



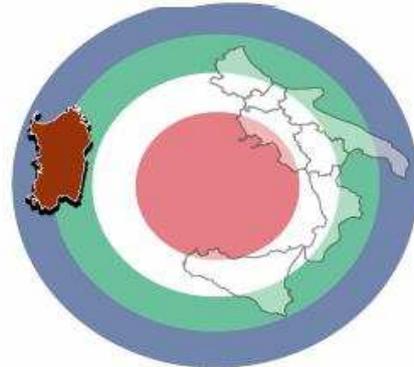
UNIONE EUROPEA



REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA



**OBIETTIVI di SERVIZIO**  
**Regione SARDEGNA**

**PREMIALITA' 2007 – 2013**

VALUTAZIONE INTERMEDIA DEL PIANO D'AZIONE PER IL RAGGIUNGIMENTO  
DEGLI OBIETTIVI DI SERVIZIO

# INDICE

1

1.	Sommario .....	3
2.	La valutazione intermedia del Piano d’Azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio .....	3
2.1.	Riferimenti normativi e regolamentari .....	3
2.2.	Le finalità della valutazione intermedia del Piano d’azione .....	4
2.3.	Struttura e contenuti del Rapporto intermedio di valutazione al 2009.....	5
3.	Esame del Rapporto annuale per gli obiettivi di servizio 2007-2013 .....	7
3.1.	. OBIETTIVO DI SERVIZIO I – ISTRUZIONE .....	7
3.1.1.	L’evoluzione degli indicatori .....	7
3.1.2.	Le azioni realizzate e avviate e l’evoluzione del contesto.....	11
3.1.3.	Criticità e soluzioni. L’aggiornamento della strategia.....	12
3.1.4.	Riflessioni sul percorso ed eventuali raccomandazioni .....	16
3.2.	OBIETTIVO DI SERVIZIO II a – SERVIZI DI CURA PER L’INFANZIA .....	18
3.2.1.	L’evoluzione degli indicatori .....	18
3.2.2.	Le azioni realizzate e avviate e l’evoluzione del contesto.....	23
3.2.3.	Criticità e soluzioni. L’aggiornamento della strategia.....	24
3.2.4.	Riflessioni sul percorso ed eventuali raccomandazioni .....	25
3.3.	OBIETTIVO DI SERVIZIO II b – ADI.....	26
3.3.1.	L’evoluzione degli indicatori .....	26
3.3.2.	Le azioni realizzate e avviate e l’evoluzione del contesto.....	27
3.3.3.	Criticità e soluzioni. L’aggiornamento della strategia.....	27
3.3.4.	Riflessioni sul percorso ed eventuali raccomandazioni .....	28
3.4.	OBIETTIVO DI SERVIZIO III – RIFIUTI.....	30
3.4.1.	L’evoluzione degli indicatori .....	30
3.4.2.	Le azioni realizzate e avviate e l’evoluzione del contesto.....	32
3.4.3.	Criticità e soluzioni. L’aggiornamento della strategia.....	33
3.4.4.	Riflessioni sul percorso ed eventuali raccomandazioni .....	33
3.5.	OBIETTIVO DI SERVIZIO IV – IDRICO .....	35
3.5.1.	L’evoluzione degli indicatori .....	35
3.5.2.	Le azioni realizzate e avviate e l’evoluzione del contesto.....	36
3.5.3.	Criticità e soluzioni. L’aggiornamento della strategia.....	37
3.5.4.	Riflessioni sul percorso ed eventuali raccomandazioni .....	38

## **1. Sommario**

Il Programma degli Obiettivi di servizio, reso operativo in Sardegna con il Piano d'azione (DGR 52/18 del 3/10/2008) è finalizzato al miglioramento di alcuni servizi collettivi nella regione attraverso il raggiungimento di alcuni valori target. La redazione del rapporto annuale degli obiettivi di servizio (RAOS) e la valutazione condotta dal Nucleo di valutazione della Regione hanno fatto emergere un basso livello di attuazione dei Piani d'azione tematici, mentre l'andamento degli indicatori risulta complessivamente positivo, indicando una sintonia delle politiche regionali con il perseguimento di livelli soddisfacenti dei servizi essenziali.

## **2. La valutazione intermedia del Piano d'Azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio**

### 2.1. Riferimenti normativi e regolamentari

Il Quadro Strategico Nazionale (QSN), documento di cornice della programmazione aggiuntiva delle risorse comunitarie e nazionali, ha istituito, nell'ambito della programmazione del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), un meccanismo premiale associato al miglioramento di alcuni servizi collettivi nelle regioni del Mezzogiorno.

Sono stati individuati quattro ambiti ritenuti essenziali per la qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza ad investire delle imprese nei territori del Sud, ovvero: l'istruzione, i servizi per l'infanzia e di cura per gli anziani, il ciclo integrato dei rifiuti urbani e il servizio idrico integrato.

Il meccanismo, i cui principali attori sono le Regioni del Mezzogiorno, mira al conseguimento di target predefiniti ("Obiettivi di Servizio") associabili a livelli della disponibilità e qualità dei servizi ritenuti soddisfacenti. In particolare, per stimare in termini quantitativi il miglioramento dei servizi offerti sono stati individuati 11 indicatori statistici per ciascuno dei quali è stato definito un target, da raggiungere entro il 2013. E' stato inoltre previsto che la verifica finale del 2013 fosse preceduta da una verifica intermedia fissata al 2009 (relativa a dei target intermedi).

Per poter partecipare al meccanismo di incentivazione, ogni Regione ha predisposto un Piano d'azione per il raggiungimento degli Obiettivi di servizio, in cui sono state indicate le azioni da promuovere sul territorio per il conseguimento degli obiettivi; le modalità organizzative per ciascuna azione; le risorse umane e finanziarie necessarie; i tempi previsti per ciascuna attività; gli strumenti funzionali alla realizzazione di tali azioni; i meccanismi di monitoraggio. Il Piano d'azione (PdA), oltre a una parte generale, è stato sviluppato in dossier

tematici, negli ambiti Istruzione, Sociale – Servizi di cura per l’infanzia, Sociale – Assistenza domiciliare integrata (ADI), Rifiuti, Idrico. Il Piano ha previsto le modalità di pubblicità e comunicazione sui progressi, nell’auspicio di un ampio coinvolgimento di tutti i soggetti impegnati sui temi.

In merito al meccanismo degli Obiettivi di servizio, il QSN ( Paragrafo III.4) ha richiesto espressamente di sollecitare, per tutta la durata del periodo di programmazione, “interventi atti a rafforzare le capacità amministrative per il conseguimento degli obiettivi”, anche in vista di un possibile affinamento della strategia complessiva di incentivazione, da proporre, eventualmente, a seguito delle risultanze della verifica intermedia del 2009.

Con Delibera CIPE n.82 del 2007 di attuazione del meccanismo premiale, è stato individuato come strumento di monitoraggio e governo della strategia regionale il Rapporto annuale di esecuzione del Piano d’azione (RAOS), da realizzarsi a cura di ogni Regione del Mezzogiorno, per tutti gli anni di attuazione del meccanismo di incentivazione. Il primo di tali Rapporti è stato redatto nel 2009.

Nell’ambito del Piano di valutazione della politica aggiuntiva unitaria 2007-13, redatto a cura del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP), e approvato con DGR 12/25 del 26/06/2008, la Regione Sardegna ha scelto di riservare un approfondimento specifico al processo di programmazione e implementazione degli Obiettivi di servizio nelle due tappe del 2009 e del 2013. All’interno del NVVIP è stato pertanto identificato un gruppo di lavoro dedicato alla tematica degli Obiettivi di servizio.

Il Piano di valutazione è un documento previsto dal QSN, in parte sulla base delle richieste comunitarie (Regolamento n. 1083/2006 e altri documenti). L’oggetto del Piano l’individuazione, a partire dal complesso delle politiche di sviluppo regionale, di alcuni temi di valutazione che coprono le principali aree di policy; tali temi devono essere successivamente sviluppati attraverso specifiche ricerche valutative. Il gruppo di lavoro del Nucleo di Valutazione interessato è stato incaricato di definire le principali dimensioni della ricerca.

## 2.2. Le finalità della valutazione intermedia del Piano d’azione

Punto di partenza della ricerca valutativa sugli Obiettivi di servizio è il Piano d’azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio predisposto dalle Regione Sardegna (approvato con DGR 52/18 del 3/10/2008). Esso, dopo aver richiamato le previsioni del Piano di valutazione, in particolare che *“il NVVIP provvederà a redigere due rapporti di valutazione del Piano, un rapporto intermedio al 2009 ed un rapporto finale al 2013”*, esplicita cosa si intende ottenere con l’attività di valutazione:

*“La valutazione è volta a migliorare la qualità, l’efficacia e la coerenza del Piano, nonché la strategia e l’attuazione, avendo riguardo ai problemi specifici che caratterizzano i diversi settori interessati.*

*La valutazione persegue le seguenti finalità fortemente connesse:*

- *finalità conoscitive in quanto consente di acquisire dati ed informazioni sugli effetti ed i risultati delle azioni poste in essere;*

- *finalità di sostegno alle decisioni in quanto fornisce ai decisori elementi necessari per orientare o riorientare le loro scelte;*
- *finalità di trasparenza in quanto consente di rendere noto di quanto ottenuto e di quanto appreso ai finanziatori (UE, Amministrazioni centrali e Amministrazione Regionale), al Partenariato e ai cittadini.”*

”

Le finalità della valutazione intermedia possono essere riclassificate rispetto ai destinatari che potenzialmente ne potrebbero usufruire:

- La prima platea è quella dei “decisori”, ovvero da coloro che sono in ultima istanza responsabili dell’azione pubblica (parte politica), e, in senso più ampio, dal pubblico di utenti e cittadini. Questi soggetti possono essere interessati, in particolare, a dimensioni valutative afferenti alla qualità della strategia e all’efficacia e all’efficienza con cui il Piano d’azione è stato sviluppato;
- La seconda è rappresentata dai “gestori”, ovvero da chi ha materialmente implementato il programma. Anche essi sono interessati dal tema della qualità della strategia; possono inoltre trovare nella valutazione un sostegno alla comprensione delle dinamiche dell’implementazione.

### 2.3. Struttura e contenuti del Rapporto intermedio di valutazione al 2009

Il Piano d’azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio, dettagliato nei dossier tematici distinti per gli ambiti (Istruzione, Sociale – Servizi di cura per l’infanzia, Sociale – ADI, Rifiuti, Idrico) è stato elaborato attraverso una formula partecipativa che ha visto anche la presenza e l’assistenza di alcuni membri del Nucleo di Valutazione, i quali pertanto, hanno validato la strategia ex ante proposta dai dossier tematici. Si deve notare che per quanto riguarda l’ambito Istruzione, la tempistica della redazione del Piano d’azione non ha consentito al Nucleo di espletare tale funzione.

La valutazione intermedia non comporta quindi una revisione del processo dall’origine ma si pone come momento di verifica in itinere. Punto di partenza sono i RAOS tematici.

L’oggetto della valutazione, in assenza dei Rapporti, sarebbe stato il Piano d’azione a partire dal quale sarebbe stato richiesto un set di informazioni sufficienti a permettere l’analisi dei processi di implementazione e degli output. Tuttavia, è stato riscontrato che la Nota metodologica per la stesura del RAOS configurava già non soltanto la richiesta di dati di monitoraggio, ma di una vera e propria valutazione (autovalutazione). In linea teorica, un RAOS elaborato secondo le indicazioni della Nota, recherebbe sia gli elementi essenziali per il monitoraggio del Piano d’azione (es. gli indicatori di realizzazione, il cronoprogramma) che un insieme di giudizi valutativi , , sufficienti a dare risposta alle principali domande riguardanti la strategia e la gestione.

