
21.246.087	21.769.887	22.307.624	28.896.573	79.478.223	72.839.168	72.530.438	319.068.000

Tassi di partecipazione (%) al finanziamento della misura

Fondo strutturale: 50% FESR

Fondi nazionali, regionali e locali: 50%

I soggetti pubblici Beneficiari finali delle operazioni possono partecipare al cofinanziamento dei costi ammissibili, a parziale o totale copertura della quota di contributo regionale. Tale cofinanziamento non compare nel Piano finanziario in quanto non stimabile a priori.

Misura 5.2 La qualità della vita nelle città: miglioramento nell'offerta di servizi sociali, assistenziali – Fondo FSE

Obiettivi specifici

Rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale e ambientale anche attraverso la qualificazione della pubblica amministrazione.

Descrizione e finalità della misura

La misura è finalizzata a rendere più vivibili quartieri e città incrementando la dotazione di infrastrutture per i servizi alla persona e alla comunità intervenendo, in via prioritaria nei centri urbani dove maggiore è il disagio sociale (alti tassi di povertà, di disoccupazione, di criminalità) e la carenza di strutture e servizi, anche nell'ottica di promuovere per donne e uomini una migliore conciliazione tra vita familiare e lavoro.

Gli obiettivi operativi della misura sono i seguenti:

- sviluppare e/o creare infrastrutture e spazi a sostegno dei servizi alla persona e alla comunità;
- rendere possibili avanzate forme di assistenza per migliorare la qualità della vita, soprattutto nei confronti delle persone con disabilità e/o con sofferenza mentale;
- attivare, in un'ottica di pari opportunità, processi di inclusione sociale e lavorativa delle persone a rischio di esclusione, attraverso il sostegno ad imprese direttamente gestite da donne e/o interventi volti ad incrementare l'occupazione, in particolare femminile;
- promuovere la progettazione e la realizzazione dei Piani Locali Unitari dei Servizi alla Persona (PLUS) per l'implementazione di politiche innovative ai fini dell'organizzazione e della qualificazione dei servizi alla persona;
- sostenere la creazione di nuove iniziative imprenditoriali no-profit, anche in forma di cooperative (in particolare di tipo b), e/o il potenziamento di quelle già esistenti.

Le azioni

Azione	Oggetto
Azione 5.2a	Ristrutturazione, adeguamento, completamento di infrastrutture e attrezzature a sostegno dei servizi alla persona e alla comunità.
Azione 5.2b	Azioni innovative per l'integrazione sociale dei soggetti più a rischio di esclusione.
Azione 5.2c	Imprenditorialità nel sociale.

Azione 5.2a Ristrutturazione, adeguamento, completamento di infrastrutture e attrezzature a sostegno dei servizi alla persona e alla comunità

La misura prevede la ristrutturazione, l'adeguamento, il completamento e la creazione di strutture pubbliche o private dismesse, sottoutilizzate o non utilizzate, per migliorare i servizi alla persona e alla comunità, al fine di favorire l'abitare, l'integrazione e la partecipazione sociale delle persone che vivono condizioni di maggiore difficoltà (persone con disabilità e/o sofferenza mentale, anziani etc.) e soprattutto per prevenirne l'esclusione sociale.

L'attuazione dell'azione comprende la realizzazione delle seguenti tipologie di operazioni:

- strutture residenziali e/o semiresidenziali destinate ad ospitare minori che vivono una situazione di disagio e di svantaggio, adulti ed anziani parzialmente o non autosufficienti e persone con disabilità e/o con sofferenza mentale. Tali centri hanno la finalità di favorire la conquista dell'autonomia, la valorizzazione delle capacità e delle risorse personali e di integrare il ruolo di cura delle famiglie;
- ristrutturazione, adeguamento, completamento e acquisizione di strutture dismesse sottoutilizzate o non utilizzate destinate all'attivazione di centri di aggregazione sociale, al fine di offrire a minori, adolescenti e anziani occasioni di socializzazione nel contesto sociale di appartenenza;
- strutture di integrazione sociale e/o lavorativa per soggetti svantaggiati;
- centri di pronto intervento a carattere residenziale rivolti a vittime della violenza e a soggetti deboli che vivono una situazione transitoria di particolare difficoltà;
- strutture per favorire l'uscita dai circuiti della prostituzione e dello sfruttamento;
- centri destinati ad aumentare l'offerta di spazi di autogestione per i giovani e altre fasce di popolazione, al fine di favorire la partecipazione alla vita della comunità e la ricerca della loro identità.
- centri ricreativi e di socializzazione per la prima infanzia, compresi i micronidi che, oltre ad essere un valido supporto organizzativo ed educativo alle famiglie, in quanto pensati con orari ed impostazione flessibili in tutto l'arco della settimana, sono luoghi di crescita per i bambini 0-3 anni e opportunità offerte ai genitori per aiutarli a vivere meglio il loro ruolo.
- sperimentazione di progetti pilota nel campo dei servizi sociali finanziati con l'Azione 5.1.d Rafforzamento del capitale sociale.
- progettazione e sviluppo di servizi innovativi ed avanzati, anche attraverso l'uso di adeguate tecnologie e/o elementi di domotica, per l'attività di vita quotidiana in casa, finalizzati a favorire l'autonomia e la sicurezza di utenti con esigenze specifiche.

Azione 5.2b Azioni innovative per l'integrazione sociale dei soggetti più a rischio di esclusione

L'Azione prevede la sperimentazione di modelli e strumenti innovativi per sostenere l'integrazione sociale dei soggetti più a rischio di esclusione. In particolare, si intende promuovere la realizzazione di interventi integrati o tematici in ambiti territoriali ben definiti, o per categorie specifiche di persone, che si caratterizzano per la capacità di mobilitare il capitale sociale locale, al fine di sostenere ed accompagnare i processi di integrazione sociale delle fasce deboli della popolazione.

L’Azione prevede il finanziamento delle seguenti tipologie di operazioni:

- elaborazione, consulenza, affiancamento e supervisione nella stesura del Piano Locale Unitario per i Servizi alla Persona (PLUS);
- realizzazione di progetti integrati a livello locale, volti a rafforzare la coesione sociale e l’identità dei territori.

L’obiettivo è quello di promuovere la realizzazione di un numero definito di “Patti Territoriali per il Sociale”, ovvero di iniziative promosse dagli attori locali, pubblici e privati, per l’implementazione di politiche innovative nel campo dell’organizzazione e della qualificazione dei servizi sociali, dell’inclusione sociale e lavorativa delle fasce a rischio di esclusione;

realizzazione di progetti settoriali su temi specifici, al fine di favorire meccanismi innovativi nella gestione e nella promozione di servizi di tutela e/o integrazione per determinate categorie di beneficiari (immigrati, persone con disabilità e/o con sofferenza mentale, famiglie in condizioni di povertà, ex detenuti e loro famiglie, etc);

Azioni di informazione e sensibilizzazione finalizzate a valorizzare le migliori esperienze e le buone prassi nei servizi sociali e socio-sanitari, che contribuiscano ad una politica di sviluppo e di miglioramento del welfare locale.

Azione 5.2c Rafforzamento dell’imprenditorialità nel sociale

L’Azione promuove la creazione di nuove iniziative imprenditoriali NO-PROFIT, in particolare di cooperazione e/o il potenziamento di quelle già esistenti sul territorio, finalizzate a sostenere l’insieme dei servizi alla persona e alla comunità. Il sostegno e il potenziamento delle imprese sociali è favorito anche attraverso incentivi concessi nei limiti del “de minimis”.

Per gli interventi previsti, al fine di sensibilizzare l’opinione pubblica, possono essere attivate azioni di informazione e di sensibilizzazione sulle azioni per l’inclusione sociale nell’intero territorio regionale.

Aree territoriali di riferimento e aree prioritarie

<p>Azione 5.2.a Azione 5.2.c</p>	<p>Area di Cagliari e il suo immediato hinterland con i comuni di Quartu S.E., Selargius, Quartucciu, Monserrato, Settimo, Sinnai, Maracalagonis, Sestu, Elmas, Assemini, Decimomannu, Capoterra, Sarroch, Villa San Pietro e Pula. Area di Sassari con i comuni di Sassari, Porto Torres, Alghero, Stintino, Sorso, Sennori e Castelsardo;</p> <p>Tutti i Comuni capoluoghi di provincia, i Comuni di Olbia, Tempio, Iglesias, Carbonia, Guspini, le Città sedi di distretto sanitario. Reti di piccoli centri urbani contigui in associazione tra di loro, costituenti un sistema locale di almeno 5 Comuni o di almeno 3 Comuni con una popolazione di almeno 15.000 abitanti e che intendono raggiungere l’obiettivo di costituire un riferimento comune a livello di area territoriale.</p>
<p>Azione 5.2.b</p>	<p>Le aree di intervento devono comprendere il territorio di almeno cinque comuni, possibilmente limitrofi, nell’ambito territoriale del medesimo Distretto sanitario.</p>

Soggetti destinatari della misura

Persone che vivono condizioni di particolare difficoltà: persone e famiglie che vivono condizioni di povertà; anziani; persone con disabilità e/o sofferenza mentale; persone con dipendenza da sostanze d'abuso; detenuti, ex detenuti e le loro famiglie, altri soggetti a rischio di esclusione.

Beneficiari finali

Regione Autonoma della Sardegna; Comuni e Province; Ipab; Enti e Organismi iscritti nel Registro Regionale, ai sensi dell'art. 42 della LR n. 4 del 1988 alla data di entrata in vigore della L.R. 23/2005; ONLUS di cui al D. Lgs. 460/97; Cooperative sociali costituite ai sensi della Legge 381/1991; Organismi di volontariato iscritti nel registro regionale del volontariato ai sensi dell'art. 5 LR n. 39 del 1993.; Associazioni di promozione sociale ai sensi della legge 383/2000.

Amministrazioni responsabili: Regione Autonoma della Sardegna - Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale.

Responsabile della misura: Direttore del Servizio Programmazione Sociale e dei supporti alla Direzione Generale dell'Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza Sociale.

Procedure amministrative, tecniche e finanziarie per la realizzazione delle singole azioni e modalità di selezione delle operazioni

Gli interventi sono sia a "Titolarità Regionale" che a "Regia Regionale" e si attuano tramite gare di evidenza pubblica. L'atto programmatico dell'Assessorato stabilisce: le riserve finanziarie disponibili per tipi di intervento e le relative localizzazioni territoriali; i tempi di realizzazione, tenuto conto delle vigenti procedure amministrative in materia di appalti, sino al collaudo dell'opera o alla completa realizzazione del servizio. All'atto programmatico segue l'emanazione di avviso pubblico o bando contenente i criteri di ammissibilità e di selezione degli interventi.

Intensità di aiuto e spese ammissibili: Saranno erogati aiuti nel rispetto delle condizioni previste dal Reg. CE 69/2001 e dal Reg. CE 70/2001, come modificato dal Reg. CE 364/2004 (art. 11, LR 7/2005). Le spese ammissibili sono quelle previste dal Reg. CE 448/04 e dalla normativa nazionale e regionale.

Piano Finanziario, previsioni e obiettivi di spesa

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totale
3.749.913	3.842.113	3.936.376	5.099.427	4.294.789	3.936.032	3.919.350	28.778.000

Tassi di partecipazione (%) al finanziamento della misura

Fondo strutturale: 50% FSE

Fondi nazionali, regionali e locali: 50%

I soggetti pubblici Beneficiari finali delle operazioni possono partecipare al

cofinanziamento dei costi ammissibili, a parziale o totale copertura della quota di contributo regionale.

Misura 5.3 - Formazione per le misure dell'Asse - Fondo strutturale interessato: FSE

Obiettivi specifici

Rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale, anche attraverso la qualificazione della Pubblica amministrazione.

Contenuto tecnico

creazione, in ambito regionale, di una qualificata e adeguata rete di operatori esperti di tecniche e metodologie della formazione in ambito socio-sanitario, che sia valido supporto e punto di riferimento costante per tutto il comparto;

favorire, da parte degli operatori socio-sanitari, l'acquisizione e/o il miglioramento di competenze ed abilità che consentano loro, nei diversi settori di intervento, di rispondere ai bisogni dell'utenza in maniera efficace e globale adeguando al contesto organizzativo nuovo ed integrato, le modalità di interazione e comunicazione all'interno delle varie équipes socio-assistenziali e nei confronti dell'utenza.

La misura riguarda l'attività di formazione continua e di aggiornamento degli operatori del Servizio Sanitario Regionale, dei Servizi sociali dei Comuni, di Cooperative, Associazioni, Imprese sociali e Volontariato (quelli per i quali si prevede l'inserimento nell'ambito di progetti regionali di miglioramento dell'assistenza socio-sanitaria) finalizzata all'attivazione e sviluppo dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati.

Essa interviene, quindi, per lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze professionali rispetto alle innovazioni gestionali ed organizzative delle strutture e dei servizi ed alla necessità di adeguare le prestazioni:

- ai progressi della ricerca scientifica e tecnologica;
- al mutare del contesto giuridico e normativo;
- alla ridefinizione dei ruoli professionali e di responsabilità nel sistema;
- all'evoluzione della domanda di salute dei cittadini.

La misura prevede principalmente interventi di:

- formazione dei formatori che verrà realizzata in stretto collegamento con la misura 3.5;
- formazione continua e aggiornamento nel settore dell'assistenza domiciliare per anziani e disabili;
- formazione continua e aggiornamento nel settore materno - infantile;
- formazione continua e aggiornamento nel settore dell'assistenza educativa territoriale;
- formazione continua e aggiornamento nel settore della tutela della salute mentale;
- formazione continua e aggiornamento nel settore delle tossicodipendenze;
- formazione continua e aggiornamento nel settore della riabilitazione;
- formazione tecnica e aggiornamento per l'uso di nuove attrezzature e tecnologie.

Gli interventi formativi, in relazione alla particolarità e rilevanza dei settori considerati sono realizzati ricorrendo ad enti, società ed agenzie in possesso di adeguate capacità formative nel settore dell'assistenza socio - sanitaria, certificate in ambito nazionale e selezionate mediante bandi pubblici emanati nel rispetto delle direttive comunitarie.

Beneficiari finali: Regione Sardegna, Enti Pubblici, organismi di volontariato.

Regimi d'aiuto: nessun aiuto di Stato ai sensi dell'art. 87.1 del Trattato CE sarà accordato in base a questa misura.

I fondi FAS per le aree sottosviluppate per il periodo di programmazione 2000-2006

Gli obiettivi della misura 5.1 del POR sono sinergici e totalmente coerenti con le finalità di cui alla riserva "aree urbane" dei fondi FAS del CIPE che tendono:

alla accelerazione della spesa per investimenti da realizzarsi attraverso la valorizzazione della progettazione comunale più avanzata e un'efficiente calendarizzazione delle erogazioni finanziarie per i singoli interventi;

al sostegno prioritario a interventi di maggiore qualità in termini di rilevanza strategica, valore aggiunto e innovazione da realizzarsi attraverso l'utilizzo degli strumenti di programmazione integrata anche di tipo settoriale, già disponibili a livello comunale e/o intercomunale nonché alla valorizzazione del processo di concertazione tra i diversi livelli di governo e della capacità propositiva delle città e delle istituzioni comunali e del partenariato economico - sociale.

Precisamente la Delibera CIPE n. 20/2004, al punto 1.1, prevede una riserva di 207 milioni di euro (Riserva aree urbane - R.A.U.) destinata al finanziamento di interventi nelle città e nelle aree metropolitane del Mezzogiorno, in attuazione del Programma di accelerazione previsto dalla L.F. 2004, art. 4, comma 130.

L'utilizzo di tali risorse, suddivise tra le Regioni sulla base delle consolidate percentuali di riparto adottate dal CIPE⁶⁷ è subordinato alla stipula di specifici Accordi di programma quadro (APQ) il vero e proprio strumento di programmazione operativa e di attuazione delle Intese Stato-Regioni⁶⁸.

67 Vedi allegato alla delibera CIPE n. 20/2004.

68 Esso definisce:

- gli interventi da realizzare, specificandone i tempi e le modalità di attuazione;
 - i soggetti responsabili dell'attuazione dei singoli interventi;
 - la copertura finanziaria degli interventi, distinguendo tra le diverse fonti di finanziamento;
 - le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati;
 - gli impegni di ciascun soggetto firmatario e gli eventuali poteri sostitutivi in caso di inerzie, ritardi o inadempienze;
 - i procedimenti di conciliazione o definizione dei conflitti tra i soggetti partecipanti all'Accordo.
- L'APQ è sottoscritto dalla Regione, dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché dalla o dalle Amministrazioni centrali competenti a seconda della natura e del settore di intervento previsti.
- Fa parte integrante di ogni Accordo l'Allegato tecnico, che descrive gli obiettivi e le finalità degli interventi e dà ragione della coerenza delle scelte con i principali strumenti di programmazione in atto sul territorio. Gli interventi inseriti nell'APQ possono essere finanziati con diverse risorse ordinarie, aggiuntive nazionali per le aree sotto-utilizzate, comunitarie e private. Le prime - di fonte statale, regionale o locale - sono particolarmente rilevanti per gli Accordi sottoscritti nel Centro Nord dove affluisce solo il 15 per cento

La Regione Sardegna, in data 30/03/2005, ha stipulato con lo Stato Italiano l'Accordo di Programma Quadro "Accelerazione della spesa nelle aree urbane" in attuazione della delibera CIPE 20/2004 per un ammontare di Euro 24.840.000,00.

L'Accordo è finalizzato alla programmazione ed all'attuazione di iniziative per l'accrescimento della dotazione strutturale e infrastrutturale dei comuni capoluogo e delle reti di città piccole e medie, considerate in quanto componenti importanti della progettazione integrata.

L'accordo inoltre recepisce gli obiettivi individuati dal tavolo interistituzionale per la Riserva aree urbane del FAS così identificati:

accelerazione della spesa per investimenti da realizzarsi attraverso la valorizzazione della progettazione comunale più avanzata e un'efficiente calendarizzazione delle erogazioni finanziarie per i singoli interventi;

sostegno prioritario a interventi di maggiore qualità in termini di rilevanza strategica, valore aggiunto e innovazione da realizzarsi attraverso l'utilizzo degli strumenti della programmazione integrata anche di tipo settoriale, già disponibili a livello comunale e/o intercomunale;

valorizzazione del processo di concertazione tra i diversi livelli di governo e della capacità propositiva delle città e delle istituzioni comunali e del partenariato economico e sociale.

Di seguito, nel paragrafo dedicato ai bandi, saranno precisati gli interventi finanziati tramite i fondi FAS e quindi contenuti dell'Accordo di Programma Quadro.

E' utile richiamare fin da subito che, in termini generali, i Sistemi Urbani sono "le città, i paesi e le piccole comunità assieme ai loro ecosistemi". Altra definizione riconosciuta riguarda il "sistema di infrastrutture e sistemi che danno vita a una organizzazione sociale grazie alla loro capacità di supportare l'integrazione di tutti gli aspetti interdipendenti (aspetti abitativi, insediativi, produttivi, commerciali, relazionali ecc.) delle attività umane".

La prima definizione dei sistemi urbani in Sardegna la ritroviamo in un documento del maggio 1999 "Schema di indirizzo delle politiche territoriali e ambientali" allegato al "Documento di programmazione economica e finanziaria 2000-2002". In questo documento si prendeva atto che il sistema urbano sardo, nel suo complesso, costituiva "[...] una città rurale a debole attrattività e con un'insufficiente competitività con i sistemi urbani di livello europeo" e si classificavano i sistemi urbani secondo la seguente

delle risorse aggiuntive per lo sviluppo. Le seconde sono stabilite ogni anno dalla Legge Finanziaria e assegnate dal CIPE al fine di perseguire l'obiettivo del riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese sancito dal V° comma dell'articolo 119 della Costituzione. Le risorse comunitarie del QCS e dei Programmi operativi 2000-2006 per il Sud nonché dei Documenti unici di programmazione 2000-2006 per le regioni del centro Nord. Infine le risorse private, in particolare nei settori dove gli interventi realizzati creano infrastrutture che generano tariffe o comunque entrate nette consistenti. Gli interventi previsti sono dettagliatamente descritti in apposite schede che devono essere compilate e trasmesse al Ministero dell'Economia, anche su supporto informatico, secondo modalità e tempistiche definite dal CIPE con proprie delibere. Il soggetto responsabile dell'Accordo provvede semestralmente a trasmettere al Comitato Paritetico dell'Intesa una relazione di monitoraggio nella quale descrive lo stato di attuazione dell'accordo e degli interventi, segnala le eventuali criticità di natura tecnica o finanziaria, provvede a modificare le schede in caso di scostamenti e a proporre soluzioni in caso sopravvengano elementi di ostacolo alla realizzazione degli interventi.

tripartizione:

- un sistema urbano-metropolitano basato su una triplice polarità (Cagliari-Sassari-Olbia) fortemente squilibrata;
- una rete di centri intermedi poco differenziata e disomogenea, che lascia ampie porzioni di territorio regionale scoperte di attrezzature urbane di base;
- un tessuto di centri minori, per lo più interni, che stenta a trovare le ragioni di uno sviluppo basato sul riconoscimento e la messa in valore dell'identità culturale e dell'ambiente geografico e storico.

L'analisi e le conclusioni a cui arriva lo "Schema" del 1999, vengono integralmente riportate nel POR Sardegna 2000-2006 in cui si afferma che "l'insufficiente massa critica del suo sistema urbano è uno dei fattori che contribuiscono a rendere la Sardegna periferica rispetto ai grandi corridoi europei".

La strategia di intervento prospettata dal POR Sardegna 2000-2006 tiene conto della tripartizione dei sistemi urbani e identifica tre azioni nell' "Asse V – città":

- Azione 5.1.a - Politiche per le aree urbane maggiori;
- Azione 5.1.b – Politiche nelle aree urbane di media dimensione;
- Azione 5.1.c – Rafforzamento dei centri minori.

Dovendo identificare esattamente gli ambiti di intervento per l'obbligo, derivante dai regolamenti dei fondi europei, di certa indicazione del beneficiario finale degli interventi, il Complemento di Programmazione del P.O.R. individua precisamente per ciascuna azione i comuni di riferimento e precisamente:

- per l'Azione 5.1.a le aree urbane di Cagliari (Cagliari, Assemini, Elmas, Monserrato, Quartu S. Elena, Quartucciu, Selargius, Pula, Villa S. Pietro, Sarroch, Capoterra, Decimomannu, Sestu, Settimo S. Pietro, Sinnai, Maracalagonis) e Sassari (Sassari, Porto Torres, Alghero, Stintino, Sorso, Sennori, Castelsardo);
- per l'Azione 5.1.b le città di Olbia, Nuoro, Oristano, Lanusei, Tortoli, Carbonia, Iglesias, Sanluri, Villacidro, Tempio e Guspini;
- per l'Azione 5.1.c reti territoriali di piccoli comuni, in associazione tra di loro con una popolazione di almeno 10.000 abitanti.

La configurazione dei Sistemi Urbani in Sardegna

Il recente ridisegno delle circoscrizioni provinciali nella forma delle otto provincie sarde ha come presupposto una forte corrispondenza con la concreta configurazione dei sistemi urbani. Naturalmente questa configurazione si trascina con sé una sostanziale differenza:

- le vecchie "province" nascevano attorno a poli urbani che avevano, rispetto al loro territorio una incontestabile preminenza, peraltro sicuramente rafforzata dalla lunga vicenda amministrativa che li ha visti capoluoghi. Di conseguenza Cagliari e Sassari, ma anche Nuoro e Oristano, esprimono una gerarchia più o meno complessa, ma comunque riconducibile al polo storico di riferimento;
- le nuove nascono, al contrario, tutte con un'articolazione più o meno forte equilibrata o sbilanciata tra almeno due entità urbane di riferimento: così è per l'area Carbonia-Iglesias e, per motivi in parte analoghi ed in parte differenti, per Lanusei-Tortoli; meno bilanciato appare certamente il bipolarismo Olbia-Tempio,

mentre, al contrario, il Medio Campidano appare caratterizzato da una pluralità di riferimenti, tra cui Villacidro, Guspini, S. Gavino e Sanluri.

Un metodo per svolgere un'analisi di contesto dei sistemi urbani

La ridotta differenziazione interna del sistema urbano regionale ci consente di descriverlo ancora in modo significativo attraverso variabili primarie quali il fattore demografico. Non è certo casuale la quasi puntuale corrispondenza tra le concentrazioni residue di crescita tendenziale delle popolazioni ed i sistemi urbani. Crescita o decremento sono, naturalmente, la risultante di spinte profondamente differenziate, la cui disaggregazione può esprimere di volta in volta il potenziale di attrazione esercitato da un centro.

Il livello di vitalità del sistema sociale ed economico complessivo delle aree urbane può ancora essere fotografato attraverso l'analisi della maggiore o minore offerta di lavoro, che in alcuni casi appare travalicare il bacino interno e rivolgersi ad un'area più o meno vasta, creando gravitazioni che, nel caso di Cagliari, possono raggiungere il 30% della forza lavoro regionale, in altri, più deboli, risulta invece caratterizzata da un deficit di posti di lavoro rispetto agli occupati residenti. Naturalmente, non si tratta solo di quantità di posti di lavoro, ma della struttura stessa del sistema produttivo locale. Alcuni indicatori consentono di misurare quanto di innovativo si riscontra (economia dei servizi e della conoscenza) mettendo a confronto le quote di addetti a queste attività di profilo urbano alto con l'incidenza dei settori tradizionali quali l'edilizia ed il commercio. Ma il potenziale di sviluppo interno delle stesse aree potrà ancora essere misurato rilevando la concentrazione e la rarefazione di forza lavoro dotata di elevata qualificazione (titolo di studio alto) e quindi di una presumibile maggiore disponibilità all'innovazione.

Infine l'efficienza di un sistema urbano potrà essere valutato in rapporto ai servizi che è capace di erogare. Valga per tutti il caso della presenza e della distribuzione delle strutture per l'istruzione superiore, rilevata non soltanto in termini quantitativi, ma anche in base all'accessibilità ed alla qualità del servizio offerto. L'accessibilità è, peraltro, in una regione a bassa densità, un valore in sé come antidoto all'isolamento e alla marginalizzazione e come garanzia di presidio, per cui le "isocrone" di percorrenza effettiva rispetto ai poli di servizio urbano sono una misura relativa ma efficace della loro efficienza territoriale.

Una prima sommaria analisi di contesto dei sistemi urbani

Per questa prima sommaria analisi non ci discosteremo dall'identificazione dei sistemi urbani fatta con il POR 2000-2006. Naturalmente prenderemo in considerazione solo le aree urbane maggiori ed i centri intermedi ed apporteremo qualche piccola correzione di identificazione territoriale rifacendoci ai Piani Strategici redatti dai comuni capoluogo e, in particolar modo, agli accordi di programma intercorsi, nell'occasione, tra i sindaci delle aree contermini al comune estensore del Piano Strategico, assumendo quindi un criterio meno "gravito centrico" di quello adottato dal POR 2000-2006 e più basato sull'unità di intenti programmatici.

Così riconfigurati nei territori delle aree urbane maggiori e dei centri intermedi, costituenti i sistemi urbani della Sardegna, al 2007 vive una popolazione di 1.040.435 abitanti pari al 62,46% della popolazione regionale.

Il Sistema Urbano di Cagliari

Il territorio del sistema urbano di Cagliari include la città di Cagliari e 15 Comuni circostanti: Assemini, Elmas, Monserrato, Quartu S. Elena, Quartucciu, Selargius, che costituiscono la cosiddetta "prima cintura", e Pula, Villa S. Pietro, Sarroch, Capoterra, Decimomannu, Sestu, Settimo S. Pietro, Sinnai, Maracalagonis, situati nella "seconda cintura".

La popolazione residente nei comuni del sistema urbano di Cagliari nel 2007 è di 417.306 abitanti, pari al 75,6% della popolazione della nuova provincia di Cagliari. Il sistema urbano di Cagliari, nel quindicennio 1991-2006, ha avuto una crescita della popolazione residente superiore sia a quella nazionale che a quella provinciale e regionale.

Questo sistema concentra processi demografici "maturi", con il comune di Cagliari che cede popolazione, ormai nella misura dell'1% all'anno, ai comuni di prima e seconda cintura alcuni dei quali (ad esempio Capoterra e Selargius) hanno ritmi di crescita che li collocano ai primi posti della graduatoria nazionale.

Sotto il profilo delle dinamiche socio-demografiche e dei sistemi locali del lavoro, è il sistema cagliaritano a rappresentare ancora il polo di livello metropolitano principale motore dei processi a scala regionale.

Una visione generale del contesto produttivo del sistema urbano pone in evidenza il ruolo di polo trainante della città di Cagliari rispetto alla sua area di riferimento, così come nei confronti della provincia e dell'economia regionale.

Considerando i dati censuari al 2001, emerge che Cagliari ospita una grossa fetta delle forze produttive dell'isola (il 20% degli addetti ed il 16% delle unità locali) che corrispondono circa alla metà della base produttiva della nuova provincia di Cagliari (il 53% degli addetti ed il 46% delle unità locali).

L'intera area del sistema urbano ospita circa un terzo delle forze produttive regionali e quattro quinti della base produttiva provinciale.

Il settore terziario costituisce il macro-settore più importante nell'economia dell'area vasta anche rispetto al resto della provincia e della regione.

All'interno dal macro-settore terziario, il terziario avanzato ricopre un ruolo fondamentale nello sviluppo del tessuto produttivo del sistema urbano di Cagliari, visto che il 40% delle imprese isolate occupate nel settore si trova nel suo territorio e impiega il 48% degli addetti del terziario avanzato regionale.

Se ci si riferisce alla sola provincia di Cagliari per ogni 10 aziende del terziario avanzato, più di 7 si trovano a Cagliari, quasi 2 nei restanti comuni del territorio del sistema urbano e solo 1 nel resto del territorio provinciale. Analogamente, per quanto riguarda gli addetti, a Cagliari si trova il 72,4% degli addetti della provincia, quota che sale a 93,6% se si sommano tutti gli addetti del sistema urbano.

Nel sistema urbano di Cagliari trova occupazione un terzo degli addetti del settore pubblico e si localizza poco più di un terzo degli enti e delle istituzioni pubbliche presenti in tutta l'isola.

Per quanto riguarda il livello di istruzione la percentuale dei laureati (9,8%) nel sistema urbano di Cagliari risulta superiore non solo alla media regionale (6,2%) e nazionale (7,5%), ma anche alle partizioni territoriali classiche dell'Italia peninsulare (Italia N.O. 7,6%, Italia N.E. 7,2%, Italia Centrale 9,0%, Italia Meridionale 6,8%, Italia Insulare 6,6%). Il comune di Cagliari con una percentuale di laureati del 15,7% si colloca al terzo posto dopo Milano (16,9%) e Bologna (16,6%) tra le città capoluoghi di Regione. Ad eccezione di Selargius (8,5%) tutti gli altri comuni dell'area vasta riportano valori inferiori alla media nazionale del 7,5%.

Per quanto riguarda l'accessibilità, il sistema urbano di Cagliari ospita gran parte delle più importanti infrastrutture per la mobilità dell'isola con un buon potenziale di accessibilità aerea e navale, ma ha un basso indice di accessibilità dal resto del territorio provinciale e regionale determinato dallo scarso sviluppo delle reti stradali e ferroviarie interne.

Il Sistema Urbano di Sassari

Il territorio del sistema urbano di Sassari include oltre il comune capoluogo anche i comuni di Alghero, Castelsardo, Porto Torres, Sennori, Sorso e Stintino.

La popolazione residente al 2007 era di 222.990 abitanti residenti, pari al 66% degli abitanti della nuova provincia. Il sistema urbano di Sassari, nel quindicennio 1991-2006, ha avuto una crescita della popolazione residente pari al 3,65%, superiore a quella provinciale e regionale ed in linea con quella nazionale. Tuttavia nel quinquennio 2001-2006 la crescita annua della popolazione si è più che dimezzata, passando dall'1,36% allo 0,52%.

I sette comuni del sistema urbano di Sassari rappresentano l'asse fondamentale del contesto produttivo ed economico dell'intera provincia. Il sistema urbano di Sassari concentra circa il 21% delle imprese sarde, e produce circa un terzo della ricchezza (in termini di valore aggiunto) dell'intera isola.

Le attività terziarie hanno registrato negli ultimi anni tassi di crescita annuali superiori alla media nazionale (2,6% rispetto a 1,9%), dovuti all'aumento del commercio, delle attività turistiche, ma soprattutto del terziario avanzato (+26,7% del totale imprenditoriale). L'aumento della ricchezza nel sistema urbano, dovuta all'espansione del terziario è stato mitigato dalla regressione negli altri macro-settori (secondario e primario), che nel periodo 1997-2007 hanno visto, seppure con valori diversi, un ridimensionamento del loro contributo alla formazione del valore aggiunto locale soprattutto nel settore manifatturiero (-28,4%).

Con più di 21.000 aziende registrate, il sistema urbano di Sassari, rappresenta il 63,3% del numero totale presente a livello provinciale. Inoltre con le sue 17.186 imprese attive (di cui il 33% sono artigiane), il sistema urbano di Sassari concentra il 60% del tessuto imprenditoriale provinciale.

A Sassari, Alghero e Stintino spetta il primato dei laureati (nell'ordine 11,4%, 8,7%, 5,2%), ma, ad un buon livello di istruzione dei comuni sopra citati, corrisponde un grado piuttosto basso negli altri comuni, non in armonia con un'area in cui sono presenti importanti centri di formazione (Università, Porto Conte ricerche, CNR).

Tutti gli indicatori demografici, occupazionali e produttivi riferiti all'ultimo decennio, indicano nella città di Alghero il centro più dinamico che ha saputo svincolarsi dalla monocultura turistica (pur conservando il 64% dei movimenti turistici del Nord Ovest della Sardegna), per assumere un ruolo rilevante nel sistema urbano anche come localizzazione di attività rare (Università e ricerca), di importanti aziende di trasformazione dei prodotti agricoli (industria olearia e vitivinicola) e di manifestazioni culturali di livello nazionale.

Sassari rimane ancora il polo bancario regionale che accentra la più alta percentuale di attività urbane "rare" e detiene il primato regionale degli addetti all'intermediazione finanziaria.

Porto Torres è il polo industriale in cui maggiormente si avvertono i contraccolpi della crisi economica con una perdita percentuale di valore aggiunto (-28,3% nel quinquennio 2002-2007) e di addetti (-31,5%) compensati solo in parte dalla crescita del macro-settore dei servizi.

Il Sistema Urbano di Olbia

Il territorio del sistema urbano di Olbia è costituito, oltre che dal comune capoluogo, dai comuni di Arzachena, S. Teresa di Gallura, Palau, La Maddalena, Golfo Aranci, Loiri Porto S. Paolo, Budoni e S. Teodoro.

La popolazione residente al 2007 era di 99.525 abitanti, pari al 65,76% della popolazione residente nella provincia di Olbia-Tempio. Il sistema urbano di Olbia dal 2001 al 2007 ha avuto un impressionante sviluppo demografico con un aumento del 15,7% a fronte di una popolazione provinciale e regionale che si è invece ridotta rispettivamente dello 0,3% e dell'1%.

Un secondo elemento rappresentativo di questo sistema urbano a rapido sviluppo è costituito dall'entità e dalla composizione della struttura produttiva; nel sistema urbano di Olbia è presente un tessuto di piccole e medie imprese la cui densità è nettamente superiore alla media regionale, avvicinando la città ai valori medi che si registrano in ambito nazionale: oltre 11 unità locali per Km², a fronte di una media regionale di 4,2 e nazionale di 12,7. Il dato è evidente anche in considerazione del numero di addetti per abitante, con 334 addetti ogni 1.000 abitanti ben al di sopra dei 199 a livello regionale ed ai 267 a livello nazionale.

Una quota significativa di tale performance non può che essere riferita al ruolo di Olbia quale caposaldo urbano del sistema turistico della Gallura e della Costa Smeralda. La domanda di servizi e manufatti, indotte dalla diffusione degli insediamenti turistici costieri, ha determinato la nascita ed il consolidamento di attività economiche particolarmente dinamiche (commercio, nautica e costruzioni). In questo contesto ad elevato potenziale di sviluppo un vincolo rilevante è costituito dalla scarsa differenziazione e dalla "monoculturalità" sia del sistema produttivo (ridotta presenza delle attività urbane rare) sia dei profili formativi diffusi.

Il terzo fattore da porre in evidenza, forse il più significativo, anche se operante in stretta interdipendenza con gli altri due, si riferisce all'imponente apparato infrastrutturale di trasporto. Le cifre sull'andamento dei traffici attraverso tali infrastrutture segnalano un dinamismo che continua ad accentuarsi anche negli ultimi anni (l'aeroporto nel 2007 ha visto transitare 1.670.000 passeggeri, mentre nei porti di Olbia e Golfo Aranci, sono transitati 4.310.000 passeggeri, circa 300.000 veicoli commerciali e 6 milioni di tonnellate di merci). La presenza di questi flussi, ovvero la necessità di accogliere persone e movimentare merci, produce una domanda crescente di servizi, soprattutto ad alta specializzazione, non ancora sviluppati.

Il Sistema Urbano di Nuoro

Nuoro rappresenta il nucleo di una città diffusa costituita da dodici comuni (Bitti, Dorgali, Mamoiada, Oliena, Oniferi, Orani, Orgosolo, Orotelli, Orune, Osidda e Sarule) con una popolazione complessiva di 74.000 abitanti pari al 45,68% della popolazione residente nella nuova provincia di Nuoro.

Negli ultimi 50 anni Nuoro è stato un forte centro di attrazione per le popolazioni dei comuni limitrofi ed ha registrato un'espansione ininterrotta per oltre 40 anni. Negli ultimi 15 anni la città ha perso capacità di attrazione complessiva, mostrando che gli inurbamenti da un territorio sostanzialmente debole e a forte stagnazione demografica, non riescono a compensare la perdita di popolazione verso altre aree regionali e nazionali.

Il valore aggiunto prodotto nel sistema locale del lavoro di Nuoro è all'incirca pari all'8%

di quello prodotto in Sardegna e deriva per l'86% dal settore terziario, con un incidenza percentuale più elevata di circa 11 punti rispetto all'analogica incidenza a livello regionale. La debolezza del settore industriale, a confronto con gli altri capoluoghi di provincia sardi, già molto sottodimensionati rispetto alla media nazionale, emerge come grave limite di Nuoro come di tutto il Centro Sardegna. Il sistema delle imprese è costituito soprattutto da micro imprese, con un basso rapporto fra addetti ed unità locali ed una propensione all'export molto limitata.

Se si aggiunge che lo sviluppo di attività urbane rare è ancora molto ridotto (11,5%) e che i tassi di popolazione laureata sono sorprendentemente bassi (neppure il 2%) si ha il quadro di un ritardo di sviluppo ancor oggi preoccupante in cui incide fortemente la scarsa accessibilità dei luoghi e la mono modalità di trasporto di persone e merci (esclusivamente con vettori gommati).

Il Sistema Urbano di Oristano

Il sistema urbano di Oristano comprende, oltre il comune capoluogo, anche i comuni di Arborea, Cabras, Marrubiu, Nurachi, Palmas Arborea, Riola Sardo, Santa Giusta, San Vero Milis e Solarussa con una popolazione complessiva al 2007 di 65.714 abitanti pari al 42,7% della popolazione residente nella nuova provincia di Oristano. Il comune di Oristano contribuisce con poco più della metà degli abitanti del sistema urbano, ma rappresenta il polo attrattore di un'area più vasta.

Il territorio presenta una dinamica demografica in crescita nell'ultimo decennio (+3,6%), in controtendenza rispetto all'intera provincia (-1,5%) e rispetto alla tendenziale stabilità della regione. Questa dinamica positiva, affiancata all'incidenza sul capoluogo di circa un terzo della popolazione provinciale, evidenzia un effetto di traino dell'area rispetto ai restanti comuni provinciali. I comuni che maggiormente crescono sono quelli intorno al capoluogo e nella zona meridionale del sistema urbano (a parte il piccolo centro di Nurachi), in continuità rispetto ai comuni collocati geograficamente più in basso. Essi si presentano come una conurbazione, in cui il comune di Oristano si sviluppa come continuazione dei comuni circostanti, soprattutto nella zona sud.

La struttura produttiva del sistema urbano di Oristano, in termini di addetti nel 2001, è fortemente connotata dall'incidenza del settore dei servizi e dallo scarso peso dell'industria. All'interno del settore industriale, il settore agroalimentare ha un peso piuttosto rilevante e rappresenta una specialità dell'area.

Le peculiarità della struttura produttiva del sistema urbano possono essere così riassunte:

- una presenza forte, rispetto alla media regionale, del settore dell'industria alimentare (lattiero-caseario, filiera del riso, ecc..) coprendo il 22% dell'intero settore industriale con una crescita intercensuaria del 30%, in controtendenza con il calo a livello regionale (-2%);
- un'incidenza della pesca di trasformazione più ampia che nella regione;
- un peso pronunciato del settore della pubblica amministrazione nell'economia

locale, all'interno del settore servizi ed istituzioni, con una crescita intercensuaria del 31%;

- una quota relativamente modesta di addetti (11%) nelle attività urbane "rare", a fronte di un peso notevole degli addetti (50%) nel commercio;
- una scarsa presenza del settore degli alberghi e ristoranti sia rispetto alla provincia che alla regione (poco meno del 5% degli addetti) che caratterizza quindi un'area ancora poco incline all'offerta di servizi turistici.

Quasi tre laureati su cento collocano il sistema urbano di Oristano su un livello accettabile di vitalità attuale e di potenzialità di prospettiva. La collocazione strategica del sistema urbano di Oristano è connessa in modo rilevante alla sua accessibilità, avendo una buona posizione sulle maggiori rotte occidentali del Mediterraneo e, potenzialmente, un'equilibrata accessibilità a livello regionale (rete ferroviaria, rete stradale, porto e prossimo aeroporto).

Si tratta pertanto di un'area a forte accessibilità con molte potenzialità inesprese.

Il Sistema Urbano di Iglesias-Carbonia

In realtà trattasi di due distinti sistemi urbani, che corrispondono a due regioni storiche diverse (l'Iglesiente ed il Sulcis) e a due polarità urbane di uguale dimensione e capacità di attrazione. Il sistema urbano di Iglesias oltre al comune capoluogo comprende i comuni di Domus Novas, Gonnese, Musei e Villamassargia, con una popolazione al 2007 di 44.563 abitanti pari al 34,05% della popolazione provinciale. Il sistema urbano di Carbonia, oltre al comune capoluogo comprende i comuni di Portoscuso, S. Giovanni Suergiu e Tratalias con una popolazione di 42.645 abitanti pari al 32,59% della popolazione provinciale.

I due sistemi urbani di Iglesias e di Carbonia rappresentano, come è noto, un distretto minerario in perdurante stato di crisi.

Gli indicatori, insieme al calo di popolazione, peraltro non drammatico (-0,37% all'anno) segnalano i sintomi di una dinamica stagnante, rilevante perdita di attrattività (si riscontra nel sistema un deficit di posti di lavoro del 2,2%, disoccupazione a parte), presenza irrisoria di attività urbane "rare" (poco più di 7 addetti su cento), poco più dell'1,5% di popolazione con laurea.

A fronte di ciò sta il patrimonio industriale ancora importantissimo con quasi il 40% degli addetti sul totale.

Il Sistema Urbano di Lanusei-Tortoli

Comprende, oltre ai due comuni capoluogo, anche i comuni di Barisardo, Baunei, Cardedu, Loceri e Lotzorai per un totale di 28.943 abitanti, pari a circa il 50% della popolazione provinciale.

Tra le nuove aggregazioni provinciali, caratterizzate da distretti storicamente significativi, nei quali si esprimono contemporaneamente "gerarchie urbane" intermedie e vocazioni e connotazioni produttive, si colloca il sistema Lanusei-Tortoli.

Esso è caratterizzato da una crescente polarizzazione tra l'area costiera di Tortoli, con il polo industriale, il porto e l'aeroporto che garantiscono significativi tassi di crescita (+1%

all'anno di popolazione, +2% di forza lavoro esterna gravitante) e il capoluogo interno Lanusei che invece perde, sia pur di poco, popolazione e cede forza lavoro.

I profili dei settori di attività non fanno trasparire particolari elementi di dinamismo, anche se confermano il peso importante dei posti di lavoro industriali a Tortolì (31,6%).

Da segnalare, se ce ne fosse bisogno, lo stato di isolamento del sistema urbano dell'Ogliastra dalle principali polarità urbane dell'isola e quindi da quei servizi "rari" urbani che sono totalmente assenti in loco.

Il Sistema Urbano del Medio-Campidano

È costituito da quattro comuni: Guspini, San Gavino Monreale, Sanluri e Villacidro con una popolazione di 44.749 abitanti, pari al 43,26% della popolazione provinciale.

Il sistema urbano costituito dai quattro comuni, rappresenta ancora una potenzialità da sviluppare piuttosto che una realtà consolidata.

Da un lato sta, infatti, l'unitarietà dell'ambito territoriale ed il mix di vocazioni e vincoli che li accomuna; dall'altro l'insufficiente capacità attrattiva, dimostrata dal fatto che quasi il 14,5% della forza lavoro (sino a punte del 20% nel caso di Sanluri) cerca e trova occupazione fuori dall'ambito stretto, in molti casi confermando la storica gravitazione su Cagliari.

Si tratta, quindi, del sistema meno chiuso e autosufficiente tra quelli considerati, tuttavia dotato, per molti versi, di considerevoli margini di sviluppo.

3.4 Il contesto di riferimento di Vincenzo Cossu

Prima di esaminare le modalità attuative delle azioni di politica urbana realizzate nel ciclo di programmazione 2000-2006, si riportano alcuni elementi che tratteggiano il contesto regionale in cui sono stati applicati i principi e i criteri di intervento al fine di cogliere quei connotati socioterritoriali che hanno inciso nelle scelte politiche locali.

Per definire il contesto locale si riassumono innanzitutto alcune macroevidenze generali e poi si ricordano gli aspetti che contrassegnano i sistemi urbani sardi.

L'insufficiente massa critica del suo sistema urbano è uno dei fattori che contribuisce a rendere la Sardegna periferica rispetto ai grandi "corridoi" europei. Quest'ultima caratteristica è evidenziata dal fatto che nell'ambito dell'isola la principale polarizzazione urbana è rappresentata dall'area di Cagliari. In tale area si concentra il 29,2% della popolazione attiva su scala regionale, e oltre 3 punti percentuali in più di posti di lavoro. I poli urbani più rilevanti sono situati agli estremi della grande "Y" infrastrutturale che collega il sistema metropolitano di Cagliari al sistema urbano policentrico di Sassari e all'area urbana di Olbia. Ad essa si innestano gli accessi ai sistemi urbani locali di Iglesias - Carbonia, Oristano, Nuoro e Tortolì.

Le due maggiori realtà urbane dell'isola (Cagliari e Sassari) sono i luoghi di concentrazione del capitale (finanziario, sociale e cognitivo) e hanno le potenzialità per competere con le altre realtà urbane sia del meridione che del Centro Italia, data la presenza di un numero

elevato di funzioni di eccellenza e dato il loro maggior grado di infrastrutturazione rispetto agli altri centri urbani dell'isola. Pur tuttavia, per effetto di una costante crescita di popolazione, che trova la sua residenza nei comuni di cintura dei due maggiori centri urbani, aumentano i fenomeni di congestione, di carenze infrastrutturali, di scarsa accessibilità, di degrado fisico e sociale delle conurbazioni periferiche, di criminalità con grave danno per la complessiva qualità della vita.

Le città medie non configurano, salvo che in alcuni particolari casi, un sistema a rete e debole e discontinua è la diffusione dell'effetto urbano sul territorio di gravitazione per la scarsità del capitale sociale localizzato nelle aree urbane di media dimensione che determina conseguentemente una scarsa qualità di vita urbana, incapace di attrarre nuovi investimenti e di mitigare o eliminare un disagio sociale assai diffuso. Se opportunamente dotate dal punto di vista infrastrutturale, le città intermedie possono costituire una maglia urbana intermedia capace di contrastare fenomeni di polarizzazione e di eccessiva concentrazione dei servizi a scala sovracomunale, creando un argine e un presidio allo spopolamento delle zone interne.

Gran parte del territorio regionale è costituito da insediamenti a base rurale, diffusi in modo capillare sul territorio e scarsamente collegati tra loro. In questi centri, ai margini dello sviluppo produttivo, la popolazione residente diminuisce ancora oggi in modo preoccupante andando ad alimentare un flusso migratorio interno all'isola che ha come punto di arrivo le periferie o i centri di corona delle due maggiori aree urbane, aumentando la domanda di bisogni collettivi a cui l'offerta di servizi pubblici non riesce a dare una risposta. Per contrastare il continuo esodo le piccole città delle zone interne devono costituire una rete di centri interconnessi capaci di produrre effetti diffusi di urbanizzazione attraverso un'offerta coordinata di servizi anche immateriali.

Purtroppo sia i grandi che i piccoli centri urbani dell'isola hanno strutture amministrative deboli; soprattutto le tecnostutture sono quantitativamente insufficienti, scarsamente professionalizzate e sottodotate di attrezzature tecnologiche e perciò incapaci di offrire servizi efficienti alle imprese e ai cittadini e di gestire progetti complessi ed integrati.

Ma anche il personale addetto ai pochi e scarsamente diversificati servizi sociali esistenti nelle grandi come nelle piccole aree urbane, manca di fondamentali figure professionali nonché di strutture capaci di dare una caratterizzazione di eccellenza ai servizi alle persone ed alle famiglie tanto più necessari in quanto sempre più esteso è il fenomeno di emarginazione sociale soprattutto dei giovani (nei grandi e nei piccoli centri urbani) ma anche degli anziani, delle donne, dei disabili, dei nuovi immigrati.

3.5 I bandi e gli atti di programmazione previsti nella regionale programmazione unitaria 2000-2006 e le risposte dei beneficiari di Clara Pusceddu

La ricostruzione del quadro dei piani/programmi/progetti e politiche è impostata sull'analisi dei bandi o atti di programmazione attraverso cui è data attuazione agli orientamenti della programmazione regionale unitaria per il periodo 2000-2006. La Tabella che segue descrive l'elenco (non esaustivo) dei bandi e atti di programmazione

esaminati in questo contributo. Ciascuno di essi è qualificato sulla base di uno specifico iter cui corrispondono specifiche risorse finanziarie (Fondi POR o FAS).

RISORSE	ITER
POR 2000 – 2006	PROGRAMMAZIONE 2000 – 2001
POR 2000 – 2006	SELEZIONE P.I.T.
POR 2000 – 2006	BANDO 2003
POR 2000 – 2006/F.A.S.	PROGETTI DI QUALITÀ
POR 2000 - 2006	COERENTI DI FASE 2
POR 2000 – 2006 / F.A.S.	BANDO POLIS
POR 2000 - 2006	BANDO CIVIS
POR 2000 – 2006 / F.A.S.	PIANI STRATEGICI
POR 2000-2006	MISURA 5.2
FONDI STRUTTURALI	URBAN II

Programmazione 2000-2001

È indicato con “Programmazione 2000-2001” il primo insieme di interventi proposti a valere sul POR 2000-2006 nella sua prima versione approvata con Decisione della Commissione Europea C (2000) 2359 dell’8 agosto 2000. Secondo la fonte Monit si tratta di 147 “progetti coerenti” presentati nell’ambito del Bando DOMOS diretto, coerentemente con le indicazioni della Legge Regionale n. 29/98, alla valorizzazione dei centri storici e a cui inizialmente è destinato un ammontare di risorse pari a 28 MEuro.

A questo proposito occorre precisare il significato di progetto coerente. Il progetto coerente è una modalità prevista dal Quadro Comunitario di Sostegno grazie alla quale, allo scopo di garantire la spendita delle risorse, l’Autorità di Gestione può valutare l’opportunità di avviare operazioni a valere sul Programma Operativo. Le spese relative a tali operazioni, selezionate tramite specifico atto di programmazione (deliberazione della Giunta Regionale), possono essere infatti ammesse nelle domande di pagamento previa verifica da parte dell’Autorità di Gestione di un’insieme di condizioni tra le quali la conformità ai criteri di selezione successivamente approvati dal Comitato di Sorveglianza, e il rispetto della normativa comunitaria in materia di pubblicità e comunicazione.

Tali Progetti coerenti sono stati ripartiti con il corrispondente oggetto per Provincia di riferimento (dato Monit-Web). Trattasi soprattutto della realizzazione di opere pubbliche. Inoltre non essendo definito a livello del POR un insieme di misure ma specifiche linee di intervento, è possibile ricondurre la maggior parte di detti interventi alla linea di intervento “Aree urbane di media dimensione e centri minori”.

Progetti integrati territoriali (P.I.T.)

I Progetti Integrati Territoriali rappresentano una modalità specifica prevista dal

Programma Operativo Regionale per la costruzione di progetti territoriali che rispondano al meta criterio dell'integrazione. "L'Amministrazione Regionale considera il territorio con le sue risorse centrale per le politiche di sviluppo e individua nella concentrazione e nell'integrazione degli interventi i principi da seguire nella programmazione per sostenere con efficacia i processi di coesione interna e la competitività dei sistemi locali" (Complemento di Programmazione POR 2000-2006).

Il Bando di selezione dei Progetti Integrati territoriali (luglio 2001) consegue da una fase preliminare di concertazione che, coordinata dalle amministrazioni provinciali, ha condotto sulla base della concertazione con le parti economiche e sociali, gli amministratori locali e gli operatori privati, all'individuazione degli ambiti territoriali, delle aree tematiche e delle priorità strategiche per ambito territoriale intorno ai quali realizzare i P.I.T.. L'esito di tale individuazione, sintetizzato dal partenariato istituzionale e socioeconomico in un documento di indirizzi (giugno 2001), è stato acquisito dalla Regione, inserito nel Complemento di Programmazione e quindi sottoposto all'approvazione del Comitato di Sorveglianza del P.O.R. Sardegna.

Complessivamente, sono identificate 19 aree territoriali su base regionale: sette per la Provincia di Sassari, cinque per quella di Cagliari, rispettivamente quattro e tre per quelle di Nuoro e di Oristano.

Il Bando pubblicato dalla Regione il 27 luglio 2001, riprendendo le indicazioni specifiche del Complemento di Programmazione, esplicita per ciascuna area territoriale, il "tema" di orientamento per l'elaborazione dell'idea forza e della strategia, l'elenco dei comuni appartenenti all'area territoriale identificata, le priorità strategiche, le misure e le azioni che possono concorrere a cofinanziare gli interventi riconducibili a ciascuna delle priorità identificate. Inoltre la soglia dimensionale del territorio per la presentazione di proposte P.I.T. è stabilita pari ad almeno 10 Comuni o 30.000 abitanti.

Delle 30 proposte trasmesse alla Regione, sottoposte ad un'istruttoria di ammissibilità e ad una successiva valutazione di merito, in base agli esiti della quale è stata stipulata una graduatoria regionale dei P.I.T. finanziabili, soltanto 13 domande sono state positivamente valutate dalla Regione, anche a causa di una difficoltà del territorio nel recepire gli indirizzi e gli orientamenti della programmazione ed a predisporre una progettualità di livello qualitativo adeguato.

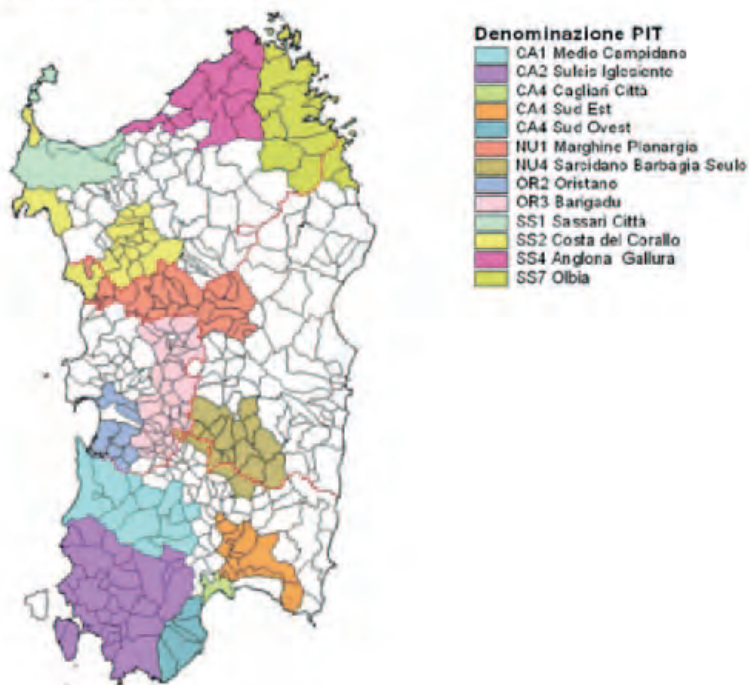
Il Bando 2001 ha permesso il finanziamento di opere infrastrutturali per 277.302.799,75 euro, mentre le restanti risorse, riguardando richieste di incentivi per le imprese situate nelle aree PIT, hanno costituito una stima dei contributi da destinare ai privati conformemente alle leggi regionali di incentivazione.

Ai 13 P.I.T. approvati è stata data esecutività attraverso specifici accordi di programma ai sensi della Legge n.142/90, sottoscritti tra l'Amministrazione regionale, le Province e i soggetti pubblici beneficiari finali dei finanziamenti ed attuatori delle operazioni inserite in detti accordi (settembre-ottobre 2002). La Figura 6 propone l'elenco dei tredici PIT approvati e la loro ripartizione spaziale.

Gli interventi finanziati nei P.I.T., a valere sul POR 2000-2006 nella sua prima versione approvata con Decisione della Commissione Europea C (2000) 2359 dell'8 agosto 2000, consistono nella realizzazione di opere pubbliche di natura infrastrutturale.

Fig. 6 – I 13 PIT Approvati

I PIT APPROVATI IN SARDEGNA

**Bando 2003**

Si tratta del primo vero e proprio Bando a valere sul POR 2000-2006 nella sua versione approvata con Decisione della Commissione Europea C (2000) 2359 dell'8 agosto 2000. Gli interventi selezionati tramite Bando, e quindi a Regia Regionale sono 52 (Fonte Monit-web), fanno riferimento indistintamente alle due linee di intervento del POR, Aree urbane maggiori e Aree urbane di media dimensione e centri minori, e sono riconducibili per lo più alla tipologia progettuale "realizzazione di opere pubbliche".

Progetti di qualità

Il "Progetto di Qualità" è intervento complesso di rigenerazione urbana che, attraverso un approccio strategico e integrato, si propone di rispondere ai seguenti insiemi di obiettivi:

Gli obiettivi specifici della misura 5.1:

- Migliore articolazione del ruolo e delle funzioni delle città nel proprio contesto territoriale
- Miglioramento della qualità urbana
- Rafforzamento del capitale sociale

Gli obiettivi della riserva aree urbane - FAS:

- sostegno prioritario a interventi di maggiore qualità in termini di rilevanza strategica;
- valorizzazione del processo di concertazione tra i diversi livelli di governo;
- soprattutto riferiti alla linea di intervento del POR "Aree Urbane maggiori".

Un tale progetto:

- realizza le condizioni di integrazione "verticale" e "orizzontale";
- è attuato sulla base di modelli di cooperazione istituzionale;
- garantisce condizioni di eccellenza relativamente alla fruizione;
- prevede adeguate condizioni di sostenibilità finanziaria e organizzativa;
- attiva risorse private e/o risorse pubbliche;
- promuove il partenariato e il coinvolgimento delle comunità locali;
- presenta caratteri innovativi e di replicabilità e trasferibilità.

Sono finanziabili in questa tipologia gli interventi infrastrutturali di rilievo strategico che si raccordano e perseguono effetti sinergici con azioni immateriali e altre iniziative presenti nel campo delle politiche urbane, e con altri strumenti di programmazione complessa.

A – Intervento infrastrutturale	min 5% risorse comunali Max 95% risorse del bando (POR-FAS) MIN 4MEuro e max 10 MEuro
B – Azioni immateriali	min 10% di A risorse comunali o di terzi

Attraverso il bando "Progetti di qualità" sono finanziati 9 interventi, a valere sulle risorse del POR 2000-2006 nella sua versione approvata con Decisione della Commissione Europea C (2000) 2359 dell'8 agosto 2000, e sulle risorse della riserva aree urbane del Fondo per le Aree sottosviluppate, per un importo totale pari a 39 MEuro. A questi interventi concorrono anche i Fondi comunali.

Progetti Coerenti di fase 2

È indicato con "Coerenti di fase 2" l'insieme di interventi selezionati con atto di programmazione a valere sul POR nella sua versione approvato con Decisione della Commissione Europea C (2004) 5191 del 15 dicembre 2004. Trattasi sostanzialmente di interventi di realizzazione di opere pubbliche presentati nell'ambito del Bando DOMOS diretto, coerentemente con le indicazioni della Legge Regionale n. 29/98, alla valorizzazione dei centri storici e riconducibili alla Misura 5.1 azioni 5.1a, 5.1b e 5.1c.

Bando Polis – Progetti di qualità 2005-2006

Attraverso il bando Polis la Regione Autonoma della Sardegna ha voluto destinare

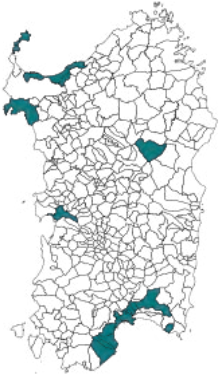
ingenti risorse del POR Sardegna e del Fondo Aree Sottoutilizzate per contribuire a migliorare la competitività delle città sarde nello scenario nazionale ed europeo aumentando nel contempo il loro ruolo naturale di fornitrici di servizi anche avanzati per i territori di riferimento. Si riportano sinteticamente le fonti finanziarie, gli obiettivi del bando e i beneficiari.

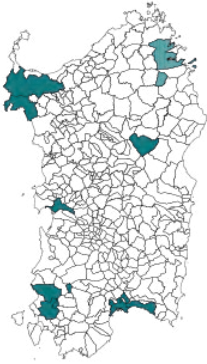
Il bando si alimenta attraverso due principali fonti: le risorse provenienti dalle Delibere CIPE n. 20/2004 e n. 35/2005, programmate con l'APQ "Accelerazione della spesa nelle aree urbane", firmato a Roma nel marzo 2005, e con i successivi atti integrativi all'accordo originario; le risorse provenienti dal POR Sardegna – Azioni 5.1.a e 5.1.b della Misura 5.1 nella sua versione approvata con Decisione della Commissione Europea C (2004) 5191 del 15 dicembre 2004.

Sono obiettivi del Bando Polis – Progetti di qualità:

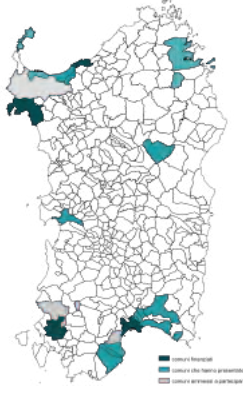
- migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano della Sardegna attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale;
- riqualificare il contesto socioeconomico, fisico e ambientale di quartieri e aree urbane;
- migliorare la loro vivibilità e creare al contempo condizioni adatte allo sviluppo imprenditoriale;
- favorire la localizzazione di nuove iniziative di servizi alle persone e alle imprese, rilanciando la competitività dei sistemi economici territoriali;
- combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale.

I beneficiari vengono definiti in modo geofrenziato nelle seguenti tabelle.

	<p>Soggetti definiti dall'azione 5.1d della Misura 5.1 del POR Sardegna 2000-2006:</p> <p>I comuni costituenti le aree vaste di Cagliari e Sassari e i comuni di Nuoro, Oristano ed Olbia, se presenti nelle graduatorie del bando 2003</p> <p>Rispondono a tale requisito 16 comuni</p>
---	--

	<p>Soggetti definiti dal documento "Priorità e Criteri di Selezione degli Interventi" del Tavolo Inter-istituzionale per la Riserva delle Aree Urbane:</p> <p>Comuni con popolazione di 30.000 abitanti;</p> <p>Rispondono a tale requisito 10 comuni</p>
---	---

In definitiva:

	<p>POLIS si è rivolto ai 30 comuni sardi appartenenti alle aree urbane di Cagliari e Sassari nonché alle città di Nuoro, Oristano, Olbia e alle altre realtà urbane di valenza intermedia, compresi i capoluoghi delle nuove province.</p> <p>Le azioni del POR interessate sono la 5.1a e la 5.1b della Misura 5.1.</p>
--	--

Le risorse messe a disposizione dei comuni sardi sono destinate al cofinanziamento di interventi infrastrutturali di rilievo strategico inseriti in strumenti di programmazione integrata, caratterizzati dalla rilevanza strategica della proposta, dalla capacità di integrazione, dalla fattibilità economico-gestionale e da una elevata qualità del progetto urbano e architettonico, con particolare attenzione anche al tema della sostenibilità ambientale.

Le risorse finanziarie, pari a 57 milioni di euro, sono state programmate nel mese di ottobre 2006 sulla base della graduatoria di merito stilata da una commissione interassessoriale di valutazione.

1	Nuoro	Gli itinerari della cultura – Pratzas de Janas	71,00
2	Villacidro	Percorsi culturali nel paese d'ombre	62,75
3	Olbia	Progetto Urban Center, qualità dei servizi e tempi	47,36

4	Sanluri	Sanluri da Città murata Giudicale a Città-Territorio	46,46
5	Sassari	Il villaggio della cultura e della scienza	45,82
6	Selargius	Campus della scienza, della tecnica e dell'ambiente. Cultura e scienza a servizio del territorio	44,00

Bando Civis

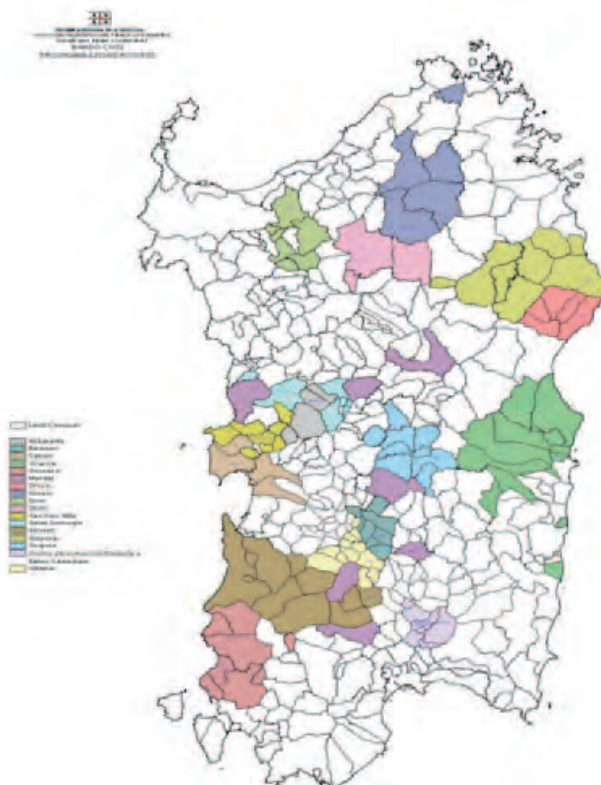
Il Bando Civis diretto ai centri minori seleziona gli interventi da attuarsi a valere delle risorse del POR Sardegna – Azione 5.1.c “Rafforzamento dei centri minori” della Misura 5.1 nella sua versione approvata con Decisione della Commissione Europea C (2004) 5191 del 15 dicembre 2004.

Gli esiti del bando possono essere così sintetizzati:

- 50 istanze presentate, corrispondenti ad altrettante reti di Comuni;
- 17 reti finanziate sulla programmazione 2000 - 2006, per un importo complessivo di € 95.177.340 (Det. n. 473/CS del 30.6.2006).

Ogni rete è composta da diversi progetti, presentati dai vari comuni, integrati tra loro e coerenti con gli obiettivi della rete coerentemente con quanto mostrato nella Figura 7.

Fig. 7 – Le reti del Bando Civis



4. Esiti della ricerca: descrizione degli interventi, aspetti generali e specifici per tipologia di infrastruttura

4.1 Due chiavi di lettura: i sistemi urbani e i comuni della Sardegna di Vincenzo Cossu

Il campo osservativo scelto per trovare risposta alle domande valutative ha tenuto conto di due dimensioni: quella relativa agli ambiti territoriali (che corrispondono alle azioni politiche strategiche che hanno individuato un sistema di aggregazioni di comuni identificati in Bandi specifici) e quella anagrafica dei comuni (basata su una suddivisione in sei classi di popolazione) che hanno utilizzato i fondi europei per realizzare le loro strategie interne di riqualificazione e attrattività del loro territorio.

Precisiamo che con riferimento alla misura 5.2, per le caratteristiche dei Bandi pubblicati e degli obiettivi da realizzare si è tenuto conto delle dimensioni provinciali e comunali.

Nei precedenti paragrafi, si è evidenziata l'estrema debolezza dei sistemi urbani della Sardegna: esistono due centri urbani (Cagliari e Sassari) capaci di reggere il confronto con le città peninsulari di pari dimensioni, per capacità attrattiva, presenza di servizi rari, accessibilità, complessità del sistema produttivo; vi sono due città in rapida espansione (Olbia e Alghero) che si candidano ad affiancare le altre due; invece Nuoro e Oristano stentano a diventare centri a forte attrazione urbana, il primo per la scarsa accessibilità, il secondo per l'assenza di servizi rari e di attività di "eccellenza".

Vi sono numerosi centri intermedi, la gran parte a ridosso dei centri urbani maggiori (Quartu S.E., Selargius, Assemini, Porto Torres, Sorso ecc.) e per questo con scarsa autonomia ed identità, altri (Carbonia, Iglesias) in forte crisi di identità e con accentuati processi di de-socializzazione.

Il rischio di una lettura per "sistemi urbani" delle dinamiche insediative in Sardegna è quello di mettere insieme grandi e piccoli centri, paesi e città, ambiti urbani e ambiti ancora rurali.

Piuttosto che rischiare di "inventare" perimetri "contenitori" di scarso valore tematico, abbiamo scelto principalmente di analizzare le politiche urbane differenziando i centri insediativi in base al più classico degli indicatori: la demografia.

In generale si è constatato che si rilevano delle forti differenziazioni nella scelta delle tipologie delle infrastrutture fra i sistemi comunali valutati nel loro insieme e i comuni considerati nella loro singolarità. La lettura delle preferenze progettuali finanziate in una logica di sistema di comuni ha rilevato il peso e la debolezza di queste aggregazioni territoriali.

La cartina “Distribuzione territoriale dei Comuni per fasce di popolazione”, che segue, illustra la rilevanza dei comuni della Sardegna in base agli abitanti. Appare immediatamente che la zona centrale dell’isola è caratterizzata da piccoli comuni, moltissimi, 267, ossia il 70.8% con meno di 3.000 abitanti. Mentre circa il 26 % dei comuni hanno tra 25.000 e 3.000 abitanti. Il 20.9% della popolazione è insediata nei comuni più piccoli e la stessa percentuale si registra nei 9 comuni che hanno tra 25.000 e 100.000 abitanti.

Tab.1: Fasce di soglia demografica dei comuni sardi

Fascia di soglia demografica	N°	% su totale dei comuni	Popolazione al 1° gennaio 2010	% su totale popolazione regionale
A - Comuni oltre i 100.000 ab.	2	0,5	287.317,00	17,2
B - Comuni tra i 100.000 e i 25.000 ab.	9	3,4	348.887,00	20,9
C - Comuni tra i 25.000 e i 10.000 ab.	18	4,8	262.958,00	15,7
D - Comuni tra i 10.000 e i 5.000 ab.	35	9,3	244.489,00	14,6
E - Comuni tra i 5.000 e i 3.000 ab.	46	12,2	178.831,00	10,7
F - Comuni sino a 3.000 ab.	267	70,8	349.922,00	20,9
Totale	377	100,0	1.672.404,00	100,0

Resta inteso che, a seconda dell’analisi, faremo riferimento ora alla fascia di soglia demografica dei comuni, ora alle aree urbane così come definite nel POR 2000-2006, ora ad altre aggregazioni territoriali (le province ad esempio), cioè all’aggregazione territoriale che ci restituisce una maggiore significatività del dato analizzato.

4.2 Aspetti generali delle infrastrutture primarie e secondarie di Vincenzo Cossu

La georeferenziazione degli interventi evidenzia come ampie zone del territorio regionale non siano state coinvolte dalle politiche urbane della misura 5.1. Nella Provincia di Sassari numerosi comuni del Coros, del Meilogu e del Goceano, nella Provincia di Olbia-Tempio, tutti i comuni del Monte Acuto, nella Provincia di Nuoro alcuni comuni del Nuorese, del Mandrolisai e del Marghine, nella Provincia di Lanusei –Tortolì, tutti i comuni del sud-Ogliastra, nell’Oristanese quasi tutti i comuni del medio Campidano e dell’alta Marmilla, nella Provincia di Carbonia- Iglesias tutti i comuni del basso Sulcis e nella Provincia di Cagliari alcuni comuni del Sarcidano, della Barbagia di Seulo e della Trexenta, tutti i comuni del Cixerri, tutti i comuni del Gerrei e del Sarrabus.

Comuni per Fasce di Popolazione

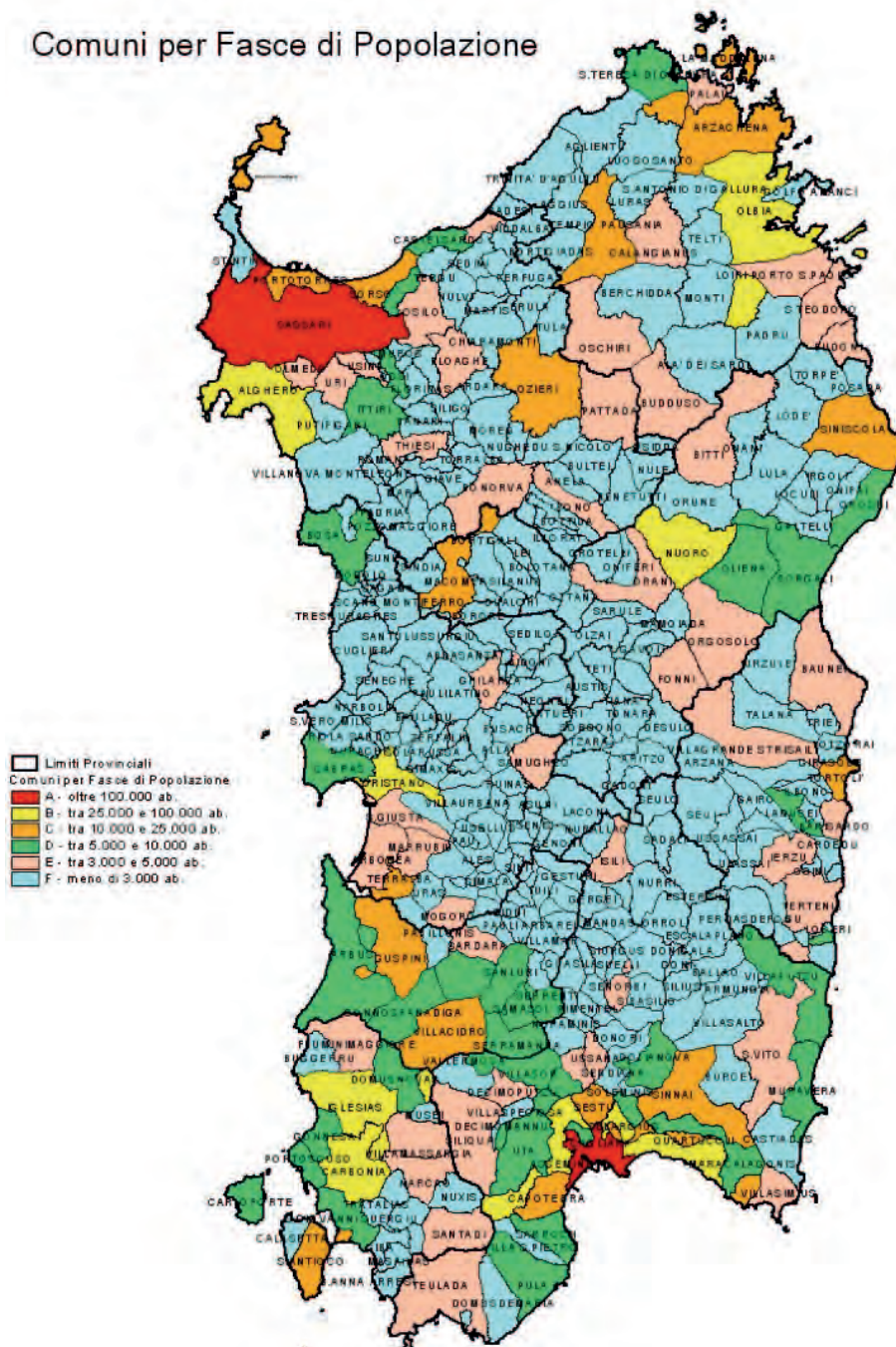


Fig. 1: Distribuzione progetti per comune

Fig.2: Comuni beneficiari per fasce di popolazione

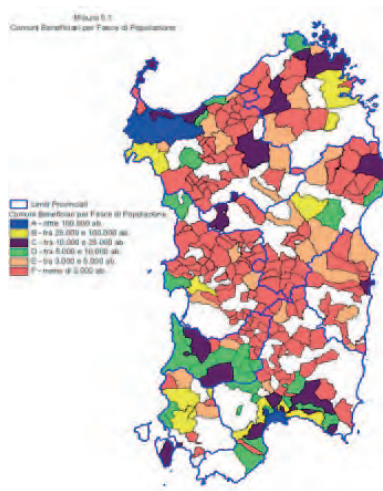
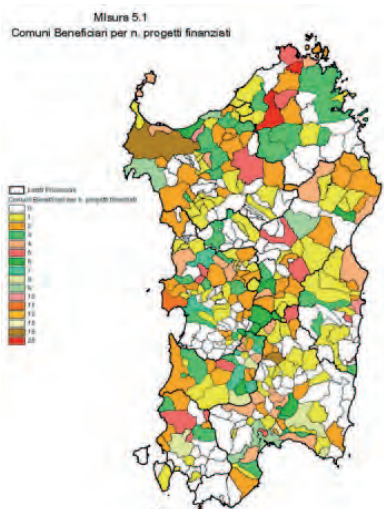
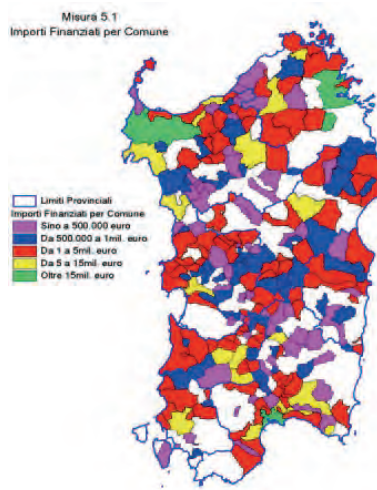
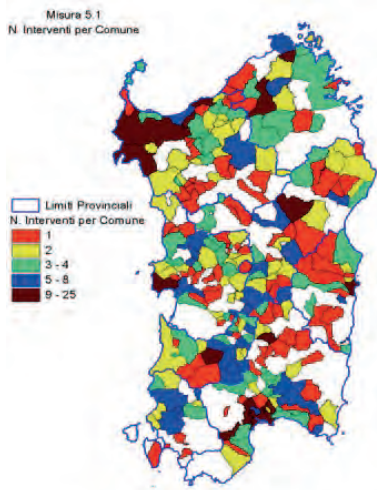


Fig. 3: Distribuzione per classi numerosità progetti

Fig. 4: Distribuzione per classi di importi finanziati



In totale sono stati finanziati 729 progetti per 242 comuni (64% dei comuni sardi). Nella tabella che segue si riportano i dati dei progetti finanziati suddivisi in base alla dimensione dei comuni beneficiari.

Tab. 5: Riepilogo progetti finanziati dalla mis. 5.1 per Fasce di popolazione

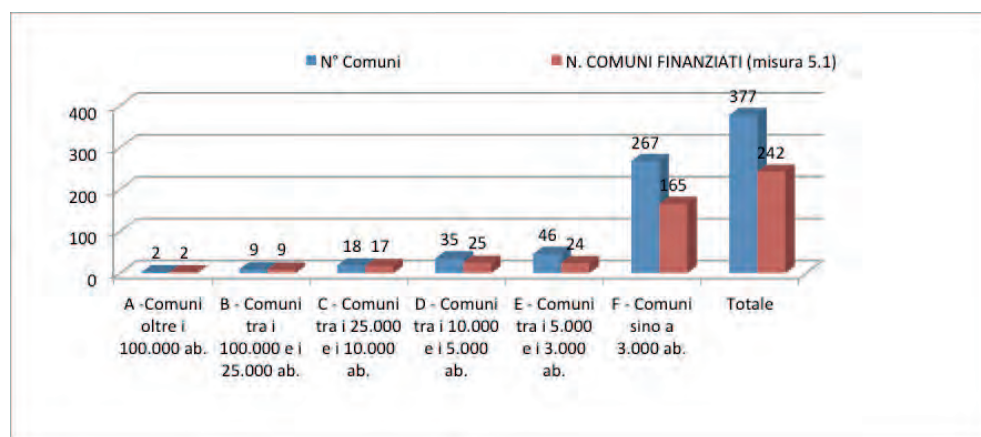
Fasce di popolazione	N. COMUNI FINANZIATI	N. PROGETTI	IMPORTO FINANZIATO (€/Fascia)	FINANZIAM. MEDIO (€/Prog.)	FINANZIAM. Pro-capite (€/Abitante)	Tot. Popolaz. Al 1° Gennaio 2010
Fascia A - Comuni oltre 100.000 Ab.	TOTALI COMUNI (N. 2)	25	56.680.903	2.267.236	197	287.317
Fascia B - Comuni tra 25.000 e 100.000 Ab.	TOTALI COMUNI (N. 9)	69	90.739.640	1.315.067	260	348.887
Fascia C - Comuni tra 10.000 e 25.000 Ab.	TOTALI COMUNI (N. 17)	83	62.431.488	752.187	247	252.670
Fascia D - Comuni tra 5.000 e 10.000 Ab.	TOTALI COMUNI (N. 25)	116	90.288.142	778.346	502	179.855
Fascia E - Comuni tra 3.000 e 5.000 Ab.	TOTALI COMUNI (N. 24)	65	32.091.708	493.719	350	91.786
Fascia F - Comuni sino a 3.000 Ab.	TOTALI COMUNI (N. 165)	371	164.281.545	442.807	716	229.582
TOTALI	COMUNI (N. 242)	729	496.513.425	681.088	357	1.390.097

Nella seguente tabella si evidenziano le percentuali riferite ai comuni beneficiari di risorse attribuite alla misura 5.1 rispetto al totale dei comuni sardi.

FASCIA DI SOGLIA DEMOGRAFICA	N° comuni	% SU TOTALE DEI COMUNI	POPOLAZIONE AL 1° GENNAIO 2010	% SU TOTALE POPOLAZIONE REGIONALE	N. COMUNI finanziati	% Comuni finanziati rispetto alla fascia di soglia demografica	N. PROGETTI	IMPORTO FINANZIATO (€/FASCIA)
A - Comuni oltre i 100.000 ab.	2	1%	287.317,00	17,2	2	100,00%	25	56.680.903
B - Comuni tra i 100.000 e i 25.000 ab.	9	2%	348.887,00	20,9	9	100,00%	69	90.739.640
C - Comuni tra i 25.000 e i 10.000 ab.	18	5%	262.958,00	15,7	17	94,44%	83	62.431.488
D - Comuni tra i 10.000 e i 5.000 ab.	35	9%	244.489,00	14,6	25	71,43%	116	90.288.142
E - Comuni tra i 5.000 e i 3.000 ab.	46	12%	178.831,00	10,7	24	52,17%	65	32.091.708
F - Comuni sino a 3.000 ab.	267	71%	349.922,00	20,9	165	61,80%	371	164.281.545
Totale	377	100%	1.672.404,00	100	242		729	496.513.425

Nel grafico che segue si mostrano quali comuni rispetto alla loro dimensione hanno beneficiato delle risorse assegnate alla misura 5.1.

Grafico 1 Comuni beneficiari per classi demografiche



Con riferimento alla misura 5.1 alle infrastrutture primarie e secondarie sono emersi questi risultati generali.

Tutti i comuni appartenenti alle fasce A (superiori a 100.000 abitanti) e B (da 25.000 a 100.000 abitanti) hanno beneficiato di più finanziamenti: per numerosità di progetti Sassari con 16 progetti nella fascia A e Selargius con 15 progetti nella fascia B sono i comuni maggiormente finanziati.

Tra i comuni di fascia C (da 10.000 a 25.000 abitanti) soltanto il comune di Terralba non ha ottenuto alcun finanziamento, mentre per numerosità di progetti il comune di Tempio con 25 progetti è quello che ha beneficiato maggiormente delle politiche urbane.

Nella fascia D (comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 10.000 abitanti) non sono stati finanziati 10 comuni (Carloforte, Domusnovas, Dorgali, Lanusei, Muravera, Ossi, S. Giovanni Suergiu, S. Sperate, Uta e Villaputzu), mentre S. Gavino Monreale (12 progetti), Cabras (11 progetti) e Sennori (10 progetti) sono stati i comuni maggiormente beneficiati. Nella fascia E (comuni con popolazione compresa tra i 3.000 e i 5.000 abitanti) sono stati esclusi dal finanziamento 22 comuni equivalenti al 48% dei comuni compresi in questa fascia che risulta essere anche la più penalizzata. Infine nella fascia F (comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti) sono stati esclusi dal finanziamento 102 comuni su 267 (38%).

Grafico 2: Ripartizione n. progetti e incidenza pro-capite dei finanziam. suddivisi per fasce di popolazione

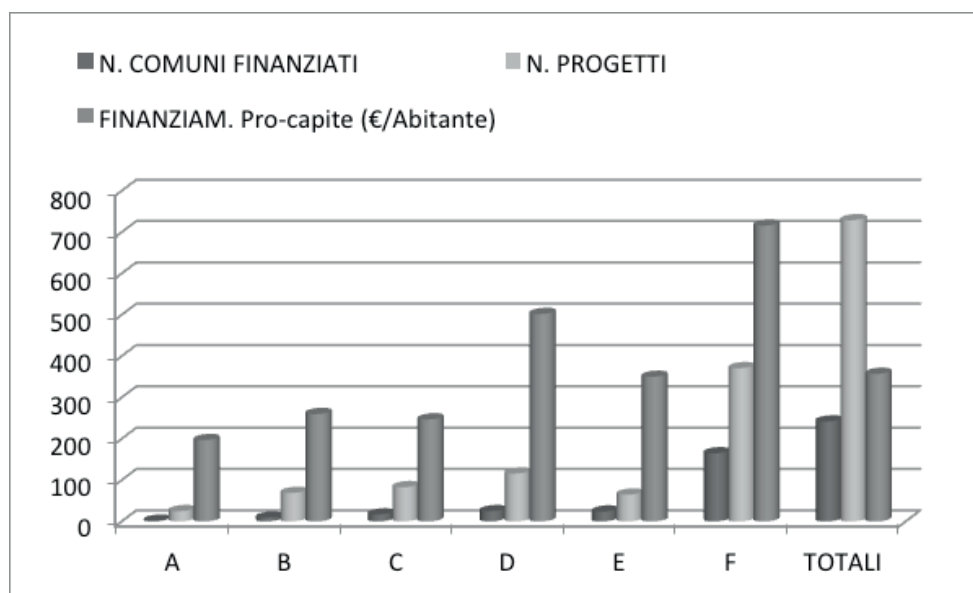


Grafico 3: Distribuzione dei finanziamenti suddivisi per fasce di popolazione

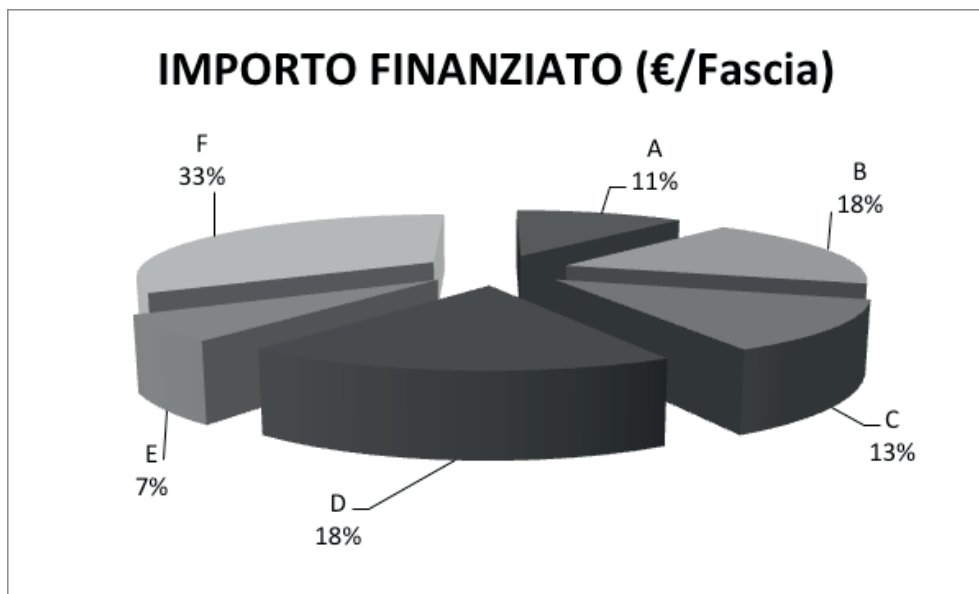


Grafico 4: Ripartizione del finanziamento medio per progetto suddiviso per fasce di popolazione

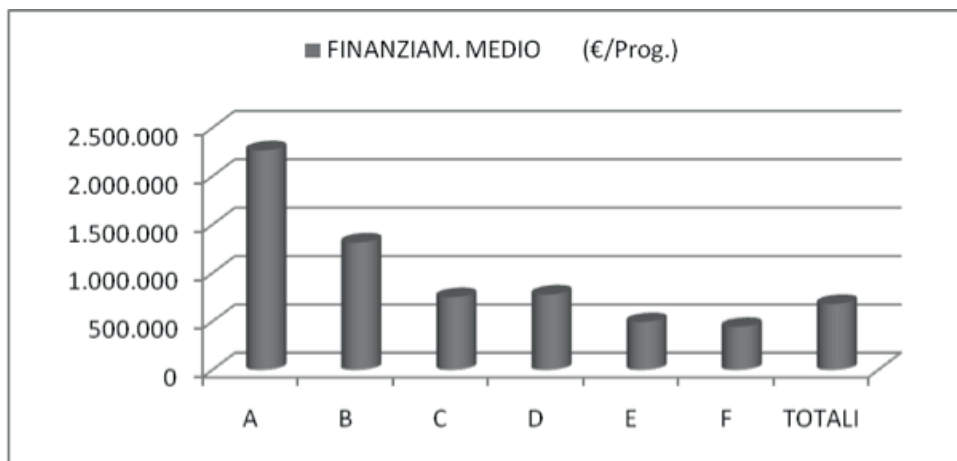


Fig. 5: Distribuzione progetti per comune

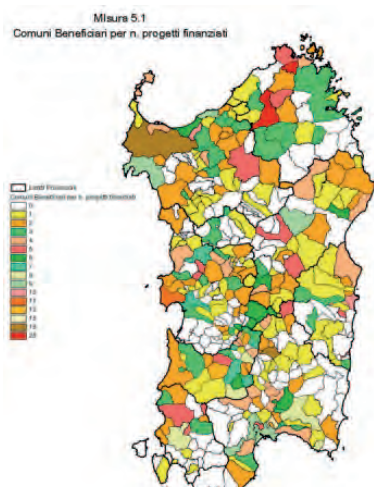


Fig. 6: Comuni beneficiari per fasce di popolazione

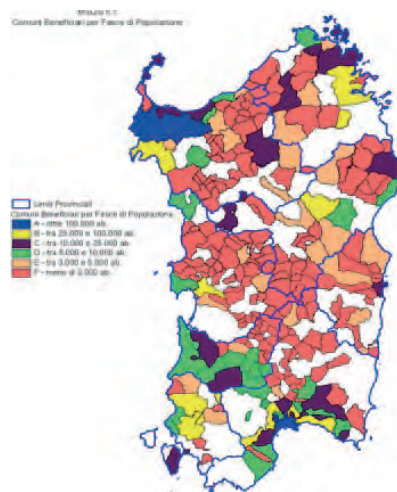


Fig. 7: Distribuzione per classi numerosità progetti finanziati

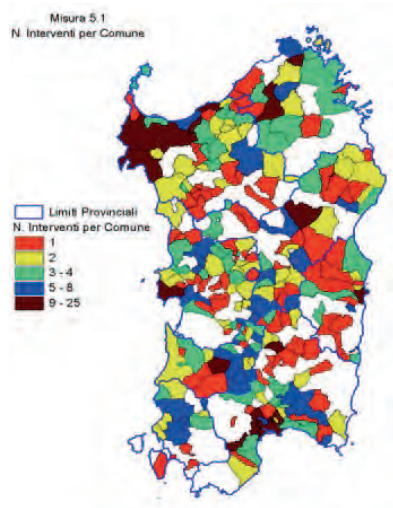
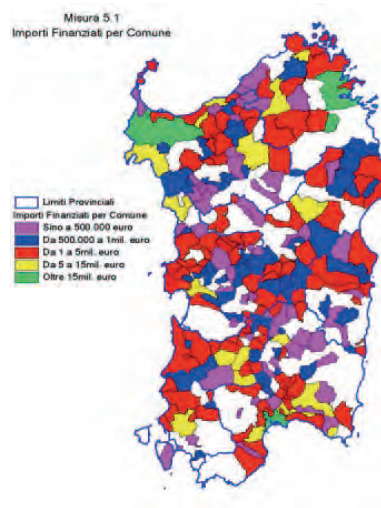


Fig. 8: Distribuzione per classi di importi finanziati



Il maggior numero di progetti finanziati si concentra nei comuni di fascia F (371 progetti equivalenti al 51% dei progetti finanziati), ma con una numerosità di progetti per comune assai bassa (2 progetti per comune) a cui fanno eccezione solo pochi comuni tra cui Mandas (16 progetti), Villamar (8 progetti), Santulussurgiu e Siddi (7 progetti) e Galtellì, Laconi, Sorgono e Genoni (5 progetti). Il 44% dei comuni appartenenti a questa fascia di popolazione ha ottenuto il finanziamento di un solo progetto.

Fortemente rappresentati sono anche i comuni appartenenti alla fascia D (116 progetti equivalenti al 16% dei progetti finanziati) con una media di 5 progetti per comune a cui fanno eccezione tra gli altri i comuni di S. Gavino Monreale (12 progetti), Cabras (11 progetti), Sennori (10 progetti) e Castelsardo (9 progetti).

I comuni appartenenti alla fascia C hanno ottenuto finanziamenti per 83 progetti (11,4% del totale) con una media di 5 progetti per comune a cui fa eccezione il comune di Tempio Pausania che con i suoi 25 progetti è l'ente locale che ha ottenuto in Sardegna il maggior numero di interventi finanziati.

Hanno percentuali minori i comuni di fascia B (9,5% con una media di 8 progetti per comune), i comuni di fascia E (8,9% con una media di 3 progetti finanziati per comune) e i comuni di fascia A (3,4 % con 9 progetti finanziati a Cagliari e 16 a Sassari).

Per quanto riguarda gli importi finanziati, la gran parte dei finanziamenti interessa i comuni di fascia F (33,08%) e, a seguire, i comuni di fascia B (18,27%), i comuni di fascia D (18,18%), i comuni di fascia C (12,6%), i comuni di fascia A (11,4%) ed infine i comuni di fascia E (6,5%).

Differentemente il finanziamento medio per progetto è direttamente proporzionale alla dimensione demografica per fasce di comuni. Il finanziamento medio minore è quello dei comuni della fascia F (442.807 € per progetto) ed il finanziamento medio maggiore è quello della fascia A (2.267.236 € per progetto), ma anche in questo caso non mancano le eccezioni. Fra i comuni della fascia F sono pochi quelli che hanno progetti finanziati con importi medi superiori a 1.000.000 di € (7 comuni, 4,24% del totale dei comuni appartenenti alla fascia F), ma ancora meno sono i comuni in fascia E che superano la suddetta soglia (solo il comune di Villagrande Strisaili), mentre, fra i comuni di fascia B, il comune di Olbia ha un finanziamento medio per progetto di 9.091.617 € che risulta il più alto a livello regionale.

La gran parte dei comuni si situa in un intervallo di importi medi per progetto compreso tra i 50.000 ed i 500.000 € (142 comuni pari al 58,7% del totale dei comuni beneficiari di finanziamenti) ed i comuni che hanno un importo medio per progetto inferiore a 250.000 € sono 38 e per la gran parte (79%) appartengono alla fascia F, ma non mancano esempi anche nella fascia B (Assemini) e D (Decimomannu e Maracalagonis).

Ulteriori elementi interessanti ce li fornisce l'analisi sull'ammontare pro-capite (per abitante) della quota di costo ammessa a finanziamento.

I dati hanno in questo caso una variabilità amplissima in quanto si va dagli 11 € per abitante di Sestu agli 8.082 € per abitante di Monteleone Rocca Doria. Una prima osservazione è che più aumenta la dimensione demografica e minore diventa la quota pro-capite; infatti, i Comuni di fascia F hanno in media un finanziamento per abitante maggiore rispetto ai comuni delle altre fasce (716 €/abit.), mentre le due città maggiori Cagliari e Sassari hanno la prima 128 €/abit. e la seconda 280 € abit.