Per questi motivi, la scelta operativa del Nucleo è stata l'esame dei RAOS, con un particolare focus sul tema dell'aggiornamento della strategia (in quanto, anche a distanza di un solo anno, è possibile che i cambiamenti del contesto l'abbiano resa non più attuale o non realizzabile). Si è cercato di evidenziare le parti con contenuti valutativi "deboli", sia per la mancanza di elementi conoscitivi importanti alla base, che per varie incoerenze, omissioni etc.

Nel caso dell'Istruzione, è emerso un problema più radicale, che si trova a monte, nella formulazione di una strategia del Piano d'Azione segnata da un certo grado di incoerenza del quadro logico.

Il percorso seguito dal Nucleo ha visto pertanto queste fasi:

1) analisi dei RAOS ed elaborazione di una prima bozza di valutazione strutturata sulla medesima griglia logica dei Rapporti, ovvero nei paragrafi

- L'evoluzione degli indicatori;
- Le azioni realizzate e avviate e l'evoluzione del contesto;
- Criticità e soluzioni - L'aggiornamento della strategia

Con una prima formulazione di "Riflessioni sul percorso ed eventuali raccomandazioni"

2) incontri, in riunioni separate, fra i redattori dei RAOS (gestori dei Piani d'azione tematici) e i membri del Nucleo interessati all'indicatore, con discussione dei contenuti della bozza di valutazione;

3) sulla base degli (eventuali) apporti conoscitivi ulteriori, stesura della versione definitiva della valutazione, in cui il paragrafo finale di ogni capitolo "Riflessioni sul percorso ed eventuali raccomandazioni", riporta le considerazioni che sono state espresse dal Nucleo, per ogni ambito tematico, per sostenere l'efficacia ed efficienza della formulazione della programmazione e dell'implementazione di questa.

Nel complesso, le valutazioni tematiche hanno riportato un quadro piuttosto critico dello stato dei Piani d'azione, caratterizzato da un basso livello di attivazione delle azioni e della relativa spesa. I movimenti degli indicatori, quasi sempre positivi e talvolta molto soddisfacenti, sembrano dovuti in misura maggiore a una dinamica delle politiche regionali indipendente dai Piani d'azione che a un processo governato con questi.

### 3. ESAME DEL RAPPORTO ANNUALE PER GLI OBIETTIVI DI SERVIZIO 2007-2013.

#### OBIETTIVO DI SERVIZIO I – ISTRUZIONE

##### 3.1.1. L'evoluzione degli indicatori

Tra gli obiettivi di servizio è posto con grande rilievo, nell'ambito delle politiche di sviluppo delle aree territoriali più deboli, il miglioramento del servizio d'istruzione, finalizzato nel complesso ad *“Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione”*.

La realizzazione di questo obiettivo si riconduce a tre indicatori specifici, così come definiti nella *Delibera CIPE*, del 3 agosto 2007:

**Tabella 1: valori dei tre indicatori**

ID	Indicatore	Definizione tecnica dell'indicatore	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
S.01	Giovani che abbandonano prematuramente gli studi	Percentuale della popolazione 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative		30,1	33,2	28,3	21,8	22,9	21,3
S.02	Studenti con scarse competenze in lettura (*)	Percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della lettura.				37,2			
S.03	Studenti con scarse competenze in matematica (*)	Percentuale di 15-enni con un livello basso di competenza (al massimo primo livello) nell'area della matematica.				45,3			

**Indicatore S.01** Percentuale della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni. (L'obiettivo fissato come target di servizio al 2013 è il raggiungimento di un valore del 10%).

L'indicatore è rilevato dall'Istat attraverso l'indagine continua sulle forze lavoro.

Per incidere sulla modifica di questo indicatore, le Regioni agiscono soprattutto nell'orientare correttamente l'offerta formativa, nel ridurre la dispersione scolastica e rendere più attrattive le scuole, in concorso con l'azione ordinaria e accessoria del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Tale indicatore ha avuto in Sardegna una consistente flessione rispetto al valore baseline del 28% (dati ISTAT 2006), essendosi attestato al 22,9% (dati ISTAT 2008), seppur in leggero aumento rispetto al 21,8% registrato nella rilevazione ISTAT 2007, ed al 21,3% nel 2009.

Con riferimento all'impiego dei Fondi strutturali della nuova programmazione P.O.R. Sardegna 2007/2013, si deve purtroppo rilevare un ritardo nell'avvio delle relative azioni, dovuto principalmente al recente cambiamento del quadro politico a seguito delle elezioni del febbraio 2009.

Il mutato assetto politico ha difatti comportato la conseguente ridefinizione dell'assetto organizzativo della struttura regionale, nonché una nuova riflessione in merito alle strategie in atto nei vari settori, compreso il contenuto dei Piani operativi dei Fondi strutturali FSE e FESR. È possibile comunque prevedere l'avvio di alcune attività presenti nei P.O.R. 2007/2013, che concorrono al raggiungimento del target stabilito nell'ambito dell'obiettivo S01, entro la fine del corrente anno.

**Indicatore S.02** Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura del test PISA effettuato dall'OCSE (Per tale indicatore è stato fissato, come target di servizio al 2013, una riduzione dal 35% al 20%) e

**Indicatore S.03** Percentuale di 15-enni con al massimo il primo livello di competenza in matematica del test PISA effettuato dall'OCSE (Per tale indicatore è stato fissato, come target di servizio al 2013, una riduzione dal 48% al 21%).

Gli indicatori S.02 e S.03 sono rilevati tramite l'indagine che l'OCSE effettua su un campione di studenti di quindici anni per misurare ciò che sa fare un ragazzo o una ragazza prossimo all'uscita della fase di istruzione obbligatoria, in termini di competenze considerate essenziali per svolgere un ruolo consapevole e attivo nella società e per continuare ad apprendere. Sul tema delle competenze influiscono le azioni messe in atto dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca tramite il PO Istruzione nelle scuole; fondamentali sono le azioni di accompagnamento che fanno capo alle Regioni e ai loro POR realizzate al fine di garantire la raggiungibilità delle scuole e assicurare una maggiore permanenza temporale degli studenti. Questi interventi regionali risultano particolarmente importanti per gli studenti deboli e in situazione di disagio che hanno minore motivazione e minori mezzi per trovare soluzioni proprie.

L'indagine OCSE ha cadenza triennale (2000, 2003, 2006 ecc.), pertanto la baseline per gli obiettivi di servizio è costituita dagli anni 2003 e 2006. I dati relativi al 2009 saranno disponibili a partire dal 2010, quindi le valutazioni sulle conseguenze delle azioni regionali sugli indicatori S.02 e S.03 sono al momento di tipo previsionale.

Come è possibile evidenziare la Sardegna ha subito un miglioramento nel corso degli ultimi anni, ma è comunque ben lontana dagli obiettivi di servizio indicati dall'UE.

**Tabella 2: Quadro logico relativo all'Obiettivo "Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione" del "Piano d'Azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio 2007/2013" (Fonte: Allegato alla DGR 52/18 del 3 Ottobre 2008, p. 33)**

Obiettivo specifico	Obiettivo operativo	Azioni/Opzioni strategiche	Contributo/€	Fonte	
Diminuire gli abbandoni scolastici	1.1 Implementare gli strumenti a supporto della programmazione, gestione, controllo e valutazione	1.1.1 Completare l'archivio digitale della scuola, comprendente tre anagrafi: edilizia scolastica, offerta formativa, popolazione scolastica	1.500.000	Programma Operativo Regionale della Sardegna relativo al Fondo Sociale Europeo per il periodo 2007-2013 (POR-FSE 2007-2013) Asse IV - Ob. operativo h.5.2	
		1.1.2 Valutazione delle azioni	147.547	L.R. n. 2/2007, art. 27 e L.R. n. 3/2008	
	1.2. Coordinare le politiche dell'istruzione, formazione e mercato del lavoro	1.2.1 Governance di 1° livello: Patti formativi territoriali	4.000.000	POR-FSE 2007-2013 Asse IV - Ob. operativo I.2	
		1.2.2 Cabina di regia	500.000	POR-FSE 2007-2013 Asse IV - Ob. operativo h.5.2	
	1.3. Aumentare l'offerta di servizi complementari	1.3.1 Azioni sui trasporti per la scuola dell'obbligo	5.350.000	L.R. n. 31/84, art. 6, lett. A	
		1.3.2 Libri di testo	20.438.479	L. 448/98	
		1.3.3 Libri in comodato d'uso agli studenti delle scuole secondarie	11.900.000	L.R. n. 3/2008, art. 4, comma 1, lett. A	
		1.3.4 Contributi ai Comuni per l'assegnazione di borse di studio agli studenti	20.000.000	L.R. n. 2/2007, art. 27, comma 2, lett. D	
		1.3.5 Contributi ai Comuni per l'assegnazione di borse di studio a sostegno della spesa per l'istruzione delle famiglie	5.000.000	L.R. n. 3/2008, art. 4, comma 1, lett. L	
	1.4. Migliorare le strutture scolastiche per aumentare l'attrattività del sistema scolastico	1.4.1 Azioni infrastrutturali: adeguamento edifici e razionalizzazione della rete degli immobili scolastici finalizzata ad assicurarne un pieno utilizzo anche a fini extrascolastici		29.346.990	L. n. 23/96 – L.R. n. 3/2008, art. 4
				30.000.000	L.R. n. 2/2007, art. 27, comma 2
				57.007.000	POR-FESR 2007-2013 Asse II - linea 2.2.1.a
				28.078.000	POR-FESR 2007-2013 Asse II - linea 2.2.1.b
				7.743.000	POR-FESR 2007-2013 Asse V - linea attività 5.1.3.a

(continua nella pagina seguente)

**Tabella 2: Quadro logico relativo all'Obiettivo "Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione" del "Piano d'Azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio 2007/2013" (continua dalla pagina precedente)**

Obiettivo specifico	Obiettivo operativo	Azioni/Opzioni strategiche	Contributo/€	Fonte
Diminuire gli abbandoni scolastici	1.5. Elevare le competenze del personale scolastico per diminuire gli abbandoni	1.5.1 Recupero dei saperi fondanti	3.000.000	POR-FSE 2007-2013 Asse IV - linea attività h 1.1
			5.000.000	POR-FSE 2007-2013 Asse IV - linea attività h 2.1
		1.5.1 Recupero dei saperi fondanti	5.000.000	POR-FSE 2007-2013 Asse IV - linea attività h 3.2
			4.400.000	POR-FSE 2007-2013 Asse IV - linea attività h 5.1
			2.000.000	POR-FSE 2007-2013 Asse IV - linea attività h 5.2
			2.000.000	POR-FSE 2007-2013 Asse IV - linea attività i 2.1
			23.000.000	POR-FSE 2007-2013 Asse IV - linea attività L 4.3
			15.000.000	POR-FSE 2007-2013 Asse IV - linea attività L 4.4
1.5.2 Sviluppo professionale dei docenti	3.600.000	POR-FSE 2007-2013 Asse IV - linea attività h . 5.1		
Migliorare il livello delle competenze degli studenti	1.6. Migliorare le strutture scolastiche per aumentare la capacità di trasferimento di conoscenze nel sistema scolastico	1.6.1 Costruzione delle reti	30.000.000	POR-FESR 2007-2013 Asse I - linea attività 1.2.2.a
	1.7. Elevare le competenze di base degli studenti	1.7.1 Attivazione dei laboratori curriculari sui saperi fondanti ed extracurriculari	148.852.453	L.R. n. 2/2007, art. 27, comma 2
	1.8. Elevare le capacità di trasferimento delle conoscenze nel sistema scolastico	1.8.1 Potenziamento delle tecniche e delle metodiche di trasferimento delle conoscenze	9.000.000	POR-FSE 2007-2013 Asse IV - linea attività h.3.1
		1.8.2 Borse di studio SSIS	900.000	L.R. n. 2/2007, art. 27, e L.R. n. 3/2008, art. 4
	1.9. Sensibilizzare il personale scolastico sulle metodiche di valutazione	1.9.1 Sensibilizzazione dei docenti sulle prove OCSE-PISA	229.469	L.R. n. 2/2007, art. 27, e L.R. n. 3/2008, art. 4
TOTALE Obiettivo di Servizio "Elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione"			504.066.036	

### 3.1.2. Le azioni realizzate e avviate e l'evoluzione del contesto

Nella Tabella 2 si riportano il quadro logico (obiettivi specifici/obiettivi operativi) e le azioni/opzioni strategiche del PdA per l'obiettivo di servizio "Istruzione". Questo quadro è stato confermato nel RAOS con qualche piccola variazione (la Tabella 2, che è tratta dal RAOS è aggiornata, rispetto al PdA, con queste piccole variazioni).