Si noti qui come le due aree urbane maggiori (Cagliari e Sassari), che pure risultavano avvantaggiate in termini di ripartizione di progetti, si collocano nelle due fasce più

basse della ripartizione così come alcuni Centri Medi come Nuoro, Oristano e Carbonia. Al contrario molti comuni minori occupano la posizione più alta (tra 1.259 e 8.082 € per abitante).

E' evidente, dai dati su esposti, che il modello insediativo che si è scelto di confermare e rafforzare poco ha a che fare con i classici sistemi urbani, ma è piuttosto un modello ad urbanità diffusa, policentrico e poco gerarchizzato.

In tal modo si è cercato di contrastare i fenomeni di esodo dai centri minori diffondendo l'idea del recupero dei centri abitati come punti di un sistema a rete a cui la misura 5.1 ha fornito gli investimenti per l'infrastrutturazione materiale, ma a cui è mancata finora, o è stata molto limitata, l'attività di governance. (consorzi di Comuni e/o unione di Comuni).

4.2.1 Le infrastrutture per classe tipologica

Con riferimento alla classificazione delle infrastrutture riportata nel capitolo 2, si riportano le risultanze delle analisi effettuate. Si chiarisce che dall'indagine condotta attraverso la scheda di rilevazione è emerso che all'interno di uno stesso intervento possono essere presenti diverse tipologie di opere (materiali e immateriali, puntuali e a rete, di infrastrutturazione primaria e secondaria).

Il criterio scelto è stato quello della prevalenza o per importo di spesa nell'elenco lavori, o per caratterizzazione dell'intervento (nel caso di una piazza ad esempio possono esserci molte infrastrutture a rete che hanno un importo prevalente nell'elenco lavori, ma il prodotto finale è una piazza, cioè un'infrastruttura puntuale).

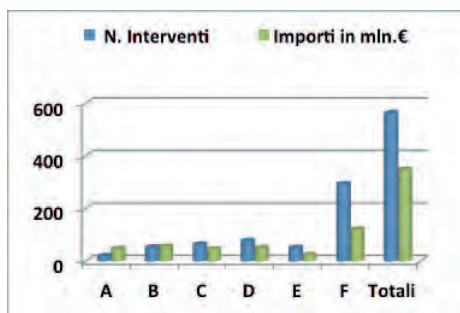
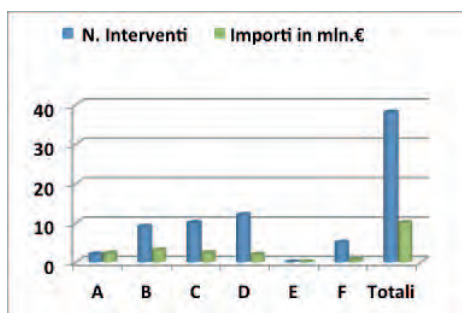
Premettiamo che considereremo solo gli interventi avviati e conclusi in quanto opere pubbliche realizzate e, si suppone, funzionanti.

Nella tabella sono riportati, per fasce di popolazione dei comuni, gli interventi e gli importi finanziati in Opere Materiali e in Opere Immateriali.

Occorre subito dire che la gran parte degli interventi è costituita da Opere Materiali (94%), mentre gli interventi immateriali sono solo 38 e prevalentemente costituiti dai Piani Strategici (per il 70%).

Tabella: Ripartizione progetti finanziati e conclusi, suddivisi in Opere Materiali e Immateriali per FP

FP	Opere materiali				Opere immateriali			
	N.	%	Importi in mln.€	%	N.	%	Importi in mln.€	%
A	21	3,72	48,7	13,94	2	5,26	2,2	22,00
B	54	9,57	56,9	16,29	9	23,68	3	30,00
C	65	11,52	46,6	13,34	10	26,32	2,3	23,00
D	78	13,83	50,8	14,54	12	31,58	1,9	19,00
E	52	9,22	24,7	7,07	0	0,00	0	0,00
F	294	52,13	121,7	34,83	5	13,16	0,6	6,00
Totali	564	93,69	349,4	97,22	38	6,31	10	2,78

Grafico 5: Raffronto N. e Importi dei progetti relativi alle Opere Materiali**Grafico 6 Raffronto N. e Importi dei progetti relativi alle Opere Immateriali**

Più della metà dei progetti materiali si localizza nei comuni di fascia F (52,13%) con il 34,83% degli importi finanziari, mentre i comuni di fascia A che hanno solo il 3,72% dei progetti materiali, dispongono del 13,94% degli importi finanziati. Anche in questo caso si evidenzia la numerosità dei progetti con importi medi modesti, nei comuni più piccoli e, per contro, pochi progetti, ma di importo finanziario rilevante nelle due maggiori città della Sardegna.

Fra le Opere Materiali, le infrastrutture primarie rappresentano il 67,55% degli interventi e il 67,66% degli importi programmati, con un importo medio per progetto di 620.000 € esattamente uguale all'importo medio per progetto delle infrastrutture secondarie. Il peso percentuale delle infrastrutture primarie sul totale degli interventi cresce nei comuni di fascia F (74,15% di interventi e 73,62% di importi finanziati) è prevalente in tutte le fasce di comuni con percentuali molto simili alla media regionale, ad eccezione dei comuni intermedi di fascia C, dove risultano prevalenti gli interventi in infrastrutture secondarie (50,77% di interventi e 48,28% di importi).

La gran parte delle infrastrutture primarie si concentra nei Centri Minori (57,22%), mentre le infrastrutture secondarie hanno una maggiore distribuzione pur prevalendo anch'esse nei centri minori (41,53%), soprattutto come numerosità di interventi, e meno come importi finanziati.

Tabella su: Ripartizione progetti relativi a Opere Materiali fra infrastrutture primarie e secondarie per FP

FP	Infrastrutture primarie						Infrastrutture secondarie					
	N.	%	% su tot. interv.	Importo (mln. €)	%	% su tot. importi	N.	%	% su tot. interv.	Importo (mln. €)	%	% su tot. importi
A	14	3,67	66,67	44,2	18,70	90,76	7	3,83	33,33	4,5	3,98	9,24
B	36	9,45	66,67	36,4	15,40	63,97	18	9,84	33,33	20,5	18,14	36,03
C	32	8,40	49,23	24,1	10,19	51,72	33	18,03	50,77	22,5	19,91	48,28
D	49	12,86	62,82	25,9	10,96	50,98	29	15,85	37,18	24,9	22,04	49,02
E	32	8,40	61,54	16,2	6,85	65,59	20	10,93	38,46	8,5	7,52	34,41
F	218	57,22	74,15	89,6	37,90	73,62	76	41,53	25,85	32,1	28,41	26,38
Totali	381	100,00	67,55	236,4	100,00	67,66	183	100,00	32,45	113	100,00	32,32

Grafico 7: Incidenza N. dei progetti relativi alle infrastrutture primarie per FP

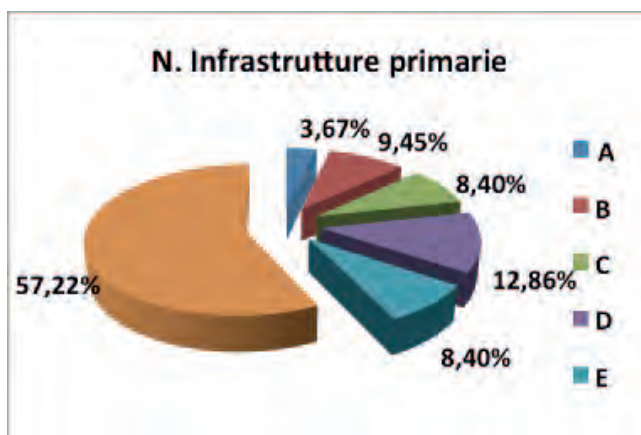


Grafico 8: Incidenza Importi dei progetti relativi alle infrastrutture primarie per FP

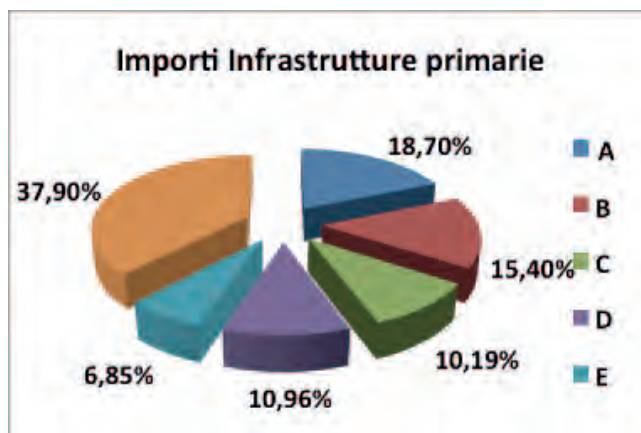


Grafico 9: Incidenza N. dei progetti relativi alle infrastrutture secondarie per FP

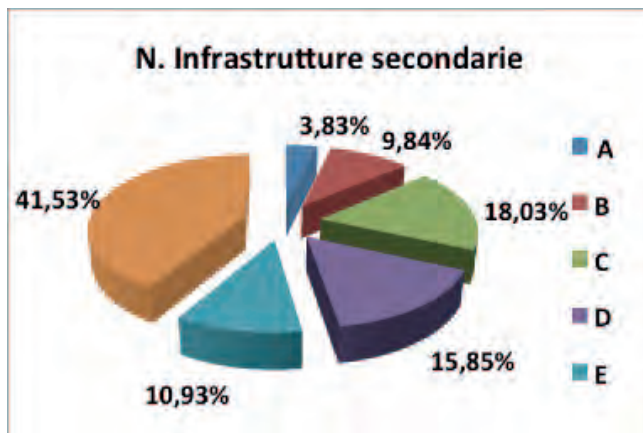
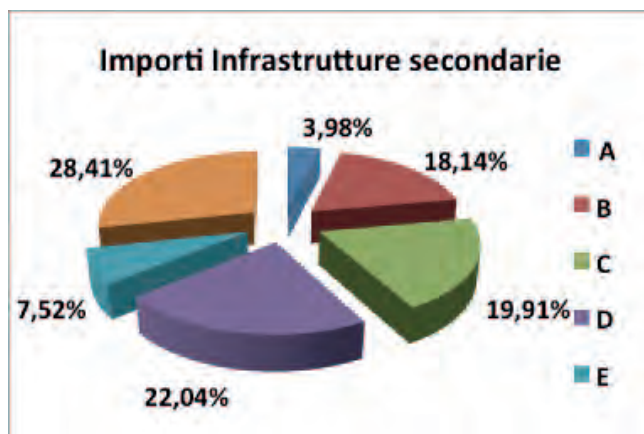


Grafico 10: Incidenza Importi dei progetti relativi alle infrastrutture secondarie per FP

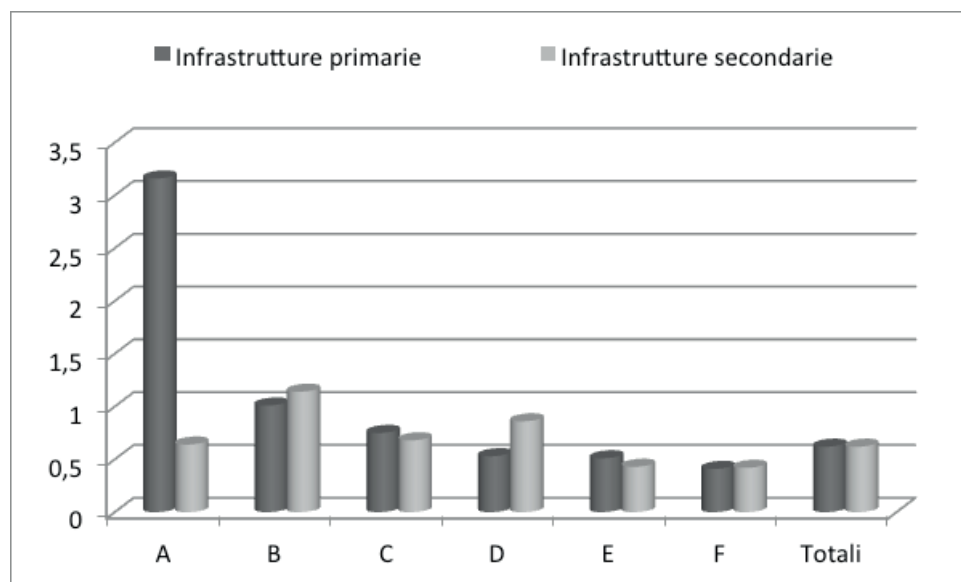


L'importo medio delle infrastrutture primarie nei comuni di fascia A e B supera la soglia del milione di euro, e diminuisce al decrescere degli abitanti nelle altre fasce di comuni. Solo i comuni di fascia B superano il milione di euro come importo medio di progetto nelle infrastrutture secondarie, mentre si allinea alla media regionale l'importo medio dei comuni di fascia A e si hanno importi medi assai simili a quelli delle infrastrutture primarie nelle altre fasce di comuni.

Tabella: Importi medi progetti relativi a infrastrutture primarie e secondarie per FP

FP	Infrastrutture primarie			Infrastrutture secondarie		
	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (mln €)	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)
A	14	44,2	3,16	7	4,5	0,64
B	36	36,4	1,01	18	20,5	1,14
C	32	24,1	0,75	33	22,5	0,68
D	49	25,9	0,53	29	24,9	0,86
E	32	16,2	0,51	20	8,5	0,43
F	218	89,6	0,41	76	32,1	0,42
Totali	381	236,4	0,62	183	113	0,62

Grafico 11: Raffronto Importi medi dei progetti relativi a infrastrutture primarie e secondarie per FP



Nei centri storici le infrastrutture prevalenti sono quelle primarie con un peso percentuale del 71%, ma in realtà su questa percentuale elevata influisce molto la numerosità dei progetti nei centri storici dei centri minori (fascia F) (45% del totale dei progetti finanziati nei centri storici), mentre la percentuale nelle altre fasce di popolazione dei comuni è più bassa e varia da un minimo del 62% ad un massimo del 64%. Anche la maggior parte degli interventi per infrastrutture secondarie è localizzata nei centri storici dei comuni minori (59% nei comuni di fascia E ed F) che registrano anche gli importi medi per progetto più bassi sia nelle infrastrutture primarie sia in quelle secondarie. Significativo l'altissimo importo medio per progetto delle aree urbane di Cagliari e Sassari nelle infrastrutture primarie, frutto di un massiccio intervento nei sottoservizi, soprattutto nel centro storico di Sassari.

Tabella: Progetti realizzati nei "Centri storici" distinti fra infrastrutture primarie e secondarie per FP

FP	CENTRO STORICO								
	INFR. PRIMARIE			INFR. SECONDARIE			TOTALI		
	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)
A	7	31,2	4.457	4	3,2	800	11	34,3	3.118
B	26	30,7	1.181	15	19,9	1.327	41	50,6	1.234
C	21	19,1	910	13	7,9	608	34	27,0	794
D	48	31,7	660	29	19,5	672	77	51,2	665
E	30	15,3	510	18	7,6	422	48	23,0	479
F	230	95,0	413	71	31,9	449	301	126,9	422
Totali	362	223,0	616	150	90,0	600	512	313,0	611

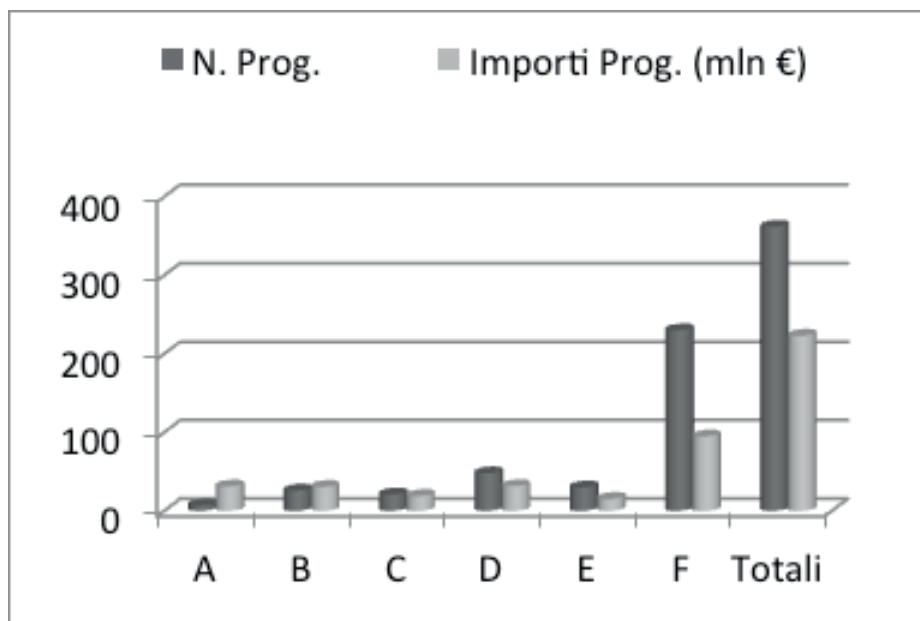
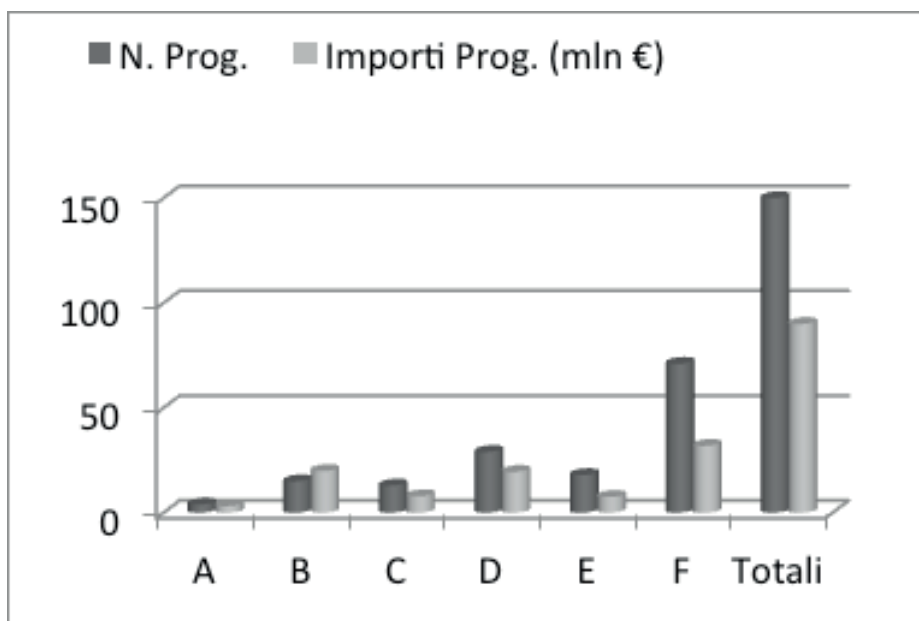
Grafico 12: Raffronto N. e Importi dei progetti relativi alle infrastrutture primarie nei "Centri storici"

Grafico 13: Raffronto N. e Importi dei progetti relativi alle infrastrutture secondarie nei "Centri storici"

Nei centri urbani in totale le infrastrutture primarie sono il 57% degli interventi, ma nei comuni di fascia F il numero di interventi per infrastrutture primarie è pari al numero di interventi per infrastrutture secondarie, mentre gli importi per interventi in infrastrutture primarie sono maggiori nei comuni di fascia A rispetto ai comuni di fascia F. E' interessante notare come nei comuni di fascia B ed in quelli di fascia D gli importi per interventi in infrastrutture secondarie siano maggiori rispetto a quelli per infrastrutture primarie.

Tabella: Progetti realizzati nei "Centri urbani" distinti fra infrastrutture primarie e secondarie per FP

FP	CENTRO URBANO								
	INFR. PRIMARIE			INFR. SECONDARIE			TOTALI		
	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)
A	8	17,8	2.225	3	1,3	433	11	19,1	1.736
B	4	0,9	225	3	12,9	4.300	7	13,8	1.971
C	2	1,1	550	1	0,2	200	3	1,3	433
D	3	5,9	1.967	3	11,0	3.667	6	16,9	2.817
E	4	3,2	800	2	0,7	350	6	3,9	650
F	14	11,5	821	14	7,5	536	28	18,9	675
Totali	35	40,4	1.154	26	33,6	1.292	61	73,9	1.211

Grafico 14: Raffronto N. e Importi dei progetti relativi alle infrastrutture primarie nei "Centri urbani"

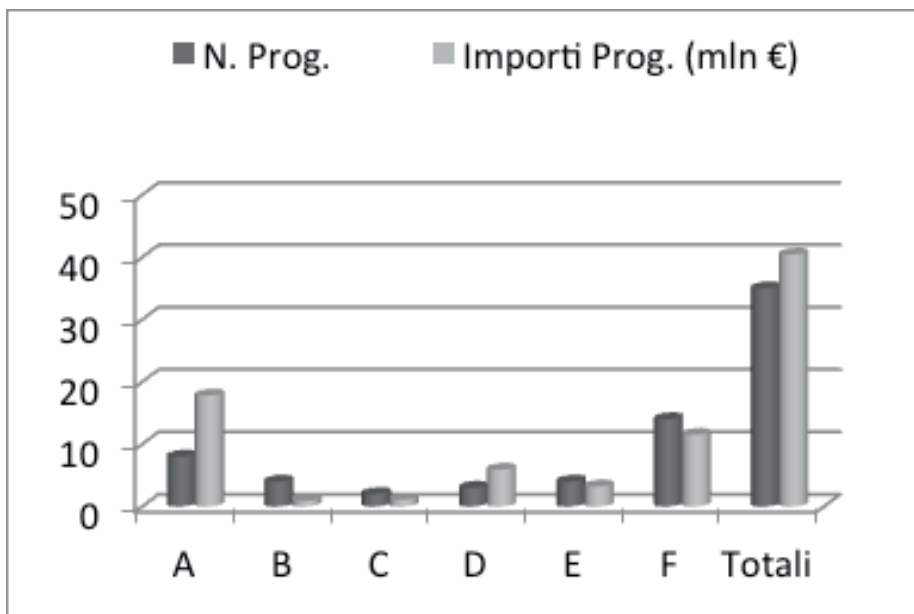
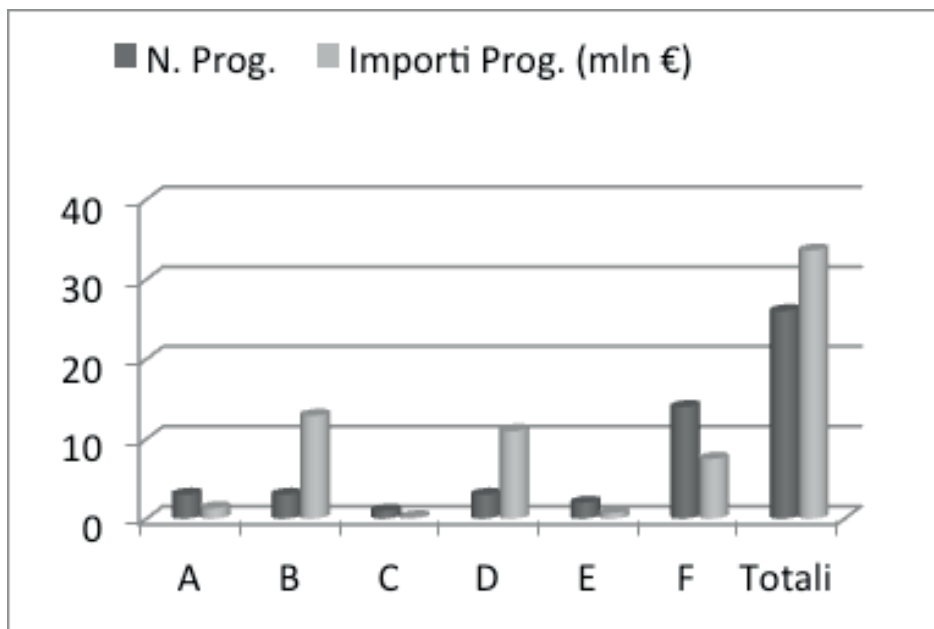


Grafico 15: Raffronto N. e Importi dei progetti relativi alle infrastrutture secondarie nei "Centri urbani"



Diversamente nelle periferie le infrastrutture secondarie hanno un peso percentuale (60%) maggiore rispetto alle infrastrutture primarie e ciò si verifica in quasi tutti i sistemi urbani ad eccezione dei comuni di fascia A, laddove non è stato finanziato alcun intervento in infrastrutture secondarie nelle periferie urbane, dei comuni di fascia B e di fascia D in cui vi è una prevalenza di interventi di infrastrutturazione primaria.

Tabella: Progetti realizzati in "Periferia" distinti fra infrastrutture primarie e secondarie per FP

FP	PERIFERIA								
	INFR. PRIMARIE			INFR. SECONDARIE			TOTALI		
	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)
A	1	1,1	1.100	0	0,0	0	1	1,1	1.100
B	6	5,3	883	5	17,7	3.540	11	22,9	2.082
C	9	4,9	544	23	26,3	1.143	32	31,2	975
D	9	6,7	744	4	10,1	2.525	13	16,8	1.292
E	3	1,0	333	7	3,9	557	10	4,9	490
F	12	5,4	450	17	10,6	624	29	16,0	552
Totali	40	24,4	610	56	68,6	1.225	96	92,9	968

Grafico 16: Raffronto N. e Importi dei progetti relativi alle infrastrutture primarie in "Periferia"

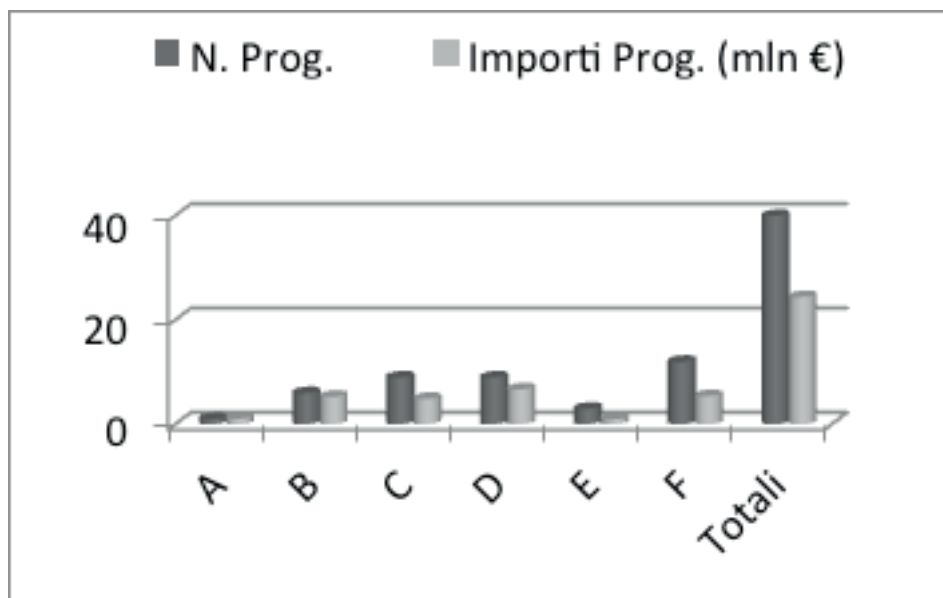
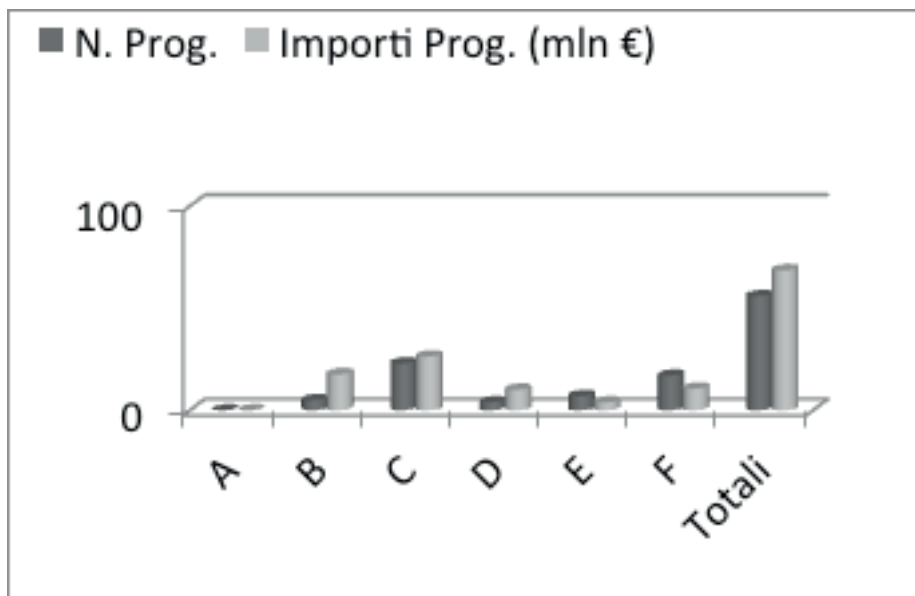


Grafico 17: Raffronto N. e Importi dei progetti relativi alle infrastrutture secondarie in "Periferia"



Risulta ancora diverso nelle frazioni in cui non vi sono interventi finanziati e realizzati in infrastrutture secondarie, e il 100% degli interventi è in infrastrutture primarie, ma solo nei comuni di fascia B, C, E ed F, con importi medi per progetto molto bassi (massimo 400.000 €).

Tabella: Progetti realizzati nelle "Frazioni" distinti fra infrastrutture primarie e secondarie per FP

FP	FRAZIONE								
	INFR. PRIMARIE			INFR. SECONDARIE			TOTALI		
	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	Imp. medi Prog. (migl. €)
A	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0
B	1	0,4	400	0	0,0	0	1	0,4	400
C	3	0,5	167	0	0,0	0	3	0,5	167
D	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0
E	1	0,4	400	0	0,0	0	1	0,4	400
F	2	0,7	350	0	0,0	0	2	0,7	350
Totali	7	2,0	286	0	0,0	0	7	2,0	286

In sintesi, gli interventi finanziati con la misura 5.1 del P.O.R. Sardegna 2000-2006 sono in gran parte i classici interventi di infrastrutturazione urbana, un tempo attuati con le risorse del bilancio ordinario o con il ricorso alla Cassa Depositi e Prestiti, ed ora, con la diminuzione di quelle poste finanziarie, con le risorse straordinarie dei fondi strutturali

europei. La tipologia dei lavori non varia e variano gli importi medi di progetto solo, logicamente, in relazione alla dimensione demografica dei comuni. Unica eccezione è la propensione dei comuni di fascia B ad una maggiore spesa, rispetto agli altri comuni, in infrastrutture secondarie.

Il deficit di infrastrutture secondarie è maggiore nelle periferie (zone C dei Piani Urbanistici Comunali), mentre il sistema delle infrastrutture primarie essendo più recente, necessita di minori interventi, più di completamento che di sostituzione. Infine nelle frazioni, nate alcune in modo spontaneo, altre con un impianto tipologico funzionale all'attività agro-pastorale, è massima la carenza delle infrastrutture primarie.

In definitiva l'esame per ambiti di intervento urbano mette in rilievo la classica patologia del deficit di infrastrutture urbane. Nei centri di antica formazione (centri storici) resiste il vecchio impianto delle attrezzature secondarie, mentre è collassato il sistema delle infrastrutture primarie (soprattutto quelle a rete), quindi gli interventi maggiormente riguardano queste ultime. Nei centri urbani di più antica formazione (fine Ottocento o inizi Novecento), che coincidono con i comuni di maggiore dimensione, la patologia è simile a quella dei centri storici e si è data priorità alla sostituzione delle infrastrutture primarie, mentre i centri urbani di più recente formazione (le zone B dei piani urbanistici) sono nati nel decennio 1950-1960 con un deficit originario di infrastrutture secondarie a cui si è cercato di porre rimedio.

Infrastrutture a rete o puntuali per tipologia di lavori

Così come abbiamo visto nel precedente paragrafo, le infrastrutture primarie rappresentano la gran parte degli interventi effettuati dai Comuni con i fondi strutturali e non poteva essere diversamente, data la cronica assenza di investimenti pubblici, specie nei piccoli comuni, e quindi il deficit pregresso, ma anche l'obsolescenza fisica e funzionale, di infrastrutture fondamentali quali le strade, e le reti idriche e fognarie, ma anche il verde pubblico primario, l'arredo urbano, i parcheggi, le infrastrutture tecnologiche.

Nulla da stupirsi, ma occorre capire quanto di quegli investimenti è stato speso per colmare il deficit (nuove infrastrutture) per servire più utenti, quanto è stato speso per ampliare il servizio (ampliamento dell'esistente) per conseguire standard prestazionali più adeguati e quanto invece è stato speso per sostituire l'esistente (ristrutturazione) per prolungare nel tempo e migliorare il servizio esistente.

Nelle infrastrutture primarie fondamentale è la distinzione fra infrastrutture a rete e puntuali. Le infrastrutture primarie a rete presentano un prevalente sviluppo unidimensionale e investono vaste estensioni di territorio (es.: strade, linee elettriche, linee telefoniche, reti idriche, reti fognarie, reti di distribuzione del gas ecc.); le infrastrutture primarie puntuali sono invece opere che interessano un'area di intervento concentrata (serbatoi, cabine e centrali elettriche, impianti di depurazione delle acque, verde primario).

Tabella : Infrastrutture primarie suddivise fra interventi "a rete" e "puntuali" per FP

FP	A RETE		PUNTUALI		TOTALI INFR. PRIMARIE	
	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)	N. Prog.	Importi Prog. (mln €)
A	7	20,6	9	29,4	16	50,0
B	26	16,3	11	21,9	37	38,2
C	29	22,3	6	2,5	35	24,8
D	43	28,1	17	16,2	60	44,3
E	32	16,9	6	2,9	38	19,8
F	227	99,1	31	13,5	258	112,6
Totali	364	203,3	80	86,4	444	289,7

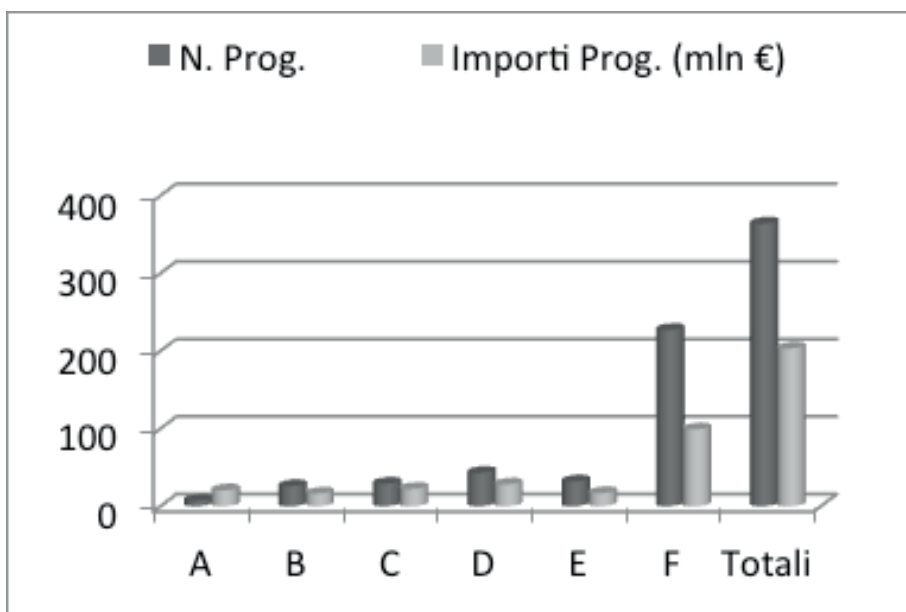
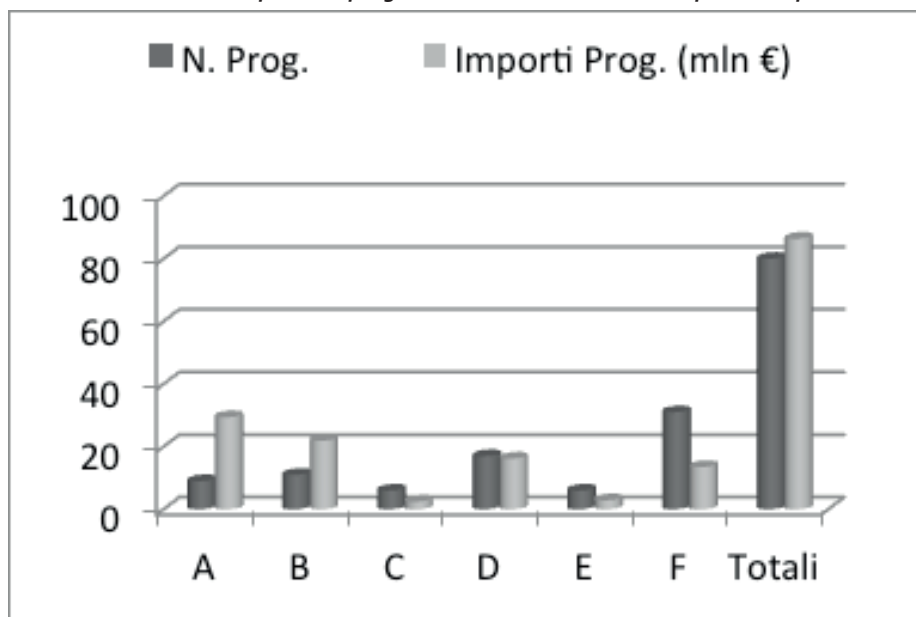
Grafico 18– Raffronto N. e Importi dei progetti relativi alle infrastrutture primarie "a rete"

Grafico 19: Raffronto N. e Importi dei progetti relativi alle infrastrutture primarie "puntuali"

Nel caso delle infrastrutture a rete, ad eccezione della viabilità di nuovo impianto (non ammissibile al finanziamento del POR quella urbana), si tratta di servizi di distribuzione o smaltimento di un bene che è già stato prodotto a monte in quantità sufficiente ai consumi di una data utenza. Viceversa le infrastrutture primarie puntuali sono impianti che aumentano la capacità di utenza di un determinato servizio: si prenda ad esempio il ciclo integrato dell'acqua laddove il prelievo e l'adduzione non interessano le infrastrutture urbane, mentre l'accumulo e la potabilizzazione (infrastrutture puntuali) se potenziate aumentano l'utenza finale a cui vengono portate da una rete di distribuzione (infrastruttura a rete) e smaltite da una rete fognaria (infrastruttura a rete) (dimensionate rispetto alla portata che arriva dagli impianti di accumulo e di potabilizzazione) che convoglia le acque luride in un impianto di depurazione (infrastruttura puntuale) che, se potenziato, aumenta la capacità di depurazione delle acque.

Pertanto, gli investimenti in infrastrutture primarie a rete servono a mantenere e migliorare un servizio, gli investimenti in infrastrutture primarie puntuali (siano essi per nuovi impianti o per ristrutturazioni) servono a migliorare le prestazioni di un servizio, ma anche ad aumentare il numero di utenze che possono accedere a quel servizio.

La tabella che segue mette in relazione per fasce di popolazione di comuni la numerosità degli interventi in infrastrutture primarie e gli importi distinti per infrastrutture a rete o puntuali.

Tabella : Suddivisione fra tipologie di lavori negli interventi "a rete" e "puntuali" per FP

FP	NUOVO			AMPLIAMENTO			RISTRUTTURAZIONE		
	N. Prog. A RETE	N. Prog. PUN-TUALI	TOT. N. Prog. NUOVI	N. Prog. A RETE	N. Prog. PUN-TUALI	TOT. N. Prog. AMPLIAM.	N. Prog. A RETE	N. Prog. PUN-TUALI	TOT. N. Prog. RISTRUTT.
A	1	2	3	0	1	1	6	6	12
B	4	0	4	2	0	2	20	11	31
C	1	2	3	1	0	1	27	4	31
D	7	2	9	2	0	2	34	15	49
E	2	2	4	0	0	0	30	4	34
F	12	8	20	2	0	2	213	23	236
Totali	27	16	43	7	1	8	330	63	393

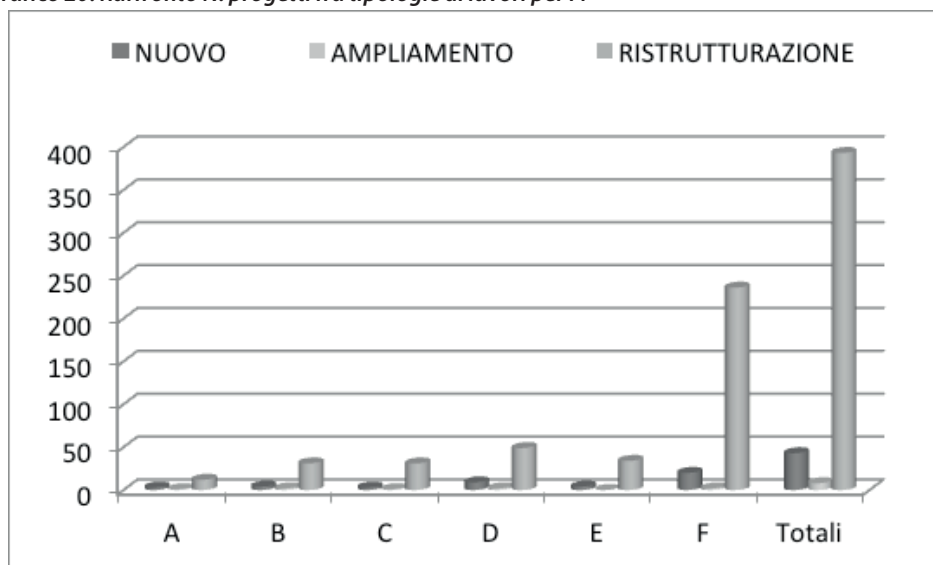
Gli interventi a rete costituiscono l'82% degli interventi in infrastrutture primarie e si concentrano, sempre per il 62%, nei centri minori (comuni in fascia F), mentre gli interventi puntuali sono più distribuiti tra le diverse fasce di comuni (39% nei comuni di fascia F, 7,5% nei comuni di fascia E, 21% nei comuni di fascia D, 7,5% nei comuni di fascia C, 14% nei comuni di fascia B e l'11% nei comuni di fascia A).

La quota maggiore degli investimenti appartiene sempre ai comuni di fascia F (39% in totale di cui 49% in infrastrutture a rete e 16% in infrastrutture puntuali), ma vi è una forte disparità negli importi medi di progetto tra i comuni di fascia A (3 mln €) ed i comuni di fascia F (0,43 mln €).

Nei comuni di fascia F le infrastrutture primarie a rete sono l'88% degli interventi in infrastrutture primarie, mentre nei comuni di fascia A esse rappresentano il 44% (le infrastrutture primarie puntuali sono il 56%).

La tipologia di lavoro prevalente, anzi, quasi esclusiva, in tutte le fasce di popolazione dei comuni è la ristrutturazione (88,5% del totale delle infrastrutture primarie di cui 90% del totale delle infrastrutture a rete e 79% delle infrastrutture puntuali) con variazioni poco significative fra una fascia e l'altra di comuni.

Grafico 20: Raffronto N. progetti fra tipologie di lavori per FP



In definitiva gli investimenti in infrastrutture primarie sono stati una grande operazione di manutenzione straordinaria e sono serviti a sostituire reti fatiscenti e impianti non a norma o obsoleti, ma non hanno aumentato in maniera significativa le dotazioni dei servizi.

L'evidenza di questi dati, che testimoniano lo stato di forte arretratezza del sistema infrastrutturale previgente, porta all'amara constatazione che, nonostante l'ingente sforzo finanziario, i fondi strutturali sono serviti non a ridurre il deficit, ma a conservare il livello di servizio esistente ancora distante dagli standard medi dell'Italia e dell'Europa.

4.2.2 La diversificazione delle fonti di finanziamento

Nella successiva tabella gli interventi avviati sono stati classificati in base al loro riferimento legislativo inteso come fonte originaria di finanziamento.

Tabella: Interventi classificati in base al loro riferimento legislativo suddivisi per FP

PROGETTI COERENTI, BANDI, L.29/98, PIANI STRATEGICI, APQ - MIS. 5.1 PER FP									
FP	Totali N. progetti per FP			Totali Importi Progetti Finanziati (mln euro)			Importi medi Progetti Finanziati (migliaia euro)		
	Avv. Concl.	Avv. non Concl.	Totali Avv.	Avv. Concl.	Avv. non Concl.	Totali Avv.	Avv. Concl.	Avv. non Concl.	Totali Avv.
Coerenti									
A	7	0	7	5,9	0	5,9	842,9	0,0	842,9
B	25	3	28	16	14,1	30,1	640,0	4.700,0	1.075,0
C	29	1	30	14,3	0,6	14,9	493,1	600,0	496,7
D	31	0	31	20,4	0	20,4	658,1	0,0	658,1
E	16	0	16	8,9	0	8,9	556,3	0,0	556,3
F	55	2	57	29,9	1,2	31,1	543,6	600,0	545,6
Totali Coerenti	163	6	169	95,4	15,9	111,3	585,3	2.650,0	658,6
Legge 29/98									
A	5	0	5	5	0	5	1.000,0	0,0	1.000,0
B	6	1	7	3,1	0,9	4	516,7	900,0	571,4
C	17	1	18	10	1,3	11,3	588,2	1.300,0	627,8
D	18	2	20	6,9	1,3	8,2	383,3	650,0	410,0
E	16	1	17	5,6	0,3	5,9	350,0	300,0	347,1
F	107	15	122	31,9	6,3	38,2	298,1	420,0	313,1
Totali Legge 29/98	169	20	189	62,5	10,1	72,6	369,8	505,0	384,1
Bandi									
A	9	2	11	37,8	5,8	43,6	4.200,0	2.900,0	3.963,6
B	23	2	25	37,8	15,8	53,6	1.643,5	7.900,0	2.144,0
C	19	5	24	22,3	11,5	33,8	1.173,7	2.300,0	1.408,3
D	32	24	56	23,7	36,4	60,1	740,6	1.516,7	1.073,2
E	20	12	32	10,1	7,1	17,2	505,0	591,7	537,5
F	132	55	187	58,4	34,4	92,8	442,4	625,5	496,3
Totali Bandi	235	100	335	190,1	111	301,1	808,9	1.110,0	898,8

Piani Strategici									
A	2	0	2	2,2	0	2,2	1.100,0	0,0	1.100,0
B	9	0	9	3	0	3	333,3	0,0	333,3
C	10	1	11	2,3	0,2	2,5	230,0	200,0	227,3
D	9	0	9	1,7	0	1,7	188,9	0,0	188,9
E	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	2	0	2	0,3	0	0,3	150,0	0,0	150,0
Totali P. Strategici	32	1	33	9,5	0,2	9,7	296,9	200,0	293,9
APQ									
A	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C	0	0	0	0	0	0	0	0	0
D	0	0	0	0	0	0	0	0	0
E	0	0	0	0	0	0	0	0	0
F	3	0	3	1,9	0	1,9	633,3	0,0	633,3
Totali APQ	3	0	3	1,9	0	1,9	633,3	0,0	633,3
Totali Progetti	602	127	729	359,4	137,2	496,6	597,0	1.080,3	681,2

Grafico 21: Raffronto N. progetti "coerenti" per FP e Importi Finanziati

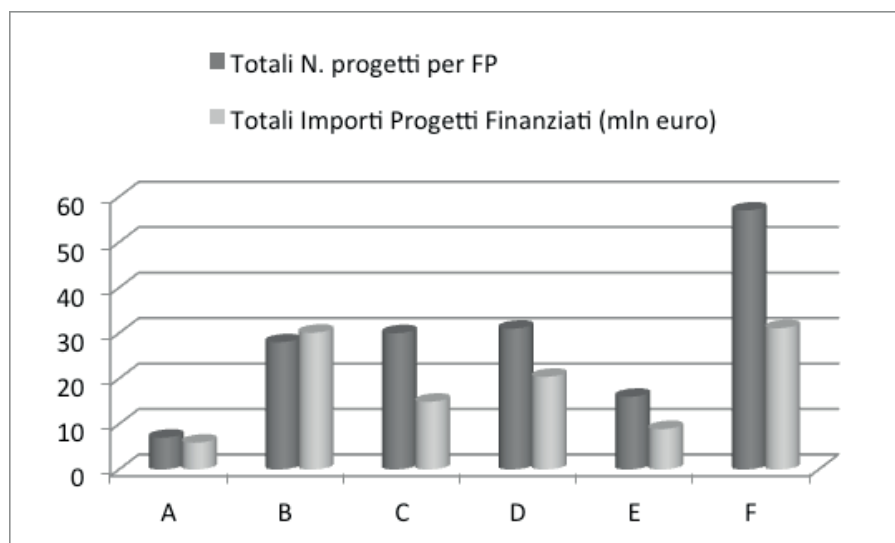


Grafico 22: Raffronto N. progetti "Legge 29/98" per FP e Importi Finanziati

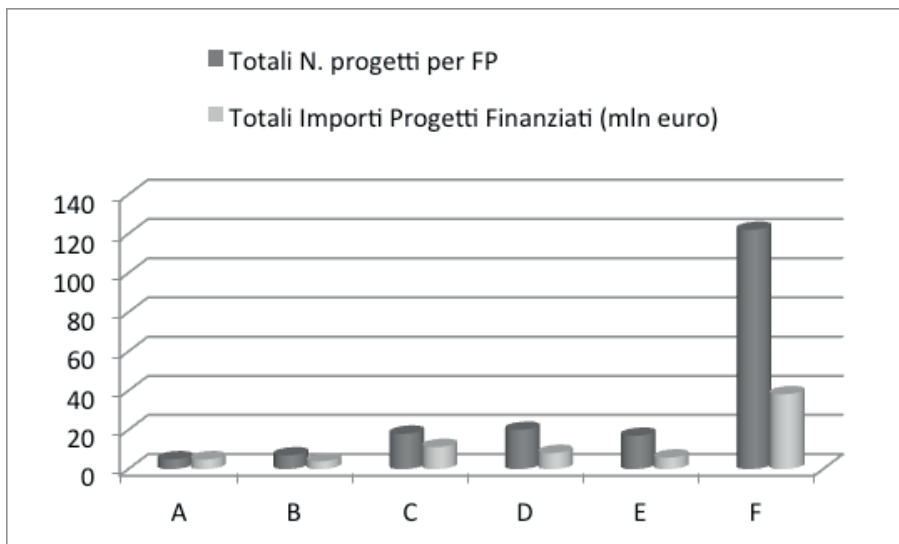


Grafico 23: Raffronto N. progetti "Bandi" per FP e Importi Finanziati

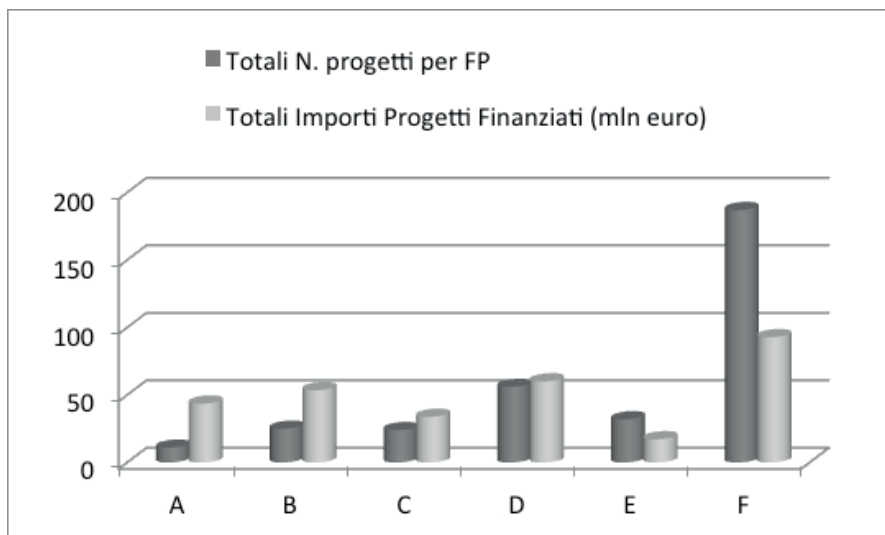


Grafico 24: Raffronto N. progetti "P. Strategici" per FP e Importi Finanziati

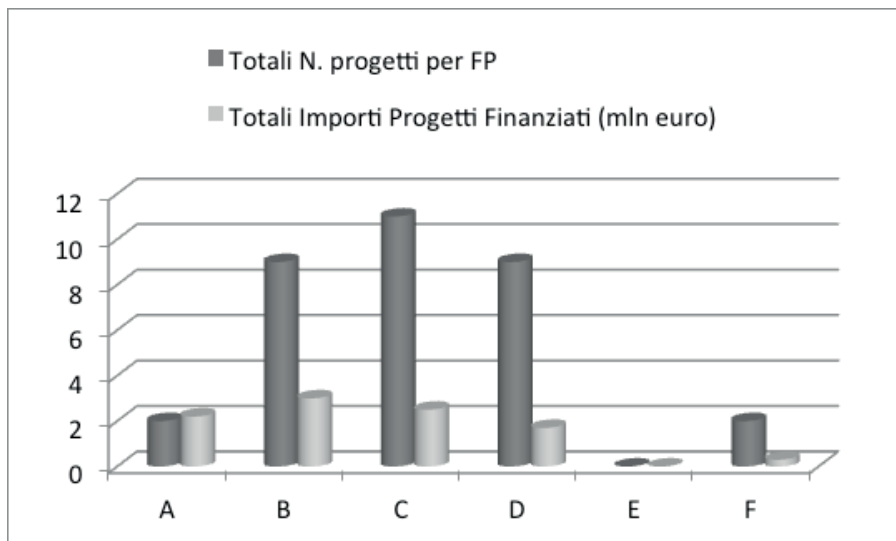


Grafico 25: Distribuzione N. progetti per tipologia di finanziamento

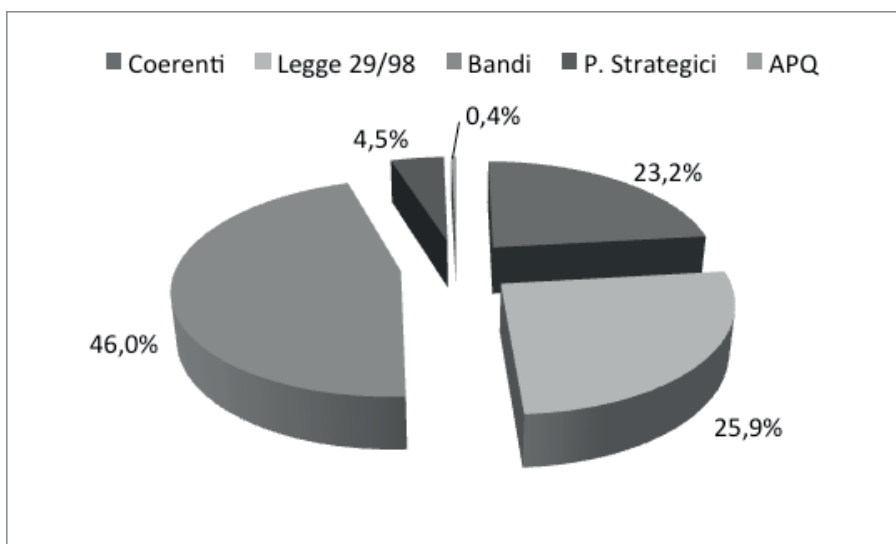
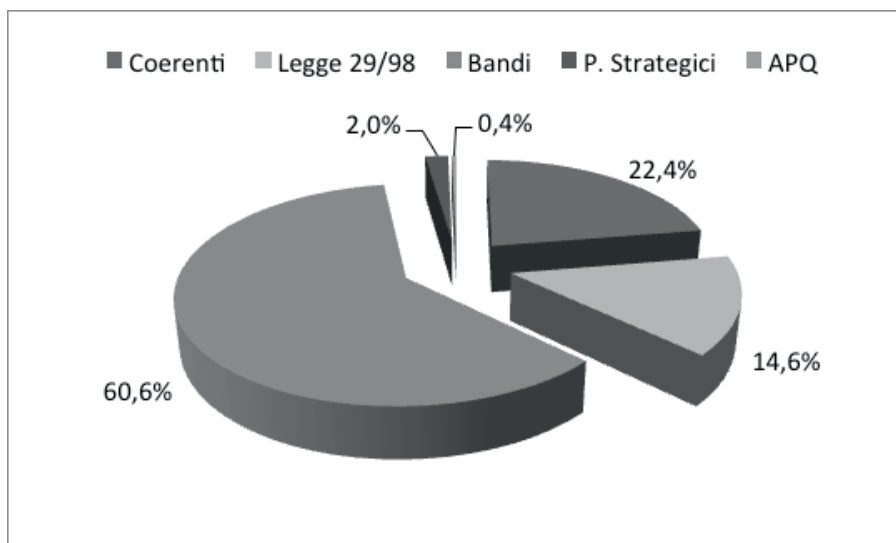
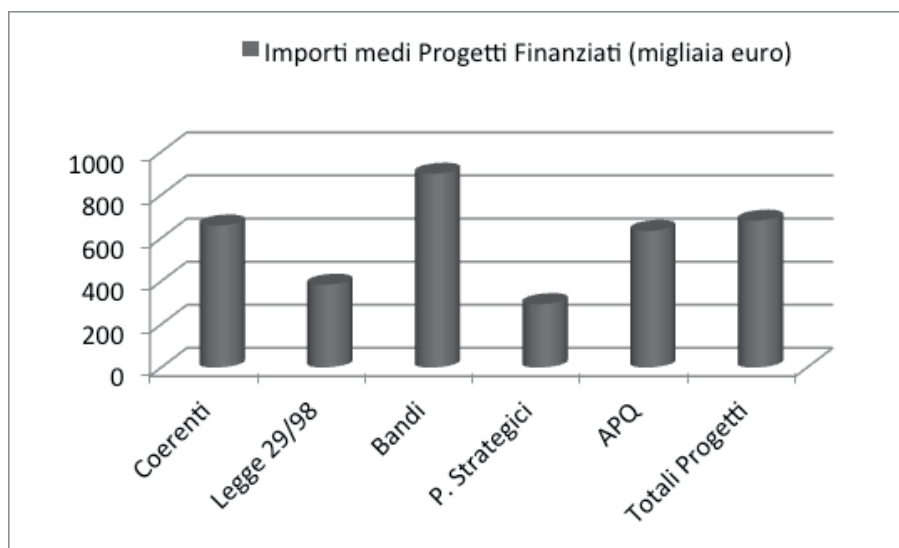


Grafico 26: Distribuzione Importi progetti per tipologia di finanziamento**Grafico 27: Raffronto Importi medi progetti per tipologia finanziamento**

Si intendono per progetti “coerenti” quegli interventi che avevano in origine altra fonte di finanziamento (Bilancio Regionale, Progetti di Riqualificazione Urbana, PRUST, ecc.) considerati coerenti con la misura 5.1 del P.O.R. Sardegna e pertanto ammessi alla rendicontazione della spesa sui fondi comunitari. Anche gli interventi finanziati in origine con la L.R.29/98 (Centri Storici) sono progetti “coerenti”, ma li abbiamo tenuti distinti per il gran peso che essi hanno avuto nell’attuazione della misura. Gli interventi raggruppati nei “bandi” sono quelli che fin dall’origine avevano come unica fonte finanziaria la misura 5.1

del P.O.R. Sardegna 2000/2006. Infine I Piani Strategici sono interventi immateriali (atti di Pianificazione) in parte finanziati con la misura 5.1 del P.O.R. Sardegna 2000/2006, mentre risibile (3 soli interventi) è l'apporto dei progetti in origine finanziati con gli A.P.Q.

L'analisi dei dati mette in evidenza alcuni elementi interessanti. Innanzitutto, l'opinione diffusa che i cosiddetti progetti coerenti abbiano contribuito in modo determinante all'attuazione della misura, non trova qui conferma. Infatti, anche sommando i progetti coerenti con quelli in origine finanziati con la L. R. 29/98 il loro peso percentuale sul totale degli interventi avviati e conclusi è del 55,15% a fronte di un 39% di quelli finanziati con bando P.O.R., ma sul totale degli interventi avviati il peso percentuale dei coerenti + L.29/98 è del 49% contro il 46% di quelli finanziati con bando P.O.R. e se si osservano i dati finanziari il peso percentuale si inverte a favore dei progetti finanziati con bando P.O.R. in quanto questi rappresentano il 53%, mentre i coerenti+L.R. 29/98 sono il 44% del totale dei finanziamenti ammessi per gli interventi avviati e conclusi e, rispettivamente il 63% ed il 34,6% dei finanziamenti ammessi per i progetti avviati.

Rimane confermato che la maggior parte degli interventi avviati e non conclusi è stato selezionato con bandi P.O.R. (79,5%) con un peso finanziario sul totale anch'esso cospicuo (24,8%). La spiegazione di questa scarsa performance degli interventi finanziati con bando P.O.R., oltre che nell'ovvia considerazione che i progetti coerenti sono stati cantierati prima (ed è ben per questo che sono stati rendicontati), sta tutta nella lunghezza eccessiva dei tempi di accreditamento del finanziamento al beneficiario finale mentre non trova riscontro nella media dei giorni lavorativi per intervento in quanto le differenze tra gli interventi coerenti (451 gg.), gli interventi finanziati con la L.29/98 (443) e quelli finanziati con bandi P.O.R. (452) è minima nonostante l'importo medio finanziato per intervento, selezionato con bando P.O.R. (809.200 €), sia più del doppio di quello finanziato ex L.29/98 (369.600 €) e notevolmente superiore a quello dei progetti coerenti (584.900 €).

Disaggregando i dati per riferimento legislativo nelle diverse classi di comuni per fasce di popolazione e aggregando i progetti coerenti con quelli ex L. 29/98, considerandoli entrambi come progetti coerenti, il loro peso percentuale, negli interventi avviati e conclusi, risulta essere del 52% nei due centri urbani maggiori (comuni di fascia A), del 50% nei comuni di fascia B, del 61,3% nei comuni di fascia C, del 54,4% nei comuni di fascia D, del 61,5% nei comuni di fascia E e del 54,4% nei comuni di fascia F.

Se si guarda ai soli progetti coerenti (senza i progetti della L.R. 29/98) il peso percentuale dei comuni di fascia F sul totale è del 33,7%, mentre nei progetti ex lege 29/98 il peso di questa fascia di comuni è 63,3%. Ciò vuol dire che un fortissimo contributo all'attuazione della misura 5.1 è stata data dalla così detta "legge sui Centri Storici" e dai piccoli comuni, che ne sono stati i principali beneficiari. D'altra parte anche negli interventi realizzati a seguito di bandi, il peso percentuale dei progetti localizzati nei piccoli comuni (comuni di fascia F) è cospicuo (56,17%) e ciò a riprova che le politiche urbane nella regione sarda hanno avuto come principali beneficiari i comuni di piccole dimensioni.

Per quanto riguarda gli importi finanziati, sempre per gli interventi avviati e conclusi, il peso percentuale dei progetti coerenti + i progetti ex L.29/98 è del 45,6% per i comuni di fascia A (Cagliari e Sassari), è del 40,35% per i comuni di fascia B, del 49,7% per i comuni di fascia C, del 51,8% per i comuni di fascia D, del 58,9% nei comuni di fascia E e del 50,5% per i comuni di fascia F. Questa sostanziale differenza di peso percentuale tra numerosità dei progetti ammessi e importi finanziati, specie nei comuni di fascia A e B, si spiega osservando gli importi medi finanziati per progetto, laddove, mentre gli importi medi dei progetti finanziati con bandi P.O.R. nei comuni di Cagliari e Sassari (4.200.000 €) e

nei comuni di fascia B (1.643.500 €) sono quadruplicati nel caso dei comuni di fascia A e triplicati nel caso dei comuni di fascia B, rispetto ai progetti coerenti ed ai progetti ex L. 29/98 delle medesime fasce di comuni, nei Centri Minori e in special modo nei comuni di fascia F, la differenza di finanziamento tra progetti coerenti, progetti ex L.29/98 e bandi P.O.R. non è così marcata e anzi i progetti finanziati con bando P.O.R. hanno un importo medio più basso rispetto ai progetti coerenti e solo leggermente più alto rispetto ai progetti ex L.29/98.

In sostanza ciò vuol dire, ma lo vedremo meglio più avanti, che le tipologie di opere finanziate nei progetti coerenti e nei progetti ex lege 29/98, non differisce dalle tipologie di opere finanziate con i bandi POR.

Se si osservano i dati relativi ai progetti avviati e non conclusi l'ancor più elevato importo di questi ultimi nei centri urbani maggiori e nei centri medi può spiegare in parte la loro non conclusione alla data del 30.06.2009 imputandola alla complessità delle opere e conseguentemente alle difficoltà nella fase di cantiere, mentre ciò non è vero per gli interventi non conclusi nei Centri Minori in quanto il loro importo medio, quindi la loro difficoltà realizzativa, non è dissimile a quella degli interventi avviati e conclusi.

Un commento a parte meritano i dati relativi ai progetti ex L.R. 29/98. E' evidente dai dati suesposti che la legge regionale sui centri storici sardi ha privilegiato in maniera esclusiva i piccoli centri urbani, ma i dati relativi agli importi medi finanziati evidenziano che si è trattato di interventi di entità modesta (in media 369.600 € per progetto) per tutti i centri urbani sia quelli piccoli (319 milioni di € per progetto), sia quelli Medi (302 milioni di €), sia le aree urbane maggiori (648,7 milioni di € Sassari e 952,1 milioni di € Cagliari). Vedremo in seguito quali categorie di opere pubbliche siano state realizzate, ma in ogni caso si è trattato di un intervento diffuso e poco selettivo, che ha ridotto il degrado fisico, ma difficilmente è stato capace di generare stabili condizioni di rivitalizzazione e sviluppo.

4.2.3 La compartecipazione finanziaria dei beneficiari finali

Premesso che non vi è stata alcuna compartecipazione al finanziamento degli interventi dell'Asse 5 del POR Sardegna 2000-2006 da parte dei soggetti privati, i soggetti beneficiari finali, soprattutto della misura 5.1, sono esclusivamente gli Enti Locali della Sardegna. Nella tabella che segue gli importi finanziati sono stati divisi in base ai soggetti finanziatori raggruppando l'U.E., lo Stato e la Regione nella colonna "P.O.R.", gli enti locali nella colonna "Comune" e gli altri soggetti nella colonna "Altre fonti". In quest'ultima colonna sono confluite numerose fonti di finanziamento (fondi P.R.U., fondi P.I.A., fondi F.A.S. ecc...) che costituiscono una quota rilevante di compartecipazione finanziaria (27,02% per gli interventi avviati e conclusi e il 19,10% per gli interventi avviati e non conclusi) in quanto sono l'originaria fonte finanziaria dei 163 progetti coerenti rendicontati nella misura 5.1 del P.O.R. Sardegna.

Tabella: Importi degli interventi finanziati, conclusi e non conclusi, suddivisi per FP e relative quote di compartecipazione finanziaria

SEZIONE FINANZIARIA - INTERVENTI AVVIATI MIS. 5.1 PER FP								
FP	Progetti Avv. Conclusi							
	N.	Importi Finanziati (mln euro)						
		P.O.R. (a)		Comune (b)		Altre fonti (c)		Totale (d) = (a+b+c)
		valore	% a/d	valore	% b/d	valore	% c/d	valore
A	23	30,8	60,51%	8,8	17,29%	11,3	22,20%	50,9
B	63	35,1	58,60%	11,3	18,86%	13,5	22,54%	59,9
C	75	28,2	57,67%	9,8	20,04%	10,8	22,09%	48,9
D	90	31	58,82%	11,4	21,63%	10,3	19,54%	52,7
E	52	10,9	44,13%	4,5	18,22%	9,4	38,06%	24,7
F	299	61,9	50,61%	18,6	15,21%	41,8	34,18%	122,3
Totali	602	197,9	55,06%	64,4	17,92%	97,1	27,02%	359,4
FP	Progetti Avv. Non Conclusi							
	N.	Importi Finanziati (mln euro)						
		P.O.R. (a)		Comune (b)		Altre fonti (c)		Totale (d) = (a+b+c)
		valore	% a/d	valore	% b/d	valore	% c/d	valore
A	2	5,1	87,93%	0,7	12,07%	0	0,00%	5,8
B	6	8,9	28,90%	4,6	14,94%	17,3	56,17%	30,8
C	8	9,2	68,15%	3,6	26,67%	0,7	5,19%	13,5
D	26	31,5	83,55%	3,4	9,02%	2,8	7,43%	37,7
E	13	6,5	87,84%	0,7	9,46%	0,2	2,70%	7,4
F	72	32,7	77,86%	4,1	9,76%	5,2	12,38%	42
Totali	127	93,9	68,44%	17,1	12,46%	26,2	19,10%	137,2

La media di finanziamento del POR è, per gli interventi avviati e conclusi, del 55,06%, con un massimo del 60,51% nei comuni di fascia A ed un minimo del 44,13% nei comuni di fascia E. I comuni di fascia E ed F sono anche quelli che hanno una quota percentuale di finanziamento POR inferiore alla media regionale e, per contro hanno una maggiore quota percentuale di finanziamento proveniente da altre fonti. Ciò si spiega molto facilmente considerando il fatto che nelle due fasce di comuni si concentra il più gran numero di progetti coerenti che hanno avuto in origine una fonte finanziaria diversa dal POR.

La compartecipazione finanziaria dei Comuni è mediamente del 17,92% su base regionale con un massimo del 21,63% nei comuni di fascia D ed un minimo del 15,21% nei comuni di fascia F. Si noti che sia i comuni di fascia F che i comuni di fascia A sono al di sotto della media regionale in quanto per i primi incide la scarsità di risorse finanziarie e, per i secondi incide la consistente dimensione finanziaria dei singoli interventi.

Molto più elevata risulta la media di finanziamento POR negli interventi avviati e non conclusi (68,44%) con un picco di massima nei comuni di fascia A (87,93%) e uno di minima nei comuni di fascia B (28,90%). La distanza fra questi due valori è dovuta al fatto che i comuni di fascia B (in specie Olbia e Selargius) hanno ottenuto maggiori risorse finanziarie dai fondi FAS rispetto ai fondi POR, mentre esattamente il contrario è successo per i comuni di Cagliari e Sassari, beneficiari entrambi di consistenti finanziamenti POR. A riprova di ciò sta il fatto che, sempre per gli interventi avviati e non conclusi, mentre i comuni di fascia B hanno una quota percentuale altissima proveniente da altre fonti (56,17%), i comuni di fascia A sono privi di apporti finanziari da altre fonti. Anche la compartecipazione finanziaria dei comuni si riduce negli interventi avviati e non conclusi (12,46%), con una quota percentuale sempre minore alla media regionale nei comuni di piccole dimensioni, laddove in questo caso si tratta maggiormente di interventi selezionati con bando piuttosto che di progetti coerenti.

Grafico 28: Raffronto interventi conclusi per FP e e relative quote di compartecipazione finanziaria

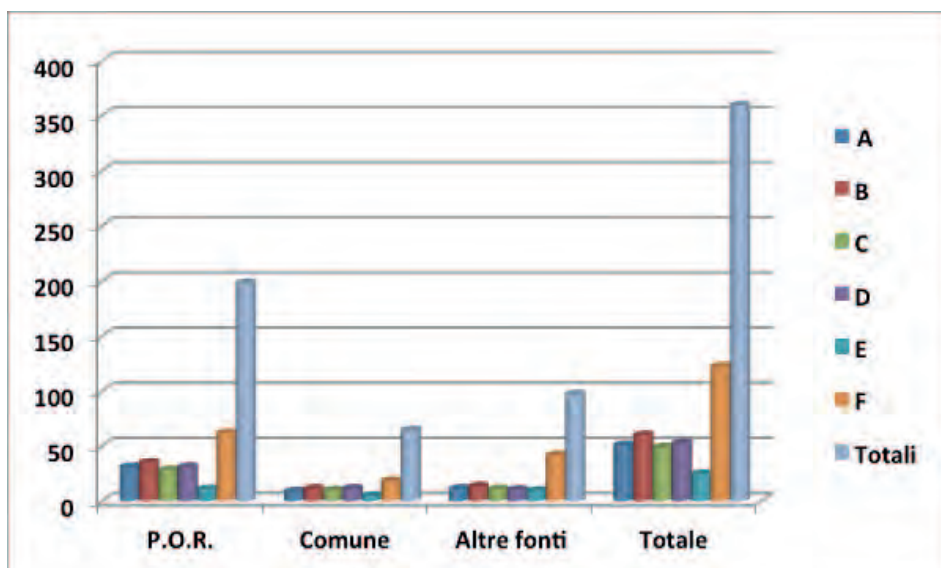
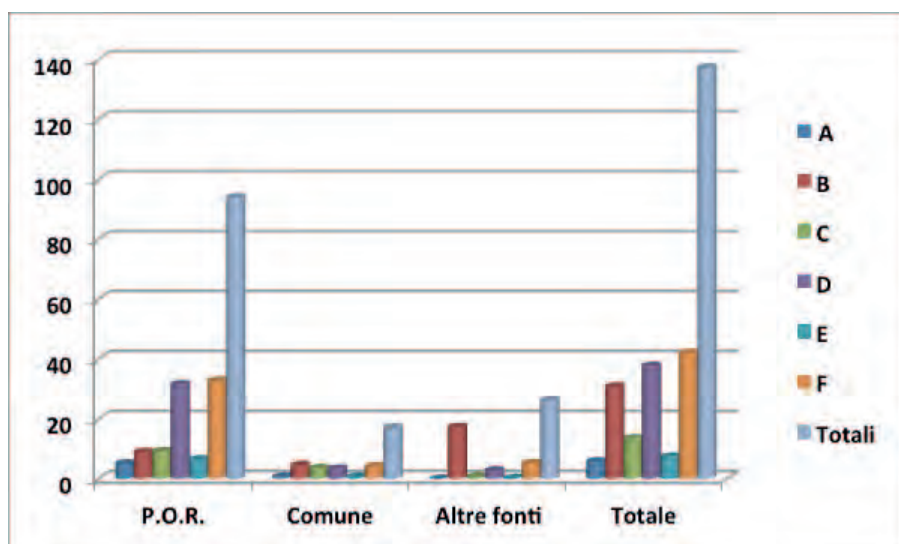


Grafico 29: Raffronto interventi non conclusi per FP e e relative quote di compartecipazione finanziaria



4.3 Le infrastrutture secondarie di Sonia Pistis

Fra gli interventi finanziati con la misura 5.1, puntiamo un focus valutativo sulle infrastrutture secondarie al fine di rilevare l'efficacia, ossia il livello di raggiungimento degli obiettivi dell'Asse V e di quelli di associati ad altri Assi del POR 2000-2006, che si presentano più strettamente integrati con le politiche urbane, per cogliere alcuni insegnamenti e esperienzializzare i nuovi percorsi di pianificazione.

La finalità di questo focus è quello di rilevare le risultanze che permettono di osservare il reale cambiamento che il programma attuato ha prodotto e i nodi critici che hanno intralciato i percorsi lineari definiti all'inizio in fase programmatica, aspetti che sono sintetizzati nel capitolo 5.

L'approccio dell'indagine parte dalla base territoriale che ha beneficiato, a valere sulla misura 5.1, di finanziamenti per realizzare interventi afferenti a tutte quelle strutture necessarie allo sviluppo della vita sociale e comunitaria, ossia luoghi per la cultura, lo spettacolo e il tempo libero e edifici adeguati per ospitare scuole, nidi per l'infanzia, centri sociali, ospedali, centri sanitari, per poi proseguire verso lo studio di altre variabili di interesse.

Il sistema di monitoraggio degli interventi finanziati con il POR SARDEGNA 2000-2006 e le schede progettuali di valutazione rivelano che nell'Isola 127 comuni hanno avviato 232 interventi⁶⁹, conclusi e in corso di completamento, concernenti le infrastrutture secondarie

⁶⁹ In questo focus valutativo si considerano gli interventi relativi alle infrastrutture secondarie avviati, conclusi e in corso di esecuzione, che sono pari a 232, al fine di ricomprendere tutti gli interventi che sono stati scelti dai comuni e che hanno incidenza nel territorio. Nei dati generali sugli interventi relativi alla misura

per dare risposta ai bisogni di 1.045.710 abitanti complessivi di cui il 60,75% vive in territori costieri, anche se i comuni beneficiari sono per l'80,31% non costieri. Il valore dei progetti è stato pari a 192.099.512,71.

Il numero complessivo degli interventi corrisponde al 31% degli interventi finanziati attraverso la misura 5.1, riguarda il 62,3% dei 1.672.404 sardi residenti e ha comportato un allocamento di risorse finanziarie pari al 38% % della misura 5,1, al 34 %% dell'Asse V e allo 4,06% % dell'intero programma.

Le infrastrutture secondarie ricomprese nella misura 5.1 hanno beneficiato di diversi strumenti di finanziamento che possono distinguersi fra quelli diretti ad un'area territoriale circoscritta e quelli attivati sia con bandi europei specifici o sia con altri meccanismi di erogazione di valenza non europea.

Lo strumento normativo che ha consentito prevalentemente il finanziamento dei progetti è il PIT 2001 (26,9%), seguito dai PIA (18,10%) e dai Progetti fase 2 in quota (15,52%). L'insieme di questi tre strumenti di programmazione che insieme formano il 59,91% e che appartengono al primo gruppo, hanno contribuito a sostenere oltre la metà delle infrastrutture secondarie finanziate con la misura 5.1. a livello di area territoriale. Mentre con bandi specifici e altri procedimenti sono stati finanziati il 31,46% dei progetti (POR 2003, CIVIS, POLIS, PDQ e FINANZIATI 00-01). Costituiscono effetto dello strumento regionale (L.R. 29/98) il 7,76% e risultano coerenti solo lo 0,88% dei progetti. Lo scarso utilizzo di progetti coerenti, ossia di progetti previsti e originariamente finanziati con strumenti finanziari non europei, evidenzia la volontà degli amministratori locali di integrare le azioni di sviluppo urbano secondo una logica progettuale più simultanea rispetto alla programmazione più recente.

In realtà i PIT hanno una doppia valenza poiché non sono solo strumenti di programmazione territoriale, ma anche risorsa per la quale è stato emanato un bando (sebbene di livello interassessoriale). Pertanto a seconda della prospettiva in cui si considerano, cambiano e si capovolgono le valutazioni finali sulla rilevanza di una o dell'altra categoria finanziaria-normativa

Occorre premettere che nell'investigazione delle azioni relative alle infrastrutture secondarie si sono osservate alcune variabili significative associate gli interventi attuati:

- I beneficiari
- La numerosità e la dimensione finanziaria dei progetti
- La tipologia di infrastruttura secondaria
- La correlazione fra localizzazione e tipologia
- La modalità di attuazione della misura

Inoltre, per una lettura più agevole e sistematica degli interventi le infrastrutture secondarie previste nei progetti sono state raggruppate in tre categorie:

- A. ◊ STRUTTURE PER LA CULTURA E IL TEMPO LIBERO;
- B. ◊ INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA;
- C. ◊ INFRASTRUTTURE PER ATTIVITÀ SOCIO ASSISTENZIALI CHE HANNO SUSCITATO

5.1, si considerano solo gli interventi avviati e conclusi, che relativamente alle infrastrtture secondaria ammontano a 183.

UN APPEAL DI SVILUPPO DEL TERRITORIO DIVERSIFICATO

La prima comprende tre ulteriori sottocategorie: le strutture e gli spazi destinati a attività sportive e ricreative, a attività socio culturali e a spettacoli.

Nella riqualificazione urbana è classificata la valorizzazione del verde pubblico.

Appartengono alla terza categoria: i centri di accoglienza, di aggregazione sociale e di socializzazione per la prima infanzia; le strutture destinate ad ospitare le delegazioni comunali e i centri civici, gli ambulatori, i mercati di quartiere, le chiese e gli altri edifici religiosi, i centri diurni semiresidenziali, i "Progetti pilota", i servizi di supporto per le attività produttive e le sedi per l'istruzione dell'obbligo e superiore.

Infine si richiama che le variabili sono state analizzate nella loro distribuzione territoriale sulla base di due chiavi di lettura:

quella che corrisponde alle aggregazioni territoriali collegate alle azioni, che scaturivano dagli obiettivi specifici (O.V.1, O.V.2, O. V.3) e indicati nelle premesse della ricerca e che hanno orientato il target dei bandi afferenti alla misura 5.1, ossia i seguenti **ambiti territoriali**:

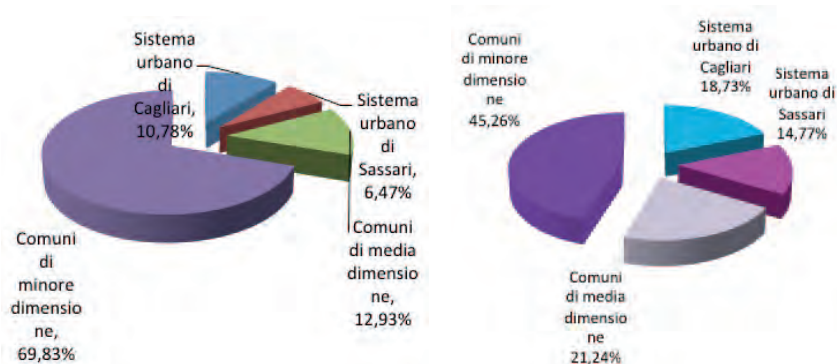
- a) • Sistemi urbani di Cagliari e di Sassari,
 - Centri di media dimensione
 - Centri di minore dimensione

- b) quella più classica che si basa sulla suddivisione dei comuni in **6 fasce di popolazione**.

A	A Comuni con oltre 100.000 abitanti
B	B Comuni il cui numero di abitanti è compreso tra 25.001 e 100.000
C	C Comuni il cui numero di abitanti è compreso tra 10.001 e 25.000
D	D Comuni il cui numero di abitanti è compreso tra 5001 e 10.000
E	E Comuni il cui numero di abitanti è compreso tra 3001 e 5000
F	F Comuni che hanno al massimo 3000 abitanti

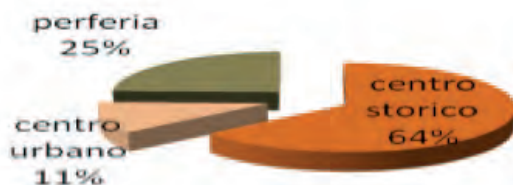
Una foto con grandangolo degli interventi realizzati mostra che prevalgono numericamente i progetti di infrastrutture secondarie realizzati dai centri minori (69,83%), seguiti, con un ampio distacco, da quelli dei centri di medie dimensioni (12,93%) e da quelli del sistema urbano di Cagliari (10,78%). Le percentuali sono minori nel caso in cui la comparazione sia per risorse finanziarie assegnate. Risultano minimi i progetti del sistema di Sassari (6,47%). La maggiore percentuale (45,26%) delle risorse è stata catalizzata dai comuni di minori dimensioni e dai comuni di medie dimensioni (21,24%). I sistemi urbani di Sassari e Cagliari sono stati beneficiari di percentuali di risorse rispettivamente pari al 18,73% e al 14,77%, nonostante la diversa dimensione demografica e quindi con una ricaduta pro capite diversa.

Grafico 4.4.1 Progetti Finanziati nelle 4 articolazioni territoriali per numero di progetti e Grafico 4.4.2 per ammontare delle risorse assegnate



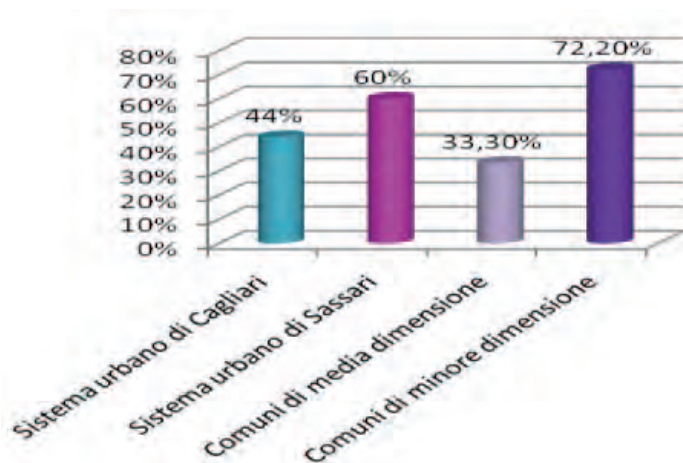
La maggiore percentuale (45,26%) delle risorse è stata catalizzata dai comuni di minori dimensioni e dai comuni di medie dimensioni (21,24%). I sistemi urbani di Sassari e Cagliari sono stati invece beneficiari di percentuali di risorse quasi equivalenti.

A livello globale, rispetto alle tre aree di realizzazione delle infrastrutture - Centro storico, Centro urbano e Periferia - si osserva che nel primo tipo di area gli interventi sono stati il 64%, circa un quarto (25%) nella seconda e solo l'11% nella terza. A prima vista sembra quindi riscontrarsi una netta preferenza generale per i centri storici e un'attenzione progettuale decrescente per le altre due aree.

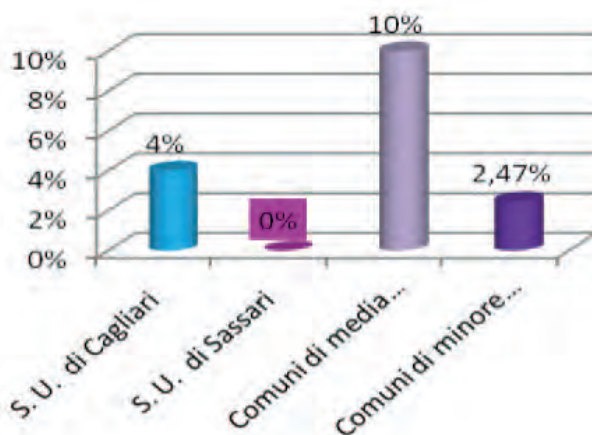


4.3.1 Le infrastrutture secondarie nel territorio articolate per ambito territoriale

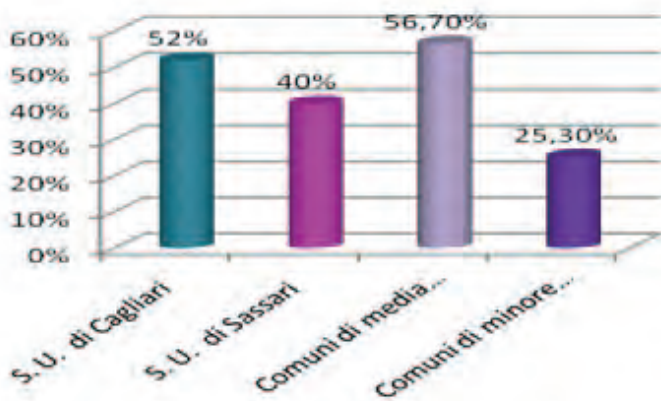
Dall'incrocio dei dati relativi alle categorie di infrastrutture secondarie citate e ai quattro ambiti territoriale emerge che gli interventi destinati a strutture per la cultura e il tempo libero sono preponderanti per i comuni di minore dimensione (72,2%) e per quelli appartenenti al sistema urbano di Sassari, mentre hanno trovato minore attrattività per quelli del sistema urbano di Cagliari (44%) e per i centri di media dimensione



Gli **interventi di riqualificazione urbana** ossia la valorizzazione di verde pubblico, sono complessivamente di entità decisamente inferiore: hanno interessato per il 10% i comuni di media dimensione, in particolare Iglesias, Tempio, Fonni e Berchidda e in misura minore, solo il 4%, il sistema urbano di Cagliari, in cui proprio il capoluogo si è distinto per la realizzazione di spazi verdi della zona di Castello e nel centro urbano con il Parco della Musica.



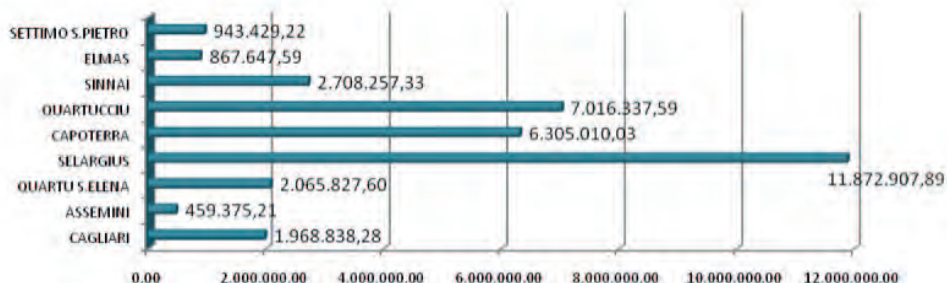
Le **infrastrutture per attività socio assistenziali** hanno suscitato un appeal di sviluppo del territorio diversificato: sono state scelte dai comuni di medie dimensioni (56,70%) e da quelli dei sistemi urbani di Cagliari e Sassari, mentre hanno trovato una leggera minore appetibilità per i comuni minori.



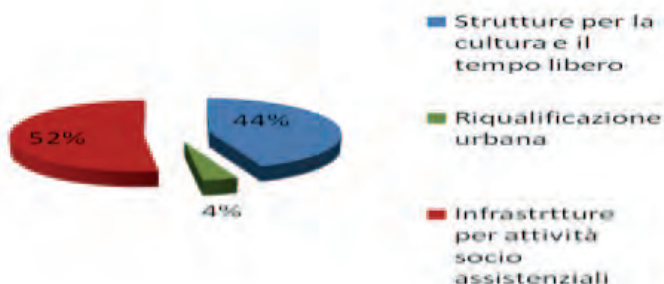
I contenuti progettuali nella prospettiva di ciascun ambito territoriale

SISTEMA URBANO DI CAGLIARI

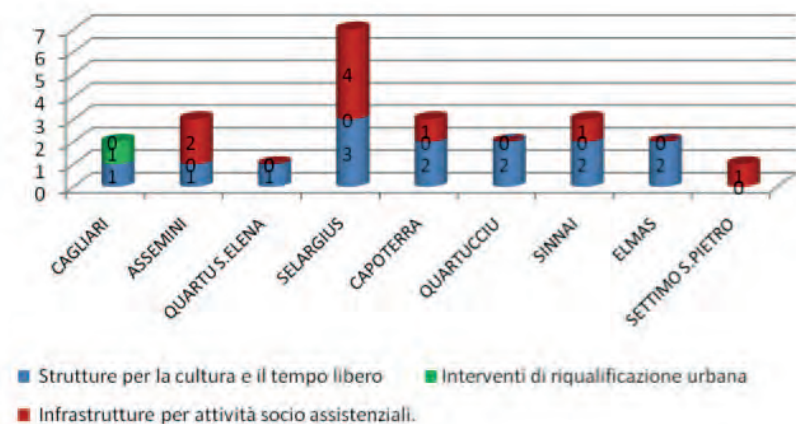
Al sistema urbano di Cagliari, costituito dal capoluogo sardo e da 15 Comuni che costituiscono l' hinterland: Assemini, Elmas, Monserrato, Quartu S. Elena, Quartucciu, Selargius, Pula, Villa S. Pietro, Sarroch, Capoterra, Decimomannu, Sestu, Settimo S. Pietro, Sinnai, Maracalagonis", sono stati finanziati 24 progetti e assegnati 34.207.630,74 euro ai 9 comuni del sistema che hanno realizzato infrastrutture secondarie.



I 24 progetti nei comuni erano attinenti per il 52% alle infrastrutture secondarie, per il 44% alle attività per il tempo libero e solo il 4% alla riqualificazione urbana.



A livello comunale tali progetti sono ripartiti come illustrato nel seguente grafico, in cui si evidenzia che il comune che ha presentato il maggior numero di progetti è Selargius, che ha dato un peso leggermente superiore alle attività socio assistenziali, così come Assemmini, che ha trovato finanziamento per i suoi 3 progetti complessivi. Settimo San Pietro ha dedicato l'unico progetto finanziato alla stessa tipologia di infrastrutture. Mentre gli altri comuni hanno dato maggiore rilievo alle attività per il tempo libero.

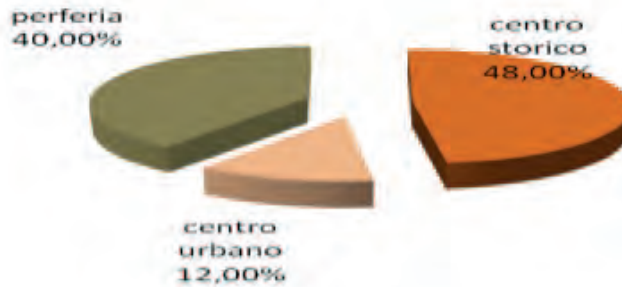


Nel territorio del sistema urbano di Cagliari le strutture per il tempo libero e la cultura sono prevalentemente destinate ad attività sportive e ricreative: campo di calcio, palazzetto dello sport, piscina coperta, pista di pattinaggio, palestra per tennis da tavolo e del pugilato, che si realizzano a Cagliari, Capoterra e Elmas.



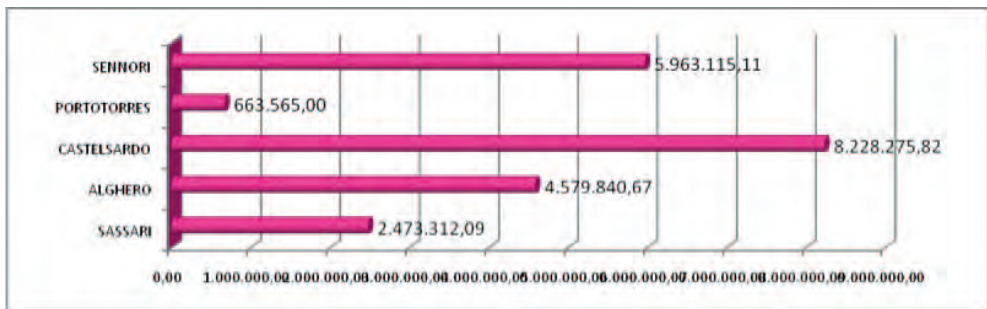
Tra le infrastrutture per attività socio assistenziali si nota che sono stati attivati progetti per restauro di chiese e degli edifici scolastici, per centri pilota, centri di supporto alle attività produttive centri di aggregazione e di supporto sociale nei comuni di Assemmini, Monserrato, Sestu, Settimo, Sinnai e Selargius. Sono comprese fra queste infrastrutture anche quelle per la cultura che consistono in restauro di edifici storici da destinare a luoghi di esposizioni e la realizzazione di un parco archeologico e riguardano Quartucciu, Quartu, Selargius

Rispetto all'ubicazione degli interventi, quelli nel centro storico sono quasi equivalenti a quelli situati nella periferia, con percentuali pari a rispettivamente al 48% e 40%.

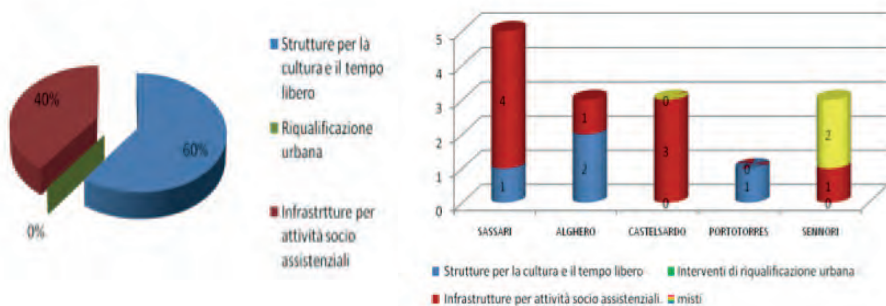


SISTEMA URBANO DI SASSARI

Al sistema urbano di Sassari, che oltre alla seconda città della Sardegna comprende anche Alghero, Castelsardo, Porto Torres, Sennori, Sorso e Stintino, sono stati finanziati 15 progetti nei 5 comuni che hanno realizzato infrastrutture secondarie per un importo globale pari a 21.908.108,69.

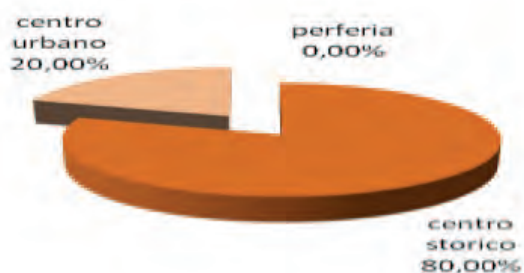


Sono le strutture per la cultura e il tempo libero a prevalere in termini finanziari (60%), mentre le infrastrutture per attività socio culturali costituiscono l'intera parte restante (40%), poiché non si registrano interventi di riqualificazione urbana. A livello comunale si nota che il comune maggiormente finanziato è Castelsardo che ha realizzato esclusivamente attività socio assistenziali, similmente a Sassari che registra in più un solo intervento per attività per la cultura e il tempo libero.



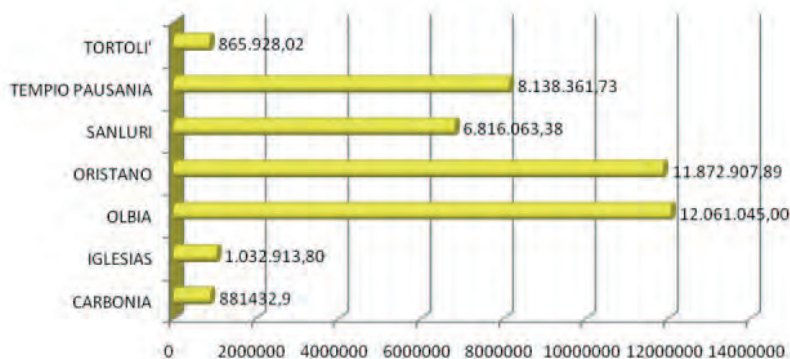
Se si considerano il numero degli interventi nei comuni e la loro destinazione, si nota questa situazione diversa rispetto a quella vista a livello globale e finanziario.