Nel PdA si sviluppa un'analisi di contesto rispetto alla quale l'analisi SWOT non si pone in continuità. Infatti, alle pp. 42 e ss. del PdA (DGR n. 52/18 del 3 Ottobre 2008, Allegato A: Piano tematico per l'Obiettivo I – Istruzione), si riporta, come analisi SWOT, una sintesi di nodi e problemi e potenzialità ed opportunità basata su un "confronto con diversi portatori di interesse, rappresentanti delle istituzioni scolastiche e degli enti locali, rappresentanti degli studenti, associazioni di genitori, esperti di formazione, rappresentanti del mondo datoriale ed imprenditoriale" in cui non si esplicitano i legami con l'analisi di contesto che precede, né si comprende se, ed in che modo, nel confronto di cui sopra, si siano presentati agli stakeholder i risultati dell'analisi di contesto.

Altro aspetto che rende obiettivamente di difficile lettura il quadro logico si riconosce nel fatto che questo, da un punto di vista logico, segue, e non precede, la definizione della strategia del PdA, che è basata su cinque linee: azioni di sistema; azioni di governance; azioni infrastrutturali; azioni sul capitale umano; azioni sui servizi complementari.

In un corretto processo di programmazione, infatti, la strategia è una conseguenza del quadro logico di un programma, non certo la sua premessa. Il ragionamento che sembra aver caratterizzato la costruzione della strategia del PdA è invece il seguente: la Regione ha in atto una strategia (che si basa su cinque tipologie di azioni rappresentate da politiche in atto o in programma), che viene trasfusa negli obiettivi del quadro logico, costruito a posteriori rispetto alla definizione di questa.

Questo quadro concettuale piuttosto confuso non è certo aiutato dalla già evidenziata mancanza di legami sistematici tra l'analisi di contesto e l'analisi SWOT, costruite su basi diverse, e, soprattutto, dalla mancanza di un legame concettuale esplicitato tra l'analisi di contesto e la strategia. A p. 46 del PdA, infatti, si afferma che "L'analisi effettuata consente di indirizzare la strategia futura a livello regionale in modo sufficientemente preciso. Posto che l'obiettivo di servizio individuato per il settore implica la possibilità di una vasta gamma e tipologia di interventi, si rende opportuno uno stretto coordinamento e integrazione con gli interventi disposti dal Ministero della Pubblica Istruzione. [...]", e, subito a seguire, si elencano le tipologie di azioni che già si sono indicate sopra. Quale sia il legame tra analisi di contesto ed analisi SWOT e queste azioni non è indicato.

La sensazione è che vi sia un insieme non sistematizzato di azioni e che il PdA costituisca uno strumento che, a consuntivo, tenta di ricondurle ad un disegno unitario che, in realtà, non c'è.

A questo scopo sembra disegnato il quadro logico, che viene riportato a p. 53 del PdA e richiamato solo implicitamente nel RAOS che lo considera solo in rapporto al resoconto sullo stato di attuazione delle azioni del piano (pp. 12 e ss.).

### 3.1.3. Criticità e soluzioni. L'aggiornamento della strategia

In questo quadro, non si capisce perché ai due obiettivi specifici del quadro logico (prima colonna della Tabella 2) si associno i nove obiettivi operativi (seconda colonna), e ciò che maggiormente rende di difficile comprensione il quadro logico rispetto all'obiettivo di servizio "Istruzione", come quegli obiettivi specifici si connettano a questo obiettivo di servizio, che è ben specificato in termini di realizzazione dai tre indicatori che lo caratterizzano: S.01, S02 ed S.03.

Le considerazioni sui tre indicatori, collegati, nel quadro logico, ai due obiettivi specifici (si veda la Tabella 2), sono di natura diversa.

Il primo obiettivo specifico è, infatti, ben collegato all'indicatore di risultato, mentre l'altro non lo è.

Per il primo obiettivo specifico ciò che non è argomentato in maniera efficace è l'articolazione degli obiettivi operativi collegati. Se, infatti, l'obiettivo specifico è rappresentato, in termini di risultato, dall'indicatore S.01, non è altrettanto comprensibile, né è spiegato, per quale ragione il raggiungimento del target di S.01, rappresentato da una percentuale, pari al 10% al 2013, della popolazione in età 18-24 anni con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni, dovrebbe essere collegato alle seguenti attività: implementare gli strumenti a supporto della programmazione, gestione, controllo e valutazione; coordinare le politiche dell'istruzione, formazione e mercato del lavoro; aumentare l'offerta di servizi complementari; migliorare le strutture scolastiche per aumentare l'attrattività del sistema scolastico; elevare le competenze del personale scolastico per diminuire gli abbandoni. Non ci sono diretti riferimenti a qualche risultato dell'analisi di contesto e della SWOT, a questo proposito, né a risultati di indagini o ricerche valutative su politiche pregresse. Non ci sono riferimenti, nemmeno, a politiche analoghe efficaci in altri contesti italiani e/o europei.

La tabella sugli indicatori di realizzazione (Tabella 3, PdA, p. 54) appare poco esaustiva nel chiarire cosa si intende effettivamente realizzare con le azioni che rispondono agli obiettivi operativi. Ad esempio sembrerebbe poco credibile che sia sufficiente la sola dotazione delle scuole di lavagne elettroniche per "aumentare l'attrattività nel sistema scolastico".

Ancora più confusa è la situazione per quanto riguarda gli altri due indicatori, che sono specificamente riferiti alle competenze in lettura e matematica dei 15-enni al 2013. Qui è lo stesso obiettivo specifico a non tenere conto della specificità degli indicatori e dei relativi target. Non stupisce quindi che, a fronte, ancora una volta, di legami molto labili, e non esplicitati, con l'analisi di contesto e la SWOT, gli obiettivi operativi si configurino come abbastanza slegati sia dall'obiettivo specifico, che, a maggior ragione, dal raggiungimento dei suoi target espressi dai valori di S.02 ed S.03. Ad esempio, non è, assolutamente, chiaro, né è argomentato in che modo il perseguimento dell'obiettivo operativo "Migliorare le strutture scolastiche per

aumentare la capacità di trasferimento di conoscenze nel sistema scolastico” dovrebbe contribuire a migliorare la literacy dei 15-enni in matematica o in lettura: anche qui non sono espresse ed argomentate le ragioni di questo collegamento causale, né in termini di indagini e ricerche valutative, né con riferimento a politiche analoghe efficaci in altri contesti italiani e/o europei.

Come sottolineato sopra, la strategia si basa su cinque tipologie di azioni (pp. 46 e ss. del PdA), le cui azioni si distribuiscono sui nove obiettivi operativi. Anche qui non è argomentato e non è chiaro perché si associno determinate azioni agli obiettivi operativi. Sembra, cioè, che il ragionamento sviluppato dal programmatore sia il seguente: “Sono in atto determinate azioni: vediamo di definire obiettivi ragionevolmente perseguibili con queste azioni”. Ciò che non funziona, a parte la paradossalità del ragionamento, è che astrarre obiettivi da azioni conduce inevitabilmente a rendere il tutto concettualmente insostenibile, nel senso che qui di seguito si chiarisce con un esempio.

Consideriamo il primo obiettivo operativo, “Implementare gli strumenti a supporto della programmazione, gestione, controllo e valutazione”. Secondo il PdA questo obiettivo sarebbe raggiunto in Sardegna attraverso due azioni (ed esclusivamente attraverso queste): “Completare l’archivio digitale della scuola, comprendente tre anagrafi: edilizia scolastica, offerta formativa, popolazione scolastica” e “Valutazione delle azioni”, o, in termini di indicatore di realizzazione, attraverso la realizzazione dell’archivio digitale della scuola. È discutibile che si possa ragionevolmente ritenere che realizzare l’obiettivo operativo di cui sopra possa equivalere, in Sardegna, unicamente alla realizzare di un archivio digitale della scuola. Ed sembra, parimenti, ragionevolmente molto opinabile ritenere che la realizzazione di questo archivio digitale porti, attraverso processi non chiari, a diminuire il fenomeno dell’abbandono.

Sono, poi, senz’altro da stigmatizzare negativamente affermazioni contenute nel RAOS che arrivano a conclusioni, che dovrebbero essere proprie di ricerche valutative che mai sono state attuate, come la seguente, riferita all’indicatore S.01: “L’azione portata avanti in questi ultimi anni dalla Regione Sardegna nell’ambito della lotta alla dispersione scolastica, in parallelo con le attività realizzate dal MIUR, ha pertanto generato positivi effetti sul livello di partecipazione degli studenti alle attività didattico-formative, dovuti principalmente agli investimenti effettuati in materia di formazione dei docenti e di rafforzamento delle attività laboratoriali in tutte le autonomie scolastiche di ogni ordine e grado della Sardegna, finanziati sia con le risorse ordinarie del bilancio regionale, sia con le risorse di provenienza comunitaria relative all’attuazione del P.O.R. Sardegna 2000/2006”. Il nesso causale tra l’azione della Regione portata in parallelo al MIUR non è per niente dimostrato né evidente, perché il fenomeno della dispersione non è stato studiato in maniera sistematica e le politiche ad esso associate nel quadro logico e nelle azioni/opzioni strategiche sembrano dettate prevalentemente dallo scopo di giustificare, a posteriori, scelte già messe in atto a prescindere da un quadro logico definito.

I risultati ancora lontani dal target conseguiti dalla Regione nei tre indicatori in esame avrebbero dovuto far assumere un peso preponderante ad una strategia che nell’arco di pochi anni tentasse di rimuovere le condizioni ostative all’incremento del successo scolastico, anche attraverso azioni in discontinuità rispetto a quelle svolte in passato, che, evidentemente, non sono state sufficienti a generare significativi effetti.

Per cercare di rendere evidenti i possibili legami tra gli obiettivi operativi individuati dal PdA, e quindi della strategia, con gli obiettivi sottesi agli indicatori della premialità, si è cercato di rendere conto del loro grado di interazione interna sulla base di *legami strumentali* che, secondo l'opinione del Nucleo, intercorrono tra gli obiettivi operativi e gli stessi indicatori S1, S2 ed S3.

Tali legami sono stati classificati sulla base della loro possibile intensità (Alto= ■ ■ ■ , Medio= ■ ■ , Basso= ■ , ovvero assente), in base alla misura in cui gli interventi previsti nell'ambito degli obiettivi operativi possono raggiungere lo specifico indicatore di premialità, oppure sul tipo di effetto (diretto o indiretto) che tali interventi sono suscettibili di produrre sugli stessi indicatori.