Nel sistema urbano di Sassari i progetti attinenti alle strutture per la cultura proposti dai comuni di Sassari, Alghero e Portofino, riguardano principalmente la riqualificazione di edifici urbani. Solo il comune di Sennori è destinatario di infrastrutture ricreative-sportive (parco urbano attrezzato) e interventi che ricomprendo più tipologie, come quello per l'accoglienza turistica. In termini localizzativi nel sistema urbano del nord Sardegna non si registrano interventi nella periferia. Il Centro storico catalizza l'80% delle infrastrutture e il centro urbano solo il rimanente 20%. Percentuale comunque più alta rispetto a quella rilevata nel sistema territoriale del capoluogo di regione.



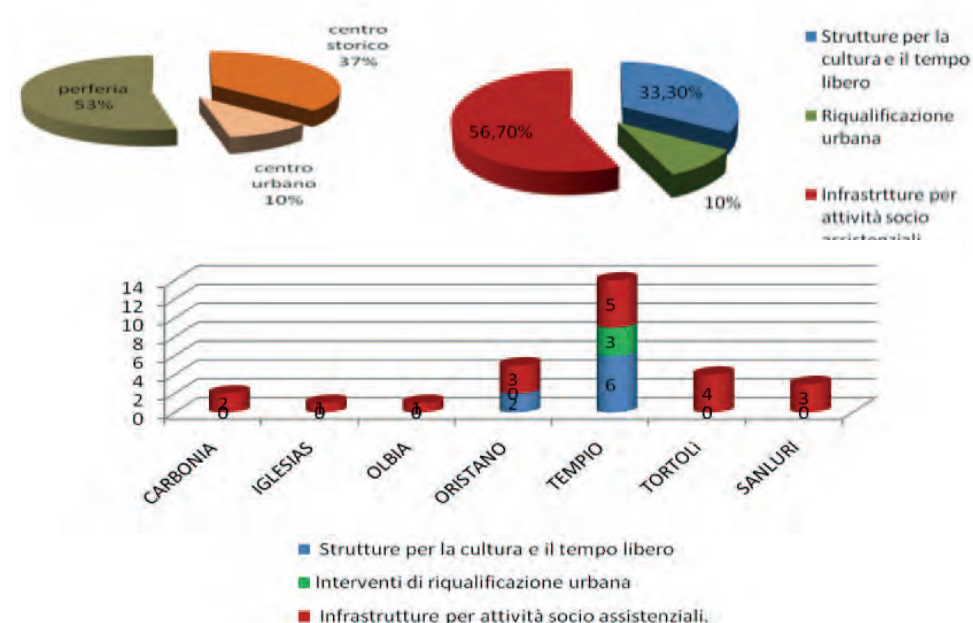
CENTRI DI MEDIA DIMENSIONE

Dei centri di media dimensione cui era destinata l'azione 5.1. b, che corrispondono all'incirca ai capoluoghi di provincia, ossia Olbia, Tempio, Nuoro, Oristano, Lanusei, Tortolì, Carbonia, Iglesias, Sanluri, Villacidro, solo 7 comuni hanno realizzato 30 interventi relativi a infrastrutture secondarie, di cui 14 riguardano Tempio, per un ammontare complessivo pari a 41.668.652,72 euro.



Anche nei comuni di media dimensione si riscontra una prevalenza degli interventi appartenenti alla terza categoria (56,67%) - diffuse equilibratamente a livello territoriale per valorizzare luoghi destinati a mercati, a servizi alle imprese - rispetto a quelli per la cultura e il tempo libero (33,3%) e un basso peso pari al 10% è registrato per il verde pubblico, considerato esclusivamente dal comune di Tempio a cui hanno finanziato 14 progetti e che ha restaurato l'area delle fonti di Rinaggio realizzando anche infrastrutture

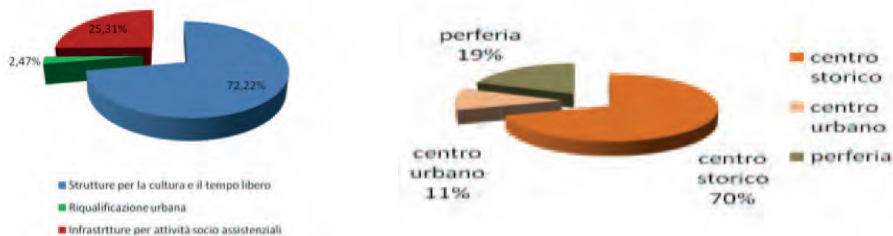
sportive e ricreative e culturali e alla sede vescovile. Il comune di Oristano ha beneficiato di risorse del Pit per il Foro Boario destinato a esposizioni di mostre.



Nei centri di media dimensione la periferia trova più ampio spazio per ospitare gli interventi, il 53%. Seguono quelli attuati nei centri storici (37%), comunque rilevanti, e quelli nei centri urbani.

CENTRI DI MINORE DIMENSIONE

La situazione si presenta, invece, capovolta per i comuni di minore dimensione, ossia nei rimanenti 106, che sono riusciti ad ottenere finanziamenti per 163 progetti di un valore complessivo pari a 278.414.907,63 a beneficio dei 313.346 abitanti. Primeggiano, infatti, nettamente ancora di più gli interventi destinati alla valorizzazione della cultura e del tempo libero 72,22% seguiti prima dalle strutture per attività socio assistenziali 25,31%, e poi con un forte dislivello dagli interventi di riqualificazione urbana, pari solo al 2,47%.



Tra i comuni di minore dimensione sono in corso di realizzazione o in fase di completamento le infrastrutture destinate progetti turistici sportivi, campi da bocce,

pallavolo centri canoe, piscine. Diffuse e diverse sono le infrastrutture secondarie riguardanti musei, biblioteche, centri multimediali. Meno frequenti sono i centri per lo spettacolo. Sebbene abbiano minore rilievo in termini progettuali e finanziari le infrastrutture per attività socio assistenziali si osserva una prevalenza di restauri di chiese e di centri di supporto alle attività produttive e una buona rappresentatività dei comuni appartenenti alle province di Sassari, Olbia, Tortolì, Oristano, Sanluri, Nuoro. Nelle province del sud si ha invece una minore partecipazione dei loro comuni alla realizzazione di queste infrastrutture. Gli interventi sono maggiormente localizzati nel Centro storico (70%), mentre nella periferia è ubicato il 19% degli interventi.

È interessante notare che tra i centri di minore dimensione il comune che ha presentato più progetti è Serrenti che ha beneficiato di quattro strumenti finanziari (Civis, PIT, finanziati 2000 2001, POR 2003 e un progetto coerente) con un importo complessivo pari a € 3.354.807,85, seguito dai comuni di Ozieri, Serramanna, Santulussurgiu e Valledoria che insieme hanno beneficiato risorse pari a € 11.665.388,15 ossia il 12,7% dei finanziamenti destinati ai comuni minori, come illustrato nella seguente tabella

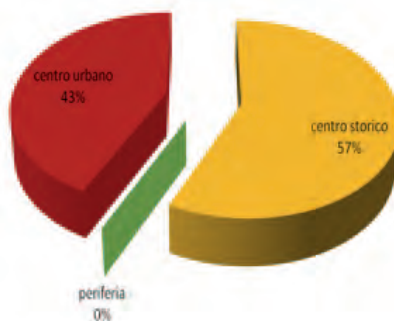
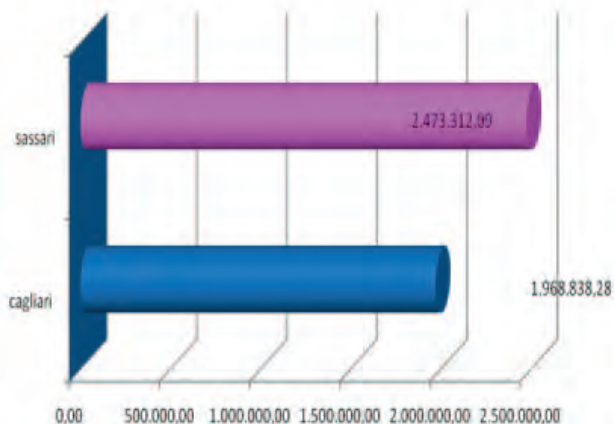
Tabella 4.4.11 5 comuni di minore dimensione che hanno beneficiato di maggiori finanziamenti per realizzare infrastrutture secondarie con la misura 5.1

Comune	Importi assegnati
Serrenti	3.354.807,87
Ozieri	2.693.238,75
Serramanna	2.582.284,51
Santulussurgiu	2.226.901,00
Valledoria	1.394.433,62
Totali	11.665.388,15

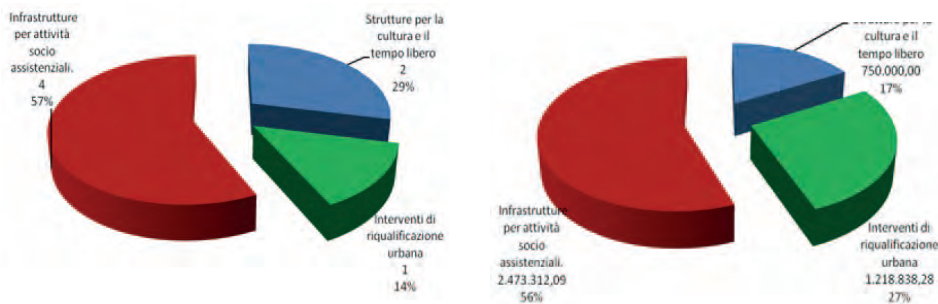
4.3.2 Le infrastrutture secondarie nel territorio articolate per comuni raggruppati per classi demografiche

COMUNI DI FASCIA A (OLTRE 100.000 ABITANTI)

Nei maggiori comuni della Sardegna, Cagliari e Sassari, gli unici ad avere oltre 100.000 abitanti, sono stati realizzati 7 progetti per un importo complessivo pari a 4.442.150,37 euro, con una maggiore percentuale finanziaria, pari al 55%, afferente al secondo comune della Sardegna, che ha presentato 5 progetti. Grafico 4.4.21 Il progetto medio ha un valore pari a 634.592,9 euro. Prevalgono gli interventi nei centri storici, con una prevalenza non accentuata (57%), rispetto a quelli in aree urbane. Non si registrano azioni nelle periferie.



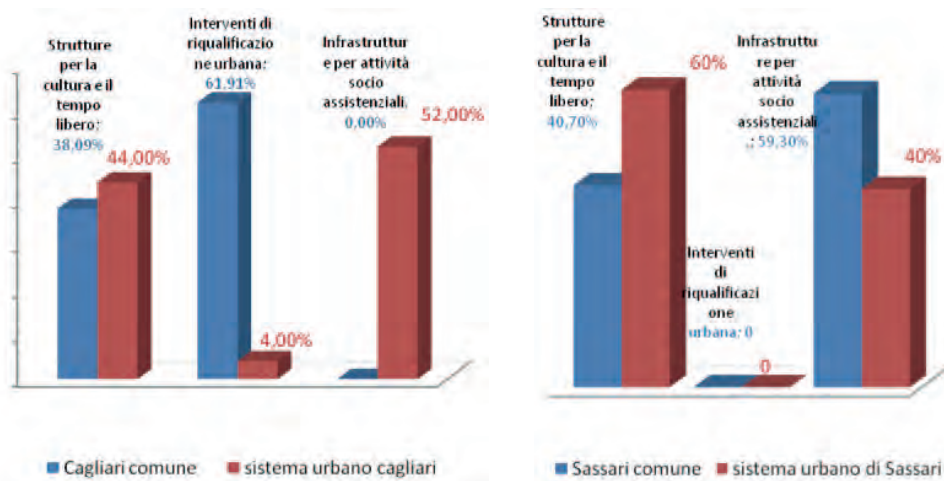
Con riferimento alla tipologie di infrastrutture, complessivamente prevalgono quelle destinate ad attività socio assistenziali (57%), e con un rilevante distacco quelle di riqualificazione urbana (14%) e quelle relative al tempo libero (29%). Se si considera l'aspetto finanziario si nota un leggero maggior peso degli interventi di riqualificazione urbana a discapito di quelli per la cultura e il tempo libero (ridotti al 17%). Emerge quindi una maggiore attenzione per la creazione di strutture destinate all'erogazione di servizi rilevanti.



È interessante notare come si rilevino delle forti differenziazioni nella scelta delle tipologie delle infrastrutture fra i singoli comuni di fascia A e i sistemi urbani di cui sono capofila.

Nel **sistema urbano di Cagliari** prevalgono gli interventi che mirano a realizzare infrastrutture sociali e assistenziali, seguiti da quelli per la cultura e il tempo libero con percentuali pari a rispettivamente 52% e 44%.

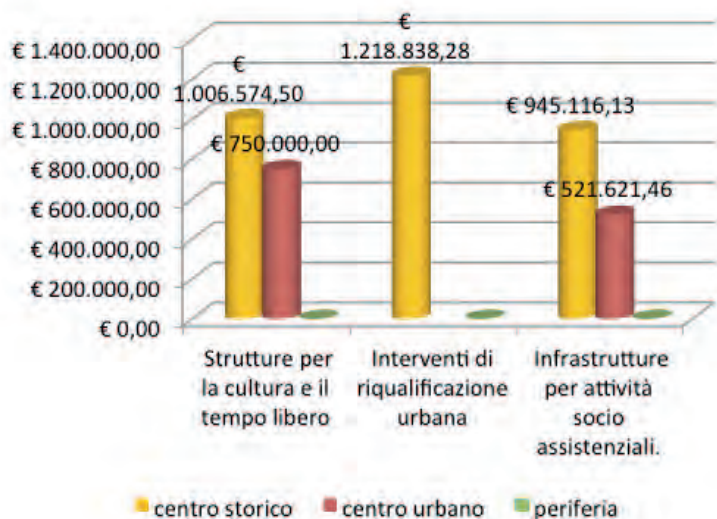
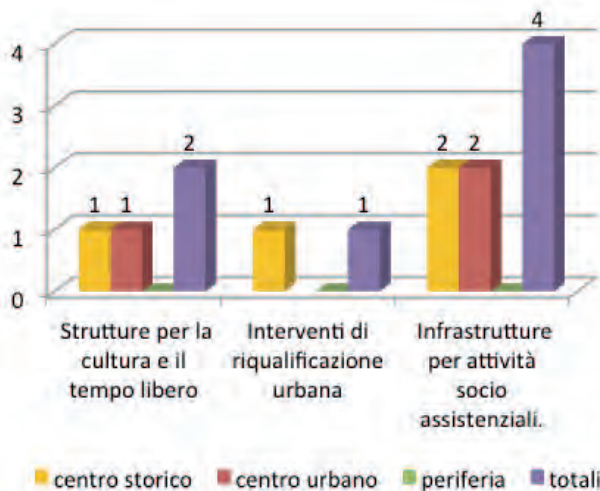
Se si osserva solo il **comune di Cagliari** si vede che sono più consistenti finanziariamente gli interventi per la riqualificazione degli spazi verdi (61%) seguiti da quelli per la cultura e il tempo libero (39%), che si localizzano nel centro storico e nel centro urbano. Non si interviene nella periferia e nelle frazioni. L'obiettivo finale è il consolidamento o il potenziamento di strutture esistenti, probabilmente perché è stata completata negli anni l'infrastrutturazione.



Dalla stessa analisi, riferita al comune di Sassari e al suo sistema urbano, emerge che a livello di comune sono preminenti le infrastrutture per attività socio assistenziali (59,3%), mentre a livello di sistema all'opposto gli investimenti si sono concentrati nell'ambito della cultura e del tempo libero.

In questo caso l'ubicazione degli interventi prevalente nel centro storico sembra manifestare la volontà dei policy maker locali di riqualificare gli edifici storici della città destinati a fini di istruzione e secondariamente alla cultura e al tempo libero. Si nota che il comune di Sassari in questa fase di programmazione non ha ritenuto rilevante investire nelle strutture per lo sport, né per la riqualificazione di spazi verdi.

I grafici che seguono illustrano con maggiore chiarezza la rilevanza sia numerica sia finanziaria degli interventi attuati nei centri storici e nei centri urbani e la totale assenza di interventi nelle periferie, nonostante si tratti dei comuni maggiori della Sardegna e quindi probabilmente più esposti a fenomeni di marginalità e scarsa inclusione sociale.

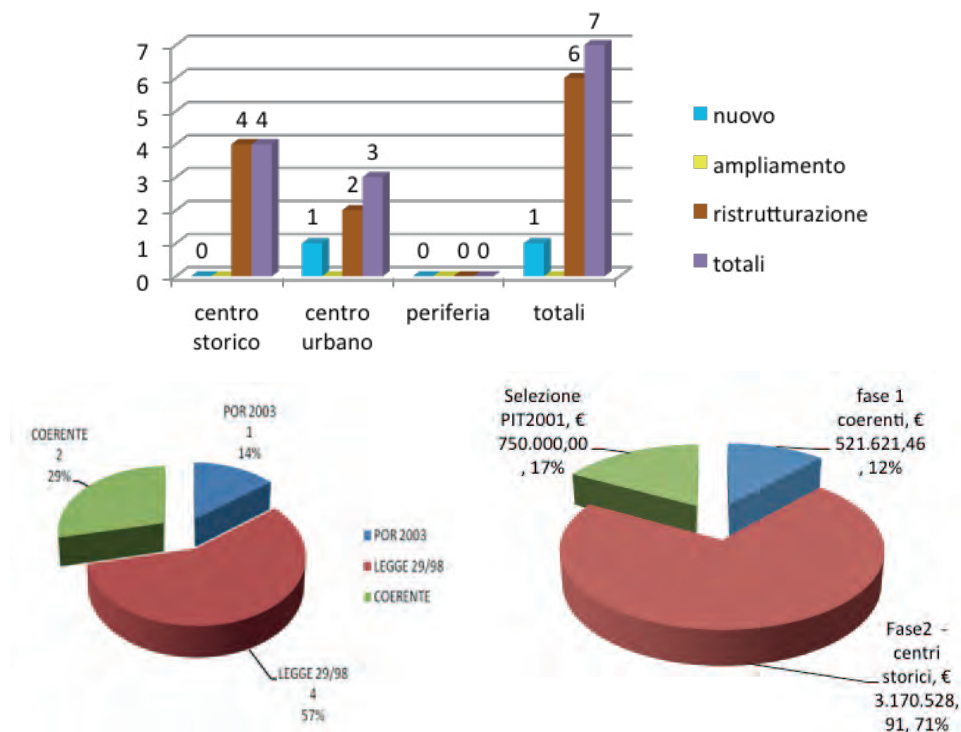


Cagliari, Bastione San Remy, Mediateca MeM

Gli interventi edilizi attuati sono soprattutto di tipo ristrutturativo e prevalentemente nei centri storici. Solo in un centro urbano trova spazio un nuovo edificio e sono totalmente assenti gli ampliamenti.

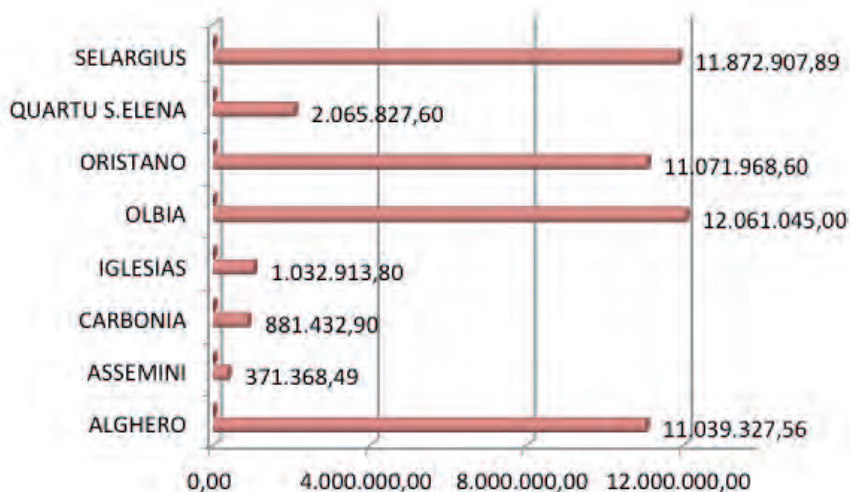
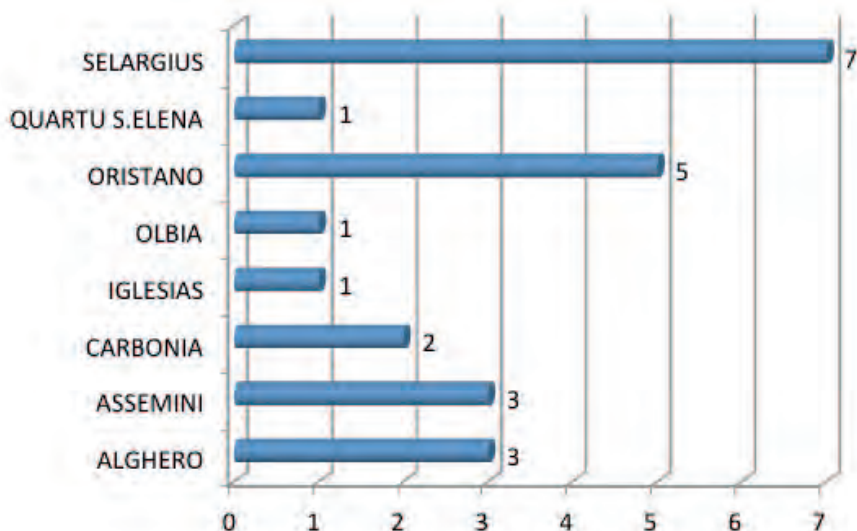
In termini di strumenti per l'accesso ai finanziamenti: 4 progetti (57%) hanno trovato fondi inizialmente attraverso la legge regionale 29/98 sono stati poi considerati progetti coerenti nella fase 2 centri storici e hanno assorbito il 71% delle risorse assegnate a questa fascia di comuni; 2 interventi (29%) sono rientrati nel primo gruppo dei progetti riconosciuti coerenti impegnando il 12% delle risorse; un solo intervento è stato finanziato tramite bando nel 2003, attraverso un PIT che con un peso finanziario del 17% ha consentito la realizzazione del Parco della Musica e del Campo di calcio sul Parco delle Vigne nel comune di Cagliari.

Grafico 4.4.30

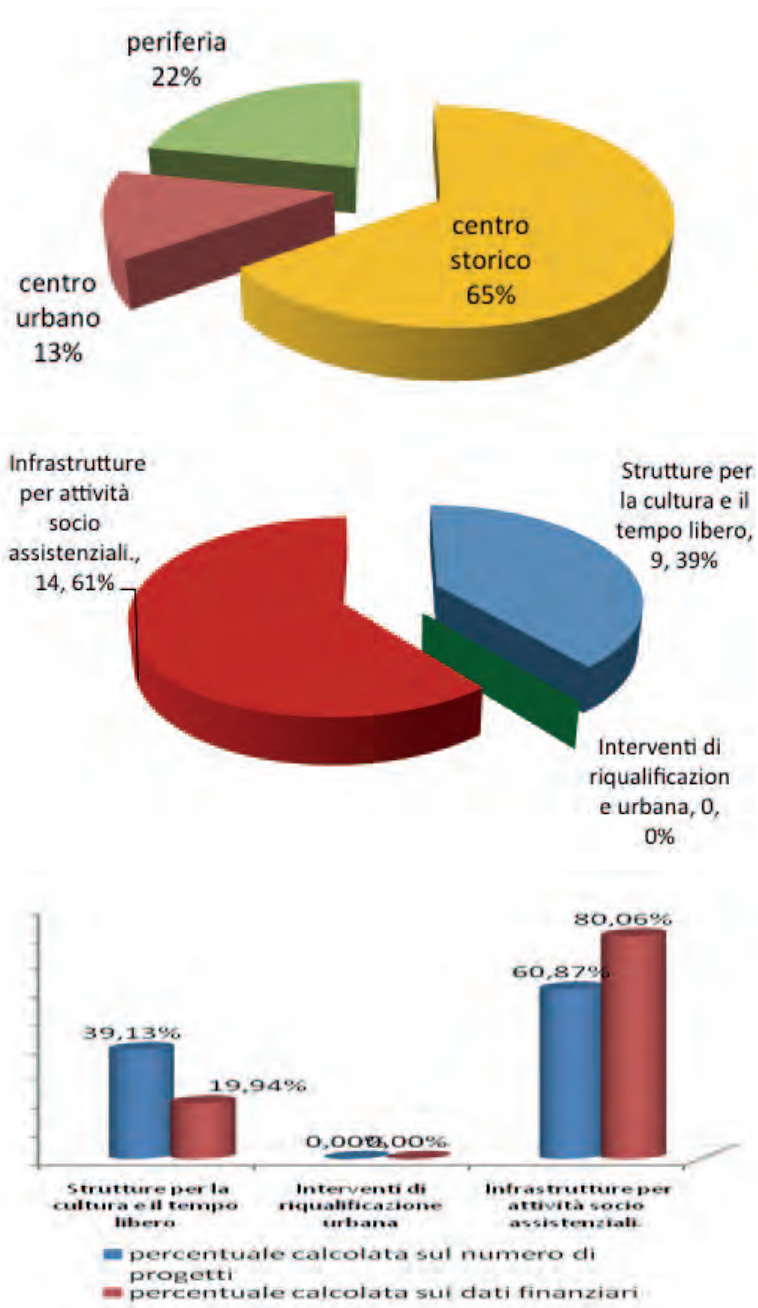


COMUNI DI FASCIA B (NUMERO DI ABITANTI FRA 25.001 E 100.000)

Sono 23 gli interventi classificati come infrastrutture secondarie negli 8 comuni beneficiari di fascia B per un ammontare complessivo di € 50.396.791,84 con una media per progetto pari a 2.191.165 e una prevalenza numerica di quelli localizzati nel centro storico (65%). Il comune di Selargius ha trovato finanziamenti per 7 progetti il cui importo complessivo è quasi pari a un quarto (23,56%) di quanto assegnato a questa fascia di comuni, seguito da Oristano che ha realizzato 5 interventi il cui peso finanziario è molto simile (21,90%). Il comune di Olbia, con un solo progetto, è comune destinatario di maggiori risorse (23,96%), pari a 12.061.045 euro con i quali ha realizzato POLIS - Progetto Urban Center, qualità dei servizi e tempi della città.

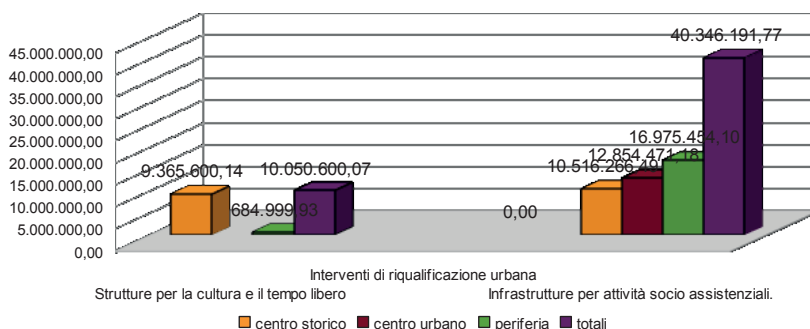
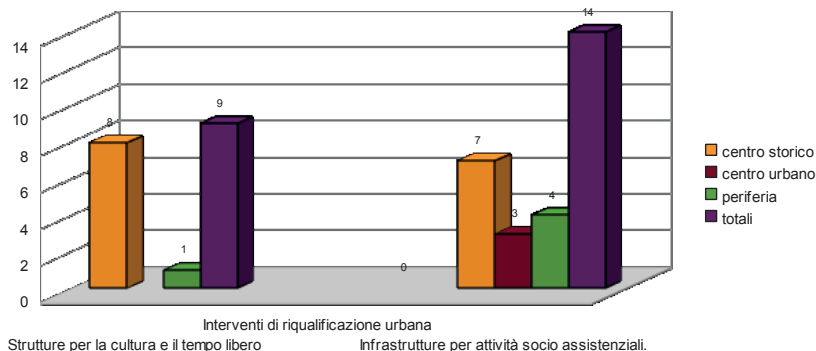


Nonostante la dimensione non minima dei comuni appartenenti a questa fascia e le maggiori potenzialità dei centri urbani, la prevalente scelta di localizzazione è il centro storico (65%), seguita con distacco dalla periferia in cui trovano spazio il 22% degli interventi e con un peso ancora minore il centro urbano. Le infrastrutture socio assistenziali sono numericamente prevalenti (61%) e non si realizzano interventi di riqualificazione urbana.

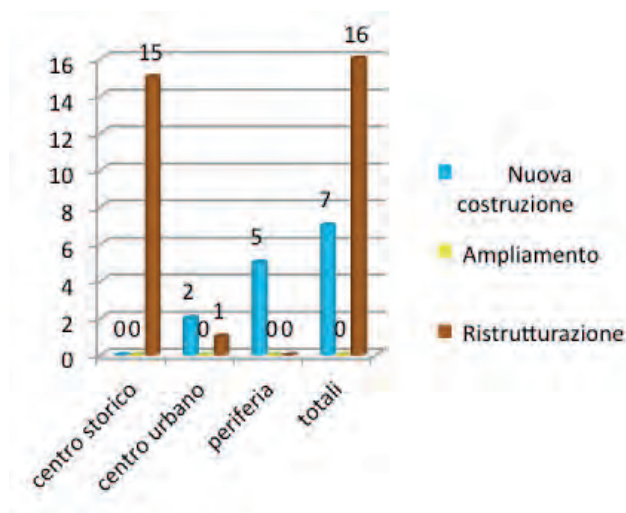


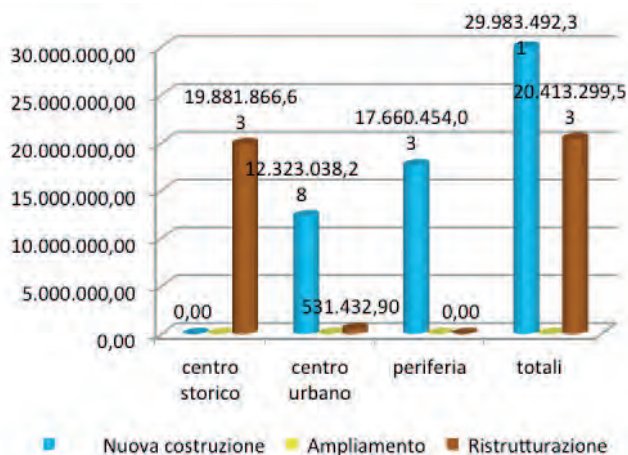
Se si osserva la posizione localizzativa in relazione alla tipologia di infrastrutture secondarie si nota che le strutture per il tempo libero si trovano massimamente nei centri storici e in un solo caso in periferia, a Selargius, in cui si attuano dei lavori di miglioramento degli impianti sportivi di un edificio scolastico. Le infrastrutture socio assistenziali realizzate hanno trovato spazio nelle tre aree di riferimento anche se sono prevalenti quelle ubicate

nei centri storici. Per queste ultime, finanziariamente, la maggiore destinazione delle risorse è andata verso le periferie e i centri urbani.



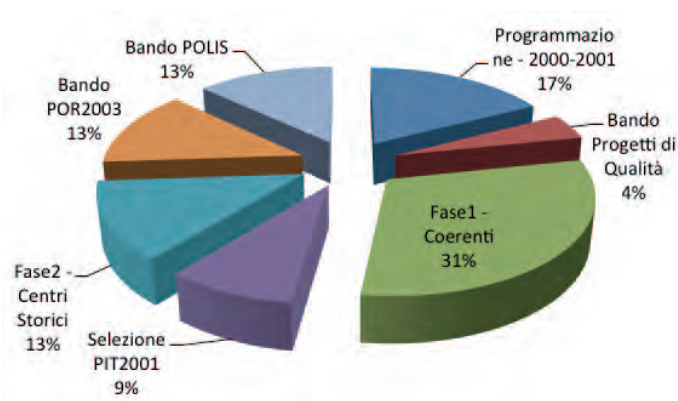
I comuni in esame non hanno realizzato ampliamenti, ma hanno dato un peso maggiore numerico agli interventi di ristrutturazioni, unica tipologia realizzata nei centri storici. I nuovi edifici, che complessivamente hanno assorbito le maggiori risorse finanziarie, hanno invece trovato spazio soprattutto nelle periferie e in misura minore nei centri urbani in cui compare anche qualche ristrutturazione.





I 23 interventi realizzati sono stati finanziati per il 61% poiché coerenti (13% coerenti centri storici –l.r. 29/98 e 31% coerenti prima fase, programmazione 2000-2001 - 17%), per il 30% tramite un bando di selezione e il 9% tramite PIT.

Grafico 4.4.40

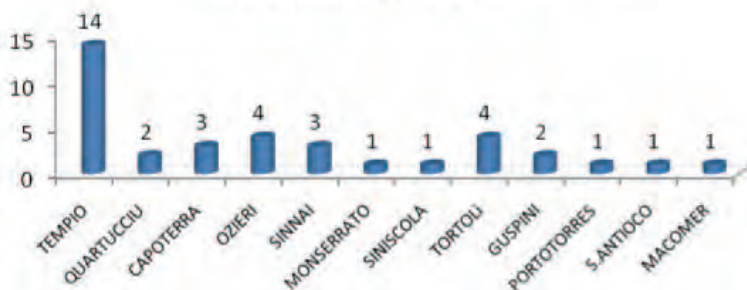


COMUNI DI FASCIA C (NUMERO DI ABITANTI FRA 10.001 E 25.000)

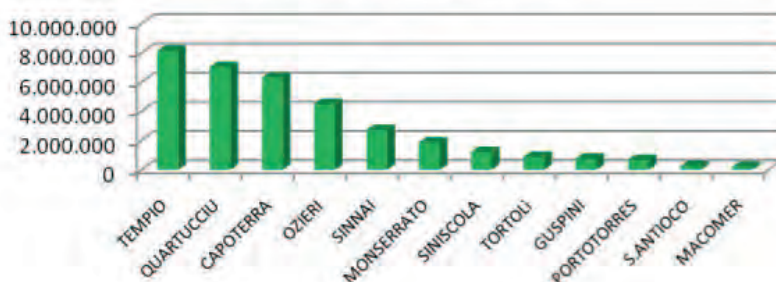
Sono 37 gli interventi classificati come infrastrutture secondarie nei comuni di fascia C per un ammontare complessivo di € 34.405.340,18 con una media per progetto pari a 929.874 e una prevalenza numerica di quelli localizzati nella periferia (62%). I comuni che hanno ottenuto contributi per le infrastrutture secondarie sono 12, di cui 2 capoluoghi delle nuove province, **Tempio** e **Tortoli**.

Il primo di questi beneficia di 8.138.361,73 per realizzare 14 progetti, soprattutto concentrati nell'area di Rinaggio dove sorgerà tra l'altro il parco termale, che prevalentemente riguardano infrastrutture per la cultura e il tempo libero. **Tortoli** invece si distingue per soli 4 progetti per un totale di 865.928,02, che sono pari a circa il 10% delle risorse assegnate al capoluogo di provincia gallurese, destinate a infrastrutture socio assistenziali, che comprendono tra l'altro il restauro del palazzo consiliare.

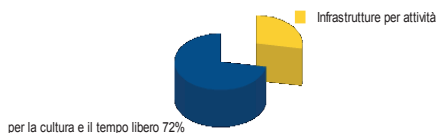
Numero di progetti finanziati



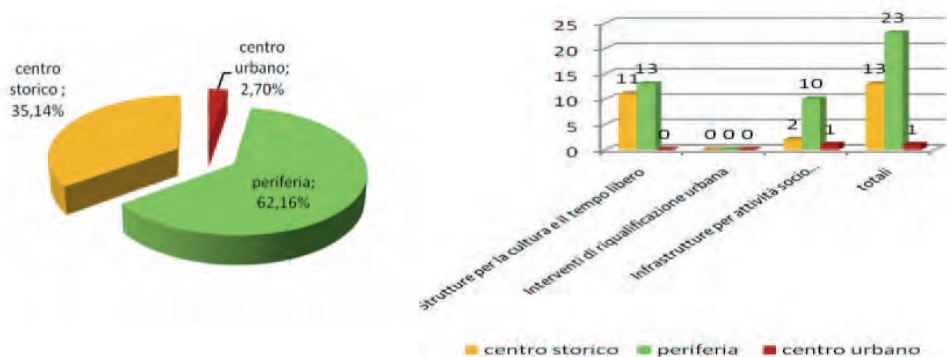
risorse assegnate



Da un'analisi dei contenuti progettuali emerge che la realizzazione di strutture per la cultura e il tempo libero hanno catalizzato l'attenzione dei comuni di media dimensione che probabilmente hanno avvertito la necessità di rispondere alle esigenze di offrire delle opportunità ricreative e sportive e intercettare anche una parte delle domanda di cultura. Si nota che il comune di Tempio ha investito prioritariamente nel centro termale e contribuisce quindi a elevare la percentuale di questa tipologia di interventi.

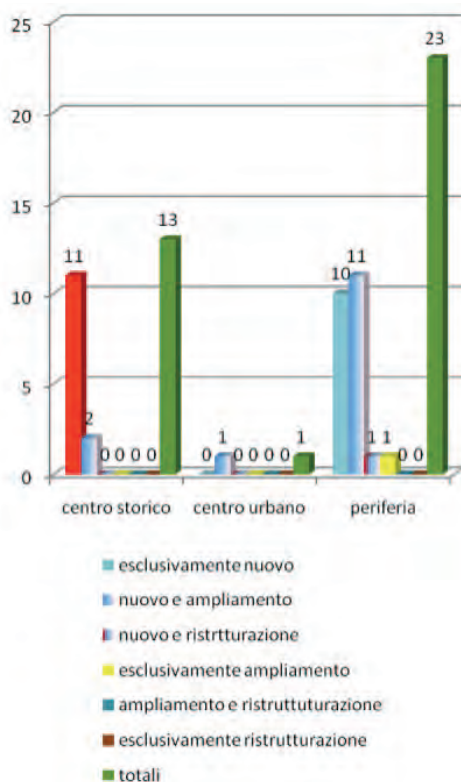


Nei comuni con fascia di popolazione fra i 10.000 e i 25.000 abitanti la localizzazione prevalente è nella periferia che accoglie il 62,16% degli interventi delle infrastrutture secondarie. Il 35,14 degli amministratori comunali ha optato per il centro storico. Bassissimi sono gli interventi nei centri urbani e quindi nelle fasce abitative degli ultimi 60 anni.



Da un rapido sguardo emerge che i servizi per la cultura e il tempo libero sono quasi equivalentemente ubicati nel centro storico e nella periferia, mentre le infrastrutture per le attività sociali sono prevalentemente localizzate nella periferia, come forse naturalmente rientra nelle aspettative visto che riguardano gli impianti sportivi.

Soltanto nel centro urbano di Macomer si realizzano impianti sportivi di quartiere.



Si nota, inoltre, che nei comuni di fascia C gli interventi sono soprattutto in periferia in cui si realizzano nuovi edifici e quasi equivalentemente anche progetti misti che comprendono corpi nuovi e ristrutturazioni.

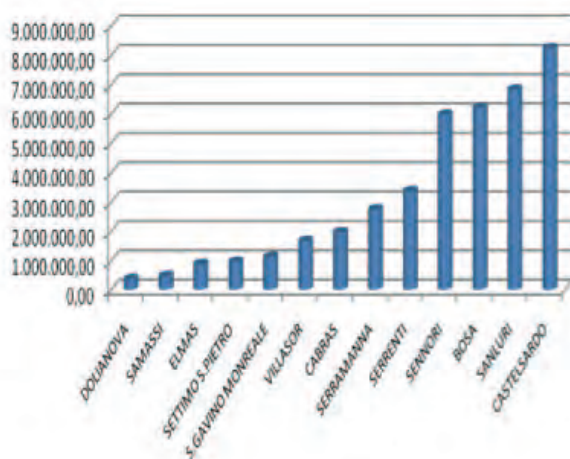
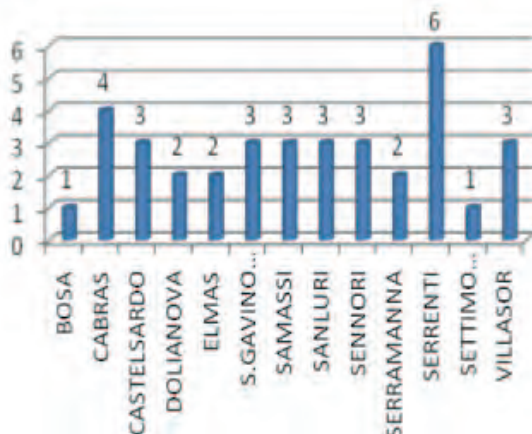
Anche l'unico intervento del centro urbano è sia di costruzione di nuovi corpi sia di ampliamento, mentre nel centro storico, nonostante i vincoli tipici dei centri storici, si realizzano progetti per edifici nuovi e solo in minima percentuale sono indicati gli interventi misti (nuovo e ampliamento). Non si registrano ristrutturazioni che invece naturalmente potevano prevedersi in ragione del recupero di vecchi edifici.

COMUNI DI FASCIA D (NUMERO DI ABITANTI TRA 5001 E 10.000)

Gli interventi classificati come infrastrutture secondarie nei comuni di fascia D sono 36 per un ammontare complessivo di **€ 40.631.527,20**, con una media per progetto pari a **1.128.654** e una prevalenza numerica di quelli localizzati nella periferia (80,5%).

I comuni che hanno ottenuto contributi per le infrastrutture secondarie sono 13.

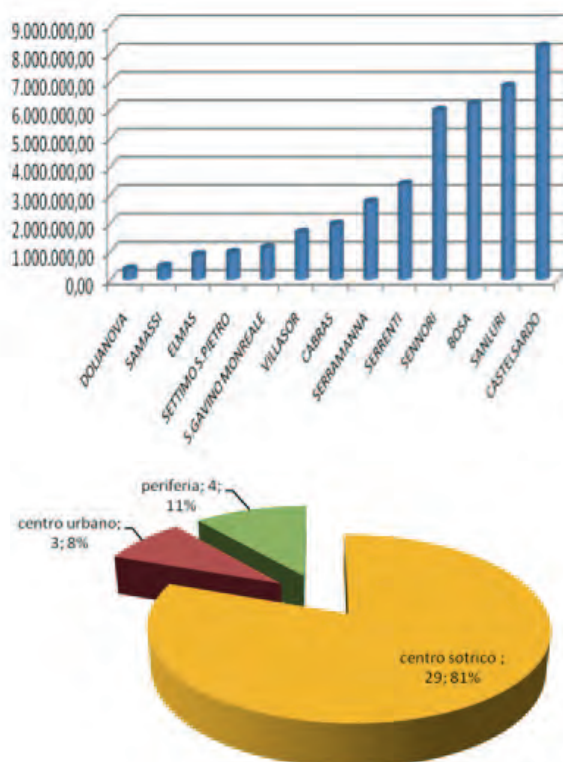
Questo il quadro grafico per i comuni con fascia di popolazione fra i 5000 e i 10.000 abitanti per progetti finanziati e risorse assegnate.



Il comune al quale sono stati finanziati il maggior numero di progetti è **Serrenti** che ha ottenuto 3.354.807,85 euro per realizzare 6 interventi.

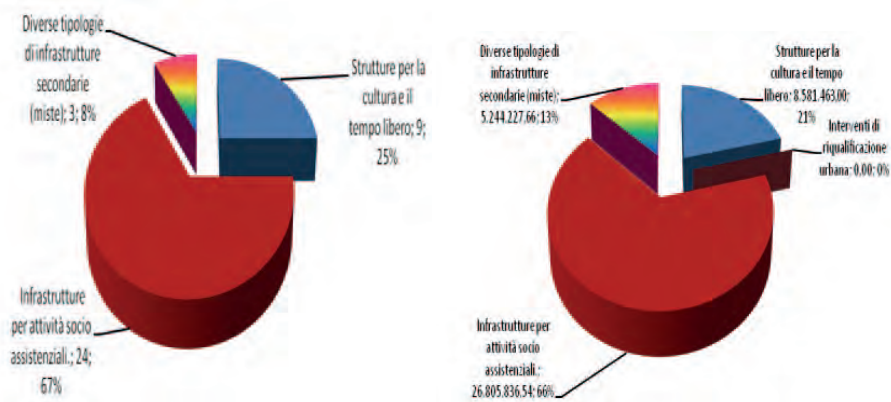
Segue il comune di Cabras con 4 progetti il cui ammontare finanziato è pari a 1.946.339,84, mentre il comune maggiormente finanziato è Castelsardo che ha presentato 3 progetti del valore complessivo di 8.228.275,82. È interessante notare che i comuni di Sennori, Sanluri e Bosa hanno ottenuto risorse pari circa a 6.000.000 ciascuno: quest'ultimo comune per un unico progetto dedicato alle infrastrutturazioni della nautica da diporto.

In genere i comuni analizzati hanno presentato prevalentemente due – tre progetti.



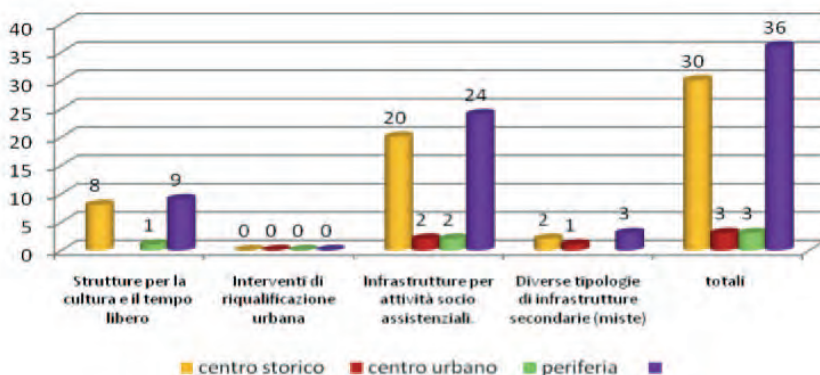
Prevalgono nettamente le ubicazioni nei centri storici (81%), seguite con un notevole distacco da quelle nella periferia (11%). I centri urbani sono invece scarsamente sede di interventi (8%). Anche in questo caso si riflette quindi la contrapposizione centro periferia tipica delle scelte localizzative delle comunità minori.

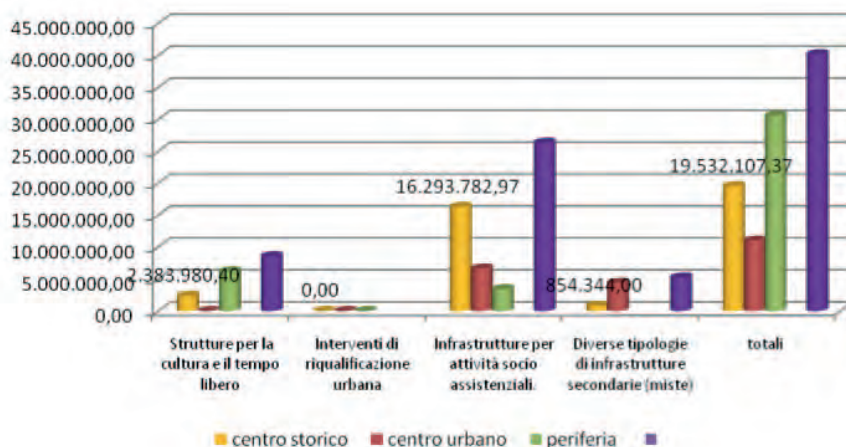
Con riferimento alla **localizzazione** degli interventi raggruppati per tipologia di infrastruttura si nota che si riflette una situazione pressoché simile quando si considerano i progetti in termini numerici e in termini finanziari.



Da un'analisi numerica dei progetti si rileva che i comuni di media dimensione della Sardegna realizzano prevalentemente infrastrutturazioni secondarie ricadenti nella tipologia socio assistenziale (67%), mentre sono decisamente meno rilevanti le strutture per il tempo libero 25%). Non ci sono interventi di riqualificazione urbana, considerati in senso assoluto, ma quelli individuati sono in genere ricompresi in quelli pari all'8 %.

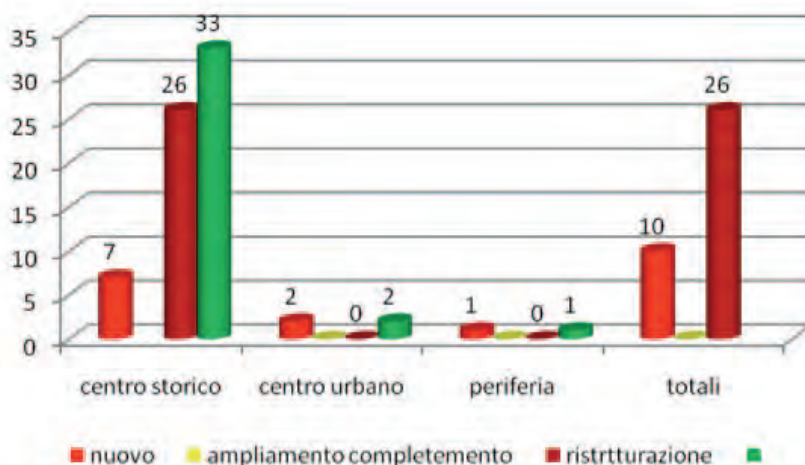
Da un confronto del peso delle tipologie di infrastrutture rispetto alle risorse attribuite si riscontra solo qualche differenza rispetto all'analisi per numero di progetti per le infrastrutture miste che finanziariamente hanno un peso maggiore rispetto a quello ottenuto sulla base del calcolo numerico.





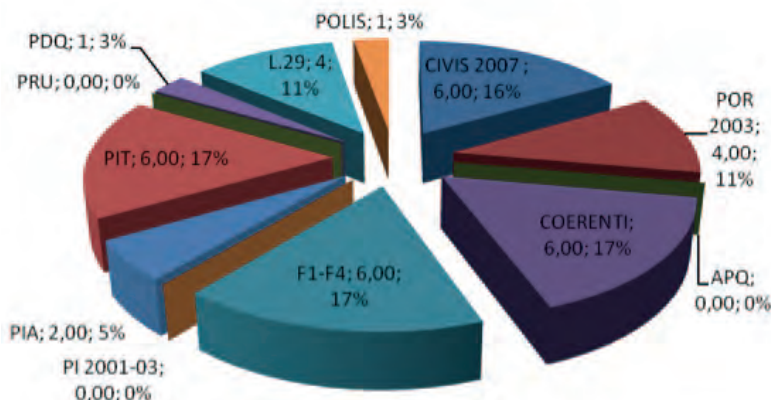
Se si considera l'ubicazione delle infrastrutture in base alla loro tipologia i dati mostrano che sia numericamente sia finanziariamente sia i servizi per attività socio assistenziali sono prioritariamente ubicati nel centro storico e in misura minore e quasi equivalente nel centro urbano e nella periferia, così come le infrastrutture per il tempo libero che hanno comune un peso molto minore e non sono ubicate nei centri urbani, ma in misura superiore nelle periferie.

In termini di risorse per tipologia di infrastrutture la situazione è pressoché simile a quella analizzata per numero di progetti, anche se le infrastrutture per il tempo libero hanno un peso finanziario leggermente più basso rispetto a quello numerico progettuale.



Dal grafico espresso in termini progettuali numerici si evince che nei comuni appartenenti a questa fascia di popolazione gli interventi nel centro storico, che rappresentano l'81%, consistono prevalentemente in ristrutturazioni, sono minime gli interventi nuovi e non si effettuano ampliamenti.

Nel centro urbano si registra qualche nuovo intervento e in misura parallela anche nella periferia.



Con riferimento alla tipologia di attuazione della misura (bando, PIT, cc) si rileva un quadro abbastanza uniforme sia che si osservino i dati in senso numerico sia progettuale: SONO QUASI EQUIVALENTI I PROGETTI finanziati attraverso Civis, F1-F4, PIT e progetti coerenti (circa il 17%). Hanno una rilevanza pari all'11% i progetti che hanno trovato attuazione con la legge 29, mentre raggiungono percentuali inferiori al 5% quelli attuati con il bando POR 2003, POLIS e PIA. Di seguito si possono osservare nelle tabella i dettagli dei valori percentuali e la loro espressione ponderale grafica.

COMUNI DI FASCIA E (NUMERO DI ABITANTI TRA 3001 E 5000)

Sono 27 gli interventi classificati come infrastrutture secondarie nei comuni di fascia E, ossia con una popolazione compresa fra 3000 e 5000 abitanti, per un ammontare complessivo di € 12.248.353,60, con una media per progetto pari a 453.643 e una prevalenza numerica di quelli localizzati nel centro storico (66,6%).

I comuni che hanno ottenuto contributi per le infrastrutture secondarie sono 17, tra questi Fonni ha ottenuto il finanziamento per 3 progetti ha ottenuto il massimo importo pari a 1.857.595,05, seguito da Palau, e poi da Valledoria, Santa Giusta, ciascuno con 2 progetti. Pattada pur con un solo progetto ha ottenuto 1.072.594,64.

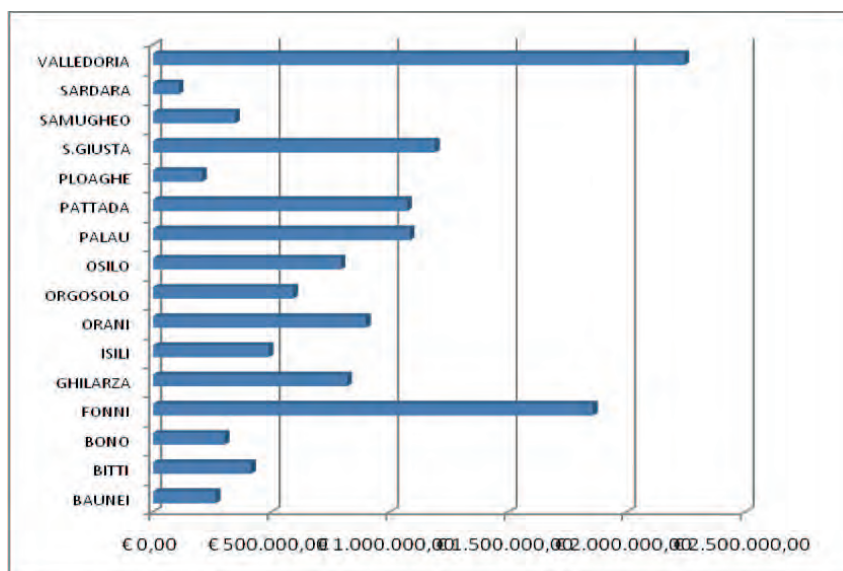
Circa il 29% dei comuni appartenenti a questa fascia di popolazione ha ottenuto oltre un milione di euro, assorbendo circa il 53% delle risorse attribuite a questa fascia di comuni. Oltre la metà (il 23%) dei comuni ha realizzati progetti di importo superiore da 500.000 a un milione di euro e il 47% ha presentato piccoli progetti. Sardara rappresenta da solo la punta minima con 109.251,30 euro per la riqualificazione delle strade del centro storico e la sistemazione della scuola elementare.

In termini numerici progettuali si osserva che al 52% dei comuni è stato finanziato un solo progetto, al 35% due progetti e all'11% tre progetti.

Questo il quadro grafico per i comuni con fascia di popolazione compresa fra 3000 e 5000 abitanti per progetti finanziati e risorse assegnate

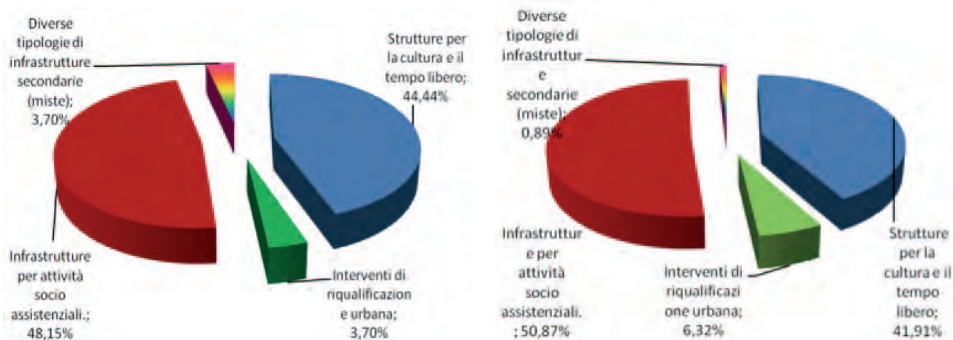


Sardara





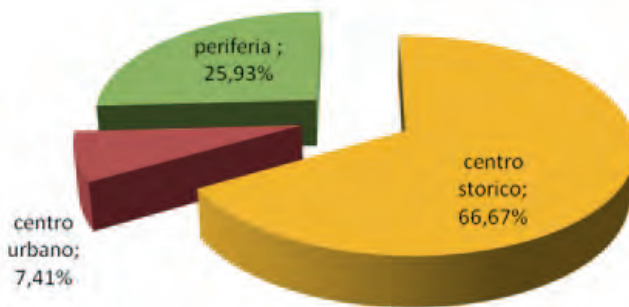
Da un'analisi numerica dei progetti si rileva che i comuni più piccoli della Sardegna realizzano prevalentemente infrastrutturazioni secondarie ricadenti nella tipologia socio assistenziale (48,15%), ma sono abbastanza rilevanti anche le strutture per il tempo libero (44,4%). Gli interventi di riqualificazione urbana, considerati in senso assoluto, sono solo il 3,7%, valore leggermente superiore se si considerano anche gli interventi misti, pari al 3,7%, che li ricomprendono.



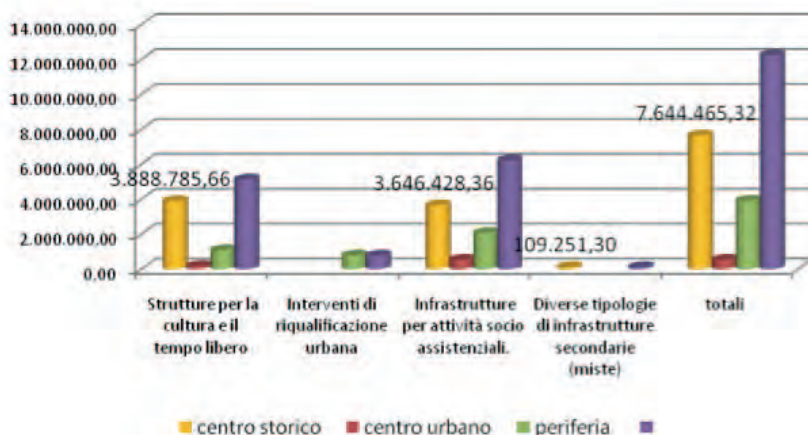
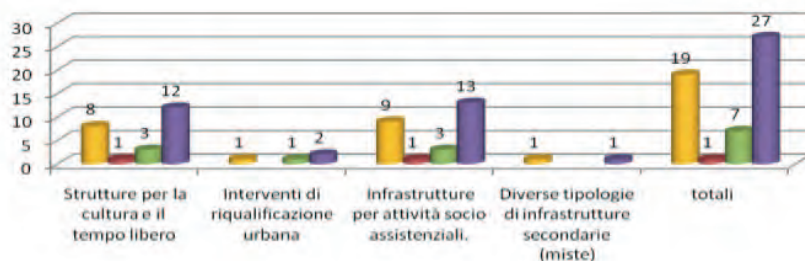
Prevalgono nettamente le ubicazioni nei centri storici (67,67%), seguite da quelle nella

periferia (25,93%). I centri urbani sono invece scarsamente sede di interventi (7,41%). Anche in questo caso si riflette quindi la contrapposizione centro periferia tipica delle scelte localizzative delle comunità più piccole.

Con riferimento alla **localizzazione** degli interventi raggruppati per tipologia di infrastruttura si nota che si riflette una situazione pressoché simile quando si considerano i progetti in termini numerici e in termini finanziari.

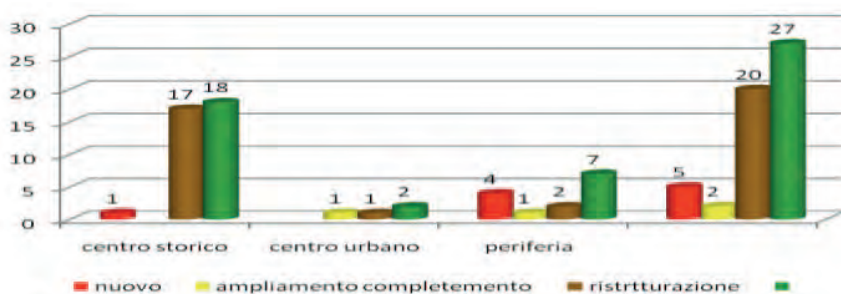


Da un confronto del peso delle tipologie di infrastrutture rispetto alle risorse attribuite si riscontra qualche differenza rispetto all'analisi per numero di progetti: il distacco fra le infrastrutture socio assistenziali e quelle per il tempo libero è rappresentato da soli 4 punti percentuali se si considera il numero dei progetti, e diviene più marcato, pari a 9 punti se si valuta la distinzione tipologica in termini finanziari.



Se si considera l'ubicazione delle infrastrutture in base alla loro tipologia i dati mostrano che sia numericamente sia finanziariamente che i servizi per la cultura e il tempo libero sono prioritariamente ubicati nel centro storico e in misura minore e quasi equivalente nel centro urbano e nella periferia, così come le infrastrutture per le attività sociali.

In termini di risorse per tipologia di infrastrutture la situazione è pressoché simile a quella analizzata per numero di progetti, con una prevalenza di risorse destinate nel centro storico per realizzare infrastrutture per il tempo libero con una tendenza pressoché parallela, ma leggermente più bassa per le strutture per attività socio assistenziali



Dal grafico espresso in termini progettuali numerici si evince che nei comuni appartenenti a questa fascia di popolazione gli interventi nel centro storico, che rappresentano il 69,61%, consistono prevalentemente in ristrutturazioni, sono minime gli interventi nuovi e non si effettuano ampliamenti.

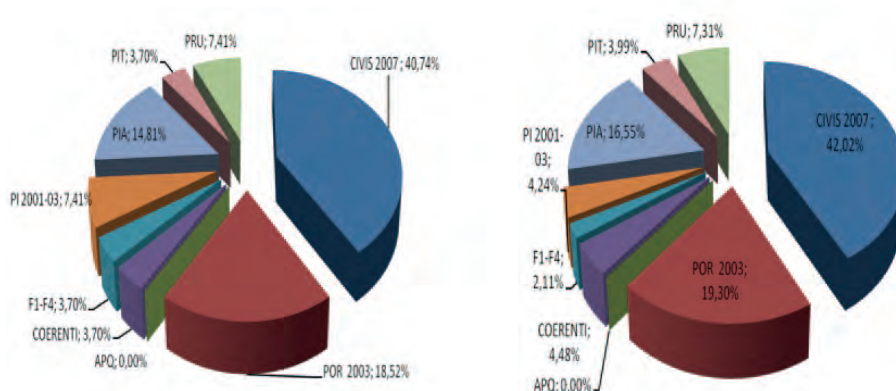
Nel centro urbano i progetti consistono in ampliamenti e ristrutturazioni, ma nonostante i minori vincoli urbanistici non si realizzano nuove infrastrutture. Nella periferia invece queste ultime assumono rilievo sebbene sino pari a circa un quarto delle ristrutturazioni.

Con riferimento alla tipologia di attuazione della misura (bando, PIT, cc) si rileva un quadro abbastanza uniforme sia che si osservino i dati in senso numerico sia progettuale: prevalgono i progetti attuati con il bando Civis 2007, seguiti con un notevole distacco dai progetti finanziati a seguito del bando POR 2003 circa il 19%, dai PI nei diversi anni che corrispondono al 7,41% numericamente e al 4,24% finanziariamente, dai PIA che hanno un peso maggiore con percentuali rispettivamente pari al 14,81% e al 16,55%, dai PRU che si attestano intorno al 7%, dai PIT e dai progetti coerenti e dai F1-F4 che hanno percentuali simili. Di seguito si possono osservare nelle tabelle i dettagli dei valori percentuali e la loro espressione ponderale grafica.

	Percentuale calcolata sul n° progetti	Percentuale calcolata sull'ammontare delle risorse
CIVIS 2007	40,74%	42,02%
POR 2003	18,52%	19,30%
APQ	0,00%	0,00%
COERENTI	3,70%	4,48%
F1-F4	3,70%	2,11%
PI 2001-03	7,41%	4,24%
PIA	14,81%	16,55%
PIT	3,70%	3,99%
PRU	7,41%	7,31%



Sardara



COMUNI DI FASCIA F (NUMERO DI ABITANTI MASSIMO 3000)

Sono 102 gli interventi classificati come infrastrutture secondarie nei comuni di fascia F, ossia con una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, per un ammontare complessivo di € **49.975.349,52**, con una media per progetto pari a **489.954** e una prevalenza numerica di quelli localizzati nel centro storico (69,61%).

I comuni che hanno ottenuto contributi per le infrastrutture secondarie sono 76.

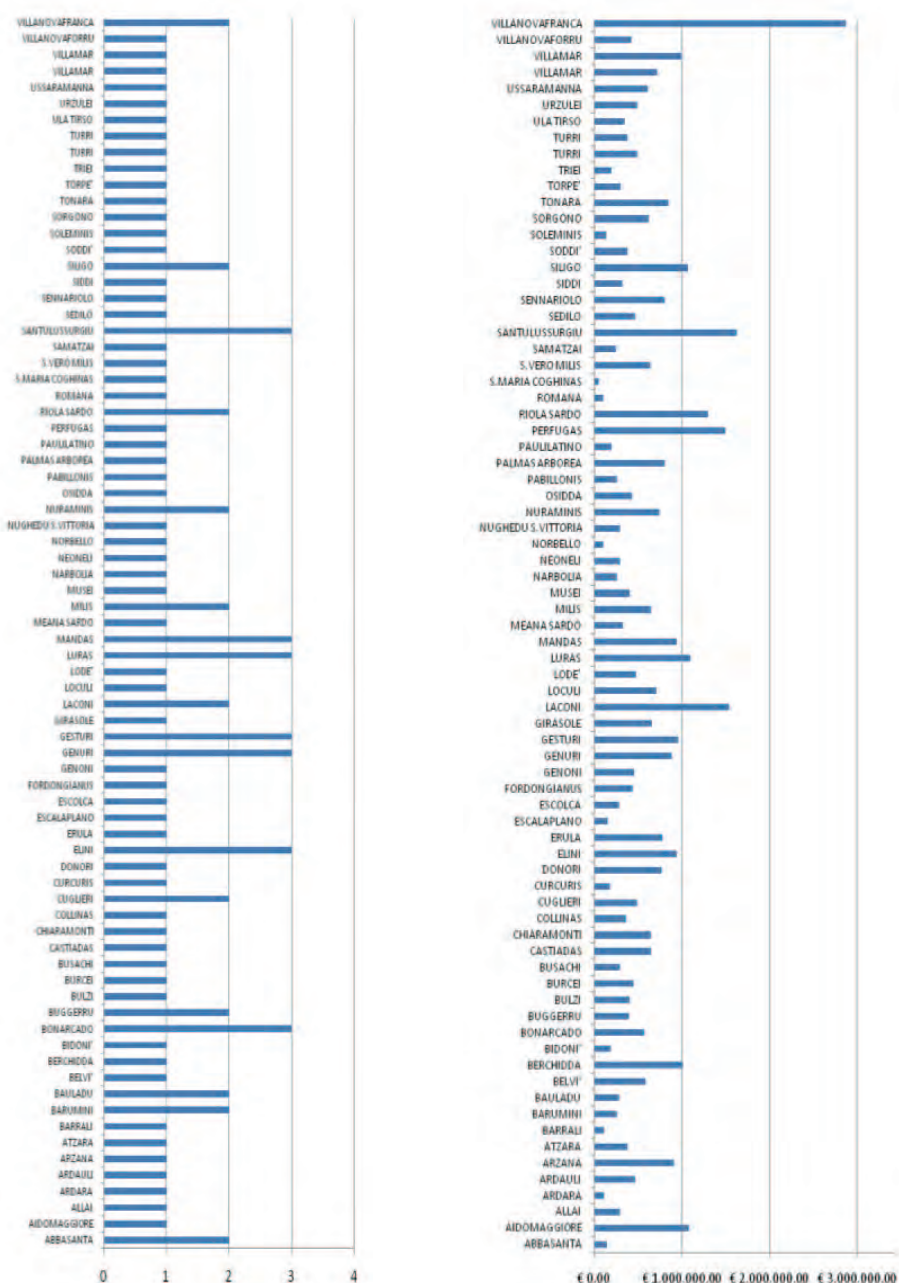
Si evidenzia che i comuni di Buggerru e Santulussurgiu hanno ottenuto finanziamenti superiori ai 2 milioni di euro per realizzare rispettivamente 2 e 3 progetti.

Un quadro più generale rivela che sono 69 i comuni (pari al 67%) che hanno ottenuto meno di 500.000 euro con una punta minima di € 50.968,54 concessa al comune di Santa Maria Coghinas; il 30,2% dei comuni in esame ha ottenuto contributi compresi fra 500.000

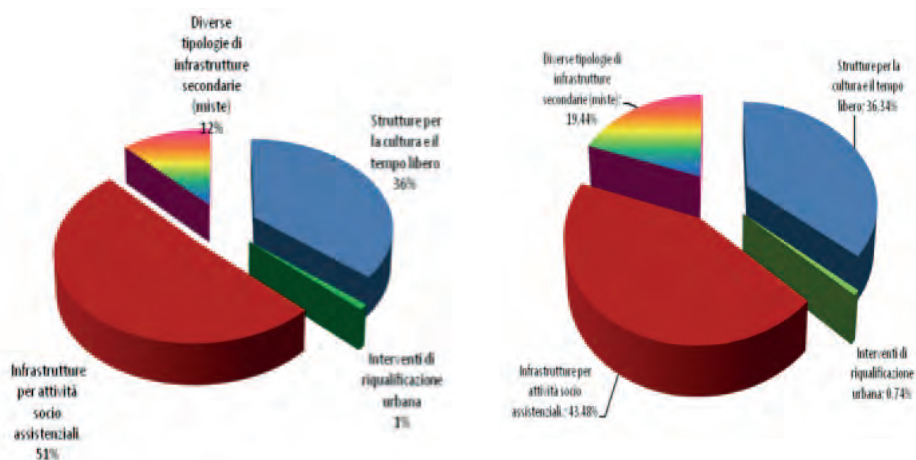
e 1.000.000 di euro e solo il 10 % ha ottenuto più di un milione di euro.

In termini numerici progettuali si osserva che al 76% dei comuni è stato finanziato un solo progetto, al 14% due progetti e al 9% tre progetti.

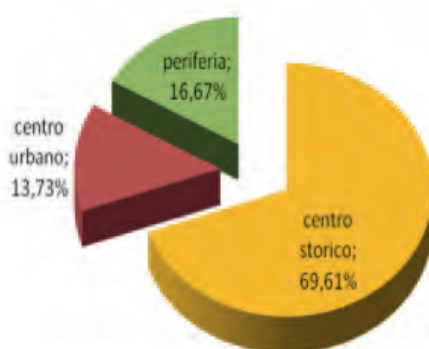
Questo il quadro grafico per i comuni con fascia di popolazione inferiore ai 3000 abitanti per progetti finanziati e risorse assegnate.



Da un'analisi numerica dei progetti si rileva che i comuni più piccoli della Sardegna realizzano prevalentemente infrastrutturazioni secondarie ricadenti nella tipologia socio assistenziale (51%), sono comunque significative anche le strutture per il tempo libero (36%) e sebbene gli interventi di riqualificazione urbana, considerati in senso assoluto, siano solo l'1%, va detto che il loro peso aumenta sensibilmente (pari al 12%) se si considera che sono sempre ricompresi negli interventi che raggruppano tipologie diverse di infrastrutture.



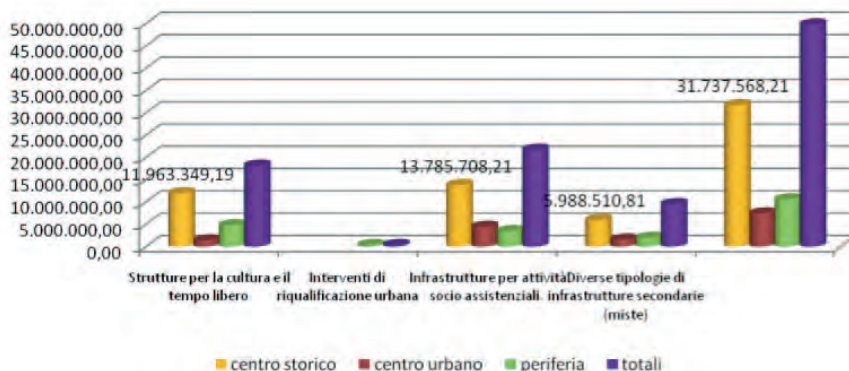
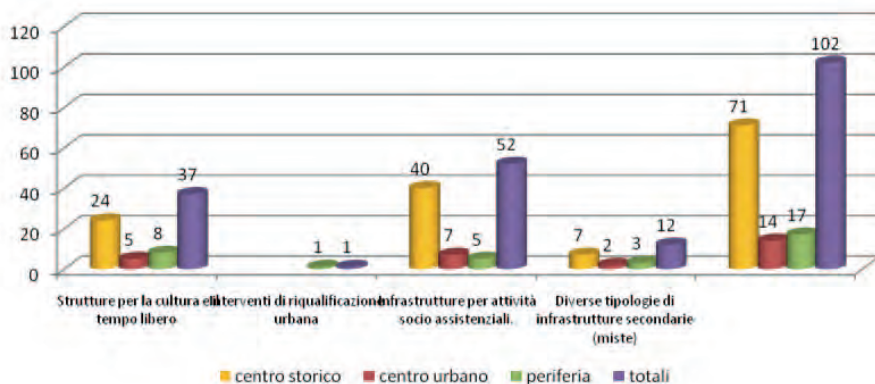
Da un confronto del peso delle tipologie di infrastrutture rispetto alle risorse attribuite si riscontra che le strutture per il tempo libero raggiungono una percentuale più alta 36,34% (6,34 punti percentuali in più rispetto al peso calcolato in termini di numero di progetti), mentre quasi simmetricamente diminuiscono dello stesso punteggio le infrastrutture per attività socio assistenziali 43,48% (anziché 51% come nel caso di rilevanza del numero di progetti). Aumenta anche la percentuale delle infrastrutture miste (19,44% anziché 12%).



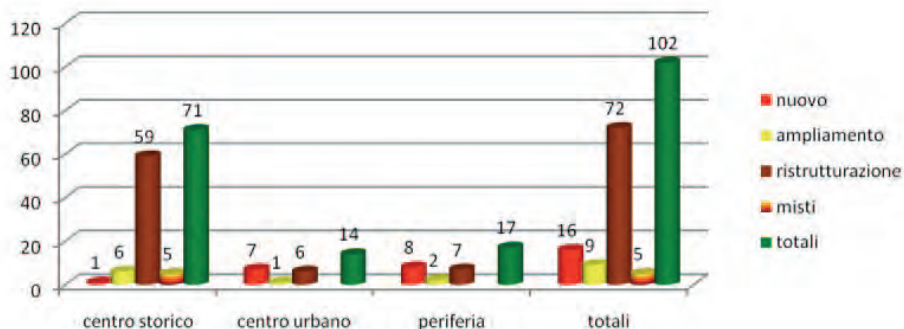
Prevalgono nettamente le ubicazioni nei centri storici (69,61%) e si equivalgono quelle nei centri urbani, pari al 13,73% e nella periferia (16,67%). Si riflette quindi la contrapposizione centro – non centro tipica delle scelte localizzative delle comunità più piccole.

Con riferimento alla localizzazione degli interventi raggruppati per tipologia di infrastruttura si nota che in termini numeri complessivi prevalgono nettamente, come

già evidenziato, gli interventi nel centro storico e seguono con un significativo distacco quelli nel centro urbano e nella periferia. Se si considera l'ubicazione delle infrastrutture in base alla loro tipologia i dati mostrano che i servizi per la cultura e il tempo libero sono prioritariamente ubicati nel centro storico e in misura minore e quasi equivalente nel centro urbano e nella periferia, così come le infrastrutture per le attività sociali. La minore propensione per il centro urbano probabilmente è da attribuirsi a una non chiara distinzione tra centro storico e centro urbano laddove il centro abitato di fatto ricomprende centro storico e centro urbano e di contrappone alla periferia.



In termini di risorse per tipologia di infrastrutture la situazione è pressoché simile a quella analizzata per numero di progetti, con una prevalenza di risorse destinate nel centro storico per realizzare infrastrutture per attività socio assistenziali con una tendenza pressoché parallela, ma leggermente più bassa per le strutture per il tempo libero.



Dal grafico, espresso in termini progettuali numerici, si evince che nei comuni appartenenti a questa fascia di popolazione gli interventi nel centro storico, che rappresentano il 69,61%, consistono prevalentemente in ristrutturazioni e hanno un bassissimo rilievo gli ampliamenti, le nuove realizzazioni e gli interventi misti (che ricomprendono due o tre delle possibili tipologie costruttive), come d'altra parte è intuibile, dati i vincoli urbanistici.

Il centro urbano e la periferia, in cui globalmente sono localizzati circa il 30% degli interventi, hanno una fisionomia di interventi pressoché simile: sono appena superiori i nuovi, interventi seguiti dalle ristrutturazioni; gli ampliamenti sono minimi.

4.3.3 Considerazioni sintetiche e conclusive sulle infrastrutture secondarie

A livello regionale, rispetto alle tre aree di realizzazione delle infrastrutture - Centro storico, Centro urbano e Periferia - si osserva che nel primo tipo di area gli interventi sono stati il 64%, circa un quarto (25%) nella seconda e solo l'11% nella terza. A prima vista sembra quindi riscontrarsi una netta preferenza generale per i centri storici e un'attenzione progettuale decrescente per le altre due aree. Questo fenomeno rilevato a livello globale presenta comunque delle rilevanti differenze, nei diversi ambiti territoriali.

Nel s.u. di Cagliari per esempio il rapporto degli interventi nel centro storico e nella periferia è quasi equivalente, con percentuali pari a rispettivamente al 48% e 40%. Ancora diversa è la situazione nel s.u. di Sassari in cui non si registrano interventi nella periferia, mentre il centro storico catalizza l'80% delle infrastrutture e il centro urbano solo il rimanente 20%. Tale percentuale comunque è più alta rispetto a quella rilevata nel sistema territoriale del capoluogo di regione. Nei centri di media dimensione la periferia trova invece più ampio spazio per ospitare gli interventi, il 53%. Seguono quelli attuati nei centri storici (37%), comunque rilevanti, e quelli nei centri urbani. Nei comuni di minore dimensione la situazione rilevata è quasi capovolta: una quota molto consistente degli interventi è localizzata nel centro storico (70%), mentre nella periferia è ubicato il 19% degli interventi, valore quasi equivalente a quello che nel s.u. di Sassari è registrato per i centri urbani.

Considerando la suddivisione dei comuni ai quali si associano le sei classi di popolazione risulta che nei maggiori comuni della Sardegna, Cagliari e Sassari sono stati realizzati 7 progetti per un importo complessivo pari a 4.442.150,37 euro, con una maggiore

percentuale finanziaria, pari al 55%, afferente al secondo comune della Sardegna, che ha presentato 5 progetti. Con riferimento alle tipologie di infrastrutture, complessivamente nei due comuni prevalgono quelle destinate a attività socio assistenziali (56%), e con un rilevante distacco quelle di riqualificazione urbana (27%) e quelle relative al tempo libero (17%). Emerge quindi una maggiore attenzione per la creazione di strutture destinate all'erogazione di servizi rilevanti. Dalla stessa analisi riferita solo al comune di Sassari e al suo sistema urbano emerge che a livello di comune sono preminenti le infrastrutture per attività socio assistenziali (59,3%), mentre a livello di sistema all'opposto gli investimenti si sono concentrati nell'ambito della cultura e del tempo libero. Dal confronto fra il sistema e il comune di Cagliari, appare evidente il peso degli interventi di riqualificazione urbana (67%) rispetto agli stessi a livello di sistema (4%). Sono 23 gli interventi classificati come infrastrutture secondarie nei comuni di fascia B per un ammontare complessivo di € 50.396.791,84 con una media per progetto pari a 2.191.165 e una prevalenza numerica di quelli localizzati nel centro storico (65%). Con riferimento alla tipologia delle infrastrutture prevalgono numericamente e finanziariamente quelle destinate alle attività socio assistenziali. Sono 37 gli interventi classificati come infrastrutture secondarie nei comuni di fascia C per un ammontare complessivo di € 34.405.340,18 con una media per progetto pari a 929.874 e una prevalenza numerica di quelli localizzati nella periferia (62%) e prevalgono (65%) interventi per il tempo libero.

Gli interventi classificati come infrastrutture secondarie nei comuni di fascia D sono 36 per un ammontare complessivo di € 40.631.527,20, con una media per progetto pari a 1.128.654 e una prevalenza numerica di quelli localizzati nella periferia (80,5%). Da un'analisi numerica dei progetti si rileva che i comuni di medio-piccoli della Sardegna realizzano prevalentemente infrastrutturazioni secondarie ricadenti nella tipologia socio assistenziale (67%), mentre sono decisamente meno rilevanti le strutture per il tempo libero (25%). Non ci sono interventi di riqualificazione urbana, considerati in senso assoluto, ma quelli individuati sono in genere ricompresi in quelli pari all'8%.

Sono 27 gli interventi classificati come infrastrutture secondarie nei comuni di fascia E, ossia con una popolazione compresa fra 3000 e 5000 abitanti, per un ammontare complessivo di € 12.248.353,60, con una media per progetto pari a 453.643 e una prevalenza numerica di quelli localizzati nel centro storico (66,6%). I comuni che hanno ottenuto contributi per le infrastrutture secondarie sono 17, tra questi Fonni ha ottenuto il finanziamento per 3 progetti ha ottenuto il massimo importo pari a 1.857.595,05, seguito da Palau, e poi da Valledoria, Santa Giusta, ciascuno con 2 progetti. Pattada pur con un solo progetto ha ottenuto 1.072.594,64. Circa il 29% dei comuni appartenenti a questa fascia di popolazione ha ottenuto oltre un milione di euro, assorbendo circa il 53% delle risorse attribuite a questa classe di comuni. Oltre la metà (il 23%) dei comuni ha realizzato progetti di importo superiore da 500.000 a un milione di euro Il 47% ha presentato piccoli progetti di importo inferiore ai 500.000 euro. Sardara rappresenta da solo la punta minima con 109.251,30 euro per la riqualificazione delle strade del centro storico e la sistemazione della scuola elementare. In termini numerici progettuali si osserva che al 52% dei comuni è stato finanziato un solo progetto, al 35% due progetti e all'11% tre progetti. Da un'analisi numerica dei progetti si rileva che i piccoli comuni della Sardegna realizzano prevalentemente infrastrutturazioni secondarie ricadenti nella tipologia socio assistenziale (48,15%), ma sono abbastanza rilevanti anche le strutture per il tempo libero (44,4%). Gli interventi di riqualificazione urbana, considerati in senso assoluto, sono solo il 3,7%, valore leggermente superiore se si considerano anche gli interventi misti, pari al 3,7%, che li ricomprendono.

Sono 102 gli interventi classificati come infrastrutture secondarie nei comuni di fascia F, ossia con una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, per un ammontare complessivo di € 49.975.349,52, con una media per progetto pari a 489.954 e una prevalenza numerica di quelli localizzati nel centro storico (69,61%). I comuni che hanno ottenuto contributi per le infrastrutture secondarie sono 76. Si evidenzia che i comuni di Buggerru e Santulussurgiu hanno ottenuto finanziamenti superiori ai 2 milioni di euro per realizzare rispettivamente 2 e 3 progetti. Un quadro più generale rivela che sono 69 i comuni (pari al 67%) che hanno ottenuto meno di 500.000 euro con una punta minima di € 50.968,54 concessa al comune di Santa Maria Coghinas; il 30,2% dei comuni in esame ha ottenuto contributi compresi fra 500.000 e 1.000.000 di euro e solo il 10 % ha ottenuto più di un milione di euro. In termini numerici progettuali si osserva che al 76% dei comuni è stato finanziato un solo progetto, al 14% due progetti e al 9% tre progetti.

Da un confronto del peso delle tipologie di infrastrutture rispetto alle risorse attribuite si riscontra che le strutture per il tempo libero raggiungono una percentuale più alta 36,34% (6,34 punti percentuali in più rispetto al peso calcolato in termini di numero di progetti), mentre quasi simmetricamente diminuiscono dello stesso punteggio le infrastrutture per attività socio assistenziali 43,48% (anziché 51% come nel caso di rilevanza del numero di progetti). Aumenta anche la percentuale delle infrastrutture miste (19,44% anziché 12%).

Lo strumento normativo che ha consentito il finanziamento dei progetti è prevalentemente il PIT 2001 (26,9%), seguito dai PIA (18,10%) e dai Progetti fase 2 in quota (15,52%). Attraverso bandi specifici sono stati finanziati il 31,46% dei progetti (POR 2003, CIVIS, POLIS, PDQ e FINANZIATI 00-01). In realtà i PIT hanno una doppia valenza poiché non sono solo strumenti di programmazione territoriale, ma anche risorsa per la quale è stato emanato un bando (sebbene di livello interassessoriale). Pertanto a seconda della prospettiva in cui si considerano, cambiano e si capovolgono le valutazioni finali sulla rilevanza di una o dell'altra categoria finanziaria-normativa. Costituiscono effetto dello strumento regionale (L.R. 29/98) il 7,76% degli interventi e risultano coerenti solo lo 0,88% dei progetti. Lo scarso utilizzo di progetti coerenti, ossia di progetti previsti e originariamente finanziati con strumenti finanziari non europei, evidenzia la volontà degli amministratori locali di integrare le azioni di sviluppo urbano secondo una logica progettuale più simultanea rispetto alla programmazione più recente.

Dai dati emergono delle "considerazioni" sulle scelte tipologiche legate alle dimensioni anagrafica, alla localizzazione dei comuni, al grado di svantaggio, alle potenzialità "sperate" degli amministratori locali.

Da uno sguardo di insieme dei fenomeni rilevati si riscontra quindi che i comuni di minori dimensioni, hanno avuto maggiore necessità di attuare progetti destinati a valorizzare strutture per la cultura e il tempo libero, mentre nei comuni di media dimensione e nel sistema urbano di Cagliari, tale necessità è stata percepita in proporzioni opposte poiché emerge una maggiore volontà di valorizzare attività socio assistenziali.

Il fenomeno rilevato nel sistema urbano di Cagliari può trovare una spiegazione nella politica urbana degli amministratori locali di valorizzare i Centri storici rappresentativi dell'identità urbana e costituenti fattore di attrazione turistico – culturale e di imprimere un segno di inconfutabile attenzione alle nuove aree di residenzialità.

Le stesse ragioni identitarie e turistico- culturali possono essere alla base dei massicci interventi nei centri storici del sistema urbano di Sassari, anche se la mancata considerazione della periferia potrebbe trovare le ragioni nel fatto che il sistema urbano sassarese è probabilmente ad un livello di sviluppo più basso rispetto a quello cagliaritano

(in cui i cittadini risiedono anche nelle periferie ed è quindi necessario superare i fenomeni di marginalizzazione attuando interventi valorizzativi). Diversamente questi elementi possono portare gli amministratori del sassarese a non prestare attenzione alle periferie, che probabilmente hanno una densità abitativa inferiore rispetto a quella del sud della Sardegna e a indirizzare lo sguardo programmatico alle cinture territoriali che confinano con i centri storici e che non hanno ancora raggiunto un livello di infrastrutturazione soddisfacente.

Il confronto sulla diversa ubicazione degli interventi nei comuni di media dimensione e in quelli di minore dimensione rivela una logica divergente: più interesse nei primi per la periferia e nei secondi per i centri storici.

In questi ultimi è certamente forte la necessità di rafforzare il legame dei residenti ai luoghi di appartenenza e del vissuto e di incoraggiare la permanenza nella comunità locale. A questa esigenza si associa quella di conservazione dei luoghi e della memoria storica, territoriale e socioeconomico che potrebbe generare come riflesso la crescita dell'attrattività esterna che risulta maggiore dove i centri abitati sono strumenti di conoscenza del passato e delle concezioni architettoniche tradizionali per le generazioni vissute in contesti esclusivamente cittadini.

La creazione di centri ricreativi e sportivi localizzati nelle periferie possono essere ulteriori fattori di disincentivazione all'emigrazione verso centri di maggiore dimensione e di attrazione e aggregazione fra i residenti nel comune e quelli confinanti.

Nei piccoli comuni la valorizzazione del centro storico, in cui si concentra la maggior parte della popolazione, l'attenzione per favorire l'aggregazione e per una diminuire i disagi dovuti agli spostamenti -soprattutto dei più giovani, hanno un peso rilevante per amministratori e cittadini.

I centri di media dimensione sono invece frequentemente caratterizzati da fattori di crescita abitativa dovuta a ragioni economiche, politiche e formative. L'incremento dei residenti trova spazio soprattutto nelle nuove costruzioni che, progettate con logiche più rispondenti alle esigenze delle nuove famiglie, sorgono nelle periferie, che divengono quindi destinatarie di quelle infrastrutturazioni che supportano le attività ricreative e sportive apprezzate sia dai residenti che da coloro che gravitano in quei territori per ragioni lavorative, scolastiche turistiche.

4.4 Le infrastrutture sociali e gli altri interventi attuati con la misura 5.2 di Clara Pusceddu

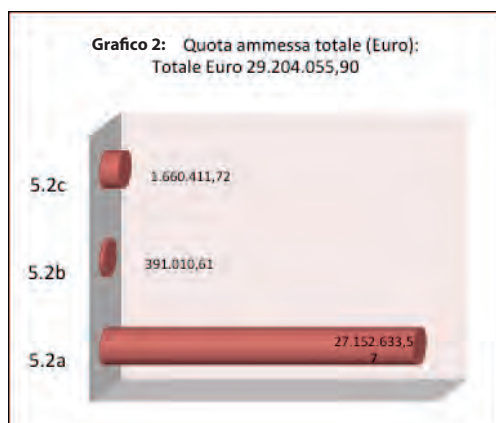
La lettura delle informazioni estratte dal Database Monit Web integrate con le informazioni rilevate attraverso indagine diretta ha permesso di individuare 180 interventi proposti nella Misura 5.2 "Miglioramento offerta servizi sociali" per una quota ammessa totale pari a Euro 29.204.055,90, e pertanto rispondenti all'obiettivo specifico "Rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale e ambientale anche attraverso la qualificazione della pubblica amministrazione".

Gli interventi sono classificati in funzione della appartenenza alle tre seguenti tipologie di azioni previste dalla Misura 5.2, come mostrato nella seguente Tabella.

Azioni Misura 5.2
Azione 5.2a Ristrutturazione, adeguamento, completamento di infrastrutture e attrezzature a sostegno dei servizi alla persona e alla comunità
Azione 5.2b Azioni innovative per l'integrazione sociale dei soggetti più a rischio di esclusione
Azione 5.2c Rafforzamento dell'imprenditorialità nel sociale

Tabella 1: Tipologie di Azioni Misura 5.2

I grafici che seguono propongono la distribuzione degli interventi e delle corrispondenti quote ammesse.



La maggior parte degli interventi è proposta sulla Azione 5.2a. Una quota modesta sulla 5.2c mentre una quota irrisoria di interventi sono proposti sulla Azione 5.2.b. La stessa distribuzione caratterizza le quote ammesse associate alle azioni.

Di seguito è proposto un focus descrittivo sugli interventi appartenenti all'azione 5.2a essendo questa di rappresentatività e numerosità tale da permettere un'analisi interpretativa. Alcune informazioni finali sono presentate anche relativamente alla Azione 5.2c sebbene di numerosità non comparabile con l'azione 5.2a. L'interpretazione delle informazioni sulla capacità progettuale espressa dai contesti rispetto alle richieste territoriali indicate espressamente nei Bandi della misura 5.2 è contestualizzata rispetto:

- agli 8 sistemi provinciali della Regione Sardegna: Province di Cagliari, Sassari, Medio Campidano, Carbonia Iglesias, Nuoro, Oristano, Olbia Tempio, Ogliastra descritte nel Par. 2.4;
- alle 4 aree territoriali di riferimento e aree prioritarie individuate nel POR 2000-2006 per le Azioni della Misura 5.2. Si tratta dei 4 sistemi urbani di Cagliari, Sassari, Centri medi e Centri minori⁷⁰.

⁷⁰ Sistema urbano di Cagliari: Cagliari, Assemini, Elmas, Monserrato, Quartu S. Elena, Quartucciu, Selargius, Pula, Villa S. Pietro, Sarroch, Capoterra, Decimomannu, Sestu, Settimo S. Pietro, Sinnai, Maracalagonis. Sistema urbano di Sassari: Sassari, Alghero, Castelsardo, Porto Torres, Sennori, Sorso, Stintino. Sistema Urbano dei Centri medi: Olbia, Tempio Pausania, Nuoro, Oristano, Lanusei, Tortoli, Carbonia, Iglesias, Sanluri

L'obiettivo dell'analisi è quello di fornire elementi utili per le fasi successive della ricerca (paragrafi successivi), per la contestualizzazione degli interventi rispetto alle dinamiche provinciali di carattere sociale, economico ed urbano che ne qualificano la "domanda urbana di sociale".

Azione 5.2.a "Ristrutturazione, adeguamento, completamento di infrastrutture e attrezzature a sostegno dei servizi alla persona e alla comunità"

Gli interventi/operazioni finanziate a valere sull'azione 5.2.a "Ristrutturazione, adeguamento, completamento di infrastrutture e attrezzature a sostegno dei servizi alla persona e alla comunità" devono, coerentemente con le indicazioni del programma, avere ad oggetto:

- Strutture residenziali e/o semiresidenziali destinate ad ospitare minori che vivono una situazione di disagio e di svantaggio, adulti ed anziani parzialmente o non autosufficienti e persone con disabilità e/o con sofferenza mentale. Tali centri hanno la finalità di favorire la conquista dell'autonomia, la valorizzazione delle capacità e delle risorse personali e di integrare il ruolo di cura delle famiglie;
- Ristrutturazione, adeguamento, completamento e acquisizione di strutture dismesse sottoutilizzate o non utilizzate destinate all'attivazione di centri di aggregazione sociale, al fine di offrire a minori, adolescenti e anziani occasioni di socializzazione nel contesto sociale di appartenenza;
- Strutture di integrazione sociale e/o lavorativa per soggetti svantaggiati;
- Centri di pronto intervento a carattere residenziale rivolti a vittime della violenza e a soggetti deboli che vivono una situazione transitoria di particolare difficoltà;
- Strutture per favorire l'uscita dai circuiti della prostituzione e dello sfruttamento;
- Centri destinati ad aumentare l'offerta di spazi di autogestione per i giovani e altre fasce di popolazione, al fine di favorire la partecipazione alla vita della comunità e la ricerca della loro identità.
- Centri ricreativi e di socializzazione per la prima infanzia, compresi i micro-nidi che, oltre ad essere un valido supporto organizzativo che educativo alle famiglie, in quanto pensati con orari ed impostazione flessibili in tutto l'arco della settimana, sono luoghi di crescita per i bambini 0-3 anni e opportunità offerte ai genitori per aiutarli a vivere meglio il loro ruolo;
- Sperimentazione di progetti pilota nel campo dei servizi sociali finanziati con l'Azione 5.1.d Rafforzamento del capitale sociale;
- Progettazione e sviluppo di servizi innovativi ed avanzati, anche attraverso l'uso di adeguate tecnologie e/o elementi di domotica, per l'attività di vita quotidiana in casa, finalizzati a favorire l'autonomia e la sicurezza di utenti con esigenze specifiche.

È a partire da questa indicazione progettuale che sono presentati 144 interventi/operazioni pari all'80% del totale degli interventi della Misura 5.2 così ripartiti:

- n. 111 (76%) interventi hanno per oggetto la Realizzazione di opere pubbliche;
- n. 10 (7%) interventi hanno per oggetto l'Acquisizione di beni e servizi;

- n. 23 (16%) interventi hanno per oggetto l'Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari.

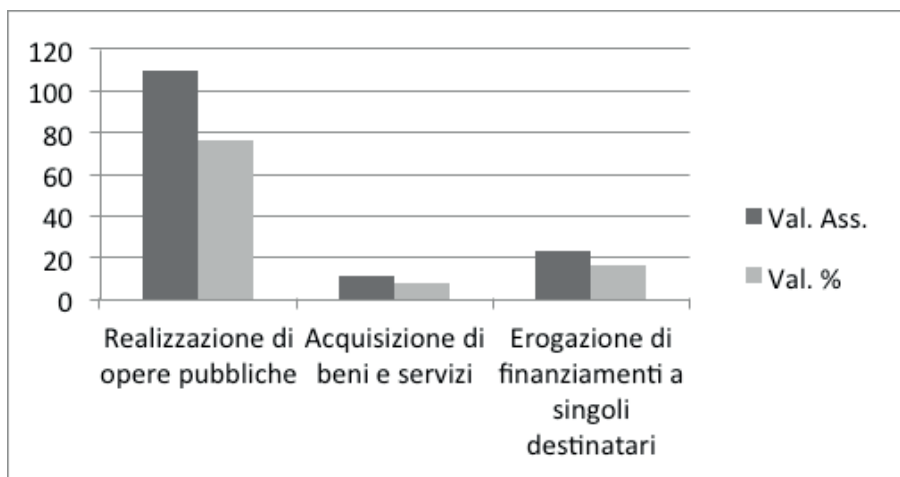


Grafico 3: Tipologie di Interventi Azione 5.2.a

A tale ripartizione di interventi corrisponde la seguente ripartizione delle quote ammesse.

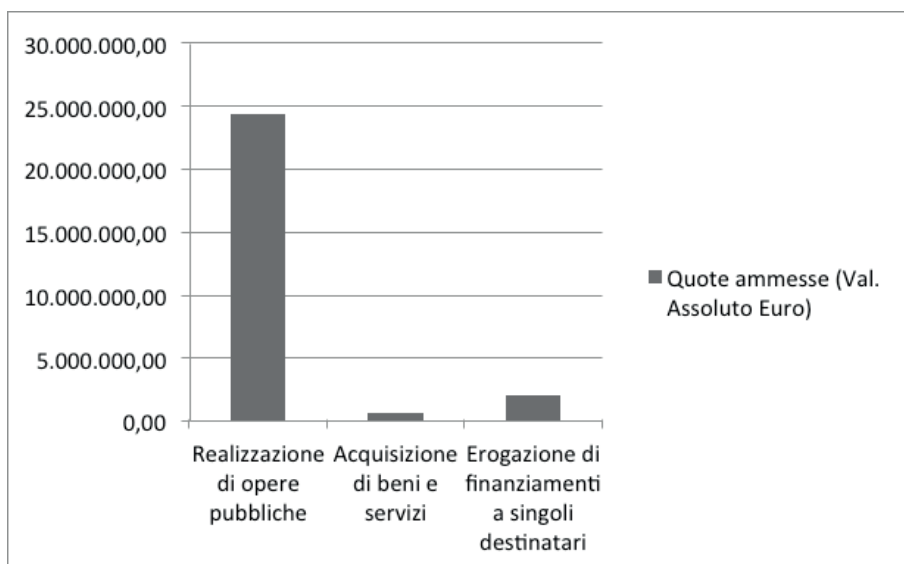


Grafico 4: Quote ammesse Azione 5.2a per tipologia di intervento (valori assoluti in Euro)

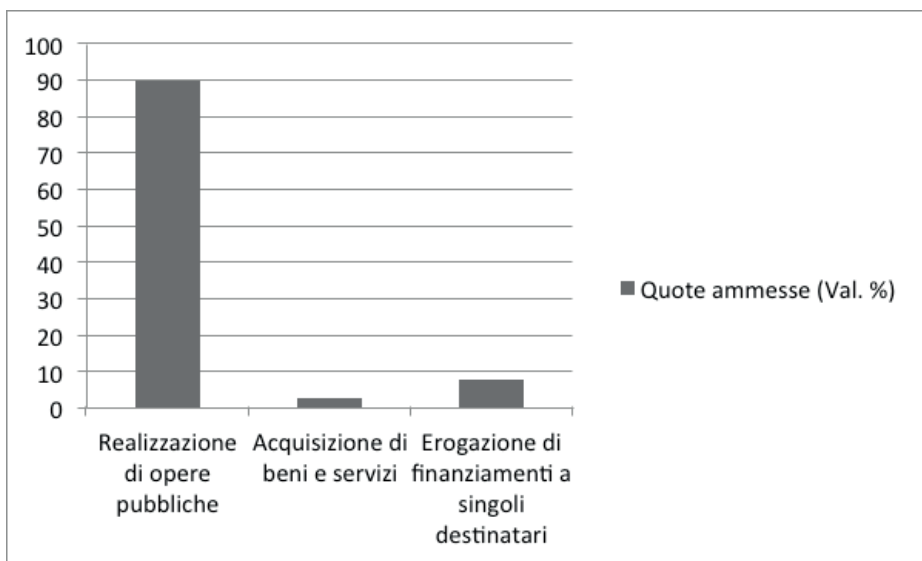


Grafico 5: Quote ammesse Azione 5.2.a per tipologia di intervento (valori %)

La maggioranza degli interventi ha per oggetto la Realizzazione di opere pubbliche cui corrisponde la maggiore quota ammessa (24.381.091,29 Euro). Segue un piccolo numero di interventi finalizzati all'erogazione di finanziamenti a singoli destinatari (2.074.457,00 Euro) e un numero esiguo di interventi aventi ad oggetto l'acquisizione di beni e servizi (697.085,28 Euro).

Di seguito riportiamo alcune informazioni relativamente alle tre tipologie di intervento della Azione 5.2a.

Opere Pubbliche

Concentrandoci sulla prima tipologia "opere pubbliche" della Azione 5.2a il grafico che segue ne mostra la distribuzione per provincia.

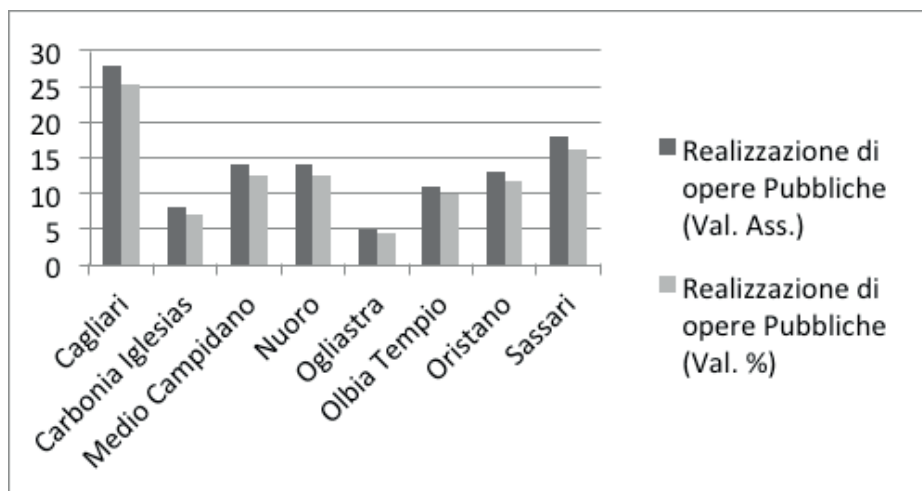


Grafico 6: Distribuzione per Provincia delle Opere Pubbliche (Valori Assoluti e %)

La Provincia di Cagliari detiene il maggior numero di interventi seguita dalla Provincia di Sassari. Seguono ex aequo le province del Medio Campidano e di Nuoro, e quindi la Provincia di Oristano. Debole rispetto alle altre è la capacità progettuale della Provincia dell'Ogliastra. La Tabella che segue mette in relazione la capacità progettuale espressa dal numero di interventi alla popolazione provinciale, e alla popolazione residente nei comuni beneficiari. Ne discende il calcolo della quota ammessa pro-capite a livello provinciale e a livello di popolazione dei comuni beneficiari.

Provincia	Numero interventi	Quota ammessa totale (Euro)	Popolazione comuni beneficiari (01/01/2010)	Quota ammessa pro-capite a livello di beneficiari	Popolazione provincia	Quota ammessa pro-capite a livello provinciale
Cagliari	28	8.213.826,12	370.306	22	561.080	15
Sassari	18	4.023.464,76	211.988	19	336.632	12
Medio Campidano	14	3.034.645,78	38.563	79	102.647	30
Nuoro	14	1.702.012,48	53.464	32	161.020	11
Oristano	13	2.702.627,35	54.748	49	166.712	16
Olbia Tempio	11	1.622.219,89	42.722	38	156.121	11
Carbonia Iglesias	8	2.004.331,41	52.782	38	130.186	15
Ogliastra	5	1.077.963,50	21.082	51	58.006	19

Tabella 2 : Ripartizione degli interventi per provincie

La maggiore quota ammessa pro-capite a livello di comuni beneficiari degli interventi si registra per la Provincia del Medio Campidano seguita dalla Provincia dell'Ogliastra che vede ripartiti gli interventi e le quote ammesse su una popolazione più esigua. Segue quindi la Provincia di Oristano. Stessa ripartizione è rilevata a livello di popolazione provinciale. La Tabella che segue propone altresì la ripartizione degli interventi per Sistema urbano di riferimento:

Sistema Urbano	Numero interventi	Quota ammessa totale (Euro)	Popolazione comuni beneficiari (01/01/2010)	Quota ammessa pro-capite a livello di beneficiari	Descrizione
Cagliari	15	5.811.510,11	342.011	17	5 interventi fanno capo al Comune di Cagliari; 1 a Capoterra; 1 a Elmas; 1 a Monserrato, 2 a Quartu Sant'Elena; 2 a Quartucciu; 1 a Selargius; 1 a Sinnai; 1 a Villa San Pietro.

Sassari	5	1.719.365,23	173.485	10	1 intervento fa capo al Comune di Castelsardo; 1 a Porto Torres; 2 a Sassari; 1 a Sorso.
Centri Medi	10	2.969.785,11	137.622	22	1 intervento fa capo al Comune di Carbonia; 1 a Lanusei; 2 a Nuoro; 2 a Oristano; 1 a Sanluri; 2 a Tempio Pausania; 1 a Tortoli.
Centri Minori	81	13.880.430,84	194.861	71	1 intervento fa capo al comune di Aggius; 1 a Aidomaggiore; 1 Arborea, 2 ad Arbus; 1 ad Arzachena; 1 ad Austis; 1 a Badesi; 1 a Bessude; 1 a Bortigali; 1 a Bortigiadas; 2 a Bosa; 1 a Bottida; 1 a Budduso; 2 a Calangianus; 1 a Codrongianus; 1 a Collinas; 1 a Cuglieri; 1 a Domusnovas; 1 a Dualchi, 1 a Fonni; 1 a Goni; 1 a Gonnese; 1 a Gonnosfanadiga; 1 a Ilbono; 1 a Irgoli; 1 a Ittiri; 1 a Loculi; 1 a Lodine; 1 a Lunamatrona; 1 a Luras; 1 a Muravera; 1 a Narcao; 1 a Nuraminis; 1 a Ollolai; 1 a Onifai; 1 a Ortacesus; 1 a Osini; 2 a Ozieri; 1 a Pabillonis; 1 a Padru; 1 a Pauli Arbarei; 1 a Piscinas; 1 a Ploaghe; 1 a Pozzomaggiore; 1 a Putifigari; 1 a San Giovanni Suergiu; 1 a Santu Lussurgiu; 1 a Sardara; 1 a Sedilo; 1 a Sedinì; 1 a Segariu; 3 a Selegas; 1 a Senorbi; 1 a serdiana; 1 a Siamaggiore; 1 a Siris; 1 a Sorgono; 1 a Sorradile; 1 a Teulada; 1 a Tiana, Tissi, Tonara, Torralba, Tratalias, Tuili, Ula Tirso, Ulassai, Uri; 2 a Ussana e Ussaramanna; 1 a Villamar, Villaspeciosa,

Tabella 3: Ripartizione degli interventi per sistemi urbani.

Come mostra il grafico che segue la maggiore concentrazione di interventi (73%) si registra nel sistema urbano dei centri minori. Segue il Sistema Urbano di Cagliari con il 14%. 10 interventi (9%) sono realizzati nei centri medi mentre 5 interventi solamente nel contesto del sistema urbano di Sassari (5%).

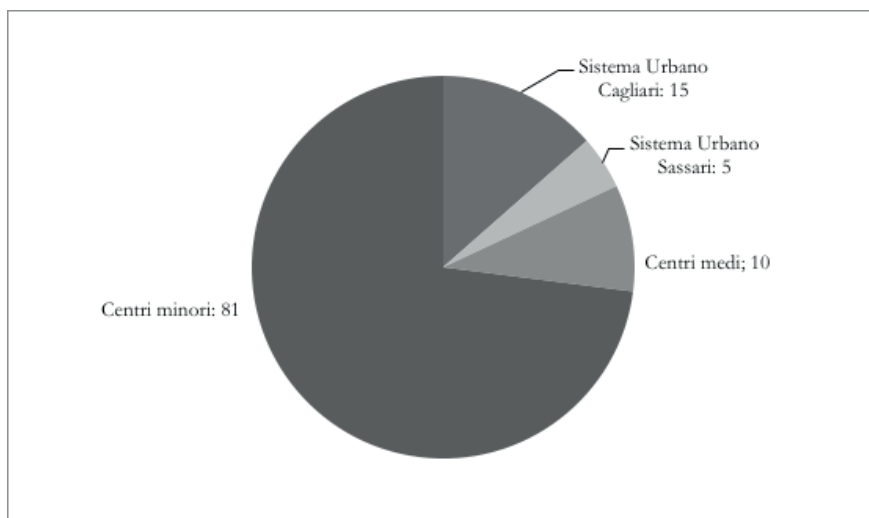


Grafico 7: Concentrazione degli Interventi per Sistema Urbano (Valori Assoluti)

Stessa situazione si riflette nella ripartizione delle quote ammesse totale e pro-capite.

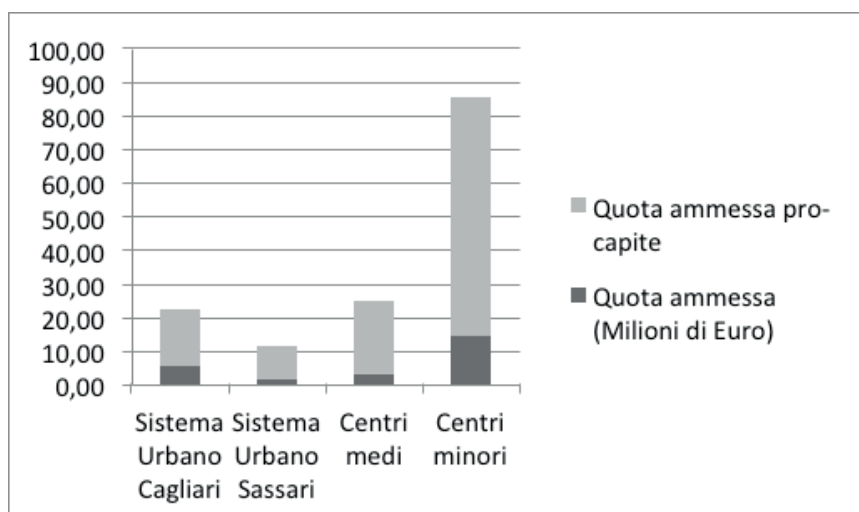


Grafico 8: Quota ammessa totale e pro-capite per Sistema Urbano (Valori Assoluti)

Interessante è la costanza progettuale espressa dai centri minori in tutte le province e quindi a livello regionale.

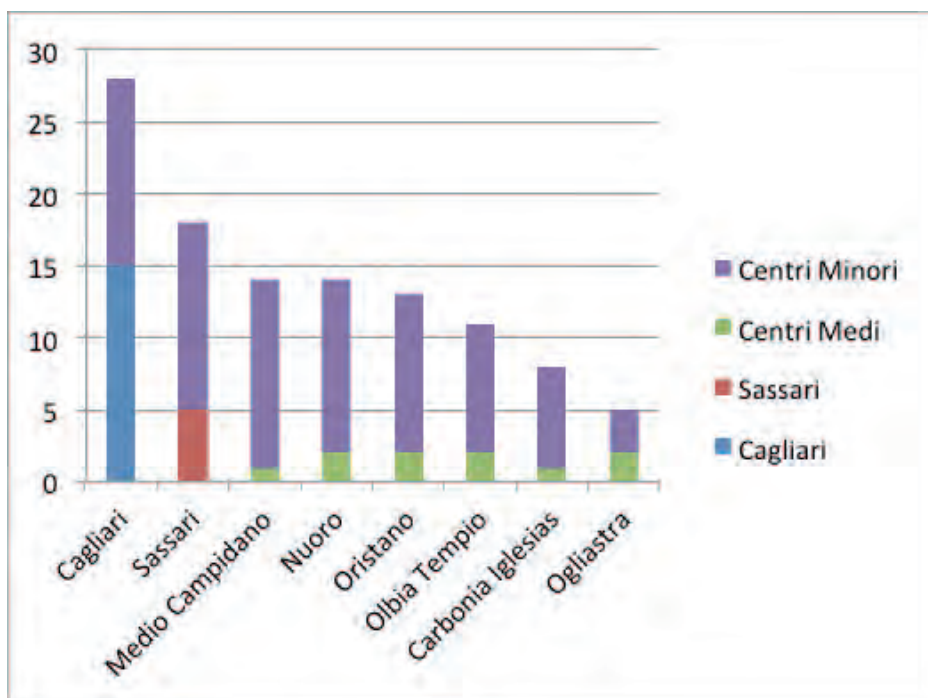


Grafico 9: Ripartizione degli interventi per Sistema Urbano e Provincia (Valori Assoluti)

Tale buona performance progettuale risponde sicuramente ad una necessaria domanda di infrastrutturazione sociale espressa dai centri minori. Allo stesso tempo tale tendenza conferma l'utilità e l'efficacia delle risorse messe a disposizione dalla misura 5.2 nel dotare di strutture sociali di base i contesti locali, elemento strutturante del sistema urbano della Sardegna.

Una buona capacità progettuale anche se non comparabile con quella dei centri minori è evidenziabile per il sistema urbano di Cagliari dovuta soprattutto alla proposta di progetti in materia di sociale di valenza metropolitana e quindi di maggiore entità rispetto alle semplici dotazioni infrastrutturali registrate per i centri minori. Seguono i centri medi e infine il sistema urbano di Sassari.

La figura che segue mostra la distribuzione comunale (92 comuni) dei 111 interventi relativi alla realizzazione di Opere Pubbliche.

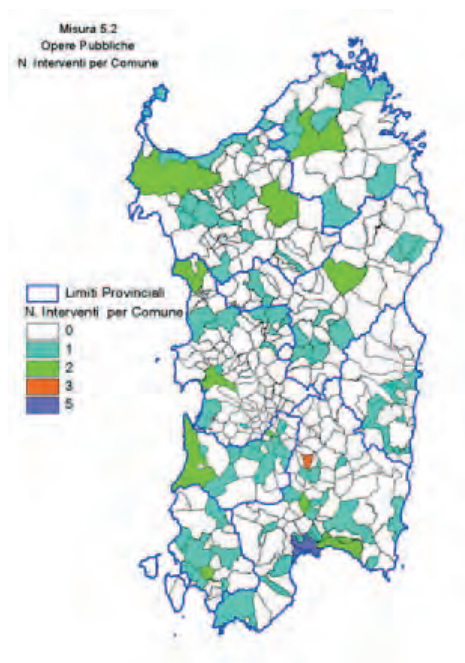


Figura 1: Localizzazione e numero di Interventi

Il maggior numero di interventi, pari a 5, è localizzato nel comune di Cagliari con una quota ammessa pari a Euro 3.048.224,42. Spicca la singolarità del comune di Selegas (Provincia di Cagliari) che propone tre interventi per una quota ammessa totale pari a 806.582,76. Seguono per capacità progettuale i 13 comuni di Arbus, Bosa, Calangianus, Nuoro, Oristano, Ozieri, Quartu Sant’Elena, Quartucciu, Sassari, Tempio Pausania, Tratalias, Ussara e Ussaramanna le cui caratteristiche sono descritte nella seguente Tabella.

Comune caratterizzati dalla realizzazione di 2 interventi	Provincia	Popolazione	Quote ammesse	Quota ammessa pro-capite
Arbus	Medio Campidano	7.021	591.049,97	84
Bosa	Oristano	7.935	326.733,53	41
Calangianus	Olbia Tempio	4.642	143.992,67	31
Nuoro	Nuoro	36.678	508.507,80	14
Oristano	Oristano	31.169	599.096,80	19
Ozieri	Sassari	11.334	459.809,52	41
Quartu Sant'Elena	Cagliari	68.040	543.279,29	8
Quartucciu	Cagliari	10.766	244.481,40	23
Sassari	Sassari	120.729	809.850,11	7
Tempio Pausania	Olbia Tempio	13.992	753.139,01	54
Tratalias	Carbonia Iglesias	1.121	634.821,48	566
Ussara	Cagliari	3.763	202.233,54	54
Ussaramanna	Medio Campidano	611	340.095,18	557

Tabella 4: Comuni con due interventi

Relativamente all'oggetto degli interventi di realizzazione di opere pubbliche, come sarà meglio approfondito nella analisi a livello provinciale, riguardano la maggior parte delle categorie della Misura 5.2A e precisamente le categorie A, B, C, D, E, F, e G. Una netta prevalenza degli interventi è osservabile per la Categoria B di riguardante ristrutturazioni e adeguamenti.

Il grafico che segue mostra la distribuzione degli interventi per anno di realizzazione⁷¹.

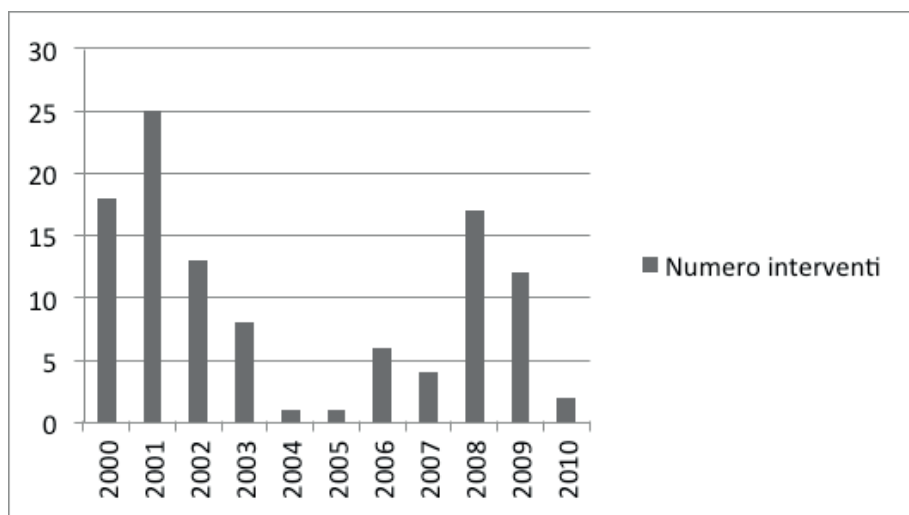


Grafico 10: Ripartizione degli interventi per Anno di Realizzazione (Valori Assoluti)

La realizzazione degli interventi è concentrata soprattutto nel quadriennio 2000-2003 e nel biennio 2008-2009 separati da uno stallo progettuale nel 2004-2005. Possiamo affermare che questo andamento è congiunturale e riflette la stessa evoluzione del programma: presentazione del programma nel 2000 e revisione nel 2007.

I beneficiari finali dei 111 interventi sono per la maggioranza enti locali (78%) e per una piccola parte "altri soggetti" (22%).

Di seguito ogni provincia è analizzata in relazione alla capacità/performance progettuale espressa. L'obiettivo è quello di fornire elementi utili, nelle fasi successive dell'analisi (paragrafi successivi), per la contestualizzazione degli interventi rispetto alle dinamiche provinciali di carattere sociale, economico ed urbano che ne qualificano la "domanda urbana di sociale".

Provincia di Cagliari: il maggior numero di interventi tra il totale dei 28 progetti presentati nella provincia di Cagliari e il maggior valore della quota ammessa totale (Euro 3.048.224,42) corrisponde ai 5 interventi del comune di Cagliari. Tra questi interventi spicca l'intervento di Recupero come centro polivalente della ex vetreria di Pirri con il massimo valore della quota ammessa (1.394.433,6 Euro) non solo all'interno della Provincia di Cagliari, ma rispetto a tutti gli interventi della categoria Opere Pubbliche. Nella maggior parte dei casi trattasi di interventi aventi ad oggetto la costituzione di centri di aggregazione sociale. La Tabella che segue riporta per la provincia le Principali informazioni raccolte per comune della Provincia di Cagliari.

⁷¹ Non si dispone del dato per 4 interventi.

Tabella 5: Interventi in provincia di Cagliari

Comune	SU*	Pop**	Intervento	Beneficiario Finale	Anno realizzazione	Quota ammessa (Euro)
Cagliari	1	156.951	Centro Aggregazione sociale Opera Buon Pastore	Altro soggetto	2007	679.279,69
Cagliari	1	156.951	Recupero ex vetreria-Pirri Centro Polivalente Territoriale	Ente locale	2008	1.394.433,60
Cagliari	1	156.951	Residenza per minori e giovani adulti in difficoltà	Altro soggetto	2008	459.189,26
Cagliari	1	156.951	Centro diurno casa che accoglie	Altro soggetto	2008	461.092,87
Cagliari	1	156.951	Centro di ascolto e integrazione sociale per persone svantaggiate	Altro soggetto	2008	54.229
Capoterra	1	23.821	Ampliamento centro di Aggregazione sociale	Ente locale	2008	654.484,8
Elmas	1	8974	Ristrutturazione casa comunale	Ente locale	2000	
		133.851,72				
Goni	4	530	Ristrutturazione casa comunale	Ente locale	2000	
		35.789,86				
Mon serrato	1	20.556	Adeguamento casa comunale	Ente locale	2002	236.223,22
Muravera	4	5.231	Acquisto arredi ed attrezzature CAS, CAA e CP	Ente locale	2003	129.114,22
Nuraminis	4	2577	Ristrutturazione centro di aggregazione sociale	Ente locale	2007	396.321,23

4. ESITI DELLA RICERCA: DESCRIZIONE DEGLI INTERVENTI, ASPETTI GENERALI E SPECIFICI PER TIPOLOGIA DI INFRASTRUTTURA

Ortacesus	4	941	Completamento Casa	Ente locale	2002	95.137,15
Quartu Sant'Elena	1	71.430	Centro diurno per persone con disturbo mentale	Altro soggetto	2009	343.501,2
Quartu Sant'Elena	1		Struttura per favorire l'uscita dai circuiti della prostituzione delle ragazze	Altro soggetto	2008	199.778,09
Quartucciu	1	12.635	Adeguamento e completamento casa	Ente Locale	2003	41.786,77
Quartucciu	1		Adeguamento e completamento casa. Il annualità	Ente Locale	2002	202.694,63
Selargius	1	29.050	Ristrutturazione centro			
di aggregazione	Ente Locale	2009	846.795,04			
Selegas	4	1.445	Completamento Casa Primo Lotto	Ente Locale	2001	103.291,38
Selegas	4	1.445	Completamento Casa Secondo Lotto	Ente Locale	2003	103.291,38
Selegas	4	1.445	Servizio Residenziale per persone con disabilità IPAB Carta Meloni	Altro soggetto	2008	600.000
Senorbi'	4	4.705	Conversione ex scuola Sisini in centro per persone con disabilità	Altro soggetto	2009	300.000
Serdiana	4	2570	Ristrutturazione Casa	Ente Locale	2001	242.840,19
Sinnai	1	16.669	Ristrutturazione Casa	Ente Locale	2000	47.053,16
Teulada	4	3.820	Ristrutturazione Casa Prima e Seconda Annualità	Ente Locale	2005	140.095,42
Ussana	4	4.174	Ristrutturazione Casa	Ente Locale	2000	133.278,28

Ussana	4	4.174	Ristrutturazione Casa	Ente Locale	2000	68.955,26
Villa San Pietro	1	1925	Completamento Casa	Ente Locale	ND	57.117,06
Villaspeciosa	4	2302	Completamento Casa	Ente Locale	2000	54.201,64

**Sistema Urbano 1 Cagliari; 2 Sassari; 3 Centri medi; 4 Centri minori.*

*** Popolazione Residente al 1 gennaio 2010*

Trattasi per lo più di interventi di realizzazione, ristrutturazione o completamento di strutture pubbliche destinate ad attività sociali per fasce di popolazione quali minori, anziani, persone con disabilità, persone svantaggiate emarginati o facenti parte del circuito della prostituzione (Cat. B). Emerge in quanto di valenza strategica e peso finanziario il progetto di recupero dell'ex vetreria- Pirri Centro Polivalente Territoriale del Comune di Cagliari.

I grafici che seguono illustrano l'andamento della quota ammessa totale e pro-capite per comune.

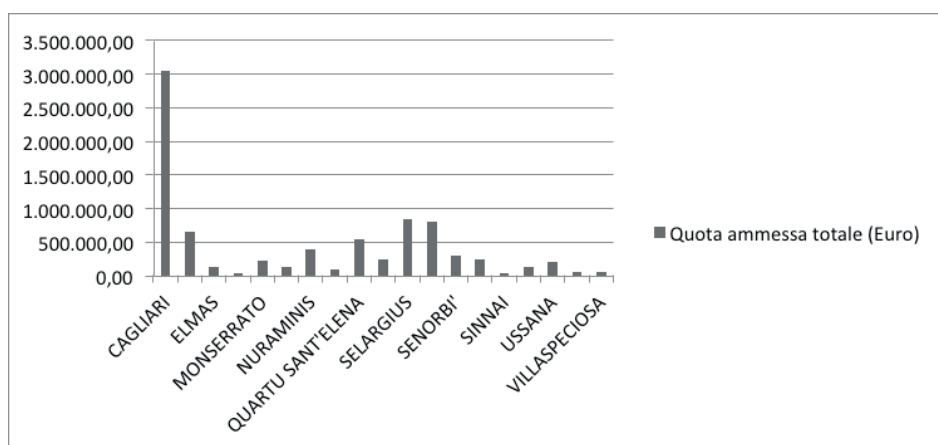


Grafico 11: Quota ammessa totale per comune - Provincia di Cagliari (Valori Assoluti)

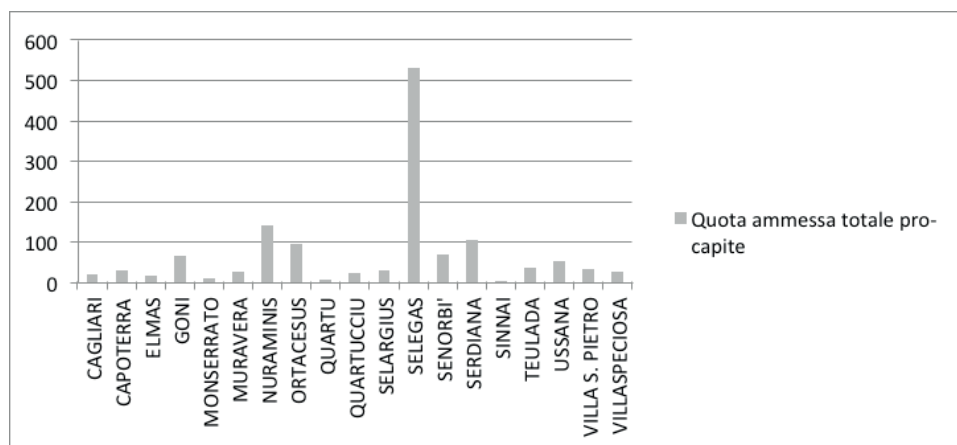


Grafico 12: Quota ammessa pro-capite per comune - Provincia di Cagliari (Valori Assoluti)

Con riferimento ai sistemi urbani 15 interventi afferiscono al sistema urbano di Cagliari mentre i restanti 13 interventi sono localizzati nel sistema urbano dei centri minori.

Provincia di Sassari: corrisponde alla provincia di Sassari il secondo valore più alto della quota ammessa totale pari a 4.023.464,76 Euro, circa la metà di quella corrispondente per la provincia di Cagliari. A differenza di quanto registrato per quest'ultima la distribuzione degli interventi e delle quote ammesse a livello comunale è più equilibrata. Il range di varia dal valore di 477.322,12 Euro per il comune di Porto Torres al valore minimo di Euro 79.711,54 per il comune di Sedini. Trattasi per lo più di interventi aventi per oggetto la ristrutturazione di immobili o realizzazioni di centri di aggregazione sociale Cat. B) . La Tabella che segue riporta la sintesi delle principali informazioni raccolte a livello comunale.

Tabella 6: Interventi in provincia di Sassari

Comune	SU*	Pop**	Intervento	Beneficiario Finale	Anno di realizzazione	Quota ammessa (Euro)
Bessude	4	446	Pit Ss 2-Centro Sovracomunale di Aggregazione Intergenerazionale	ente locale	Nd	250.000,00
Bottida	4	759	Complementamento Casa prima e seconda Annualità	ente locale	2002	59.723,72
Castelsardo	2	5.847	Centro di Aggregazione Per Persone Svantaggiate Monti La Marina	altro soggetto	2010	183.158,55
Codrongianos	4	1.380	Completamento Casa Prima E Seconda Annualita	ente locale	2002	137.193,00
Ittiri	4	8.946	Completamento Casa	ente locale	2003	274.996,46

Ozieri	4	11.016	Ristrutturazione Casa	ente locale	2001	105.417,26
Ozieri	4	11.016	Ristrutturazione Centro di Aggregazione Sociale	ente locale	2006	400.085,80
Ploaghe	4	4.708	Ristrutturazione Centro Di Aggregazione Sociale Fond. Opera S. Giovanni Battista	altro soggetto	Nd	400.000,00
Porto Torres	2	22.461	Casa San'angela Merici	altro soggetto	2008	477.322,12
Pozzomaggiore	4	2.754	Completamento Casa	ente locale	2001	87.327,76
Putifigari	4	741	Completamento Casa	ente locale	2003	144.005,86
Sassari	2	130.366	Realizzazione Centro di Aggregazione Sociale Rifugio Gesù Bambino	altro soggetto	2007	394.458,11
Sassari	2	130.366	Comunità Alloggio	altro soggetto	2009	415.392,00
Sedini	4	1406	Completamento Casa	ente locale	2001	79.711,54
Sorso	2	14811	Ristrutturazione Centro di Aggregazione Sociale	ente locale	2006	295.000,00
Tissi	4	2.287	Ristrutturazione Casa	ente locale	2001	140.835,14
Torralba	4	1.001	Completamento Casa	ente locale	2001	90.350,62
Uri	4	3.059	Completamento Casa	ente locale	2002	88.486,82

*Sistema Urbano 1 Cagliari; 2 Sassari; 3 Centri medi; 4 Centri minori.

** Popolazione Residente al 1 gennaio 2010

I grafici che seguono riportano l'andamento della quota ammessa totale e pro-capite a livello comunale.

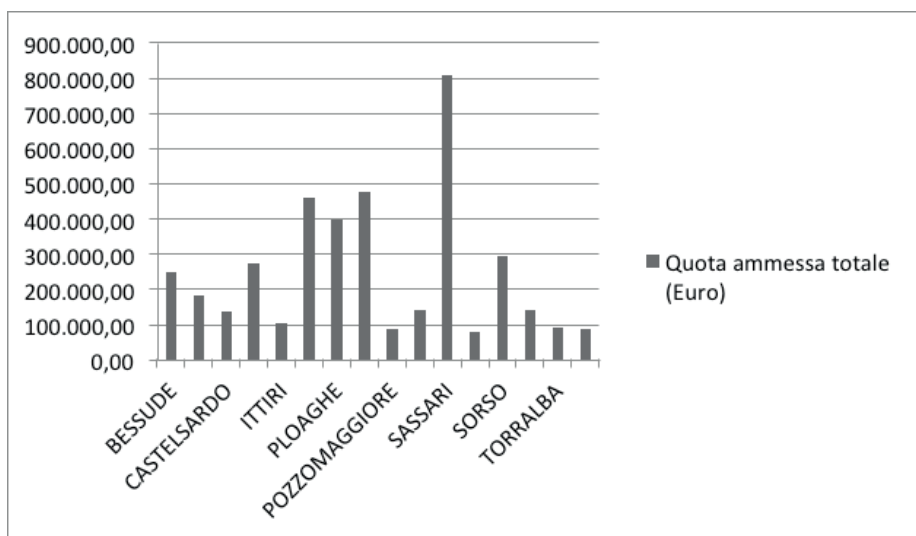


Grafico 13: Quota ammessa totale per comune - Provincia di Sassari (Valori Assoluti)

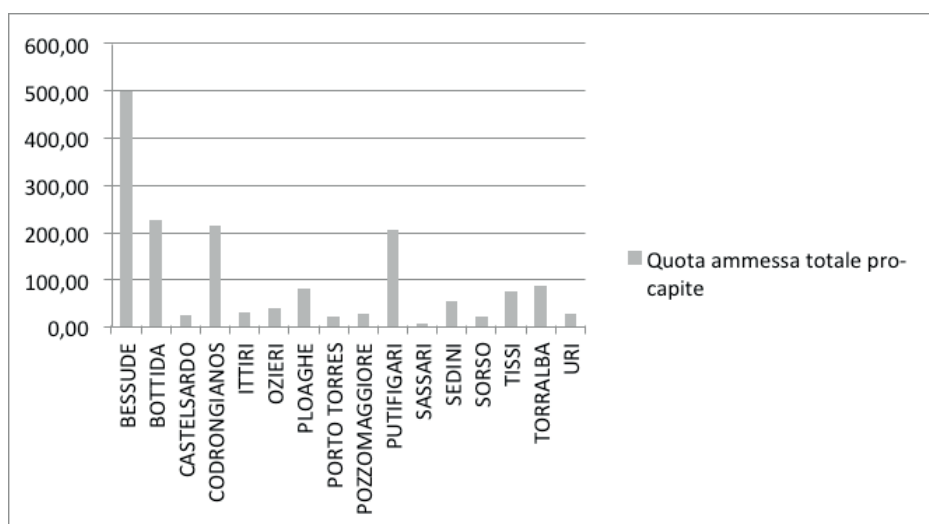


Grafico 14: Quota ammessa pro-capite per comune - Provincia di Sassari

Con riferimento ai sistemi urbani 5 interventi afferiscono al sistema urbano di Sassari mentre i restanti 13 interventi sono localizzati nel sistema urbano dei centri minori.

Provincia del Medio Campidano: con 14 interventi la provincia del Medio Campidano beneficia di una quota ammessa sicuramente considerevole se confrontata con quella della stessa provincia di Sassari a dimostrare un certo attivismo progettuale da parte dei comuni componenti. Le quote ammesse variano tra Euro 493.128,61 per il comune di Gonnosfanadiga al valore di Euro 59.292,86 per il comune di Ussaramanna. Gli interventi sono riconducibili alla categorie A e B. La Tabella che segue riporta le principali informazioni raccolte a livello comunale.

Tabella 7: Interventi nella provincia del Medio Campidano

Comune	SU*	Pop	Intervento	Beneficiario Finale	Anno di realizzazione	Quota ammessa (Euro)
Arbus	4	6.659	Restauro Fabbricato Per Struttura Residenziale per Persone con Disabilità	altro soggetto	2009	300.000,00
Arbus	4	6.659	Centro Unitario Locale Dei Servizi Alla Persona	altro soggetto	2010	291.049,97
Collinas	4	907	Ristrutturazione Casa prima e seconda Annualità	ente locale	2000	164.930,40
Gonnosfanadiga	4	6.950	Centro Rivolto A Ragazzi Insufficienti Mentali	altro soggetto	2009	493.128,61
Lunamatrona	4	1.798	Adeguamento Casa prima e seconda annualità	ente locale	2001	142.679,58
Pabillonis	4	2.960	Completamento Casa	ente locale	2000	97.067,10
Pauli Arbarei	4	647	Ristrutturazione Casa	ente locale	2002	143.031,94
Sanluri	3	8.544	Struttura Per Persone Con Disabilità Zucca Congia	altro soggetto	2008	300.000,00
Sardara	4	4.230	Adeguamento Casa	ente locale	2006	101.234,06
Segariu	4	1.319	Completamento Casa	ente locale	2004	77.468,54
Tuil	4	1.094	Struttura Residenziale Per Persone Con Disabilità	altro soggetto	2009	299.909,10
Ussaramanna	4	576	Completamento Casa	ente locale	2000	59.292,86
Ussaramanna	4	576	Centro Sociale	ente locale	2009	280.802,32
Villamar	4	2.879	Completamento Cas E Caa	ente locale	2001	284.051,30

*Sistema Urbano 1 Cagliari; 2 Sassari; 3 Centri medi; 4 Centri minori.

** Popolazione Residente al 1 gennaio 2010 I grafici che seguono riportano l'andamento della quota ammessa totale e pro-capite a livello comunale.

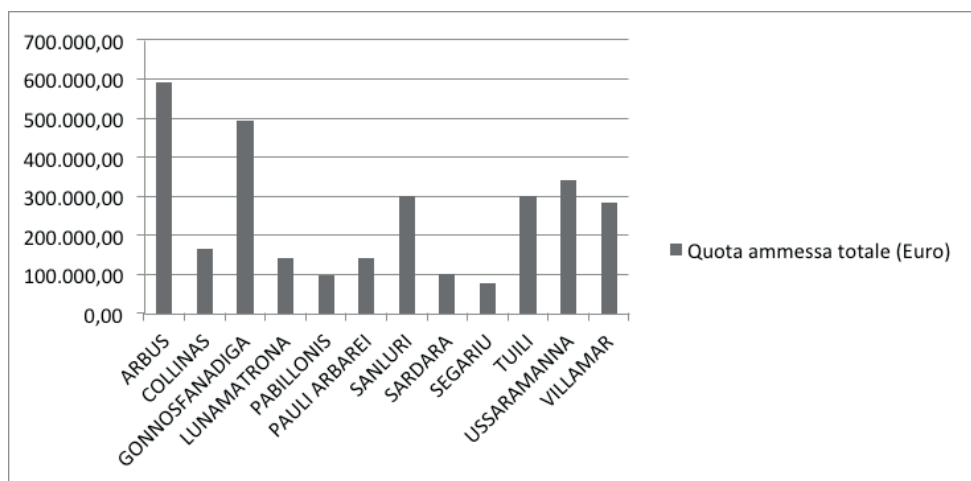


Grafico 15: Quota ammessa totale per comune - Provincia Medio Campidano (Valori Assoluti)

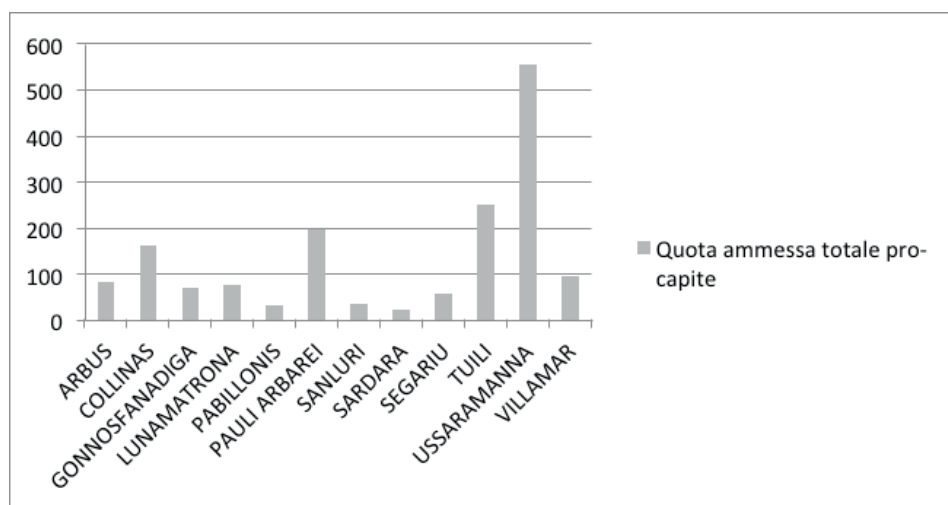


Grafico 16: Quota ammessa pro-capite per comune - Provincia Medio Campidano

Con riferimento ai sistemi urbani 1 intervento appartiene al sistema urbano dei centri medi (Sanluri) mentre i restanti 13 interventi sono localizzati nel sistema urbano dei centri minori.

Provincia di Nuoro: rispetto alla provincia del Medio Campidano la provincia di Nuoro ripartisce i suoi 14 interventi su una quota ammessa di circa la metà e pari a Euro 1.702.012,48. Il range di variazione degli interventi è compreso tra 337.479,28 Euro del Comune di Fonni al valore minimo di Euro 31.112,20 del Comune di Tiana. Tutti gli interventi sono riconducibili alla Categoria B e per la maggioranza presentati da Enti locali. La Tabella che segue riporta le Principali informazioni raccolte a livello comunale.

Tabella 8: Interventi nella provincia di Nuoro

Comune	SU*	Pop**	Intervento	Beneficiario Finale	Anno di realizzazione	Quota ammessa (Euro)
Austis	4	891	Completamento Casa (Anziani) Comune di Austis 1 e 2 Annualità	Ente locale	2001	78.960,76
Bortigali	4	1447	Completamento casa Comune di Bortigali	Ente locale	2001	78.399,47
Dualchi	4	701	Completamento Casa Comune di Dualchi	Ente locale	2000	90.131,92
Fonni	4	4138	Completamento Casa Comune di Fonni	Ente locale	2002	337.479,28
Irgoli	4	2329	Completamento Casa Comune di Irgoli	Ente locale	2001	46.011,05
Loculi	4	520	Ristrutturazione Casa Comune di Loculi 1 e 2 Annualita'	Ente locale	2002	178.864,54
Lodine	4	377	Completamento Casa Comune di Lodine	Ente locale	2000	65.531,68
Nuoro	3	36409	Ristrutturazione e Adeguamento Centro Aggr. Sociale Villa Melis	Ente locale	2008	231.096,46
Nuoro	3	36409	Adeguamento Asilo Nido	Ente locale	2006	277.411,34
Ollolai	4	1403	Completamento (2° Lotto) Casa Comune Di Ollolai	Ente locale	2002	66.816,61
Onifai	4	753	Ristrutturazione Casa Comune di Onifai	Ente locale	2000	57.630,52
Sorgono	4	1777	Centro per l'integrazione di Persone Svantaggiate	Altro soggetto	2008	140.548,43
Tiana	4	532	Completamento Casa	Ente locale	2000	31.112,20

Tonara	4	2187	Ristrutturazione Completamento Casa Tonara	Ente locale	2001	22.018,22
--------	---	------	--	-------------	------	-----------

*Sistema Urbano 1 Cagliari; 2 Sassari; 3 Centri medi; 4 Centri minori.

** Popolazione Residente al 1 gennaio 2010

I grafici che seguono riportano l'andamento della quota ammessa totale e pro-capite a livello comunale.

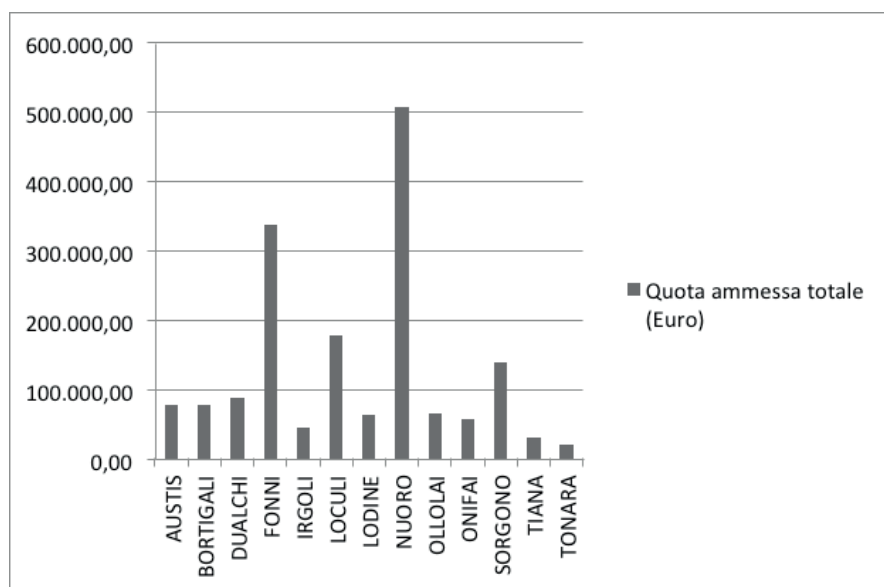


Grafico 17: Quota ammessa totale per comune - Provincia di Nuoro (Valori Assoluti)

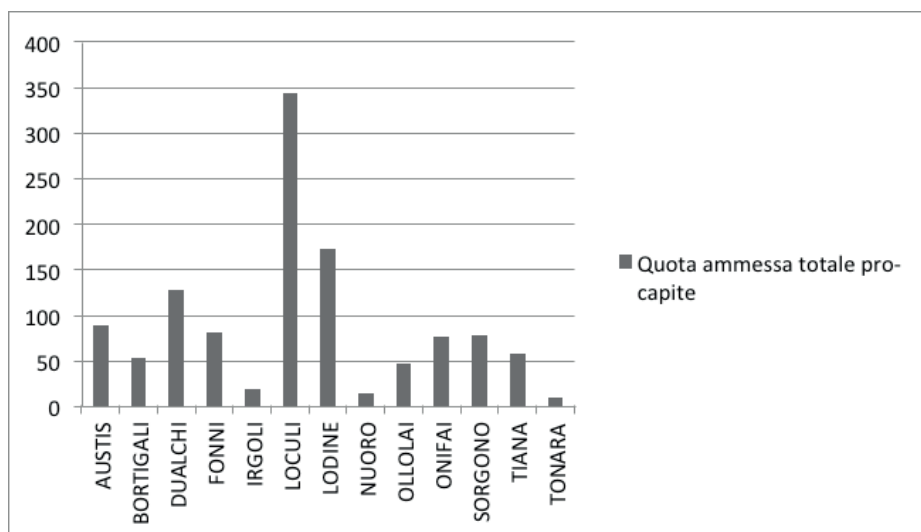


Grafico 18: Quota ammessa pro-capite per comune Provincia di Nuoro

Con riferimento ai sistemi urbani 2 interventi appartengono al sistema urbano dei centri medi (Nuoro) mentre i restanti 12 interventi sono localizzati nel sistema urbano dei centri minori.

Provincia di Oristano: la provincia di Oristano ripartisce i suoi 13 interventi su una quota ammessa pari a Euro 2.702.627. Il range di variazione è compreso tra Euro 517.607,75 del comune di Santu Lussurgiu al valore minimo di 15.430,61 del comune di Ula Tirso. Gli interventi sono riconducibili alla Cat. A e B e sono presentati per lo più da enti locali e altri soggetti. La Tabella che segue riporta le principali informazioni raccolte a livello comunale.

Tabella 9: Interventi nella provincia di Oristano

Comune	SU*	Pop**	Intervento	Beneficiario Finale	Anno di realizzazione	Quota ammessa (Euro)
Aidomaggiore	4	478	Completamento casa comune	Ente locale	2001	73.054,94
Arborea	4	4028	Presidi territoriale socio-sanitario	Ente locale	2009	300.000,00
Bosa	4	8138	Acquisto arredi attrezzature casa comune	Ente locale	2000	102.801,12
Bosa	4	8138	Struttura residenziale per persone con disabilità	Altro soggetto	2008	223.932,41
Cuglieri	4	2947	Ristrutturazione centro di aggregazione sociale	Ente locale	ND	346.536,84
Oristano	3	32156	Completamento casa comune 1° e 2° lotto torangius	Ente locale	2003	369.990,20
Oristano	3	32156	Realizzazione casa di accoglienza la fenice	Altro soggetto	2007	229.106,60
Santu Lussurgiu	4	2490	Adeguamento di un edificio per ospitare minori e giovani adulti in difficoltà	Altro soggetto	2008	517.607,75
Sedilo	4	2274	Completamento casa comune	Ente locale	2001	94.742,62
Siamaggiore	4	980	Completamento casa comune	Ente locale	2001	41.226,50
Siris	4	227	Accogliere con cura	Ente locale	2009	250.000,00
Sorradile	4	438	Completamento casa comune 1° e 2° lotto funzionale	Ente locale	2003	138.197,76
Ula Tirso	4	592	Completamento casa comune	Ente locale	2000	15.430,61

*Sistema Urbano 1 Cagliari; 2 Sassari; 3 Centri medi; 4 Centri minori.

** Popolazione Residente al 1 gennaio 2010

I grafici che seguono riportano l'andamento della quota ammessa totale e pro-capite a livello comunale.

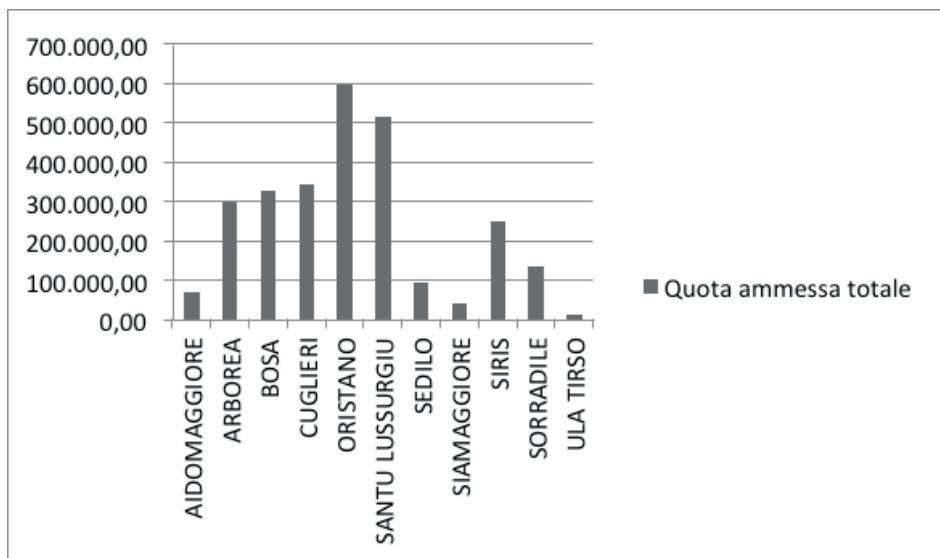


Grafico 19: Quota ammessa totale per comune - Provincia di Oristano (Valori Assoluti)

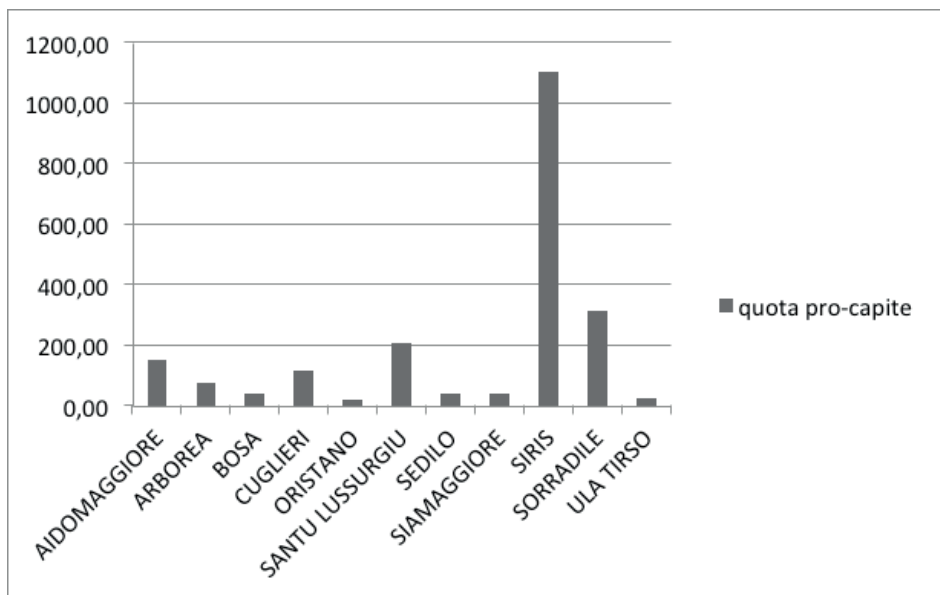


Grafico 20: Quota ammessa pro-capite per comune - Provincia di Oristano

Con riferimento ai sistemi urbani 2 interventi appartengono al sistema urbano dei centri medi (Oristano) mentre i restanti 11 interventi sono localizzati nel sistema urbano dei centri minori.

Provincia di Olbia - Tempio: la provincia di Olbia Tempio ripartisce i suoi 11 interventi su una quota ammessa pari a Euro 1.622.219,89. Il range di variazione è compreso tra Euro 495.000 per il comune di Tempio Pausania e il valore minimo di 15.175,32 Euro del comune di Badesi. Gli interventi realizzati per la maggior parte da Enti locali sono riconducibili alla categoria A e B. La Tabella che segue riporta le principali informazioni raccolte a livello comunale.

Tabella 10: Interventi nella provincia della Gallura

Comune	SU*	Pop**	Intervento	Beneficiario Finale	Anno di realizzazione	Quota ammessa (Euro)
Aggius	4	1.629	Ristrutturazione casa comune	Ente locale	2002	85.955,86
Arzachena	4	13.149	Completamento casa comune	Ente locale	2001	154.937,07
Badesi	4	1.883	Ristrutturazione casa e ludoteca	Ente locale	2001	15.175,32
Bortigiadas	4	804	ristrutturazione casa comune	Ente locale	2001	105.779,53
Budduso	4	4.032	Completamento casa comune	Ente locale	2003	59.296,62
Calangianus	4	4.401	Ristrutturazione casa comune	Ente locale	2001	127.672,63
Calangianus	4	4.401	Completamento casa comune	Ente locale	2000	16.320,04
Luras	4	2.720	Realizzazione casa pit ss4 angiona-gallura	Ente locale	2009	200.000,00
Padru	4	2.172	Completamento casa comune	Ente locale	2000	103.943,81
Tempio Pausania	3	14.256	Ristrutturazione casa comune	Ente locale	2001	258.139,01
Tempio Pausania	3	14.256	Centro di aggregazione sociale	Ente locale	2008	495.000,00

*1 Cagliari; 2 Sassari; 3 Centri medi; 4 Centri minori.

** Popolazione Residente al 1 gennaio 2010

I grafici che seguono riportano l'andamento della quota ammessa totale e pro-capite a livello comunale.

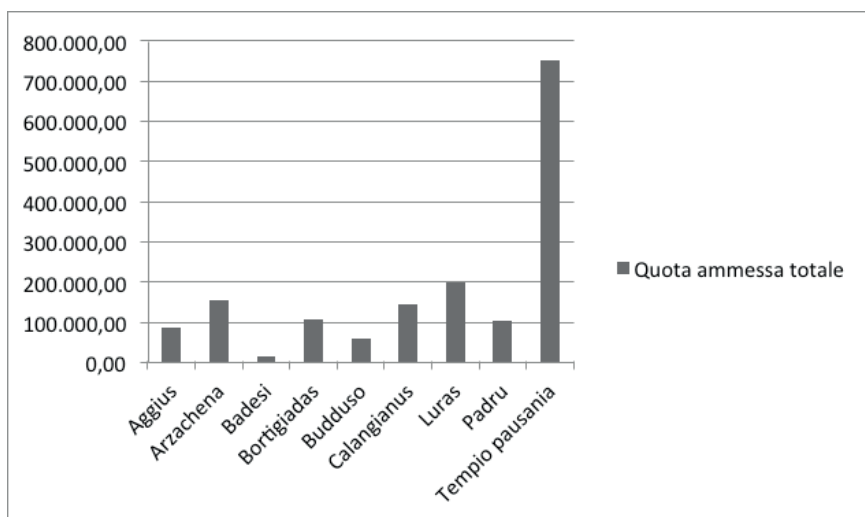


Grafico 21: Quota ammessa totale per comune - Provincia di Olbia Tempio (Valori Assoluti)

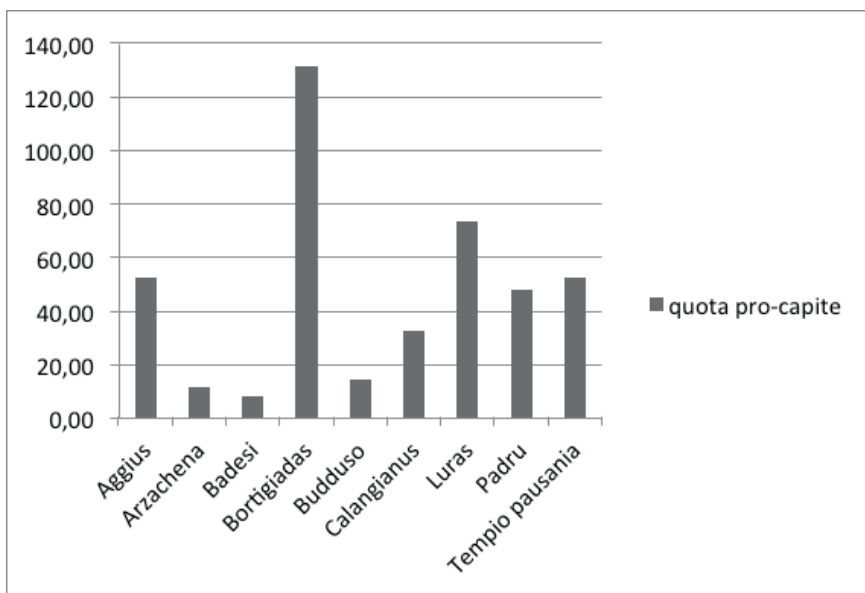


Grafico 22: Quota ammessa pro-capite per comune - Provincia di Olbia Tempio

Con riferimento ai sistemi urbani 2 interventi appartengono al sistema urbano dei centri medi (Tempio Pausania) mentre i restanti 9 interventi sono localizzati nel sistema urbano dei centri minori.

Provincia di Carbonia - Iglesias: la provincia di Carbonia Iglesias ripartisce i suoi 8 interventi su una quota ammessa pari a Euro 2.004.331,41. Il range di variazione è compreso tra Euro 500.000 del Comune di Tratalias al valore minimo di Euro 41.066,19 del comune di Narcao. Gli interventi presentati per la maggioranza da Enti Locali sono

riconducibili alle Cat. A e B. La Tabella che segue riporta le principali informazioni raccolte a livello comunale.

Tabella 11: Interventi nella provincia del Sulcis-Iglesiente

Comune	SU*	Pop**	Intervento	Beneficiario Finale	Anno di realizzazione	Quota ammessa (Euro)
Carbonia	3	29.821	Adeguamento per centro di aggregazione sociale	Ente locale	2008	447.522,72
Domusnovas	4	6.399	Ristrutturazione casa comune	Ente locale	2002	162.438,36
Gonnesa	4	5.157	Centro servizi ricreativi prima infanzia	Ente locale	2008	229.494,31
Narcao	4	3.403	Completamento casa comune	Ente locale	2001	41.066,19
Piscinas	4	851	Completamento casa comune	Ente locale	2001	89.243,35
S. Giovanni Suergiu	4	6.044	Adeguamento centro di aggregazione sociale	Ente locale	2006	399.745,00
Tratalias	4	1.107	Completamento casa comune	Ente locale	2001	134.821,48
Tratalias	4	1.107	Struttura residenziale per giovani adulti in difficoltà	Altro soggetto	2009	500.000,00

*1 Cagliari; 2 Sassari; 3 Centri medi; 4 Centri minori.

** Popolazione Residente al 1 gennaio 2010

I grafici che seguono riportano l'andamento della quota ammessa totale e pro-capite a livello comunale.

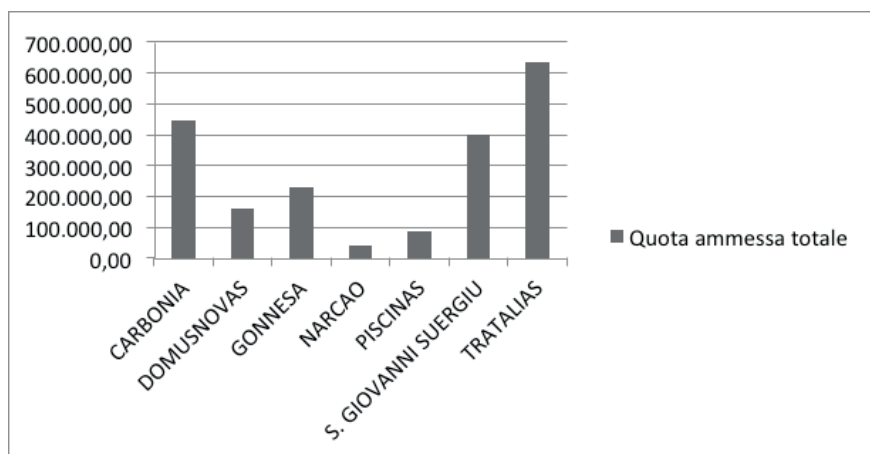


Grafico 23: Quota ammessa totale per comune - Provincia di Carbonia Iglesias (Valori Assoluti)

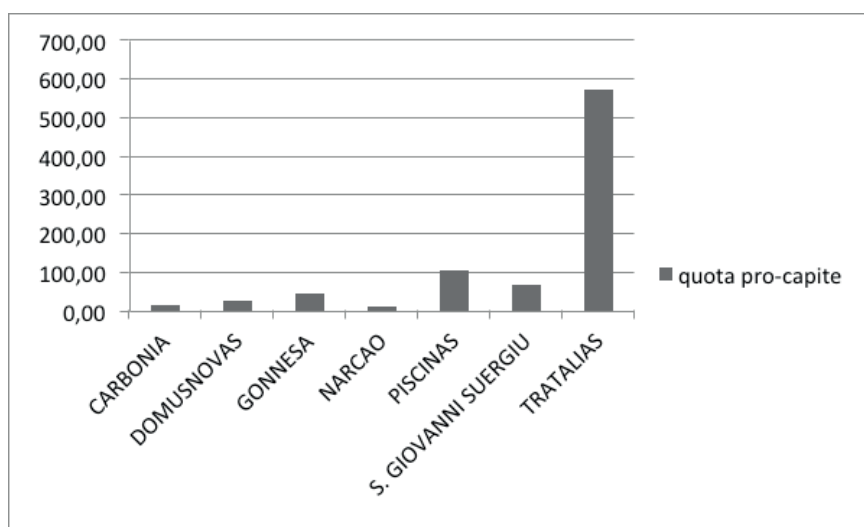


Grafico 24: Quota ammessa pro-capite per comune Provincia di Carbonia Iglesias

Con riferimento ai sistemi urbani 1 intervento appartiene al sistema urbano dei centri medi (Carbonia) mentre i restanti 7 interventi sono localizzati nel sistema urbano dei centri minori.

Provincia di Ogliastra: la provincia dell'Ogliastra ripartisce i suoi 5 interventi su una quota ammessa pari a Euro 2.004.331,41. Il range di variazione è compreso tra Euro 422.022,84 del comune di Ulassai e il valore minimo di 55.540,00 Euro del comune di Tortoli. Gli interventi riconducibili alla Cat. B sono presentati per lo più da Enti Locali. La Tabella che segue riporta le principali informazioni raccolte a livello comunale.

Tabella 12: Interventi nella provincia dell'Ogliastra

Comune	SU*	Pop**	Intervento	Beneficiario Finale	Anno di realizzazione	Quota ammessa (Euro)
Ilbono	4	2.251	Completamento casa comune 1° e 2° annualità	Ente locale	2002	203.186,90
Lanusei	3	5.687	completamento asilo nido	Altro soggetto	2008	305.978,78
Osini	4	846	ristrutturazione casa comune	Ente locale	2000	91.234,98
Tortoli	3	10.749	Ristrutturazione casa comune	Ente locale	2001	55.540,00
Ulassai	4	1.549	Completamento dell'ex casa del fascio	Ente locale	2006	422.022,84

*1 Cagliari; 2 Sassari; 3 Centri medi; 4 Centri minori.

** Popolazione Residente al 1 gennaio 2010

I grafici che seguono riportano l'andamento della quota ammessa totale e pro-capite a livello comunale.

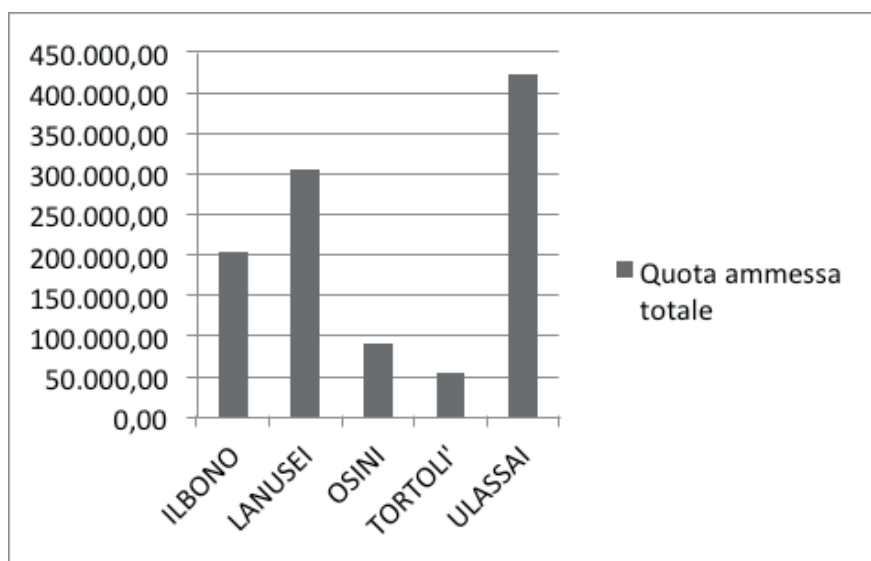


Grafico 25: Quota ammessa totale per comune - Provincia Ogliastra (Valori Assoluti)

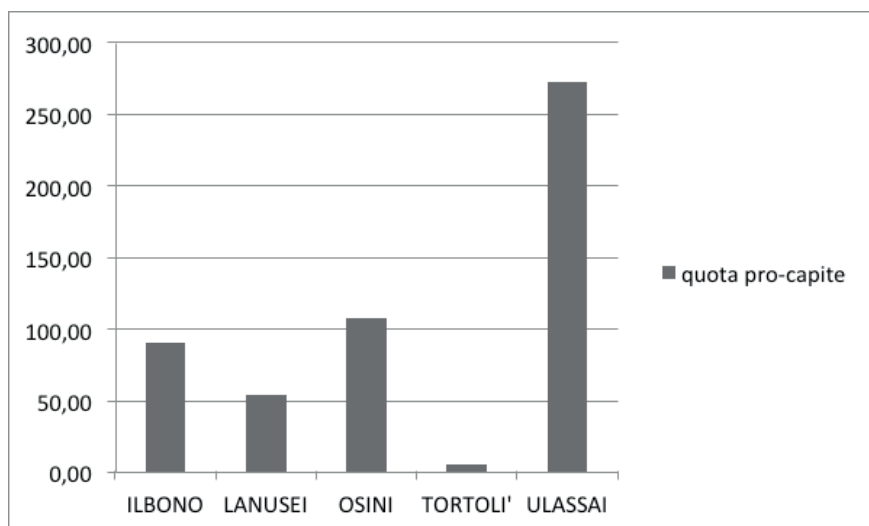


Grafico 26: Quota ammessa pro-capite per comune - Provincia Ogliastra

Con riferimento ai sistemi urbani 2 interventi appartengono al sistema urbano dei centri medi (Lanusei e Tortoli) mentre i restanti 3 interventi sono localizzati nel sistema urbano dei centri minori.

Acquisizione di Beni e servizi

I 10 interventi appartenenti alla categoria "Acquisizione di Beni e servizi" sono concentrati per la maggior parte nella provincia di Cagliari (5 interventi). Segue la provincia di Nuoro con 2 interventi e le province di Olbia Tempio, Ogliastra e Carbonia Iglesias che si caratterizzano per la presenza di un solo intervento.

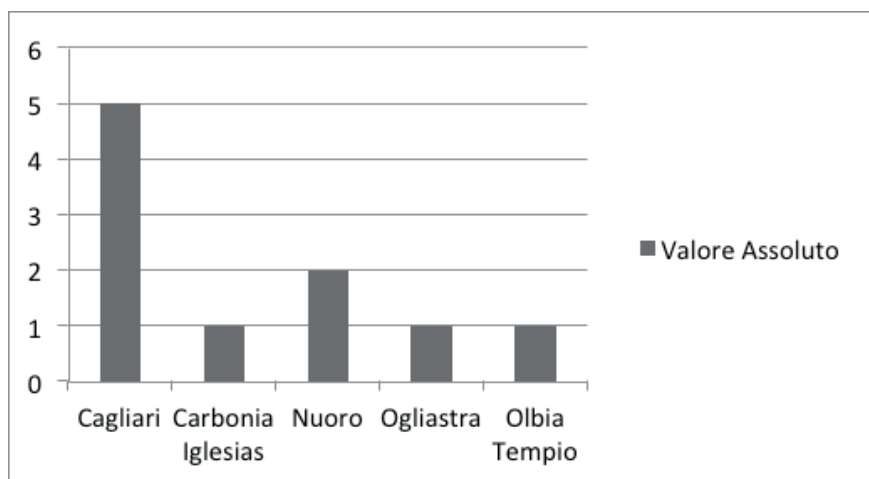


Grafico 27: Distribuzione per provincia degli interventi di Acquisizione di Beni e Servizi

La Tabella che segue mette in relazione la capacità progettuale alla popolazione provinciale e alla popolazione dei comuni beneficiari degli interventi. Ne discende il calcolo della quota ammessa pro-capite a livello provinciale e a livello di comuni beneficiari degli interventi.

Tabella 13: Quota ammessa pro-capite

Provincia	Numero interventi	Quota ammessa totale (Euro)	Popolazione comuni beneficiari (01/01/2010)	Quota ammessa pro-capite a livello di beneficiari	Popolazione provincia	Quota ammessa pro-capite a livello provinciale
Cagliari	5	521.753,14	31.754	16	561.080	1
Nuoro	2	67.631,06	3.483	19	161.020	0,4
Olbia Tempio	1	15.668,35	4.642	3	156.121	0,1
Carbonia Iglesias	1	40.387,44	1.163	35	130.186	0,3
Ogliastra	1	51.645,29	1.121	47	58.006	0,9

La maggiore quota ammessa pro-capite a livello di comuni beneficiari degli interventi si registra per la Provincia dell'Ogliastra seguita dalla Provincia di Carbonia Iglesias che ovviamente vedono ripartito il solo intervento e la corrispondente quota ammessa su una popolazione piuttosto esigua. Seguono le Province di Nuoro, Cagliari e Olbia Tempio. Stessa ripartizione è rilevata a livello di popolazione provinciale.

Lo stesso andamento è riproposto inoltre nella ripartizione della quota ammessa totale (Euro 697.085,28) e pro-capite come meglio mostrato nei grafici che seguono che ne mostrano la distribuzione a livello provinciale.

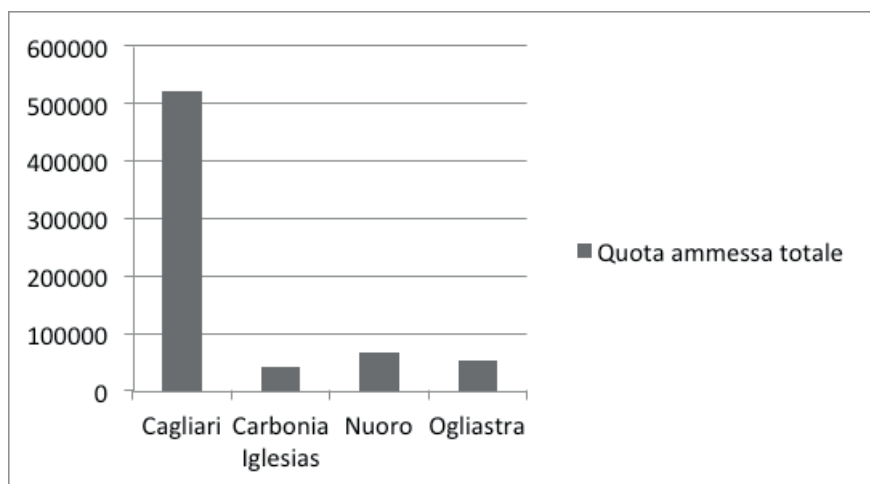


Grafico 28: Distribuzione per Provincia delle quote ammesse totali (Val. Assoluti)

La Tabella che segue propone altresì la ripartizione degli interventi per Sistema urbano di riferimento:

Tabella 14: Quota ammessa pro-capite per sistemi urbani

Sistema Urbano	Numero interventi	Quota ammessa totale (Euro)	Popolazione comuni beneficiari (01/01/2010)	Quota ammessa pro-capite a livello di beneficiari	Descrizione
Cagliari	3	413.267,68	49.724	8	1 interventi fa capo al Comune di Villa San Pietro; 2 al comune di Assemini.
Centri Minori	7	283.817,60	16.142	17	1 intervento fa capo al comune di Buggerru; 1 a Calangianus; 1 Muravera, 1 Torpè; 1 ad Villasalto; 1 a Ilbono; 1 a Dualchi.

Gli interventi sono concentrati soprattutto nel Sistema urbano di Cagliari e per la maggiore quota percentuale nei centri minori confermando ancora una volta la loro performance e dinamismo progettuale.

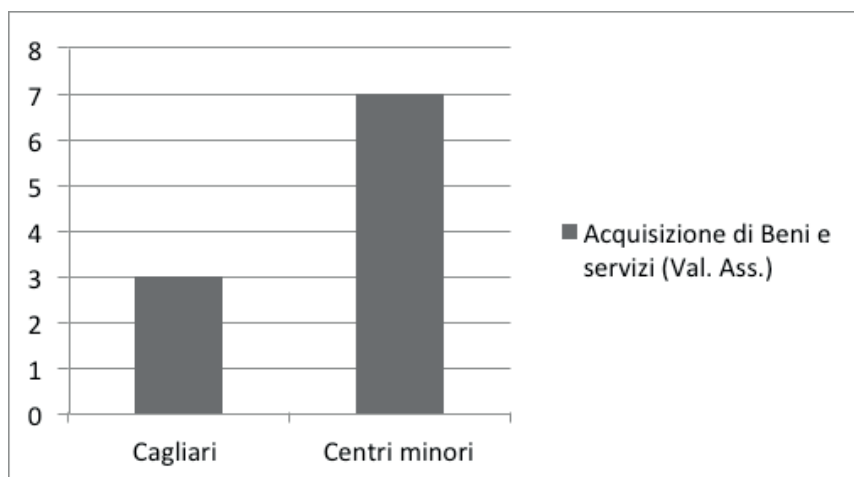


Grafico 29: Distribuzione per Sistema Urbano degli interventi di Acquisizione di Beni e Servizi

La tabella che segue riporta le principali informazioni raccolte per comune.

Tabella 15: Interventi di acquisizione di beni e servizi

Comune	Provincia	SU*	Pop**	Intervento	Beneficiario Finale	Anno di realizzazione	Quota ammessa (Euro)
Buggerru	Carbonia Iglesias	4	1163	Acquisto Arredi E Attrezzature Casa	Ente locale	2002	40.387
Calngianus	Olbia Tempio	4	4642	Acquisto Arredi e Attrezzature Casa	Ente locale	2004	15.668
Dualchi	Nuoro	4	764	Arredi Casa	Ente locale	2001	36.151
Torpe'	Nuoro	4	2719	Acquisto Arredi e Attrezzature	Ente locale	2000	31.479
Muravera	Cagliari	4	4650	Completamento Casa	Ente locale	2002	76.363
Villa S. Pietro	Cagliari	1	1778	Acquisto Arredi e Attrezzature Casa Comune	Ente locale	2002	25.822
Villasalto	Cagliari	4	1353	Acquisto Arredi Casa Comune	Ente locale	2000	32.121,
Assemini	Cagliari	1	23973	Progetto Arredi Centro Per L'infanzia	Ente locale	ND	244.752
Assemini	Cagliari	1	23973	Accogliere con cura	Ente locale	2008	142.692
Ilbono	Ogliastra	4	1121	Completamento Centro di Aggregazione Sociale	Ente locale	2005	51.645

*1 Cagliari; 2 Sassari; 3 Centri medi; 4 Centri minori.

** Popolazione Residente al 1 gennaio 2010

Tutti gli interventi riguardano l'acquisizione di arredi e attrezzature per la dotazione di centri di aggregazione sociale a livello comunale. I beneficiari finali dei 10 interventi sono esclusivamente enti locali. I grafici che seguono propongono per comune la distribuzione della quota ammessa e l'anno di realizzazione. In particolare si rileva come la maggior parte degli interventi è realizzata nel 2002.

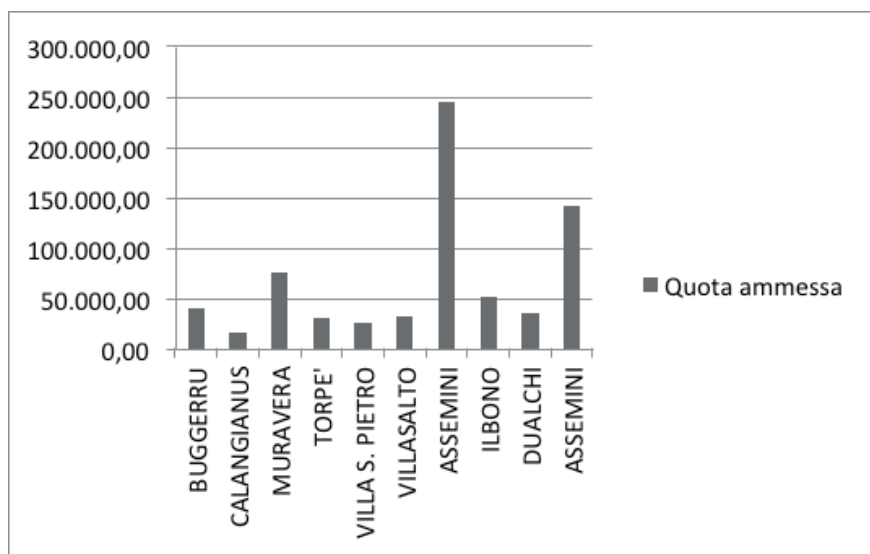


Grafico 30: Distribuzione delle quote ammesse totali per comune (Valori assoluti)

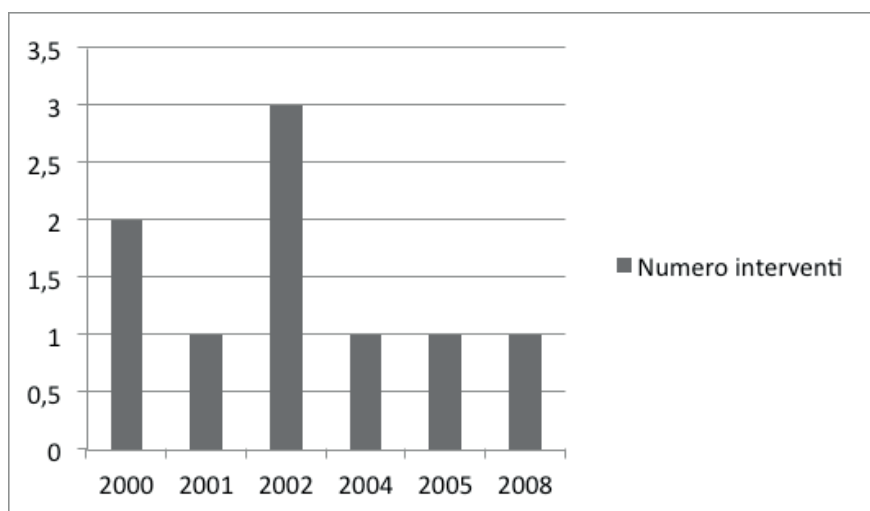


Grafico 31: Distribuzione dei dieci interventi per anno di realizzazione ⁷²

Erogazione di finanziamenti a singoli destinatari

I 23 interventi che hanno per oggetto l'erogazione di finanziamenti a singoli destinatari sono così distribuiti nelle 8 province sarde e nei quattro sistemi urbani.

72 Non si dispone del dato per un intervento

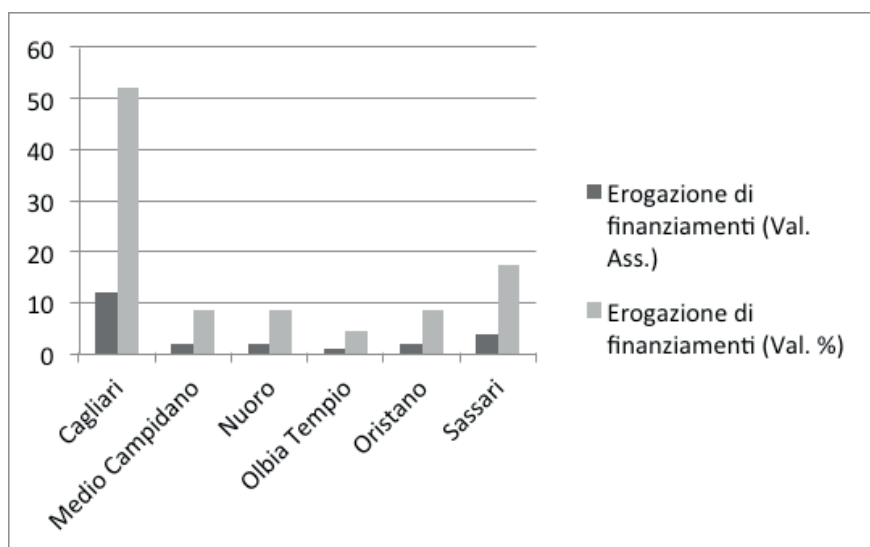


Grafico 32: Distribuzione provinciale degli interventi tipologia

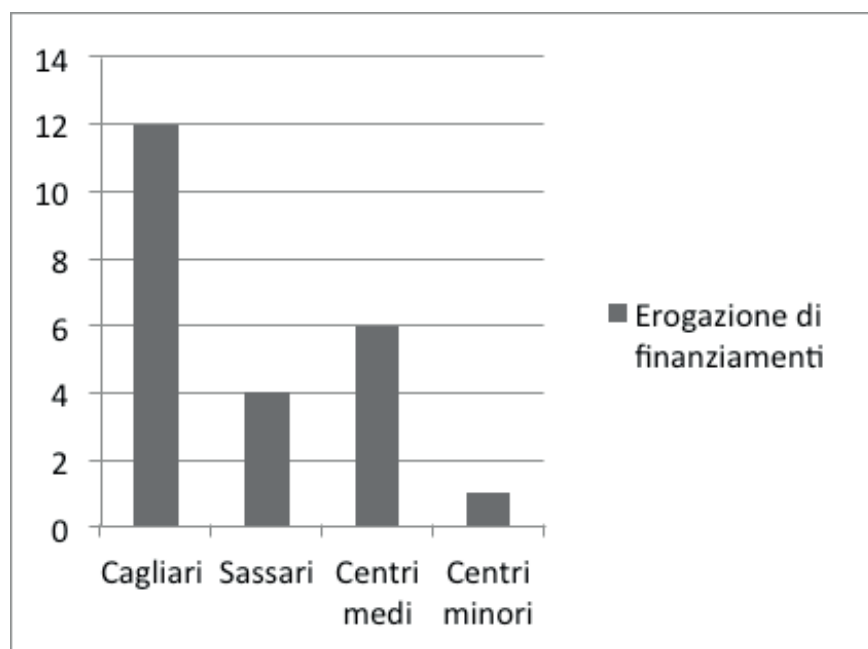


Grafico 33: Distribuzione per sistema urbano degli interventi

I beneficiari degli interventi sono altri soggetti e gli interventi hanno per oggetto interventi di domotica di tipo A (5 interventi) e interventi di domotica di tipo B (18 interventi). Coerentemente con le indicazioni degli avvisi pubblici sono riconducibili alla Tipologia A: DOMOTICA gli interventi di domotica per l'adattamento dell'ambiente domestico. Piccoli interventi di supporto direttamente connessi alla finalità dell'intervento da realizzare.

Sono altresì riconducibili alla Tipologia B ATTREZZATURE E TECNOLOGIE le Strumentazioni tecnologiche ed informatiche per il controllo e l'automazione dell'ambiente domestico e lo svolgimento delle attività quotidiane. Ausili, attrezzature, elettrodomestici e arredi personalizzati che permettano alla persona con disabilità di soddisfare in autonomia la fruibilità della propria abitazione. Attrezzature tecnologicamente idonee, incluse le dotazioni informatiche, per avviare e svolgere attività di lavoro e studio nella propria abitazione, qualora la gravità della disabilità non consenta lo svolgimento di tali attività all'esterno. Piccoli interventi di supporto volti ad assicurare la vivibilità dell'ambiente domestico e la funzionalità di arredi e attrezzature, purché direttamente connessi alla finalità dell'intervento di automazione e controllo dell'ambiente domestico.

La tabella che segue mostra la distribuzione degli interventi per anno di realizzazione.

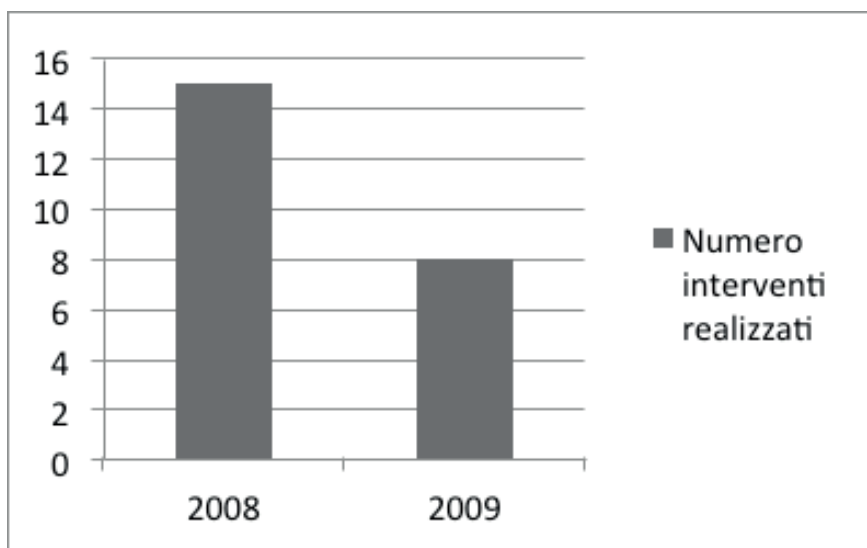


Grafico 34: Distribuzione temporale degli interventi

La tabella che segue riporta le principali informazioni raccolte per comune.

Tabella 16: Finanziamenti a singoli destinatari

Comune	Provincia	Sistema Urbano*	Intervento di Domotica Realizzato (A o B)	Quota ammessa totale (Euro)
Cagliari	Cagliari			
	1	A	124.355,12	
Cagliari	Cagliari	1	B	159.837,02
Maracalagonis	Cagliari	1	B	11.998,40
Maracalagonis	Cagliari	1	A	73.985,50
Capoterra	Cagliari	1	B	6.814,08
Quartucciu	Cagliari	1	B	41.056,32
Settimo San Pietro	Cagliari	1	B	42.437,44
Selargius	Cagliari	1	B	27.930,48
Selargius	Cagliari	1	A	58.294,44
Decimomannu	Cagliari	1	B	61.406,50
Assemini	Cagliari	1	B	16.718,44
Villa San Pietro	Cagliari	1	B	2.080,00
Guspini	Medio Campidano	4	B	74.350,08
Sanluisi	Medio Campidano	3	B	83.060,54
Nuoro	Nuoro	3	A	259.419,13
Nuoro	Nuoro	3	B	237.230,25
Olbia	Olbia Tempio	3	B	219.649,18
Oristano	Oristano			

	3	A	256.108,49	
Oristano	Oristano	3	B	90.955,53
Porto Torres	Sassari	2	B	28.634,65
Alghero	Sassari	2	B	106.272,24
Sorso	Sassari	2	B	21.255,99
Sennori	Sassari	2	B	70.607,18
Totale				2.074.457,00

L' Azione 5.2.c "Rafforzamento dell'imprenditorialità nel sociale

L'importo totale degli Aiuti erogati per finanziamenti alle imprese che operano nel sociale è pari a 1.660.411,72 Euro ripartito su un totale di 31 domande di erogazione. I grafici che seguono riportano la distribuzione per provincia del numero degli interventi e della rispettiva quota ammessa.

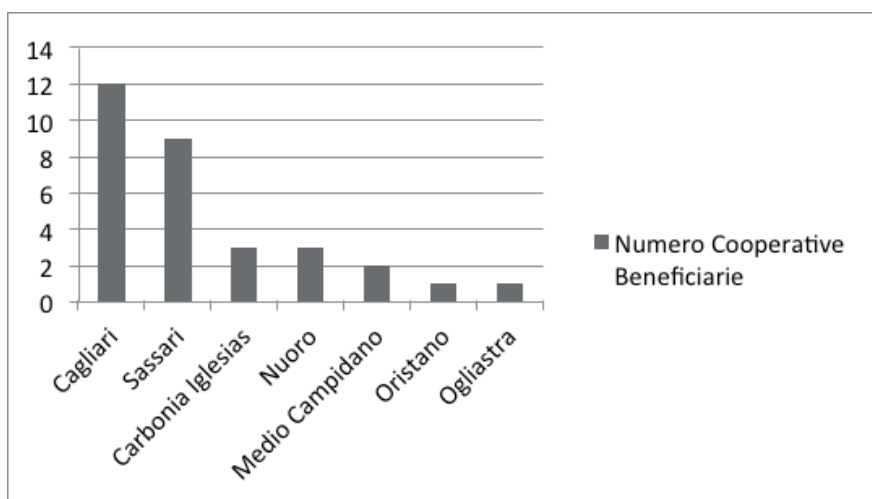


Grafico 35: Distribuzione dei beneficiari per Provincia

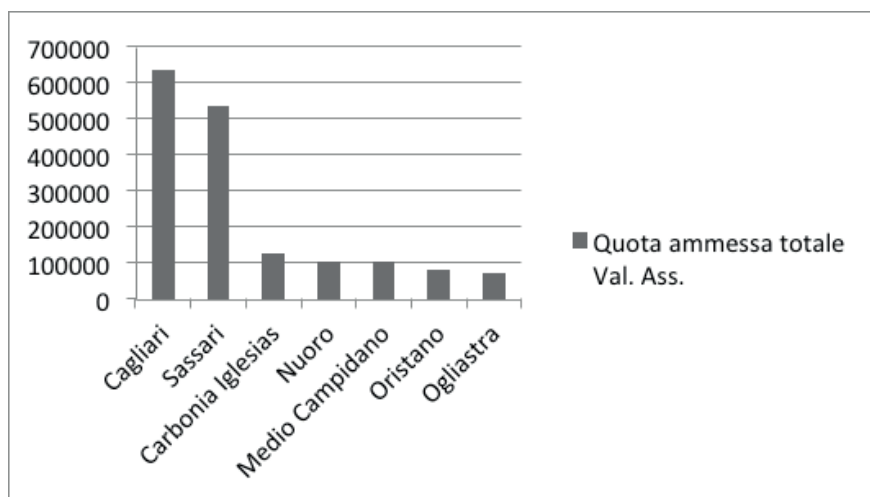


Grafico 36: Distribuzione delle quote ammesse per Provincia

La maggior parte dei beneficiari sono localizzati nella provincia di Cagliari e in quella di Sassari. Si può osservare come nessun beneficiario sia individuato nella provincia di Olbia Tempio.

Con riferimento ai Sistemi Urbani i grafici che seguono riportano la distribuzione delle cooperative beneficiarie e le rispettive quote ammesse.

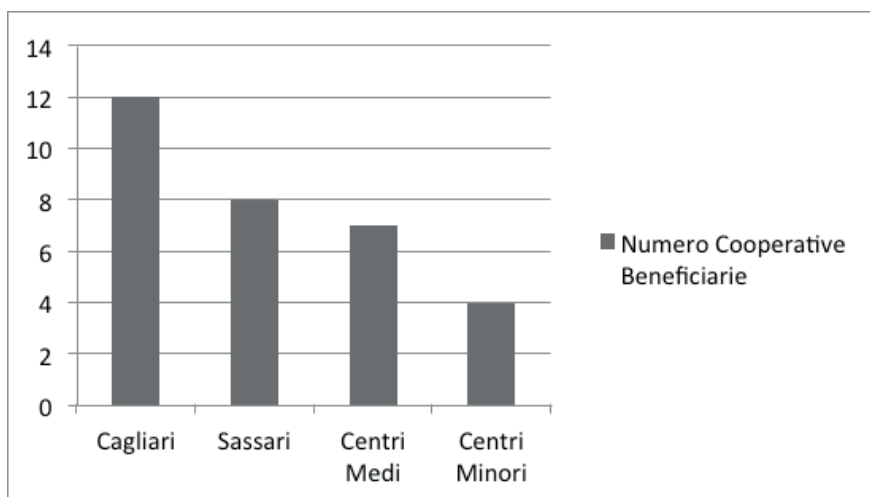


Grafico 37: Distribuzione dei beneficiari per Sistema Urbano

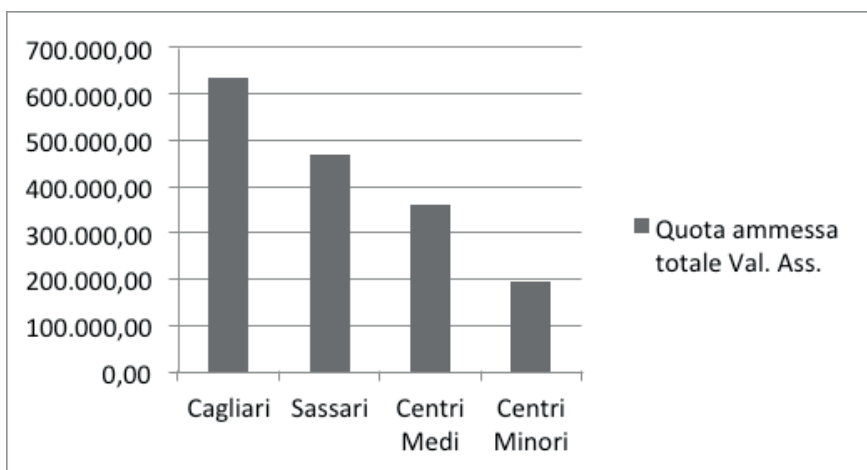


Grafico 38: Distribuzione delle quote ammesse per Sistema Urbano

La maggior parte degli interventi è localizzata nel sistema urbano di Cagliari. Rispetto alle opere pubbliche mostra minore capacità progettuale il sistema dei centri minori, il meno rappresentato della tipologia.