#### Legami strumentali tra obiettivi operativi del Piano d'Azione e indicatori S1, S2 e S3

Obiettivi operativi	Risorse	S1	S2	S3
1. Implementare gli strumenti a supporto della programmazione, gestione, controllo e valutazione	1.647.547,00	●●	●	●
2. Coordinare le politiche dell'istruzione, formazione e mercato del lavoro	4.500.000,00	●●●		
3. Aumentare l'offerta di servizi complementari	93.761.577,00	●●	●	●
4. Migliorare le strutture scolastiche per aumentare l'attrattività del sistema scolastico	152.174.990,00	●●	●●	●●
5. Elevare le competenze del personale scolastico per diminuire gli abbandoni	63.000.000,00	●	●●	●●
6. Migliorare le strutture scolastiche per aumentare la capacità di trasferimento di conoscenze nel sistema scolastico	30.000.000,00	●●	●●	●●
7. Elevare le competenze di base degli studenti	148.852.453,00		●●●	●●●
8. Elevare le capacità di trasferimento delle conoscenze nel sistema scolastico	9.900.000,00	●	●●	●●
9. Sensibilizzare il personale scolastico sulle metodiche di valutazione	229.469,00		●●	●●

Dall'analisi fatta risulta che per quanto riguarda l'obiettivo di servizio rivolto alla riduzione della percentuale della popolazione in età 18-24 con al più la licenza media, che non ha concluso un corso di formazione riconosciuto dalla Regione di durata superiore ai 2 anni, questo sia conseguito con maggiore intensità dall'obiettivo operativo 2 (coordinare le politiche dell'istruzione, formazione e mercato del lavoro), in virtù

delle azioni previste rivolte, in particolare, all'attivazione dei Patti formativi, che rappresentano uno strumento che si vuole sperimentare nel corso del periodo 2007-2013. Si tratta di azioni di Governance atte a sostenere una maggiore integrazione tra il sistema scolastico e quello della formazione, il mercato del lavoro e i bisogni del territorio, con un adeguamento dell'offerta formativa a standard più elevati e la costruzione di un'offerta plurale per livelli e per qualità, che possa trovare maggior consenso con le esigenze del mercato del lavoro e delle imprese.

Seppure trattasi di interventi per lo più immateriali le risorse messe a disposizione non appaiono sufficientemente congrue al conseguimento dell'obiettivo, in particolar modo se questo, non troverà una giusta integrazione con gli obiettivi più strutturali e materiali presenti nelle altre azioni. Il livello di attuazione, inoltre, è ancora basso, non essendo ancora stato assunto nessun provvedimento di attuazione. Considerate le tappe che comporta la costituzione del Patto Formativo (attività di animazione, di composizione dei partenariati, di analisi delle dinamiche e dei bisogni, progettazione delle azioni formative e programmazione delle attività, avvio delle attività e conseguimento degli effetti), si ha la sensazione che queste attività possano contribuire in maniera marginale al conseguimento degli obiettivi della premialità entro i tempi previsti (anno 2013).

Per gli altri obiettivi operativi previsti, l'effetto indotto sulla dispersione scolastica appare più indiretto che diretto. La costituzione dell'archivio digitale delle scuole, seppure strumento indispensabile per migliorare il livello di conoscenza del fenomeno e di programmazione futura della attività, appare nell'immediato poco efficace al conseguimento dell'obiettivo della riduzione della dispersione. Come anche l'aumento delle attività complementari, in quanto troppo legate ad aspetti di continuità con le azioni del passato (come è dimostrabile a partire dal livello di attuazione, più alto che per gli altri obiettivi operativi). Si ritiene che le azioni infrastrutturali possano avere un maggiore effetto diretto se realmente rivolte al conseguimento di standard qualitativi quali: accoglienza, palestre, spazi esterni attrezzati e laboratori a fini didattici curriculari ed extracurriculari. Questi standard possono elevare sia l'attrattività delle scuole che le conoscenze di base. Meno efficaci appaiono gli interventi rivolti alla messa in sicurezza degli immobili, anche se indispensabili, e le attività di manutenzione ordinaria.

Sugli altri due indicatori: percentuale di 15enni con al massimo il primo livello di competenza in lettura (S2) e in matematica (S3) dell'indagine del PISA effettuata dall'OCSE, per i quali dovrebbe essere prevista una sensibile riduzione al 20 % e 21 % rispettivamente, le azioni più efficaci appaiono quelle legate all'obiettivo operativo 7: "Elevare le competenze di base degli studenti, attraverso l'attivazione dei laboratori curriculari sui saperi fondanti ed extracurriculari". Sono stati, per essi, destinate risorse rilevanti (circa 149 milioni di euro), sebbene al momento l'attuazione riguardi solo circa un terzo dell'importo programmato.

L'attuazione si fonda principalmente sui contenuti di due DGR: la n. 47/29 del 22.11.2007 e la n. 51/7 del 24.9.2008, che hanno finanziato gli interventi a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica e contro la dispersione scolastica di ogni ordine e grado.

È stata prevista la realizzazione di una "Cabina di regia" con il compito anche di effettuare un monitoraggio ed una valutazione permanente dei contenuti progettuali dei laboratori e dei risultati, dalla quale possono

scaturire valutazioni di estremo interesse sulle azioni realmente svolte dalle scuole. Elementi di analisi finora poco rappresentati, se non per i soli elementi quantitativi.

Per tutte le altre azioni previste negli altri obiettivi operativi, oltre a rilevarsi un impatto diretto minore o addirittura indiretto, il livello di attuazione risulta poco significativo o quasi nullo, in quanto sono legate all'attuazione del POR FSE 2007-2013, che è in forte ritardo nell'avvio delle relative azioni.

Occorre, dunque, un radicale aggiornamento della strategia, volto ad orientare il processo di attuazione del PdA ad essere realmente efficace rispetto all'obiettivo di servizio, e ad essere valutabile, anche in itinere, attraverso obiettivi operativi ed obiettivi specifici il cui legame causale con l'obiettivo di servizio, nell'albero degli obiettivi, sia argomentato, almeno in termini tentativi, e, pertanto, verificabile.

Nel seguito si indicano alcune raccomandazioni mirate a questo aggiornamento della strategia. A questo proposito è opportuno segnalare che nel RAOS è assolutamente deficitaria la trattazione relativa all'aggiornamento della strategia, dove si afferma che "la strategia futura potrà trovare una puntuale definizione non appena il quadro normativo di riferimento troverà maggiore organicità e stabilità attraverso un compiuto processo di riforma dell'istruzione", posizione irrealistica rispetto all'orizzonte temporale, dell'approvazione della riforma della scuola.

#### 3.1.4. Riflessioni sul percorso ed eventuali raccomandazioni

In conclusione, si ritiene di suggerire i seguenti interventi migliorativi del PdA, che hanno, quale obiettivo generale, la realizzazione di un PdA come strumento effettivamente utile per il governo del processo di raggiungimento del primo Obiettivo di servizio e per il monitoraggio del grado di raggiungimento di questo. Tale miglioramento consiste, sostanzialmente, nella costruzione di un quadro logico bene argomentato e di azioni/priorità strategiche ben collegate agli obiettivi operativi del quadro logico.

##### **Raccomandazione n. 1: quadro logico.**

La cornice problematica definita dall'analisi SWOT del PdA va legata all'analisi di contesto, e quanto verrà fuori dall'esplicitazione di questa connessione andrà assunto come riferimento di un quadro problematico da cui, consequenzialmente, si genererà il quadro degli obiettivi. Il quadro problematico (problema generale, problemi di I livello, problemi di II livello), dovrà essere riferito specificamente agli ambiti relativi alla dispersione scolastica ed alla literacy in lettura e matematica. L'albero degli obiettivi, che deriva dall'albero dei problemi, non dovrà, quindi, puntare a sistematizzare tutte le politiche per la scuola e le relative azioni/opzioni strategiche sviluppate dalla Regione Sardegna, ma solo quelle ad esso pertinenti, cioè quelle che consentiranno di raggiungere gli obiettivi operativi legati a dispersione e literacy. A questo proposito va sottolineato come il secondo obiettivo specifico, nella sua formulazione attuale, non sembri adeguato a cogliere i target degli indicatori S.02 ed S.03

##### **Raccomandazione n. 2: azioni/opzioni strategiche.**

Le azioni/opzioni strategiche sono da riferire agli obiettivi operativi e ne devono determinare il raggiungimento. Come già sottolineato nel suggerimento n. 1, queste politiche devono essere connesse ad obiettivi operativi riconducibili ai due obiettivi specifici del piano d'azione, uno dei quali non è ben formulato.

Inoltre, va sottolineato che lo scopo dell'associazione delle azioni di piano agli obiettivi operativi non è di ricondurre, a posteriori, le politiche regionali per l'istruzione ad un quadro logico che, anziché fondarle, ne è fondato, bensì, piuttosto, di individuare pecche e manchevolezze del quadro attuale e nuove azioni che consentano di dare più efficacia a queste politiche regionali. In questo PdA efficacia significa realizzazione dell'obiettivo di servizio per ciò che concerne decremento della dispersione e miglioramento della literacy in lettura e matematica.

## 3.2. OBIETTIVO DI SERVIZIO II α – SERVIZI DI CURA PER L'INFANZIA

### 3.2.1. L'evoluzione degli indicatori

La tabella 1 riporta, per gli obiettivi S04 e S05, gli indicatori di risultato da raggiungere entro l'anno 2013, l'indicatore intermedio prefissato per l'anno 2009, il valore raggiunto calcolato nell'anno 2009, relativo ai dati di attività dell'anno 2008 e la variazione registrata rispetto all'anno base.

Tabella 1

Regione Sardegna	Valore Base (2004)	Agg.to 2008	Miglioramento	Target 2009	Target 2013	Var. % tra ultimo valore e valore base
<b>S.04 Diffusione dei servizi per l'infanzia:</b> percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della Regione	14,9%	24,1%	SI	25%	35%	62%
<b>S.05 Presa in carico "ponderata" degli utenti dei servizi per l'infanzia</b> percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) di cui il 70% in asili nido, sul totale della popolazione in età 0-3 anni	10%	9,3	NO	11%	12%	-7%

Dati aggiornati al 2008. Fonte Ministero Sviluppo Economico, Dipartimento Politiche di Sviluppo

#### Indicatore S.04 "Diffusione dei servizi per l'infanzia"

Il RAOS (Tabella 2a) riporta l'evoluzione dell'indicatore solo sino al 2006.

Tabella 2a

Regione Sardegna	Baseline (2004)	Agg.to 2005	Agg.to 2006	Target 2009	Target 2013	Fabbisogno da soddisfare da qui al 2013
<b>S.04 Diffusione dei servizi per l'infanzia:</b> percentuale di Comuni che hanno attivato servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi o servizi integrativi e innovativi) sul totale dei Comuni della Regione	14,9%	17,2%	17,5%	25%	35%	41 Comuni

In aggiunta ai valori contenuti nel RAOS, nel 2009 il DPS ha reso noti quelli al 2008 (Tabella 1), dai quali risulta un considerevole incremento dell'indicatore, che passa dal 14,9% al 24,1%. Il risultato conseguito nel 2008 è sostanzialmente in linea con il target intermedio, al 2009 (25%), quantificato dall'Amministrazione regionale nella misura del 50% del divario tra il valore base al 2004 ed il target al 2013 (35%). In termini assoluti, i comuni che erogano servizi per l'infanzia passano da 56 nel 2004 a 91 nel 2008. Il gap rispetto all'obiettivo al 2013 (132) è di 41 comuni, nei quali tali servizi vanno attivati per centrare il target di fine periodo.

Può essere utile comparare la dinamica dell'indicatore in esame nelle diverse regioni coinvolte nel Piano per il raggiungimento degli obiettivi di servizio. Si nota come al 2008 si registri un trend positivo per tutte le regioni, rispetto al valore base 2004.

Tabella 3a

Regione/Macro-ripartizione	Baseline (valore 2004)	Valore attuale (valore 2008)*	Miglioramento Si/No**	Target 2013	% distanza colmata rispetto al target***	Variazione % tra ultimo valore e baseline
Abruzzo	23,6	58,7	Si	35	100%	149%
Molise	2,2	11,8	Si	35	29%	436%
Campania	30,5	55,5	Si	35	100%	82%
Puglia	24,0	46,9	Si	35	100%	95%
Basilicata	16,8	25,2	Si	35	46%	50%
Calabria	6,6	17,8	Si	35	39%	170%
Sicilia	33,1	36,9	Si	35	100%	11%
Sardegna	14,9	24,1	Si	35	46%	62%
<b>Mezzogiorno</b>	<b>21,1</b>	<b>37,7</b>	<b>Si</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>79%</b>
<b>Centro-Nord</b>	<b>47,6</b>					
<b>Italia</b>	<b>39,2</b>					

Fonte Ministero Sviluppo Economico, Dipartimento Politiche di Sviluppo

Più in dettaglio, l'evoluzione nel tempo dell'indicatore nelle citate regioni è osservabile nella tabella seguente:

Tabella 4a

Regioni	2004	2005	2006	2008
Abruzzo	23,6	26,2	26,9	58,7
Molise	2,2	2,9	2,2	11,8
Campania	30,5	39,2	39,0	55,5
Puglia	24,0	27,5	27,5	46,9
Basilicata	16,8	32,8	31,3	25,2
Calabria	6,6	7,8	8,1	17,8

Sicilia	33,1	33,3	33,8	36,9
Sardegna	14,9	17,2	17,5	24,1

Fonte Ministero Sviluppo Economico, Dipartimento Politiche di Sviluppo

La Sardegna presenta, sia nel 2004 che nel 2008, il terzultimo valore dell'indicatore S04, dopo le regioni Molise e Calabria. Pur in presenza dell'incremento rilevato, la posizione relativa rispetto alle altre regioni meridionali non muta. E' il complesso del Mezzogiorno che vede crescere, sostanzialmente con la stessa dinamica, il numero di comuni presso i quali sono attivi servizi per l'infanzia rispetto al totale di quelli presenti sul territorio regionale.

### Indicatore S.05 Presa in carico "ponderata" degli utenti dei servizi per l'infanzia

Il RAOS riporta un'evoluzione dell'indicatore con i dati riferiti al 2005 ed al 2006, grazie al quale è possibile osservare un'iniziale diminuzione dell'indicatore (dal 10% al 9,1, all'8,6%) per poi avere una lieve ripresa nel 2009, come mostrato nella tabella seguente.

Tabella 2b

Regione Sardegna	Baseline (2004)	Agg.to 2005	Agg.to 2006	Target 2009	Target 2013	Fabbisogno da soddisfare da qui al 2013
<b>S.05 Presa in carico "ponderata" degli utenti dei servizi per l'infanzia</b> percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asili nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) di cui il 70% in asili nido, sul totale della popolazione in età 0-3 anni	10%	9,1%	8,6%	11%	12%	1.364 bambini

Rispetto ai valori indicati nel RAOS, nel 2009 il DPS ha reso noti i valori al 2008. Da una prima analisi dei dati relativi all'indicatore S.05 si osserva un peggioramento rispetto al valore base al 2004, passato dal 10% al 9,3%, con una diminuzione relativa del 7%. Conseguentemente, il target al 2009 dell'11% non è stato

raggiunto. Il valore dell'obiettivo intermedio al 2009 fu quantificato dall'Amministrazione regionale nella misura del 50% del divario tra il valore base al 2004 ed il target al 2013 (12%).

Un dato interessante emerge dal confronto tra i valori della Sardegna e quelli delle regioni dell'obiettivo Competitività regionale ed occupazione.

Tabella 2c

Regioni obiettivo competitività regionale ed occupazione	Baseline (2004)	2005	2006
S.05 Sardegna	10%	9,1%	8,6%
Regioni Obiettivo	15%	14,5%	15,3%

La tabella seguente riporta un confronto tra le regioni partecipanti agli obiettivi di servizio. Si nota come la Sardegna sia l'unica regione per la quale si è verificato un peggioramento nel 2008 rispetto al 2004.

Tabella 3b

Regione/Macro-ripartizione	Baseline (valore 2004)	Valore attuale (valore 2008)*	Miglioramento Si/No**	Target 2013	% distanza colmata rispetto al target***	Variazione % tra ultimo valore e baseline
Abruzzo	6,7	9,8	Si	12	58%	46%
Molise	3,2	4,8	Si	12	18%	50%
Campania	1,5	2,4	Si	12	9%	60%
Puglia	4,8	4,9	Si	12	1%	2%
Basilicata	5,1	6,8	Si	12	25%	33%
Calabria	2,0	2,6	Si	12	6%	30%
Sicilia	6,0	6,0	No	12	-	0%
Sardegna	10,0	9,3	No	12	-	-7%
<b>Mezzogiorno</b>	<b>4,2</b>	<b>5,0</b>	<b>Si</b>	<b>12</b>	<b>10%</b>	<b>19%</b>
<b>Centro-Nord</b>	<b>15,5</b>					
<b>Italia</b>	<b>11,3</b>					

Fonte Ministero Sviluppo Economico, Dipartimento Politiche di Sviluppo

Più in dettaglio, l'evoluzione dell'indicatore nelle citate regioni è osservabile nella tabella seguente:

Tabella 4b

	2004	2005	2006	2008
Abruzzo	6,7	7,2	7,2	9,8
Molise	3,2	3,9	4,8	4,8
Campania	1,5	1,9	1,8	2,4
Puglia	4,8	4,9	4,4	4,9
Basilicata	5,1	5,6	5,4	6,8
Calabria	2,0	2,1	2,4	2,6
Sicilia	6,0	6,4	6,3	6,0
Sardegna	10,0	9,1	8,6	9,3

Fonte Ministero Sviluppo Economico, Dipartimento Politiche di Sviluppo

La Sardegna mostrava al 2004 il valore più alto dell'indicatore S05 e al 2008, nonostante il peggioramento, si colloca al secondo posto dopo l'Abruzzo.

### 3.2.2. Le azioni realizzate e avviate e l'evoluzione del contesto

Il RAOS evidenzia la presenza di azioni "pre-piano" d'azione, avviate dall'amministrazione regionale a partire dal 2006, volte sia alla realizzazione di asili nido aziendali nei Comuni e nelle Aziende Sanitarie Locali, che alla sperimentazione delle "Sezioni Primavera" per i bambini da 24 a 36 mesi d'età. Successivamente all'adozione del piano d'azione, vengono segnalati l'approvazione del "Regolamento di attuazione della L.R. 23/2005 "Organizzazione e funzionamento delle strutture sociali" e i relativi provvedimenti attuativi (DGR n 62/24 e n.28/11 del 19 giugno 2009 "Requisiti per l'autorizzazione e il funzionamento delle strutture e servizi per la prima infanzia"). Si tratta di interventi normativi potenzialmente ad alto impatto sul conseguimento

degli obiettivi di servizio, in quanto volti sia alla regolarizzazione di servizi e strutture per la prima infanzia già operanti in Sardegna, che all'introduzione di nuove tipologie di servizi socio-educativi. Le azioni strategiche indicate nel RAOS sono, correttamente, collegate agli obiettivi operativi ed alla disponibilità finanziaria. Quest'ultima risulta adeguata rispetto agli obiettivi previsti per entrambi gli indicatori. Emerge però, a fronte delle ingenti risorse stanziare e impegnate, un forte ritardo nella spesa, e in ultima analisi nell'attuazione degli interventi. A fronte di risorse stanziare per oltre 28 milioni di Euro, risulta infatti che al 31 Ottobre 2009 siano state pagate poco più del 10% di esse (circa 3 milioni). Tale estrema lentezza nella realizzazione delle azioni rischia, in assenza di azioni correttive, di pregiudicare il raggiungimento dell'obiettivo S05 entro il 2013.

Sulla base delle evidenze presentate nel RAOS, sempre alla data del 31 Ottobre 2009 non risulta "movimentato" nessuno degli indicatori di realizzazione previsti dal Piano per gli obiettivi di servizio sulla materia dei servizi per l'infanzia.

### 3.2.3. Criticità e soluzioni. L'aggiornamento della strategia

Il RAOS riporta alcune difficoltà che hanno inciso sul raggiungimento degli obiettivi. In particolare si citano due ordini di difficoltà:

- "interne" all'Amministrazione Regionale, legate a questioni di tipo organizzativo/gestionale;
- "esterne" all'Amministrazione Regionale, legate a difficoltà di tipo attuativo.

In riferimento alle difficoltà interne, si osserva una certa genericità nella loro definizione, in quanto il rapporto si limita ad evidenziare che:

"Le criticità di tipo organizzativo dipendono dal fatto che le attività di coordinamento, gestione (sia amministrativa che finanziaria) del Piano, monitoraggio dell'avanzamento delle attività e del raggiungimento dei valori target degli indicatori risultano particolarmente complesse per il carattere diffuso delle azioni che interessano tutto il territorio regionale e per la simultanea attivazione delle diverse azioni."

Per quanto riguarda, invece, le difficoltà relative ai flussi informativi, il Rapporto, correttamente, evidenzia le azioni svolte dall'Amministrazione regionale per sensibilizzare e sollecitare i Comuni affinché rispondano al questionario ISTAT. Grazie a tali azioni il numero dei comuni non rispondenti è passato da duecento a sole due unità.

In riferimento a tale aspetto, tuttavia, si segnala che occorrerebbe analizzare approfonditamente la qualità delle risposte, in quanto se si evidenziasse che alcuni comuni rispondono in modo non accurato, ciò potrebbe generare una errata rappresentazione della diffusione territoriale dei servizi in esame, ostacolando il raggiungimento degli obiettivi di servizio.

Per quanto riguarda le difficoltà di ordine più prettamente attuativo, il rapporto si limita a citare i lunghi tempi del procedimento di esecuzione dei lavori, dall'affidamento degli incarichi di progettazione al collaudo dell'opera. Anche in questo caso sarebbe opportuno fornire maggiori dettagli, ad esempio alcune statistiche sui tempi medi registrati in Sardegna per l'apertura di un nuovo asilo nido.

In generale, si osserva una profonda carenza nel rapporto nell'analisi delle cause del peggioramento dell'obiettivo S05, totalmente assenti. Il rapporto si limita a stimare un'inversione di tendenza nel 2008-2009. Tali informazioni sono necessarie per valutare quali modifiche introdurre nella strategia.

Il RAOS riporta la scelta di confermare, sostanzialmente, la strategia definita nel Piano d'Azione, approvato con delibera della GR n. 52/18 del 3.10.2008, prevedendo modifiche limitate, lungo tre direttrici: incremento delle risorse finanziarie a disposizione, attivazione delle azioni non ancora intraprese (es Monitoraggio; premialità sub regionale) e intensificazione dell'azione sulle seguenti linee

1. incrementare il numero di posti disponibili nei nidi d'infanzia e nei micronidi pubblici, e in seguito ad accreditamento, nei servizi privati in convenzione;
2. incrementare il numero di posti disponibili nei nidi di infanzia e nei micronidi aziendali;
3. attivare servizi innovativi per la prima infanzia;
4. potenziare la qualità dei servizi attraverso corsi di aggiornamento per il personale educativo;
5. rafforzare l'offerta attraverso l'erogazione di voucher a genitori lavoratori per l'acquisizione di servizi socio-educativi alla prima infanzia presso strutture autorizzate.

Gli interventi sulla strategia ipotizzati nel RAOS presentano una limitata coerenza con le criticità messe in luce nel rapporto, in particolare con il ritardo nell'attivazione delle azioni programmate e nella spesa delle risorse stanziata e impegnata.

### 3.2.4. Riflessioni sul percorso ed eventuali raccomandazioni

Il percorso di attuazione del Piano per il raggiungimento degli obiettivi in materia di servizi per l'infanzia procede con estrema lentezza, essenzialmente a causa del ritardo nell'attuazione delle azioni previste e della spesa delle risorse. Le correzioni ipotizzate nel RAOS sembrano solo in parte coerenti con le criticità in esso rilevate e complessivamente inadeguate a consentire il loro superamento. La situazione è profondamente diversa per i due obiettivi S04 e S05.

Per il primo, nonostante il ritardo nella spesa e nell'attuazione del Piano, la tendenza è in linea con gli obiettivi, e l'attivazione/intensificazione di alcune azioni (accreditamento servizi in convenzione, attivazione

servizi per la prima infanzia), dovrebbe fornire un contributo sostanziale e decisivo ai fini del conseguimento del target di fine periodo.