La figura propone la localizzazione dei beneficiari per comune.

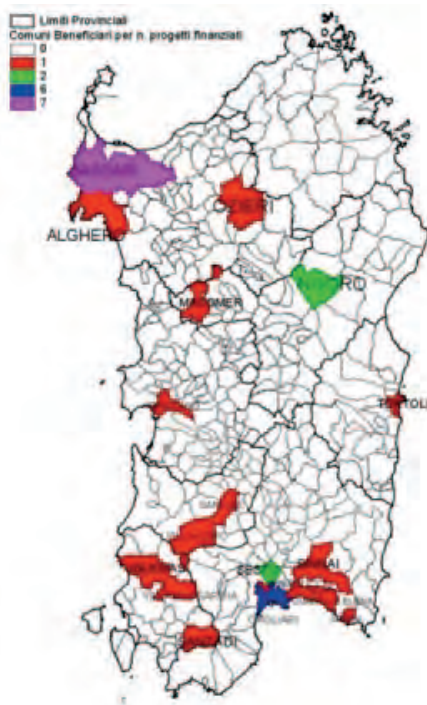


Figura 2: Comuni beneficiari per numero di progetti finanziati

Alcune Conclusioni scaturite dall'analisi sulla misura 5.2

Il paragrafo ha proposto uno sguardo di insieme agli interventi della Misura 5.2. In particolare è stato sviluppato un approfondimento e un focus descrittivo sugli interventi appartenenti all'azione 5.2a essendo questa di rappresentatività e numerosità tale da permettere un'analisi interpretativa. Alcune informazioni finali sono state comunque presentate anche relativamente alla Azione 5.2c sebbene di numerosità non comparabile con l'azione 5.2a.

L'interpretazione delle informazioni sulla capacità progettuale espressa dai contesti rispetto alle richieste territoriali indicate espressamente nei Bandi della misura 5.2 è contestualizzata rispetto:

- agli 8 sistemi provinciali della Regione Sardegna: Province di Cagliari, Sassari, Medio Campidano, Carbonia Iglesias, Nuoro, Oristano, Olbia Tempio, Ogliastra descritte nel Par. 2.4;
- alle 4 aree territoriali di riferimento e aree prioritarie individuate nel POR 2000-2006 per le Azioni della Misura 5.2 (vedi Paragrafo 3.1.1.3 del Rapporto). Si tratta dei 4 sistemi urbani di Cagliari, Sassari, Centri medi e Centri minori.

L'obiettivo dell'analisi è quello di fornire elementi utili per le fasi successive della ricerca (paragrafi successivi), per la contestualizzazione degli interventi rispetto alle dinamiche provinciali di carattere sociale, economico ed urbano che ne qualificano la "domanda urbana di sociale".

Alcune considerazioni conclusive, che scaturiscono dall'analisi, possono essere sintetizzate di seguito:

- L'80% degli interventi proposti sulla Misura 5.2 fa capo alla Azione 5.2a ed ha per oggetto la "ristrutturazione, adeguamento, completamento di infrastrutture e attrezzature a sostegno dei servizi alla persona e alla comunità". Una piccola quota di interventi pari al 31% (quasi un quinto della quota precedente) è rivolta a sostenere l'imprenditorialità nel sociale espressa dalla Azione 5.2c. La stessa ripartizione di rileva per la distribuzione della quota ammessa totale associata alla Misura 5.2a pari a 29.204.055,90 Euro.
- Il 76% degli interventi presentati in seno all'Azione 5.2a ha per oggetto la realizzazione di opere pubbliche mentre il 23% ha per oggetto l'erogazione di finanziamenti ai singoli destinatari. Solo il 7% ha per oggetto l'acquisizione di beni e servizi. La stessa distribuzione di registra anche nella ripartizione della quota ammessa totale pari a 27.152.633,57 Euro.

Gli interventi di realizzazione di opere pubbliche sono concentrati soprattutto nella provincia di Cagliari seguita dalla Provincia di Sassari. Seguono le province del medio campidano e Nuoro ex aequo, Oristano, Olbia Tempio, Carbonia Iglesias e dell'Ogliastra. Tali interventi sono realizzati per la maggioranza da centri minori (73%) e da comuni appartenenti al sistema urbano di Cagliari (14%). Nel primo caso trattati sempre di interventi di ristrutturazione e adeguamento. di case comunali da destinare a centri di aggregazione sociale o per il sociale. Il sistema urbano di Cagliari si caratterizza e deve il suo peso alla realizzazione di interventi importanti di valenza sovra-comunale.

5. Le risposte alle domande valutative

Le risposte ai quesiti e alle domande valutative sono state raggruppate secondo due linee di analisi per valutare l'efficacia, l'efficienza e l'utilità della policy:

- Tipologia e rilevanza degli obiettivi realizzati
- Unicità e molteplicità di effetti e esiti conseguiti.

I risultati di queste due direttrici di investigazione sono presentati nei paragrafi successivi.

5.1 Quali obiettivi sono stati realizzati *di Sonia Pistis*

Vediamo nei paragrafi che seguono quali obiettivi del Programma Operativo della Regione Sardegna sono stati realizzati attraverso le infrastrutture descritte nel capitolo 2 e articolate nelle tre tipologie: primarie, secondarie, finanziate con i fondi assegnati alla misura 5.1, e sociali previste nella misura 5.2.

Ricordiamo, per facilità di lettura, che alla misura 5.1 erano associati i seguenti obiettivi:

OO V.1.1 Rafforzare le potenzialità dei centri urbani, in relazione alle loro dimensioni metropolitane o di centro medio-piccolo, **come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati** o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio, avendo presenti le caratteristiche e le potenzialità specifiche di ciascuna città nel proprio contesto regionale e promuovendo esperienze più avanzate di governance e pianificazione

OO V.2.1 Aumentare la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, sia per l'accrescimento della competitività dei servizi urbani sia per il rafforzamento della coesione sociale. Migliorare il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani, riducendo la congestione, l'inquinamento acustico e l'inquinamento atmosferico. **Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane**, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse con particolare attenzione ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità.

OO V.2.2 Riquilibrare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche con particolare attenzione al **recupero dei centri storici e dei centri minori**.

OO V.3.1 Rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, **la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale**, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure

professionali in ambito sociale e ambientale, **anche attraverso la qualificazione della Pubblica Amministrazione.**

Per brevità descrittiva e per ridurre la confusione determinata da sigle simili, si specifica che i quattro obiettivi associati alla misura 5.1, in questa parte valutativa, sono stati rinominati secondo la seguente tabella.

Indicazione degli obiettivi nei documenti programmatici	Nome sintetico nella ricerca	Contenuto in forma sintetica
OO V.1.1	OBIETTIVO 1 (001)	Rafforzare le potenzialità dei centri urbani, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio.
OO V.2.1	OBIETTIVO 2(002)	Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane
OO V.2.2	OBIETTIVO 3 (003)	Riqualificare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano, recupero dei centri storici e dei centri minori.
OO V.3.1	OBIETTIVO 4 (004)	Rafforzare il capitale sociale, riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, anche attraverso la qualificazione della Pubblica Amministrazione

Gli obiettivi associati alla misura 5.2 erano i seguenti:

OO V.4.1 Sviluppare e/o creare infrastrutture e spazi a sostegno dei servizi alla persona e alla comunità;

OO V.4.2 Rendere possibili avanzate forme di assistenza per migliorare la qualità della vita, soprattutto nei confronti delle persone con disabilità e/o con sofferenza mentale;

OO V.4.3 Attivare, in un'ottica di pari opportunità, processi di inclusione sociale e lavorativa delle persone a rischio di esclusione, attraverso il sostegno ad imprese direttamente gestite da donne e/o interventi volti ad incrementare l'occupazione, in particolare femminile;

OO V.4.4 Promuovere la progettazione e la realizzazione dei Piani Locali Unitari dei Servizi alla Persona (PLUS) per l'implementazione di politiche innovative ai fini dell'organizzazione e della qualificazione dei servizi alla persona;

OO V.4.5 Sostenere la creazione di nuove iniziative imprenditoriali no-profit, anche in forma di cooperative (in particolare di tipo b), e/o il potenziamento di quelle già esistenti.

5.1.1 Quali obiettivi si sono conseguiti e cosa si è finanziato complessivamente con la misura 5.1 di Vincenzo Cossu

Dopo aver analizzato i dati descrittivi (vedi capitolo 4) che rispondono alle domande "Quanto è stato speso?" e "Dove è stato speso?", "Con quali procedure?"; ora prendiamo in considerazione i dati che ci portano a fornire risposte, quanto più possibile convincenti, alla domanda "Per fare che cosa?", riferendoci alle infrastrutture sia primarie sia secondarie

In termini generali, con riferimento ai progetti relativi alle infrastrutture primarie e secondarie previste nella misura 5.1 si rileva che fra i quattro obiettivi il più perseguito in tutti i comuni, dal più grande al più piccolo centro urbano, è stato l'obiettivo 3 (65,48%), ma mentre nei comuni di fascia F il 73% degli interventi finanziati è ascrivibile a questo obiettivo, nei comuni di fascia C la percentuale è notevolmente più bassa (45%), mentre per questa fascia di comuni l'obiettivo 2 acquisisce percentuali considerevoli (34%) ed anche l'obiettivo 1 è notevolmente perseguito (21%). Stupisce il fatto che l'obiettivo 1, concepito dal programmatore proprio per i due centri urbani maggiori (Cagliari e Sassari), non sia stato da questi maggiormente perseguito. Al contrario l'obiettivo 2, espressamente dedicato ai centri intermedi dai comuni compresi tra i 25.000 ed i 5.000 abitanti è discretamente perseguito.

Tab.1: Ripartizione progetti finanziati per Fasce di Popolazione (FP) e OO

FP	Obiettivo Operativo				Totali 30/06/2009
	1	2	3	4	
A - Comuni oltre 100.000 Ab.	3	8	15		26
B - Comuni tra 25.000 e 100.000 Ab.	15	14	40	1	70
C - Comuni tra 10.000 e 25.000 Ab.	18	29	38		85
D - Comuni tra 5.000 e 10.000 Ab.	13	32	76	1	122
E - Comuni tra 3.000 e 5.000 Ab.		21	47	1	69
F - Comuni sino a 3.000 Ab.	6	96	281	4	387
Totali	55	200	497	7	759

Grafico 1: % progetti per FP/Tot.

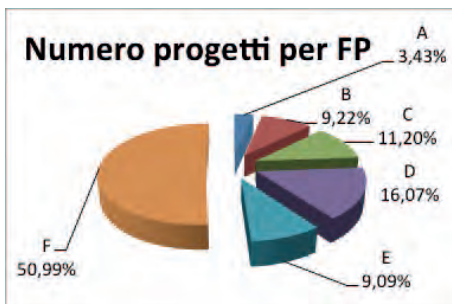
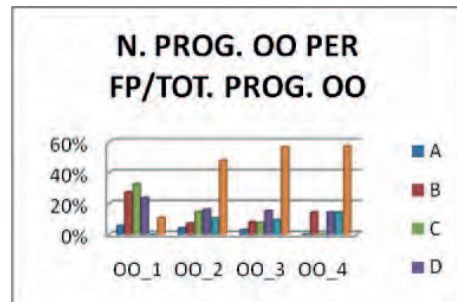


Grafico 2 - % progetti per OO/Tot.



Tab. 2: Ripartizione Quote Ammesse (QA) per Fasce di Popolazione (FP) e OO (mln euro)

FP	Obiettivo Operativo				Totale
	1	2	3	4	30/06/2009
A - Comuni oltre 100.000 Ab.	3	12,3	44,9		60,2
B - Comuni tra 25.000 e 100.000 Ab.	18,9	33	39,5	1	92,4
C - Comuni tra 10.000 e 25.000 Ab.	15,1	21	27,2		63,3
D - Comuni tra 5.000 e 10.000 Ab.	9,3	35,1	46,3	0,9	91,6
E - Comuni tra 3.000 e 5.000 Ab.		9,1	23,9	0,3	33,3
F - Comuni sino a 3.000 Ab.	3,2	40,4	120,4	2,3	166,3
Totale	49,5	150,9	302,2	4,5	507,1

Grafico 3: % progetti per FP/Tot.

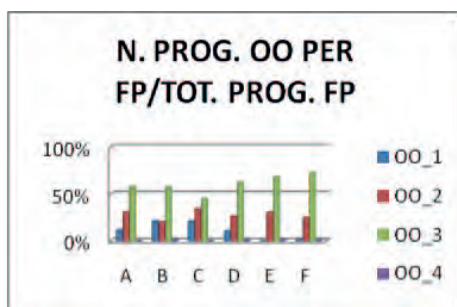


Grafico 4: % importi per FP/Tot.

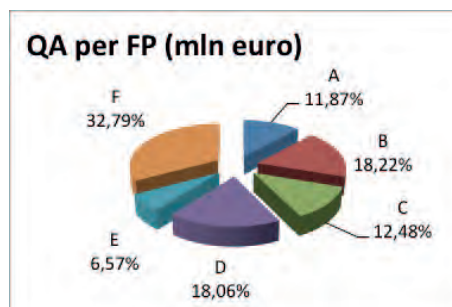


Grafico 5: % progetti per OO/Tot.

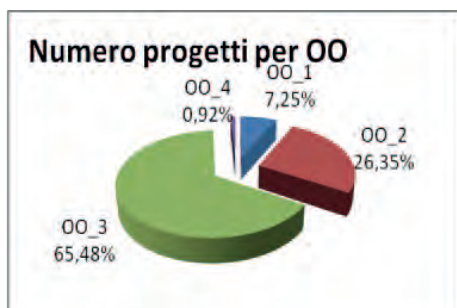
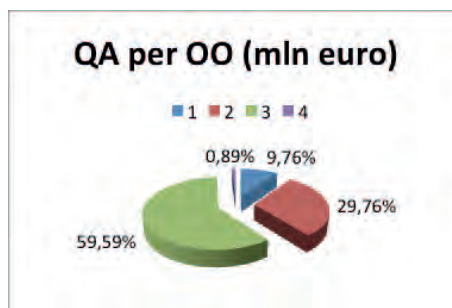


Grafico 6: % importi per OO/Tot.



Poche le eccezioni; in un quadro programmatico privo di documenti di riferimento (Piani Strategici o Programmi Integrati di Sviluppo Urbano) alcuni interventi sembrano prefigurare obiettivi di sviluppo perseguiti dalle amministrazioni comunali. E' il caso di Cagliari che, con i due interventi "Parco della Musica" e "Mediateca del Mediterraneo", interpreta l'obiettivo 1 della misura 5.1 del POR Sardegna 2000-2006 in funzione di un ampliamento e qualificazione dell'offerta culturale, oppure Alghero laddove il recupero del complesso urbano medioevale "Lo Quarter" a fini sociali e culturali coniuga la necessità di nuovi servizi per il turista e per il cittadino con il recupero della storia urbana, e ancora Carbonia e Olbia, la prima con il progetto del "Front Office" e la seconda con il progetto dell'"Urban Center", danno un'originale e concreta interpretazione della qualità della vita

urbana così attuando l'obiettivo 2 della misura 5.1 del POR Sardegna 2000-2006 ed infine Tempio dove il tema del termalismo incentrato sulle fonti di "Rinaggu" diventa veicolo di una proposta di rilancio turistico della Gallura interna.

Anche per quanto riguarda l'obiettivo 3 della misura 5.1 del POR Sardegna 2000-2006, non per tutti si è tradotto banalmente in ristrutturazioni di piazze e rifacimenti di sottoservizi. E' il caso di Buggerru in cui il "Recupero delle strutture ex minerarie" è servito a rifunzionalizzare a nuove attività produttive una parte storica del centro abitato, oppure Berchidda in cui il recupero di una parte degradata del centro storico è servita per dare una sede stabile e degna all'importante manifestazione musicale che vi si svolge annualmente.

5.1.2 Focus sugli obiettivi realizzati attraverso infrastrutture secondarie finanziate con la misura 5.1 di Sonia Pistis

Nella parte trattata nel paragrafo 4.4 si è scattata un'istantanea degli interventi realizzati nel territorio, ma per una loro valutazione, in correlazione agli obiettivi e agli effetti desiderati/attesi, va considerato che le realizzazioni sono frutto di scelte che trovano fondamento nel nuovo *modus operandi* della Regione e soprattutto degli Enti Locali e rispecchiano l'approccio europeo basato sulla sussidiarietà, sul marketing territoriale, sull'integrazione e sul principio del bottom up, opposto all'approccio top down, che caratterizzava le precedenti programmazioni regionali.

Pertanto, si presentano, innanzitutto, i dati risultati dalla connessione fra obiettivi del programma e la tipologia di infrastrutture specificatamente secondarie finanziate e, nei paragrafi successivi, una valutazione delle scelte operate dalle amministrazioni comunali rispetto ai due orientamenti strategici locali: creare attrattività interna oppure esterna dei loro territori.

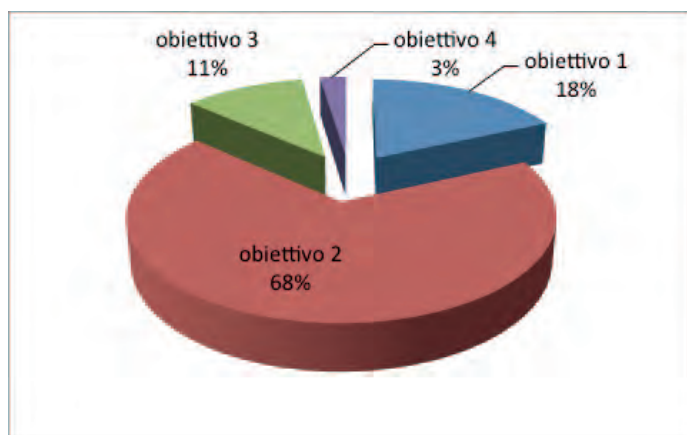
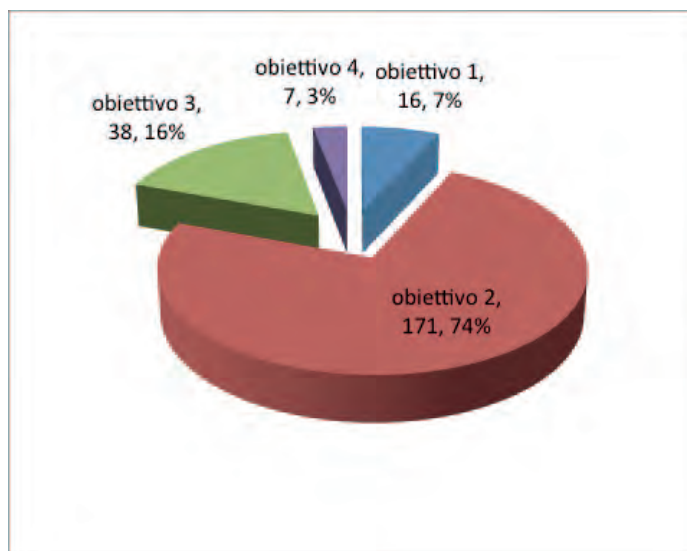
Come per le infrastrutture primarie anche per le infrastrutture secondarie l'obiettivo prioritario espresso nei progetti candidati è stato esplicitato, in fase di analisi, attraverso la scheda di rilevazione di cui all'allegato 2.

Si ricorda, inoltre, che nei documenti programmatici non si è definito un target differenziato di conseguimento degli obiettivi, nè si è stabilito che tutti gli obiettivi dovessero essere raggiunti nella stessa dimensione. Pertanto lo studio che segue illustra soprattutto quali obiettivi abbiano raggiunto un maggior livello di adesione e condivisione dei comuni beneficiari come riflesso dei bisogni e delle necessità di miglioramento espresse dai soggetti e dai gruppi coinvolti negli interventi attuati, in linea con il principio di sussidiarietà.

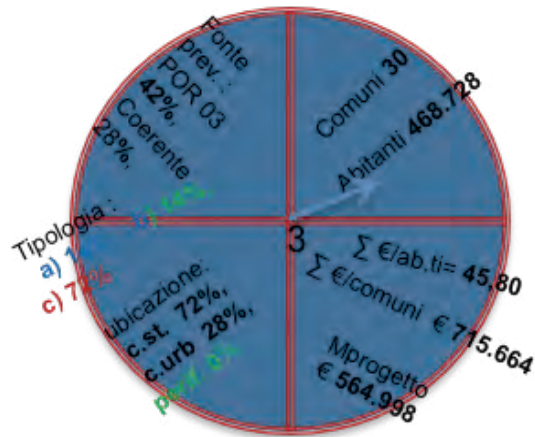
Dalle analisi emerge che il 68,12% delle risorse destinate alle infrastrutture secondarie ha finanziato il 73% dei progetti - quasi equivalentemente delle due tipologie "a", e "c"⁷³ - che sono prevalentemente localizzati nei centri storici e attinenti prevalentemente all'obiettivo 2 relativo al miglioramento della qualità della vita. È nettamente inferiore il peso attribuito agli altri obiettivi di programma in termini finanziari e numerici, anche se i risultati ad essi associabili sono maggiormente coerenti con le azioni previste in sede

73 a) Strutture per la cultura e il tempo libero; b) Interventi di riqualificazione urbana; c) Infrastrutture per attività socio assistenziali

programmatoria, rispetto alle risultanze dell'obiettivo 2.



Infatti, se vediamo, con maggiore attenzione, la realizzazione in correlazione agli obiettivi si nota che con riferimento all'obiettivo 3 "Riqualificare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano, nel rispetto delle tradizioni storico e culturali con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori", sono 38 (il 16% del totale) gli interventi afferenti a questo obiettivo per una spesa complessiva pari a € 21.469.941,10 (11%). Il maggior numero di interventi (39%) si è registrato nei comuni con meno di 3000 abitanti. I comuni hanno prevalentemente investito nelle infrastrutture che maggiormente soddisfano i bisogni interni, ossia nelle infrastrutture di tipologia c. La realizzazione dell'obiettivo trova conferma anche nel fatto che gli interventi sono stati realizzati soprattutto nei centri storici (57%) e coerentemente si sono attuate soprattutto ristrutturazioni (74%). Quindi per realizzare questo obiettivo si sono spese risorse pari all'11% di quelle destinate alle infrastrutture secondarie, ma il loro utilizzo ha contribuito effettivamente alla realizzazione dell'obiettivo.

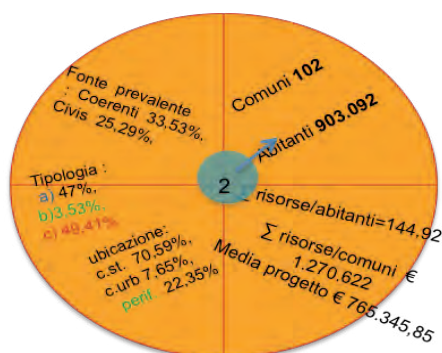


Ulteriori elementi di valutazione si evincono dalla localizzazione nell'area comunale delle diverse tipologie di intervento. Nei comuni di fascia C sono quasi equivalenti gli interventi nella periferia e nel centro storico per realizzare strutture per il tempo libero. Mentre la situazione è diametralmente opposta nei comuni delle fasce più piccole in cui la localizzazione nettamente prevalente è il centro storico in cui si sono realizzate: nelle fasce comunali D e E strutture per il tempo libero e nella fascia F infrastrutture per servizi. Nei comuni di fascia C gli interventi nel centro storico sono prevalentemente di ristrutturazione, a questi si affianca qualche esiguo intervento di completamento e ampliamento, mentre in periferia sono quasi equivalenti gli interventi per realizzare nuovi edifici e quelli per realizzare interventi che comprendono sia nuovi spazi e sia ampliamenti di quelli esistenti. Il centro urbano non è stato destinatario di quasi nessun intervento. Nei comuni delle fasce più piccole gli interventi di ristrutturazione sono quasi esclusivamente nei centri storici. Le aree urbane sono invece scelte dai comuni con meno di 3.000 abitanti che hanno realizzato sia nuovi interventi che ristrutturazione, sebbene di piccola entità. La periferia è sede di interventi sia di ristrutturazione sia di nuovi strutture nei comuni di fascia E e F, mentre i comuni di fascia D, hanno un comportamento differente.

OBIETTIVO 3	PROGETTI	TIPOLOGIA "A"	TIPOLOGIA "B"	TIPOLOGIA "C"	CENTRO STORICO	CENTRO URBANO	PERIFERIA
fasce popolazione							
A	2		1	1	1	1	
B	3			3	1	1	1
C	4	2		2	1		3
D	7			7	5		2
E	7	1	2	4	4		3
F	15	2	8	5	10	2	3
totali	38	5	11	22	22	4	12
Totali espressi in percentuale	%	13,16	28,95	57,89	57,89	10,53	31,58

Maggiore attenzione ha avuto l'obiettivo 2 "Aumentare la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini sia per l'accrescimento della competitività dei sistemi urbani sia per il rafforzamento della coesione sociale – Miglioramento della qualità (migliorare la mobilità e la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare in quelle periferiche e dismesse con particolare attenzione ai bisogni dell'infanzia, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità)" che corrisponde ad un finanziamento complessivo di € 130.874.140,54 (68,12% rispetto al totale delle infrastrutture secondarie) per 170 progetti (73% del totale). Osservando tipologia e localizzazione si nota però che sono quasi equivalenti i progetti delle due tipologie "a", e "c" e prevalgono nettamente gli interventi nel centro storico (70%) .

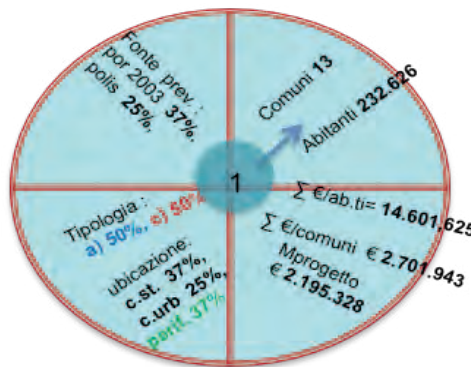
OBIETTIVO 2	COMUNI	PROGETTI	TIPOLOGIA "A"	TIPOLOGIA "B"	TIPOLOGIA "C"	CENTRO STORICO	CENTRO URBANO	PERIFERIA
fasce popolazione								
A	2	5	2		3	3	2	
B	6	14	7		7	11	1	2
C	9	26	17		9	8	1	17
D	12	25	9	3	13	24		2
E	13	19	10		9	14	1	4
F	61	81	35	3	43	60	8	13
totali	103	170	80	6	84	120	13	38
Totali espressi in percentuale		%	47,06%	3,53%	49,41%	70,59%	7,65%	22,35%



L'obiettivo 1 "Rafforzare le potenzialità dei centri urbani in relazione alle loro dimensioni metropolitane, o di centro medio piccolo, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio", è realizzato in 13 comuni attraverso 16 (pari al 2,58% del totale) interventi il cui ammontare complessivo è di € 35.125.260,82, pari al 18% del totale. I progetti avviati riguardano in egual misura tipologia infrastrutture di tipo a e c. Dall'analisi dei contenuti

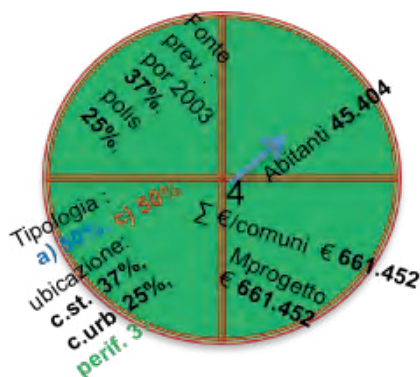
realizzativi si nota che si tratta prevalentemente di interventi per strutture destinate all'alta formazione, ai servizi produttivi, alla soddisfazione culturale dei bisogni della popolazione e dei potenziali turisti. Si è, conseguentemente, abbastanza realizzato l'obiettivo di localizzare funzioni di servizio rare capaci di attrarre investimenti produttivi e generare lavoro specializzato e potenziare, riqualificare servizi culturali e servizi sociali alla persona nei quartieri degradati (centri storici e periferie urbane) e/o nelle aree dismesse, e interventi volti a "ridisegnare" città e quartieri per la creazione di spazi a misura dei bambini, dei giovani, degli anziani in cui ubicare iniziative culturali e sociali, considerato che gli interventi in periferia sono stati il 37%, e quelli nei centri urbani il 25%.

OBIETTIVO 2	COMUNI	PROGETTI	TIPOLOGIA "A"	TIPOLOGIA "B"	TIPOLOGIA "C"	CENTRO STORICO	CENTRO URBANO	PERIFERIA
fasce popolazione								
A		0						
B	4	5	2		3	4		1
C	5	7	5		2	2		5
D	2	2			2		2	
E	0	0	0		0			
F	2	2	1		1		2	
totali	13	16	8	0	8	6	4	6
Totali espressi in percentuale			50%		50%	37,5%	25%	37,5%



L'obiettivo 4, ossia Rafforzare il capitale sociale in ambito urbano attraverso il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, attraverso la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi e delle figure professionali e la qualificazione della Pubblica Amministrazione, si trova realizzato in 7 interventi per un ammontare complessivo di € 4.630.170,25, che corrispondono rispettivamente solo al 3% degli interventi e al 2,41% delle risorse. Si riscontra una prevalenza dei progetti di

tipologia c, quindi in linea con gli interventi sociali e di riqualificazione della pubblica amministrazione, realizzati soprattutto nei centri storici.



OBIETTIVO 2	COMUNI	PROGETTI	TIPOLOGIA "A"	TIPOLOGIA "B"	TIPOLOGIA "C"	CENTRO STORICO	CENTRO URBANO	PERIFERIA
fasce popolazione								
A		0			0			
B	1	1			1	1		
C		0			0			
D	1	1			1		1	
E	1	1	1			1		
F	4	4		1	3	3	1	
totali	7	7	1	1	5	5	2	0
totali espressi in percentuale		14,29 %	14,29%	71,43%	71,43%	28,57%		

In conclusione l'obiettivo 2 relativo miglioramento della vita è stato particolarmente sentito "come esigenza da soddisfare" da parte dei comuni con un numero di abitanti inferiore ai 3.000, nei quali l'esigenza di migliorare l'inclusione sociale e favorire un'attrattività interna del territorio è alta e si è tradotta in una forte capacità progettuale, motivata probabilmente da una spinta di reazione al forte fenomeno di spopolamento.

Con minore intensità, ma comunque con percentuali rilevanti, anche l'obiettivo 3 di Riqualificare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano, recupero dei centri storici e dei centri minore, è stato condiviso e ha motivato la scelta di numerosi comuni che hanno manifestato la necessità di valorizzare i centri storici, come fattori di conservazione di identità e di inclusione sociale.

Mentre è stato sentito come minore priorità l'obiettivo 1 di Rafforzare le potenzialità dei centri urbani, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio. Tale obiettivo non ha catalizzato i centri maggiori dell'isola, ma solo i comuni della fascia intermedia, in cui probabilmente vi è una consapevolezza non diffusa dell'attrattività che possono esercitare

sul territorio, e nelle scelte infrastrutturali prevalgono ancora scelte più orientate a migliorare la vita che non a specializzarsi come luoghi di erogazione di servizi e di orientamento di scelte strategiche dei territori di primo e secondo riferimento.

Infine l'obiettivo 4 Rafforzare il capitale sociale, ridurre il tasso di esclusione, favorire la promozione dell'economia sociale, anche attraverso la qualificazione della Pubblica Amministrazione, non è stato riconosciuto come fortemente rilevante rispetto agli altri obiettivi, ma ha caratterizzato i progetti presentati soprattutto dai comuni minori, che li hanno dedicati, coerentemente, alle infrastrutture secondarie di tipo socio assistenziale, per ridurre i disagi e promuovere i loro territori.

Rispetto alla classificazione delle infrastrutture trattata nel capitolo 2, si rileva che la tipologia che si è ritenuta maggiormente foriera di sviluppo nell'ambito della politica urbana è quella relativa al raggruppamento "c", comprendente: i centri di accoglienza, di aggregazione sociale e di socializzazione per la prima infanzia; le strutture destinate ad ospitare le delegazioni comunali e i centri civici, gli ambulatori, i mercati di quartiere, le chiese e gli altri edifici religiosi, i centri diurni semiresidenziali, i "Progetti pilota", i servizi di supporto per le attività produttive e le sedi per l'istruzione dell'obbligo e superiore. Gli interventi relativi a queste strutture sono stati prevalenti nell'attuazione di tutti e quattro gli obiettivi. Le infrastrutture secondarie di categoria "a", ossia le strutture e gli spazi destinati ad attività sportive e ricreative, le attività socio culturali e gli spettacoli, sono state considerate ugualmente valide rispetto a quelle di categoria "c" per determinare uno sviluppo in termini di miglioramento della qualità della vita, rafforzamento dei centri urbani e di inclusione sociale.

In conclusione dall'esame delle scelte scelte tipologiche e degli obiettivi dichiarati in sede di candidatura è evidente una buona capacità del territorio, e soprattutto dei comuni minori, di rispondere al programma regionale approvato e di adattare le preferenze interne ad obiettivi di più ampio contenuto per contribuire a realizzare una strategia multilivello e articolata anche in termini di governance.

Questi risultati sono un buono strumento di apprendimento da parte dei policy maker e di coloro che si occupano delle fasi attuative di un programma, in quanto costituiscono una base di conoscenza che riflette le scelte locali. Rappresentano, inoltre, una modalità di prendere consapevolezza dei livelli di efficacia interna della policy attuata e della forte esigenza espressa dalle comunità, soprattutto minori, di indirizzare gli investimenti pubblici verso un miglioramento della qualità della vita.

5.1.3 Gli obiettivi e gli esiti realizzati attraverso infrastrutture sociali finanziati con la misura 5.2 di Paolo Mattana

Il rapporto tra sviluppo economico e riduzione delle aree di povertà e di "disagio sociale" è tema di acceso dibattito a livello nazionale e internazionale. Al centro di queste riflessioni, nell'ambito dei nuovi paradigmi teorici, regna l'idea che il benessere di un territorio, la sua competitività, la sua capacità di attrarre risorse, dipendano anche da caratteristiche immateriali dei luoghi che la ricerca teorica sta sempre più precisamente individuando nella qualità complessiva di vita, nelle caratteristiche ambientali dei territori, nella partecipazione delle donne alla vita economica, nella piena integrazione delle persone che vivono in condizioni di marginalità alla vita pubblica e sociale, etc.

Nell'impostazione del QCS (a base del ciclo di programmazione europea 2000-2006) la

sensibilità verso questi temi si è notevolmente accentuata rispetto alla programmazione precedente (in particolare rispetto ai problemi sollevati dalla incompleta integrazione delle persone che vivono in condizioni di marginalità), tanto che la riduzione del “disagio sociale” è una delle due componenti dell’obiettivo strategico del QCS (accanto alla crescita del PIL).

La prospettiva analitica prescelta nella predisposizione del QCS è quella della cosiddetta “inclusione sociale”, espressione originatasi nel dibattito politico francese degli anni ‘80⁷⁴, e successivamente fatta propria dalle istituzioni comunitarie. Per una esplicitazione del concetto bisogna però continuare a guardare al luogo in cui è nata. Sono infatti due sociologi francesi ad aver maggiormente contribuito alla sua definizione attraverso i concetti di “disqualificazione” (Paugam 1991) e di “disaffiliazione” (Castel 1991).

Per Paugam (1991) l’esclusione sociale è un processo in cui gli individui transitano attraverso tre fasi. Da una condizione di piena integrazione nella società, rappresentata dall’inserimento stabile nel mercato del lavoro e dalla presenza di rapporti sociali forti, il soggetto può passare ad una situazione di fragilità, in cui perde l’occupazione o entra in condizione di sottoccupazione e/o flessibilizzazione del lavoro, con la relativa instabilità del posto. Una ulteriore eventuale fase è quella della “disqualificazione” sociale in cui il soggetto tende a sentirsi inutile, abbandonato, senza speranza, perdendo i legami sociali e isolandosi anche dal sistema di protezione sociale.

Una concezione simile è proposta da Castel (1991). L’autore affronta l’argomento considerando la collocazione del soggetto all’interno di due diversi sistemi di appartenenza: al mercato del lavoro e al sistema di relazioni sociali. Nel primo ambito le possibilità di collocazione del soggetto variano da una condizione di piena integrazione nel mercato del lavoro attraverso un’occupazione stabile fino alla completa mancanza di lavoro, passando per forme intermedie di lavoro precario: part-time, a tempo determinato, stagionale etc. Allo stesso modo nel secondo ambito il soggetto può essere collocato in situazioni intermedie che vanno dal radicamento in una rete solida di legami sociali all’isolamento da questi. Il primo sistema di integrazione garantisce all’individuo la propria riproduzione economica, mentre il secondo quella sociale ed emotiva.

Più tecnicamente, la strategia per la riduzione del “disagio sociale” prospettata dal QCS è articolata nei vari assi prioritari di intervento, con particolare riferimento all’Asse 3 (Risorse Umane) e all’Asse 5 (Città)⁷⁵. L’obiettivo globale dell’Asse 3 parla esplicitamente di ‘favorire i processi di recupero della fiducia e benessere sociale e ridurre la marginalità sociale’, tramite l’insieme delle linee di intervento previste dalle Misure dell’Asse, in particolare attraverso la lotta alla disoccupazione e la promozione di politiche attive per il lavoro e la formazione continua, in linea con le indicazioni della Strategia Europea per

74 Il primo uso dell’espressione è comunemente attribuito a René Lenoir (1974), Segretario di Stato per l’azione sociale del governo francese di Chirac, che lo usava per indicare la condizione di un insieme eterogeneo di gruppi sociali (menomati mentali e fisici, drogati, invalidi anziani etc.) accomunati dall’essere sprovvisti di un’adeguata copertura previdenziale e assistenziale. Da allora l’espressione è stata usata per denotare anche altre realtà, in particolare coloro che non sono stati coinvolti nello sviluppo economico, che non hanno ricevuto un’adeguata formazione per poter trovare un lavoro, le minoranze religiose ed etniche, fino ad identificare precisi spazi dell’esclusione, come le banlieue cittadine. Ora l’espressione è entrata nel Trattato della Comunità europea (art. 136) per indicare uno dei problemi di politica sociale che la Comunità e gli Stati membri si pongono.

75 Oltre agli Assi 3 e 5, il QCS finanzia (in termini più indiretti) interventi di inclusione sociale anche all’interno degli Assi 1, 2, 4 e 6.

l'Occupazione, aggiornata a seguito del Consiglio Europeo di Lisbona nel 2000 e rafforzata e riformulata nel 2003.

Tuttavia, nel QCS il tema del contrasto al "disagio sociale" non si esaurisce con la previsione di alcuni interventi mirati a specifiche fasce di popolazione in condizioni di marginalità, ma richiede di individuare modalità integrate con altri interventi al fine sia di massimizzare la possibilità di raggiungere persone a rischio di esclusione, sia di affrontare le problematiche legate al disagio con diversi strumenti e modalità, sia in ottica preventiva, destinando risorse ad iniziative che riducano il rischio di esclusione. Per questa ragione all'interno dell'Asse 3 vengono previsti interventi con esplicite finalità di inclusione sia all'interno delle misure dedicate all'inserimento lavorativo delle donne, con particolare riferimento alle donne a rischio di esclusione sociale, sia dalle misure dedicate al contrasto della dispersione scolastica, che è fenomeno particolarmente rilevante nelle fasce di popolazione giovanile in condizioni di disagio o marginalità.

Alcuni strumenti attuativi per le misure dell'Asse 3 sono di particolare rilievo per le finalità di inclusione sociale e riduzione del disagio, in particolare il finanziamento tramite i 'piccoli sussidi' specificatamente rivolti alle organizzazioni della società civile e del terzo settore. Come accennato nell'introduzione, la revisione di metà periodo è stata un'importante occasione di riflessione e di perfezionamento delle strategie dei programmi in questo settore, che ha portato alla migliore definizione di criteri attuativi esplicitamente finalizzati ad obiettivi di inclusione sociale.

Ancor più preciso e diretto il riferimento al contrasto del "disagio sociale" per mezzo delle azioni previste nell'Asse 5 (Città) che prevede azioni volte al rafforzamento del capitale sociale. In particolare, le misure dell'Asse 5 finanziano interventi mirati a 'rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove professionalità in ambito sociale'. La strategia dell'Asse Città pone particolare enfasi sull'approccio integrato delle politiche per i servizi alla persona in ambito urbano e sugli strumenti attuativi integrati a cui i PO contribuiscono, quali i Progetti Integrati Territoriali (PIT), i Progetti Integrati Strategici Urbani (PISU) e i Piani di Zona Sociale previsti dalla L.328/2000.

Rispetto alle finalità previste dal QCS in ambito di interventi di contrasto al "disagio sociale", la Regione Autonoma della Sardegna ha dato attuazione al QCS mediante diverse Misure di intervento. Le misure con finalità diretta di inclusione sociale sono state concentrate nell'asse 5 (Città) Misura 5.2 "Miglioramento offerta servizi sociali", e pertanto rispondenti all'obiettivo specifico di "Rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale e ambientale anche attraverso la qualificazione della pubblica amministrazione".

Il presente studio riparte da un primo documento valutativo elaborato dal gruppo di lavoro del NVVIP e portato all'attenzione del Programmatore Regionale. Tale documento ha discusso alcune dimensioni dell'efficienza della spesa. Si è ragionato, in particolar modo, sui comportamenti "differenziati" dei diversi sistemi urbani in relazione al completamento degli interventi previsti per la Misura 5.2, per Obiettivo Operativo di riferimento. Ulteriori elaborazioni hanno esplorato le specificità che emergevano nell'attuazione degli interventi previsti, a seconda che le operazioni derivassero da atti di programmazione o fossero individuate mediante avvisi di selezione pubblica.

Infine, sono state esplorate le differenze di efficienza attuativa a seconda che gli interventi derivassero dai cosiddetti "progetti coerenti" (di prima o seconda fase) o da interventi pensati fin dall'origine all'interno del Por-Sardegna 2000-2006.

Un completo apprezzamento della Misura 5.2, tuttavia, richiede l'esplorazione di ulteriori dimensioni valutative. Ci si riferisce, in particolare alla valutazione dell'"**utilità**" e dell'"**efficacia**" degli interventi effettuati all'interno della Misura stessa. Secondo il criterio dell'"**utilità**" si giudica il disegno della policy in relazione al contesto più ampio dei bisogni sociali ed economici. Il criterio dell'"**efficacia**" acquista ancora maggior rilievo: in relazione al dispiegarsi della policy, ci si chiede se e in quale misura gli obiettivi dichiarati siano stati raggiunti, quali siano stati i successi e le difficoltà, quanto adeguate siano state le soluzioni adottate e quale sia l'influenza dei fattori esterni al programma nell'eventuale mancato conseguimento degli obiettivi.

Il presente documento, avvalendosi della preziosa collaborazione dell'Osservatorio Regionale (si ringraziano, in particolare, i dott. de Arca, Serci e Mura), ha utilizzato le banche dati a disposizione per costruire, dapprima, delle misure adeguate di "disagio sociale" a livello comunale. Successivamente, si sono correlati i livelli di tali indici alle diverse misure della policy (in particolare il numero dei progetti per comune, i finanziamenti totali, i finanziamenti totali rapportati alle estensioni territoriali e alla popolazione).

Infine, si sono studiate le modifiche al posizionamento relativo dei comuni in relazione agli indici di disagio nel periodo 2002-2007. Tale studio consente l'applicazione di metodi econometrici (nella fattispecie il metodo di Heckman, 1978, a due stadi) per lo studio dell'efficacia della policy nel determinare/ostacolare l'andamento nel tempo degli indici di disagio.

INFRASTRUTTURE SOCIALI E PRODUTTIVITÀ. IL CASO DELLA SARDEGNA

Come anche più sopra discusso, la Misura 5.2, nella interpretazione del QCS accolta dal Programmatore Regionale Sardo, è il contenitore che raggruppa le azioni volte a contrastare in maniera diretta i fenomeni di "disagio sociale". Le modalità di intervento previste (anche per la natura del FESR) riguardano prevalentemente l'incremento delle dotazioni di infrastrutture sociali dei diversi territori comunali.

Un primo interessante punto di riferimento per la corretta contestualizzazione degli interventi previsti nella Misura 5.2 riguarda, pertanto, il livello (stock) quali/quantitativo raggiunto dalle infrastrutture sociali nel territorio regionale. Per consentire il *match* territoriale con gli interventi, la prospettiva più utile sarebbe sicuramente quella di procedere a un'analisi degli stock a livello comunale. Tuttavia, le banche dati non consentono un approfondimento del tema a un tale dettaglio territoriale; ci si limiterà pertanto a fornire una panoramica del posizionamento relativo della nostra Regione complessivamente considerata in rapporto alle altre regioni italiane e a tracciare qualche linea di ragionamento sull'associazione statistico/economica che le infrastrutture sociali presentano con i processi di sviluppo economico riscontrati nell'ultimo decennio nell'ambito del territorio nazionale.

Diverse sono le fonti "certificate" dalle quali è possibile attingere per ricostruire un indicatore di dotazione infrastrutturale del territorio. Fra le varie fonti a disposizione, si reputano particolarmente utili quelle elaborate dall'Istituto Tagliacarne: l'Istituto fornisce al momento i dati elementari più aggiornati e presenta il pregio di distinguere fra infrastrutture economiche e infrastrutture sociali. Gli indici proposti, infatti, si basano sulla "naturale" distinzione tra infrastruttura economica e infrastruttura sociale elaborata

da Hansen (1965), che rimane sullo sfondo di tutte le elaborazioni proposte⁷⁶. Gli indicatori del Tagliacarne, costruiti a seguito di un complesso sistema di normalizzazione/standardizzazione dell'informazione elementare, sono aggiustati per gli aspetti qualitativi/funzionali.

La discussione riprenderà alcune argomentazioni presentate nel documento "L'attuazione dell'art. 119 della Costituzione. Le Regioni davanti allo schema di decreto sulla perequazione infrastrutturale", curato dal NVVIP della Regione Sardegna, e sarà tenuta a un livello notevole di sintesi.

L'INDICE DI INFRASTRUTTURAZIONE SOCIALE

Per la ricostruzione del posizionamento relativo della regione Sardegna in relazione allo stock di infrastrutture sociali si procederà a un'analisi empirica condotta sia da un punto di vista statico sia dinamico. Si determineranno, in particolare, la relazione fra vari indici di infrastrutturazione e il livello generale della produttività del lavoro per i sistemi economici territoriali (analisi statica). Dal punto di vista dinamico, si analizzeranno, invece, le relazioni fra le variazioni degli indici infrastrutturali e le variazioni della produttività del lavoro entrambe osservate tra il 2001 e il 2009. Sempre da un punto di vista dinamico, inoltre, si procederà a osservare le variazioni degli indici infrastrutturali tra il 2001 e il 2009 e il livello iniziale degli stessi indici al 2001. Da questo tipo di analisi si possono rinvenire utili elementi di agglomerazione/dispersione territoriale delle infrastrutture.

La **Tabella 1** presenta i valori dell'indice complessivo di dotazione infrastrutturale calcolato dall'Istituto Tagliacarne per le due waves del 2001 e del 2009. L'ultima colonna riporta la variazione % dell'indice regionale tra i due periodi. Per una migliore comparazione inter-regionale e inter-temporale, si riportano anche i ranking regionali nei due periodi (colonna 2 e 4).

Dalla Tabella è possibile inferire che il dato medio relativo al posizionamento della Sardegna in relazione all'indice generale di infrastrutturazione è scomponibile in due elementi che viaggiano in direzione inversa. Da un lato si osservano i valori molto bassi attribuiti dall'analisi del Tagliacarne alla dotazione infrastrutturale sociale del nostro sistema economico, sia nel 2001 sia nel 2009. Si riscontra infatti che l'Isola si trova nelle assolute retroguardia per quanto riguarda la dotazione di infrastrutture sociali. Dall'altro, si scopre che la regione Sardegna mette a segno un notevole miglioramento del proprio posizionamento relativo (l'indice passa da 52.79 a 58.37)⁷⁷.

76 Prescindendo dalla vocazione "sociale" ed "economica" delle infrastrutture, le categorie di riferimento proposte dall'Istituto sono riconducibili a 10 raggruppamenti principali:

- 1) rete stradale;
- 2) rete ferroviaria;
- 3) porti;
- 4) aeroporti;
- 5) impianti e reti energetico-ambientali;
- 6) strutture e reti per la telefonia e la telematica;
- 7) reti bancarie e di servizi vari;
- 8) strutture culturali e ricreative;
- 9) strutture per l'istruzione;
- 10) strutture sanitarie.

Tabella 1: Infrastrutturazione sociale per regione. Italia = 100

Regione	2001	Rank	2009	Rank	09/01
Abr	71.78	15	75.46	13	5.13%
Bas	45.26	20	44.44	19	-1.81%
Cal	63.37	16	66.47	16	4.89%
Cam	112.18	5	114.7	4	2.25%
EmR	104.09	8	105.67	7	1.52%
FVG	105.76	7	107.01	6	1.18%
Laz	168.07	1	174.82	1	4.02%
Lig	131.23	2	122.35	2	-6.77%
Lom	124.24	3	117.61	3	-5.34%
Mar	102.95	9	100.17	9	-2.70%
Mol	49.11	19	64.03	17	30.38%
Pie	85.11	10	89.16	10	4.76%
Pug	84.33	11	85.79	11	1.73%
Sar	52.79	18	58.37	18	10.57%
Sic	78.2	14	81.56	12	4.30%
Tos	118.97	4	114.28	5	-3.94%
TAA	79.27	12	69.8	15	-11.95%
Umb	79.15	13	74.21	14	-6.24%
Ven	111.39	6	102.49	8	-7.99%
VdA	53.82	17	40.87	20	-24.06%

Relazione fra infrastrutture sociali e produttività

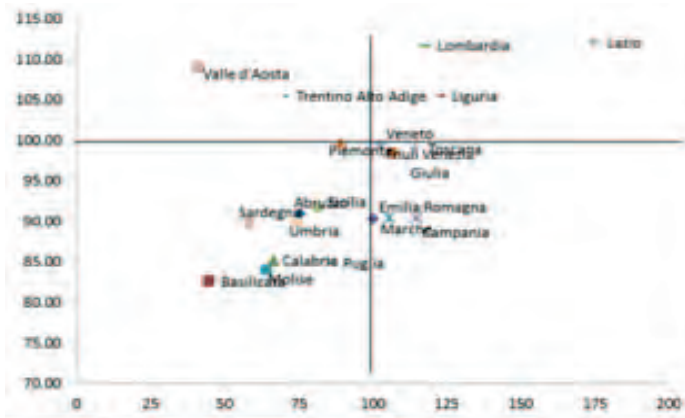
E' utile ora provare a riflettere sull'impatto della eterogeneità di dotazioni a livello macroeconomico regionale sui processi di convergenza della produttività fra le regioni italiane.

Nell'ottica dell'avvio del percorso federalista, un'attenzione crescente viene riservata all'allocazione geografica delle risorse, per la quale può emergere un trade-off tra obiettivi di equità (quando si decide di investire soprattutto nelle aree più depresse e quindi più bisognose di infrastrutture) e di efficienza (quando si decide di investire soprattutto nelle aree più produttive, per sostenere la capacità competitiva del paese). Il ruolo delle infrastrutture è infatti considerato di particolare rilevanza dal punto di vista delle imprese che valutino decisioni di investimento: (almeno secondo le teorie più accreditate) la

77 In concomitanza a questo dato, si rileva invece che il numero indice di dotazione di infrastrutture economiche, segna nello stesso periodo un autentico tracollo, almeno in relazione al valore centrale medio ponderato italiano (-32% circa).

presenza di un territorio sufficientemente infrastrutturato è condizione sine qua non per la realizzazione/localizzazione dell'investimento. Anche dal punto di vista dei consumi intermedi per le imprese, la disponibilità in loco di servizi da infrastruttura influenza notevolmente la realizzazione di decisioni di investimento o la loro delocalizzazione.

Grafico 1: Produttività e IIS. Dati al 2009 (Italia = 100)

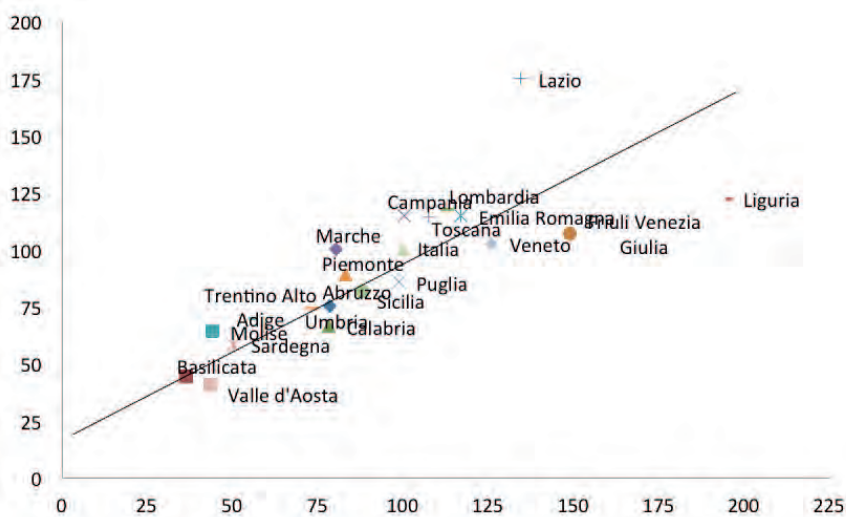


Per provare a confermare, con metodi semplici e intuitivi, la correlazione positiva tra livello di infrastrutturazione sociale e produttività locale, si consideri il precedente **Grafico 1**, dove si riporta un grafico a dispersione tra i numeri indice del livello di infrastrutturazione sociale del territorio regionale con il prodotto per occupato (unità di lavoro)⁷⁸. E' interessante scoprire che le due variabili si allineano in maniera piuttosto netta attorno a una linea di tendenza positivamente inclinata. L'indice di correlazione raggiunge il notevole valore di 0.53, nonostante il dato aberrante (in senso statistico) della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige⁷⁹. Il dettaglio per tipologia di infrastruttura (sanità, istruzione, cultura), non riportato, ricalca qualitativamente quello generale.

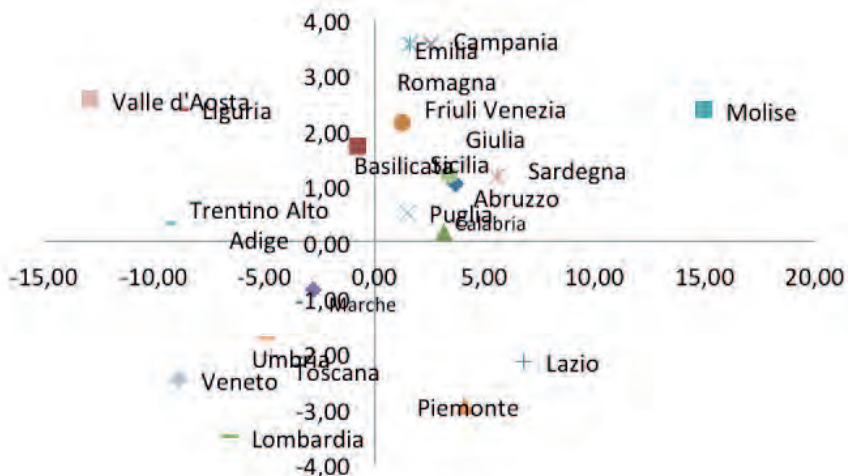
E' interessante anche proporre come le due tipologie di infrastrutturazione seguano un percorso comune. Il **Grafico 2** riporta il diagramma di dispersione fra i due indici di infrastrutturazione (IIS = Indice di Infrastrutturazione Sociale, IIE = Indice di Infrastrutturazione Economica). La correlazione è molto elevata (0,83) e segnala che i due processi tendono ad andare di pari passo. A tale proposito però, è bene richiamare fin da ora uno dei risultati più interessanti dell'analisi dinamica sotto riportata: ci si riferisce al fatto che la correlazione fra i due indici tende a scemare nel corso del tempo, in quanto le infrastrutture economiche tendono a polarizzarsi in maniera via via più accentuata, mentre quelle sociali procedono su un livello di diffusione territoriale abbastanza omogeneo.

78 L'analogo riferimento, calcolato però pro-capite, dà risultati simili anche se meno significativi dal punto di vista statistico.

79 La posizione anomala di queste due regioni costituisce un po' una costante in questo tipo di elaborazioni. Esse, tipicamente, associano bassi indici di infrastrutturazione economica a elevati livelli di produttività. La "specialità" di queste regioni e più ancora la loro posizione "interna" sembrano poter spiegare le anomalie riscontrate.

Grafico 2: Relazione fra IIS (Y) e IIE (X). Dati al 2009.

Nella logica di verificare se “l’approfondimento infrastrutturale” sia correlato con la produttività del territorio, è però più utile procedere ad analisi di natura dinamica, in cui si osservano le variazioni dei numeri indice per regione nel corso del tempo e si raffrontano con le analoghe variazioni degli indici di produttività. Si consideri il seguente Grafico 3 nel quale si riportano congiuntamente le variazioni di produttività (Y), per regione, e le variazioni dell’indice di infrastrutturazione generale (X).

Grafico 3: Δ Produttività e Δ IIS. Scostamenti dalla media nazionale. Periodo 2001-2009.

Le attese sono nel senso dell’osservazione di una relazione positiva fra le due grandezze rappresentate. Come è ben evidente, a parte due regioni aberranti (VdA e Liguria) le attese

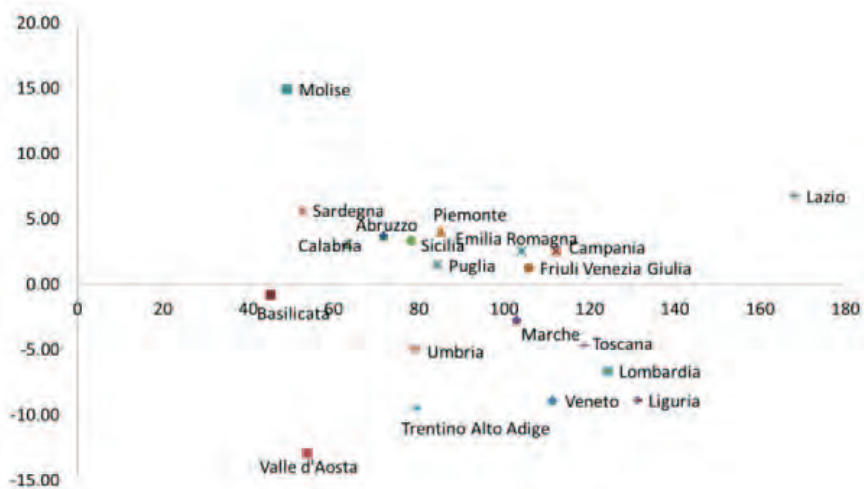
sembrano confermate, anche se il grado di dispersione attorno alla linea di tendenza è piuttosto accentuato. Vi è infatti un folto gruppo di regioni (tra cui la Sardegna) che correlano esiti positivi in termini di posizionamento relativo con una dinamica ugualmente positiva della produttività (relativa) del lavoro.

PROCESSI DI POLARIZZAZIONE/CONVERGENZA REGIONALE

Come accennato nella sezione precedente, nell'ottica di un corretto inquadramento delle problematiche relative all'investimento in ambito sociale è utile capire se nell'allocatione delle risorse a livello nazionale abbia prevalso una logica di efficienza a scapito di una logica di equità.

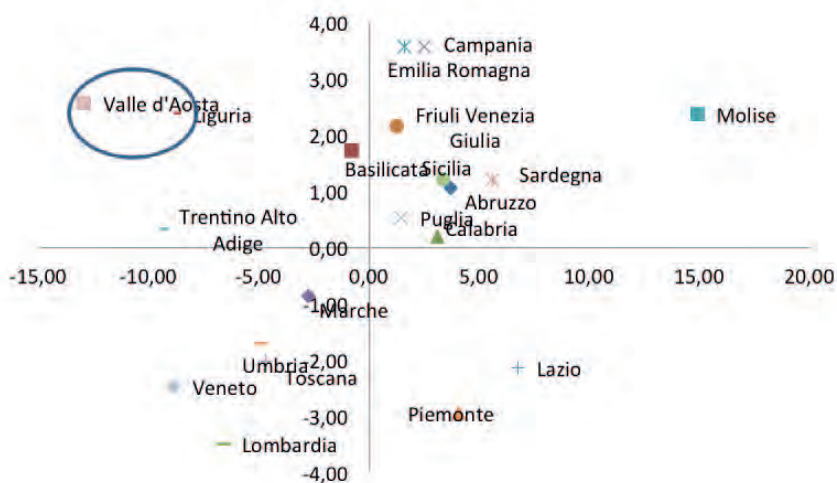
Il Grafico 4 fornisce, sul fenomeno, un utile punto di vista: mettendo in relazione la variazione temporale nella disponibilità regionale di infrastrutture sociali con i valori dell'indice al 2001, si evince chiaramente una tendenza (non precisa tuttavia) a localizzare variazioni positive laddove, nel 2001 la dotazione era bassa. Sarebbe, quindi, di osservare un progressivo processo di convergenza delle regioni nel corso del tempo.

Grafico 4: Δ IIS e IIS al 2001



E' interessante osservare, su questo punto, il comportamento opposto dell'indice di infrastrutturazione economica (si cf. il **Grafico 5**).

Nel complesso, quindi, trascurando alcune osservazioni aberranti (ancora una volta VdA e TAA), è facilmente riscontrabile una divaricazione di comportamento fra i due indici infrastrutturali. Mentre, nel caso delle infrastrutture economiche, si assiste a quella che sembra una inesorabile divergenza inter-regionale (la retta interpolatrice nel **Grafico 5** è positivamente inclinata: bassi livelli iniziali di infrastrutturazione si traducono in tassi di crescita inferiori alla media nel periodo), l'andamento delle infrastrutture sociali segnala invece un processo di convergenza (la retta interpolatrice nel **Grafico 4** è negativamente inclinata: bassi livelli iniziali di infrastrutturazione si traducono in tassi di crescita superiori alla media nel periodo).

Grafico 5: Δ IIE e IIE al 2001

Questo riporta a quanto sostenuto in premessa, ovvero al fatto che il decisore politico italiano sembra aver accettato, almeno implicitamente, di far prevalere ragioni di efficienza nella localizzazione delle infrastrutture economica, mentre pare aver accettato le ragioni dell'equità nella localizzazione delle infrastrutture sociali.

I PROFILI ISTITUZIONALI DEGLI INTERVENTI EFFETTUATI

Un primo documento di ricerca valutativa, elaborato dal gruppo di lavoro del NVVIP e portato all'attenzione del Programmatore Regionale, ha discusso diverse dimensioni dell'efficienza della spesa. Si è ragionato, in particolar modo, sui comportamenti "differenziati" dei diversi sistemi urbani in relazione al completamento degli interventi previsti per la Misura 5.2, per Obiettivo Operativo di riferimento. Ulteriori elaborazioni hanno esplorato le specificità che emergevano nell'attuazione degli interventi previsti, a seconda che le operazioni derivassero da atti di programmazione o fossero individuate mediante avvisi di selezione pubblica.

Infine, sono state esplorate le differenze di efficienza attuativa a seconda che gli interventi derivassero dai cosiddetti "progetti coerenti" (di prima o seconda fase) o da interventi pensati fin dall'origine all'interno del Por-Sardegna 2000-2006.

Un completo apprezzamento della Misura 5.2, tuttavia, richiede l'esplorazione di ulteriori dimensioni valutative. Ci si riferisce, in particolare alla valutazione dell'"utilità" e dell'"efficacia" degli interventi effettuati all'interno della Misura stessa. Secondo il criterio dell'"utilità" si giudica il disegno della policy in relazione al contesto più ampio dei bisogni sociali ed economici. Il criterio dell'"efficacia" acquista ancora maggior rilievo: in relazione al dispiegarsi della policy, ci si chiede se e in quale misura gli obiettivi dichiarati siano stati raggiunti, quali siano stati i successi e le difficoltà, quanto adeguate siano state le soluzioni adottate e quale sia l'influenza dei fattori esterni al programma nell'eventuale mancato conseguimento degli obiettivi.

L'investigazione dei due criteri valutativi in relazione alla Misura 5.2, per non essere meramente documentale, richiede la disponibilità di dati affidabili a livello comunale.

In particolare, per quanto riguarda la valutazione del criterio dell'utilità, è necessario ricostruire il quadro del bisogno in una fase iniziale della programmazione.

Più complicato risulta costruire un dataset che consenta la valutazione dei profili di efficacia della policy. Infatti, tale misurazione richiede due "istantanee" della situazione di disagio a livello comunale, una riferibile all'inizio del ciclo di programmazione e l'altra alla fine di tale periodo; solo in questo modo si ha infatti la possibilità di descrivere la modifica dello stato dei luoghi nel periodo di programmazione e di investigare se tale modifica sia in qualche modo correlata con gli interventi effettuati.

Al lato pratico, l'informazione disponibile a livello comunale è difficile da raccogliere e risulta carente sotto molteplici aspetti, soprattutto se, come nel nostro caso, si richieda la disponibilità di almeno due punti temporali. In particolare, date le finalità della presente ricerca, l'informazione statistica non elaborata con carattere di sistematicità annuale (per esempio l'informazione censuaria) non può essere utilizzata. Fortunatamente, tuttavia, all'informazione di carattere censuario si affianca tutta una variegata attività di raccolta dati, effettuata da enti/organismi diversi, ma con sufficienti caratteristiche di sistematicità e affidabilità. In tale prospettiva, risulta particolarmente utile l'informazione contenuta nell'"Atlante dei Comuni", curato dall'ISTAT, l'attività di copertura statistica dei comuni sardi, effettuata dall'Osservatorio Statistico della Regione (OSR) e quella portata avanti dalle Camere di Commercio.

La disponibilità sulla carta di tante fonti informative, tuttavia, non ha comunque reso agevole il compito di costruzione di un database utile allo scopo: parecchi "domini informativi", almeno sulla carta disponibili, non risultano popolati, almeno per quanto riguarda i comuni sardi (in particolare il dominio "cultura", il dominio "variabili ambientali urbane" e alcune variabili del dominio "istruzione", soprattutto nella parte che misura il successo degli studenti nei vari gradi di scolarità). Altri non potevano essere utilizzati in quanto, basandosi sulla rilevazione a livello comunale, risultavano di fatto non disponibili in quanto "schermati" per ragioni di privacy. Altri ancora non consentivano un confronto intertemporale (dominio "reddito", in particolare in riferimento alle variabili relative alle "pensioni" e al "credito concesso"). Ciò ha comportato un notevole defalcamento nella disponibilità di variabili effettivamente utilizzabili.

Nel complesso, ai nostri fini, le variabili disponibili (cf. Appendice 1, per la classificazione dell'informazione statistica) sono catalogabili in due tipologie principali: variabili che indicano lo stato fisico del luogo, e che quindi non reagiscono agli "impulsi" di *policy*, e variabili che invece possono essere influenzate da interventi di "mitigazione" di specificità economico/sociali. Purtroppo, come si vedrà in seguito, le variabili che possono essere fatte ricadere in quest'ultima categoria non sono tantissime.

Un altro problema rilevante per la corretta conduzione della ricerca valutativa riguarda gli aspetti relativi alla delimitazione degli ambiti di interesse. A tal proposito, per quanto da un punto di vista teorico esista una certa convergenza di vedute sull'idea che il "disagio sociale" discenda, in termini generali, da varie forme di inadeguatezza dell'individuo rispetto al sistema sociale in cui vive (che lo portano a uno stato di sofferenza o all'assenza di benessere), l'interpretazione empirica sembra aver abbracciato le ipotesi più disparate, così che si studiano situazioni di "disagio sociale" in riferimento a "tipi" molto eterogenei di gruppi sociali.

UN BREVE RICHIAMO AD ALCUNI CONCETTI GUIDA

Data l'eterogeneità interpretativa presente in letteratura in relazione al fenomeno del

“disagio sociale”, diventa necessario delimitare e precisare gli ambiti di interesse, anche nell’ottica della limitata disponibilità di dati nel caso in specie.

L’approccio di studio che verrà seguito parte dalla identificazione di alcune “morfologie sociali” a rischio in cui è possibile clusterizzare i territori comunali sardi. Il concetto di morfologia sociale intende individuare forme identificabili di interazione fra i caratteri sociali, economici e demografici prevalenti in una popolazione insediata in un territorio, che implichino i caratteri sociali del “disagio sociale” secondo un’accezione identificata a priori.

Date le esigenze conoscitive legate alla presente ricerca, e data la limitata disponibilità di dati appropriati, sembra di particolare interesse richiamare la posizione teorica di coloro che, nell’ambito della moderna teoria sociologica, considerano la collocazione del soggetto all’interno di due diversi sistemi di appartenenza (cf., come anche sommariamente richiamato in Premessa al presente documento, le scuole originarie di Paugam e Castel): il mercato del lavoro e il sistema di relazioni sociali. Nel primo ambito le possibilità di collocazione del soggetto variano da una condizione di piena integrazione nel mercato del lavoro attraverso un’occupazione stabile fino alla completa mancanza di lavoro, passando per forme intermedie di lavoro precario. A questo, le teorie sociologiche del controllo sociale aggiungono un legame “normale” e “funzionale” fra le situazioni di precarietà lavorativa (e comunque di non piena integrazione dei soggetti nel mercato del lavoro) e i fenomeni di criminalità, attraverso processi di definizione che sottendono una concezione conflittuale della società.

Allo stesso modo nel secondo ambito il soggetto può essere collocato in situazioni intermedie, che vanno dal radicamento in una rete solida di legami sociali all’isolamento da questi. Un altro aspetto utile evidenziato dalla moderna teoria sociologica, riguarda l’influenza che la fase del ciclo di vita esercita sul rischio di povertà. Tanta evidenza empirica riporta il fatto che il rischio di povertà tende ad essere più elevato agli estremi del ciclo di vita: quando si è giovani, nei primi anni di genitura, e quando si è anziani: le famiglie giovani hanno maggiori esigenze, in relazione ai bisogni dei figli, ma tipicamente guadagnano poco; il loro reddito è più alto negli anni successivi, quando i figli trovano la loro strada fuori dalla famiglia e se ne vanno. Lo stesso reddito, infine, si riduce rapidamente nella “vecchiaia”, quando invece si intensificano le situazioni di fragilità fisica ed emotiva. Come anche a più riprese affermato dall’Istat, pertanto, alcuni segmenti di popolazione sono più vulnerabili di altri: in particolare gli anziani (in particolare quando celibi/nubili o separati/divorziati e vivono soli). Ai fini del presente lavoro, possiamo allora individuare una sotto-dimensione di questa forma di disagio: quella caratterizzata dalla elevata presenza di anziani, non controbilanciata dalla co-presenza di giovani o di fasce di popolazione in condizioni lavorative non precarie.

Le informazioni statistiche a nostra disposizione, infatti, per quanto limitate, hanno il pregio di permettere un tentativo di trasposizione delle zone ideali che caratterizzano le analisi sociologiche sopra richiamate in zone empiriche collocate nello spazio. In particolare, la dimensione lavorativa, per esempio può essere costruita prendendo in considerazione l’informazione che riguarda la vitalità economica dei territori comunali (ad es., il dominio del reddito, il dominio dell’istruzione, il dominio dei reati, nell’ipotesi in cui la mancata integrazione nel mercato del lavoro si traduca in aumento dei comportamenti criminosi).

L’informazione riguardante la abnorme presenza di segmenti fragili della popolazione anziani (rispetto a classi di età più giovani ancora in età lavorativa), in zone relativamente

inaccessibili, può essere ricostruita prendendo in considerazione i campi informativi relativi alla struttura della popolazione (dominio popolazione) e alle caratteristiche fisiche/morfologiche dei territori comunali (dominio caratteristiche fisiche dei territori).

In ogni caso, è bene precisare che per entrambe le declinazioni di disagio sociale potranno cogliersi soltanto aspetti indiretti, in quanto i dati a nostra disposizione sono aggregati su basi comunali con esigenze informative totalmente diverse da quelle che uno studio sui processi di deprivazione (sugli individui) richiederebbe. Si precisa, fin da ora, inoltre, che, mentre la “fotografia” dello stato dei bisogni (e quindi lo studio sull’utilità della *policy*) può cogliersi con i dati a disposizione per entrambe le due tipologie di “disagio sociale” sopra evidenziate, diverse difficoltà emergono per quanto riguarda la misurazione dell’efficacia nel periodo di dispiegamento della *policy*. Mentre è vero infatti che la *policy* può aver influito, riducendolo, sul “disagio sociale” causato da motivazioni di natura economica/deprivazionale, non altrettanto può dirsi per quello riferibile alla presenza di persone anziane in zone di particolare inaccessibilità: la *policy*, infatti, non era intesa ridurre questo tipo di caratteristica comunale (in altri termini, non intendeva affrontare il problema dello spopolamento dei comuni), bensì affrontare i bisogni che da questo stato di cose potevano derivare.

L’AGGREGAZIONE PER CP DELL’INFORMAZIONE

Alcune caratteristiche del metodo

Spesso, in presenza di un numero elevato di variabili correlate, è difficile cogliere l’importanza delle singole variabili e le relazioni che tra esse intercorrono. L’analisi per Componenti Principali (CP) consente di sintetizzare l’informazione a disposizione in un insieme ridotto di variabili. Tecnicamente, le CP di un insieme di variabili sono ottenute per mezzo della decomposizione della matrice delle covarianze; la magnitudo delle radici di tale matrice (autovalori) fornisce indicazioni sulla quota di varianza spiegata via via da “variabili latenti” che determinano co-movimenti tra tutte le variabili considerate. La prima CP è la combinazione lineare delle variabili originarie con massima varianza. Le successive CP spiegano quote di varianza addizionali. E’ utile anche ricordare che ciascuna CP è ortogonale rispetto alla precedente. Tale metodo modella la struttura della varianza di un insieme di variabili osservate utilizzando combinazioni lineari delle stesse. I coefficienti “combinativi” (loadings) forniscono utili informazioni per l’interpretazione dei dati.

Il metodo, inoltre, diventa utile anche perché consente, in assenza di informazioni precise su come le variabili siano interrelate fra di loro, di escludere, attraverso approssimazioni successive, le variabili spurie o che non concorrano alla definizione di un fenomeno che si vuole isolare a priori.

I risultati

A partire dai concetti guida sopra evidenziati, si procederà in ciò che segue a “fotografare” il livello di “disagio sociale” a livello comunale sardo. Si è proceduto a elaborare i dati a disposizione secondo i seguenti step. Si è proceduto, per prima cosa, a effettuare una cernita delle variabili potenzialmente associabili al “disagio sociale”, con l’ausilio dei concetti guida brevemente discussi al paragrafo precedente.

Successivamente, si è semplificato il dataset mediante l’aggregazione per CP come sopra richiamato. Sia nella selezione delle variabili che si considerano rilevanti nella determinazione delle varie CP sia nella scelta del numero massimo di CP, si è proceduto

con un criterio di “robustezza statistica” secondo due principi ben definiti. Il primo richiama l’“allineamento” rispetto al requisito di perpendicolarità (orthonormal loadings, nei grafici successivi) e rispetto alla intensità del co-movimento (lunghezza delle frecce rappresentative nei grafici successivi).

Il secondo fa riferimento al fatto che i fattori rilevanti devono essere in numero limitato rispetto al totale delle variabili utilizzate. Per cui, seguendo anche la prassi investigativa in questo campo, si è scelto di “ritenere” tante componenti principali quanti sono gli autovalori con magnitudo maggiore dell’unità⁸⁰. Una volta ottenuto il posizionamento relativo dei comuni sulla base delle variabili latenti create, può procedersi a diverse tipologie di elaborazioni. In particolare, può confrontarsi il posizionamento relativo comunale (all’inizio del periodo di programmazione), con l’intensità della *policy*, per trarre dalla correlazione fra le due grandezze utili indicazioni sull’appropriatezza delle scelte effettuate dal programmatore. Tale confronto può anche effettuarsi prendendo in considerazione la variazione di posizionamento relativo del comune intercorso nel periodo di programmazione, sempre con l’intensità della *policy*. Si noti che tali valutazioni possono essere integrate da rappresentazioni geografiche dei fenomeni.

Una volta definita la modalità statistica di riferimento e gli obiettivi dell’esperimento, si è dapprima proceduto ad un confronto fra le performance del modello quando le variabili sono espresse nei livelli⁸¹, rispetto a quando le stesse variabili sono espresse in termini pro-capite. Per quanto la quota di comunanza nella covarianza tra variabili fosse di gran lunga più elevata nel caso delle variabili nei livelli, ci si è resi conto che la generazione del posizionamento relativo dei comuni rispecchiava meramente la dimensione del comune stesso e non, come auspicabile, convincenti dimensioni di “disagio sociale”. Si è pertanto proceduto a ripetere l’analisi con le variabili espresse in termini pro-capite (rispetto alla popolazione residente in ambito comunale).

L’applicazione del criterio statistico sopra richiamato ha portato, per approssimazioni successive, alla definizione di due fattori latenti (cf. biplot nel **Grafico 6**). E’ interessante osservare che nel gruppo che definisce la prima componente principale (Component_1) entrano fondamentalmente le variabili originantesi nel dominio “popolazione” (indici di dipendenza giovanile, di ricambio, di struttura e di vecchiaia e il numero di anziani per bambino)⁸². Ci si riferirà d’ora innanzi a tale CP come all’Indice di Disagio Socio-Relazionale

80 Tale informazione è fornita dai cosiddetti “Scree plot”. Uno Scree Plot è un semplice grafico che indica, al margine, la frazione di varianza totale dei dati spiegata da ogni CP. Tale grafico, che va letto da sinistra a destra, seguendo l’ascissa, mostra spesso un rapido decremento della frazione di varianza totale spiegata all’aumentare del numero di CP. La terminologia (scree = ghiaia intende richiamare la ghiaia che, scivolata sul pendio, si accumula alla base.

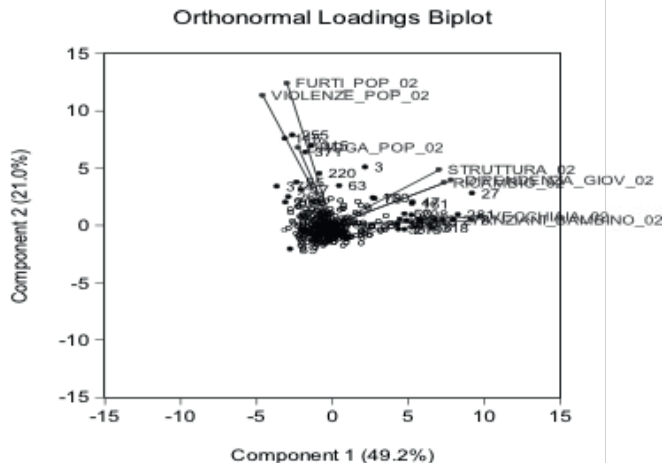
81 L’idea di partenza, in questo caso, nasce dalla possibilità di considerare gli effetti di scala; è cioè meritevole di attenzione l’ipotesi che il “disagio sociale” si intensifichi più che proporzionalmente nelle aree a maggior densità abitativa.

82 L’indice di vecchiaia cattura il rapporto tra la popolazione con 65 anni e oltre e la popolazione con meno di 14 anni; questo indice esprime il grado di invecchiamento della popolazione; valori superiori a 100 indicano una maggiore presenza di soggetti anziani rispetto ai molto giovani. L’indice di dipendenza giovanile rappresenta il numero di individui non autonomi per ragioni demografiche (età ≤ 14) ogni 100 individui potenzialmente indipendenti (età 15-64). Questo indice permette di valutare quanti giovani ci sono ogni 100 adulti: più il valore è alto, più la popolazione giovane dipende da quella adulta. E’ un indice sensibile alla struttura economica della società. L’indice di struttura è calcolato come rapporto tra il numero di persone con età superiore a 40 e inferiore o uguale a 64 e popolazione con età compresa tra i 15 (esclusa) e 39 (inclusa); il denominatore di questo indice rappresenta le 25 generazioni più giovani in attività destinate a

(IDSR). Il dettaglio “_02” indica l’anno di riferimento delle variabili.

Nel secondo gruppo (Component_2) emergono come significative le variabili del dominio “reati” (“violenze”, “furti”, “delitti”)⁸³. Ci si riferirà a tale CP in termini di Indice di Disagio Socio-Economico (IDSE). Di nuovo, il dettaglio “_02” indica l’anno di riferimento delle variabili, mentre “pop” caratterizza la natura pro-capite delle variabili. Si noti che, contrariamente a quanto ci si poteva forse attendere, nel sottoinsieme rilevante delle variabili originarie, non compare nessuna variabile legate all’istruzione (in quanto tutte mostravano una limitata covarianza rispetto alle altre). Altre variabili, appartenenti ai domini a disposizione, che pure almeno in teoria potevano contribuire all’identificazione dei comuni a maggiore disagio sociale, sono state escluse perché non rispondevano al criterio di perpendicolarità tra ascissa e ordinata, utile per identificare dimensioni distinte di disagio (ad es. le variabili afferenti al dominio del reddito, dei servizi e delle caratteristiche fisiche dei territori).

Grafico 6: Allineamento/ortogonalità delle variabili originarie rispetto a quelle latenti.



Il fit statistico complessivo risulta nel complesso più che accettabile. La quota di varianza totale spiegata dalle due componenti principali raggiunge il 73%. Si nota poi nel grafico degli “orthonormal loadings” che i due gruppi di variabili si dispongono in maniera chiaramente perpendicolarmente tra di loro. Ciò significa che le due variabili latenti definiscono due dimensioni sufficientemente distinte di disagio, che sembrano interagire in maniera abbastanza trascurabile. Pure interessante è osservare, sempre nel **Grafico**

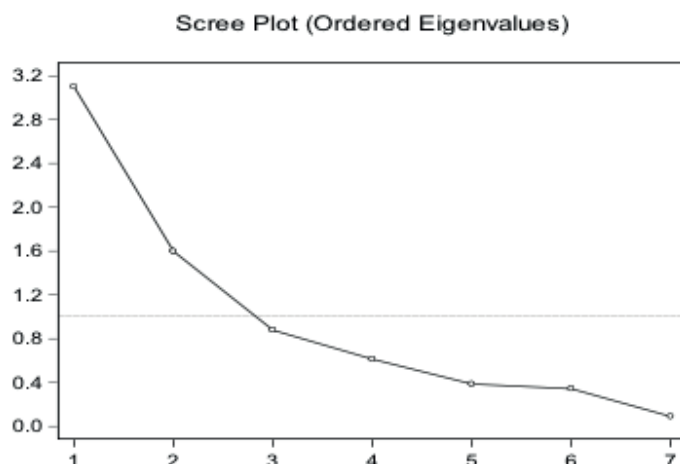
sostituire le 25 generazioni più anziane anch’esse in attività. Un indice di struttura inferiore al 100 indica una popolazione in cui la fascia in età lavorativa è giovane. Infine, l’indice di ricambio rappresenta il rapporto tra quanti sono prossimi a lasciare il mondo del lavoro (popolazione con età compresa tra 60 e 64 anni) e quanti stanno invece per entrarci (popolazione con età tra i 15 e i 19 anni); un valore dell’indice molto inferiore a 100 può segnalare un aumento della tendenza alla disoccupazione dei giovani in cerca di prima occupazione.

- 83 I reati ricompresi sotto la voce “violenze” si riferiscono principalmente a: minacce, ingiurie, violenze sessuali, sequestri, lesioni dolose, percosse, danneggiamenti, incendi. I reati ricompresi sotto la voce “furti” si riferiscono principalmente a: furti, rapine, ricettazione, riciclaggio, estorsioni. Infine, i reati ricompresi sotto la voce “droga” si riferiscono principalmente a: uso e spaccio di stupefacenti e sfruttamento prostituzione.

6, che i comuni si clusterizzano chiaramente lungo le direttrici rappresentate dalle due componenti (i numeri in Figura corrispondono all'identificativo comunale. Cf. l'appendice 2 per l'elenco).

Lo "scree plot" nel **Grafico 7** conferma che, rispetto al criterio dell'autovalore unitario, si hanno solo due variabili latenti che spiegano co-movimenti significativi delle variabili.

Grafico 7: Magnitudo autovalori



Andando più nel dettaglio delle caratteristiche delle due variabili latenti costruite, si presentano in ciò che segue le distribuzioni di frequenza e alcune statistiche descrittive. Si considerino, innanzi tutto, i seguenti **Grafici 8 e 9** in cui si riportano le distribuzioni di frequenza dei due indici di posizionamento comunale. Entrambe le distribuzioni presentano evidenti segni di asimmetria verso la coda destra: ciò significa che sono presenti diversi comuni che presentano accentuate caratteristiche di disagio (almeno nelle accezioni da noi costruite).

Grafico 8: Distribuzione di frequenza: IDSR

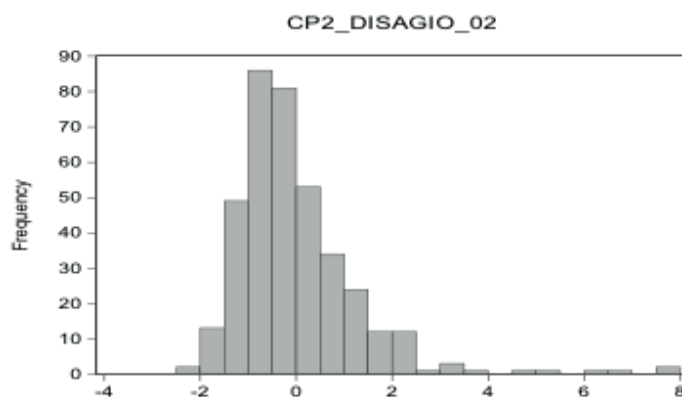
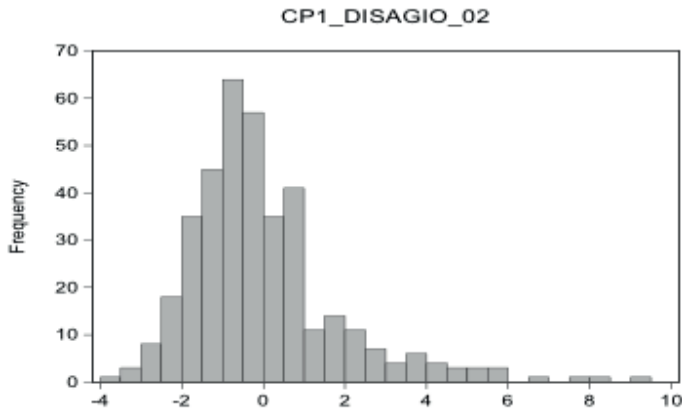
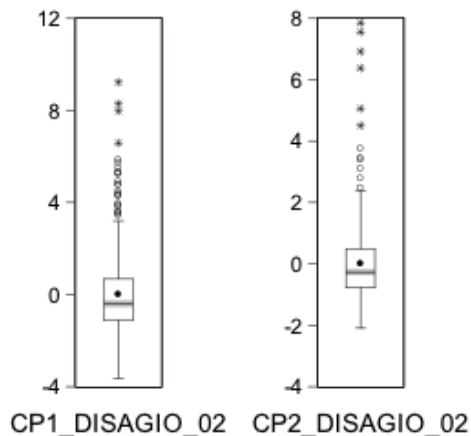


Grafico 9: Distribuzione di frequenza: IDSE

La conferma dell'esistenza di numerosi comuni "aberranti", con indici di posizionamento relativo molto lontani dalla media si ottengono dal "box plot" nel Grafico 10. I box plot riassumono le distribuzioni di frequenza per mezzo di un centro (la linea interna rappresenta la mediana, mentre il punto rappresenta la media) e di alcune tipologie di devianza. In particolare la "scatola" rappresenta il primo quartile (l'estremo inferiore), il terzo quartile (l'estremo superiore) e la mediana della distribuzione (il trattino interno), nonché i valori oltre i quali si trovano sezioni che si collocano ad una distanza superiore od inferiore ad 1,5 volte lo scarto inter-quartilico. Infine, le osservazioni che giacciono al di là del cerchio esterno sono detti "outliers" (o osservazioni aberranti). La deviazione standard per il primo indice è pari a 1.86. E' pari a 1.3 per il secondo.

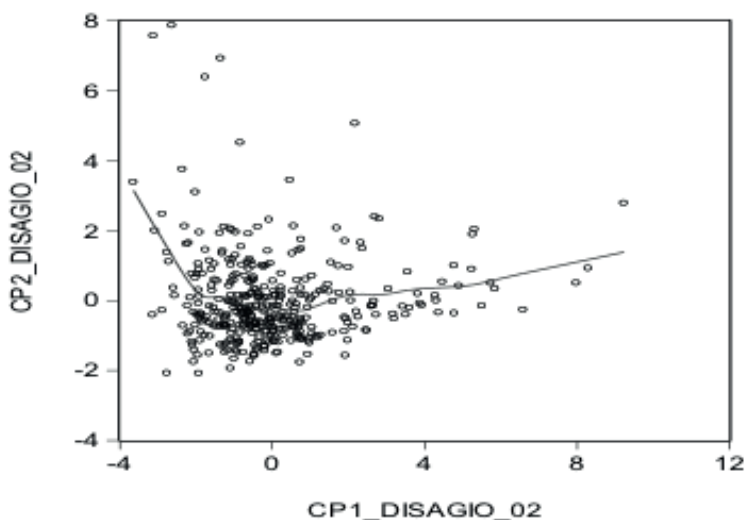
Grafico 10: Box-plot dei due indici di posizionamento

La sezione successiva fornirà una discussione su quali siano i comuni che presentano indici di posizionamento relativo tali da segnalare particolari "esigenze" di intervento.

E' utile, a questo punto, chiudere il paragrafo considerando la relazione reciproca fra

le due misure di disagio. Per costruzione, le due misure sono linearmente “ortogonali”, presentano cioè correlazione nulla a livello di universo dei comuni. Tuttavia, un’analisi più approfondita, di tipo non lineare, rivela particolari interessanti su come i comuni si posizionano in relazione alle due modalità di disagio sociale. In particolare, adattando una curva interpolatrice polinomiale (nearest neighbor fit) emergono alcuni interessanti aspetti, riguardanti l’andamento congiunto dei due indici di posizionamento. Emerge (si confronti il **Grafico 11**) che la relazione fra i due indici di disagio ha una forma a “U”: i due indici viaggiano cioè in direzioni inverse per valori bassi del primo indice di disagio (al crescere del primo indice di disagio, il secondo decresce), salvo poi salire entrambi quando il primo indice raggiunge una certa soglia. Diventa chiaro quindi che esiste un gruppo di comuni che presentano entrambe le modalità di disagio sociale sopra ricostruite.

Grafico 11: Scatterplot fra i due indici di posizionamento. Curva interpolatrice costruita col metodo del nearest neighbor fit



L’interpretazione dei risultati

Andando all’interpretazione delle due variabili latenti, è interessante rilevare come la prima sembra essere riferibile a situazioni in cui diventano rilevanti fenomeni quali lo spopolamento dei comuni e l’accentuarsi degli indici di dipendenza della popolazione anziana e giovanile dalle fasce centrali di età⁸⁴.

84 E’ difficile contestualizzare questi risultati nell’ambito di precedenti analisi a livello comunale. Il calcolo di un indice di disagio per i comuni sardi a partire da una metodologia sviluppata dalla regione Toscana (la regione Toscana, per propri fini distributivi calcola un indice di “disagio sociale” che prende in considerazione variabili quali la densità demografica, il reddito pro-capite, il tasso di imprenditorialità, il tasso di attività e l’indice di accessibilità) presenta un elevato indice di correlazione con l’IDSR (74%).

Le caratteristiche del primo indice di disagio economico

Per saggiare la robustezza delle due dimensioni di disagio sociale ricavate e soprattutto per valutarne appieno il significato, si è proceduto a studiarne la relazione con alcuni indici tesi a caratterizzare i territori sotto il profilo dell'istruzione, del reddito, della intensità di servizi, delle dotazioni territoriali. Più nel dettaglio, si è dapprima aggregata, sempre per mezzo della tecnica statistica delle componenti principali, l'informazione relativa al dominio dell'istruzione, al dominio del reddito, al dominio dei servizi e al dominio delle dotazioni territoriali; successivamente si è studiata la relazione tra tali aggregazioni di variabili e le due dimensioni del "disagio sociale" sopra ricavate. Si fa presente che, mentre in relazione ai domini dell'istruzione, del reddito e dei servizi già la prima variabile latente raccoglie una parte molto rilevante della varianza comune, lasciando alla seconda solo una parte marginale di varianza spiegata, nel caso delle dotazioni territoriali la seconda variabile latente condensa una quota significativa della covarianza. Si è scelto pertanto di considerarle entrambe. Pertanto, mentre la prima variabile latente consente un *ranking* dei comuni a partire da caratteristiche fisiche dei luoghi (altezza media slm del territorio comunale, indice di boscosità, differenza tra altezza max e altezza min slm, etc.) la seconda raggruppa i comuni a seconda di diversi indici di inaccessibilità dei territori.

Iniziando i commenti dal primo indice di posizionamento, come era prevedibile, si nota come esso tenda a muoversi in senso inverso rispetto alla CP_reddito e (più debolmente) alla CP_istruzione (cf. **Grafici 12 e 13**).

Grafico 12.: Scatterplot fra l'IDSR e CP_reddito.

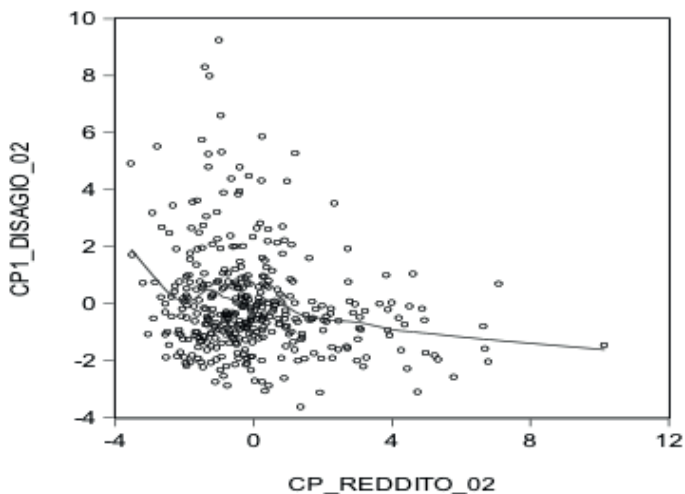
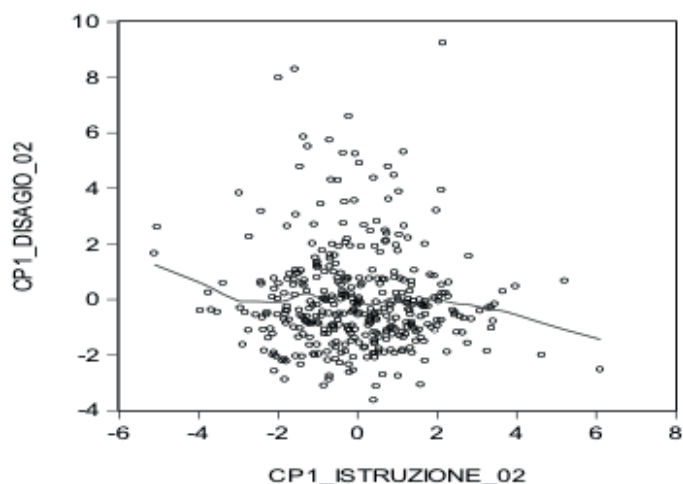
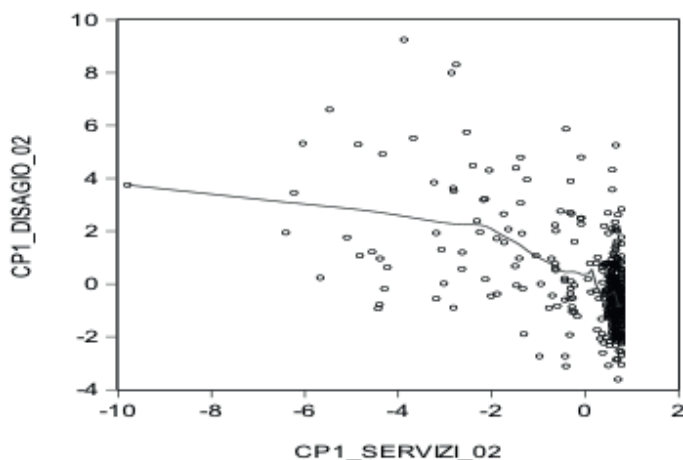


Grafico 13: Scatterplot fra l'IDSR e CP_istruzione.

Si trova ugualmente una (debole) relazione inversa con la variabile che raggruppa l'intensità dei servizi presenti nel territorio (**Grafico 14**).

Grafico 14: Scatterplot fra l'IDSR e CP_servizi.

Inoltre, mentre non sembra chiara la relazione dell'IDSR con la prima componente relativa alle variabili di caratterizzazione fisica dei territori, emerge una tendenza dello stesso indice a muoversi nella stessa direzione della CP che sintetizza il grado di "inaccessibilità" del territorio (**Grafico 16**).