Nettamente diversa è la situazione relativamente all'indicatore S05, per il quale sarebbe opportuno valutare quali modifiche apportare alla strategia alla luce non solo del ritardo nella sua attuazione, del peggioramento del valore dell'indicatore S05, e delle difficoltà interne ed esterne evidenziate. In riferimento al peggioramento dell'indicatore S05, il rapporto non presenta alcuna analisi dei motivi che lo hanno determinato. Si ritiene che un semplice incremento delle risorse a disposizione possa non essere sufficiente per il perseguimento dell'obiettivo al 2013 se non si agisce sulle difficoltà evidenziate.

Tenuto conto che la maggiore criticità è individuata nella lentezza della realizzazione, sul territorio, delle iniziative programmate (es. strutturali), l'attivazione di meccanismi di premialità sub regionale potrebbe dare un rilevante contributo alla intensificazione/accelerazione della loro attuazione.

### 3.3. OBIETTIVO DI SERVIZIO II b – ADI

#### 3.3.1. L'evoluzione degli indicatori

La tabella 1 riporta l'indicatore di risultato da raggiungere entro l'anno 2013 (3,5%), l'indicatore intermedio prefissato per l'anno 2009 (1,7%) e il valore raggiunto calcolato nell'anno 2009, relativo ai dati di attività dell'anno 2008, rilevati attraverso i flussi SIS del Ministero della Salute. Si riporta inoltre l'indicatore S.06 bis, vincolante per il raggiungimento della premialità al 2013.

Indicatore premialità	Valore Base (2006)	Target 2009	Valore Raggiunto 2009	Target 2013	Fabbisogno da soddisfare
S.06 Percentuale di anziani che riceve assistenza domiciliare integrata (ADI) rispetto al totale della popolazione anziana (superiore ai 64 anni)	1,3	1,7	2,1	3,5	1,4
S.06 bis Incidenza del costo dell'ADI sul totale della spesa sanitaria (%)	0,7			≥0,7	

Come è possibile osservare, il target intermedio risulta già superato. Il RAOS associa tale risultato *“sia ad un miglioramento della qualità del flusso informativo regionale, sia ad un processo di riorganizzazione del servizio avviato presso i Distretti sociosanitari territoriali attraverso le azioni, previste dal piano d'azione, di miglioramento dell'assetto organizzativo del servizio e del processo assistenziale”*.

Se per il primo aspetto si fa cenno ad un incontro tra l'Amministrazione Regionale, il Ministero della Salute e i referenti presso le ASL per la rilevazione del dato, a seguito del quale sono stati, finalmente, chiariti i contenuti per la rilevazione dei dati, per il secondo non si indica a quali delle numerose azioni previste nel PdA ci si stia riferendo. A tal proposito bisogna inoltre precisare che il RAOS presentata un avanzamento finanziario (pagamenti sullo stanziamento totale) di poco più del 4%, valore questo che indica una certa difficoltà della fase attuativa.

Gli indicatori di risultato finale e intermedio sono stati inoltre scomposti per le otto aree territoriale (ASL), scomposizione che evidenzia un trend positivo in tutte le aree esaminate rispetto al valore 2006<sup>1</sup>, anche se contestualmente si apprezzano *performance* differenziate tra i territori. Nel RAOS non viene fornita alcuna indicazione in merito alle azioni previste – o eventualmente non previste - nel Piano di Azione, che hanno in questo ultimo anno concorso più di altre al raggiungimento del target per il 2009.

In merito all'indicatore S.06 bis "Incidenza del costo dell'ADI sul totale della spesa sanitaria (%)", il RAOS non fornisce alcuna informazione sulle modalità di popolamento dello stesso.

### 3.3.2. Le azioni realizzate e avviate e l'evoluzione del contesto

Le informazioni relative alle azioni realizzate e/o avviate tra l'approvazione del Piano di Azione (ottobre 2008) e la redazione del RAOS, correttamente suddivise per Obiettivo Operativo, sono state rilevate, essenzialmente, attraverso una scheda annuale somministrata ai direttori dei Distretti.

Senza entrare nel merito delle singole azioni descritte, di seguito evidenziamo che:

- Non sono resi espliciti i profili di responsabilità dei soggetti coinvolti rispetto alle singole azioni, né tanto meno circoscritte le cause alla base dei ritardi accumulati rispetto a quanto pianificato.
- A fronte di una certa disomogeneità delle azioni realizzate e/o avviate nei differenti territori, non si specifica in quali Distretti si stanno, o non si stanno, attuando quali interventi;
- Non viene fornita una stima dei tempi previsti di conclusione;
- Alla luce dei ritardi accumulati e della rilevanza delle azioni sulle quali è stata attivata l'Assistenza Tecnica dedicata, non si fa cenno del Piano Operativo – o altro documento di lavoro - da questa predisposto

### 3.3.3. Criticità e soluzioni. L'aggiornamento della strategia

A fronte di una numerosa, e in alcuni casi generica, lista di "punti di debolezza", sui quali "è *necessario intervenire al fine di migliorare la qualità del servizio erogato e incrementare la percentuale di anziani assistiti in Cure Domiciliari Integrate*", non vi è traccia di possibili soluzioni per l'aggiornamento della strategia. Le criticità esposte dovrebbero essere il più possibile circoscritte al percorso di perseguimento degli obiettivi, ovvero alla realizzazione delle singole attività e contestualizzate rispetto ai diversi Distretti. Anche in questo

---

<sup>1</sup> Il target prefissato per il 2009 è stato raggiunto da tutte le ASL, eccetto che per le ASL n. 1 di Sassari e n. 5 di Oristano.

caso le responsabilità dei diversi soggetti coinvolti dovrebbero, dove possibile, essere rese esplicite. Questa è la base dalla quale partire per indicare future soluzioni, che ripetiamo, sono del tutto assenti.

In questa sezione si indica che “*La strategia è confermata*”. Tale affermazione appare incoerente con diverse delle criticità precedentemente individuate nel RAOS.

#### 3.3.4. Riflessioni sul percorso ed eventuali raccomandazioni

Sulla base di quanto analizzato si indicano di seguito alcune raccomandazioni:

- Risulta utile precisare quali delle azioni previste – o eventualmente non previste - nel Piano di Azione, hanno concorso più di altre al raggiungimento del target per il 2009, così da fornire una spiegazione dei cambiamenti registrati rispetto all’anno precedente;
- Occorre chiarire in quali Distretti si stanno svolgendo quali Azioni, definendo in maniera puntuale le cause alla base dei ritardi accumulati rispetto a quanto pianificato, oltre alle responsabilità dei soggetti coinvolti;
- Le criticità esposte dovrebbero essere il più possibile circoscritte al percorso di perseguimento degli obiettivi, ovvero alla realizzazione delle singole attività previste nel Piano di Azione e contestualizzate rispetto ai diversi Distretti. È attraverso tale impostazione che si suggerisce di indicare possibili soluzioni;
- È necessario integrare l’informazione presente nel RAOS con una stima dei tempi previsti di conclusione;
- Considerati i ritardi accumulati e la rilevanza delle azioni sulle quali è stata attivata l’Assistenza Tecnica dedicata, sarebbe utile integrare il RAOS con le azioni previste da Piano Operativo – o altro documento di lavoro - da questa predisposto;
- La scheda annuale somministrata ai direttori dei Distretti per l’acquisizione delle informazioni relative allo stato di attuazione del Piano, dovrebbe essere costruita tenendo anche in considerazione le indicazioni contenute nella nota metodologica per la redazione del RAOS;
- Sulla base di un percorso che deve innanzitutto qualificare le azioni avviate e realizzate, circoscrivere le criticità accertate nei Distretti ed individuare possibili soluzioni, si suggerisce di avviare un confronto per l’aggiornamento della strategia con i principali soggetti coinvolti, focalizzando l’attenzione sugli aspetti organizzativi e gestionali preposti **all’integrazione del sistema sanitario e sociale**, e sul livello di **qualità della prestazione** offerta in ADI che si intende raggiungere.
- In merito all’indicatore S.06 bis “*Incidenza del costo dell’ADI sul totale della spesa sanitaria*” risulta utile un chiarimento sulle modalità ed eventuali criticità, per il popolamento dell’indicatore;

- Per facilitare e accelerare il raggiungimento del target previsto si suggerisce infine di individuare in maniera condivisa con gli enti erogatori o responsabili del servizio, le regole sulla cui base programmare l'istituzione di un sistema formale di premialità regionale.

### 3.4. OBIETTIVO DI SERVIZIO III – RIFIUTI

#### 3.4.1. L'evoluzione degli indicatori

Il Piano d'azione tematico relativo all'obiettivo III "Gestione dei rifiuti urbani" è stato messo a punto in concomitanza con l'aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani, approvato definitivamente dalla Giunta regionale nel dicembre 2008. Le azioni definite nel Piano d'azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio devono pertanto essere considerate nel quadro della più ampia strategia regionale, che ha recepito le disposizioni del Decreto legislativo 152/2006 e fissato obiettivi ancora più ambiziosi di quelli individuati dalla Delibera CIPE 82 del 3/8/2007, come ad esempio il 65% di raccolta differenziata entro il 2012.

Perno della strategia regionale per la gestione dei rifiuti urbani è un meccanismo di premialità/penalità, introdotto nel 2004 e tuttora vigente, che ha reso altamente sconveniente per i Comuni inadempienti conferire il rifiuto indifferenziato.

Grazie a questa misura di carattere amministrativo è stato possibile incrementare in maniera considerevole la percentuale di rifiuti intercettati (Ob. S.08) e, conseguentemente, migliorare anche le performance relative allo smaltimento dei rifiuti in discarica (Ob. S.07 e S.07bis) e al trattamento della frazione organica (Ob. S.09)<sup>2</sup>.

I miglioramenti sono stati tali che – come mostra la tabella sottostante, che riporta gli ultimi dati forniti da ISPRA, che saranno utilizzati dal Gruppo Tecnico Centrale di accompagnamento degli Obiettivi di servizio per il calcolo delle quote della premialità intermedia da attribuire alle Amministrazioni partecipanti al meccanismo, secondo quanto previsto dalla Delibera CIPE 82/2007 – al 15 dicembre 2008 risultavano conseguiti tutti e quattro i target fissati per la valutazione intermedia delle performance; in un caso, quello dell'indicatore S.09, risultava addirittura già superato il target finale 2013.

Indicatore premialità	Valore Base 2005	Agg.to 2006	Agg.to 2007	Agg.to 2008	Target 2009	Target 2013	Fabbisogno da soddisfare
S.07 quantità pro-capite di rifiuto urbano smaltito in	389,6	339	302,1	264,6	310	230	34,6

<sup>2</sup> Il meccanismo di premialità/penalità ha infatti previsto uno sgravio tariffario per i rifiuti umidi differenziati a monte.

Indicatore premialità	Valore Base 2005	Agg.to 2006	Agg.to 2007	Agg.to 2008	Target 2009	Target 2013	Fabbisogno da soddisfare
discarica (kg/abitante/anno)							
S.07 bis % di rifiuto urbano smaltito in discarica sul totale di rifiuto urbano	73,6	65,3	58,1	52,1	61	≤50	2,1%
S.08 % di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale di rifiuti urbani	9,9	19,8	27,8	34,7	25	40	5,3%
S.09 % di frazione umida trattata in compostaggio sulla frazione di umido nel rifiuto urbano	4,5	15,2	11,8	28,2	17	20	0

E' il caso tuttavia di rilevare che il superamento dei target previsti al 2009 per i diversi indicatori, calcolato come media regionale, non rispecchia una situazione territoriale omogenea: prova ne è la distanza – per quanto riguarda i risultati della raccolta differenziata – tra le eccellenti performance delle province dell'Ogliastra e del Medio Campidano, da un lato, e i ritardi e le inefficienze della provincia di Olbia Tempio, dall'altro.

Inoltre, i risultati conseguiti sugli Obiettivi S.07 e S.07bis (riduzione del ricorso alla discarica) sono stati resi possibili grazie al solo aumento delle raccolte differenziate e non già all'incremento della quota di rifiuti urbani destinata agli impianti di trattamento, rimasta sostanzialmente invariata rispetto ai valori dell'anno base a causa dei ritardi nella realizzazione e/o nell'entrata in esercizio di alcuni impianti (Carbonia, Ozieri, Arborea e Villasimius).

A causa di ciò, per ragioni di trasparenza e per una migliore individuazione delle responsabilità, sarebbe opportuno riportare nel RAOS la distanza dai target 2009 di ciascuna provincia.

### 3.4.2. Le azioni realizzate e avviate e l'evoluzione del contesto

La valutazione delle azioni realizzate è stata condotta sulla base delle informazioni contenute nel Rapporto annuale sugli obiettivi di servizio, che riassume in una tabella lo stato di attuazione procedurale e finanziaria (impegni e pagamenti) delle diverse azioni strategiche previste nel Piano d'azione.

Stando ai dati riassunti in questa tabella, il Piano d'azione risulterebbe sostanzialmente disatteso.

Delle dieci azioni strategiche previste nel Piano d'azione soltanto due, l'azione 3.1 "Promuovere la diffusione di mezzi/attrezzature per l'implementazione di sistemi di RD ad alta efficienza" e l'azione 4.1 "Promuovere la realizzazione di ecocentri", sono state oggetto di provvedimenti di Giunta: per la prima (la 3.1) si tratta semplicemente di una riprogrammazione/sottrazione di risorse, mentre per la seconda (la 4.1), per la quale la delibera di Giunta ha previsto impegni, al 31 dicembre 2008 risultava impegnato il 73% delle risorse ad essa destinate e pagato il 7,31%.

Sullo stanziamento complessivo destinato al Piano d'azione, invece, al 31 dicembre 2008 si registravano impegni pari al 21,72% e pagamenti equivalenti soltanto al 2,17%.

Nella tabella di sintesi non figura il provvedimento (DGR 37/16 del 30/7/09) con cui viene approvato il Piano per gli Acquisti Pubblici Ecologici della Regione Sardegna e la programmazione di risorse sul POR 2007-2013 per l'adozione di acquisti verdi nei settori produttivi, civili e nella PA (azione 1.4 del Piano tematico), che pertanto andrebbe ricompreso fra le azioni del Piano quantomeno programmate.

Quanto ai risultati raggiunti in termini di indicatori di realizzazione, nel RAOS sono quantificati i valori degli indicatori relativi all'azione 3.1 "Popolazione dei Comuni/consorzi ai quali è stato finanziato l'acquisto di mezzi/attrezzature" – a nostro parere impropriamente in quanto al 31/10/09 non risultava alcun avanzamento finanziario – e all'azione 4.1 "Popolazione servita da ecocentri finanziati".

Il valore dell'indicatore relativo a quest'ultima azione – popolazione raggiunta = 165.000 abitanti – mostra comunque che, a fronte di impegni pari al 73% delle risorse stanziare sulla 4.1, la popolazione raggiunta equivale soltanto a circa un terzo del target atteso al 2013 (500.000 abitanti).

In definitiva, se si considera che soltanto una piccola parte delle risorse stanziare sull'azione 3.1 (480.000 € sui 1.500.00 € inizialmente previsti) è stata indirizzata al finanziamento dei Comuni virtuosi per l'acquisto di buste in materiale biodegradabile, si può affermare che, rispetto a quanto previsto nel Piano, l'impegno dell'amministrazione regionale è stato speso prevalentemente (azione 4.1) nella programmazione e finanziamento di strutture per il conferimento e lo stoccaggio temporaneo di rifiuti derivanti dalla raccolta differenziata (ecocentri).

Per il resto, con misure complementari a quelle previste nel Piano, si è puntato alla realizzazione di impianti di compostaggio di qualità – ciò che verosimilmente rende conto del superamento già al 31/12/2008 del

target previsto al 2013 per l'indicatore S.09 – e alla realizzazione di piattaforme di prima valorizzazione degli imballaggi.

La ragione addotta nel RAOS a giustificazione della mancata attuazione di gran parte delle azioni strategiche incluse nel Piano d'azione è il cambio di esecutivo avvenuto nei primi mesi del 2009, e le conseguenti modifiche apportate dalla nuova Giunta alle priorità di attuazione degli obiettivi operativi.

### 3.4.3. Criticità e soluzioni. L'aggiornamento della strategia

Il capitolo del RAOS dedicato alle "Criticità e soluzioni" riporta letteralmente quasi tutte le principali criticità che figuravano originariamente nel Piano d'azione.

Criticità che non hanno impedito di raggiungere i target 2009 ma che, stando al RAOS, pesano sul conseguimento dei target indicati per il 2013, in particolare quelli relativi agli obiettivi S.07 (quantità pro-capite di rifiuto urbano smaltito in discarica in Kg/ab/anno) e S.08 (percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani prodotti).

La prima criticità segnalata riguarda "il persistente ritardo di alcuni Comuni a maggiore consistenza demografica nell'attivazione di servizi strutturati di raccolta".

Al 31/12/2008, dei 9 Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti che non avevano attivato sistemi di raccolta differenziata porta a porta, ben 6, cioè i 2/3 risultavano al di sotto del target previsto al 2009 (25% di RD); 3 su 9 mostravano ancora una percentuale di RD al di sotto del 15%.

La seconda criticità individuata nel RAOS è "la persistenza dei ritardi nella realizzazione e/o nell'entrata in esercizio del parco impiantistico di trattamento dei rifiuti". I motivi dei ritardi rimangono gli stessi segnalati nel Piano d'azione, che prevedeva anche azioni per il loro superamento alle quali tuttavia non è stato dato alcun seguito.

Una terza criticità sono "le persistenti sperequazioni nel sistema di tassazione del rifiuto a livello comunale", sperequazioni al cui permanere ha contribuito sicuramente l'ulteriore rinvio da parte dello Stato, anche per il 2009, del passaggio dalla tassa alla tariffa.

Infine, la quarta criticità riportata nel RAOS è "la scarsa sensibilità ambientale e disabitudine o difficoltà nel conferimento differenziato del rifiuto".

### 3.4.4. Riflessioni sul percorso ed eventuali raccomandazioni

A fronte di un quadro che sconta criticità pressoché invariate rispetto al contesto di partenza delineato nel Piano d'azione, il RAOS ripropone il medesimo decalogo di azioni strategiche, intervenendo semplicemente

nella rimodulazione del cronoprogramma attuativo e nella ripartizione delle risorse fra i diversi strumenti finanziari.

Poiché il RAOS mantiene stabili tutti gli indicatori di realizzazione da conseguire, sarebbe opportuno fornire informazioni più precise sulle scelte adottate e sulle modalità di attuazione delle azioni strategiche. In particolare:

- per l'azione 1.1 "Stipulare accordi di programma con la grande distribuzione", dato che ad oggi non è stato ancora stipulato nessun accordo, è necessario specificare come si intende arrivare entro il 2013 ai 10 accordi preventivati;
- per l'azione 1.3 sarebbe il caso di spiegare le ragioni del rinvio al 2011 delle iniziative di sensibilizzazione nei confronti di una buona gestione dei rifiuti urbani, in considerazione del fatto che questa tipologia di azioni ha effetti in tempi medio lunghi e che, come affermato nel RAOS, esiste l'opportunità di finanziare tali azioni anche con i contributi CONAI;
- per l'azione 1.4 "Promuovere acquisti verdi nella P.A." bisognerebbe chiarire come verranno spesi nell'arco temporale di riferimento i 3.200 € programmati con il PAPERS a valere sul POR 2007-2013 per l'adozione di procedure di acquisti verdi nei settori produttivi, civili e nella P.A. e come si arriverà ai 50 accordi indicati;
- per l'azione 2.1 "Sostegno ai soggetti pubblici fruitori di finanziamenti", si dovrebbe esplicitare come la Regione (il Servizio regionale competente) intende supportare le amministrazioni in difficoltà, se in grado di farlo, o, eventualmente, quali misure intende adottare nei confronti dei soggetti fruitori di finanziamenti per il completamento della dotazione impiantistica, dal momento che proprio la responsabilizzazione dei diversi attori coinvolti nel sistema di gestione dei rifiuti urbani è uno dei punti fermi del Piano d'azione. A tale riguardo si ricorda che nel Piano d'azione il potenziamento dell'assistenza tecnica fornita dall'Amministrazione regionale ai fruitori dei finanziamenti era stata considerata un'azione prioritaria;
- infine, per le azioni 6.1 "Campagne di sensibilizzazione per lo sviluppo del mercato del compost" e 7.1 "Sostegno ai soggetti pubblici fruitori di finanziamenti per la realizzazione di impianti per il trattamento dell'umido con compostaggio di qualità" è necessario specificare come e con quale ammontare di risorse sarà possibile raggiungere i valori target attesi per il 2013.

### 3.5. OBIETTIVO DI SERVIZIO IV – IDRICO

#### 3.5.1. L'evoluzione degli indicatori

La realizzazione dell'Obiettivo di servizio "Tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente in relazione alla gestione del sistema Idrico Integrato" viene espressa attraverso i seguenti indicatori, con i rispettivi valori target:

**Indicatore S.10** Percentuale di acqua erogata sul totale dell'acqua immessa nelle reti di distribuzione comunale.

Baseline 2005: 56,8% (stimato dall'Istat in seconda battuta come 53,6%).

Valore raggiunto al 2009: 54,1%. Nel RAOS viene riportato il valore a suo tempo stimato dal Gestore (63%)

Target al 2013: 75%

Distanza da colmare: 98/100 (calcolata come distanza fra il target al 2013 e il valore di 53,6%)

**Indicatore S.11** Abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue con trattamento secondario o terziario, in rapporto agli AE totali urbani

Baseline 2005: 80,5% (stimato dall'Istat in seconda battuta come 87,4%)

Valore raggiunto al 2009: 94,5% Nel RAOS viene riportato il valore a suo tempo stimato dal Gestore (81,7%)

Target al 2013: 80,5%

Distanza da colmare: - (mantenimento)

**Indicatore S.11 bis – (è all'esame del Gruppo Tecnico l'opportunità di utilizzare questo indicatore per la valutazione della premialità al 2013)** Abitanti equivalenti effettivi serviti da impianti di depurazione delle acque reflue con trattamento secondario o terziario, in rapporto agli AE totali urbani **valore nettizzato della componente industriale**

Baseline 2005: 59,0%

Valore raggiunto al 2009: 62,7%

Target al 2013: 70,0%

Distanza da colmare: 2/3

Per quanto riguarda l'indicatore S.10, è stata evidenziata una discrepanza notevole fra il dato utilizzato nel RAOS, ovvero il valore di 63% fornito dal gestore (Abbanoa), con dati riferiti a 349 comuni su 377, e quello rilasciato dall'ISTAT a conclusione dell'indagine da esso condotta (54,1%). E' presumibile che questa forbice sia correlata alla difficoltà del Gestore di stimare con un sufficiente grado di approssimazione la pertinenza territoriale (su base comunale) delle perdite che interessano il volume di acqua potabile immessa

complessivamente nella rete, mentre vi è una conoscenza di dettaglio su quella erogata dalle reti comunali. Pertanto è possibile che un miglioramento della formulazione della risposta all'indagine ISTAT palesi una performance migliore rispetto a quella riscontrata, anche se sempre non vicina al valore target (75%).

Sono comunque interessanti le motivazioni che il Gestore adduce per il miglioramento che esso stima per l'indicatore S.10 (Migliore conoscenza del dato con individuazione delle utenze abusive etc.; acquisizione di gestioni comunali "buone"; realizzazione interventi infrastrutturali, in particolare nelle grandi città).

Il Rapporto non considera l'indicatore S11 bis, che non era stato ancora introdotto al momento della redazione del Rapporto.