Grafico 15: Scatterplot fra l'IDSR e CP1_territorio.

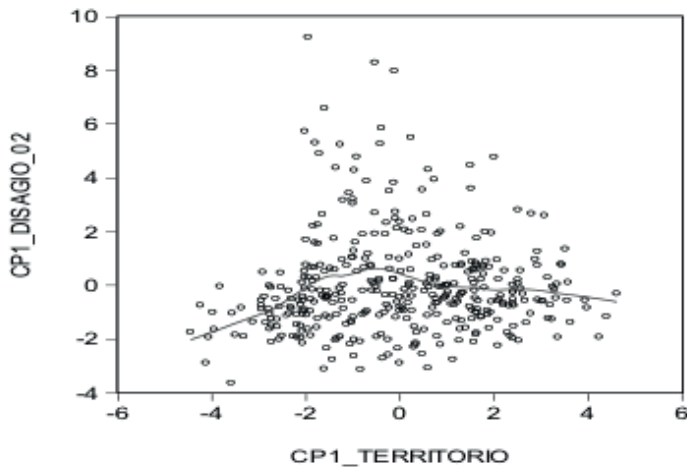
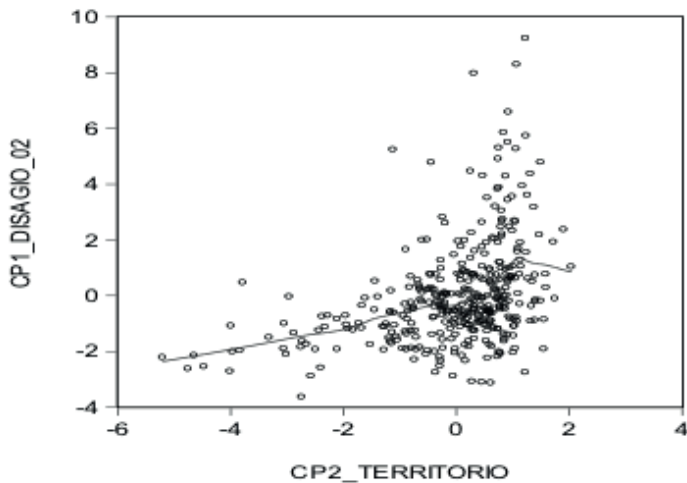


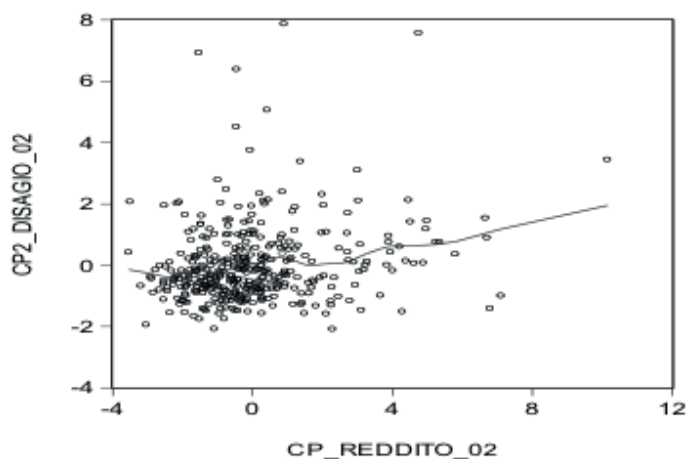
Grafico 16: Scatterplot fra l'IDSR e CP2_territorio.



Sembra pertanto possibile concludere che l'IDSR coinvolge maggiormente comuni isolati, con redditi e dotazioni infrastrutturali (anche di capitale umano) inferiori alla media, soggetti all'abbandono da parte delle fasce più giovani e produttive d'età.

Le caratteristiche del secondo indice di disagio economico

Applicando l'analisi di tipo statistico/descrittivo condotta per il primo indice di disagio (IDSR) anche alla seconda dimensione di disagio sopra ricavata (IDSE), si ottengono utili informazioni per una migliore comprensione delle caratteristiche dei comuni che presentano elevati/bassi valori dell'indice.

Grafico 17: Scatterplot fra l'IDE e CP_reddito.

Si evince che l'IDE si concentra maggiormente nei comuni costieri, con livelli di reddito, di istruzione e di dotazione di servizi mediamente maggiori della media regionale (cf. **Grafici dal 17 al 21**).

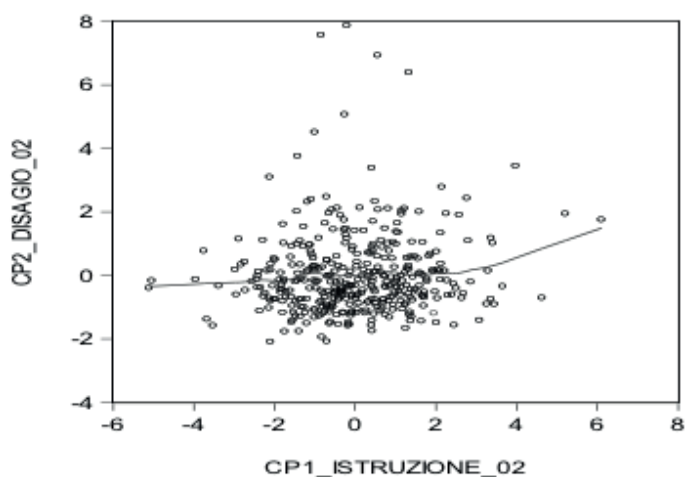
Grafico 18: Scatterplot fra l'IDE e CP_istruzione

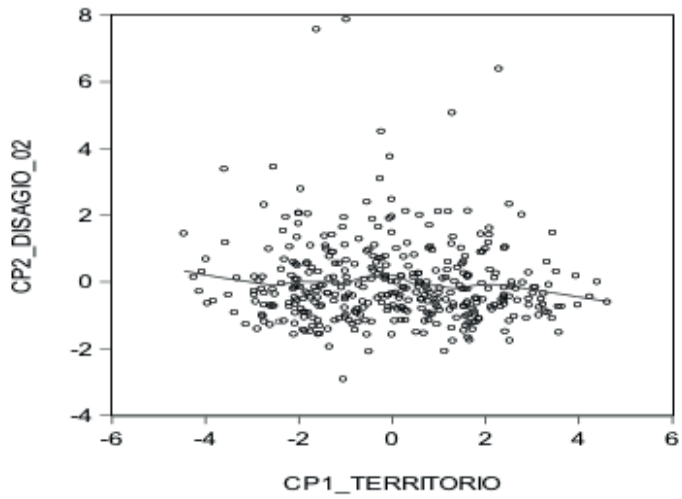
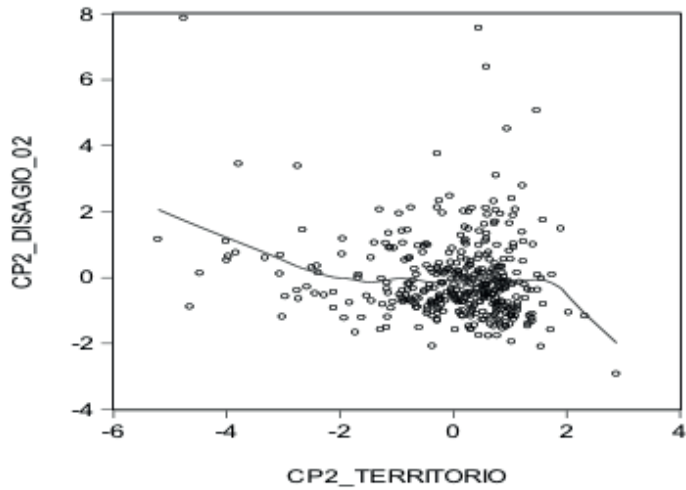
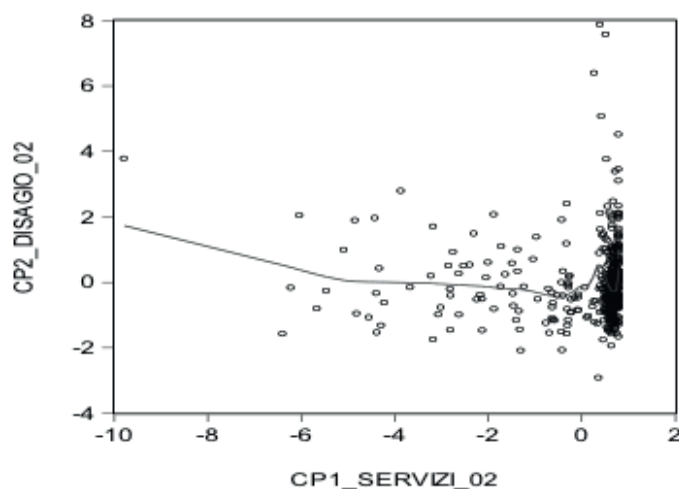
Grafico 19: Scatterplot fra l'IDE e CP1_territorio*Grafico 20: Scatterplot fra l'IDE e CP2_territorio.*

Grafico 21: Scatterplot fra l'IDE e CP_servizi.

LA LOCALIZZAZIONE DEL DISAGIO

I ranking comunali a partire dagli "indici grezzi"

Si è ora finalmente nella posizione di individuare i comuni col maggior grado di "disagio sociale" nella fase iniziale dell'attività di programmazione connessa alla Misura 5.2. E' utile stabilire diverse "metriche" di "disagio sociale" a partire dagli indici sopra ottenuti. Si sono adottate la seguente convenzioni:

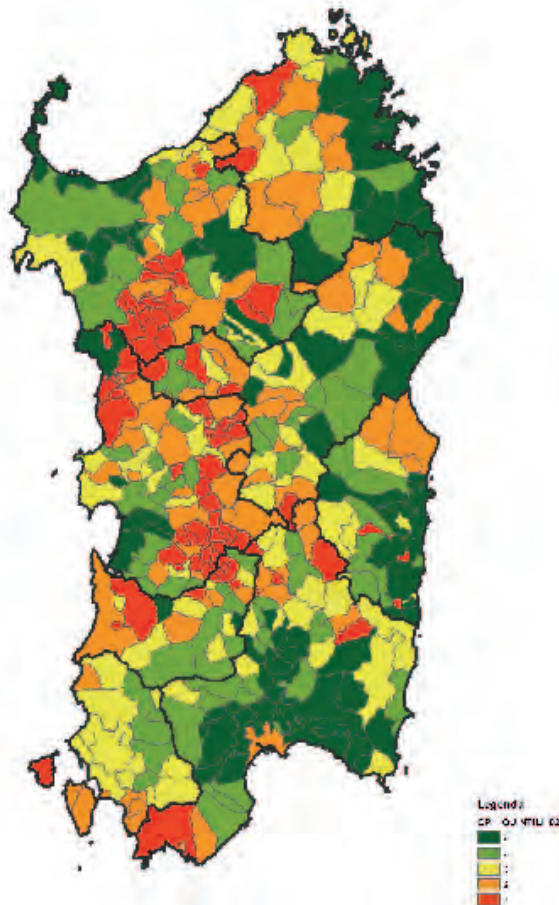
- il modo più diretto per valutare le difficoltà dei comuni in termini di "disagio sociale" riprende i due indici sopra descritti (IDSR e IDE) e immagina che sia il valore dell'indice stesso in corrispondenza di uno specifico comune a decretare il livello di disagio (nelle due accezioni sopra richiamate). E' evidente che questa impostazione implica anche che il posizionamento relativo di un comune rispetto all'altro significhi anche un'analogia differenza nella intensità del "disagio sociale";
- un'altra modalità parte dall'ordinamento dei comuni, da quelli che presentano la condizione più favorevole a quelli che presentano la condizione più sfavorevole su ciascuno dei due indici di disagio. Si è stabilito di considerare come disagiati (in termini relativi rispetto alla realtà sarda) tutti i comuni collocati nel quartile superiore (oltre il 75% di tali distribuzioni). Si tratta ovviamente di una soglia convenzionale, opportuna per cogliere fenomeni che hanno natura sfumata. In questo modo su ciascuna variabile-indice individuiamo sempre il 25% dei comuni che si trovano nella peggiore situazione, a prescindere da "quanto" questa sia peggiore rispetto alle sezioni che si collocano nel restante 75%. Dicotomizzando ciascuna delle due dimensioni ed incrociandole tra loro otteniamo una categorizzazione dei comuni in quattro tipologie. La prima comprende i comuni che, secondo la nostra convenzione, possono essere considerati caratterizzati dall'assenza di disagio (sempre relativamente alla realtà sarda). Altre due tipologie raggruppano i comuni che presentano un indice di disagio sociale secondo una sola dimensione. L'ultima tipologia riunisce i comuni che presentano elevati valori per entrambi l'IDSR e IDSE. Seguendo questo

criterio otteniamo una distribuzione dei comuni in base alle forme e al numero delle dimensioni del disagio;

- si è stabilito, inoltre, di procedere anche secondo un'ulteriore modalità. Attribuendo alla distribuzione uno schema di codifica in relazione ai quintili, si sono "politomicizzati" i due indici. Pertanto, entrambi gli indici varranno per i comuni che ricadono nel primo quintile della distribuzione, 2 se ricadono nel secondo, etc.

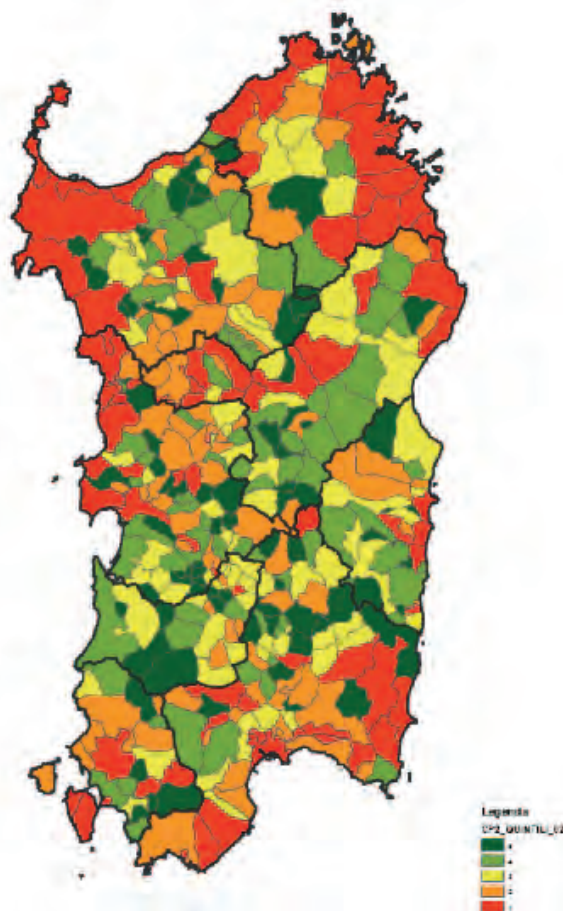
Le seguenti **Figure 1 e 2** forniscono, la rappresentazione cartografica dei comuni che, secondo la nostra convenzione si ritrovano in disagio (relativo), rispettivamente secondo l'IDSR e l>IDSE.

Figura 1. La distribuzione geografica dell'IDSR



In entrambe le Figure, è rappresentata, con colorazioni che vanno dal verde al rosso, l'intensificazione dei fenomeni. E' interessante osservare la "quasi" complementarità geografica tra i due indici: in generale, laddove il primo indice di disagio è elevato (tipicamente le zone interne e/o poco accessibili), l'altro presenta, in media, valori più elevati e viceversa (ad es. lungo il perimetro costiero).

Figura 2. La distribuzione geografica dell'IDE



E' utile anche commentare le Figure 3 e 4 che forniscono la rappresentazione cartografica dei comuni che presentano elevati valori per entrambi gli indici di disagio. La Figura 3 presenta in rosso i territori comunali che presentano per entrambi gli indici un posizionamento nel quartile di maggiore disagio. I numeri all'interno della carta rappresentano gli identificativi comunali. Come può notarsi, la complementarità sopra riscontrata implica che sono pochi i comuni che presentano un malessere particolarmente accentuato dovuto alla contemporanea presenza nel quartile superiore di entrambi gli indici. Per una migliore localizzazione dei bisogni, si è provato allora a rappresentare in rosso i territori comunali che fossero nella condizione di trovarsi oltre la mediana della distribuzione degli indici. Questa tipologia di intersezione tra i due bisogni dà luogo alla rappresentazione nella Figura 4. Anche in questo caso, i numeri riportati si riferiscono agli identificativi comunali. La rappresentazione del bisogno secondo quest'ultima modalità rende possibile una più chiara lettura delle sotto-regioni della Sardegna che presentano elevati indici di disagio secondo le due modalità sopra costruite.

Figura 3: I Comuni col "doppio disagio". Dicotomizzazione Intersezione dicotomiche con quartile

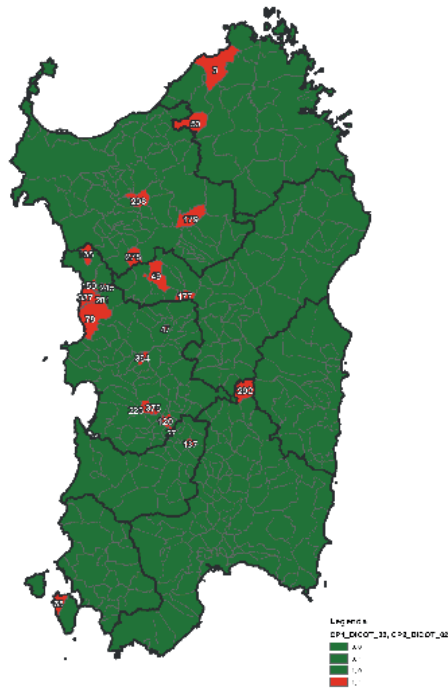
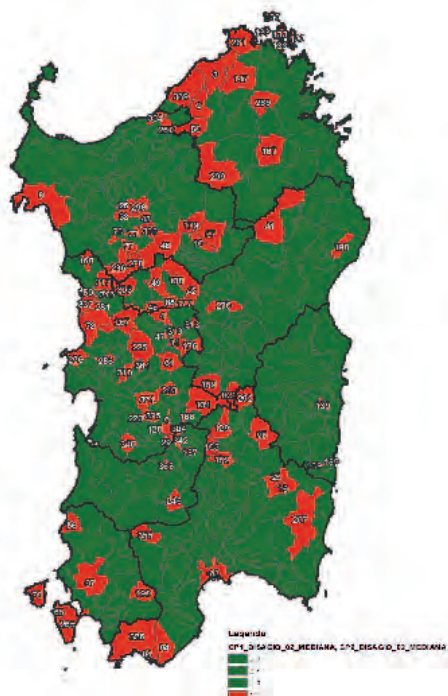


Figura 4: I Comuni col "doppio disagio". Intersezione dicotomiche con mediana



Si tratta, di tutta una fascia diagonale che, partendo dalla provincia di Oristano, attraversa le zone montuose centrali, per terminare nei comuni più remoti (dal capoluogo) della provincia di Cagliari. Simmetricamente, risultano coinvolte nella rappresentazione, la provincia del Sulcis-Iglesiente e i comuni dell'alta Gallura. Si noti come lo stesso capoluogo cagliaritano risulta.

L'UTILITÀ DELLA POLICY

Per provare a derivare qualche hint sull'Utilità degli interventi previsti nell'ambito della Misura 5.2, e cioè sulla rispondenza tra l'intensità del bisogno e la localizzazione della policy, possono seguirsi diverse strade. In ciò che segue verranno presentati i risultati di una analisi di correlazione fra gli indici di disagio sopra derivati, nelle diverse modalità descritte, e diverse misure di intensità della policy. Più in dettaglio si è proceduto come segue. Si sono dapprima ricostruite alcune misure di intensità della policy a livello comunale (in particolare, il n. degli interventi effettuati, le "Quote Ammesse", le "Quote Ammesse" pro-capite o per Km²) e si sono studiati gli indici di correlazione fra l'IDSR e l>IDSE, a loro volta presentati nelle diverse modalità sopra discusse.

Il risultato è piuttosto deludente. Le correlazioni, anche nei casi migliori, sono piuttosto basse; qualche volta addirittura negative.

Si è proceduto, in alternativa, a considerare la variazione dell'indice calcolato nelle fasi iniziali di realizzazione della policy (2002) e il valore dello stesso nelle fasi finali (principalmente 2007)⁸⁵. Secondo le modalità sopra descritte, si è proceduto anche a rendere questa differenza secondo le due modalità "dicotomica" e "politomica" sopra richiamate. In questo caso i risultati, se possibile, sono anche peggiori che nella valutazione in relazione ai valori degli indici al 2002. Nessuna correlazione risulta infatti significativa.

La conclusione di questa analisi non può che essere una: almeno per quanto riguarda gli esperimenti effettuati, non sembra emergere, dietro alle scelte strategiche del Programmatore Regionale, un "disegno logico" relativo alla scelta dei territori di intervento che sia basato sull'intensità dei fenomeni di "disagio sociale" che si dichiara di voler contrastare. A parziale giustificazione delle scelte programmatiche intraprese, tuttavia, bisogna riconoscere che l'estrema scarsità delle somme a disposizione per gli interventi non ha lasciato ampi margini discrezionali; concentrare le poche risorse a disposizione laddove gli indici di disagio mostravano preoccupanti valori di riferimento, avrebbe potuto compromettere l'accesso di gran parte del territorio regionale alle politiche di contrasto diretto al "disagio sociale" con buona pace delle necessità di "contemperamento politico" e di "equilibrio territoriale" nella spendita delle risorse a disposizione.

UN TENTATIVO DI CATTURARE L'EFFICACIA DELLA POLICY

La possibilità di generare un "differenziale" fra il ranking/posizione di un comune all'inizio del periodo di programmazione e il ranking/posizione dello stesso comune alla fine del periodo di programmazione su entrambi gli indici di disagio sociale consente di investigare intorno all'effetto causale della *policy* messa in campo. E' questa la tipica analisi di efficacia dell'intervento.

85 Questo tipo di informazione diventa particolarmente utile per le analisi di efficacia della policy. Cf. prossima sezione del presente documento.

Per lo studio degli effetti causali la letteratura propone diverse metodologie. Alcuni approfondimenti sembrano indicare in metodi non parametrici lo strumento più appropriato. Nella modalità non parametrica i modelli matematici non necessitano di ipotesi aprioristiche sulle caratteristiche della popolazione (che infatti restano sconosciute nel nostro caso, quindi non necessariamente gaussiane). Le ipotesi restano meno restrittive di quelle usuali nella statistica parametrica. Purtroppo, l'implementazione di modelli non parametrici del tipo sopra discusso non è facile da condurre: si richiedono software molto potenti e ordinamenti ben precisi di dati che, allo stato attuale, la nostra ricerca non è in grado di garantire.

I metodi parametrici, per quanto si reggano su ipotesi *ad hoc* in riferimento alle distribuzioni delle variabili, restano molto utilizzati in letteratura nell'ambito dello studio degli effetti causali delle *policy*. Tali modelli consentono di rispondere a domande del tipo: (1) qual è la probabilità che il cambiamento di posizione relativa (rispetto agli altri comuni) osservato in un determinato comune sia dipeso dalla *policy* effettuata? (2) quali sono le variabili che sembrano maggiormente influenzare l'accesso alla *policy*? Etc. Tra i metodi parametrici ha particolare rilevanza la metodologia di Heckman. Heckman (1979, 1981) ha definito un modello che corregge gli effetti distorsivi che possono derivare dal cosiddetto selection bias. Il modello è composto da due equazioni. La prima equazione, detta equazione di selezione, stima la probabilità di aderire al "trattamento" rispetto a quella di non aderire; la seconda equazione stima la probabilità che la modifica di un qualsiasi indice dimensionale intervenuto nell'arco temporale di riferimento sia dipeso dalle *policy*/treatment messo in atto.

Nell'ottica di trarre qualche informazione sull'efficacia della *policy* di contrasto diretto al "disagio sociale" effettuata dalla Regione Sardegna per mezzo della misura 5.2, si applicherà, in ciò che segue il metodo empirico di Heckman ai dati a nostra disposizione. A tal proposito, si mette in luce tuttavia che l'analisi dovrà necessariamente limitarsi agli effetti della *policy* sul posizionamento relativo dei comuni in relazione all'"Indice di Disagio Socio-Economico" (l'IDSE). I dati a disposizione, infatti, rendono possibile uno studio sulla modifica dello stato dei luoghi a seguito del "trattamento" solo per questo indice di disagio. Per l'altro indice (Indice di Disagio Socio-Relazionale, IDSR) servirebbero dati diversi (ad es. le modifiche delle condizioni di vita degli anziani per effetto della *policy*, e non solo il peso di tale componente della popolazione nella struttura demografica dei comuni).

GLI INDICI DI DISAGIO NEL PERIODO 2002-2007

Un aspetto propedeutico all'analisi proposta nell'Introduzione riguarda la costruzione della variabile dipendente per l'applicazione del modello di Heckman. Come già sostenuto a più riprese, infatti, la disponibilità di due punti temporali consente un'utile analisi dinamica di convergenza/divergenza dei fenomeni di disagio a livello comunale sardo. Si considerino i Grafici 22 e 23 in cui per mezzo della tecnica del diagramma di dispersione si rappresentano entrambi gli indici di disagio costruiti nel 2007 con gli analoghi indici misurati nel 2002 (i singoli punti rappresentano i 377 comuni della Sardegna).

Grafico 22: L'IDSR al 2002 e l'IDSR al 2007

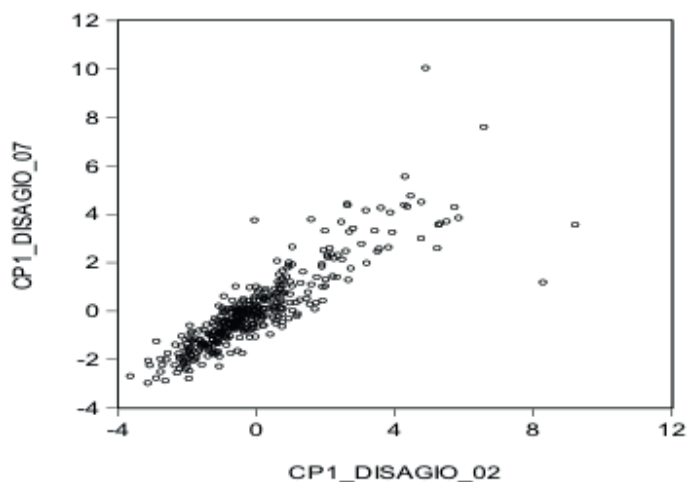
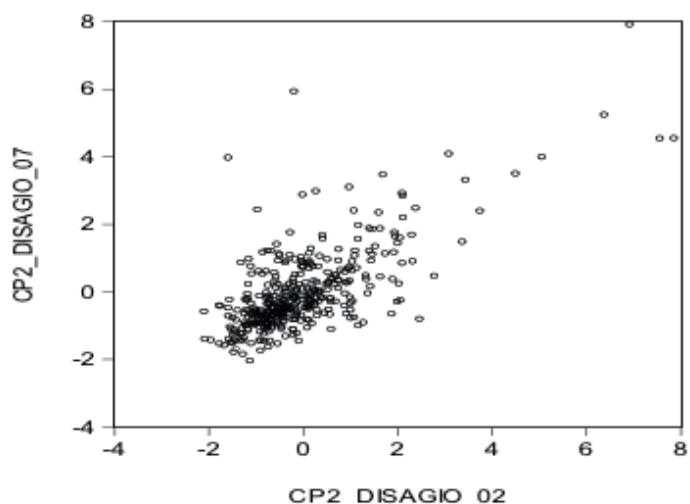
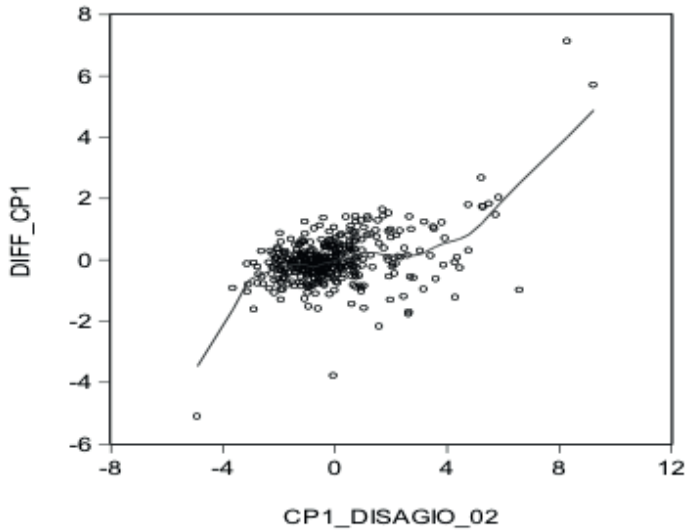
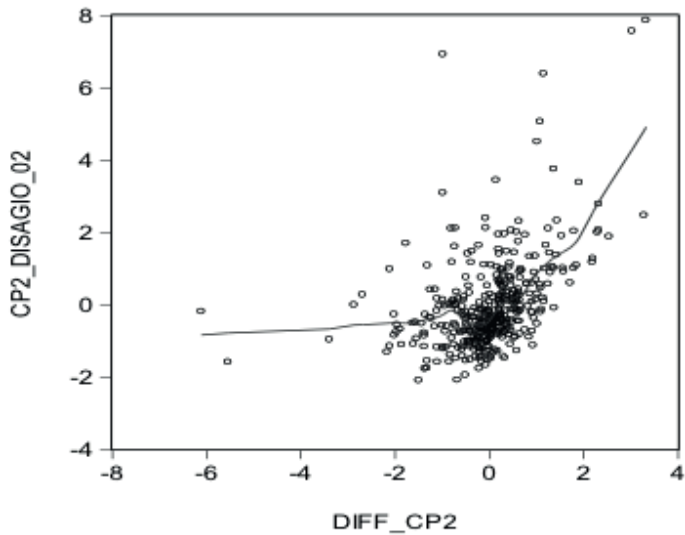


Grafico 23: L'IDSE al 2002 e l'IDSE al 2007



È interessante notare che le nuvole di punti si dispongono chiaramente lungo una linea di tendenza dall'inclinazione positiva. Ciò significa che, per entrambi i casi, i comuni con elevati valori degli indici di disagio nel 2002 (in corrispondenza della fase iniziale della policy) tendono a esibire valori elevati anche nel 2007. Si noti anche che l'addensamento della retta lungo la retta di tendenza è meno netto per l'IDSE.

Un'informazione analoga può aversi rapportando la variazione degli indici al valore iniziale degli stessi.

Grafico 24: Δ IDSr e IDSr al 2002Grafico 25: Δ IDSE e IDSE al 2002

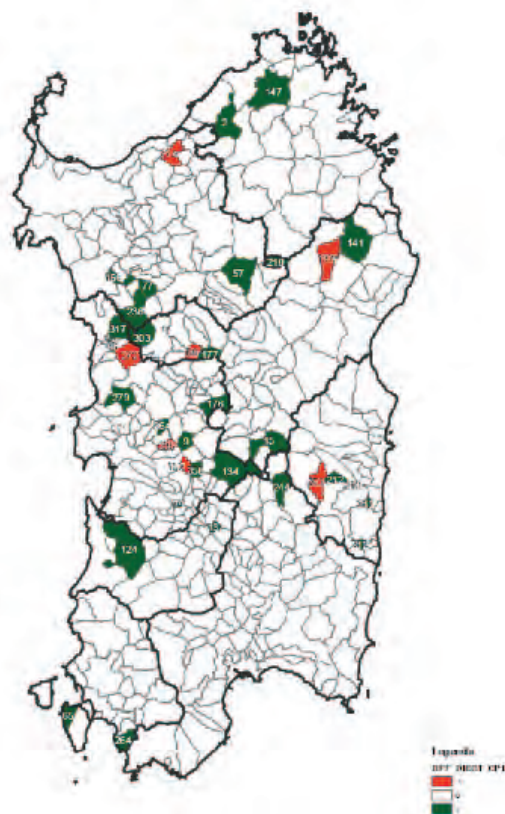
Il **Grafico 25** fa emergere un evidente fenomeno di polarizzazione dei problemi legati alle ipotesi di marginalità delle fasce più anziane della società (la curva di tendenza è ottenuta col metodo del nearest neighbour fit). Anzi, sembrerebbe addirittura di osservare come i comuni più penalizzati all'inizio della policy abbiano avuto un peggioramento della propria situazione relativa ancora più intenso di quello osservato in media per gli altri comuni. Infatti, non solo la curva di tendenza polinomiale ha ovunque pendenza positiva, ma tale pendenza si intensifica proprio laddove i fenomeni erano più evidenti

già nel 2002.

Gli stessi argomenti, inoltre, sembrano valere per l'IDSE, dove i comuni con i valori di "disagio sociale" più elevati all'inizio della policy, sono anche quelli che hanno accentuato la propria condizione di disagio nel periodo di riferimento.

La trasposizione cartografica delle variazioni è pure utile da apprezzare. In **Figura 5** si rappresentano le variazioni di "posizionamento relativo dei territori comunali" ottenute raffrontando l'IDSR al 2002 e quello al 2007 (la variabile è la dicotomica per quartile). In altre parole, si rappresentano in rosso i territori comunali che non facevano parte del quartile dei comuni più disagiati (in termini di IDSR) al 2002 e che invece ne fanno parte al 2007. In verde sono invece rappresentate le "migrazioni" inverse. E' abbastanza evidente, dalla scarsa colorazione della rappresentazione, la staticità del fenomeno; sembrano cioè essere pochissimi sia i comuni che sono entrati nella "zona rossa" del disagio (secondo la definizione datane), sia quelli che ne sono usciti.

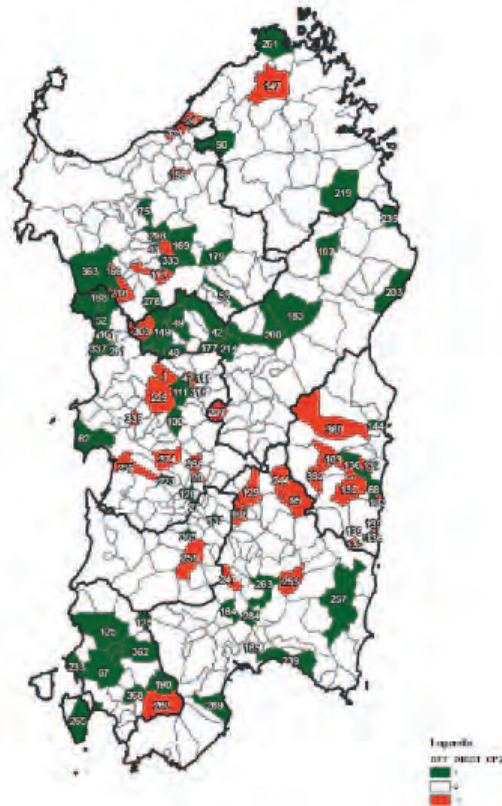
Figura 5 : Variazione IDSR. Variabile dicotomizzata



Un'analogha rappresentazione delle variazioni intervenute tra il 2002 e il 2007 per quanto riguarda l'IDE consente di dare una lettura diversa dei processi in atto nella localizzazione del disagio. La cartina lascia intravedere un più deciso "rimescolamento" di questo indice di disagio a livello territoriale sardo. In particolare, si osserva un miglioramento dell'indice nella provincia dell'Ogliastra e nella parte alta di quella di Cagliari. Al contrario, la fascia

che ricomprende la parte alta della provincia di Oristano e quella bassa della provincia di Sassari sembra presentare il peggioramento più rilevante.

Figura 6: Variazione IDE. Variabile dicotomizzata



L'efficacia della policy

Specificazione empirica

Come evidenziato in un primo documento di ricerca valutativa, solo una frazione piccola di comuni ha avuto accesso alle risorse messe a disposizione dalla policy. Pertanto, l'accesso alle risorse pone una prima alternativa dicotomica (1-0), di cui tenere conto nel modello di validazione dell'efficacia della policy. In altre parole, per stimare correttamente l'impatto della policy nel miglioramento del posizionamento relativo dei comuni, bisogna considerare opportunamente la scelta precedente di partecipare al bando e tenere conto della selezione che può derivarne nel campione.

Heckman (1979, 1981) ha definito un modello che corregge gli effetti distorsivi che possono derivare dal cosiddetto selection bias. Il modello è composto da due equazioni. La prima equazione, detta equazione di selezione, stima la probabilità di aderire al "trattamento", date le caratteristiche strutturali nelle quali si viene a trovare il comune, rispetto a quella di non aderire. La seconda equazione stima, col metodo OLS, la probabilità

che la modifica nel posizionamento relativo dei comuni intervenuta nell'arco temporale indicato sia dipesa dalla policy messa in campo.

Heckman (1979) ha trattato i problemi derivanti dalla selezione del campione come un errore di specificazione e ha proposto un semplice stimatore consistente in grado di eliminare l'errore di specificazione nel caso dei campioni censurati. La soluzione proposta da Heckman è in contrasto con la tradizionale analisi delle "variabili omesse" o errore di specificazione; secondo Heckman nel caso del sample selection bias, è possibile stimare le variabili che quando omesse da una regressione danno origine all'errore di specificazione. I valori stimati per le variabili omesse possono essere utilizzati come regressori in modo tale da rendere possibile la stima di modelli con metodi semplici⁸⁶.

Il primo stadio implica una regressione probit per determinare la probabilità di partecipazione delle singole unità del campione; a partire dalla stima al primo stadio, la procedura proposta da Heckman consente una specificazione per la variabile omessa, che può essere successivamente utilizzata col campione troncato per evitare l'errore della selezione del campione, se questo è presente. La variabile omessa viene catturata con l'inverso del rapporto di Mills, ovvero il rapporto fra il valore della funzione di densità della normale standardizzata ed il valore della funzione di distribuzione cumulata della normale standardizzata. Se il parametro stimato associato al rapporto di Mills è statisticamente significativo, allora l'errore di selezione del campione è presente.

Più formalmente, l'approccio alla Heckman, parte dal seguente modello

$$\begin{aligned} y_i^* &= b'X_i + u_i \\ y_i &= y_i^* && \text{se } y_i^* > 0 \\ y_i &= 0 && \text{altrimenti.} \end{aligned} \quad (1)$$

Una stima OLS del modello sopra indicato è che a causa del troncamento $E(u_i) \neq 0$. L'idea alla base dei metodi di stima a due stadi come quello proposto da Heckman è quello di catturare $E(u_i)$ e di sostituirlo nell'equazione (1). In queste circostanze, lo stimatore dei minimi quadrati ordinari tornerà a presentarsi come stimatore consistente⁸⁷.

Considerando il modello precedente (1) e le osservazioni non nulle y_i , si ha:

$$E(y_i | y_i > 0) = b'X_i + E(u_i | u_i > -b'X_i) \quad (2)$$

86 La distorsione da selezione del campione può essere presente per due ordini di motivi: in primo luogo, potrebbe esserci un'autoselezione da parte degli individui o delle unità che devono essere analizzate; in secondo luogo, le decisioni di suddivisione del campione da parte del ricercatore e da parte di programmi per l'analisi dei dati operano più o meno come un'autoselezione. I dati potrebbero inoltre essere stati selezionati non casualmente per le stesse decisioni prese dai ricercatori. Ad esempio nello studio dei dati panel, è frequente l'utilizzo di osservazioni "intatte". Per esempio, la stabilità dell'unità familiare è spesso imposta come una caratteristica necessaria per l'entrata stessa nel campione. Negli studi sulla fertilità e negli esperimenti di addestramento della manodopera, è pratica comune analizzare le osservazioni seguite per l'intera ampiezza del campione. Queste procedure hanno lo stesso effetto sulle stime dell'autoselezione: le regressioni confondono i parametri di comportamento di interesse con i parametri della funzione che determina la probabilità di entrata nel campione.

87 In statistica, la consistenza è una proprietà desiderabile degli stimatori. In sostanza uno stimatore è consistente se, all'aumentare dell'informazione, ossia della numerosità del campione, la sua distribuzione di probabilità si concentra in corrispondenza al valore del parametro da stimare.

$$= b'X_i + s\varphi_i/\Phi_i$$

dove φ_i e Φ_i rappresentano la funzione di densità e la funzione di distribuzione della normale standard valutata in corrispondenza di $b'X_i/\sigma$ mentre il rapporto $s\varphi_i/\Phi_i$ viene usualmente indicato come l'inverso del rapporto di Mills.

L'equazione 1 può quindi essere riscritta come

$$y_i = b'X_i + \sigma s\varphi_i/\Phi_i + v_i \quad (3)$$

in cui $E(v_i) = 0$, ma dove non si conosce la variabile $s\varphi_i/\Phi_i$ (che successivamente indicheremo con λ_i). Nella pratica quindi, il ricercatore non conosce λ_i ; tuttavia, nel caso di un campione censurato nel quale non si hanno informazioni su y_i se $y_i^* \leq 0$, ma si conosce X_i per le osservazioni in cui $y_i^* \leq 0$, λ_i può essere stimato.

Discussione dei risultati

Al primo stadio, la tecnica di Heckman prevede un'equazione in cui la variabile dipendente è una dicotomica che vale 0 o 1 a seconda che i potenziali beneficiari abbiano o no aderito ai bandi. Tale equazione viene stimata mediante una regressione di tipo probit (stima di massima verosimiglianza). Si richiama il fatto che i parametri stimati con la tecnica probit non sono direttamente interpretabili in riferimento all'ampiezza dell'effetto, ma solo rispetto alla direzione dello stesso. A tal fine risulta determinante il segno dei parametri stimati.

Si definisca pertanto una variabile "partecipazione" (377×1) che avrà valore 1 se il comune è stato beneficiario della Misura 5.2 e valore 0 nel caso opposto. Per cui

$$P[\text{part.} = 1] = \Phi(b'X_i) = 1 / [(2\pi)^{1/2}] \times e^{-(b'X_i)^2/2}$$

da cui segue $P[\text{part.} = 0] = 1 - \Phi(b'X_i)$. La funzione $\Phi(b'X_i)$ rappresenta la funzione di distribuzione cumulata della distribuzione normale standardizzata, mentre $b'X_i$ individua la specificazione conformemente alle variabili socio-demografiche considerate. A tal proposito, sono state considerate stratificazioni dei comuni in relazione alle componenti principali che aggregano l'informazione disponibile nel dominio dell'istruzione, nel dominio del reddito, nel dominio dei servizi e nel dominio delle dotazioni territoriali (nelle due fattispecie considerate a proposito dello studio dell'utilità della policy). Si è anche considerata la classica ripartizione provinciale dei comuni (a 4 province).

Per quanto riguarda la definizione della variabile dipendente da spiegare e della misura della policy, bisogna prima di tutto richiamare che, così come anche discusso in riferimento ai profili di utilità, possono aversi diverse esplicitazioni. Per quanto riguarda la prima, ad es., possiamo avere le semplici differenze 2007-2002 dell'indice IDSE (=ΔIDSE). Oppure, possiamo procedere alla dicotomizzazione di tale variazione, oppure ancora all'assegnazione ai quintili della distribuzione di valori da 1 a 5. Allo stesso modo, per la variabile di treatment/policy, possono prendersi in considerazione diversi parametri dimensionali a livello comunale, come ad es., il n. dei progetti, l'importo totale, l'importo pro_capite oppure l'importo per KM² di territorio comunale. Si preannuncia fin da ora che si è prescelta la specificazione che consente la massimizzazione della varianza spiegata del modello (e cioè l'uso della differenza semplice tra i due indici nel periodo in

considerazione, per quanto riguarda la variabile dipendente, e dell'ammontare pro-capite a livello comunale, per quanto riguarda la variabile di *treatment*.

I risultati (c'era forse da aspettarselo, data la scarsità degli interventi) sono, in generale, piuttosto deludenti (cf. **Tabella 2**).

Il test di significatività generale dei parametri (Wald test in forma di χ^2) segnala un significativo livello di varianza complessiva spiegata dal modello ($p_value < 0.05$). Tuttavia, gran parte della varianza spiegata attiene all'equazione di partecipazione. Sembra essere minima, invece, la quota di varianza spiegata nell'equazione del "*treatment*". E' anche utile rilevare che il " λ " di Mills non è significativo: non risultano errori di omissione di variabile nella equazione di efficacia della spesa, per cui il risultato avrebbe potuto ottenersi anche con una semplice stima con il Metodo OLS.

Andiamo per ordine. E' interessante rilevare, prima di tutto, che nell'equazione di partecipazione il coefficiente relativo alla componente principale "*dot_terr_pc2*", che segnala il livello di accessibilità dei comuni (tra le variabili più significative compare il n. di persone raggiungibili in auto con una percorrenza inferiore ai 30 minuti e la distanza dal capoluogo) è significativo. Il segno di tale coefficiente è negativo (e anche elevato in valore assoluto, rispetto agli altri). Ciò significa che i comuni più lontani e di più difficile accesso sono stati meno pronti (in termini probabilistici) a ricorrere alle risorse messe a disposizione dal Programmatore Regionale.

Tabella 2: Efficacia: risultati metodo di Heckman

		Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Heckman selection model -- two-step estimates (regression model with sample selection)							
						Number of obs	= 376
						Censored obs	= 273
						Uncensored obs	= 103
						wald chi2(14)	= 27.56
						Prob > chi2	= 0.0163
diff_pc2							
dot_terr_pc1		-.0945034	.3556027	-0.27	0.790	-.791472	.6024652
dot_terr_pc2		-.4145146	1.740479	-0.24	0.812	-3.82579	2.996761
istruzione-c		-.0576446	.4579274	-0.13	0.900	-.9551659	.8398767
servizi_pc		.0249897	1.003484	0.02	0.980	-1.941803	1.991782
ca		.1726676	.7878825	0.22	0.827	-1.371554	1.716889
nu		-.2151596	.6387024	-0.34	0.736	-1.466993	1.036674
ss		-.1009593	.6732048	-0.15	0.881	-1.420417	1.218498
euro_pc_52		-.0004939	.0010072	-0.49	0.624	-.0024681	.0014803
_cons		-3.279847	13.62793	-0.24	0.810	-29.99009	23.4304
partecipaz-e							
dot_terr_pc1		-.0469004	.0372419	-1.26	0.208	-.1198931	.0260923
dot_terr_pc2		-.2380275	.0609471	-3.91	0.000	-.3574816	-.1185735
istruzione-c		-.0569827	.0479013	-1.19	0.234	-.1508675	.0369022
servizi_pc		.1103627	.0624122	1.77	0.077	-.0119629	.2326883
or		.0367288	.2160632	0.17	0.865	-.3867472	.4602048
ca		.1017553	.2103306	0.48	0.629	-.310485	.5139957
nu		.0066773	.2048883	0.03	0.974	-.3948964	.4082511
_cons		-.6765206	.151924	-4.45	0.000	-.9742862	-.378755
mills							
lambda		2.773534	10.84153	0.26	0.798	-18.47547	24.02253
rho		1.00000					
sigma		2.7735337					
lambda		2.7735337	10.84153				

E' anche interessante rilevare che, invece, la dotazione infrastrutturale dei comuni incrementa significativamente la loro partecipazione ai bandi (sempre in termini probabilistici). Il coefficiente della componente principale che raccoglie, aggregandole, le variabili di dotazione di servizi è infatti positivo e significativo (al 10%). Gli altri coefficienti, per quanto le magnitudo e i segni vadano incontro alle attese, non sono invece significativi e non possono essere considerati diversi da zero.

E' decisamente più complicato ragionare sull'equazione di stima del modello. Si riscontra che la variabile che rappresenta il "treatment" non è risultata significativa in nessuna specificazione⁸⁸. Come conclusione principale, quindi, possiamo tracciare il fatto che la *policy* non ha consentito (in nessuna delle specificazioni da noi studiate) di ridurre il livello di "disagio sociale", almeno nella fattispecie in studio.

Si noti, infine, come le altre variabili presenti nell'"equazione di stima" sono ugualmente (e largamente) non significative. Sembra, in conclusione, che la forma di "disagio sociale" da noi studiata abbia avuto una progressione, nel periodo sotto osservazione, che non solo è indipendente dalla spendita delle "scarse" risorse in dotazione al Programmatore Regionale, ma che non risponde sistematicamente a nessuna caratteristica (misurata) dei luoghi.

5.2 Effetti e esiti conseguiti

5.2.1. Miglioramenti nella tempistica, nell'efficienza e nell'affidamento dei lavori di Vincenzo Cossu

Tabella: Progetti della mis. 5.1 avviati per Fasce di popolazione (FP)

Totali N. progetti per FP			Totali Importi Progetti Finanziati (mln euro)			
Avv. Conclusi		Avv. non Conclusi	Totali Avv.	Avv. Conclusi	Avv. non Conclusi	Totali Avv.
A	23	2	25	50,9	5,8	56,7
B	63	6	69	59,8	30,9	90,7
C	75	8	83	48,9	13,5	62,4
D	90	26	116	52,6	37,7	90,3
E	52	13	65	24,7	7,4	32,1
F	299	72	371	122,3	42	164,3
Totali	602	127	729	359,2	137,3	496,5

Abbiamo visto che i progetti ammessi al finanziamento e avviati dai beneficiari finali, per la misura 5.1 del P.O.R. Sardegna 2000-2006, sono stati 729. Ma non tutti i progetti avviati sono stati conclusi. Un primo indice di performance può essere quindi il valore assoluto e percentuale dei progetti avviati e non conclusi.

Del totale degli interventi avviati (729) 602 risultavano conclusi (83%) e 127 non conclusi (17%) al 30.06.2009.

La peggiore performance appartiene ai comuni di fascia D (22% di interventi non conclusi), ma in generale si può osservare che anche in questo caso la dimensione demografica dei comuni incide fortemente tanto che i comuni di fascia A, B e C, che

88 Poiché è dimostrato che la matrice varianza/covarianza dell'errore generata dal metodo OLS al secondo stadio è non consistente, valori corretti degli SE e delle altre statistiche sono ottenuti per mezzo di sistemi di bootstrapping

raggruppano i centri maggiori ed i centri intermedi, hanno una percentuale di interventi non conclusi che è la metà (8%/10%) rispetto ai comuni di fascia D, E ed F, che raggruppano i centri minori (19%/22%).

Grafico 1: % Concl. e non per FP/Tot.

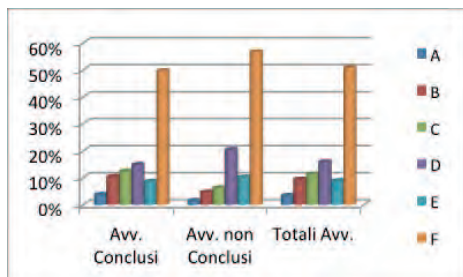


Grafico 2: % Concl. e non per FP/Tot. Avviati

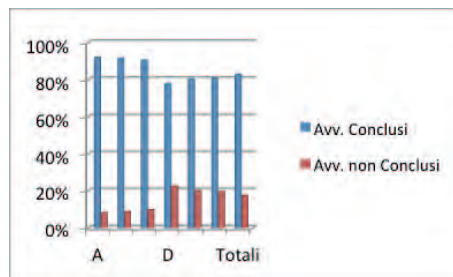
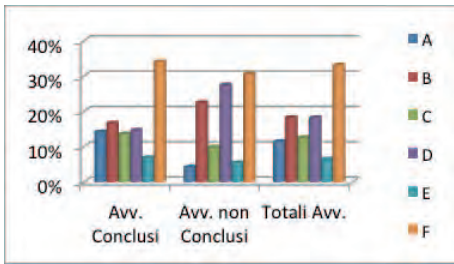
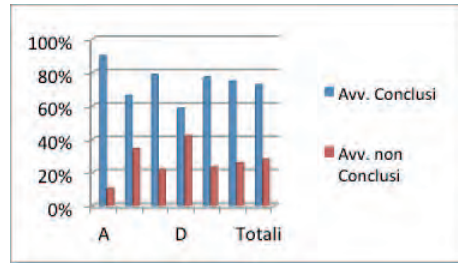


Tabella: Importi e percentuali Progetti della mis. 5.1 avviati per Fasce di popolazione (FP)

FP	Totali Importi Progetti Finanziati (mln euro)				Percentuali Concl. e non per FP/Tot.			Percentuali Concl. e non per FP/Tot. Avviati	
	Avv. Conclusi	Avv. non Conclusi	Avv. Conclusi	Avv. Conclusi	Avv. non Conclusi	Totali Avv.	Avv. Conclusi	Avv. non Conclusi	Totali Avv.
A	50,9	5,8	56,7	14%	4%	11%	90%	10%	100%
B	59,8	30,9	90,7	17%	23%	18%	66%	34%	100%
C	48,9	13,5	62,4	14%	10%	13%	78%	22%	100%
D	52,6	37,7	90,3	15%	27%	18%	58%	42%	100%
E	24,7	7,4	32,1	7%	5%	6%	77%	23%	100%
F	122,3	42	164,3	34%	31%	33%	74%	26%	100%
Totali	359,2	137,3	496,5	100%	100%	100%	72%	28%	100%

Tabella: Progetti della misura 5.1 avviati per Fasce di popolazione (FP)

FP	Totali N. progetti per FP				Percentuali Concl. e non per FP/Tot.			Percentuali Concl. e non per FP/Tot. Avviati	
	Avv. Conclusi	Avv. non Conclusi	Totali Avv.	Avv. Conclusi	Avv. non Conclusi	Totali Avv.	Avv. Conclusi	Avv. non Conclusi	Totali Avv.
A	23	2	25	4%	2%	3%	92%	8%	100%
B	63	6	69	10%	5%	9%	91%	9%	100%
C	75	8	83	12%	6%	11%	90%	10%	100%
D	90	26	116	15%	20%	16%	78%	22%	100%
E	52	13	65	9%	10%	9%	80%	20%	100%
F	299	72	371	50%	57%	51%	81%	19%	100%
Totali	602	127	729	100%	100%	100%	83%	17%	100

Grafico 3: % Concl. e non per FP/Tot.**Grafico 4: % Concl. e non per FP/Tot. Avviati**

Per quanto riguarda le quote finanziarie ammesse, pur sempre rappresentando i Comuni di fascia F il maggior peso percentuale delle quote finanziarie degli interventi non conclusi (31%), la peggiore performance la conseguono i comuni di fascia D che rappresentano il 27% del totale dei finanziamenti di interventi non conclusi che a loro volta sono il 42% dei finanziamenti assegnati ai comuni di questa fascia. La migliore performance la conseguono i comuni di fascia A, sia per la bassa percentuale (4%) di finanziamenti in interventi non conclusi sul totale regionale, sia per la modesta quota di finanziamenti in interventi non conclusi (10%) tra quelli finanziati in questa fascia di comuni.

Un indicatore di efficienza: media dei giorni lavorativi per intervento

Un altro indicatore di performance è costituito dalla media dei giorni lavorativi per intervento.

Nella tabella che segue vengono raffrontati, sempre per Fasce di Popolazione, gli importi medi degli interventi finanziati avviati e conclusi e avviati e non conclusi con le medie dei giorni lavorativi (calcolati dalla data di affidamento dei lavori alla data di ultimazione dei lavori) per interventi avviati e conclusi e avviati e non conclusi.

Tabella: Raffronto importi medi interventi e medie dei giorni lavorativi per Fasce di Popolazione (FP)

FP	Importi medi Progetti Finanziati (migliaia euro)			Totali n. gg. Lavorativi			Media n. gg. Lavorativi/Intervento			Produttività media €/gg.
	Avv. Conclusi	Avv. non Conclusi	Totali Avv.	Avv. Conclusi	Avv. non Conclusi	Totali Avv.	Avv. Conclusi	Avv. non Conclusi	Totali Avv.	Avv. Conclusi
A	2.213,0	2.900,0	2.268,0	13.527	1.137	14.664	588	569	587	3.763
B	949,2	5.150,0	1.314,5	32.500	4.999	37.499	516	833	543	1.840
C	652,0	1.687,5	751,8	32.204	3.938	36.142	429	492	435	1.518
D	584,4	1.450,0	778,4	45.403	11.189	56.592	504	430	488	1.159
E	475,0	569,2	493,8	21.902	5.507	27.409	421	424	422	1.128
F	409,0	583,3	442,9	128.493	37.373	165.866	430	519	447	952
Totali	596,7	1.081,1	681,1	274.029	64.143	338.172	455	505	464	1.311

Grafico 5: % giorni lavorativi per Fasce di Popolazione (FP)

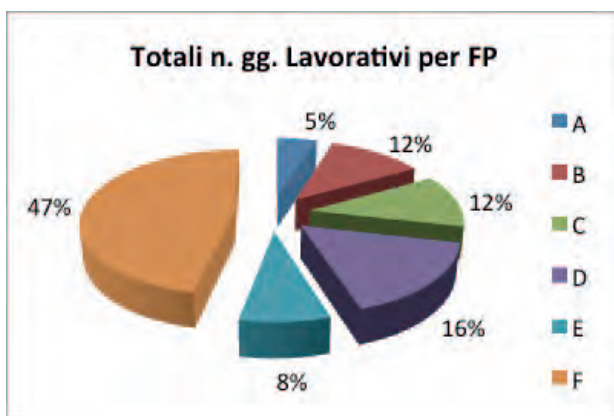
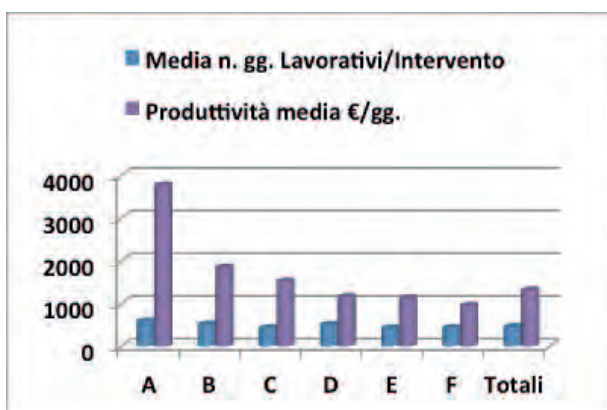


Grafico 6: Media dei giorni lavorativi per intervento e Produttività media per FP



In totale la media dei giorni lavorativi degli interventi avviati e conclusi è molto alta (455 giorni) se raffrontata all'importo medio dei lavori (597.000 €), risulta più bassa nei comuni

di fascia E ed F (rispettivamente 421 e 430 giorni), ma con un importo medio dei lavori altrettanto minore (475 € e 409 €).

Fra i comuni intermedi chi dimostra di avere una migliore performance sono i comuni di fascia C che mediamente hanno concluso i loro interventi in 429 gg. Al disotto quindi della media regionale, con importi medi di 652.000 €, superiori alla media regionale.

La media dei giorni lavorativi per progetto risulta più alta nelle aree urbane di Cagliari e Sassari a fronte di un importo medio dei lavori superiore alla media regionale, ma non proporzionato alle giornate lavorate.

Sale la media dei giorni lavorativi (505) per gli interventi avviati e non conclusi (alla data del 30.06.2009) ed è maggiore anche l'importo medio rispetto a quello degli interventi avviati e conclusi (1.080.300 €), ma non tale da giustificare una così lunga protrazione nel tempo per lavori, tutto sommato, di entità modesta.

La peggiore performance è quella dei comuni di fascia B (833 giornate lavorative) anche se l'importo medio dei lavori è di molto superiore alla media regionale (5.150 €). Il risultato migliore lo ottengono i comuni di fascia D che fanno registrare 430 giornate lavorative con un importo medio superiore (1.450 €) a quello medio regionale.

Entrando nel dettaglio, gli interventi avviati e conclusi nei comuni di fascia A in oltre 1.000 giorni sono 1 (Piazza Giovanni XXIII a Cagliari) per un importo complessivo di 2.400.000.

Nella fascia B sono 5 gli interventi conclusi con oltre 1.000 giornate lavorative (nei comuni di Olbia, Assemini, Iglesias, Nuoro e Selargius) tra questi spiccano l'intervento nel comune di Olbia per il suo elevato importo (14 M€) che giustifica in parte le 1.600 giornate lavorative per la sua conclusione e l'intervento nel comune di Nuoro che ha il minor importo (122.000 €) e il massimo delle giornate lavorative (2.165 gg.).

Tra i comuni di fascia C un solo intervento localizzato a Tempio supera le 1.000 giornate lavorative, mentre nei comuni di fascia D sono 10 (Arbus, Castelsardo, Ittiri, Samassi, Sanluri, Sarroch, Serrenti, Settimo S. Pietro, S.Gavino e Sennori), e nei comuni di fascia E sono 3 (Olmedo, Oschiri e Fonni).

Nei Centri Minori sono 23 gli interventi avviati e conclusi che hanno superato le 1000 giornate lavorative per un importo complessivo di 16 milioni di € (6,7% del totale degli interventi avviati). Spicca l'intervento localizzato nel comune di Villanova Forru che per un importo di 423.000 € ha impiegato 2543 giorni per essere concluso. Solo quattro interventi superano il milione di €, mentre il minor importo (103.000 €) appartiene ad un intervento localizzato nel comune di Romana.

Tra i non conclusi nei comuni di fascia B (2 interventi) con oltre 1000 giornate lavorative spicca l'intervento delle Fornaci Picci nel Comune di Quartu S.E. con un importo superiore ai 2.000.000 di €.

Tra i non conclusi nei comuni di fascia F ci sono sei interventi che superano le 1000 giornate lavorative per un totale di 2.200.000 €. Non vi sono importi superiori al milione di €.

L'indicatore di performance più significativo ci sembra quello che si ottiene dal rapporto tra gli importi medi e la durata media dell'intervento che chiameremo "produttività media".

La più bassa produttività media appartiene ai comuni di fascia F (952 € al giorno), produttività che man mano va aumentando per le varie fasce dei comuni (1128 € nella fascia E, 1159 € nella fascia D, 1518 € nella fascia C, 1840 nella fascia B) fino alla fascia A che raggiunge il massimo della produttività con 3763 € al giorno, più del doppio dei comuni

di fascia B e circa 4 volte i comuni di fascia F.

Nella tabella successiva abbiamo messo a confronto la media dei giorni lavorativi degli interventi finanziati nei comuni (distinti in progetti coerenti, L.R. 29 e bandi e sempre raggruppati per fasce di popolazione) con le medie espresse in giorni dell'iter burocratico, suddiviso a sua volta in due periodi: dall'accreditamento del finanziamento all'approvazione del progetto esecutivo e dall'approvazione del progetto esecutivo all'aggiudicazione della gara.

I lavori esecutivi dell'intervento rappresentano, nel caso dei progetti coerenti, il 61% del tempo di realizzazione (451 giorni), mentre l'iter burocratico ne rappresenta il 39% (293 giorni) di cui il 16% (117 giorni) per l'approvazione del progetto esecutivo e il 23% (176 giorni) per l'aggiudicazione della gara. I comuni che si collocano al disopra della soglia regionale, per quanto riguarda l'iter burocratico, sono quelli di fascia D con il 43% dei tempi di realizzazione (332 giorni), mentre, al contrario, i comuni di fascia E sono quelli che impiegano minor tempo nell'espletamento dell'iter burocratico (30% dei tempi di realizzazione equivalenti a 193 giorni).

Tabella: Raffronto media dei giorni lavorativi e iter burocratico per FP distinti in progetti coerenti, L.R. 29 e bandi

FP	Media n. gg. Lavorativi/ Intervento	Produtt. media €/ gg.	Iter Burocratico				
			dall'Accred. Fin. all'approv. Prog. Esec.		dall'approv. Prog. Esec. all'aggiud. Gara		
	Avv. Concl.	Avv. Conclusi	Tot. gg.	Media gg.	n. interv. analizz.	Tot. gg.	Media gg.
Coerenti							
A	429	1.966	0	0	5	726	145
B	517	1.237	406	135	21	2.837	135
C	414	1.191	171	57	28	4.708	168
D	427	1.540	1.772	148	21	3.863	184
E	465	1.196	85	43	12	1.801	150
F	454	1.199	495	99	40	8.390	210
Totali Coerenti	451	1.297	2.929	117	127	22.325	176
Legge 29/98							
A	557	1.796	0	0	4	385	96
B	445	1.160	1.175	392	5	723	145
C	350	1.680	872	218	17	1.925	113
D	444	864	1.368	274	20	3.485	174
E	584	599	675	169	12	1.389	116
F	431	691	5.282	176	81	14.855	183
Totali Legge 29/98	443	834	9.372	204	139	22.762	164
Bandi							
A	713	5.892	0	0	7	978	140
B	499	3.291	4.201	323	22	4.399	200
C	477	2.459	4.873	375	20	3.825	191
D	624	1.187	3.548	177	38	5.255	138
E	256	1.975	819	102	28	3.389	121
F	410	1.080	5.353	153	153	28.945	189
Totali Bandi	452	1.791	18.794	210	268	46.791	175

Grafico 7: Ripartizione media dei giorni lavorativi e iter burocratico per FP dei progetti coerenti

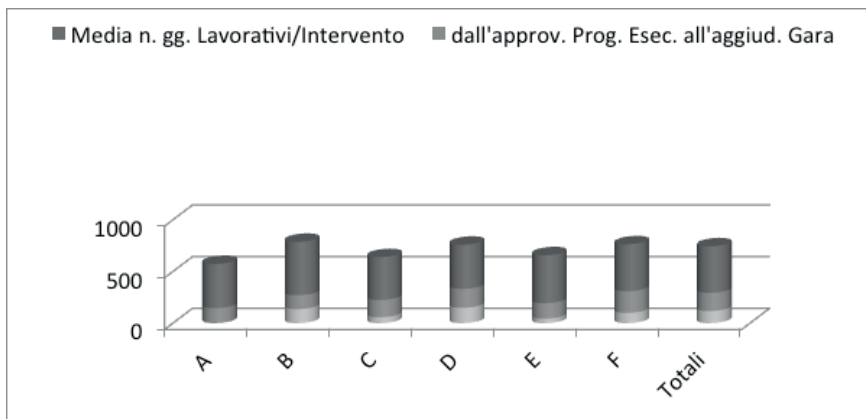


Grafico 8: Ripartizione media dei gg lavorativi e iter burocratico per FP dei progetti finanziati con L.R. 29

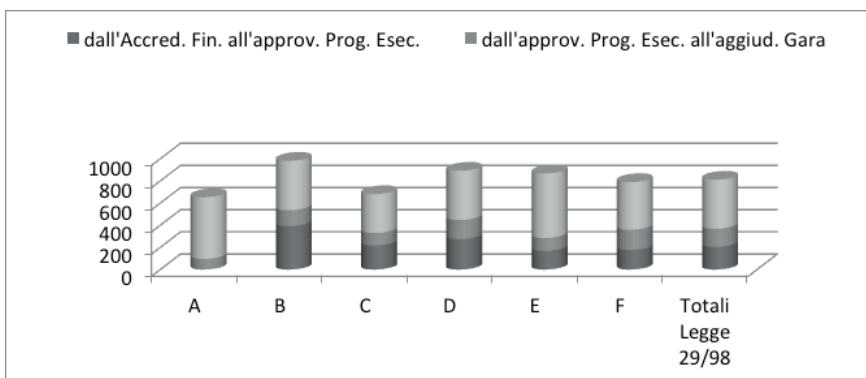
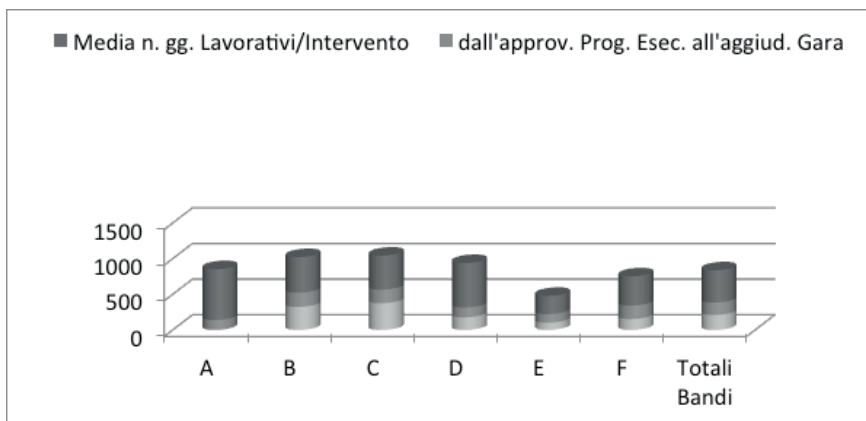


Grafico 9: Ripartizione media dei giorni lavorativi e iter burocratico per FP dei progetti relativi ai "bandi".



Si noti come nei comuni di fascia F il tempo medio per l'aggiudicazione raggiunga livelli alti (27,5 %), mentre il tempo medio per la progettazione è fra i valori più bassi (12%), denotando la facilità di progettazione e, nel contempo, la carenza di tecno-strutture per l'esecuzione.

I tempi di esecuzione dei progetti ex lege 29/98 e dei progetti selezionati con apposito bando sono assai simili, anche se aumentano rispetto ai progetti coerenti, ma ciò è normale che accada, dato che questi ultimi sono partiti prima con altri finanziamenti. Mentre nei progetti ex lege 29/98 la media dei giorni lavorativi in ambito regionale è di 443 giorni (55% dei tempi di realizzazione), dato non molto dissimile da quello dei progetti coerenti, i tempi per l'iter burocratico aumentano (45% dei tempi di realizzazione) soprattutto nella fase di progettazione (25% dei tempi di realizzazione). Si noti come l'iter di progettazione progressivamente decresca temporalmente passando dai comuni più grandi a quelli più piccoli (dal 40% dei comuni di fascia B si passa al 22% dei comuni di fascia F).

In maniera non dissimile si comportano gli interventi finanziati con i bandi P.O.R. 2000-2006, anche se, in questo caso, la diminuzione dei tempi di progettazione, tra una fascia di comuni e un'altra, non è così direttamente proporzionale come nel caso dei progetti coerenti.

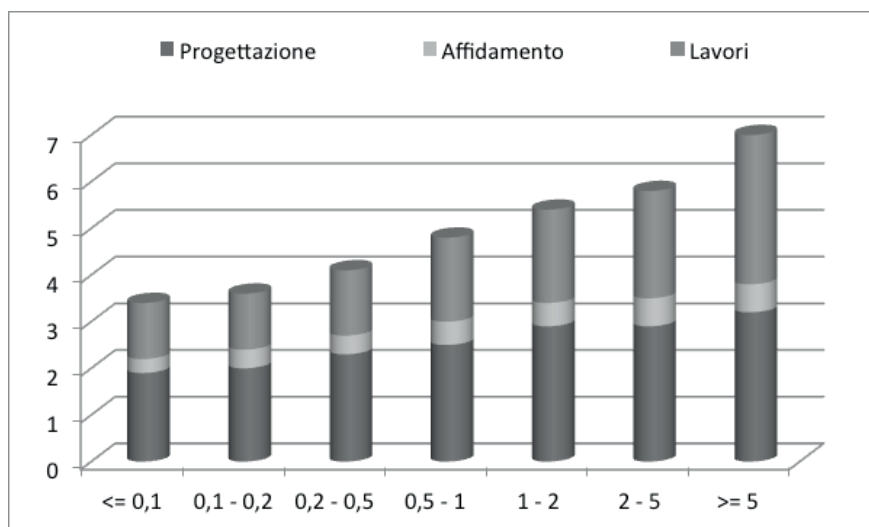
Finora abbiamo esaminato i tempi medi di realizzazione degli interventi senza porci il problema della loro congruità.

Per farlo occorre adottare un benchmark sulla durata media delle opere pubbliche. Nel febbraio del 2010 il Nucleo Tecnico di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici – UVER – Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica del Ministero dello Sviluppo Economico divulgò, tramite il suo sito, un documento dal titolo "I tempi di attuazione delle opere pubbliche". In quel documento, a cui rimandiamo per la metodologia di costruzione del benchmark, l'UVER individuava dei valori declinandoli secondo due caratteristiche: il settore e la dimensione economica.

Il settore che abbiamo scelto, il più affine alle tipologie di intervento che analizziamo, è quello edile, mentre la dimensione economica è costituita dagli intorni delle classi di costo (in mln. Euro) $\leq 0,1$; $0,1 - 0,2$; $0,2 - 0,5$; $0,5 - 1$; $1 - 2$; $2 - 5$; ≥ 5 . Le tabelle successive riportano: la prima, Tab. 8, i tempi attuativi per classe di costo e per fase (anni) rilevati a livello nazionale ed il relativo benchmark; la seconda (vedi Tab. 13) gli stessi valori rilevati a livello regionale.

Tabella: Tempi attuativi per classe di costo e per fase (in anni) rilevati a livello nazionale ed il relativo benchmark

Classe di costo(mln €)	Progettazione	Affidamento	Lavori	Totale	Benchmark
$\leq 0,1$	1,9	0,3	1,2	3,4	2,4
0,1 - 0,2	2,0	0,4	1,2	3,7	2,7
0,2 - 0,5	2,3	0,4	1,4	4,1	3,2
0,5 - 1	2,5	0,5	1,8	4,8	3,9
1 - 2	2,9	0,5	2,0	5,4	4,3
2 - 5	2,9	0,6	2,3	5,9	5,0
≥ 5	3,2	0,6	3,2	7,0	6,2

Grafico 10: Ripartizione Tempi attuativi per classe di costo e per fase (in anni) rilevati a livello nazionale

Nell'analisi abbiamo preso in considerazione solo gli interventi finanziati con bando specifico per la misura 5.1 in quanto i dati relativi ai progetti coerenti, e tra questi anche quelli finanziati con la legge 29/98, avrebbero falsato il confronto perché la fase di progettazione, ed in molti casi anche quella di affidamento, è avvenuta con altre forme di finanziamento e quindi non compaiono o compaiono con tempi limitati o parziali, mentre per quanto riguarda i piani strategici, non si tratta di opere, ma di atti di pianificazione ed i progetti finanziati con i fondi FAS sono talmente pochi da non costituire un campione.

Per quanto riguarda gli interventi con importi inferiori a 100.000 €, si registra una performance (1,6 anni) molto inferiore al benchmark (2,4 anni) dovuta alla contrazione sia dei tempi di progettazione, ma soprattutto dei tempi di realizzazione (0,7 anni contro 1,2 anni del livello medio nazionale).

Negli interventi con importi compresi tra 100.000 e 200.000 € si registra al contrario una tempistica (2,8 anni) superiore, anche se di poco, al benchmark nazionale (2,7 anni), dovuta esclusivamente alla maggiore durata dei lavori.

Nell'intorno compreso tra 200.000 e 500.000 € la durata media dell'intervento (2,5 anni) è inferiore di circa 8 mesi al benchmark nazionale (3,2 anni) registrando una performance eccezionalmente bassa nei tempi di progettazione (7 mesi contro i 2,3 anni della media nazionale) con valori eguali nell'iter di affidamento e leggermente superiori nell'iter dei lavori.

I tempi medi di attuazione degli interventi compresi tra 500.000 € e 1.000.000 di € (3,5 anni) sono anch'essi inferiori al benchmark nazionale (3,9 anni) grazie ad una notevole differenza nei tempi medi di progettazione (0,8 anni contro una media nazionale di 2,5 anni).

Altrettanto avviene per gli interventi compresi tra 1.000.000 di € e 2.000.000 di € e ancora per gli interventi compresi tra 2.000.000 di € e 5.000.000 di € in cui la differenza tra la durata media sarda e il benchmark nazionale nel primo caso è molto accentuata (3,1 anni media sarda, 4,3 anni il benchmark nazionale) e nel secondo caso è leggermente

inferiore di mezzo anno.

Diversamente la durata media degli interventi superiori ai 5.000.000 di € (6,4 anni) è in Sardegna di poco superiore rispetto al benchmark nazionale (6,2 anni) per colpa di una eccessiva durata dei lavori (4,3 anni).

In sintesi, la durata media dei tempi di progettazione è per tutti gli intorno inferiore alla media nazionale, mentre la durata media dei tempi di affidamento è in linea con quella nazionale come pure la durata media dei tempi di esecuzione dei lavori è in media o leggermente superiore o inferiore a quella nazionale, salvo che per le opere di importo superiore ai 5.000.000 di €, laddove si riscontrano tempi superiori in Sardegna rispetto al benchmark nazionale.

Tabella: Tempi attuativi per classe di costo e per fase (in anni) rilevati a livello regionale dei progetti finanziati con "bandi".

Classe di costo(mln €)	Progettazione	Affidamento	Lavori	Totale
<= 0,1	0,5	0,4	0,7	1,6
0,1 - 0,2	1,0	0,3	1,5	2,8
0,2 - 0,5	0,6	0,4	1,5	2,5
0,5 - 1	0,8	0,4	2,3	3,5
1 - 2	1,0	0,5	1,6	3,1
2 - 5	2,1	0,4	2,0	4,5
>= 5	1,8	0,3	4,3	6,4
Totali Bandi	0,8	0,4	1,8	3,0

Grafico 11: Ripartizione Tempi attuativi per classe di costo e per fase (in anni) rilevati a livello regionale

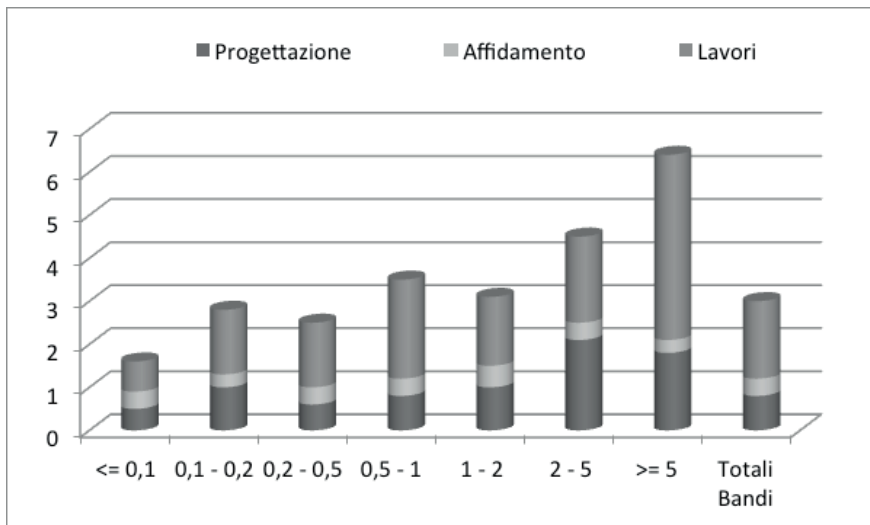
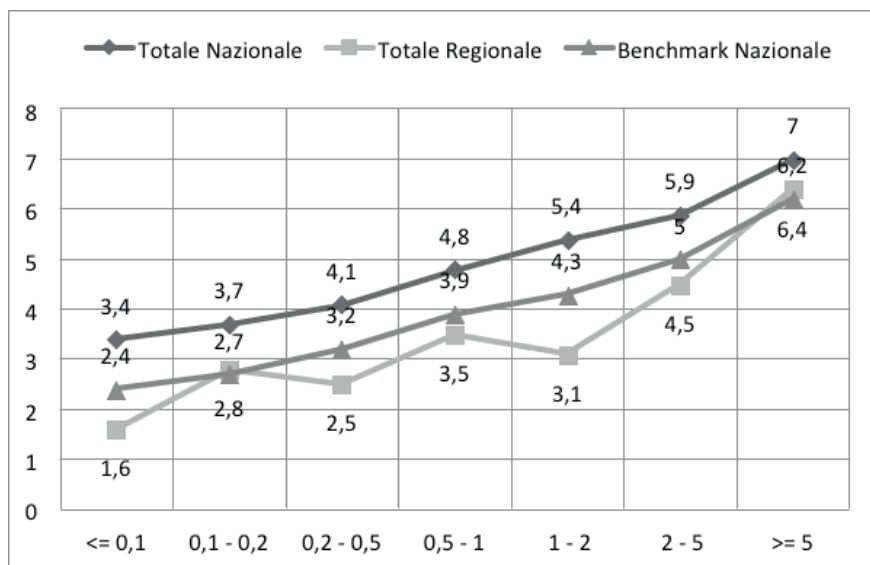


Grafico 12: Raffronto Tempi attuativi totali (in anni) per classe di costo rilevati a livello regionale, nazionale ed il relativo benchmark



5.2.2 Effetti occupativi e imprenditoriali di Vincenzo Cossu

Per quanto riguarda l'affidamento dei lavori, i beneficiari finali dei finanziamenti hanno utilizzato tutta la gamma delle tipologie di affidamento dei lavori pubblici per cui siamo stati costretti a raggrupparle in due grandi famiglie: affidamento diretto e pubblico incanto. Inoltre dobbiamo premettere che non per tutti gli interventi è stato possibile verificare la tipologia di affidamento dei lavori e più esattamente sono 68 gli interventi di cui non conosciamo le modalità di gara.

Nelle tabelle che seguono l'affidamento dei lavori "diretto" (procedura senza bando di gara) comprende le seguenti tipologie: procedura negoziata, trattativa privata, trattativa diretta, cottimo fiduciario, affidamento diretto, affidamento in economia; l'affidamento dei lavori con "pubblico incanto" (procedura con bando di gara) comprende le seguenti tipologie: pubblico incanto, procedura ristretta, procedura aperta, licitazione privata, appalto integrato.

Tabella: Ripartizione progetti avviati per FP, tipologie di affidamento dei lavori e Sede giuridica ditta appaltatrice

FP	Totali N. progetti per FP				
	Totali Avviati	Affidamento dei lavori		Sede giuridica ditta appaltatrice	
		Affidamento diretto	Pubblico Incanto	Sardegna	Altro
A	23	3	20	12	11
B	62	3	59	44	16
C	78	3	75	58	17
D	101	8	93	78	20
E	62	3	59	52	7
F	335	13	322	303	27
Totali	661	33	628	547	98
FP	Totali importi progetti finanziati (min di €)				
	Totali Avviati	Affidamento dei lavori		Sede giuridica ditta appaltatrice	
		Affidamento diretto	Pubblico Incanto	Sardegna	Altro
A	55,4	3	52,4	19,2	36,2
B	89,1	1,2	87,9	38,6	48,8
C	61,2	0,6	60,6	45,3	13,7
D	81,8	1,9	79,9	60,6	19,6
E	30,3	1,2	29,1	24,8	3,5
F	149,9	2,1	147,8	133,9	13,8
Totali	467,7	10	457,7	322,4	135,6

Una prima osservazione nel merito riguarda proprio la grande differenza tra le due famiglie; percentualmente l'affidamento diretto rappresenta in totale solo il 5% degli interventi avviati. Sorprende che i comuni di fascia F siano tra i comuni più virtuosi (4,8%) insieme ai comuni di fascia B (4,8%) e C (3,8%), mentre gli affidamenti diretti sono percentualmente più alti nei comuni di fascia A (13%) e D (7,9%). In ogni caso il fenomeno è piuttosto limitato anche se si guarda agli importi degli interventi affidati direttamente (2,18%) e all'importo medio per intervento (300.000 €) ben al disotto della soglia fissata dall'art. 122 comma 7 bis del Codice degli appalti (500.000 €). Tale soglia non viene superata dagli importi medi di tutti gli interventi, ad eccezione di quelli ricadenti nei comuni di fascia A che raggiungono la media di 1 milione di € per progetto, cifra che certamente non autorizzerebbe nessuno ad un affidamento diretto di lavori pubblici.

Una seconda serie di considerazioni riguarda le ditte appaltatrici. Purtroppo conosciamo solo la provenienza geografica di tali ditte e nulla possiamo dire in merito ai dati economici di tali aziende (fatturato, occupazione ecc.). Limitandoci al solo dato geografico, peraltro incompleto, essendoci stato fornito per 645 affidamenti su 729, è evidente la preponderanza delle ditte sarde (84,8% in totale) che però sono solo il 52,2%

nei comuni di fascia A, aumentano repentinamente nei comuni di fascia B (73,3%) e progressivamente aumentano nelle fasce degli altri comuni fino a divenire il 91,8% nei comuni di fascia F.

La divergenza tra le fasce dei comuni aumenta se si osservano gli importi laddove se nella fascia A dei comuni solo il 34,5 % degli importi finanziati è gestito nella fase esecutiva da imprese sarde, e nella fascia B dove esso sale al 44,16%, repentinamente gli importi gestiti nella fase esecutiva da imprese sarde supera il 70% nei comuni di fascia C fino a divenire il 90,6% nei comuni di fascia F.

Questi dati, più di ogni altra cosa, sono influenzati dalla struttura delle imprese edili sarde, le quali si aggiudicano la maggior parte degli appalti sotto soglia, più adatti alla loro dimensione di piccole imprese, non in virtù di una maggiore capacità di offerta economica, lo vedremo più avanti nel paragrafo dedicato ai ribassi d'asta, ma grazie all'insularità che riduce oggettivamente la concorrenza relegandola negli interventi sopra soglia. A riprova di ciò stanno gli importi medi di aggiudicazione delle imprese non sarde (1,4 mln. di €) contro gli importi medi di aggiudicazione delle imprese sarde (0,7 mln. di €).

Grafico 13: N. progetti per tipologie di affidamento dei lavori e FP

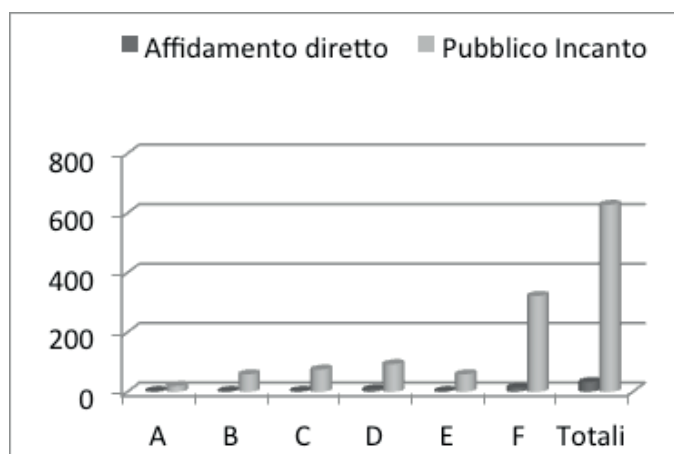


Grafico 14: N. progetti per Sede giuridica ditta appaltatrice e FP

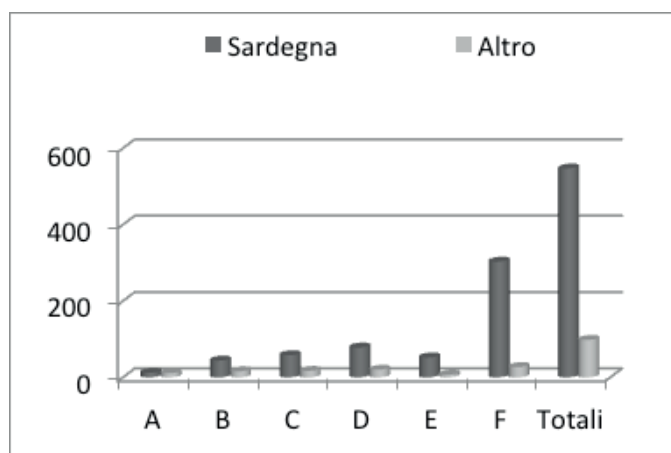
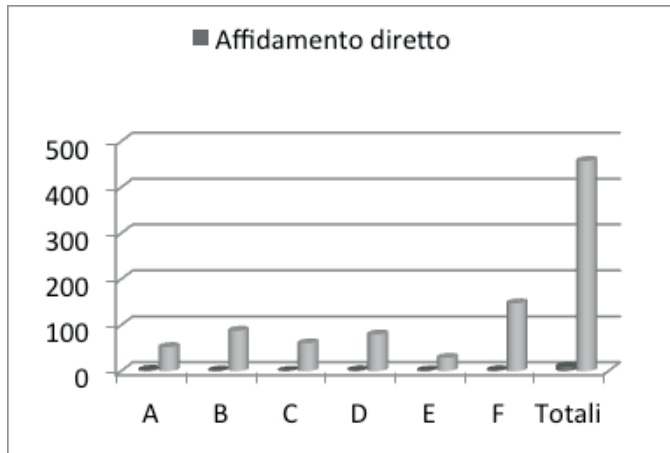
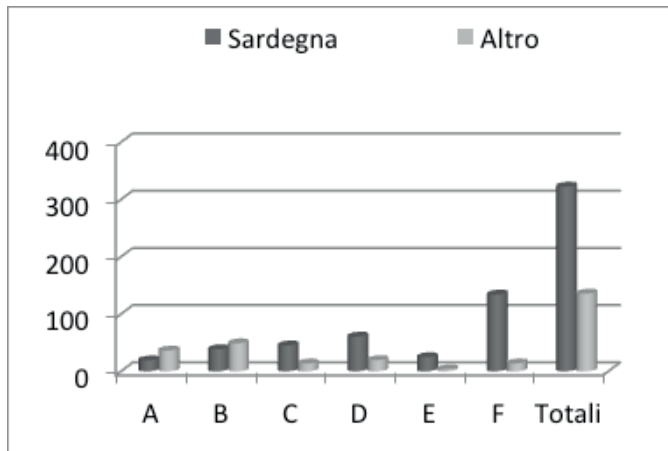


Grafico 15: Importo progetti per tipologie di affidamento dei lavori e FP**Grafico 16: Importo progetti per Sede giuridica ditta appaltatrice e FP**

I ribassi d'asta ottenuti attraverso l'aggiudicazione dei lavori sono un altro indicatore di efficienza peraltro confrontabile a livello nazionale con i dati raccolti dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.

L'importo contrattuale dei lavori, negli interventi avviati e conclusi, a livello regionale è pari al 65,11% dell'importo dei lavori a base d'asta, con un ribasso d'asta medio del 12,49%. Le fasce di comuni dove si realizzano i maggiori ribassi d'asta sono i comuni di fascia A (14,49%) ed i comuni di fascia C (13,67%) e ciò è in linea con quanto rilevato dall'Osservatorio nazionale che ad importi medi maggiori (1,5 mln di € nei comuni di fascia A), corrispondono anche ribassi d'asta maggiori. Per contro i comuni piccoli spuntano minori ribassi d'asta, sia per gli importi medi tutti al disotto dei 500.000 €, sia per le imprese che partecipano alle gare, di solito piccole imprese locali che hanno scarsa capacità economica e poca flessibilità nella gestione dei cantieri.

Negli interventi avviati e non conclusi l'importo contrattuale dei lavori è pari al 62,24% dell'importo dei lavori a base d'asta ed il ribasso medio d'asta è del 18,28%. Il minore ribasso d'asta si realizza nei comuni di fascia A (9,43%), ma in realtà solo su due progetti

localizzati a Cagliari di cui uno aggiudicato con appalto integrato (in cui i ribassi d'asta sono notoriamente minori) e l'altro di importo relativamente modesto, mentre il maggiore ribasso d'asta medio viene conseguito nei comuni di fascia C (23,21%).

Tabella 17: Ripartizione progetti finanziati, conclusi e non conclusi, suddivisi per FP e relativi ribassi d'asta

FP	Progetti Avv. Conclusi									
	N.	Totale (d)	Lavori a base d'asta (g)		Somme a disposiz. Amm. ne (h) = (d-g)		Importo Contratt. Lavori (i)		Economie lavori ribasso d'asta (l) = (g-i)	
			valore	% g/d	Valore	% h/d	valore	% i/d	valore	% l/g
A	23	50,9	41,4	81,34%	9,5	18,66%	35,4	69,55%	6,0	14,49%
B	63	59,9	45,5	75,96%	14,4	24,04%	40,5	67,61%	5,0	10,99%
C	75	48,9	39,5	80,78%	9,4	19,22%	34,1	69,73%	5,4	13,67%
D	90	52,7	37,3	70,78%	15,4	29,22%	32,9	62,43%	4,4	11,80%
E	52	24,7	18,3	74,09%	6,4	25,91%	16,4	66,40%	1,9	10,38%
F	299	122,3	85,4	69,83%	36,9	30,17%	74,7	61,08%	10,7	12,53%
Totali	602	359,4	267,4	74,40%	92,0	25,60%	234,0	65,11%	33,4	12,49%
FP	Progetti Avv. non Conclusi									
	N.	Totale (d)	Lavori a base d'asta (g)		Somme a disposiz. Amm. ne (h) = (d-g)		Importo Contratt. Lavori (i)		Economie lavori ribasso d'asta (l) = (g-i)	
			valore	% g/d	Valore	% h/d	valore	% i/d	valore	% l/g
A	2	5,8	5,3	91,38%	0,5	8,62%	4,8	82,76%	0,5	9,43%
B	6	30,8	24,9	80,84%	5,9	19,16%	21,1	68,51%	3,8	15,26%
C	8	13,5	11,2	82,96%	2,3	17,04%	8,6	63,70%	2,6	23,21%
D	26	37,7	27,1	71,88%	10,6	28,12%	21,2	56,23%	5,9	21,77%
E	13	7,4	5,7	77,03%	1,7	22,97%	5	67,57%	0,7	12,28%
F	72	42	30,3	72,14%	11,7	27,86%	24,7	58,81%	5,6	18,48%
Totali	127	137,2	104,5	76,17%	32,7	23,83%	85,4	62,24%	19,1	18,28%

Grafico 18: Ripartizione Importi Lavori a base d'asta degli interventi conclusi per FP

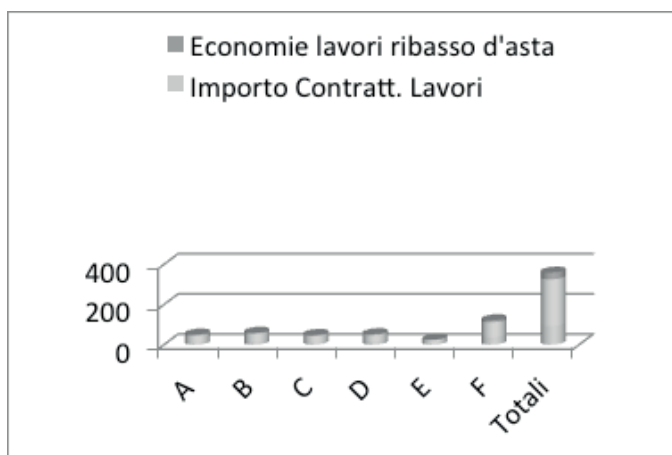


Grafico 19: Ripartizione Importi Lavori a base d'asta degli interventi non conclusi per FP

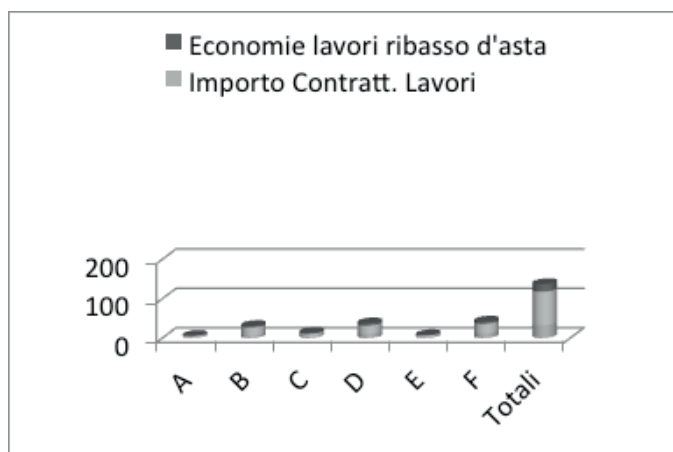


Tabella: Ribassi di aggiudicazione nazionali (Relazione annuale 2010 dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) per classi d'importo

Classe d'importo (base d'asta)	Ribasso di aggiudicazione %
<= 150.000 €	16,7
> 150.000 € <= 500.000 €	20,4
> 500.000 € <= 1.000.000 €	22,1
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	26,7
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	28,6
> 15.000.000 €	25,1
Totali	21,6

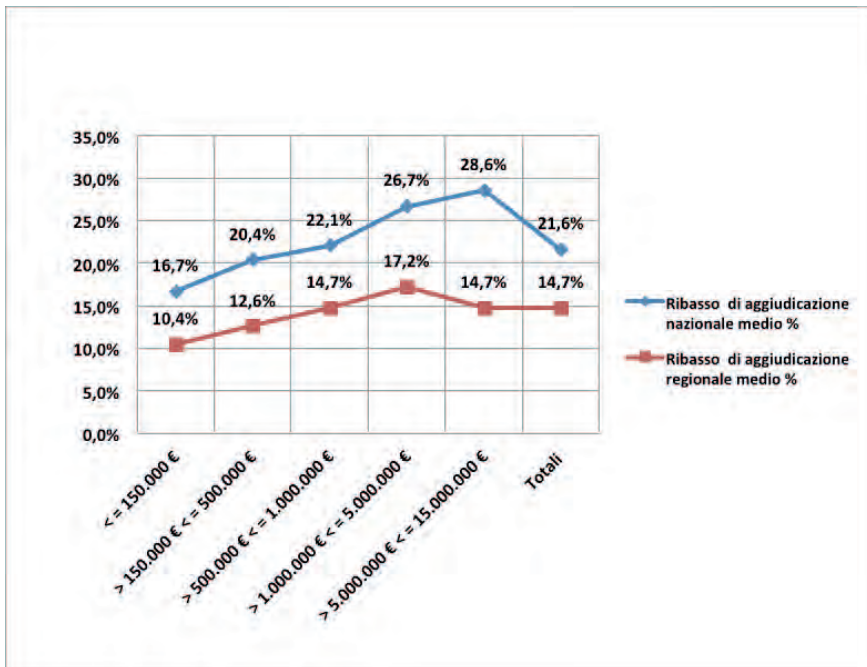
Tabella: Ribassi di aggiudicazione regionali degli interventi finanziati con la misura 5.1 del POR Sardegna 2000-2006 per classi d'importo

Classe d'importo (base d'asta)	Totale N. progetti	Totali			
		Importo a base d'asta	Importo Contratto	Economie	Ribasso medio %
<= 150.000 €	81	8.863.392	7.937.516	925.875	10,4%
> 150.000 € <= 500.000 €	313	91.144.238	79.685.115	11.459.123	12,6%
> 500.000 € <= 1.000.000 €	144	98.652.073	84.136.422	14.515.651	14,7%
> 1.000.000 € <= 5.000.000 €	45	88.919.158	73.621.715	15.297.442	17,2%
> 5.000.000 € <= 15.000.000 €	10	69.129.760	58.963.740	10.166.020	14,7%
Totali	593	356.708.621	304.344.509	52.364.112	14,7%

Con le tabelle sopra riportate è possibile confrontare i diversi andamenti dei ribassi d'asta negli appalti per lavori in campo nazionale e in attuazione delle politiche urbane della misura 5.1 del POR Sardegna 2000-2006. Occorre premettere che, sebbene il ribasso d'asta sia un indicatore fortemente congiunturale, pure esso non ha un range di variazione significativo nel decennio 2000-2010 (ad esempio il dato regionale varia da un minimo del 14,8% nel 2001 ad un massimo del 16,7% nel 2008), pertanto abbiamo preso l'ultimo dato annuale disponibile (2010) e l'abbiamo confrontato con quello che ci deriva dalla nostra rilevazione.

Se osserviamo la media regionale notiamo che il ribasso di aggiudicazione delle politiche urbane in Sardegna è significativamente molto più basso di quello medio nazionale (14,7% regionale contro il 21,6% nazionale) né si discosta molto dal dato medio regionale, sempre rilevato dall'Osservatorio, che per il 2010 era del 16,3%. In tutte le classi di importo il ribasso medio è molto più basso in Sardegna che nel resto d'Italia e, e si va da uno scostamento di 6,3 punti percentuali nella classe di importo <= 150.000 € ad uno scostamento di 13,9 punti percentuali nella classe di importo >5.000.000 € <= 15.000.000 €. La maggiore rigidità del prezzo di offerta nelle gare per lavori pubblici in Sardegna ha due spiegazioni fondamentali. La prima spiegazione è data dal numero relativamente basso di partecipanti alle singole gare, legato anche alla media degli importi a base d'asta (< 500.000 €) e alla conseguente scarsa partecipazione, per mancanza di interesse, di imprese extra isolate. La seconda spiegazione è data dalla struttura delle imprese sarde, piccole imprese con pochi addetti, non capaci di gestire al meglio una pluralità di commesse e quindi di ripartire i costi in modo da abbassarli per rimanere competitive.

Grafico 20: Raffronto ribassi d'asta negli appalti per lavori in campo nazionale e in campo regionale (per la misura 5.1 del POR Sardegna 2000-2006) per classi d'importo.



5.2.3 Una prima valutazione di impatto "l'effetto fase di cantiere" di Vincenzo Cossu

Nel caso di opere pubbliche, costituite in gran parte da infrastrutture primarie, non è semplice valutare il loro impatto diretto sul tessuto economico e sociale delle comunità locali e quindi valutare l'efficacia dell'investimento.

L'investimento in infrastrutture urbane genera effetti indotti nell'immediato, in fase di cantiere, e dopo lungo tempo, a sostegno degli insediamenti produttivi o del capitale sociale.

Disponendo soltanto dei dati sull'investimento, possiamo valutare solo gli effetti indotti nella fase di cantiere sulle variabili macroeconomiche quali il valore aggiunto, l'occupazione, il monte salari lordo, i profitti e le rendite.

Utilizzeremo allo scopo una classica matrice input-output

L'utilizzo della suddetta matrice ci permetterà anche di fare una stima sugli effetti dell'investimento oltre che nel settore delle costruzioni, anche negli altri settori economici.

Tabella: Occupazione in fase di cantiere

FP	Progetti Avv. Concl.	Progetti Avv. non Concl.	Totali N. progetti per FP	Importi contratt. Avv. Concl. (Mln. €)	Pagamenti. Avv. non Concl. (Mln. €)	Totali Importi contratt. (mln euro)	Totali n. gg. Lavorativi	Addetti in totale	Addetti per intervento
A	23	2	25	35,4	2,8	38,2	3001	433	17
B	63	6	69	40,5	2,2	42,7	16457	484	7
C	75	8	83	34,1	2	36,1	12649	409	5
D	90	26	116	32,9	7,5	40,4	13248	458	4
E	52	13	65	16,4	2,8	19,2	7442	218	3
F	299	72	371	74,7	13,8	88,5	26242	1004	3
Totali	602	127	729	234	31,1	265,1	79039	3006	4

Le prime sei colonne della tabella 30 riportano i dati desunti dal rilevamento diretto presso i comuni; abbiamo considerato oltre ai progetti avviati e conclusi, anche i progetti avviati e non conclusi, a cui, per la parte finanziaria, non abbiamo assegnato l'importo contrattuale, ma i pagamenti fino al 30 giugno 2009.

Gli importi contrattuali ed i pagamenti al 30.06.2009 costituiscono l'investimento complessivo.

Considerando una media di 88.200 € per addetto di investimento (dato desunto dalla pubblicazione ISTAT "Conti economici nazionali per il settore industriale" tav. 1.9 "Principali valori medi delle unità funzionali industriali per sezione, sottosezione, divisione, gruppo e classe di attività economica- Anno 2003", anno di medio termine del POR 2000-2006) e rapportandolo al totale giorni lavorati, si ottiene il valore di 3006 addetti per il totale degli interventi avviati con le politiche per le aree urbane del POR 2000-2006.

Di tale valore complessivo dell'occupazione indotta, un terzo (1004 addetti) si stima siano stati impiegati negli interventi localizzati nei centri minori (comuni di fascia F) a riprova della maggiore incidenza delle politiche urbane in questi centri, mentre si registrano valori di poco superiori ai 400 addetti per tutte le altre fasce di comuni ad eccezione della fascia E che registra un minimo di 218 addetti.

A conferma della maggiore incidenza delle politiche urbane nei comuni minori di fascia F, se rapportiamo in termini percentuali gli occupati di cantiere con la popolazione residente otterremo valori simili, variabili tra lo 0,14% e lo 0,16% nelle altre fasce di comuni, mentre il valore diviene dello 0,44% nei comuni di fascia F.

Confrontando la stima regionale degli occupati di cantiere, divisa per gli otto anni di programmazione delle politiche urbane del POR Sardegna 2000-2006, con i dati ISTAT

sull'occupazione nel settore delle costruzioni in Sardegna, sempre per l'anno 2003, notiamo che l'incidenza percentuale degli addetti nel settore delle costruzioni, connesso con gli investimenti nelle politiche urbane del POR Sardegna 2000-2006, è dello 0,73%, decisamente un apporto modesto al totale degli occupati nel settore.

Nella matrice input - output introducendo il valore dell'investimento così come riportato nella tabella 30, si ottengono i valori delle altre variabili macroeconomiche come illustrato nella tabella 31.

Tabella: Variabili macroeconomiche

FP	Investimento (mln €)	Valore Aggiunto (mln. €)	Salari lordi (Mln €)	Profitti e rendite (Mln €)
A	38,2	15,64	13,61	2,03
B	42,7	17,48	15,21	2,27
C	36,1	14,78	12,86	1,92
D	40,4	16,54	14,40	2,14
E	19,2	7,86	6,84	1,02
F	88,5	36,23	31,52	4,71
Totali	265,1	108,53	94,44	14,09

Il valore aggiunto complessivo, a livello regionale, risulta di 108,53 Milioni di € di cui 94,44 Milioni di € in salari e 14,09 Milioni di € in profitti e rendite. In analogia con il dato sull'occupazione, anche per il valore aggiunto, e, quindi per i salari, i profitti e le rendite, i comuni minori rappresentano poco più di un terzo del totale regionale (31,52 mln di €) mentre con minime variazioni i dati si distribuiscono sulle altre fasce di comuni ad eccezione dei comuni di fascia E che registrano il valore minore (6,84 Mln di €).

Anche in questo caso rapportiamo il valore aggiunto con la popolazione residente nei comuni per fasce ed otteniamo un risultato allineato ai valori precedenti, confermando che nei comuni di fascia F il valore aggiunto per abitante è tre volte superiore (157,81 € ab.) a quello dei comuni di fascia A, B e C (in media 53 € ab.) e una volta e mezzo superiore a quello dei comuni di fascia D ed E (in media 90 € ab.).

La matrice input-output ci permette inoltre di stimare il complessivo apporto dell'investimento in politiche urbane del POR Sardegna 2000-2006 su tutti gli altri settori di attività economica.

L'impatto complessivo su tutti i settori per quanto riguarda il Valore Aggiunto è stimabile in 171,010 Mln di €, che al netto del settore delle costruzioni, risulta di 62,46 mln di €, mentre per l'occupazione l'impatto complessivo è di 4442 unità che al netto del settore

costruzioni risultano di 1436 unità.

5.2.4 Effetti nei comuni doppiamente svantaggiati *di Sonia Pistis*

Alla luce dei cambiamenti, in precedenza descritti, che hanno inciso sulla programmazione e sull'attuazione degli interventi, non si può non pensare che le azioni che si riferiscono alle infrastrutture secondarie siano frutto di scelte che sono espressione delle tendenze strategiche individuate localmente e che, prescindendo dall'orientamento politico e gestionale, mirano a incrementare il valore del territorio amministrato, che diviene quindi un sistema competitivo dinamico, in un "mercato" che lo vede concorrente con gli altri territori.

Si può osservare che l'approccio che si consolida nella nuova programmazione ha sempre più i caratteri del marketing territoriale. Nella presente valutazione si tenta, quindi di vedere come questo approccio possa essere stato applicato. Sulla base di questo presupposto si è tracciata una linea di ragionamento per esplorare l'associazione fra la tipologia delle nuove dotazioni infrastrutturali finanziate e le prospettive possibili di realizzare un marketing territoriale interno o esterno.

Con il primo, si ricorda, si mira a soddisfare i bisogni pubblici interni ossia a creare le condizioni che favoriscono la crescita della struttura produttiva locale e la competitività sul mercato delle imprese ubicate sul territorio. Il marketing esterno ha invece l'obiettivo di attrarre soggetti esterni come gli operatori economici, i turistici e, pertanto, accresce le opportunità che rendono attrattivo il territorio. Vediamo quindi se, suddividendo gli interventi in base alla loro attinenza prevalente al marketing interno o a quello esterno e considerando la posizione geografica dei comuni che hanno ottenuto i finanziamenti esaminati, sia possibile rintracciare il filo strategico che ha "intessuto" le scelte.

L'aspetto relativo al marketing interno è illustrato nel presente paragrafo. Nel successivo si riportano gli esiti relativi ad una possibile preferenza di valorizzare l'attrattività esterna.

Per valutare se, al momento di indirizzare le scelte di medio lungo periodo, i comuni che hanno realizzato infrastrutture secondarie siano stati spinti dalla necessità di soddisfare i bisogni pubblici locali, si sono considerati i dati censuari relativi alla popolazione del 1991 e del 2001 e la loro ubicazione in zone definite svantaggiate nel PRS⁸⁹.

89 ZONE SVANTAGGIATE DEFINIZIONE

L'archivio è composto dall'elenco delle zone agricole svantaggiate ai sensi della direttiva CEE 268/75 (successivamente elencate nella direttiva CEE 273/75) ovvero delle zone agricole caratterizzate da disparità strutturali e naturali.

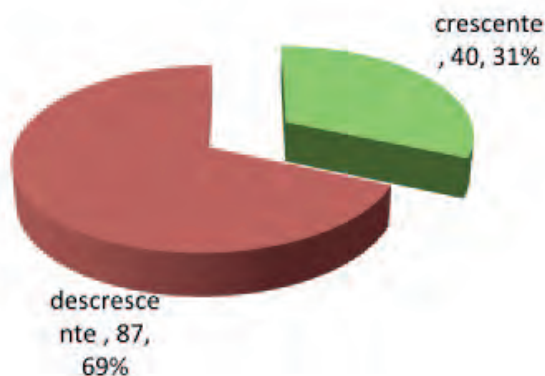
Le zone agricole svantaggiate comprendono (268/75 - art. 3) zone di montagna nelle quali l'attività agricola è necessaria per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale, soprattutto per proteggere dall'erosione o per rispondere ad esigenze turistiche, ed altre zone in cui non sono assicurati il mantenimento di un livello minimo di popolazione o la conservazione dell'ambiente naturale. La direttiva individua tre tipologie di zone svantaggiate:

art. 3 - comma 3: zone di montagna composte da comuni o parti di comuni caratterizzati da una notevole limitazione delle possibilità di utilizzazione delle terre e un notevole aumento dei costi dei lavori vuoi per condizioni climatiche difficili, vuoi per condizioni ambientali (forti pendii) che rendono impossibile l'utilizzo di mezzi meccanici.

art. 3 - comma 4: zone minacciate di spopolamento e nelle quali è necessario conservare l'ambiente

Si presume, infatti, che gli amministratori locali prima di definire le loro strategie di sviluppo territoriale, abbiano preso consapevolezza delle variazioni demografiche registrate con l'ultimo censimento del 2001, ossia l'ultima rilevazione demografica che ha preceduto la definizione della programmazione 2000-2006.

Dall'esame dei comuni beneficiari, risulta che il 69% dei comuni aveva registrato nel 2001 una decrescita dei suoi abitanti. Tale fenomeno era molto evidente nei comuni di fascia E e F con percentuali pari rispettivamente al 70,59% e al 76%, mentre nei comuni di fascia B, C, D si registravano, prevalentemente, fenomeni di crescita demografica che corrispondevano a percentuali rispettivamente pari al 75%, al 58,33% e al 61,54%.



naturale, caratterizzate da scarsa produttività dall'ambiente naturale, ottenimento di risultati notevolmente inferiori alla media, scarsa densità, o tendenza alla regressione demografica, di una popolazione dipendente in modo preponderante dall'attività agricola e la cui contrazione accelerata comprometterebbe la vitalità e il popolamento della zona medesima.

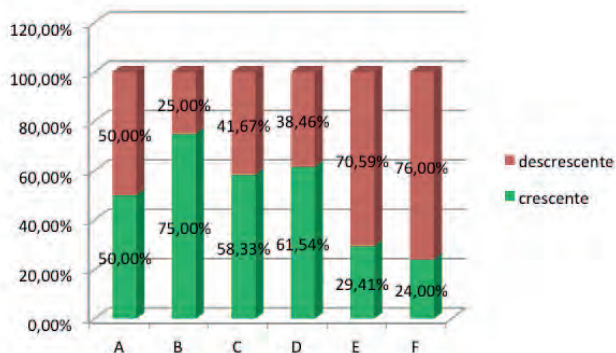
art. 3 - comma 5: zone nelle quali ricorrono svantaggi specifici e nelle quali il mantenimento dell'attività agricola è necessario per assicurare la conservazione dell'ambiente naturale e la vocazione turistica o per motivi di protezione costiera. La superficie complessiva di tali zone non può superare, in uno Stato membro, il 2,5 % della superficie di tale Stato.

La direttiva CEE 268/75 autorizza gli stati membri ad istituire un regime particolare di aiuti al fine di preservare l'attività agricola necessaria per il mantenimento di un livello minimo di popolazione o per la conservazione dell'ambiente naturale in talune zone svantaggiate.

Il regime particolare di aiuti è destinato ad incentivare le attività agricole e a migliorare il reddito degli agricoltori di tali zone.

L'elenco delle zone svantaggiate della regione toscana costituisce l'allegato A alla legge regionale 71/97.

Il Consiglio Regionale, con delibera n. 42 del 4 febbraio 1986, ha dato mandato ai comuni interessati di provvedere all'individuazione delle particelle catastali ricadenti all'interno delle aree svantaggiate delimitate nella stessa delibera. Successivamente, con delibere della giunta regionale di cui nella lista che segue, sono state individuate le nuove aree



ANDAMENTO DEMOGRAFICO DEI COMUNI BENEFICIARI DI CONTRIBUTI PER LA REALIZZAZIONE DI INFRASTRUTTURE (PRIMA DEGLI INTERVENTI – CENSIMENTO2001)

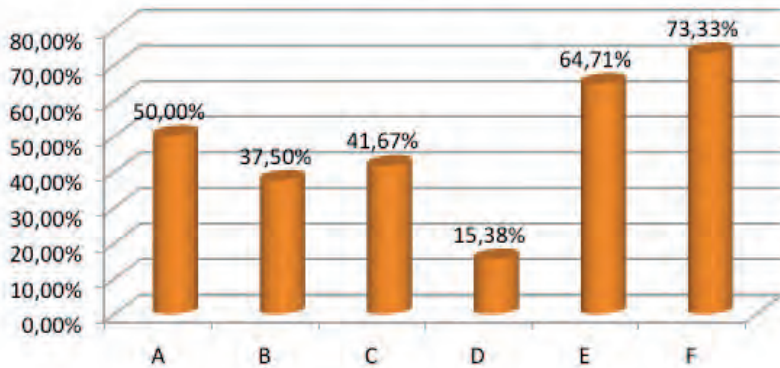
Si ipotizza quindi che gli amministratori dei comuni con decrescita demografica abbiano optato per una tipologia di investimenti che rendesse più attrattivo il territorio, ossia per la tipologia di infrastrutture di tipo c⁹⁰, giacché si tratta di: centri di accoglienza, di aggregazione sociale e di socializzazione per la prima infanzia; strutture destinate ad ospitare le delegazioni comunali e i centri civici; ambulatori; mercati di quartiere; chiese; centri diurni semiresidenziali; “progetti pilota”; servizi di supporto per le attività produttive e sedi per l’istruzione dell’obbligo e superiore. Ossia strutture soprattutto destinate ai servizi per la popolazione residente e di minore attrattività per i turisti e per abitanti dei comuni vicini, che possono essere maggiormente catalizzati da luoghi di interesse culturale o destinati al tempo libero, nel caso in cui si promuovano azioni di marketing territoriale rivolto a cittadini non residenti.

Si presume inoltre che tale indirizzo strategico dovrebbe essere maggiormente consolidato laddove si riscontra una coincidenza fra comuni in decrescita demografica e ubicazione in zona svantaggiata. Quest’ultimo aspetto è stato rilevato sulla base del piano di sviluppo rurale 2000-2006 che conteneva l’elenco delle zone montane e svantaggiate.

Si è constatato che rispetto ai 127 comuni in esame, ben 106, ossia il 95%, era sito anche in una zona svantaggiata. Tra questi comuni si è scelto quindi di esaminare quelli (74) che avevano due variabili negative: la decrescita demografica e lo svantaggio di zona, che corrispondono al 60% dei comuni beneficiari, per verificare quale tipologia di infrastrutture secondarie siano state considerate strategiche per lo sviluppo territoriale dagli amministratori locali.

90 Come illustrato nelle parti precedenti le infrastrutture secondarie sono state divise nei seguenti 3 gruppi: a) Strutture per la cultura e il tempo libero; b) Interventi di riqualificazione urbana; c) Infrastrutture per attività socio assistenziali.

Comuni con svantaggio di zona e calo demografico



Dallo studio risulta che tra i comuni appartenenti alle fasce a, e, f oltre il 50% avevano un doppio svantaggio di zone e di decrescita demografica.

Sono state pertanto rilevate le tipologie di infrastrutture secondarie finanziate attraverso le risorse attribuite alla misura 5.1 in queste aree.

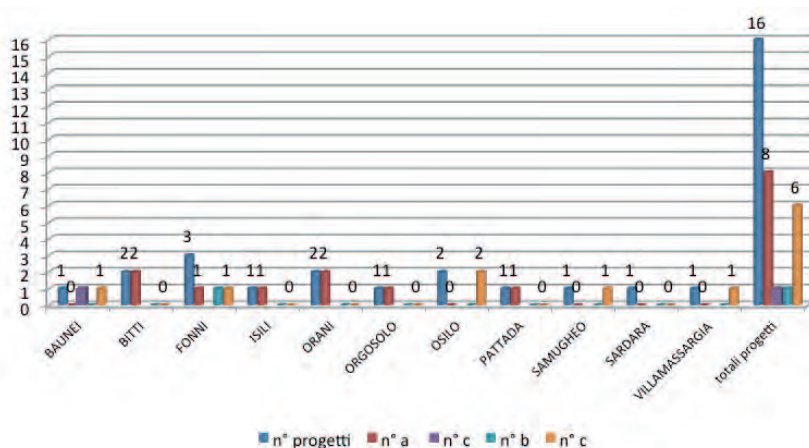
Tra i comuni di fascia a, per Sassari si è registrato un doppio svantaggio. Questo comune ha ottenuto finanziamenti per 5 progetti, uno in cui la tipologia delle infrastrutture è di tipo a, gli altri di tipo c. Pertanto è, presumibilmente prevalente l'orientamento verso un rafforzamento della soddisfazione dei bisogni pubblici interni.

Tra i comuni di fascia b, caratterizzati da questo doppio svantaggio, vi sono Carbonia e Iglesias, che durante il periodo di programmazione in esame sono diventate anche provincia e forse anche in connessione a questo evento hanno sentito la necessità di rafforzare le strutture interne per l'erogazione di servizi e hanno pertanto avviato prevalentemente interventi di tipologia c.

I comuni di fascia c sono 3, Guspini, Macomer e Ozieri che hanno realizzato 7 progetti, di cui 6 della tipologia a. Questi interventi consistono nella realizzazione di campi sportivi, palazzetto dello sport, nel restauro di edifici da destinare a centro studi e al turismo e nella creazione di laboratori per insediamenti produttivi. Si tratta quindi di interventi di tipo a. Il loro contenuto e la loro finalità sembrano soddisfare sia i bisogni espressi dai cittadini, soprattutto giovani e piccoli imprenditori, sia dai turisti.

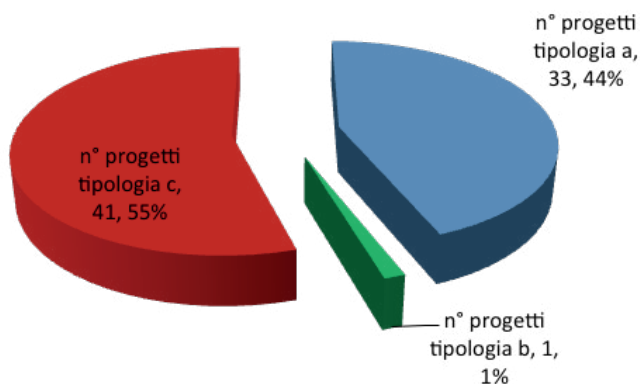
Bosa e Cabras, i due comuni con questi caratteri appartenenti alla fascia d, hanno realizzato 5 progetti, di cui 4 rientranti nella tipologia c, ossia il restauro di chiese e la riqualificazione di aree urbane per ri-usi produttivi.

I comuni di fascia e sono 11 e hanno realizzato 16 progetti scegliendo la tipologia di infrastruttura secondaria nell'articolazione illustrata nel grafico che segue:

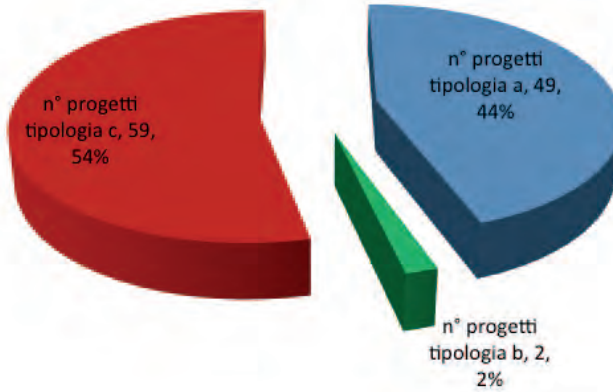


In questo caso sono presenti gli interventi per la riqualificazione urbana che, sommati a quelli per le infrastrutture per attività socio assistenziali, sono pari a quelli per le strutture per la cultura e il tempo libero. In questo caso quindi non si evidenziano delle tendenze prevalenti, ma sembra che i comuni abbiano optato per creare le condizioni di attrattività interna e esterna.

Più variegato è l'orientamento dei numerosi comuni appartenenti alla fascia f. Sono 55 comuni che hanno realizzato 75 progetti. In questo caso i dati percentuali mostrano che prevalgono (55%) i progetti per la soddisfazione dei bisogni interni e seguono in misura inferiore (44%) i progetti per le strutture per la cultura e il tempo libero.



In conclusione possiamo quindi constatare che i 74 comuni doppiamente svantaggiati che formano il 60% dei comuni che hanno realizzato infrastrutture secondarie a valere sulla misura 5,1, hanno avviato 111 progetti, di cui 49 nella tipologia a, 59 della tipologia c e 2 di riqualificazione del verde urbano (che in qualche caso è associato anche a qualche intervento delle altre due tipologie).



La spesa totale pari a euro 64.867.879,23 ha per il 54% finanziato infrastrutture per l'attrattività interna dei comuni.

Si conferma quindi l'ipotesi iniziale secondo cui il doppio svantaggio di zona e demografico favorisce le scelte che rispondono a strategie di sopravvivenza dei comuni, anche se si registra una tendenza verso l'attrattività esterna.



5.2.5 Effetti nei comuni turistici di Sonia Pistis

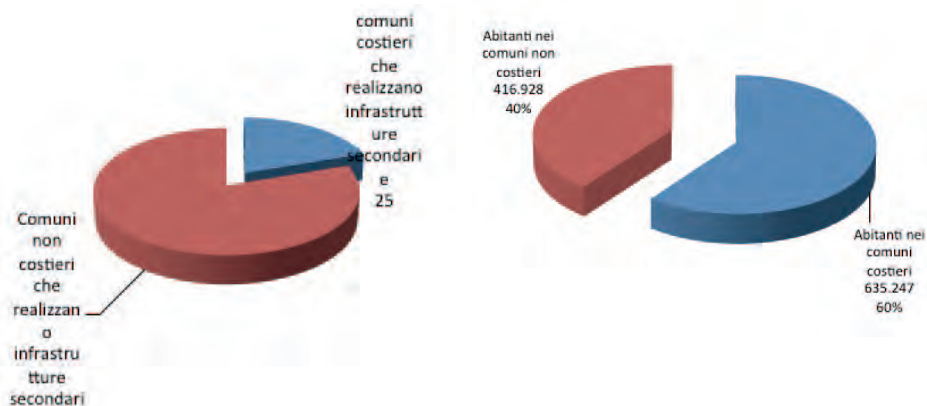
Al fine di valutare se possa essere riscontrato un orientamento strategico dei comuni volto a innescare azioni indirizzate a richiamare turisti e configurabili come strumenti di marketing territoriale esterno, si è osservato quali infrastrutture secondarie abbiano trovato consenso nella candidatura dei progetti.

Si è ipotizzato che i comuni ubicati nelle coste della Sardegna, quelli in cui vi sono siti culturali valorizzabili (e finanziati con le risorse destinate alla cultura) e quelli considerati turistici possono aver deciso di chiedere finanziamenti per la realizzazione di strutture per

la cultura e il tempo libero, che sono naturalmente finalizzate a erogare servizi per i turisti. Si è ritenuto, infatti, che questa tipologia (a) di infrastrutture sia più consona rispetto alle altre a contribuire alla promozione di un territorio comunale all'esterno dei suoi confini.

Pertanto, nell'esaminare l'attrattività esterna sono stati considerati 3 elementi:

1. Il carattere costiero dei comuni che destinatari di risorse per le infrastrutture secondarie;
2. La turisticità dei comuni definita da analisi pubblicate dall'Ancitel;
3. Il parallelo finanziamento di interventi per la Cultura e il Turismo, attraverso altre misure del POR 2000-2006.

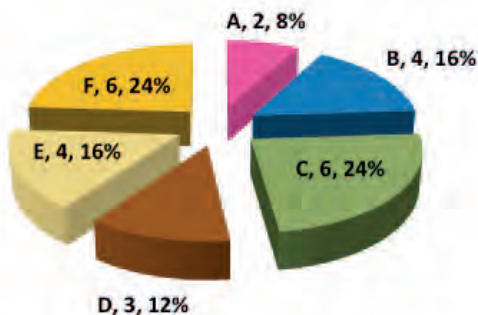


Con riferimento al primo punto sono stati distinti i comuni costieri da quelli non costieri.

È emerso che:

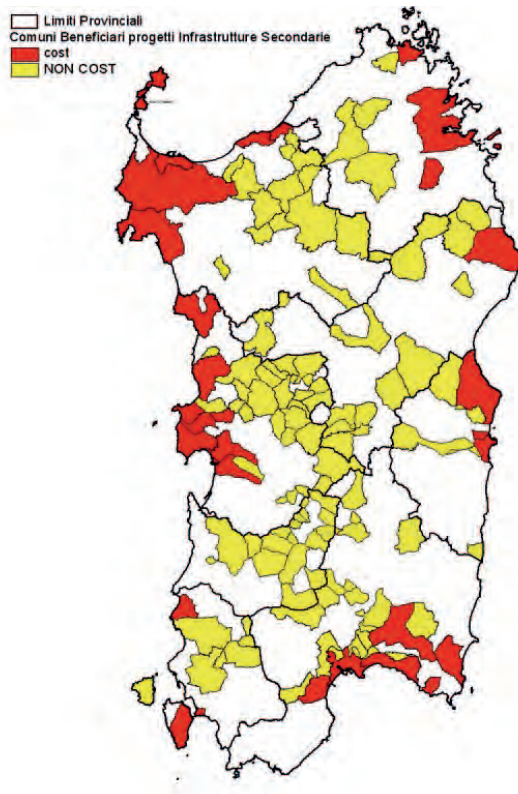
- i comuni che hanno avviato infrastrutture secondarie sono per il 20% costieri e hanno complessivamente 635.247 abitanti.
- i comuni costieri: appartengono per l'8% alla classe di popolazione fascia A; sono nella stessa misura pari al 24% inseriti nelle fasce F e C; hanno un pari peso (16%) quelli inquadrati nelle fasce E e B.

Comuni costieri per fasce di popolazione





(La Maddalena)



Pertanto la presenza dei comuni costieri nelle diverse fasce di popolazione è abbastanza variegata e distribuita.

I comuni non costieri, che corrispondono all'80% di quelli in esame, sono prevalentemente quelli che hanno un numero basso di abitanti, come è prevedibile immaginare. Sono inquadrati per il 67% nei comuni di fascia F e incorporano la triplice variabile negativa: sono tra i più svantaggiati come zona; registrano un calo demografico; hanno una minore attrattività in termini di turismo (non avendo aree balneabili e siti di interesse culturale rilevanti).

I 102 comuni non costieri realizzano prevalentemente (47,46%), infrastrutture secondarie della tipologia c⁹¹, ma non in modo uniforme, infatti, nei comuni di fascia C e E sono numericamente prevalenti gli interventi destinati a realizzare strutture per la cultura e il tempo libero. Aspetto questo che potrebbe essere un segnale di apertura verso l'esterno, che comprensibilmente può essere attivato nei territori in cui sono presenti le strutture necessarie per contrastare l'esodo.



(Duna della costa occidentale sarda)

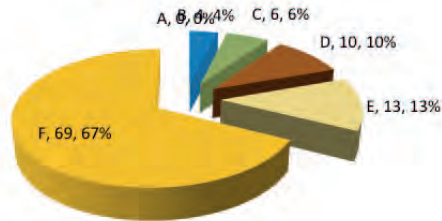
Nelle fasce B e D sono invece superiori le infrastrutture di servizio destinate alla realizzazione di spazi attrezzati per l'erogazione dei servizi delle nuove province. Questi comuni hanno anche beneficiato di risorse per la valorizzazione di beni culturali che si trovano nel loro territorio.

Nei comuni più piccoli, la situazione si presenta alquanto variegata e indicativa di

91 a) Strutture per la cultura e il tempo libero; b) Interventi di riqualificazione urbana; c) Infrastrutture per attività socio assistenziali

comportamenti non inquadrabili in schemi unidirezionali.

COMUNI NON COSTIERI per fasce di popolazione



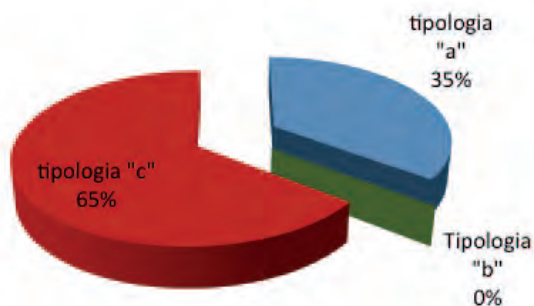
Per analizzare il secondo punto di vista si è utilizzata un'elaborazione ANCITEL (2010)⁹², per definire a livello nazionale i comuni definibili "turistici", basata sulla rilevazione di un'elevata e prevalente presenza di redditi da attività turistiche e ricettive. I comuni "turistici", secondo questo studio, sono 38 in Italia e hanno complessivamente 229.842 abitanti. Da quest'elenco sono stati estratti i comuni della Sardegna che hanno beneficiato di finanziamenti per realizzare infrastrutture secondarie.

I comuni sardi considerati turisti che presentano questa doppia coincidenza sono 9: Alghero, S.Antioco, Siniscola, Castelsardo, Palau, Valledoria, Allai, Cuglieri, con complessivamente 83.706 abitanti e un reddito medio che va da 6.195 a 12.459 euro.

Fascia Popolazione	carattere	comuni	abitanti	densità	reddito contribuente
B	costiero	ALGHERO	40.803	182,5	11.706
C	costiero	S.ANTIOCO	11.730	132,9	9.029
C	costiero	SINISCOLA	11.603	58,5	7.393
D	costiero	CASTELSARDO	5.847	129,3	7.393
E	costiero	PALAU	4.424	100,1	12.459
E	costiero	VALLEDORIA	4.153	171,7	8.359
F	NON COSTIERO	ALLAI	387		
F	costiero	CUGLIERI	2.947	24,1	7.110
F	NON COSTIERO	NARBOLIA	1.812	44,5	6.195

L'osservazione della scelta tipologica delle infrastrutture ha rivelato che nonostante la propensione per il turismo, gli investimenti di questi comuni, attengono principalmente alle infrastrutture socio assistenziali e quindi al soddisfacimento dei bisogni interni e non all'attrattività dall'esterno.

92 Si veda l'allegato 5.

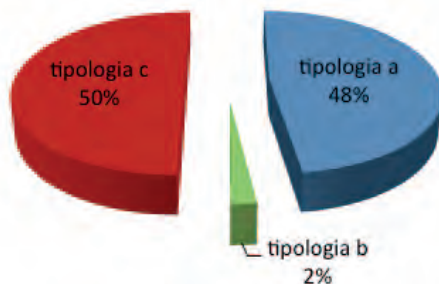


Infine per osservare il terzo punto, ossia il parallelo finanziamento negli stessi territori di progetti finalizzati a realizzare strutture per il turismo e per il tempo libero, sono stati estratti dalla banca dati⁹³ i comuni nei quali sono state realizzate infrastrutture secondarie (finanziate con la misura 5.1) e interventi di valorizzazione di beni culturali, finanziati con le misure 2,1 e 2,2.

Quest'associazione trova la sua origine nel fatto che uno degli altri elementi caratteristici della nuova programmazione, oltre alla sussidiarietà, era la capacità di integrazione degli interventi.

Dai dati emerge che questa coincidenza si realizza per il 34% dei comuni, per cui si manifesta una tendenza all'integrazione che si riscontra soprattutto nei comuni non costieri (68%) con un movimento complessivo di risorse pari a 94.093.994,24 euro per infrastrutture secondarie che si sono integrate con gli interventi relativi alle strutture per valorizzare i beni culturali.

Nello specifico, le tipologie di infrastrutture secondarie realizzate sono per il 50% di tipo c, per il 48% di tipo a e per il 2% di tipo b.



In conclusione l'osservazione basata sull'attrattività esterna ha rivelato che nei comuni la cui connotazione turistica è confermata dalla prevalente presenza di redditi da attività turistiche, ricettive e di ristorazione, gli investimenti attengono principalmente alle infrastrutture socio assistenziali e quindi al soddisfacimento dei bisogni interni e non all'attrattività dall'esterna.

La tipologia e la distribuzione territoriale degli interventi risultano abbastanza variegata, ma con marcate tendenze a realizzare gli obiettivi generali di sussidiarietà e

93 Monitweb 2000.

di integrazione, raccomandati nei regolamenti comunitari, piuttosto che a valorizzare e promuovere i territori per catalizzare turisti e nuovi utenti.

Questi sono alcuni degli elementi utili per valutare con maggiore incisività l'efficacia della policy.

5.2.6 Effetti nell'attuazione della politica: Nuova organizzazione del lavoro di Sonia Pistis

Per un completo apprezzamento delle dimensioni di efficacia attuativa e gestionale della policy occorre esplorare due aspetti qualitativi e procedurali: il meccanismo che ha portato alla definizione della politica urbana in Sardegna nel periodo esaminato e il ruolo esercitato dai diversi attori-attuatori che, in corrispondenza di differenti livelli di decisione politico-strategica, hanno compiuto scelte che riflettevano una percezione di conoscenza dei contesti che si è evoluta nel tempo.

A partire dalla fine degli anni Novanta, nei documenti nazionali che hanno accompagnato il processo di definizione della programmazione, si è affermato, tra l'altro, il contenuto di una "nuova programmazione" con la quale " si vogliono indicare, a un tempo, il ritorno, dopo un lungo periodo di vuoto strategico, a una politica orientata al medio-lungo termine, e la rottura rispetto a una logica superata di programmazione macro-economica, disattenta alle azioni e alle reazioni dei soggetti individuali e collettivi e ai profili istituzionali. Principi della nuova programmazione sono: la rilevanza del processo di mobilitazione delle conoscenze al fine di costruire un solido percorso progettuale, il ruolo del monitoraggio diagnostico, in itinere ed ex post, e i meccanismi di premialità, decentramento delle responsabilità"⁹⁴.



94 MINISTERO DEL TESORO, cit. e DPS, Cento idee per lo sviluppo, novembre 1998.

Questi quattro principi hanno orientato un nuovo iter decisionale multilivello che ha portato a modificare l'approccio operativo/amministrativo che è divenuto bottom up non solo a livello regionale, ma anche comunale, e a compiere scelte supportate da strumenti di conoscenza socio territoriale e caratterizzate da un elevato livello di visibilità delle responsabilità che hanno contribuito a tracciare un nuovo quadro di gestione degli interventi finanziati molto più trasparente.



Sardara

Nell'osservazione del meccanismo che hanno caratterizzato l'attuazione della diversa e nuova politica di sviluppo urbana va sottolineato che l'attuazione del POR 2000-2006 ha segnato con maggiore forza un passaggio evolutivo importante nelle modalità di erogazione dei contributi per realizzare le opere pubbliche.

Antecedentemente al 2000 erano le leggi regionali, in attuazione dei principi statutari, che governavano le modalità di erogazione dei contributi pubblici agli enti locali. Nelle Delibere di Giunta si prevedevano criteri annuali per la distribuzione nel territorio di risorse finanziarie prevalentemente a fondo perduto.

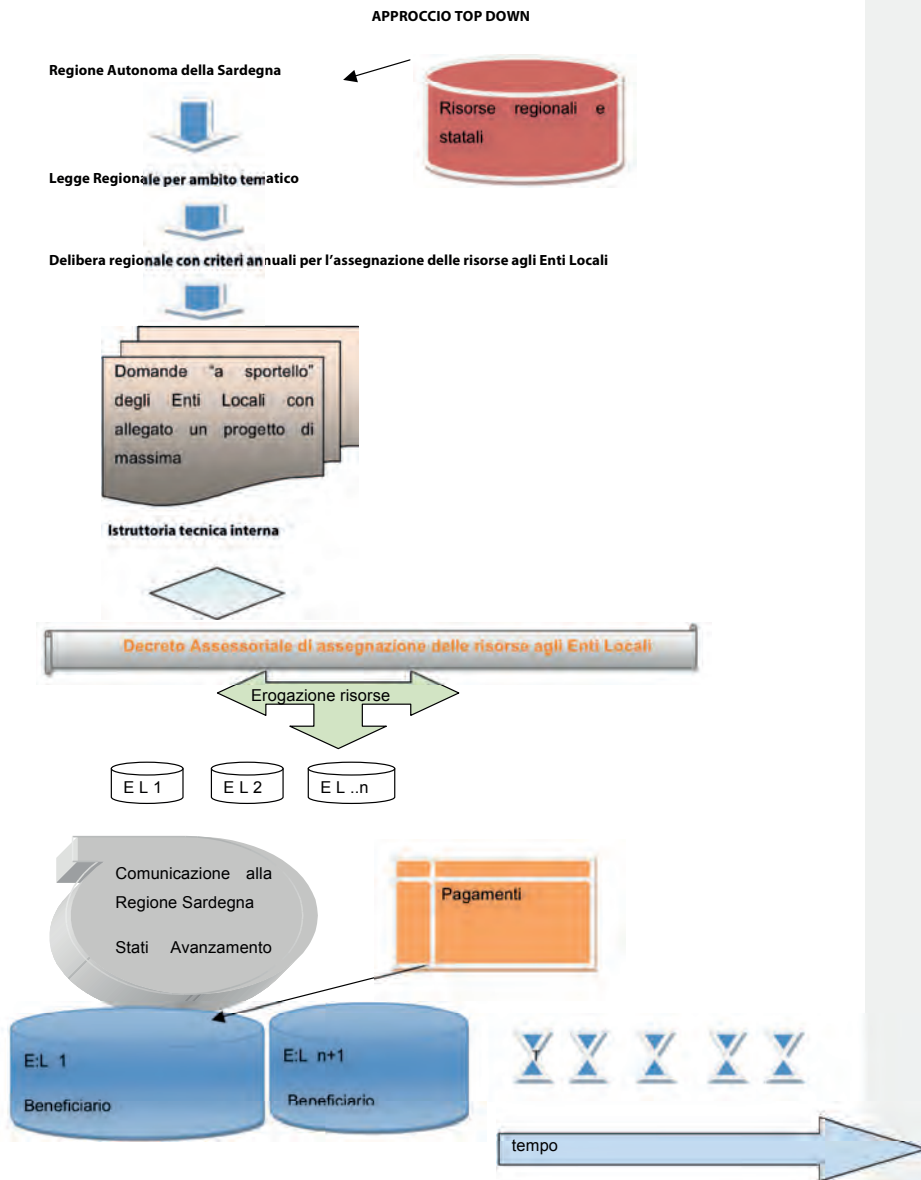
Le opere pubbliche venivano realizzate con un approccio tipicamente top down, per cui le scelte degli amministratori locali erano molto limitate sul lato strategico territoriale. Pertanto tali azioni, non nascendo da uno studio conoscitivo, erano spesso dettate

più dall'ambizione di creare meri interventi pubblici che dessero lustro e grandezza al comune che da riflessioni attente sulle dinamiche di sviluppo del territorio, sulla gestione degli stessi e dei costi connessi.

Questo *modus agendi* aveva ancora più pregnanza per interventi riguardanti la realizzazione di impianti sportivi, musei, centri polifunzionali, ecc., ossia di infrastrutture secondarie che, in fase di programmazione, a livello di norme regionale, nascevano dall'esigenza di creare equilibrio e di valorizzare i territori, mentre a livello locale costituivano delle opportunità che oltre a dare visibilità alla comunità locale, erano anche delle occasione per generare occupazione da cantiere e la premessa per un affidamento pubblico secondo logiche locali della gestione dell'opera.

Nel grafico seguente si sintetizza l'iter operandi antecedente al 2000 e l'approccio top down adottato.





Con l'affermazione del principio del bottom up che si è diffuso, a partire dal nuovo millennio, parallelamente al crescente fenomeno della riduzione delle risorse regionali e statali, si è altresì manifestata la necessità di riflettere sull'opportunità e sulle modalità di gestione delle opere pubbliche. La pubblicazione di bandi europei e regionali di natura selettiva e competitiva ha segnato uno dei tanti passi verso il cambiamento. Inoltre l'emanazione del nuovo regolamento degli Enti Locali (Dlgs 267 del 2000) improntato a criteri più aziendalistici e la previsione di obblighi, previsti nei criteri di ammissibilità e valutazione⁹⁵ dei progetti finanziabili con risorse europee, di:

-
- 95 A. Criteri di ammissibilità. Il processo di elaborazione e selezione delle proposte avverrà con la metodologia e le modalità contenute nell'Allegato 7 (annualità 2000) del Complemento di Programmazione approvato dal CdS nel Luglio del 2003 e relativo ai Progetti Integrati Territoriali. L'ammissibilità delle iniziative proposte a valere sulla Misura terrà conto delle priorità comunitarie, nazionali e regionali in materia di territorio e spazio urbano e risponderà ai seguenti criteri:
1. Rispetto delle priorità trasversali del QCS e dei criteri, indirizzi e requisiti stabiliti dal QCS/POR, distinti a seconda che riguardino la prima fase 2000-2001 o la seconda fase 2002-2006.
 2. Pertinenza con gli obiettivi e le tipologie di operazioni indicate nella misura.
 3. Coerenza con la strumentazione urbanistica vigente.
 4. Completezza della documentazione.
 5. Inserimento degli interventi in programmi complessi (Azioni 5.1.a e 5.1.b).
 6. Sussistenza del cofinanziamento comunale (almeno il 10% dell'importo complessivo dell'intervento).
 7. Presenza nel piano operativo di dimostrate sinergie intersettoriali.
- B. Criteri di valutazione: i criteri adottati per la selezione/priorità delle iniziative proposte a valere sulla misura discendono dalle priorità comunitarie, nazionali e regionali in materia di territorio e spazio urbano e sono:
1. Qualità progettuale.
 2. Dimensioni della proposta con riferimento all'intera realtà urbana.
 3. Attivazione di cofinanziamento comunale in misura superiore al minimo richiesto.
 4. Attivazione di eventuale cofinanziamento privato per il recupero delle infrastrutture pubbliche, con riferimento all'importo totale dell'intervento.
 5. Attivazione di finanziamenti privati per il recupero del patrimonio edilizio privato, con riferimento all'importo totale dell'intervento complessivo.
 6. Miglioramento della qualità della vita, rispetto allo standard attuale, in termini di:
 - a. eliminazione delle barriere architettoniche sugli edifici destinati a funzioni pubbliche (in quota percentuale dei lavori sul totale);
 - b. realizzazione di opere da destinare a servizi pubblici in modo da eliminare in maniera significativa le carenze esistenti (incidenza dell'intervento sul deficit);
 - c. realizzazione di opere da destinare a servizi pubblici in esubero rispetto agli standard urbanistici minimi di legge (incidenza dell'intervento sul deficit);
 - d. realizzazione di viabilità pedonale e ciclabile.
 7. Restauro e recupero conservativo mediante utilizzo di materiali e tecnologie tradizionali coerenti con l'esistente e con la cultura locale.
 8. Numero degli interventi di rilocalizzazione integrata delle attività terziarie e direzionali ad elevato impatto sull'assetto urbano.
 9. Capacità di potenziamento dei servizi rari, innovativi, terziari di rango elevato e a elevato contenuto informativo, in termini di aumento significativo rispetto alla dotazione attuale.
 10. Diversificazione e specializzazione dei centri abitati, in termini di concertazione della distribuzione intercomunale dei servizi.
 11. Grado di integrazione con altri assi e misure.
 12. Grado di coinvolgimento del partenariato economico e sociale.
 13. Ricadute intersettoriali delle proposte, in particolare nei confronti del turismo e del marketing d'area, con riferimento all'aumento della dotazione della ricettività turistica e dei servizi turistici.
 14. Capacità dei sistemi di rete di confrontarsi, in termini di qualità dei servizi offerti con i poli urbani maggiori (in termini di prestazioni offerte).
 15. Capacità di invertire il processo di spopolamento dei centri minori.
 16. Capacità di contrasto del processo di degrado del patrimonio immobiliare esistente, in termini di volumetria degli edifici recuperati e/o in termini di superficie per le aree riqualificate.
 17. Interventi rivolti verso le categorie deboli e a rischio di disagio sociale, con riferimento a numero e qualità degli specifici interventi in favore di tali categorie.
 18. Interventi rivolti alle esigenze dell'infanzia, in particolare agli spazi verdi e per il gioco mediante la realizzazione e/o riqualificazione di parchi attrezzati per le attività dell'infanzia.
 19. Fattibilità gestionale in relazione al grado di definizione degli aspetti di carattere amministrativo, societario, economico e finanziario della gestione.
 20. Fattibilità amministrativa (tempi di cantierabilità e quindi di impugnabilità e spendibilità delle relative risorse).
 21. Grado di coinvolgimento della popolazione locale.
 22. Grado di partenariato (per numero di soggetti coinvolti).
 23. Sensibilità ambientale e rispondenza

- allegare alla richiesta di finanziamento di opere pubbliche i piani di fattibilità e di gestione,
- consegnare progetti definitivi e non dei semplici generici prospetti preliminari,
- cofinanziare con fondi comunali una percentuale del progetto,
- definire progetti integrati nei quali evidenziare i collegamenti con il territorio e con altre azioni in corso

hanno portato a nuovi ruoli per i sindaci e per gli amministratori locali che hanno dovuto conseguentemente sviluppare capacità di orientamento strategico del territorio e definire una struttura organizzativa interna e esterna capace di supportare le loro decisioni.

Il nuovo approccio ha portato ad una nuova governace che ha investito con nuove competenze sia la struttura della regione sia quella degli enti locali.

Nella figura seguente si richiama sinteticamente l'applicazione del nuovo approccio sia a livello regionale sia a livello locale.

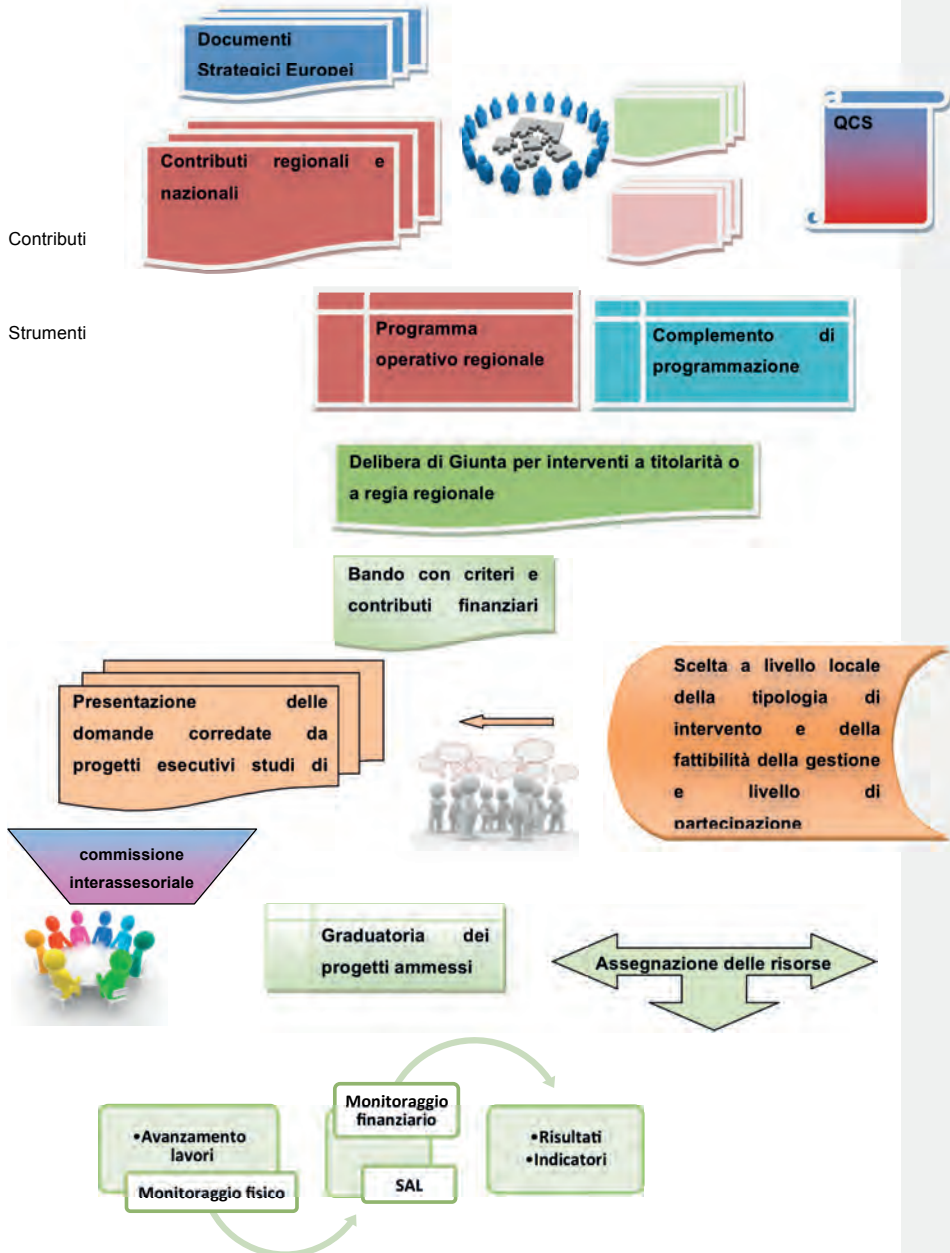
ai temi dello sviluppo sostenibile. 24. Capacità di creare nuova occupazione, in termini di nuovi occupati, stabili e di cantiere. 25. Rispondenza ai temi della società dell'informazione, mediante l'utilizzo di tecnologie avanzate. 26. Sperimentazione e innovazione negli strumenti di gestione del territorio. 27. Livello di cofinanziamento comunale.

Periodo 2003-2006 I "Progetti di Qualità" per le azioni 5.1.a- 5.1.b- 5.1.c e 5.1.d sono selezionati secondo i seguenti

criteri. A. Criteri di ammissibilità: 1. I soggetti proponenti delle azioni 5.1.a-5.1.b-5.1.c sono le amministrazioni comunali. 2. I soggetti proponenti dell'Azione 5.1.d Rafforzamento del capitale sociale e dell'Azione 5.1.e Nuovi strumenti di governance devono essere le Amministrazioni comunali che costituiscono le aree vaste di Cagliari e Sassari, così come definite dall'Azione 5.1.a. Politiche per le aree urbane maggiori nonché i Comuni di Nuoro, Oristano ed Olbia. 3. Le proposte formulate per l'Azione 5.1.e. Nuovi strumenti di governance devono essere redatte in base alle linee guida per gli strumenti innovativi di governance urbana predisposte dall'Autorità di Gestione del POR Sardegna 2000-2006. 4. Gli interventi devono essere coerenti con gli obiettivi strategici del progetto integrato in grado di perseguire l'ottimizzazione e l'implementazione di interventi finanziati con altri bandi di misura e con altre fonti comunitarie, statali e regionali. 5. Gli interventi devono essere coerenti con gli strumenti urbanistici e di programmazione degli Enti Locali già in essere al momento della formulazione delle proposte di intervento e, nel caso di interventi che prevedono l'erogazione di servizi, devono contenere una adeguata analisi dei fabbisogni.

B. Criteri di valutazione: 1. Possesso dei requisiti minimi relativi ai progetti di qualità. 2. Capacità della proposta di apportare un significativo contributo al raggiungimento degli obiettivi strategici a cui il progetto di qualità deve essere collegato. 3. Grado di fattibilità amministrativa e procedurale. 4. Attivazione di risorse pubbliche aggiuntive rispetto a quelle del POR sia nella fase di investimento sia nella fase di gestione e organizzazione delle attività. 5. Grado di coinvolgimento delle comunità locali e del partenariato. 6. Replicabilità e trasferibilità in altri contesti territoriali. 7. Capacità innovativa e sperimentale della proposta. 8. Coerenza con l'analisi ambientale territoriale, redatta secondo quanto stabilito dall'Allegato 6 "Valutazione ambientale" delle Linee Guida PIT - Selezione 2002. 9. Priorità alle zone interne svantaggiate, individuate secondo i criteri introdotti dalla AdG per la selezione dei Progetti integrati. 10. Grado di coerenza con gli obiettivi, le strategie e le linee di intervento territoriali e/o settoriali definiti dall'Amministrazione regionale (la validità del criterio decorre dall'08.07.2005). 11. Grado di coerenza con i progetti integrati territoriali e/o settoriali definiti dall'Amministrazione regionale (la validità del criterio decorre dall'08.07.2005).

Approccio bottom up generale Regione Sardegna



L'iter procedurale che ha segnato l'avvio della politica di sviluppo regionale in Sardegna finanziata con i fondi strutturali ha pertanto preso l'avvio dai contenuti dell'analisi ex ante che ha costituito la premessa per avviare il processo sia a livello programmatico sia a livello gestorio.

Il primo è stato ampiamente descritto nelle parti precedenti (capitoli 1-2-3).

Si ricorda in questa sede solo che nei bandi pubblicati a valere sull'asse V del POR si è tenuto conto dell'obiettivo globale espresso nel QCS⁹⁶, la cui realizzazione trovava giustificazione nell'analisi ex ante, che ha costituito la precondizione di un dibattito pubblico che ha portato alla definizione di una nuova politica urbana. In particolare a partire dal 2000 si è posta l'attenzione sul seguente aspetto rilevato nell'analisi: "ai fini delle politiche di sviluppo è opportuno sottolineare che il quadro demografico della Sardegna mostra segnali di debolezza dal punto di vista quantitativo e qualitativo"; (...) la principale polarizzazione urbana è rappresentata dall'area di Cagliari, in cui si concentra il 29,2% della popolazione regionale attiva; i poli urbani più rilevanti sono situati agli estremi della grande "Y" infrastrutturale che collega il sistema metropolitano di Cagliari al sistema urbano policentrico di Sassari e all'area urbana di Olbia; le due maggiori realtà urbane dell'isola (Cagliari e Sassari) sono i luoghi di concentrazione del capitale (finanziario, sociale e cognitivo) in cui erano in aumento i fenomeni di congestione, di carenze infrastrutturali, di scarsa accessibilità, di degrado fisico e sociale delle conurbazioni periferiche, di criminalità con grave danno per la complessiva qualità della vita; le città intermedie risentono dell'esiguità del capitale sociale e non configurano un sistema a rete; il territorio regionale è caratterizzato da insediamenti a base rurale scarsamente coperti da servizi pubblici con un conseguente disagio sociale diffuso che determina una costante decrescita della popolazione residente che tende a migrare verso le periferie dei centri maggiori; sia i grandi che i piccoli centri urbani dell'isola hanno strutture amministrative deboli con tecnostutture quantitativamente insufficienti, bassamente professionalizzate e dotate di attrezzature tecnologiche non adeguate e perciò incapaci di offrire servizi efficienti alle imprese ed ai cittadini e di gestire progetti complessi ed integrati⁹⁷".

Queste considerazioni, in aggiunta all'analisi swot riportata nel POR SARDEGNA hanno fornito importanti indicazioni sui vincoli e le opportunità e hanno accresciuto la consapevolezza di indirizzare una politica di sviluppo urbano improntata a superare le debolezze del territorio.

Questo è stato un altro pilastro fondamentale che ha orientato il processo di definizione delle politiche pubbliche, che, proprio come hanno evidenziato Trivellato e Martini⁹⁸ *"dovrebbe discendere da un dibattito pubblico che parte dall'evidenza dei fatti e dei risultati e porta solo successivamente a considerare le preferenze/ opzioni di valore e gli interessi in gioco"*.

96 Obiettivo globale asse 5: *"Migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano della Sardegna attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale, e in particolare: riqualificare il contesto socioeconomico, fisico e ambientale di quartieri e aree urbane, migliorando la loro vivibilità e creando condizioni adatte allo sviluppo imprenditoriale; favorire la localizzazione di nuove iniziative di servizi alle persone e alle imprese, rilanciando la competitività dei sistemi economici territoriali; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale"*. Tale obiettivo si è poi declinato negli obiettivi specifici riportati nel capitolo 5.

97 POR SARDEGNA 2000-2006

98 Alberto Martini e Ugo Trivellato, *Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche*, Marsilio – Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, Venezia, 2011, pp. 184.

Nelle fase gestoria si è innescato un meccanismo di verifica continua dell'applicazione dei principi europei contenuti nei documenti programmatori.

Si sono, formate nuove "expertice" sia all'interno della Regione Sardegna, sia nei comuni, sia nell'ambito privato in cui sono emerse nuove professionalità che si sono specializzate nel fornire attività di consulenza a enti locali e a amministratori pubblici.

Sulla base dell'articolazione del POR in Assi e misure, sono stati inoltre individuati i Responsabili⁹⁹ con potere di spesa e i referenti con competenze specifiche nelle tematiche assegnati agli Assi.

In termini organizzativi, l'istruttoria dei progetti corredati da diversi documenti ha richiesto a livello regionale la nomina di commissioni interassessoriali, poiché uno dei principi europei che dovevano governare la spesa era l'integrazione¹⁰⁰ fra settori diversi al fine di creare un effettivo sviluppo del territorio con una logica di inserimento di elementi

99 Responsabili di misura, inquadrati come dirigenti regionali preposti alla Direzione di Servizi all'interno di Direzioni Generali identificate negli Assessorati (LR 31/98) e Complemento di Programmazione 2000-2006

100 Le connessioni e le integrazioni della Misura 5.1 riguardano nello specifico le seguenti Misure:

- Misura 1.1 Ciclo integrato dell'acqua per quanto riguarda la riqualificazione della rete idrica urbana e le infrastrutture fognario-depurative. - Misura 1.4 Gestione integrata dei rifiuti, bonifica dei siti inquinati e tutela dall'inquinamento per quanto riguarda la Gestione integrata dei rifiuti. - Misura 1.5 Rete ecologica regionale per i centri urbani che ricadono in un'area protetta o la comprendono (ad esempio Molentargius nell'area urbana di Cagliari). - Misura 2.1 (ex 2.1 e 2.2) Archeologia, percorsi religiosi museali, recupero dei centri storici in stato di abbandono a fini culturali e turistici, che prevede il riuso e la valorizzazione di strutture e complessi architettonici di antichi abitati storici abbandonati, inseriti in aree e contesti di grande pregio paesaggistico e ambientale. - Misura 2.2 Archeologia industriale, che prevede il recupero, la rifunzionalizzazione e la valorizzazione degli insediamenti industriali dismessi. - Misura 2.3 Strutture e servizi per attività culturali e di spettacolo, che pone, tra gli obiettivi, quello di consolidare ed estendere le azioni di salvaguardia e valorizzazione del patrimonio archeologico, architettonico, storico artistico e paesaggistico ai fini delle strutture per attività culturali e di spettacolo. - Misura 3.6 Prevenzione della dispersione scolastica e formativa in quanto le città sono il luogo di localizzazione dei servizi di accoglienza, animazione e recupero scolastico e gli enti locali sono i principali attori di questa misura. - Misura 3.7 Formazione superiore ed universitaria in quanto nelle strutture dell'Università o dei centri di ricerca finanziabili con la misura 5.1 possono trovare accoglienza le azioni di alta formazione previste nella misura 3.7. - Misura 3.12 Infrastrutture per l'inclusione scolastica e per i centri per l'occupazione, in quanto tali infrastrutture è presumibile che abbiano sede nei centri urbani specie in quelli dove maggiore è il disagio occupazionale e la marginalità sociale, fenomeni tipici delle periferie dei centri urbani maggiori. - Misura 4.2 P.A. per l'impresa: animazione, servizi reali, semplificazione, infrastrutturazione selettiva, in particolare l'azione 4.2.c Sportelli Unici per le Imprese in quanto attraverso questa azione si persegue uno degli obiettivi dell'Asse V costituito dal miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione. - Misura 4.5 Potenziare e qualificare l'industria turistica della Sardegna in quanto la riqualificazione e il potenziamento del settore, soprattutto per quanto riguarda le Azioni 4.5.b e 4.5.c, passano necessariamente attraverso il processo di riqualificazione degli assetti urbani in quanto contenitori di attività di servizio al turismo e detentori delle maggiori testimonianze delle culture materiali dell'isola. - Misura 5.2 La qualità della vita nelle città: miglioramento dell'offerta di servizi sociali, assistenziali in quanto nei progetti integrati trovano localizzazione anche gli interventi di miglioramento dell'offerta dei servizi sociali e socio-assistenziali. - Misura 6.2 Accessibilità e governo della mobilità entro i maggiori contesti urbani che prevede un miglioramento dei sistemi della mobilità collettiva, in quanto è auspicabile un'integrazione spaziale e funzionale tra gli interventi programmabili in entrambe le misure con particolare attenzione all'abbattimento ed attenuazione dei fenomeni di congestione. - Misura 6.3 Società dell'informazione in quanto tra le azioni previste nella misura 5.1 possono trovare allocazione anche strutture di potenziamento, in termini di infrastrutture e di servizi, della società dell'informazione. L'Autorità di Gestione attraverso verifiche periodiche con i Responsabili di Misura, svolgerà, fin dalle prime fasi di attuazione delle operazioni, attività di indirizzo e impulso al fine di rendere concretamente realizzabile la connessione tra la misura 5.1 e le altre misure sopra elencate

di “rottura”. Questo ha portato a una nuova mobilitazione interna fra i funzionari regionali che hanno potuto partecipare a gruppi di lavoro inseriti in strutture organizzative che hanno cominciato ad assumere connotati a geometria variabile.

Al responsabile di Misura, in virtù del suo potere di spesa, è stato attribuito il compito di definire, in applicazione anche alle delibere di Giunta, i contenuti dei bandi che costituivano uno strumento selettivo delle esigenze espresse dagli enti locali e che dovevano inglobare i criteri di selezione previsti nei documenti di programmazione.

In attuazione di quanto previsto al riguardo nel QCS, i criteri di selezione dei progetti candidati e proposti dai beneficiari finali sono stati definiti in base al ruolo, alle caratteristiche e alle tendenze evolutive dei centri urbani (secondo un disegno equilibrato di sviluppo urbano tracciato dalla Regione Sardegna) sia in applicazione del principio di concentrazione che veniva attuato coinvolgendo i partner locali - soggetti rappresentativi del tessuto sociale e produttivo - per fare emergere i fabbisogni locali e per stabilire le priorità d'intervento nell'ottica di uno sviluppo sostenibile dell'ambiente urbano. Le linee di intervento sono state conseguentemente focalizzate su tre livelli di territorio: le aree urbane maggiori, le aree urbane di media dimensione e i centri minori e il rafforzamento del grado di efficienza della Pubblica Amministrazione.

Coerentemente hanno iniziato a delinearsi quegli obiettivi strategici locali che discernono dalla necessità di costruire un'identità territoriale riconoscibile, identificabile rispetto alla globalizzante concorrenza territoriale.

Tali visioni sono così diventate il *fil rouge* che ha orientato le scelte di quei comuni in cui l'attrattività generata dalla rendita sociale del patrimonio storico, artistico, culturale o la consolidata posizione di richiamo turistico e/o economico non era presente o mostrava un'inflessione.

L'approccio che si è consolidato nella nuova programmazione ha assunto, pertanto, i caratteri del marketing territoriale: i comuni hanno dovuto selezionare con consapevolezza e con l'assunzione di impegni finanziari le proposte da candidare a seguito dei bandi pubblicati dalla Regione Sardegna per attrarre risorse finanziarie, umane, imprenditoriali.

Nella presente valutazione si tenta, quindi di vedere come questo criterio possa essere stato applicato anche alla luce dei due ambiti del marketing territoriale: interno e in quello esterno¹⁰¹.

Tutti questi aspetti hanno certamente segnato l'inizio di una nuova stagione dell'Amministrazione Regionale sarda che ha cominciato a sollevare lo sguardo dalle rigide gerarchie e dalle norme locali e a volgerlo verso orientamenti più interdisciplinari e più condivisi a livello sovranazionale.

5.2.7 Effetti generali di Sonia Pistis

Gli esiti presentati nei precedenti paragrafi sollecitano una riflessione sui risultati della policy per rispondere alle richieste espresse dai diversi stakeholder.

Come anticipato nei capitoli introduttivi per fare emergere le reali attuazioni degli interventi e quindi la concretizzazione della Policy urbana nel territorio sardo -

101 Si vedano i paragrafi 5.2.4 e 5.2.5

(implementata con progetti definiti con logiche partecipate e esaminati con criteri e istruttorie molteplici e multidimensionali) - si è condotto un ragionamento improntato all'approccio realista.

Sono stati enucleati i contesti in cui si è attuata la Policy Urbana in Sardegna.

Innanzitutto è emerso che esistevano molteplici condizioni e culture pregresse¹⁰² che avevano le potenzialità di incidere nell'attuazione dei meccanismi previsti nel POR 2000-2006.

Attraverso la loro investigazione si è chiarito che coesistevano diversi "contesti":

- *Contesto di parziale adeguatezza delle strategie locali*
- *Contesto della necessità di infrastrutture*
- *Contesto di scarsità di risorse finanziarie*
- *Contesto di apprendimento*
- *Contesto di una nuova organizzazione*
- *Contesto di nuove acquisizioni e implementazioni*
- *Contesto di inadeguatezza di risorse e strumenti e avvio di nuove dotazioni*
- *Contesto di isolamento e autoreferenzialità e incentivazione di processi di cooperazione*
- *Contesto di necessità promozione attiva e consapevole di azioni attrazione territoriale)*
- *Contesto del disagio di zona e dello svantaggio e dell' insufficienza di condizioni che promuovono la valorizzazione degli individui, il loro supporto e il confronto di esperienze valoriali*
- *Contesto dell'identità storica e architettonica delle comunità in crescente degrado*
- *Contesto Normativo valoriale*

Gli aspetti specifici di tali contesti sono ampiamente descritti nei capitoli precedenti e riassunti nella tabella che segue. Partendo da questi presupposti, la Regione Sardegna, in raccordo con le disposizioni europee e statali ha elaborato delle scelte sulle azioni da attivare tenendo conto delle risorse a disposizione, dei vincoli e degli obiettivi globali e specifici previsti negli atti normativi. Sono stati individuati gli strumenti e i meccanismi - supportati da dotazioni materiali e immateriali - utilizzati affinché si avviasse una catena di ragionamenti e azioni sia a livello regionale sia a livello locale. Questo percorso ha consentito di esplicitare la desiderabilità delle idee /obiettivi contenuti negli strumenti programmatori e la volontà dei beneficiari di partecipare dinamicamente e finanziariamente alla definizione di scelte strategiche in grado di avviare dei cambiamenti e di attivare delle "variabili di rottura".

Dalle analisi, si evidenzia che nell'implementazione della policy hanno avuto un ruolo rilevante: i due strumenti della "Selezione delle risorse da erogare attraverso Bandi pubblici tematici" e "dell'implementazione (POR) attraverso Progetti Coerenti " nei contesti citati e in particolare in quelli di parziale adeguatezza delle strategie locali e di necessità di infrastrutture. A questi strumenti sono stati affiancati i seguenti meccanismi il cui contenuto, descritto nei capitoli precedenti, è sinteticamente riportato nella successiva tabella:

- Meccanismo di accelerazione della spesa

102 Pawson 2002

- Meccanismo di incentivazione dell'azione amministrativa
- Meccanismo di condivisione di una molteplicità di azioni per lo sviluppo di un territorio
- Meccanismo di selezione delle priorità
- Meccanismo di azione e conoscenza di un territorio vissuto da persone
- Meccanismo di selezione consapevole di quello che serve alla comunità
- Meccanismo di adeguamento delle risorse alle dimensioni e al contesto dei beneficiari "azioni diverse per comunità diverse" in relazione agli obiettivi condivisi
- Meccanismo di razionalizzazione della presentazione e selezione delle proposte: eliminazione delle proposte che richiedono la realizzazione fisica di un intervento e non prevedono la gestione e la sua contestualizzazione rispetto agli altri interventi nel territorio e gli effetti successivi della gestione dell'opera
- Meccanismo di selezione del progetto in cui la comunità crede di più e per il quale si impegna a partecipare alle spese della sua realizzazione. Eliminazione dei progetti ripetitivi e accettati come un "regalo da non rifiutare"
- Meccanismo di selezione con parametri certi
- Meccanismo di incentivazione della valorizzazione delle professionalità interne alle amministrazioni pubbliche e riduzione dei tempi di istruttoria
- Meccanismo del supporto adeguato
- Meccanismo della contestualizzazione e dell'integrazione
- Meccanismo del supporto professionale
- Meccanismo del controllo dell'avanzamento

Nel caso studiato si osserva che non si disegna un percorso lineare tra meccanismi attivati nei contesti e risultati/esiti¹⁰³ ottenuti.

Per stabilire il successo, il fallimento o la parzialità degli esiti rispetto a quelli attesi di una politica è, certamente, più rintracciabile un'articolata combinazione di contesti -meccanismi - risultati/esiti.

In particolare possiamo indicare che, in contesti di parziale adeguatezza delle strategie locali e delle dotazioni infrastrutturali e finanziarie, il successo relativo a una "Selezione più mirata delle risorse spese rispetto alle esigenze espresse e condivise dai beneficiari finali" possa essere stato determinato da una Selezione delle risorse attraverso Bandi pubblici tematici differenziati per dimensione dei comuni (Polis, Civis, ecc.) e da istruttorie delle proposte effettuate da commissioni interassessoriali.

Per il successo relativo sia "alla migliore distribuzione delle risorse nel territorio con logiche diverse dai parametri statici territoriali e più coerenti con i bisogni" sia "alla migliore dotazione di infrastrutture primarie e secondarie" hanno contribuito diversi meccanismi: la condivisione di una molteplicità di azioni per lo sviluppo di un territorio; la selezione consapevole di quello che serve alla comunità; la razionalizzazione della presentazione delle proposte; la selezione interna alla comunità dei progetti da cofinanziare e l'eliminazione dei progetti ripetitivi e accettati come un "regalo da non rifiutare"; l'attivazione di istruttorie basate su parametri certi.

Una maggiore attenzione alle eccellenze territoriali e culturali valorizzate come

103 Nella letteratura (Pawson, Tilley) si indicano con il termine "Outcome", tradotto da alcuni autori con il termine "risultato" e da altri con quello di "esiti".

elemento di rafforzamento della comunità soprattutto nei comuni minori è stata “costruita” attraverso i meccanismi di: azione e conoscenza di un territorio; di adozione partecipata di scelte strategiche per individuare i fattori e gli interventi migliorativi della qualità della vita; di condivisione di una molteplicità di azioni per lo sviluppo di un territorio. Questi meccanismi hanno trovato spazio in contesti di nuove acquisizioni e implementazioni, di volontà di crescita e comprensione e nelle situazioni di isolamento e autoreferenzialità e di incentivazione di processi di cooperazione.

Il successo relativo al “rafforzamento delle capacità professionali interne e alla diversa articolazione di alcuni uffici degli enti territoriali” ha trovato spazio: nel contesto degli uffici regionali e in quello degli enti locali. Nei primi si è dato l’avvio per creare nuove modalità di lavoro con possibilità effettive di formare dei gruppi di lavoro con competenze diverse e per nominare commissioni interassessoriali incaricate di esaminare le proposte dei comuni. Nei secondi si è acquisita consapevolezza della diffusa necessità di nuove dotazione di risorse fisiche, umane, tecniche e materiali, informative. In queste situazioni sono stati accolti favorevolmente i meccanismi di incentivazione dell’azione amministrativa e del supporto professionale, di condivisione di molteplici azioni per lo sviluppo di un territorio e per la razionalizzazione delle proposte. Hanno influito anche i meccanismi: del controllo dell’avanzamento della spesa e dell’implementazione tecnica e amministrativa degli interventi e quello di incentivazione della valorizzazione delle professionalità interne alle amministrazioni pubbliche che hanno creato forme di responsabilizzazione diffuse.

Nel risultato positivo consistente nella “creazione di un supporto alle comunità locali minori caratterizzate da maggiore difficoltà di relazione” hanno certamente contribuito diversi meccanismi: l’adeguamento delle risorse alle dimensioni e al contesto dei beneficiari; la promozione di azioni per selezionare “quello che effettivamente serve alla comunità” nella logica di attivare sia “azioni diverse per comunità diverse” sia forme di integrazione, attraverso un supporto professionale adeguato. Questo si è, favorevolmente, inserito nei comuni caratterizzati da isolamento e disagio sociale in cui vi era una capacità interna non omogenea di effettuare scelte strategiche selettive corredate di progetti/piani giustificativi per ostacolare lo spopolamento e per promuovere la necessaria realizzazione di infrastrutture primarie e secondarie in situazioni di ridotte dotazione finanziarie, umane, tecniche e materiali.

Si ritiene che il successo di attivare, attraverso la Policy Urbana, forme di attrattività territoriale per i residenti sia confermato dal fatto che i comuni minori siano stati i maggiori beneficiari di progetti per infrastrutture primarie e secondarie e che il 54%¹⁰⁴ delle risorse sia stato utilizzato da comuni doppiamente svantaggiati in cui le scelte effettuate corrispondono prevalentemente a strategie di sopravvivenza dei comuni. Pertanto, in contesti in cui vi è la necessità di ostacolare lo spopolamento, di rinnovare le infrastrutture primarie e secondarie, di ridurre il disagio di zona e l’insufficienza di condizioni che promuovono la valorizzazione degli individui, sono stati efficaci i meccanismi di selezione interna partecipata e consapevole di progetti relative a opere che servono alla comunità secondo logiche di contestualizzazione e di integrazione.

Similmente in termini di meccanismi e contesti, anche il risultato di “Valorizzazione dei centri storici, rafforzamento dell’identità dei comuni minori e conservazione della memoria storica” è stato un successo. Aspetto questo confermato dalla numerosità dei

104 Pari a euro 64.867.879,23, corrispondenti al 54% delle risorse assegnate per le infrastrutture secondarie

progetti che si sono candidati a realizzare l'obiettivo 3, che come illustrato nel capitolo 5 hanno riguardato soprattutto i centri storici (57%) dove coerentemente si sono attuate soprattutto ristrutturazioni (74%). Sopralluoghi nei comuni interessati hanno consentito di riscontrare anche l'attivazione di meccanismi emulativi spontanei che hanno incentivato i privati a valorizzare i loro edifici e a contribuire quindi al decoro urbano nei centri storici.

Solo parzialmente si è ottenuto il risultato di accrescere l'attrattività territoriale dei comuni con connotati turistici e localizzati nelle coste per favorire un maggior flusso sia di turisti sia di altri cittadini attraverso l'offerta di infrastrutture dedicate alla cultura e la tempo libero. Gli investimenti, come rilevato, infatti, attengono principalmente alle infrastrutture socio assistenziali e quindi al soddisfacimento dei bisogni interni e non all'attrattività dall'esterna. Pertanto, in contesti di identità storica e architettonica delle comunità in crescente degrado e di necessità promozione attiva e consapevole di azioni di attrazione territoriale, i meccanismi di condivisione di una molteplicità di azioni per lo sviluppo di un territorio vissuto dinamicamente da persone e quello di attivazione di "azioni diverse per comunità diverse" secondo logiche di contestualizzazione e di integrazione hanno parzialmente funzionato. Questo presumibilmente per due ragioni: sono ancora deboli i segnali di successo di flussi di turismo che investono i territori meno noti e che si sviluppano in periodi diversi dall'estate e non c'è un'adeguata percezione della possibilità di espandere le possibilità di attrattività turistiche anche con l'utilizzo di queste risorse. Conseguentemente, in situazioni di selezione di progetti si alimenta la preferenza verso opere il cui utilizzo non ha un limite stagionale e si rivolge alle necessità dei residenti.

Anche con riferimento al risultato relativo al "Contributo al miglioramento della qualità della vita attraverso infrastrutture per la cultura e il tempo libero" si è determinato un successo. Sono stati per 170 progetti (73% del totale) i progetti relativi a infrastrutture secondarie dedicati a questo obiettivo finanziamento complessivo di € 130.874.140,54 (68,12%) rispetto al totale delle infrastrutture secondarie. Nei contesti in cui si è manifestata la necessità di individuare interventi utili a ostacolare lo spopolamento, di promuovere attivamente e consapevolmente azioni di attrazione territoriale, di contenere sia disagi di zona sia la bassa valorizzazione degli individui, hanno avuto accoglimento i meccanismi di sensibilizzazione dei beneficiari alla realizzazione di obiettivi specifici definiti in un Programma regionale e quelli di consapevolizzazione dei reali bisogni dei territori che hanno indotto una selezione degli interventi effettivamente utili alla comunità. Questo aspetto, come illustrato precedentemente, è visibile macroscopicamente nei comuni con un numero di abitanti inferiore ai 3.000, nei quali l'esigenza di migliorare l'inclusione sociale e favorire un'attrattività interna del territorio è alta e si è tradotta in una forte capacità progettuale, motivata probabilmente da una spinta di reazione al forte fenomeno di spopolamento.

Minore successo si è riscontrato con riferimento al risultato relativo alla "Creazione di infrastrutture innovative", che si raccorda con l'obiettivo 1 del POR, richiamato soltanto da in 13 comuni per giustificare 16 interventi il cui ammontare complessivo è di € 35.125.260,82. La tipologia di progetti - prevalentemente interventi per strutture destinate all'alta formazione, ai servizi produttivi, alla soddisfazione culturale dei bisogni della popolazione e dei potenziali turisti - sembra contribuisca solo parzialmente a creare "funzioni di servizio rare capaci di attrarre investimenti produttivi e generare lavoro specializzato e potenziare, riqualificare servizi culturali e servizi sociali alla persona nei quartieri degradati" e a "ridisegnare" città e quartieri". Pertanto, in contesti in cui sono

possibili adeguamento delle competenze, nuove acquisizioni innovative, implementazioni delle dotazioni urbane e in cui emerge la necessità di promuovere consapevolmente e attivamente azioni di attrazione territoriale, i meccanismi di sensibilizzazione dei beneficiari alla realizzazione di obiettivi specifici, di selezione delle priorità attraverso bandi differenziati e supporti professionali non sempre funzionano.

Anche con riferimento all'esito sull'Utilizzo delle risorse assegnate si rileva un parziale successo. Infatti in contesti di parziale adeguatezza delle strategie locali e soprattutto di forte necessità di infrastrutture, i meccanismi di selezione delle priorità e di incentivazione dell'azione amministrativa, di adeguamento delle risorse alle dimensioni e al contesto dei beneficiari "azioni diverse per comunità diverse" in relazione agli obiettivi condivisi hanno messo in luce la necessità di infrastrutture ordinarie, come effettiva occorrenza espressa dai cittadini, nonostante le sollecitazioni a introdurre innovazioni. La ragione di questo andamento costante nei territori si trova presumibilmente nella sempre minore disponibilità di risorse assegnate ai comuni.

È stato quasi del tutto positivo l'esito relativo all'attivazione del sistema di monitoraggio, in quanto ha consentito di avere dei quadri aggiornati e coordinati sullo stato di avanzamento amministrativo e finanziario dei progetti finanziati. Questo ha certamente creato una migliore e più condivisa gestione delle informazioni. Se fossero stati compilati anche i campi concernenti gli indicatori relativi all'avanzamento fisico, ci sarebbe stata una più completa visione dello stato di avanzamento degli interventi, ma l'inserimento di questi dati non costituiva un obbligo normativo e conseguentemente non è stato ritenuto rilevante. Pertanto, in contesti di favorevole propensione all'apprendimento e alla nuova organizzazione sono risultati validi i meccanismi di accelerazione della spesa, di incentivazione della valorizzazione delle professionalità interne alle amministrazioni pubbliche, di supporto professionale e di controllo dell'avanzamento degli interventi.

La valorizzazione della periferia ha avuto un esito parzialmente positivo, giacché, come visto nei paragrafi precedenti, nei centri storici sono localizzate il 71% delle infrastrutture primarie e il 64% di quelle secondarie. Quindi, sebbene siano stati rilevati contesti di disagio di zona e di insufficienza di condizioni che promuovono la valorizzazione degli individui e situazioni di necessità di infrastrutture, hanno parzialmente funzionato i meccanismi di selezione consapevole di quello che serve alla comunità poiché si è considerato prioritario il superamento dei disagi nei centri maggiormente abitati.

Meccanismo	Contesto	Risultato (successo fallimento, descrizione aspetto specifico)
Selezione delle risorse da erogare attraverso Bandi pubblici tematici differenziati per dimensione dei comuni (Polis, Civis, ecc.) o per aree di sviluppo del territorio (piani strategici) e istruttoria delle proposte strategiche e cofinanziate dei comuni effettuate da commissioni interassessoriali (Strumento)	Comuni: capacità interna non omogenea di effettuare scelte strategiche selettive corredate di progetti /piani giustificativi. Capacità finanziaria diversa per dimensione delle comunità di destinare risorse per il progetto proposto (Contesto di parziale adeguatezza delle strategie locali)	Selezione più mirata delle risorse spese rispetto alle esigenze espresse e condivise dai beneficiari finali (successo)

Possibilità di implementare il programma Regionale (POR) attraverso Progetti Coerenti (Strumento)	Necessità per molti comuni di realizzare infrastrutture primarie e secondarie in quanto assenti o obsolete (Contesto della necessità)	Distribuzione delle risorse nel territorio con logiche diverse dai parametri statici territoriali e più coerenti con i bisogni manifestati (successo).
Premialità per progetti più facilmente cantierabili, per esempio progetti esecutivi. Minore attribuzione di punteggio per i progetti preliminari e definitivi la cui realizzabilità non è certa, spesso è motivata solo dalla volontà di candidarsi all'accesso di finanziamenti e potrebbe creare una stagnazione del flusso delle risorse). Regola del n+2	Ridotta dotazione delle risorse statali, comunali e regionali che rappresentavano fonti alternative di finanziamento (Contesto di scarsità di risorse finanziarie)	Maggiore attenzione alle eccellenze territoriali e culturali valorizzate come elemento di rafforzamento della comunità soprattutto nei comuni minori (successo)
(Meccanismo di accelerazione della spesa)		
	Comunità locali che iniziano un percorso di partecipazione all'effettuazione di scelte strategiche (Contesto di apprendimento)	Diversa articolazione di alcuni uffici degli enti territoriali (successo)
Premialità per la velocità della spendita delle risorse. La ricerca di ottimizzazione dei tempi e delle procedure, la previsione di cronoprogrammi consentono di fare delle previsioni sulle criticità e sulle azioni correttive) (Meccanismo di incentivazione dell'azione amministrativa)		
	Uffici regionali: avvio di nuove modalità di lavoro con possibilità effettive di creare gruppi di lavoro con competenze diverse che si riuniscono in commissioni interassessoriali incaricate di esaminare le proposte dei comuni che rispondono ai bandi (Contesto di una nuova organizzazione)	Rafforzamento delle capacità professionali interne degli enti territoriali (obiettivo 4) (successo)

Sensibilizzazione dei beneficiari alla realizzazione di obiettivi specifici definiti in un Programma regionale (Meccanismo di condivisione di una molteplicità di azioni per lo sviluppo di un territorio)		
	Situazioni in cui iniziano a rendersi disponibili varie professionalità adeguate per redigere i progetti, anche innovativi, per esaminarli e per implementarli a livello di uffici sia regionali sia comunali (Contesto di nuove acquisizioni e implementazioni)	Utilizzo delle risorse assegnate (parziale successo)
Individuazione da parte dei beneficiari del contributo finanziario per realizzare il progetto candidato a attuare uno o più obiettivi specifici (Meccanismo di selezione delle priorità)		
		Sussidiarietà e di integrazione. Supporto alle comunità locali minori e caratterizzate da maggiore difficoltà di relazione (successo)
Consapevolizzazione dei reali bisogni dei territori (Meccanismo di azione e conoscenza di un territorio vissuto da persone)	Scarsità e necessità di nuove dotazione di risorse fisiche, umane, tecniche e materiali, dati socioeconomici, ambientali e territoriali per il monitoraggio degli interventi (Contesto di inadeguatezza di risorse e strumenti e avvio di nuove dotazioni)	
		Attrattività territoriale per i residenti (successo)
Scelte strategiche partecipate per individuare i fattori e gli interventi migliorativi della qualità della vita nei centri in cui si registrano disagi (Meccanismo per selezionare quello che serve alla comunità)		

	Capacità dei comuni di formare reti con altri comuni (Contesto di isolamento e autoreferenzialità e incentivazione di processi di cooperazione)	Attrattività territoriale per turisti e altri cittadini (parziale successo)
Differenziazione dei bandi per obiettivo da realizzare per tipologia di comuni (Meccanismo di adeguamento delle risorse alla tipologia degli obiettivi da realizzare secondo le dimensioni e il contesto dei beneficiari "azioni diverse per comunità diverse")		
		Migliore dotazione di infrastrutture primarie e secondarie (successo)
Individuazione di criteri di ammissione e di selezione dei progetti (Meccanismo di razionalizzazione della presentazione e selezione delle proposte. Eliminazione delle proposte che non prevedono la sua contestualizzazione rispetto agli altri interventi nel territorio e gli effetti successivi della gestione dell'opera)	Bassa capacità dei comuni beneficiari di individuare interventi utili a ostacolare lo spopolamento o l'attrazione turistica (Contesto di necessità promozione attiva e consapevole di azioni di attrazione territoriale)	
		Creazione di infrastrutture innovative (obiettivo 1) (parziale fallimento)
Previsione di cofinanziamento dei beneficiari finali e di privati per rafforzare l'impegno e la rilevanza dei progetti proposti (Meccanismo di selezione del progetto in cui la comunità crede di più e si impegna a partecipare alle spese della sua realizzazione. Eliminazione dei progetti ripetitivi e accettati come un "regalo da non rifiutare")	Isolamento e disagio sociale dei comuni più interni e minori e delle periferie urbane (Contesto del disagio di zona e insufficienza di condizioni che promuovono la valorizzazione degli individui, il loro supporto e il confronto di esperienze valoriali)	

		Valorizzazione dei centri storici e rafforzamento dell'identità dei comuni minori - conservazione della memoria storica (obiettivo 3) (successo)
Selezione dei progetti secondo criteri fissati e logiche condivise per individuare il progetto migliore tra diverse proposte con riferimento ad un contesto sovra comunale (Meccanismo di selezione con parametri certi)	Inadeguatezza delle infrastrutture (Contesto del disagio delle dotazioni urbane)	
		Contributo al miglioramento della qualità della vita attraverso infrastrutture per la cultura e il tempo libero (obiettivo 2) (parziale successo)
Meccanismi di controllo dello stato di avanzamento della spesa e dell'implementazione tecnica e amministrativa di un intervento (Meccanismo del controllo dell'avanzamento)	Diffusione nel territorio di numerosi centri storici non valorizzati e luoghi della cultura (Contesto dell'identità storica e architettonica delle comunità in crescente degrado)	
		Monitoraggio (parziale successo)
Gruppi di lavoro per selezione e implementazione progetti (Meccanismo di incentivazione della valorizzazione delle professionalità interne alle amministrazioni pubbliche e riduzione dei tempi di istruttoria)		Valorizzazione delle Periferie (parziale insuccesso)
	Nuova normativa statale e regionale e nuove modalità di erogazione dei servizi al cittadino (Contesto Normativo valoriale)	
Formazione di risorse umane per un adeguamento delle competenze (Meccanismo del supporto adeguato)		

Progetti contestualizzati nel territorio in base ad analisi socioeconomiche, collegati con altri strumenti programmatori nel settore urbano (PIC Urban, PRUSST, ecc) e integrazione con altri progetti realizzati attraverso il POR (Meccanismo della contestualizzazione e dell'integrazione)		
Nuova attivazione di un servizio di assistenza tecnica- sportelli informativi. (Meccanismo del supporto professionale)		

Alla luce di queste evidenze in termini di output possiamo quindi chiederci: cosa ha funzionato e perché? con quali gruppi di soggetti ha funzionato il nuovo iter di realizzazione della politica urbana in Sardegna? Cosa ha funzionato parzialmente? Quali consigli conseguono?

Che cosa ha funzionato



- Realizzazione di alcuni obiettivi: l'obiettivo (3) di riqualificare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano, sebbene abbia catalizzato solo l'11% delle risorse ha invece trovato attuazione nella rilevante percentuale di interventi (39%) nei comuni di fascia F, che hanno realizzato soprattutto ristrutturazioni (74%) nei centri storici (57%). La scelta dei comuni più piccoli di ristrutturare nei centri storici, ma di valorizzare la periferia con interventi sia di ristrutturazione sia di nuove strutture nei comuni di fascia E e F, è indicativa di una volontà di valorizzare l'intero territorio rispettando le tradizioni architettoniche.
- Si è affermata la percezione che un'estetica urbana costituisce un elemento di

valore e attrattività del territorio e della comunità. Le vie storiche valorizzate e gli edifici ristrutturati hanno modificato l'atteggiamento di noncuranza dei cittadini per i beni immobili storici non utilizzati e per le rifiniture architettoniche degli edifici privati, hanno indotto una maggiore consapevolezza delle valenze territoriali e una riflessione sul comportamento storico – culturale di mostrare le facciate degli edifici non completate per non suscitare sentimenti negativi.

- Il ruolo svolto dalla Regione e dagli enti locali. Come specificato nella prima parte del lavoro, con l'attuazione del POR 2000-2006 si è segnato con maggiore forza un passaggio importante nelle modalità di erogazione dei contributi per realizzare le opere pubbliche. La Regione ha dovuto riorganizzare le funzioni in un'ottica di integrazione fra uffici, prevedere dei meccanismi di selezione sia imponendo l'obbligo di presentare insieme alla richiesta di finanziamento una documentazione più mirata, sia con la nomina di commissioni di selezione dei progetti formate da componenti, con professionalità più ampie, appartenenti a diversi assessorati. Secondo i dettami dei regolamenti europei ha dovuto inoltre implementare un sistema di monitoraggio che non fosse solo finanziario, prevedere un'attività di controllo, e ha attivato un sito web dedicato: www.sardegna territorio.it. Aspetto positivo di questo cambiamento sono stati un maggior controllo e un'accelerazione della spesa. Anche i sindaci e gli amministratori locali hanno dovuto ricoprire nuovi ruoli strategici poiché la previsione di criteri di ammissibilità dei progetti, indicati in bandi pubblici, la richiesta di allegare i piani di fattibilità e di gestione, di consegnare progetti definitivi e di cofinanziare con fondi comunali una percentuale del progetto, ha imposto scelte mirate e consapevoli per la valorizzazione dei loro territori. Questo aspetto che ha caratterizzato l'intera programmazione 2000-2006 nei diversi ambiti, ha avuto certamente un riflesso positivo per gli interventi di realizzazione di infrastrutture secondarie che, non essendo di primaria necessità sono invece fondamentali per ridisegnare gli spazi dei territori in una logica di contrasto all'esodo e di rafforzamento della coesione sociale.
- Efficacia: l'analisi ha dimostrato che in termini di efficacia si è speso di più dove c'era debolezza del territorio con le risorse assegnate alla misura 5.1.
- Integrazione. Rispetto alla domanda valutativa relativa alla valorizzazione del patrimonio culturale e all'integrazione, la coincidenza pari al 34% (tra i comuni beneficiari a valere sulla misura 5.1 per le infrastrutture secondarie e di quelli beneficiari a valere sulle misure 2.1 e 2.2) rivela un'efficace attuazione rafforzata anche dal fatto che l'integrazione si registra soprattutto per i comuni non costieri (68%) e dalla rilevanza delle infrastrutture di tipo c. Infatti, sembra emergere la scelta di utilizzare una misura, la 5.1, per le infrastrutture per i servizi e le altre (2.1 e 2.2) per realizzare gli obiettivi di valorizzazione culturale e quindi di attrattività esterna. Il fatto che solo il 24% delle strutture per la cultura siano gestite, non consente di valutare l'effettiva fruizione e soprattutto di valutare i benefici percepiti dagli utilizzatori finali. Sarebbe interessante scoprire le cause di questo fenomeno per valutare la credibilità degli strumenti di gestione previsti nei piani consegnati al momento della selezione dei progetti.

Ha parzialmente funzionato

- Il degrado e la decadenza del patrimonio edilizio pubblico soprattutto dei centri matrice, hanno condizionato gran parte delle scelte di intervento delle amministrazioni locali.

- La propensione per il turismo, collegabile anche agli attrattori culturali, di alcuni comuni non si è manifestata nelle appropriate scelte di infrastrutture secondarie. Presumibilmente perché sono emerse altre priorità per le comunità locali.
- L'interpretazione dell'obiettivo sul miglioramento della qualità della vita, forse anche in ragione dell'ampia accezione di quest'espressione, non ha trovato grande attuazione, né risulta preponderante l'attenzione ai bisogni interni della popolazione.
- Si è attuato in parte l'obiettivo di "Rafforzare le potenzialità dei centri urbani in relazione alle loro dimensioni metropolitane" in quanto risultano realizzate funzioni di servizio che non appaiono, però, esclusive o rare, né sembra evidente la scelta di una loro localizzazione nei quartieri degradati, come si richiedeva in fase programmatoria.
- Efficacia della misura 5.2 sulla Qualità della vita nelle città. Sono risultati molto deboli i risultati conseguiti.
- Vi è una evidente difficoltà di concretizzare la strategia secondo tutti e quattro gli obiettivi teorici dei documenti programmatori.
- Il parziale affidamento della gestione, che non costituiva un obbligo con penalità di restituzione delle risorse, non rende chiara la verifica della valorizzazione e della fruizione del patrimonio culturale. Si trovano maggiori elementi di valutazione nelle scelte espresse dagli amministratori e nella diversa tipologia di interventi attuati con la finalità di contribuire a migliorare la qualità della vita.
- La governance degli interventi è stata diversa e a più livelli, ma non sempre perfettamente coerente. Alcuni interventi che prevedevano reti o itinerari integrati sebbene ampiamente giustificati in fase progettuale non hanno portato costituzione di strutture di coordinamento.
- Il monitoraggio è stato parziale: sebbene si siano previsti diversi campi utili per il popolamento degli indicatori, i dati sono stati parzialmente inseriti, poiché il vincolo dell'obbligatorietà era relativo solo alla parte finanziaria. I dati a livello di monitweb sono stati disponibili solo a giugno 2010. Pertanto non potevano essere utilizzati per valutazioni basate su evidenze nella successiva programmazione europea.
- I comuni più grandi non sembrano aver colto l'opportunità di valorizzare le periferie degradate, forse perché hanno usufruito di altre fonti di finanziamento, ma è chiaro che i fenomeni di marginalizzazione e di esclusione sociale, non hanno comunque trovato piena soluzione.