Di seguito si commenterà più particolarmente la parte del RAOS (azioni realizzate) correlata all'indicatore S.10, considerando che, sebbene si possa rilevare un generale andamento positivo per le azioni connesse al comparto depurativo-fognario, e che il target relativo a S.11 sia già stato ampiamente superato, non è possibile fare ipotesi in merito alla possibile evoluzione dell'indicatore S.11 bis.

### 3.5.2. Le azioni realizzate e avviate e l'evoluzione del contesto

L'evoluzione del contesto programmatico-organizzativo sembra segnata da notevoli criticità (cfr. paragrafo successivo) che hanno condotto a un ridimensionamento del budget previsto per la realizzazione del Piano d'Azione e a un consistente slittamento dei tempi.

Anche non tenendo conto delle parziali modifiche alla strategia, che hanno portato a un cambiamento di alcuni obiettivi operativi/opzioni strategiche, per quanto riguarda il monitoraggio del Piano d'azione risultano valorizzati solo 3 indicatori di realizzazione (che registrano avanzamenti molto modesti).

Il Rapporto non dà alcuna informazione sullo stato di avanzamento delle modifiche al PTA, che comunque non incide su S.10, e al PdA dell'AATO. Riferisce della presenza, a livello regionale, di un nuovo soggetto (DG dell'Agenzia regionale del Distretto Idrografico) che ha preso il posto dei due Servizi che precedentemente avevano la responsabilità finale rispetto alla realizzazione del Piano d'Azione degli Obiettivi di Servizio. In particolare, da quanto si evince dal Rapporto (pag. 23) il Gestore sembra aver cambiato la strategia riguardante il Progetto pilota: in maniera totalmente autonoma, senza alcun contraddittorio con l'Amministrazione regionale.

Un'altra consistente modifica riguarda la tempistica e l'ammontare complessivo della programmazione regionale del FAS, e un (presumibile) peggioramento delle disponibilità finanziarie/di cassa del gestore che impediscono il progettato "anticipo" di una quota pari alla premialità correlata agli indicatori S.10 e S.11/S.11bis per realizzare parte delle attività previste dal Piano d'Azione.

Indicatore S.10 Per quanto riguarda gli interventi "pre Piano d'azione", anche presumendo che l'impostazione degli interventi sia di portata tale da permettere il conseguimento di una riduzione delle perdite (come sembrerebbe) - si potrebbe stimare l'incidenza di tali interventi sull'obiettivo complessivo solo in presenza di informazioni ulteriori sui tempi di collaudo e di entrata in funzione delle opere.

Per quanto riguarda gli interventi su cui il Piano d'azione poggiava parte della sua strategia (Interventi per la riduzione delle perdite fisiche), essi risultavano in fase di programmazione con le procedure di progettazione e d'appalto non ancora avviate.

### 3.5.3. Criticità e soluzioni. L'aggiornamento della strategia

L'avvio del Piano d'Azione sembra essere stato segnato da criticità notevolissime. La rimodulazione della strategia ha visto l'introduzione di un nuovo Obiettivo operativo "Miglioramento del quadro conoscitivo attraverso lo sviluppo di un unico sistema informatizzato per la gestione integrata dei flussi informativi", articolato in diverse opzioni strategiche, e la ricompattazione di alcune opzioni strategiche, con dei cambiamenti di maggiore o minore portata riguardo agli effettivi contenuti di alcune di queste.

Nel complesso, tuttavia, l'articolazione della strategia è rimasta coerente; sono mutati, invece:

- I tempi (risultano partite solo alcune opzioni strategiche: Installazione di misuratori di portata, di contatori e di misuratori di pressione; Creazione di un sistema integrato di controllo; Creazione ed aggiornamento della relativa banca dati) oltre alle azioni infrastrutturali già previste, e il cui arco temporale complessivo arriva al 2013; notevoli ritardi per tutte le altre, alcune incongruenze nella sequenza logica delle attività (es. la formazione del personale è stata spostata alla fine del programma)
- Gli importi programmati (nel complesso, le risorse passano da 336.500.000,00 € a circa 203.103.785,00 €), e permane la non certezza rispetto alla presenza di risorse di fonte "Da definire".

Le problematiche connesse all'utilizzo del FAS 2007-13 (130 M€), e le difficoltà del Gestore di anticipare, dietro stipula di un Protocollo con la Regione, le risorse della quota di premialità degli indicatori al 2013, vengono in parte risolte con il previsto accreditamento della quota della premialità al 2009 (1,42 M€ per S.10 + 23,6 M€ per S.11), le cui modalità/tempistiche di accreditamento, ancora incerte perché dipendenti dal CIPE, non vengono prese in considerazione.

Nel PdA si afferma di essere in fase di predisposizione di un elenco degli interventi strategici da programmare sulla base dell'anticipo della premialità 2009, ma nulla viene specificato sui tempi degli esiti di questo processo.

Nel PdA si accenna inoltre al persistere di "Criticità già riscontrate, a cui si era già tentato di dare risposta", quali il perdurare di lacune organizzative (conoscenze del sistema...) dentro Abbanoa, e l'insufficienza degli strumenti di misurazione in possesso del Gestore, ma nulla viene specificato su come si intende risolvere queste problematiche, come pure non si approfondisce l'assetto del nuovo assetto organizzativo regionale (DG dell'Agenzia regionale del Distretto Idrografico).

Non si approfondiscono eventuali criticità procedurali-organizzative che possono aver influito sulle realizzazioni (es. la gestione degli appalti da parte dei Comuni (pag. 18) crea difficoltà? E la gestione degli appalti da parte di Abbanoa crea difficoltà?), mentre non viene specificata in dettaglio la scansione temporale degli interventi programmati.

### 3.5.4. Riflessioni sul percorso ed eventuali raccomandazioni

Per quanto riguarda l'indicatore S.10, pur nella presumibile estrema difficoltà (impossibilità?) nel raggiungere il target, è opportuno ricollegare le opzioni strategiche al miglioramento dell'indicatore in maniera più diretta, esplicitando, per singola opzione strategica, come si intendono risolvere le difficoltà nella programmazione (tempi/risorse destinate) o perlomeno la probabilità che tale programmazione vada avanti, ed eventualmente, ai fini di una maggiore focalizzazione sull'obiettivo, concentrando e riducendo ulteriormente la tipologia/il numero di azioni previste.

La valutazione, basata sull'analisi del RAOS, che ha portato a un approfondimento dell'andamento delle singole azioni strategiche del Piano d'Azione e delle criticità riscontrate, è stata rivolta soprattutto alla focalizzazione della strategia rispetto ai target dell'Obiettivo di servizio. Si ritiene che in mancanza di una condivisione fra Gestore e ISTAT sul valore di S.10, e nella difficoltà di collegare le azioni messe in atto nella cornice del Piano d'azione con la modifica del valore degli indicatori, non ci si possa esprimere in merito all'efficacia e all'efficienza dell'azione programmatoria.

Nello specifico, si riportano, per punti, le considerazioni principali emerse dalla Valutazione intermedia, integrate con i contributi dei principali soggetti interessati al PdA (DG Agenzia regionale del distretto idrografico (d'ora in avanti DG) – e Abbanoa):

#### **A) Costruzione del dato e valore degli indicatori**

In generale, la DG evidenzia che l'indagine SIA 2008 è stata condotta dall'ISTAT senza il coinvolgimento della Regione, e che l'ISTAT non tiene conto degli altri dati di monitoraggio prodotti dalle Regioni per il Ministero dell'Ambiente, la UE, etc ed utilizza, rispetto a questi ultimi, definizioni diverse. Ritiene pertanto che un possibile futuro coinvolgimento della RAS nella rilevazione ISTAT potrebbe portare a una migliore qualità del risultato,

Per quanto riguarda l'indicatore "S.11 di dettaglio" (c.d. S.11 bis), la DG non ne ritiene opportuno l'utilizzo al posto dell'attuale indicatore S.11. La costruzione del primo, infatti, che dovrebbe misurare la depurazione delle sole acque reflue civili, non considerando i reflui industriali, appare poco chiara e non metodologicamente corretta. Inoltre non vi sono indicazioni normative sulle acque reflue civili. A ciò si aggiunge che S.11 è stato utilizzato come riferimento per la programmazione dei Fondi strutturali 2007-13, rappresentando tra l'altro un vincolo per la realizzazione, da parte della Regione Sardegna, di alcuni investimenti sul comparto depurazione. Si ritiene pertanto opportuno rimanere fedeli all'utilizzo di quest'ultimo indicatore.

#### **B) Aspetti organizzativi:**

Il Soggetto Gestore ha creato al proprio interno un'unità di progetto ad hoc per affrontare l'implementazione del Piano d'azione degli Obiettivi di servizio.

Per quanto riguarda le "criticità" menzionate nel RAOS, alcune di esse, di responsabilità esterna alla gestione del PdA, permangono. In particolare, la "conoscenza" (possesso di documentazione e "memoria storica") delle reti idriche è rimasta al competente Servizio dell'Ass.to LL.PP. (così come la gestione di alcuni

interventi, ex Ordinanza Commissariale, sono ancora in capo ad esso). Si segnala un nuovo elemento di rischio per il sistema, ovvero una previsione legislativa statale che stabilisce l'abolizione degli AATO entro il 2010 e l'ingresso dell'operatore privato entro il 2011.

### **C) Strategia**

Sono stati presi in considerazione i vari gruppi di opzioni strategiche del RAOS:

- Interventi infrastrutturali: per quanto riguarda gli interventi "pre-piano", il NVVIP suggerisce che, in particolare con riguardo a S.10, si pervenga a un collegamento fra le infrastrutture realizzate e il presunto miglioramento delle perdite; riguardo agli 89 interventi considerati all'interno del Piano d'azione la DG segnala l'esistenza di risorse "liberate" (pari a € 187 mln) del periodo di programmazione 2000-06 per il comparto idrico e per quello fognario-depurativo, rispetto alle quali è stata imposta un'accelerazione dei tempi (obblighi: impegni entro il 2010, ultimazione dei lavori entro il 31/12/2012) che dovrebbe avere una ricaduta positiva sugli indicatori.
- Interventi sui sistemi di misurazione e controllo: la DG e Abbanoa ritengono le opzioni strategiche, che sono già partite, molto significative rispetto alla strategia; si ipotizza che l'andamento dell'indicatore S.10 sia legato soprattutto a queste azioni (forniture) piuttosto che a quelle infrastrutturali;
- Azioni strategiche trasversali (fra cui ad es. la realizzazione di un sistema informatizzato per l'analisi e la gestione dei dati, ed attività di formazione): esse sono state definite dalla DG di concerto con Abbanoa e AATO. Si è in attesa che Abbanoa, tramite l'AATO, presenti alla DG una proposta di sistema informatizzato che non includa moduli di mera attività ordinaria, in quanto questi ultimi non risultano finanziabili dal PO FESR;

Il NVVIP, alla luce dell'analisi del RAOS ed al fine di focalizzare la strategia rispetto al raggiungimento degli obiettivi di servizio, evidenzia l'importanza di:

- definire l'apporto di ciascuna azione strategica al raggiungimento degli obiettivi;
- dettagliare le informazioni relative ai singoli interventi, compresi i tempi previsti per la loro conclusione;
- relativamente all'indicatore S.10, disporre di dati disaggregati per areali.

Risultano ancora da definire aspetti inerenti il finanziamento degli interventi, sia per quanto riguarda le risorse presenti nei POT ("risorse ferme") che relativamente alle risorse della Premialità intermedia e del PAR FAS, ma tali aspetti non ricadono nelle responsabilità di gestione del PdA.

In conclusione si raccomanda:

1. che la DG, insieme ad Abbanoa, rianalizzi gli interventi in corso e quelli previsti all'interno della strategia per renderli coerenti col raggiungimento degli obiettivi fissati dai due indicatori, seguendo l'impostazione suggerita dal NVVIP,
2. che ci si adoperi affinché la prossima rilevazione ISTAT sia gestita con l'apporto integrato di DG – Abbanoa.