6. Conclusioni e indicazioni per una nuova policy *di Vincenzo Cossu e Sonia Pistis*

Gli esiti presentati costituiscono una base di riflessione per “condizionare sempre più la programmazione e l’implementazione degli interventi” alla disponibilità di dati e informazioni valutative derivanti dall’applicazione di modelli solidi e metodi scientifici.

Dallo studio valutativo sulle Politiche di Sviluppo Urbana emerge che con l’attuazione del POR 2000-2006 si è segnato con maggiore forza un passaggio importante nelle modalità di erogazione dei contributi per realizzare le opere pubbliche. Si è passati dall’approccio top down all’affermazione del principio del bottom up che si è diffuso parallelamente al crescente fenomeno della riduzione delle risorse regionali e statali, e si è manifestata la necessità di riflettere sull’opportunità e sulle modalità di gestione delle opere pubbliche.

Lo studio ha evidenziato che si riscontra una difficoltà a concretizzare la strategia secondo tutti e quattro gli obiettivi teorici dei documenti programmatori europei poiché la bassa densità abitativa e i fenomeni che si collegano all’insularità hanno mostrato alcune peculiarità e criticità che non erano globalmente visibili e comuni a tutte le regioni del sud al momento della programmazione. Va detto comunque che nelle previsioni programmatiche non si evincevano indicazioni per realizzare nella stessa misura tutti e quattro gli obiettivi, pertanto in Sardegna, nella logica della sussidiarietà, hanno trovato consenso quelli che maggiormente si adattavano alle esigenze dei destinatari.

Dall’incrocio tra obiettivi e interventi risulta che i progetti finanziati con la misura 5.1 del Programma operativo regionale della Sardegna 2000-2006 sono in gran parte i classici interventi di infrastrutturazione primaria urbana, un tempo attuati con le risorse del bilancio ordinario o con il ricorso alla Cassa Depositi e Prestiti, ed ora, con la diminuzione di quelle poste finanziarie, con le risorse straordinarie dei fondi strutturali europei. La tipologia dei lavori è abbastanza omogenea; variano gli importi medi di progetto solo, logicamente, in relazione alla dimensione demografica dei comuni.

Lo stato di arretratezza e obsolescenza delle infrastrutture primarie, il degrado e la decadenza del patrimonio edilizio pubblico soprattutto dei centri matrice, hanno condizionato gran parte delle scelte di intervento delle amministrazioni locali, ma hanno avuto, certamente, un riflesso ampiamente positivo gli interventi di realizzazione di infrastrutture secondarie che, non dovendo comportare scelte tipologiche obbligate per motivi di emergenza e di sopravvivenza, sono invece risultate fondamentali per ridisegnare gli spazi dei territori in una logica di contrasto all’esodo e di rafforzamento della coesione sociale.

Infatti, il 68,12% delle risorse destinate alle infrastrutture secondarie hanno finanziato

il 73% dei progetti che sono, quasi nella stessa misura, delle due tipologie “Strutture per la cultura e il tempo libero” e “Infrastrutture per attività socio assistenziali” localizzate nei centri storici (70%) e attinenti prevalentemente all’obiettivo 2 relativo al miglioramento della qualità della vita nelle aree urbane. È nettamente inferiore il peso attribuito agli altri obiettivi in termini finanziari e numerici, anche se i risultati ad essi associabili sono coerenti con le azioni previste in sede programmatoria.

Tra le criticità si nota che, sebbene finanziariamente la realizzazione dell’obiettivo 2 abbia catalizzato la maggior parte delle risorse destinate alle infrastrutture secondarie (68,12%), il miglioramento della qualità della vita, forse anche in ragione dell’ampia accezione di quest’espressione, non ha trovato grande attuazione, né risulta preponderante l’attenzione ai bisogni interni della popolazione, come poteva invece immaginarsi ritenendo che la maggiore possibilità di fruire di servizi influisse sulla qualità della vita. Inoltre non solo sono quasi equivalenti i progetti delle due tipologie “Strutture per la cultura e il tempo libero” e “Infrastrutture per attività socio assistenziali”, ma questi sono stati realizzati per il 70% nei centri storici e non quindi nelle aree periferiche e dismesse per soddisfare i bisogni dell’infanzia, l’integrazione sociale e la lotta alla marginalità, come si prevedeva.

L’obiettivo di riqualificare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano, sebbene abbia catalizzato solo l’11% delle risorse destinate alle infrastrutture secondarie, ha invece trovato attuazione nella rilevante percentuale di interventi (39%) nei comuni al di sotto dei 3.000 abitanti, che hanno realizzato soprattutto ristrutturazioni (74%) nei centri storici (57%).

Si è attuato in parte l’obiettivo di “Rafforzare le potenzialità dei centri urbani in relazione alle loro dimensioni metropolitane” in quanto risultano realizzate funzioni di servizio capaci di attrarre investimenti produttivi e generare lavoro specializzato, che non appaiono, però, esclusive o rare, né sembra evidente la scelta di una loro localizzazione nei quartieri degradati, come si richiedeva in fase programmatoria. Diffusi sono anche gli interventi nell’ambito del patrimonio culturale che hanno le potenzialità di diventare delle attrattive per il territorio.

La scelta localizzativa che ha evidenziato che le periferie hanno trovato spazio valorizzativo nei centri di media piccoli dimensione e non nelle aree metropolitane pone l’attenzione su due elementi dei quali tenere conto nella prossima programmazione: i comuni più grandi non sembrano aver colto l’opportunità di valorizzare le periferie degradate, forse perché hanno usufruito di altre fonti di finanziamento, ma è chiaro che i fenomeni di marginalizzazione e di esclusione sociale, non hanno comunque trovato piena soluzione. Un secondo elemento è la rilevanza che ha la periferia nei centri medi, così come le scelte degli amministratori locali hanno dimostrato, che dovrebbe catalizzare linee di intervento di rafforzamento degli interventi attuati. I centri medi, sia quelli limitrofi ai centri metropolitani sia quelli che stanno divenendo sede di uffici governativi, sono infatti sempre più caratterizzati da fattori di crescita abitativa dovuta a ragioni economiche, politiche e formative. L’incremento dei residenti trova spazio soprattutto nelle nuove costruzioni che, progettate con logiche più rispondenti alle esigenze delle nuove famiglie, sorgono nelle periferie, che divengono quindi destinatarie di quelle infrastrutturazioni che supportano le attività ricreative e sportive apprezzate sia dai residenti che da coloro che gravitano in quei territori per ragioni lavorative, scolastiche turistiche.

Con riferimento agli obiettivi collegati alla misura 5.2 destinata a migliorare la qualità della vita nelle città l’offerta di servizi sociali e assistenziali, l’analisi portata avanti per derivare qualche hint sull’Utilità degli interventi effettuati, seppure solo nell’ambito della

Misura 5.2, ha consentito di studiare 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 piuttosto diverso dalle positive aspettative. Le correlazioni, anche nei casi migliori, sono piuttosto basse anche se significative. Si è anche proceduto, in alternativa, a considerare ulteriori indicatori di "bisogno" (Δ indici di disagio durante il periodo di programmazione, indici dicotomizzati, etc). I risultati, anche quando si è resa più sofisticata la caratterizzazione del bisogno, non sono entusiasmanti.

Per quanto riguarda la valutazione dell'efficacia della misura 5.2, i risultati sono piuttosto insoddisfacenti, almeno per quanto riguarda la catena causale tra il treatment e la variazione dell'indice. L'equazione di selezione sembra attribuire probabilità maggiori di partecipazione ai bandi solo in relazione all'indice infrastrutturale dei comuni e alla appartenenza alla provincia di Nuoro (vecchia delimitazione). In altri termini, sembra che i comuni con maggiori indici infrastrutturali (tipicamente quelli costieri) e quelli appartenenti alla provincia di Nuoro, hanno avuto un accesso ai bandi probabilisticamente maggiore rispetto agli altri. L'equazione di efficacia della policy (variabile dipendente: Δ IDE) non attribuisce nessun rilievo statisticamente robusto alla policy nel determinare la riduzione dell'indice di disagio durante il periodo di programmazione.

Pertanto, le politiche urbane attuate con l'Asse V del POR Sardegna 2000-2006 sembra abbiano conseguito solo parte degli obiettivi posti a base della policy.

Le ragioni sono da ricercarsi nel difetto di programmazione iniziale e vediamo perché:

1. Gli obiettivi (da quelli generali a quelli operativi) del Quadro Comunitario di Sostegno (Q.C.S.) erano tarati rispetto ad aree urbane di medio-grande dimensione e quindi applicabili in Sardegna alle due sole aree di Cagliari e Sassari, di cui però, in assenza, allora, di Piani Strategici non si potevano precisare gli obiettivi operativi e le linee di intervento;
2. In assenza di un'analisi territoriale sui sistemi urbani della Sardegna, la tripartizione in aree urbane, centri intermedi e centri minori è risultata alquanto rozza e basata sulla dimensione demografica e molto meno sulle funzioni;
3. Il non aver identificato budget, criteri di selezione, tipologia e soglia dimensionale degli interventi per ciascuna delle tre categorie di sistemi urbani ha inevitabilmente comportato un generico unanimità partecipativo che ha premiato i piccoli interventi nei piccoli centri urbani.

Va comunque sottolineato che nel caso di opere pubbliche, costituite in gran parte da infrastrutture primarie, non è semplice valutare il loro impatto diretto sul tessuto economico e sociale delle comunità locali e quindi valutare l'efficacia dell'investimento.

L'investimento in infrastrutture urbane genera, infatti, effetti indotti nell'immediato, in fase di cantiere, e dopo lungo tempo, a sostegno degli insediamenti produttivi o del capitale sociale.

Disponendo soltanto dei dati sull'investimento, possiamo valutare solo gli effetti indotti nella fase di cantiere sulle variabili macroeconomiche quali il valore aggiunto, l'occupazione, il monte salari lordo, i profitti e le rendite.

Confrontando la stima regionale degli occupati di cantiere, divisa per gli otto anni di programmazione delle politiche urbane del POR Sardegna 2000-2006, con i dati ISTAT sull'occupazione nel settore delle costruzioni in Sardegna, sempre per l'anno 2003, si nota che l'incidenza percentuale degli addetti nel settore delle costruzioni, connesso con gli

investimenti nelle politiche urbane del POR Sardegna 2000-2006, è dello 0,73%. Pertanto, è decisamente un apporto modesto rispetto al totale degli occupati nel settore. Di tale valore complessivo dell'occupazione indotta, un terzo (1004 addetti) si stima siano stati impiegati negli interventi localizzati nei centri minori a riprova della maggiore incidenza delle politiche urbane in questi centri.

Il valore aggiunto complessivo, a livello regionale, risulta di 108,53 Milioni di € di cui 94,44 Milioni di € in salari e 14,09 Milioni di € in profitti e rendite. In analogia con il dato sull'occupazione, anche per il valore aggiunto, e, quindi per i salari, i profitti e le rendite, i comuni minori rappresentano poco più di un terzo del totale regionale (31,52 mln di €) mentre con minime variazioni i dati si distribuiscono sulle altre fasce di comuni.

Se rapportiamo il valore aggiunto con la popolazione residente nei comuni per fasce e otteniamo un risultato allineato ai valori precedenti, confermando che nei comuni al di sotto dei 3.000 abitanti il valore aggiunto per abitante è tre volte superiore (157,81 € ab.) a quello degli altri comuni.

In definitiva, solo per quanto riguarda la fase di cantiere, laddove si riscontra che sulle variabili macroeconomiche l'apporto degli investimenti effettuati nella policy è scarso nel totale regionale, esso risulta significativo nei comuni di piccola dimensione confermando ancor più che la policy ha beneficiato la residenza diffusa in ambiti urbani di piccole dimensioni.

L'analisi ha dimostrato che in termini di efficacia si è speso di più dove c'era debolezza del territorio. Infatti, il doppio svantaggio di zona e demografico ha indirizzato verso scelte locali che rispondono a strategie di sopravvivenza dei comuni (che non solo hanno scelto infrastrutture per servizi, ma hanno mostrato una visibile tendenza a impegnarsi anche per suscitare anche un'attrattività esterna). Inoltre l'ampia rilevanza (80%) dei comuni beneficiari non costieri conferma che gli interventi sono stati attuati nelle aree in cui globalmente si riscontrano problemi di coesione sociale e marginalizzazione.

Pertanto, visto che il proposito di realizzare ambiziosi obiettivi si è concretizzato maggiormente nella rivitalizzazione dei piccoli comuni e nella rifunzionalizzazione del tessuto edilizio urbano, è evidente la necessità di una policy specifica che punti il focus sui piccoli comuni, che, dalle risultanze di questo lavoro, si sono mostrati molto "reattivi" al processo di selezione e al cambiamento innescato dal nuovo iter della programmazione e della gestione delle risorse pubbliche. Tale nuova policy mirata dovrebbe anche contenere delle strategie mirate alla futura conservazione dei centri minori che costituiscono dei "luoghi della memoria storica, territoriale e socioeconomico" che potrebbero generare, come riflesso, la crescita dell'"attrattività esterna".

Questo soprattutto laddove i centri abitati sono strumenti di conoscenza del passato e esprimono concezioni architettoniche tradizionali utili e interessanti per le generazioni vissute in contesti esclusivamente cittadini e importanti per incoraggiare la permanenza nella comunità locale. Si nota, infatti, che la creazione di centri ricreativi e sportivi localizzati nelle periferie di questi comuni sono fattori che indicano la volontà di disincentivare l'emigrazione, soprattutto dei giovani, verso centri di maggiore dimensione e di attrazione e di aggregazione fra i residenti del comune e di quelli confinanti.

Pertanto una policy più attenta dovrebbe puntare su queste aree per realizzare quegli obiettivi di coesione sociale attraverso la creazione di spazi a misura dei bambini, dei giovani, degli anziani in cui ubicare iniziative culturali e sociali, all'integrazione sociale e alla lotta alla marginalità.

Una riflessione merita la propensione per il turismo, collegabile anche agli attrattori

culturali, di alcuni comuni. La scelta tipologica delle infrastrutture, diversamente dalle aspettative teoriche, è ricaduta, prevalentemente, su quelle socio assistenziali e quindi destinate al soddisfacimento dei bisogni interni e non ad attrarre turisti. Questo può essere dipeso da diverse cause: la prevalente necessità registrata dagli amministratori di utilizzare le risorse pubbliche per supportare i cittadini, nonostante la peculiarità turistica riconosciuta ai loro territori; una non adeguata percezione della possibilità di espandere le potenzialità di attrattività turistica anche con l'utilizzo di queste risorse.

Sembra, comunque, chiaro che una policy turistica mirata dovrebbe partire da un'effettiva analisi dei bisogni delle comunità e non da una presunzione sul livello potenziale delle risorse culturali- turistiche valorizzabili.

Queste considerazioni finali, non possono comunque non essere collegate anche agli aspetti organizzativi indotti dai cambiamenti previsti nella nuova programmazione, che hanno positivamente determinato una maggiore visione globale degli interventi attuati e soprattutto del loro iter di completamento che ha evitato duplicazioni e favorito scelte di ridefinizione più tempestive degli interventi laddove si rilevavano inceppi operativi, finanziari o legali. Prova ne sia il fatto che mediamente i tempi di realizzazione sono, attualmente, più contenuti in Sardegna rispetto al benchmarking nazionale.



Occorrerebbe rafforzare questo sistema di programmazione e gestione. Soprattutto sarebbe importante, in una logica di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza, dare maggiore incisività al sistema di monitoraggio, introducendo, accanto ai tradizionali dati finanziari anche informazioni sul sistema di governance, dati fisici sulle opere da realizzare, informazioni e dati sul sistema di gestione dell'opera finanziata. Se si disponesse di tali informazioni, si potrebbero costruire, finalmente, indicatori popolabili e credibili capaci

di restituire una più completa analisi dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche urbane.

Alla luce di queste evidenze si ritiene che una nuova politica per le aree urbane, dovrebbe consolidare le positività riscontrate oltre a:

1. partire da un processo di conoscenza maggiore e più approfondito dei sistemi urbani della Sardegna;
2. distinguere nettamente, con due policy separate, i centri minori dalle aree urbane di media e grande dimensione e quindi con obiettivi generali, specifici e operativi differenti e mirati;
3. promuovere e incentivare nuovi e più avanzati sistemi di governance dei processi di decisione e di attuazione degli interventi;
4. progettare e implementare un efficiente ed efficace sistema di monitoraggio.

La prossima programmazione dovrebbe impostare un modello preciso di evidenze in modo da supportare le scelte politiche future, rendere maggiormente utili le valutazioni e superare i condizionamenti dovuti a impianti programmatori che sottovalutano le effettive peculiarità locali e orientano un generico vettore di sviluppo verso matrici costruite solo parzialmente sulla base di specificità locali.

È, inoltre, utile domandarsi se sia necessario attivare formalmente e sostanzialmente una knowledge management learning di policy adattativa, come suggeriscono alcuni autorevoli esperti di valutazione.

7. Bibliografia

Auschauer D., Is Public Expenditure Productive? *Journal of Monetary Economics*, vol.23; (1989) Munnell A. (1990) How does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance? Federal Reserve Bank of Boston.

Bezzi C., *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, 2010.

Biehl D., "Il ruolo delle Infrastrutture nello sviluppo regionale". In *Economie locali in ambiente competitivo*, curatori Flavio Boscacci e Gianluigi Gorla. Milano: Franco Angeli, 1991.

Bognetti G., "Il processo di privatizzazione nell'attuale contesto internazionale", Departmental Working Papers 2001-23, Department of Economics, Management and Quantitative Methods at Università degli Studi di Milano, 2001.

Clementi A., "Infrastrutture e piani urbanistici", Roma, 1996.

Di Palma M., Mazziotta, C. e Rosa G., *Infrastrutture e sviluppo. Primi risultati: indicatori quantitativi a confronto (1987-95)*. Roma: Confindustria, Quaderni sul Mezzogiorno e le politiche territoriali, n. 4, 1998.

Di Palma M., Mazziotta C., Rosa G., "Infrastrutture e sviluppo, indicatori quantitativi a confronto". In *Nel Sud per competere*, curatori Antonio D'Amato e Giuseppe Rosa. Laterza, 1999.

Heckman J.J., "Sample Selection Bias as a Specification Error," *Econometrica*, (February 1979), 47(1), 153-161.

Henry Rossi P., Lipsey M.W., Freeman H.E., (2004) *Evaluation: a systematic approach*, New York, Sage.

Istat *Le infrastrutture in Italia. Analisi provinciale delle dotazioni e delle funzionalità. 2006 e aggiornamenti successivi*.

Lippi A., *La valutazione delle politiche pubbliche*. Edizioni Mulino 2007.

Marchesi G., Tagle L., Befani B. *Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale*. Numero 22 - Anno 2011 DPS Ministero dello Sviluppo Economico - Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

Marradi A., *Metodologia delle scienze sociali*. Il Mulino 2007.

Martini A., Sisti M., *Valutare il successo delle politiche pubbliche* Il Mulino 2009.

Martini A., Trivellato U., Sono soldi ben spesi? Perché e come valutare l'efficacia delle politiche pubbliche, Marsilio – Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, Venezia, 2011, pp. 184.

Marrocu E., Paci R., Pigliaru F., Gli effetti del capitale pubblico sulla produttività delle regioni italiane. Working Paper. CRENoS. 2005.

Moroni S., Patassini D., Problemi valutativi nel governo del territorio e dell'ambiente. Franco Angeli 2006.

Patassini D., (a cura di) Esperienze di valutazione urbana. Franco Angeli 2006.

Patton M.Q., Utilization-focused Evaluation, Sage Publications Inc., CA e Patton, M.Q (1986). Qualitative evaluation and research methods (2nd ed), Sage, Newbury Park, CA (1990).

Rigon A., Santelli F., La valutazione: teoria, metodi e pratica, Marsilio Editori (2010).

RIST R.C., (a cura di) Program evaluation and the management of government, New Brunswick, Transaction, 1999 e GEVA-MAY, I. e PAL, L.A. «"Good fences make good neighbours": Policy evaluation and policy, analysis – exploring the differences», in Evaluation, Vol. 5, n. 3.

Stame N., I Classici della valutazione, Franco Angeli 2007.

Rossi P.H., Lipsey M.W, Freeman H.E. (2004), Evaluation: A systematic approach, Sage Publications, Inc., CA.

Wholey J. S., Evaluation: Promise and Performance, Urban Institute Washington, D.C (1979) e Evaluation and Effective public management, Little Brown Boston (1983).

Allegato 1 "Scheda progetto" di rilevazione (di Sergio PES)

SCHEDA PROGETTO

"Ricerca Sviluppo Urbano"

P.O.R. 2000 – 2006		
MISURA	<input type="checkbox"/>	5.1 - Politiche per le aree urbane
	<input type="checkbox"/>	5.2 - La qualità della vita nelle città: miglioramento dell'offerta di servizi sociali, assistenziali e sanitari
Codice Obiettivo Operativo ¹		

SEZIONE ANAGRAFICA E FISICA
Identificativo intervento
Titolo intervento
Riferimento Leg.vo
Descriz. Iter Misura
Beneficiario Finale
Localizzazione (Comune e Provincia)

Ambito di intervento ²	<input type="checkbox"/> Centro Storico <input type="checkbox"/> Centro Urbano <input type="checkbox"/> Periferia <input type="checkbox"/> Frazione	
Tipologia intervento ³	% Materiale	% Immateriale
	<input type="checkbox"/> Semplice <input type="checkbox"/> Complessa	
(In caso di intervento materiale ⁴)	% Infrastrutture Primarie	% Secondarie
	Codice infrastruttura	Codice infrastruttura
	% A rete	% Puntuale
	<input type="checkbox"/> Nuova costruzione <input type="checkbox"/> Ampliamento <input type="checkbox"/> Ristrutturazione	

(in caso di intervento Immateriale ⁵)	<p>% Pianificazione</p> <p>% Comunicazione</p> <p>% Animazione sociale</p> <p>% Assistenza sociale</p> <p>% Marketing</p> <p>% Formazione</p> <p>% Attività di gestione</p> <p>% Altro (.....)</p>
Quadro economico dell'intervento (fase progettuale) ⁶	<p>Importo a base d'asta, compresi oneri per la sicurezza (€)</p> <p>Forniture (€)</p> <p>Servizi (€)</p> <p>Somme a disposiz. Amm., comprese Progettazioni, IVA relativa e spese generali (€)</p>
Quadro economico dell'intervento (a consuntivo) ⁷	<p>Importo al netto del ribasso d'asta, compresi oneri per la sicurezza (€)</p> <p>Forniture (€)</p> <p>Servizi (€)</p> <p>Somme a disposiz. Amm., comprese Progettazioni, IVA relativa e spese generali (€)</p>
Indicatori fisici principali ⁸ dell'intervento realizzato	<p>Lunghezza: ml</p> <p>Superfici coperte: mq</p> <p>Superfici scoperte: mq</p> <p>Volumi: mc</p> <p>Utenti: n°</p> <p>Altro (specificare)</p>

SEZIONE PROCEDURALE PROGETTO

Accreditamento Finanziamento dalla Regione al BF Tipo di atto: _____ n° _____ Data __/__/_____

Finanziamento da altre fonti (specificare la/e fonte/i)⁹ Tipo di atto: _____ n° _____ Data __/__/_____

Tipo di atto: _____ n° _____ Data __/__/_____

Approvazione progetto esecutivo¹⁰ Tipo di atto: _____ n° _____ Data __/__/_____

Aggiudicazione appalto¹¹ Tipo di atto: _____ n° _____ Data __/__/_____

Nominativo Ditta aggiudicataria o nominativi singoli delle Ditte partecipanti all'ATI o Consorzio

Stipula contratto Data __/__/_____ Rep. n°: _____

Sede giuridica della ditta appaltatrice? Sardegna Altro (indicare)

Data avvio lavori: __/__/_____¹²

Data fine lavori: __/__/_____¹³

Cause ostative alla conclusione dei lavori (riportare quali)¹⁴

Data emissione cert. di collaudo o di regolare esecuzione: __/__/_____

L'opera realizzata è in uso?

- Sì
 No

Cause ostative alla entrata in esercizio dell'opera (riportare quali)

Tipologia gestione:

- Diretta Comunale
 Affidata a soggetto esterno
 Società in house

SEZIONE FINANZIARIA PROGETTO

Fonti di Finanziamento
(fase di impegno regionale)

- REGIONALE (€)
 - COMUNALE (€)
 - STATALE (€)
 - U.E. (€)
 - ALTRE FONTI (€)
- IMPORTO TOTALE FINANZIAMENTI (€)

Il totale deve corrispondere al totale del quadro economico (fase progettuale)

Importo Totale Progetto Finanziato (€)

Importo contrattuale (€)¹⁵

Importo atto/i aggiuntivo/i (€)

IMPORTO TOTALE LAVORI (€)

(specificare la/e tipologia/e della/e variante/i che ha/anno reso necessario/i l'atto/gli atti aggiuntivo/i)

Impegni totali (€)

Pagamenti totali (€)

Allegato 2 Istruzioni per la compilazione della scheda (di Sergio Pes)

ISTRUZIONI PER LA COMPILAZIONE DELLA SCHEDA PROGETTO “Ricerca Sviluppo Urbano”

AVVERTENZE GENERALI:

Il “titolo intervento” dovrà essere quello utilizzato nel sistema di monitoraggio ufficiale per l’oggetto della presente verifica e/o per le relative opere di completamento

La maggior parte delle informazioni sono reperibili nei certificati di collaudo finale per quanto riguarda gli interventi ultimati mentre per quelli non ultimati nei certificati di collaudo in corso d’opera quando esistono, oltre che dagli atti tecnico-contabili in possesso dei Responsabili degli Uffici Tecnici (R.U.T.) degli Enti Attuatori degli interventi (Beneficiari Finali: B.F.) e comunque all’interno della raccolta della documentazione relativa all’intervento finanziato (“fascicolo dell’operazione”).

Nelle istruzioni che seguono, di facile interpretazione, non vengono riportate spiegazioni riguardanti le parti della “scheda” concernenti informazioni sicuramente inserite nel sistema informativo MonitWeb o per le parti che non necessitano di ulteriori dettagli.

Nel caso di dubbi e/o problemi che venissero riscontrati nella compilazione della “scheda” dovrà essere data immediata comunicazione al “Responsabile della ricerca” presso il Nucleo di Valutazione per l’adozione degli opportuni provvedimenti che quest’ultimo riterrà opportuno adottare.

1. Codice Obiettivo operativo: inserire il codice in base alle descrizioni sotto riportate e nel quale l’intervento si ritiene possa essere classificato secondo il parere del R.U.T.:

Per la Misura 5.1:

OO V.1.1 Rafforzare le potenzialità dei centri urbani, in relazione alle loro dimensioni metropolitane o di centro medio-piccolo, come luogo di attrazione di funzioni e servizi specializzati o come luoghi di connessione e di servizio per i processi di sviluppo del territorio, avendo presenti le caratteristiche e le potenzialità specifiche di ciascuna città nel proprio contesto regionale e promuovendo esperienze più avanzate di governance e pianificazione.

OO V.2.1 Aumentare la fruizione dello spazio urbano da parte dei cittadini, sia per l’accrescimento della competitività dei servizi urbani sia per il rafforzamento della coesione sociale. Migliorare il sistema della mobilità interna ed esterna ai centri urbani, riducendo la congestione, l’inquinamento acustico e l’inquinamento atmosferico. Migliorare la qualità della vita nelle aree urbane, in particolare nelle aree periferiche e in quelle dismesse con particolare attenzione ai bisogni dell’infanzia, all’integrazione sociale e alla lotta alla marginalità.

OO V.2.2 Riquilibrare, rinnovare e rifunzionalizzare il tessuto edilizio urbano, nel rispetto delle tradizioni culturali e storiche con particolare attenzione al recupero dei centri storici e dei centri minori.

OO V.3.1 Rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale e ambientale, anche attraverso la qualificazione della Pubblica Amministrazione.

Per la Misura 5.2:

OO V.3.1 Rafforzare il capitale sociale in ambito urbano mediante il soddisfacimento dei bisogni sociali di base, la riduzione del tasso di esclusione, la promozione dell'economia sociale, la qualificazione dei servizi, la definizione di nuove figure professionali in ambito sociale e ambientale, anche attraverso la qualificazione della Pubblica Amministrazione.

OO V.4.1 Sviluppare e/o creare infrastrutture e spazi a sostegno dei servizi alla persona e alla comunità;

OO V.4.2 Rendere possibili avanzate forme di assistenza per migliorare la qualità della vita, soprattutto nei confronti delle persone con disabilità e/o con sofferenza mentale;

OO V.4.3 Attivare, in un'ottica di pari opportunità, processi di inclusione sociale e lavorativa delle persone a rischio di esclusione, attraverso il sostegno ad imprese direttamente gestite da donne e/o interventi volti ad incrementare l'occupazione, in particolare femminile;

OO V.4.4 Promuovere la progettazione e la realizzazione dei Piani Locali Unitari dei Servizi alla Persona (PLUS) per l'implementazione di politiche innovative ai fini dell'organizzazione e della qualificazione dei servizi alla persona;

OO V.4.5 Sostenere la creazione di nuove iniziative imprenditoriali no-profit, anche in forma di cooperative (in particolare di tipo b), e/o il potenziamento di quelle già esistenti.

2. Ambito di intervento: indicare, tra le quattro possibilità proposte, quella in cui l'intervento si ritiene sia stato realizzato (prevalentemente) secondo il parere del R.U.T.; nel caso di intervento localizzato in più frazioni, indicarne i nomi. Si danno, qui di seguito, le definizioni dei quattro ambiti urbani cui attenersi:

- si intende per "centro storico" il "centro matrice" dell'abitato urbano così come specificato nel Piano Paesaggistico Regionale (PPR) e negli strumenti urbanistici ad esso adeguati ;
- si intende per "centro urbano" l'insieme delle successive adduzioni al "centro matrice" coincidenti con le zone B (di completamento) così come da Decreto Floris del 22/12/1983;
- si intende per "periferia" la parte di espansione urbana dell'abitato coincidente con le zone C (di espansione) così come da Decreto Floris del 22/12/1983;
- si intende per "frazione" l'unità geografica coincidente con la medesima denominazione dell'ISTAT.

3. Tipologia intervento: indicare, tra le due ipotesi prospettate, quella nella quale si ritiene l'intervento sia classificabile. Si adotti la convenzione per cui si intende "intervento

materiale" l'appalto di opere pubbliche e la fornitura di beni. Si consideri invece intervento "immateriale" quando si tratti di fornitura di servizi. Nel caso in cui si possa configurare la coesistenza di entrambe le tipologie, si specifichi quale percentuale dell'intervento ricada nell'una o nell'altra tipologia.

Indicare inoltre se l'intervento può essere considerato "semplice" o "complesso". Si dovrà considerare "complesso" l'intervento qualora l'opera sia composta da unità funzionali separabili (ad. es. una realizzazione che preveda una piazza e un parcheggio, un museo e una biblioteca, etc.) eventualmente suddivisibili in appalti separati. Si considerino opere complesse anche quelle che prevedono contemporaneamente interventi di tipo materiale e immateriale.

4. Infrastrutture Primarie e Secondarie: da compilare solo se al punto 3 è stata indicata la casella "materiale" o, in caso di "opera complessa" in cui si possa configurare la coesistenza di entrambe le tipologie (in questo caso solo per la parte relativa alla quota "materiale"). Le opere primarie sono quelle di cui all'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847.

L'urbanizzazione secondaria è costituita da quell'insieme di opere che costituiscono i requisiti urbanistici necessari alla vita sociale e comunitaria. In particolare, sono opere di urbanizzazione secondaria quelle di cui all'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847.

Di seguito si riportano gli interventi ascrivibili alle due categorie.

CODICI INFRASTRUTTURE PRIMARIE (P) E SECONDARIE (S):

Strutture per il turismo e il tempo libero:

- S.1. Strutture e spazi destinati ad attività sportive e ricreative;
- S.2. Strutture e spazi destinati ad attività socio-culturali;
- S.3. Strutture e spazi destinati a spettacoli.

Riqualificazione urbana:

- S.1. Verde pubblico;
- P.1. Arredo urbano;
- P.2. Strade;
- P.3. Parcheggi;
- P.4. Reti fognarie acque bianche e nere;
- P.5. Reti idriche;
- P.6. Reti per l'erogazione e la distribuzione dell'energia elettrica per usi domestici e industriali;
- P.7. Reti del gas combustibile per uso domestico;
- P.8. Reti telefoniche a servizio degli edifici;
- P.9. Impianti per l'illuminazione delle aree e delle strade pubbliche.

Infrastrutture per attività socio-assistenziali:

- S.1. Centri di accoglienza;
- S.2. Centri di aggregazione sociale;
- S.3. Centri ricreativi e di socializzazione prima infanzia (asili nido, le scuole materne);
- S.4. Strutture e complessi per l'istruzione dell'obbligo nonché per l'istruzione superiore;

- S.5. Mercati di quartiere;
- S.6. Strutture destinate ad ospitare le delegazioni comunali, centri civici;
- S.7. Chiese ed altri edifici religiosi;
- S.8. Strutture sanitarie, ambulatori;
- S.9. Centri diurni semiresidenziali;
- S.10. Centri rientranti nei cosiddetti "Progetti pilota".

Si riportano qui di seguito le definizioni che possono aiutare nella individuazione della tipologia dell'intervento:

"a rete": che presentano prevalente sviluppo unidimensionale e investono vaste estensioni di territorio (es.: strade, ferrovie, linee elettriche, telefoniche, reti idriche, reti fognarie, distribuzione gas);

"puntuali": opere che interessano un'area d'intervento concentrata;

"nuova costruzione": l'intervento riguarda un'opera o un manufatto costruito ex-novo;

"ampliamento": realizzazione di parti aggiuntive di un'opera o ad un manufatto esistente;

"ristrutturazione" (o restauro): esecuzione di una serie organica di lavori indirizzati al recupero delle caratteristiche di funzionalità e di efficienza di un'opera o di un manufatto esistente.

5. da compilare solo se al punto 3 è stata indicata la casella **"immateriale"** o, in caso di "opera complessa" in cui si possa configurare la coesistenza di entrambe le tipologie (in questo caso solo per la parte relativa alla quota "immateriale"). Qualora la tipologia dell'intervento non sia inquadrabile fra quelle esplicitate, inserire nella casella "altro" la denominazione ritenuta appropriata.

Si intende per **"animazione sociale"** l'attività diretta a categorie della popolazione (es.: bambini, adolescenti, anziani, ecc.); si intende per **"assistenza sociale"** l'attività diretta a categorie della popolazione particolari o protette (es.: persone affette da disturbi mentali, disabilità fisica, ex carcerati, donne che hanno subito violenze, ecc.). Per le altre tipologie si ritiene che la classificazione sia di più immediato riscontro.

- 6. Quadro economico dell'intervento (fase progettuale): da compilare con i dati rilevabili dalla relazione tecnica di progetto.
- 7. Quadro economico dell'intervento (a consuntivo): da compilare solo per gli interventi ultimati, con i dati rilevabili dal certificato di collaudo (finale o in corso d'opera).
- 8. Indicatori fisici principali: da compilare con i dati rilevabili dagli atti tecnico-contabili in possesso dei R.U.T. degli Enti Attuatori degli interventi (Beneficiari Finali: B.F.) e comunque all'interno del "fascicolo di progetto" relativo all'intervento finanziato (stima riepilogativa, relazione tecnica).
- 9. Va specificato se si tratta di Delibera di Giunta, Delibera Assessoriale; determina dirigenziale; Determina del dirigente responsabile di UPB. Ciò con riferimento alla

Regione e laddove esistenti di responsabili di altre fonti di finanziamento.

- 10.** Specificare l'organismo che ha assunto la responsabilità dell'approvazione del progetto esecutivo e la natura dell'atto di approvazione.
- 11.** Specificare l'organismo (Commissione di Valutazione, Dirigente, Assessore, Giunta Regionale) che ha provveduto all'atto di aggiudicazione definitiva dell'appalto.
- 12 e 13** Indicare la data di avvio dei lavori (fine lavori) derivandola dalla Comunicazione della ditta aggiudicatrice.
- 14.** Indicare sinteticamente le cause che hanno impedito la conclusione dei lavori.
 - Ritardi nell'aggiudicazione dei lavori.
 - Cause connesse a condizioni climatiche
 - Ritardi connessi a ricorsi nelle procedure di evidenza pubblica
 - Ritardi connessi a provvedimenti giudiziari
 - Revoca dei contratti di aggiudicazione per inadempienza della ditta appaltatrice
 - Carenza di fondi per il cofinanziamento da parte del B.F.
 - Altro (specificare)
- 15.** Va specificato a cosa si faccia riferimento.

Allegato 3 Rappresentazione delle informazioni della ricerca tramite un Sistema Informativo Geografico (GIS) (di Sergio PES)

1.1 Descrizione del GIS e possibilità di esplorare i dati georeferenziati

1.1.1. Descrizione del software utilizzato: ArcView GIS 3.3

Il software utilizzato è un GIS desktop di facile utilizzo che permette di caricare dati spaziali e tabellari in modo da visualizzarli come carte, tabelle e diagrammi. Il software fornisce gli strumenti necessari per interrogare ed analizzare i dati, e presentare i risultati in carte di alta qualità.

Con i dati forniti, se si ha la disponibilità del programma, è possibile navigare ed esplorare all'interno del file prodotto; inoltre è possibile integrarlo e/o modificarlo con altri dati a seconda delle proprie esigenze.

1.1.2. Dati utilizzati per rappresentare il progetto con il GIS

Per poter collegare i dati relativi ai risultati della ricerca valutativa con il GIS si è attuato un lavoro preliminare teso a rendere compatibili fra loro le informazioni.

Le cartografie e i file, riguardanti i limiti amministrativi provinciali e comunali, contenuti nel Piano paesaggistico regionale (PPR) sono stati collegati con i nomi dei comuni che hanno usufruito di finanziamenti rendicontabili rispettivamente nelle Misure 5.1 e 5.2 dell'Asse V – Città del P.O.R. 2000-2006.

Si è proceduto quindi con l'individuazione e l'ubicazione degli interventi finanziati, presenti mediante i dati disponibili, estratti dal sistema Monitweb, forniti dai colleghi del Centro Regionale Programmazione (C.R.P.) addetti alla raccolta dei dati del monitoraggio del P.O.R., e raggruppati per comuni (denominati "enti attuatori").

Sono stati, poi, separati i comuni che hanno usufruito di finanziamenti da quelli che non ne hanno ottenuto.

Al fine di avere dei dati omogenei e il più completi possibile, per tutti gli interventi finanziati è stata predisposta una "scheda progetto" di rilevazione (vedi allegato 1) completa delle "istruzioni per la compilazione" (vedi allegato 2). Tali schede sono state distribuite ai Responsabili di Procedimento degli enti attuatori dei progetti, tramite la Ditta incaricata dall'Autorità di Gestione del POR, che hanno proceduto alla compilazione delle stesse; i dati in esse contenuti ci sono stati trasmessi riepilogati in due tabelloni, uno per ognuna delle Misure oggetto della nostra ricerca.

Infine, i due tabelloni (scritti con il programma MS Excel), sono stati esportati in file del programma MS Access e, quindi, salvati in formato DBF, per renderli utilizzabili in ambiente ArcView GIS 3.3.

Per riportare i file originali da Excel in ambiente ArcView GIS 3.3, si sono generate due tabelle per ognuna delle sei fasce di popolazione.

Al fine di facilitare la lettura dei dati contenuti nelle suddette tabelle, la descrizione dei "campi" è stata sintetizzata assegnando, per ognuno di questi, le diciture inserite nel tabellone originale così come riportato nelle pagine seguenti.

Tutte le tabelle inserite nel programma possono essere collegate fra loro e, quindi, tutte le informazioni possono essere visualizzate contemporaneamente, affinché si possa

FP_C (prima parte dati relativi agli interventi finanziati nei comuni con n. ab tra 10.000 e 25.000: Fascia di popolazione C)															
Titolo progetto	Riferimento legislativo	Comune	Importo Totale Finanziato	FIN. POR	Fin. Comune	ALTR0 Fin.	Impegni al 30.06.2009	Pagamenti al 30.06.2009	Data avvio lavori	fine lavori	gg lavorativi	Operazione conclusa	Codice Obiettivo Operativo	% Materiale	% Immateriale

FP_C2 (seconda parte dati relativi agli interventi finanziati nei comuni con n. ab tra 10.000 e 25.000: Fascia di popolazione C)																				
Titolo progetto	Comune	Infrastrutture	Primaria	Infrastrutture	Secondarie	A rete	Puntuale	Importo lavori base d'asta (A)	Importo Contrattuale	Totale Economiche lavori (A-B)	Data Accreditamento	Data Approvazione	Modalità di affidamento	Data agg. gara	Data Contratto	Sede giuridica ditta appaltatrice Sardegna	Data cert. di collaudo o regolare esecuzione	Data entrata in funzione	gestione: Diretta Comunale	

FP_D (prima parte dati relativi agli interventi finanziati nei comuni con n. ab tra 5.000 e 10.000: Fascia di popolazione D)															
Titolo progetto	Riferimento legislativo	Comune	Importo Totale Finanziato	FIN. POR	Fin. Comune	ALTR0 Fin.	Impegni al 30.06.2009	Pagamenti al 30.06.2009	Data avvio lavori	fine lavori	gg lavorativi	Operazione conclusa	Codice Obiettivo Operativo	% Materiale	% Immateriale

FP_D2 (seconda parte dati relativi agli interventi finanziati nei comuni con n. ab tra 5.000 e 10.000: Fascia di popolazione D)																				
Titolo progetto	Comune	Infrastrutture	Primaria	Infrastrutture	Secondarie	A rete	Puntuale	Importo lavori base d'asta (A)	Importo Contrattuale	Totale Economiche lavori (A-B)	Data Accreditamento	Data Approvazione	Modalità di affidamento	Data agg. gara	Data Contratto	Sede giuridica ditta appaltatrice Sardegna	Data cert. di collaudo o regolare esecuzione	Data entrata in funzione	gestione: Diretta Comunale	

FP_E (prima parte dati relativi agli interventi finanziati nei comuni con n. ab tra 3.000 e 5.000: Fascia di popolazione E)															
Titolo progetto	Riferimento legislativo	Comune	Importo Totale Finanziato	FIN. POR	Fin. Comune	ALTR0 Fin.	Impegni al 30.06.2009	Pagamenti al 30.06.2009	Data avvio lavori	fine lavori	gg lavorativi	Operazione conclusa	Codice Obiettivo Operativo	% Materiale	% Immateriale

FP_E2 (seconda parte dati relativi agli interventi finanziati nei comuni con n. ab tra 3.000 e 5.000: Fascia di popolazione E)																	
Titolo progetto	Comune	Infrastrutture	Infrastrutture	Secondarie	A rete	Puntuale	Importo lavori	base d'asta (A)	Importo Contrattuale	Totale Economici lavori (A-B)	Data Accreditamento	Data Approvazione	Modalità di affidamento	Data agg. gara	Data cert. di collaudo o regolare esecuzione	Data entrata in funzione	gestione: Diretta Comunale

FP_F (prima parte dati relativi agli interventi finanziati nei comuni con meno di 3.000 ab.: Fascia di popolazione F)															
Titolo progetto	Riferimento legislativo	Comune	Importo Totale Finanziato	FIN. POR	Fin. Comune	ALTR0 Fin.	Impegni al 30.06.2009	Pagamenti al 30.06.2009	Data avvio lavori	fine lavori	gg lavorativi	Operazione conclusa	Codice Obiettivo Operativo	% Materiale	% Immateriale

FP_F2 (seconda parte dati relativi agli interventi finanziati nei comuni con meno di 3.000 ab.: Fascia di popolazione F)																	
Titolo progetto	Comune	Infrastrutture	Infrastrutture	Secondarie	A rete	Puntuale	Importo lavori	base d'asta (A)	Importo Contrattuale	Totale Economici lavori (A-B)	Data Accreditamento	Data Approvazione	Modalità di affidamento	Data agg. gara	Data cert. di collaudo o regolare esecuzione	Data entrata in funzione	gestione: Diretta Comunale

1.1.3. Utilizzo di ArcView per esplorare il progetto

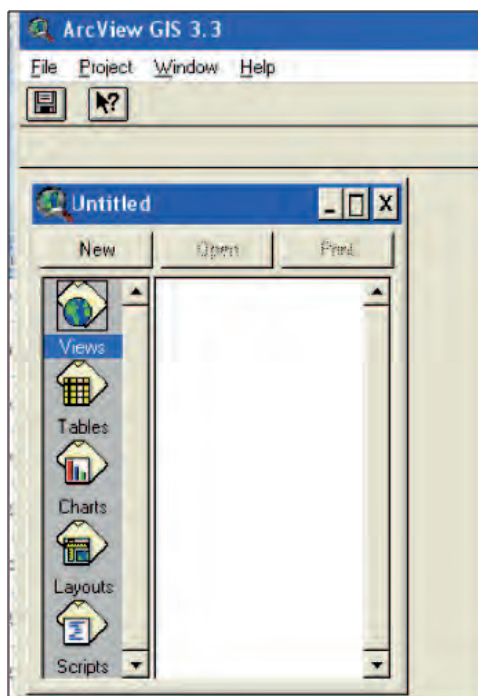
Le spiegazioni che seguono sono utili per coloro che non hanno molta pratica dei sistemi GIS o che vogliono iniziare a utilizzarli. Potrebbero, invece, risultare superflue per coloro che già conoscono questi sistemi.

Per facilitare l'utilizzo del progetto contenente la ricerca in oggetto, si suggerisce di trasferire la cartella denominata **"Presentaz.Svil.Urbano"** nel Desktop.

In ambiente Windows (XP, Vista, 7, o successivi), dal Desktop lanciare l'applicazione ArcView GIS 3.3.

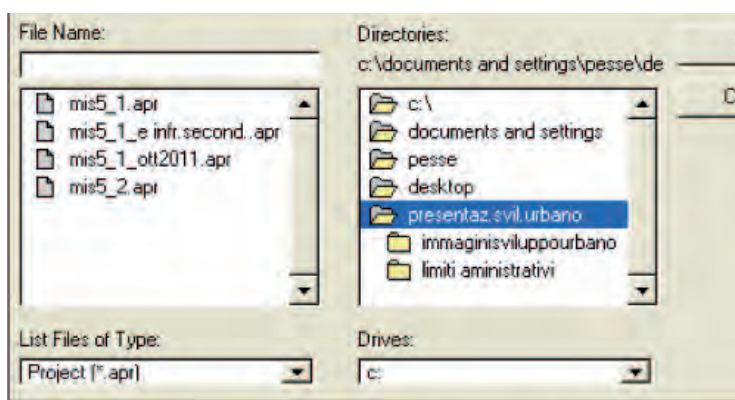
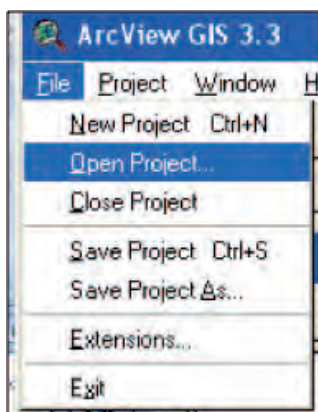
Comparirà la finestra ArcView GIS ed una barra che mostra lo stato di avanzamento.

Aperto il programma, compare una finestra con una finestra più piccola al suo interno chiamata "Untitled" che viene anche definita finestra "Progetto".



Dal menù File "cliccare" su "Open Project".

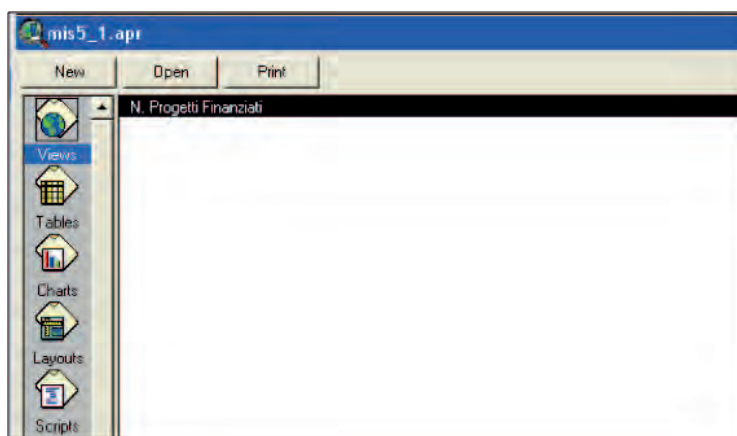
Compare l'area di dialogo di "Open Project". Sulla destra sono elencate le directory, mentre, sulla sinistra, vediamo i file di "Progetto"



Seguire il percorso per arrivare alla cartella dell'elenco directory, sino a trovare la directory **desktop\Presentaz.Svil.Urbano**, cliccando due volte su ogni cartella, seguendo l'ordine delle stesse.

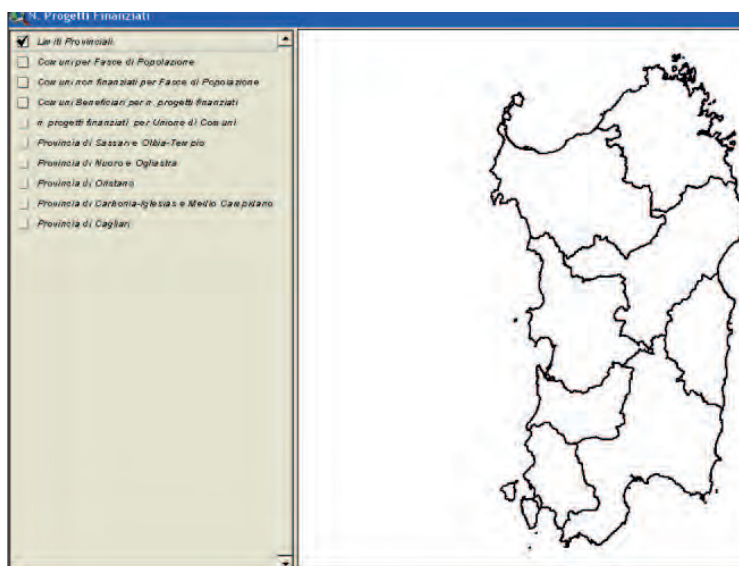
Per aprire il progetto principale (che è anche il più completo e riguarda le opere relative alla Misura 5.1), premere **mis5_1.apr**, poi premere "OK".

Aperto il progetto, compare una finestra che contiene una vista denominata **N. Progetti Finanziati**: cliccare due volte sulla vista o premere su "Open".

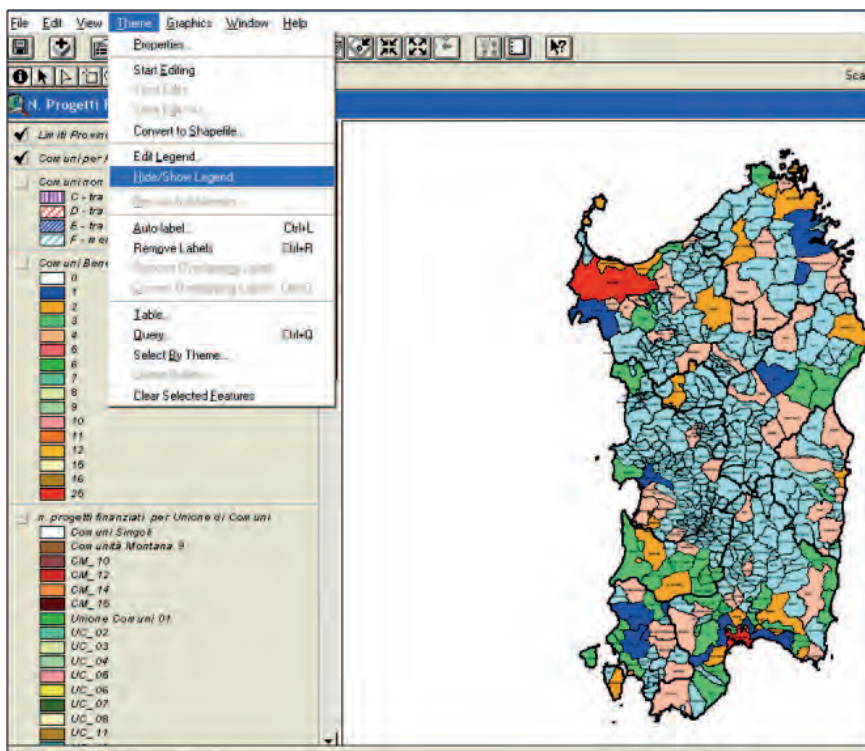



La vista si apre con una mappa della Sardegna con evidenziati i confini delle otto province, perché il Tema acceso nel Sommario (il primo in alto a sinistra spuntato) è quello relativo a Limiti Provinciali. Gli altri nove Temi sottostanti a quello evidenziato non sono visibili nella vista corrente.

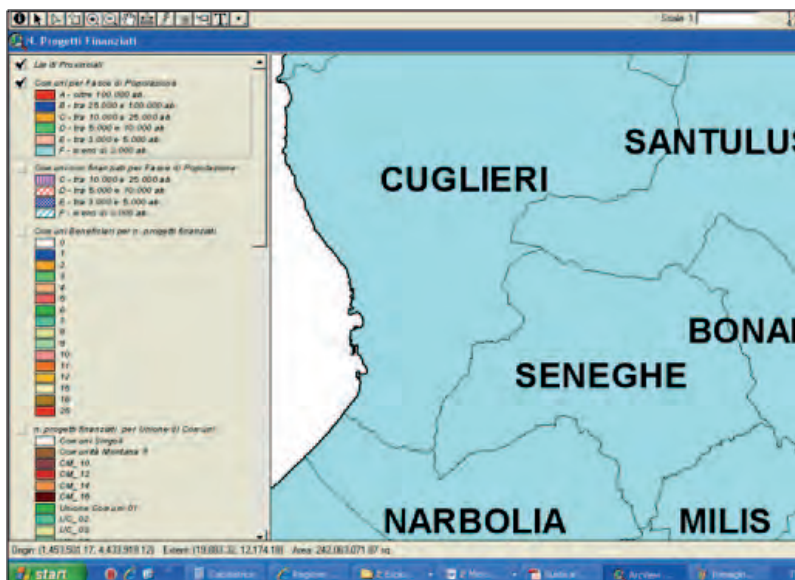
Per accendere un altro Tema, bisogna premere sul tasto di controllo dell'argomento che si vuole vedere e modificare l'ordine di rappresentazione posizionando il cursore in un punto qualsiasi dell'area in rilievo. Contemporaneamente, è necessario puntare e trascinare il Tema nella parte alta del Sommario. Quando viene rilasciato il tasto del mouse nel Sommario, cambia l'ordine dei temi e viene visualizzato quello selezionato.




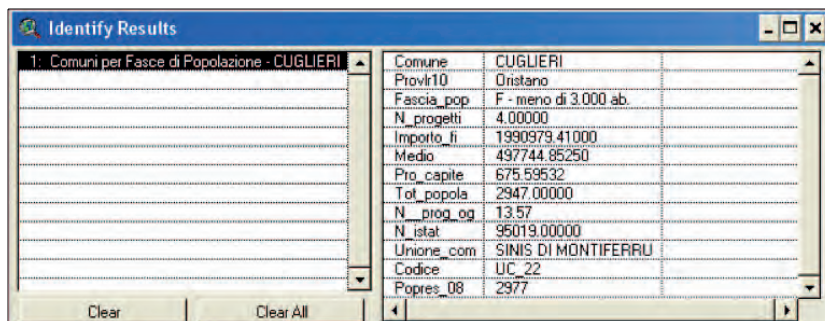
Per rendere visibili le legende dei vari Temi occorre evidenziare quelli che ci interessano, quindi cliccare su "Hide/Show Legend" che troviamo all'interno di "Theme" nella barra comandi, ottenendo l'immagine sotto riportata.



È possibile usare lo strumento Zoom in  per selezionare l'area che si vuole ingrandire, premendo sul suddetto tasto e trascinandolo nella zona da ingrandire. Quando si rilascia il tasto del mouse, la vista viene ridisegnata ingrandita e i nomi dei comuni e i relativi confini sono maggiormente definiti.



Un altro strumento molto utile è Identity.  Con questo tasto selezionato, premendo all'interno dell'area di qualsiasi comune, si apre un'area di dialogo "Identify Results" con i dati relativi a quel territorio estratti dalla tabella degli attributi collegata al tema della vista.



1: Comuni per Fasce di Popolazione - CUGLIERI	
Comune	CUGLIERI
Prov10	Oriстано
Fascia_pop	F - meno di 3.000 ab.
N_progetti	4.00000
Importo_fi	1990979.41000
Medio	497744.85250
Pro_capite	675.59532
Tot_popola	2947.00000
N_prog_og	13.57
N_istat	95019.00000
Unione_com	SINIS DI MONTIFERRU
Codice	UC_22
Popres_08	2977

Per visualizzare un'altra parte della Sardegna, è possibile spostarsi nella vista con lo strumento Pan .

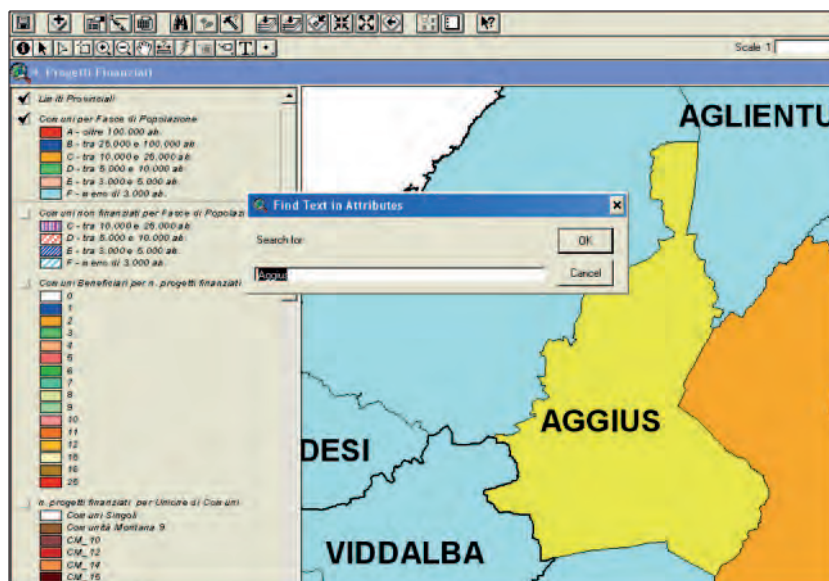
Un altro modo per ottenere informazioni sugli elementi è quello di selezionarli nella vista: contemporaneamente risulterà selezionato anche il record relativo nella tabella del tema.


Ci sono diversi modi per selezionare gli elementi di una vista.

Ad esempio, tramite lo strumento Find  si può individuare la localizzazione del comune di Aggius e renderla visibile nella propria vista, come segue:

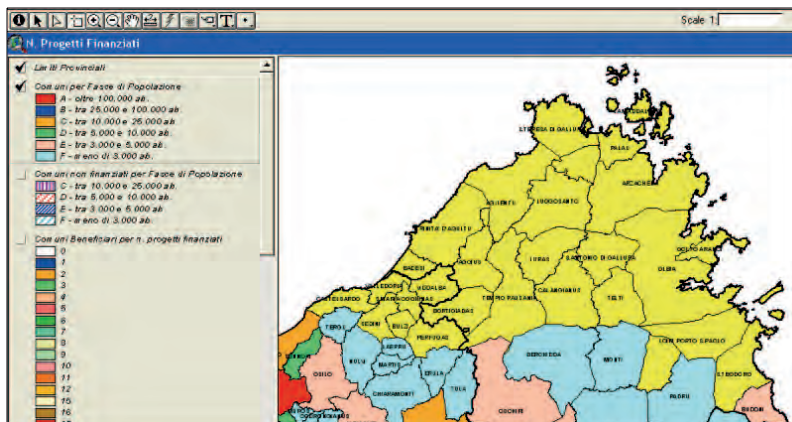
Si preme sul tema di interesse nel Sommario della vista per renderlo attivo. Si preme, poi, sul pulsante Find: compare un'area di dialogo "Find Text in Attributes", nella quale si dovrà digitare Aggius e premere "OK".


Il territorio del comune di Aggius viene evidenziato in giallo e centrato nella vista.



Un altro modo per selezionare uno o più elementi nella vista è usare lo strumento Select Feature .


Posizionando il cursore in un punto della vista, si trascina, tenendo premuto il tasto del mouse, sino alla zona che si vuole circoscrivere col rettangolo formato dal percorso del mouse. Rilasciando il tasto del mouse tutti i comuni che ricadono nel rettangolo saranno selezionati e, quindi, verranno evidenziati in giallo.



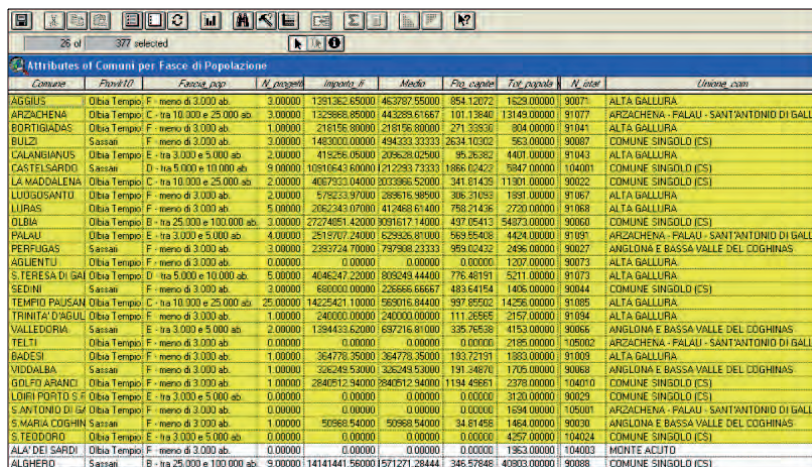
Possiamo esaminare gli attributi di tutti i comuni selezionati aprendo la tabella del Tema, premendo sul pulsante Open Theme Table : compare, in questo caso, la tabella del Tema con i record selezionati, evidenziati in giallo, corrispondenti agli elementi selezionati nella vista.

Comune	ProvID	Fascia pop.	N. progetti	Importo \$	Medio	Filo capite	Tot. pagato	N. colt.	Univars. comm
ANGIUS	Olbia Tempio	F - meno di 3.000 ab.	3.0000	1391362.15000	463787.55000	954.12022	1629.00000	90071	ALTA GALLURA
ALA DEI SARDI	Olbia Tempio	F - meno di 3.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	1963.00000	104003	MONTE ACUTO
ALGHERO	Sassari	B - tra 25.000 e 100.000 ab.	9.0000	14141441.56000	571271.28444	346.57848	40803.00000	50088	COMUNE SINGOLO (CS)
ANELA	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	712.00000	50004	GOCEANO
ARDAFA	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	2.0000	315000.00000	157500.00000	383.31168	822.00000	105095	LDGUDDRO
ARZACHENA	Olbia Tempio	C - tra 10.000 e 25.000 ab.	3.0000	1329869.80000	443289.61667	101.13849	13149.00000	91077	ARCHIENNA - FALAI - SANT'ANTONIO DI GALLI
SANAFI	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	2.0000	1027224.58000	513612.29000	1864.95365	617.00000	105306	MELOGGI
BERNE TUTTI	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	2027.00000	90008	GOCEANO
BERCHIDDA	Olbia Tempio	F - meno di 3.000 ab.	3.0000	2325123.17000	776374.39000	791.41120	2943.00000	104006	MONTE ACUTO
BESSUDE	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	446.00000	105009	MELOGGI
BONNANARO	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	1046.00000	105013	MELOGGI
BONU	Sassari	F - tra 3.000 e 5.000 ab.	1.0000	302856.15000	302856.15000	81.87514	3639.00000	90012	GOCEANO
BONORVA	Sassari	F - tra 3.000 e 5.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	3742.00000	105014	MELOGGI
BORTIGUADA	Olbia Tempio	F - meno di 3.000 ab.	1.0000	219156.80000	219156.80000	271.33930	904.00000	91041	ALTA GALLURA
BORUTTA	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	297.00000	105017	MELOGGI
BOTTIDA	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	759.00000	90016	GOCEANO
BUDDUSO	Olbia Tempio	F - tra 3.000 e 5.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	4032.00000	104008	MONTE ACUTO
BULTEI	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	1.0000	326843.34000	326843.34000	304.04032	1075.00000	90018	GOCEANO
BULZI	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	3.0000	1483000.00000	494333.33333	2634.10302	563.00000	90087	COMUNE SINGOLO (CS)
BURGOS	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	959.00000	90020	GOCEANO
CALANGIANUS	Olbia Tempio	E - tra 5.000 e 10.000 ab.	2.0000	419285.50000	209642.75000	55.35282	4401.00000	91043	ALTA GALLURA
CARGEGHE	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	1.0000	822224.58000	822224.58000	1311.36297	627.00000	91056	COROS
CASTELSARDO	Sassari	D - tra 5.000 e 10.000 ab.	3.0000	10910643.60000	3636881.33333	1886.02422	5047.00000	104001	COMUNE SINGOLO (CS)
CHEREMULE	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	488.00000	105020	MELOGGI
CHIARAMONTI	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	2.0000	873030.00000	436515.00000	452.40271	1773.00000	90011	ANGLONA E BASSA VALLE DEL COGHINAS
COORONGIANUS	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	4.0000	1713955.48000	428488.87000	1241.99672	1380.00000	91027	COROS
COSSOLINE	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	1.0000	300000.00000	300000.00000	323.62460	927.00000	91008	MELOGGI
FORPILATI	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	438.00000	90026	GOCEANO
FLORINAS	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	1.0000	827224.58000	827224.58000	832.34916	1951.00000	91033	COROS
GIAVE	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	1.0000	756419.94000	756419.94000	1267.03491	597.00000	91010	MELOGGI
ILLORAI	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	0.0000	0.00000	0.00000	0.00000	1091.00000	90031	GOCEANO
ITTIREDDU	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	1.0000	932349.00000	932349.00000	1624.30139	574.00000	105010	LDGUDDRO
ITTIRI	Sassari	D - tra 5.000 e 10.000 ab.	2.0000	1008840.56000	504420.28000	112.78119	8946.00000	91040	COROS
LAERIU	Sassari	F - meno di 3.000 ab.	2.0000	384835.08000	192417.54000	393.43190	979.00000	90015	ANGLONA E BASSA VALLE DEL COGHINAS
LA MADDALENA	Olbia Tempio	C - tra 10.000 e 25.000 ab.	2.0000	4067933.04000	2033966.52000	341.81439	11901.00000	90022	COMUNE SINGOLO (CS)


Per avere una visione completa dei record evidenziati nella vista possiamo raggrupparli

tutti nella parte alta della tabella premendo sul pulsante Promote .

Come si può vedere, sopra la tabella nella parte in alto a sinistra, sono riportati il n. di report selezionati (26 su un totale di 377 comuni).



Comune	Fascia	N. abitanti	Rapporto #	Media	Pop. espand.	Pop. espand.	N. abit.	Lineare cont.
AGLIUS	Dibsa Tempo F	meno di 3.000 ab.	3.00000	1391362,65000	463787,55000	854,12072	1629,00000	9007*
ARZACHENA	Dibsa Tempo C	tra 10.000 e 25.000 ab.	3.00000	123888,85000	443289,61667	101,13840	13149,00000	91077
BORTIGADAS	Dibsa Tempo F	meno di 3.000 ab.	1.00000	216156,80000	216156,80000	271,53626	304,00000	91041
BULZ	Sassari F	meno di 3.000 ab.	3.00000	146300,00000	494333,33333	2634,10302	353,00000	90887
CALAMIANUS	Dibsa Tempo F	meno di 3.000 ab.	2.00000	416256,05000	236230,02500	65,28292	4407,00000	91043
CASTEL SARDU	Sassari D	tra 5.000 e 10.000 ab.	9.00000	10916943,60000	1212953,73333	1866,62422	6947,00000	104001
LA MADDALENA	Dibsa Tempo C	tra 10.000 e 25.000 ab.	2.00000	4067953,04000	3033966,52000	341,61435	11301,00000	90022
LUGGOSANTU	Dibsa Tempo F	meno di 3.000 ab.	2.00000	576233,97000	269616,98900	306,21053	1891,00000	91067
LURAS	Dibsa Tempo F	meno di 3.000 ab.	5.00000	2062343,07000	412468,61400	798,21436	2720,00000	91068
OLBIA	Dibsa Tempo B	tra 25.000 e 100.000 ab.	3.00000	27274851,42000	3091617,14000	437,65413	54973,00000	90060
PALAU	Dibsa Tempo E	tra 3.000 e 5.000 ab.	4.00000	261767,24000	629638,87000	939,85403	4424,00000	91091
PERFUGAS	Sassari F	meno di 3.000 ab.	3.00000	2359224,70000	797968,23333	993,62432	2496,00000	90027
ARGENTU	Dibsa Tempo F	meno di 3.000 ab.	0.00000	0,00000	0,00000	0,00000	1207,00000	90073
S. TERESA DI GAL SEDINI	Dibsa Tempo D	tra 5.000 e 10.000 ab.	5.00000	4046247,22000	809249,44400	776,48191	5211,00000	91073
TEMPIO PAUSAN	Dibsa Tempo C	tra 10.000 e 25.000 ab.	25.00000	14225421,10000	593016,84400	997,89502	14296,00000	91095
TRINITA' DIAGULU	Dibsa Tempo F	meno di 3.000 ab.	1.00000	246000,00000	246000,00000	111,26956	2197,00000	91094
VALLEDCRUA	Sassari E	tra 3.000 e 5.000 ab.	2.00000	1394453,62000	697216,81000	326,76528	4153,00000	90066
TELLI	Dibsa Tempo F	meno di 3.000 ab.	0.00000	0,00000	0,00000	0,00000	2196,00000	109002
BADESI	Dibsa Tempo F	meno di 3.000 ab.	1.00000	364778,35000	364778,35000	193,72191	1883,00000	91009
VIDOLBA	Sassari F	meno di 3.000 ab.	1.00000	336249,52000	336249,52000	191,24870	1706,00000	90068
GOLFO ARANCI	Dibsa Tempo F	meno di 3.000 ab.	1.00000	2848712,54000	2848712,54000	1194,49661	2378,00000	104010
LOREI PORTO S. F.	Dibsa Tempo E	tra 3.000 e 5.000 ab.	0.00000	0,00000	0,00000	0,00000	3120,00000	90029
S. ANTONIO DI GAL	Dibsa Tempo F	meno di 3.000 ab.	0.00000	0,00000	0,00000	0,00000	1694,00000	109003
S. MARIA COGHIN	Sassari F	meno di 3.000 ab.	1.00000	59966,54000	59966,54000	34,61456	1464,00000	90030
S. TEODORO	Dibsa Tempo E	tra 3.000 e 5.000 ab.	0.00000	0,00000	0,00000	0,00000	4257,00000	104024
ALA' DEI SARDI	Dibsa Tempo F	meno di 3.000 ab.	0.00000	0,00000	0,00000	0,00000	1963,00000	104003
ALGHERO	Sassari B	tra 25.000 e 100.000 ab.	9.00000	14141441,56000	1571271,28444	346,57846	40803,00000	90088

Per poter eliminare la selezione dei record sia nella tabella che nella vista, premere sul pulsante Select None .

Inoltre, è possibile generare, visualizzare o modificare un Diagramma relativamente ai Temi che vogliamo rappresentare, oppure creare un Layout inserendo viste, tabelle, diagrammi e altri elementi grafici su una pagina che possiamo stampare.

Le mappe riportate nella stampa di questa ricerca sono state realizzate attraverso l'elaborazione di diversi Layout.

Come già detto, tutte le tabelle inserite nel programma possono essere collegate fra loro e, quindi, tutti i dati in esse contenuti possono essere visualizzati contemporaneamente, affinché si possa effettuare qualsiasi tipo di interrogazione a livello di singolo comune oppure di più comuni, ed avere la possibilità di aggregare i dati relativi.

Questo programma consente, inoltre, di avere, per un dato campo, relativamente ai comuni interessati, anche dati statistici aggregati direttamente in video.

Chi fosse pratico di ArcView GIS potrebbe facilmente integrare questo progetto, che qui è stato sinteticamente descritto, con altri dati aggiuntivi inserendo nuove tabelle da collegare a quelle esistenti.

Per chi non ha installato il software ArcView GIS 3.3, è possibile utilizzare i file contenuti nella cartella del progetto denominata "Presentaz.Svil.Urbano" mediante l'applicativo gvSIG che è un'applicazione GIS desktop progettata per acquisire, memorizzare, manipolare, analizzare e visualizzare dati geografici. Questo strumento, fin dalla versione 1.0, è stato utilizzato dal Sistema Informativo Territoriale Regionale (SITR-IDT) per distribuire agli Enti Locali il Piano Paesaggistico Regionale in formato digitale. Uno dei suoi punti di forza è l'integrazione con altri progetti (Sextante, NavTable e altri), spesso sponsorizzati da pubbliche amministrazioni, che gli ha consentito nel corso del tempo di diventare un punto di riferimento nel panorama del GIS open source.

Allegato 4 APPENDICE STATISTICA (di Paolo Mattana)

SEZIONE 1

In ciò che segue si classifica per domini e sotto-domini l'informazione statistica disponibile a livello comunale.

Il dettaglio dell'informazione rinvenibile dalle diverse fonti e utilizzabile ai fini del presente lavoro è il seguente.

Dominio "caratteristiche fisiche del territorio"

Sottodominio "Altimetria":

Variabili presenti:

- zona altimetrica
- quota minima
- quota massima
- quota del municipio
- indice di "montanità"

Sottodominio "Accessibilità":

- numero di persone raggiungibile entro trenta minuti in auto;
- indice di accessibilità del territorio

Si tratta delle tipiche variabili fisiche (dotazioni, totalmente indipendenti dagli interventi di policy), che però possono in qualche modo fornire informazioni sulla difficoltà del territorio di "agganciare" i trend di sviluppo altrove sviluppati e/o indicare difficoltà strutturali di varia natura. Date le caratteristiche del sottodominio, non è utile indagare sull'esistenza di diversi punti temporali.

Dominio dei servizi

Variabili presenti: presenza di

- ufficio postale nel territorio comunale
- stazione di CC/PS nel territorio comunale. In alternativa sono indicati i tempi di percorrenza media per raggiungere la stazione di CC/PS nel comune più vicino
- ufficio bancario nel territorio comunale. In alternativa sono indicati i tempi di percorrenza media per raggiungere l'ufficio bancario nel comune più vicino
- farmacia nel territorio comunale. In alternativa sono indicati i tempi di percorrenza media per raggiungere la farmacia nel comune più vicino

- scuole elementari nel territorio comunale. In alternativa sono indicati i tempi di percorrenza media per raggiungere la scuola elementare nel comune più vicino
- scuole medie nel territorio comunale
- scuole superiori nel territorio comunale

Nel caso di assenza di uno qualsiasi di questi servizi di base, sono indicati i comuni più vicini che ospitano il servizio di base e il tempo necessario a raggiungerlo (in minuti). I dati provengono dall'anagrafe tenuta da Poste italiane, dai dati sulle stazioni dei Carabinieri, dall'anagrafe degli sportelli bancari, dalle anagrafi delle farmacie e dall'Anagrafe delle scuole e sono aggiornati al 2006.

Sono dati molto stabili nel tempo per cui, anche in questo caso, non si ritiene utile ottenere l'informazione in relazione a un altro punto temporale.

Dominio Popolazione

Variabili presenti [anni disponibili]

- popolazione totale residente (M/F) [2001/2008]
- popolazione per classi di età (M/F) [2001/2008]
- saldo migratorio [2001/2008]
- popolazione straniera per sesso [2001/2007]
- popolazione straniera per sesso e provenienza [2001/2007]
- indici vari di struttura della popolazione [2001/2007]

In relazione a queste variabili è utile osservare che si tratta di tipiche variabili di "risposta" a interventi di policy e, alla luce di quanto discusso nelle sezioni metodologiche, sembrano particolarmente promettenti per l'approfondimento delle ipotesi di efficacia degli interventi portati avanti nell'ambito della programmazione 2000-2006.

Dominio Veicoli Circolanti

Variabili presenti [anni disponibili]

- numero autobus [2002-2006]
- numero autocarri [2002-2006]
- numero autoveicoli speciali [2002-2006]
- numero autovetture [2002-2006]
- numero motocarri e quadricicli trasporto merci [2002-2006]
- numero motocicli [2002-2006]
- numero rimorchi e semirimorchi speciali/specifici [2002-2006]
- numero rimorchi e semirimorchi trasporto merci [2002-2006]
- numero trattori stradali o motrici [2002-2006]

Anche in questo caso si segnala la presenza di due punti temporali (anche se forse non distanti come sarebbe richiesto), dai quali ricavare un trend locale in relazione all'acquisto e all'uso di veicoli circolanti. Sono anch'esse variabili di "risposta", nel senso

che dovrebbero reagire a interventi di policy in ambito economico/sociale. Si confida che possano essere d'aiuto nel segnalare riduzioni/modifiche dello stato dei luoghi in relazione agli interventi portati avanti nell'ambito della programmazione 2000-2006.

Dominio del reddito

Variabili presenti:

- redditi pro-capite [2002-2007]
- % famiglie sotto soglia di Povertà Assoluta [2002-2007].

I dati provengono dalle elaborazioni sui dati delle Dichiarazioni dei Redditi e sono disponibile per un periodo che va dal 2002 al 2007.

Dominio istruzione

Variabili presenti:

- numero studenti scuole elementari per comune di residenza (M/F) [2002-2007]
- numero studenti scuole medie per comune di residenza (M/F) [2002-2007]
- numero studenti scuole superiori per comune di residenza (M/F) [2002-2007]
- numero studenti università per comune di residenza (M/F) [2002-2007]

I dati sono forniti dall'Ufficio scolastico regionale.

Ulteriori fonti di informazione sono i dati ricavabili dalle Camere di Commercio. Le variabili presenti riguardano il numero e la tipologia di società e di ditte individuali e loro caratteristiche. Tuttavia, poiché si è verificato che queste informazioni si correlano in maniera significativa con i domini del reddito e dei servizi sopra richiamati, questa fonte di informazioni non è stata ulteriormente esplorata.

Dominio reati

- omicidi: volontari, colposi, tentati, preterintenzionali, etc. [2002-2007]
- violenze: Minacce, ingiurie, violenze sessuali, sequestri, lesioni dolose, percosse, danneggiamenti, incendi etc. [2002-2007]
- furti: furti, rapine, ricettazione, riciclaggio, estorsioni etc. [2002-2007]
- droga: uso stupefacenti, sfruttamento prostituzione, etc. [2002-2007]

Dominio turismo

- numero alberghi (divisi per stelle qualitative), b&b, camping, alloggi privati, etc [2002-2007]
- posti letto in alberghi, camping, alloggi privati, etc [2002-2007]
- numero agriturismo [2002-2007]
- posti letto in agriturismo [2002-2007].

SEZIONE 2

Tabella 1. Indici di correlazione fra variazioni degli indici di disagio e misure di policy

Correlation Analysis: Ordinary

Sample: 1 377

Included observations: 377

	PARTECIPAZ	N_PROGETTI	€_5.2	€_5.2_KM^2	€_5.2_PC	IDSR_02	IDSE_02	IDSR_DICOT	IDSE_DICOT	IDSR_QUINT	IDSE_QUINT	IDSR_RANK	IDSE_RANK
PARTECIPAZ													
N_PROGETTI													
€_5.2													
€_5.2_KM2													
€_5.2_PC													

CORRELAZIONI NON RILEVANTI

SEZIONE 2

Tabella 2. Indici di correlazione fra variazioni degli indici di disagio e misure di policy

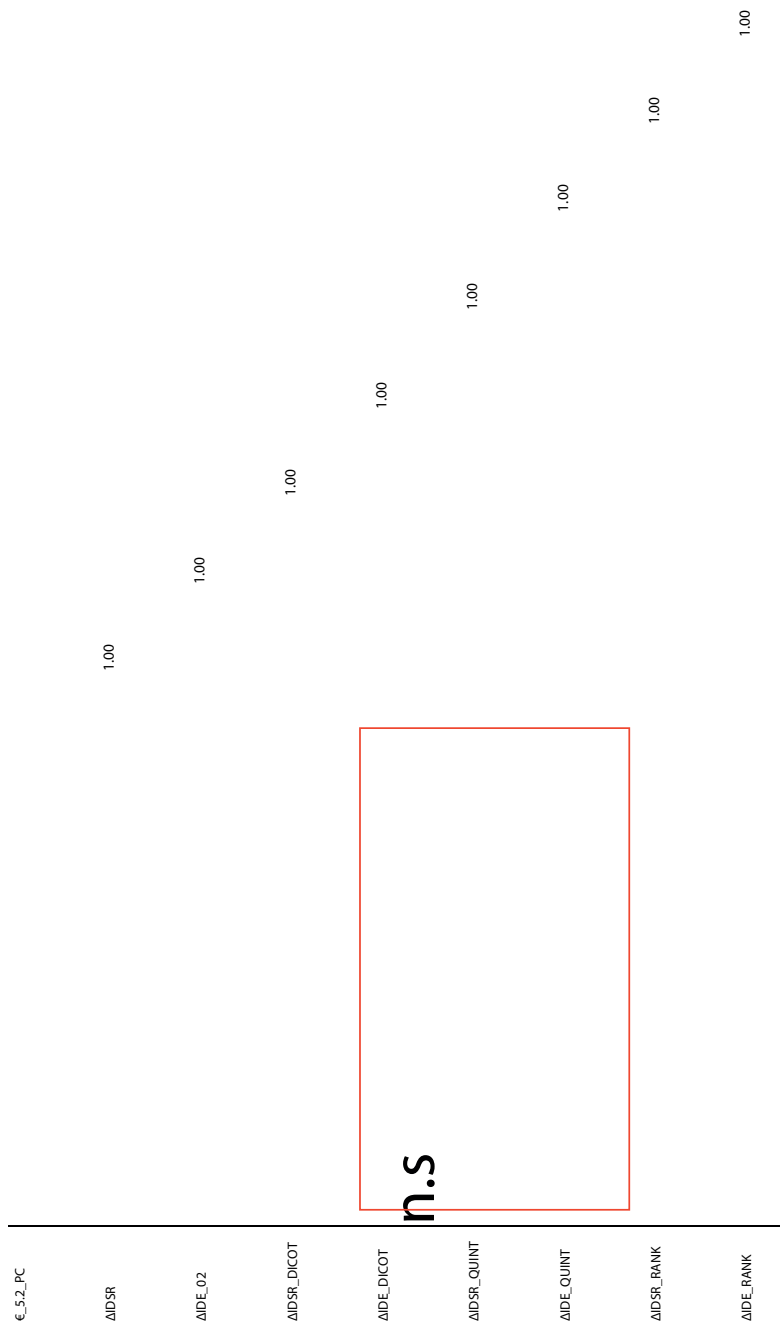
Correlation Analysis: Ordinary

Sample: 1 377

Included observations: 377

	PARTECIPAZ	N_PROGETTI	€_5.2	€_5.2_KM2	€_5.2_PC	IDS_R_02	AIDE_02	AIDSR_DIC_A	IDE_DICOT	AIDSR_QUINT	AIDE_QUINT	AIDSR_RANK	AIDE_RANK
PARTECIPAZ													
N_PROGETTI													
€_5.2													
€_5.2_KM2													

CORRELAZIONI NON RILEVANTI



IDSR = Indice di Disagio Socio-Relazionale; IDE = Indice di Disagio Economico.

IDSR = Indice di Disagio Socio-Relazionale; IDE = Indice di Disagio Economico.
Partecipazione = variabile dicotomica (il comune ha partecipato ai bandi = 1); €_5.2 = finanz. totale al comune; €_5.2_KM^2 = finanz. totale rapportato al territorio comunale; €_5.2_PC = finanz. totale rapportato alla popolazione
n.s = non significativo

SEZIONE 3

Abbasanta	1	Cossoine	77	Mara	153	Pimentel	229	Siniscola	305
Aggius	2	Cuglieri	78	Maracalagonis	154	Piscinas	230	Sinnai	306
Aglientu	3	Curcuris	79	Marrubiu	155	Ploaghe	231	Siris	307
Aidomaggiore	4	Decimomannu	80	Martis	156	Pompu	232	Siurgus Donigala	308
Alà dei Sardi	5	Decimoputzu	81	Masainas	157	Porto Torres	233	Soddi	309
Albagiara	6	Desulo	82	Masullas	158	Portoscuso	234	Solarussa	310
Ales	7	Dolianova	83	Meana Sardo	159	Posada	235	Soleminis	311
Alghero	8	Domus de Maria	84	Milis	160	Pozzomaggiore	236	Sorgono	312
Allai	9	Domusnovas	85	Modolo	161	Pula	237	Sorradile	313
Anela	10	Donori	86	Mogorella	162	Putifigari	238	Sorso	314
Arborea	11	Dorgali	87	Mogoro	163	Quartu Sant'Elena	239	Stintino	315
Arbus	12	Dualchi	88	Monastir	164	Quartucciu	240	Suelli	316
Ardara	13	Elini	89	Monserrato	165	Riola Sardo	241	Suni	317
Ardauli	14	Elmas	90	Monteleone Rocca Doria	166	Romana	242	Tadasuni	318
Aritzo	15	Erula	91	Monti	167	Ruinias	243	Talana	319
Armungia	16	Escalaplano	92	Montresta	168	Sadali	244	Telti	320
Arzachena	17	Escolca	93	Mores	169	Sagama	245	Tempio Pausania	321
Arzana	18	Esporlatu	94	Morgongiori	170	Samassi	246	Tergu	322
Assemini	19	Esterzili	95	Muravera	171	Samatzai	247	Terralba	323
Assolo	20	Florinas	96	Muros	172	Samugheo	248	Tertenia	324
Asuni	21	Fluminimaggiore	97	Musei	173	San Basilio	249	Teti	325
Atzara	22	Flussio	98	Narbolia	174	San Gavino Monreale	250	Teulada	326
Austis	23	Fonni	99	Narcao	175	San Giovanni Suergiu	251	Thiesi	327
Badesi	24	Fordongianus	100	Neoneli	176	San Nicolò d'Arcidano	252	Tiana	328
Ballao	25	Furtei	101	Noragugume	177	San Nicolò Gerrei	253	Tinnura	329
Banari	26	Gadoni	102	Norbello	178	San Sperate	254	Tissi	330
Baradili	27	Gairo	103	Nughedu San Nicolò	179	San Teodoro	255	Tonara	331
Baratili San Pietro	28	Galtelli	104	Nughedu Santa Vittoria	180	San Vero Milis	256	Torpè	332
Baressa	29	Gavoi	105	Nule	181	San Vito	257	Torralba	333

Bari Sardo	30	Genoni	106	Nulvi	182	Sanluri	258	Tortolì	334
Barrali	31	Genuri	107	Nuoro	183	Santa Giusta	259	Tramatza	335
Barumini	32	Gergei	108	Nurachi	184	Santa Maria Coghinas	260	Tratalias	336
Bauladu	33	Gesico	109	Nuragus	185	Santa Teresa Gallura	261	Tresnuraghes	337
Baunei	34	Gesturi	110	Nurallao	186	Santadi	262	Triei	338
Belvi	35	Ghilarza	111	Nuraminis	187	Sant'Andrea Frius	263	Trinità d'Agultu e Vignola	339
Benetutti	36	Giave	112	Nureci	188	Sant'Anna Arresi	264	Tuili	340
Berchidda	37	Giba	113	Nurri	189	Sant'Antioco	265	Tula	341
Bessude	38	Girasole	114	Nuxis	190	Sant'Antonio di Gallura	266	Turri	342
Bidoni	39	Golfo Aranci	115	Olbia	191	Santu Lussurgiu	267	Ulà Tirso	343
Birori	40	Goni	116	Oliena	192	Sardara	268	Ulassai	344
Bitti	41	Gonnesa	117	Ollastra	193	Sarroch	269	Uras	345
Bolotana	42	Gonnoscodina	118	Ollolai	194	Sarule	270	Uri	346
Bonarcado	43	Gonnosfanadiga	119	Olmedo	195	Sassari	271	Urzulei	347
Bonnanaro	44	Gonnosnò	120	Olzai	196	Scano di Montiferro	272	Usellus	348
Bono	45	Gonnostramatza	121	Onani	197	Sedilo	273	Usini	349
Bonorva	46	Guamaggiore	122	Onifai	198	Sedini	274	Ussana	350
Boroneddu	47	Guasila	123	Oniferi	199	Segariu	275	Ussaramanna	351
Borore	48	Guspini	124	Orani	200	Selargius	276	Ussassai	352
Bortigali	49	Iglesias	125	Orgosolo	201	Selegas	277	Uta	353
Bortigiadas	50	Ilbono	126	Oristano	202	Semestene	278	Valledoria	354
Borutta	51	Illorai	127	Orosei	203	Seneghe	279	Vallermosa	355
Bosa	52	Irgoli	128	Orotelli	204	Senis	280	Viddalba	356
Bottidda	53	Isili	129	Orroli	205	Sennariolo	281	Villa San Pietro	357
Buddusò	54	Ittireddu	130	Ortacesus	206	Sennori	282	Villa Sant'Antonio	358
Budoni	55	Ittiri	131	Ortueri	207	Senorbi	283	Villa Verde	359
Buggerru	56	Jerzu	132	Orune	208	Serdiana	284	Villacidro	360
Bultei	57	La Maddalena	133	Oschiri	209	Serramanna	285	Villagrande Strisaili	361
Bulzi	58	Laconi	134	Osidda	210	Serrenti	286	Villamar	362
Burcei	59	Laerru	135	Osilo	211	Serri	287	Villamassargia	363
Burgos	60	Lanusei	136	Osini	212	Sestu	288	Villanova Monteleone	364

Busachi	61	Las Plassas	137	Ossi	213	Settimo San Pietro	289	Villanova Truschedu	365
Cabras	62	Lei	138	Ottana	214	Setzu	290	Villanova Tulo	366
Cagliari	63	Loceri	139	Ovodda	215	Seui	291	Villanovaforru	367
Calangianus	64	Loculi	140	Ozieri	216	Seulo	292	Villanovafranca	368
Calasetta	65	Lodè	141	Pabillonis	217	Siamaggiore	293	Villaperuccio	369
Capoterra	66	Lodine	142	Padria	218	Siamanna	294	Villaputzu	370
Carbonia	67	Loiri Porto San Paolo	143	Padru	219	Siapiccia	295	Villasalto	371
Cardedu	68	Lotzorai	144	Palau	220	Siddi	296	Villasimius	372
Cargeghe	69	Lula	145	Palmas Arborea	221	Silanus	297	Villasor	373
Carloforte	70	Lunamatrona	146	Pattada	222	Siligo	298	Villaspeciosa	374
Castelsardo	71	Luogosanto	147	Pau	223	Siliqua	299	Villaurbana	375
Castiadas	72	Luras	148	Pauli Arbarei	224	Silius	300	Zeddiani	376
Cheremule	73	Macomer	149	Paulilatino	225	Simala	301	Zerfaliu	377
Chiramonti	74	Magomadas	150	Perdasdefogu	226	Simaxis	302		
Codrongianos	75	Mamoiada	151	Perdaxius	227	Sindia	303		
Collinas	76	Mandas	152	Perfugas	228	Sini	304		

Allegato 5 Comuni turistici sardi di Sonia Pistis

Comuni sardi definiti turistici secondo i dati Ancitel 2010

comune	superficie	popolazione	densità	reddito contribuente
Alghero	224,43	40.965	182,5	11.706
Sorso	67,05	14.841	221,3	7.945
Arzachena	228,61	13.317	58,3	11.860
La Maddalena	49,37	11.899	241	12.286
Siniscola	199,96	11.687	58,5	7.393
Sant'Antioco	87,53	11.630	132,9	9.029
Dorgali	224,83	8.544	38	6.778
Maracalagonis	101,6	7.744	76,2	7.187
Pula	138,79	7.405	53,4	10.816
Orosei	90,43	6.904	76,4	7.696
Carloforte	50,24	6.420	127,8	11.330
Castelsardo	45,48	5.881	129,3	7.393
Muravera	94,7	5.283	55,8	9.861
Santa Teresa Gallura	101,19	5.225	51,6	10.417
Villaputzu	181,28	5.078	28	7.503
Budoni	55,9	4.951	88,6	8.246
Palau	44,38	4.440	100,1	12.459
San Teodoro	104,87	4.342	41,4	10.668
Valledoria	24,45	4.198	171,7	8.359
Arborea	115,5	4.068	35,2	8.978
Bari Sardo	37,53	3.983	106,1	6.754
Teulada	245,59	3.793	15,4	6.988
Villasimius	58,02	3.635	62,7	9.835
Loiri Porto San Paolo	117,75	3.270	27,8	11.532
Posada	33,52	2.915	87	7.859

Cuglieri	120,54	2.902	24,1	7.110
Calasetta	30,98	2.901	93,6	8.884
Gavoi	38,18	2.819	73,8	7.195
Sant'Anna Arresi	36,69	2.709	73,8	6.519
Golfo Aranci	37,97	2.414	63,6	11.697
Trinità d'Agultu e Vignola	136,43	2.184	16	7.928
Lotzorai	16,84	2.164	128,5	7.357
Badesi	30,71	1.909	62,2	7.730
Narbolia	40,49	1.802	44,5	6.195
Domus de Maria	96,78	1.711	17,7	9.465
Aritzo	75,6	1.361	18	7.010
Stintino	58,52	1.335	22,8	11.195
Aglientu	148,56	1.213	8,2	9.379

Riferimenti

Vincenzo Cossu: vcossu@regione.sardegna.it
Paolo Mattana: pmattana@regione.sardegna.it
Sergio Pes: spes@regione.sardegna.it
Sonia Pistis: spistis@regione.sardegna.it
Clara Pusceddu: cpusceddu@regione.sardegna.it

Perché valutare l'attuazione delle Politiche di Sviluppo Urbano in Sardegna?

Nel nuovo percorso di programmazione e attuazione delle politiche strutturali europee e regionali, la valutazione è divenuta un'attività fondamentale in una pubblica amministrazione moderna in cui i cittadini partecipano attivamente alla definizione delle strategie di sviluppo di un territorio. La ricerca valutativa costituisce il presupposto per avviare e consolidare forme di apprendimento sui meccanismi attivati in fase di programmazione e di gestione e sulle scelte organizzative attuate. Non ha, quindi, la finalità di controllare semplicemente i risultati finanziari, ma ha l'obiettivo di accrescere la consapevolezza su miglioramenti e criticità generati dall'implementazione di una politica per ricalibrare strategie e azioni in modo che siano più mirate e efficaci rispetto ai beneficiari finali. Alcuni studiosi evidenziano che la "valutazione – che pure ha un costo – aiuta a risparmiare denari impiegandoli meglio, a leggere con più probabilità di successo i bisogni trovando adeguate soluzioni e, cosa rilevantissima, aiuta la democrazia".

Questo studio valutativo esplicita le azioni compiute dalla Regione Sardegna e dai beneficiari finali degli interventi attuati per comprendere se, nel realizzare gli obiettivi di Sviluppo urbano, siano state innescate le "variabili di rottura" previste nella Programmazione europea 2000-2006 e se siano stati prodotti i cambiamenti attesi. Il proposito finale è: decidere se nel nuovo ciclo di programmazione sia opportuno consolidare o modificare le azioni attuate per definire linee di sviluppo territoriale adeguatamente contestualizzate e rispondenti alle dinamiche socio-economiche dei comuni di maggiore e minore dimensione.

Migliorare l'attività di programmazione e gestione è uno dei propositi dell'Assessorato alla Programmazione della Regione Sardegna, non solo per un semplice adempimento alle indicazioni europee e nazionali, ma anche, e soprattutto, per contribuire a identificare e soddisfare le esigenze dei cittadini nel territorio sardo.

Per capire le modalità di attuazione delle azioni programmate e la loro interpretazione nel territorio da parte degli amministratori locali e dei cittadini, si è partiti dalla costruzione del mandato, del disegno valutativo e della Teoria del Programma per arrivare a esplicitare gli esiti dell'implementazione della policy attraverso l'utilizzo di metodi di analisi valutativi scelti in base alle domande valutative poste da diversi stakeholder che hanno manifestato un crescente interesse all'argomento.

Lo studio contribuisce a realizzare gli obiettivi di Accountability - rendere conto- e di Learning, per tutti i soggetti coinvolti nelle attività di programmazione e gestione degli interventi e rappresenta un'opportunità per sollecitare l'attenzione di Politici, Dirigenti e Tecnici per realizzare cicli di programmazione sempre più efficaci, efficienti, democratici e soprattutto "consapevoli".

Euro 15,00

ISBN 978-88-907823-3-6



9 788890 782336