



UNIONE EUROPEA



REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

DOCUMENTO DI DEFINIZIONE STRATEGICA
PER IL CONFRONTO PARTENARIALE SULLA PROGRAMMAZIONE
2014-2020

Bozza Febbraio 2013

INDICE

PREMESSA	1
1. LA RATIO DEL DOCUMENTO PRESENTATO	1
2. INTRODUZIONE	3
3 LE SFIDE PRINCIPALI PER LA REGIONE SARDEGNA NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020	4
3.1. Il contesto di riferimento.....	4
3.2. Un ambiente sfavorevole all'innovazione	5
3.3. Le difficoltà di fare impresa e di garantire un elevato livello di competitività	8
3.4. Una dotazione infrastrutturale carente per lo sviluppo economico (per le imprese) e per la società civile.....	10
3.5. Le caratteristiche del sistema urbano.....	13
3.6. Debolezze e potenzialità espresse dal comparto turistico e culturale.....	14
3.7. Basso livello di occupazione (in complesso, per i giovani e per le donne)	17
3.8. Un livello di istruzione e qualificazione delle risorse umane carente rispetto alla domanda del sistema impresa.....	19
3.9. Debole capacità amministrativa.....	22
3.10. Le conclusioni da assumere nella formulazione della strategia regionale per il prossimo periodo di programmazione.....	24
4. LA STRATEGIA REGIONALE E LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 PER L'UTILIZZO DEI FONDI COMUNITARI (FESR/FSE, FEASR, FEAMP, HORIZON 2020)	28
4.1. Generalità	28
4.1.1. La strategia per le aree urbane.....	30
4.2. Le condizionalità ex ante	32
4.2.1. Il Piano per la Ricerca Innovazione	42
4.2.2. Il Piano per la Competitività	43
4.2.3. Il Piano per la crescita digitale	44
4.2.4. Il Piano per l'energia sostenibile	45
4.2.5. Il Piano dei Trasporti e della mobilità sostenibile.....	46
4.2.6. Il Piano di intervento per le risorse umane	47
4.3. La Programmazione Strategica	48
4.4. L'utilizzo degli strumenti di sviluppo locale partecipativo o integrato	49
4.5. Il ruolo del partenariato	54
4.6. Il ruolo della Comunicazione	56
4.7. Il modello di <i>Governance</i> del processo di programmazione	57
4.7.1. Valutazione Ambientale Strategica del Programma Regionale 2014-2020 dei fondi UE ricompresi nel Quadro Strategico Comune (QSC)	59
4.8. La <i>Road Map</i> da rispettare nel processo di programmazione.....	63
5. IPOTESI DI STRUTTURA DI PROGRAMMA PER IL PO SARDEGNA FESR/FSE 2014-2020.. 64	
6. ALLEGATI	69
6.1. Indice Programma Operativo.....	69

6.2.	Indice Documento del quadro strategico regionale per la ricerca e l'innovazione e per la <i>Smart Specialisation Strategy</i> (obiettivi tematici 1 e 2)	70
6.3.	Indice Documento sulla competitività delle imprese (obiettivo tematico 3)	72

PREMESSA

Il "*Documento di definizione strategica per il confronto partenariale sulla programmazione 2014-2020*" è stato predisposto in considerazione della Delibera della Giunta Regionale n. 32/32 del 24.07.2012, che da mandato al Centro Regionale di Programmazione di avviare, con il concorso di tutte le Autorità di Gestione e con il supporto del Nucleo regionale di valutazione, le consultazioni con il Partenariato Economico e sociale per la predisposizione del Programma.

Si tratta di un documento di ricognizione dei possibili campi di intervento realizzabili nell'ambito del Programma Operativo, elaborato in considerazione del quadro fornito dalla Commissione Europea con la "*Proposta di Regolamento Recante Disposizioni Comuni (RRDC) per i Fondi comunitari e disposizioni generali per la politica regionale di coesione*", la "*Proposta di elementi del Quadro Strategico Comune*", il "*Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020*", nonché il documento "*Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020*" del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica – DPS.

Sia i documenti proposti dalla Commissione Europea che il documento del DPS attribuiscono un ruolo di fondamentale importanza al Partenariato, da valorizzare attraverso uno schema comune di principi fondamentali per rafforzare l'efficacia della pratica partenariale.

Analogamente al processo consultativo in corso di svolgimento tra Stati membri e Commissione europea per la definizione del Position Paper, la Regione Sardegna sta sviluppando un simile approccio con il Partenariato.

In tale contesto il "*Documento di definizione strategica per il confronto partenariale sulla programmazione 2014-2020*", è da considerarsi propedeutico alla redazione di un atto unitario per la predisposizione della programmazione operativa dei Fondi comunitari e necessita del contributo del Partenariato Istituzionale ed Economico Sociale. Tali contributi, in termini di pareri, specifiche posizioni e proposte per la definizione della strategia che si intende perseguire - con l'indicazione delle scelte da adottare nell'utilizzo delle risorse che saranno assegnate - stanno pervenendo nel corso degli incontri di confronto con il Partenariato sulla nuova programmazione 2014-2020.

1. LA RATIO DEL DOCUMENTO PRESENTATO

La Commissione Europea, nel quadro del nuovo ciclo di programmazione 2014-2020, ha presentato:

- una proposta di regolamentazione recante disposizioni comuni (RRDC) per i Fondi comunitari [parte II : per la politica regionale di coesione (FESR, FSE e FC); per la politica di sviluppo rurale FEASR e per la politica della pesca FEAMP] e disposizioni generali per la politica regionale di coesione (parte III del Regolamento);
- una proposta di elementi del Quadro Strategico Comune relativi alla coerenza con le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione Europea, ai meccanismi di coordinamento tra i Fondi del QSC e con altre politiche e altri strumenti pertinenti dell'UE, ai principi orizzontali e agli obiettivi strategici trasversali e alle modalità per affrontare le sfide territoriali (Allegato 1 del RRDC) e alcune schede relative agli obiettivi tematici di cui all'art. 9 del Regolamento Recante Disposizioni Comuni (RRDC), nell'ambito delle quali sono definiti – in relazione a ciascun obiettivo tematico - gli obiettivi fondamentali perseguiti dai Fondi QSC, le azioni fondamentali per ciascun Fondo, i principi generali di attuazione e i meccanismi di complementarità e coordinamento da prevedere (Documento di lavoro dei Servizi della Commissione "Elementi di un quadro strategico comune 2014-2020 per il FESR, il FSE, il FC, il FEASR e il FEAMP – Parte II - del marzo 2012);
- più recentemente, il Position Paper dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020.

In tale contesto il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo (DPS) ha trasmesso un proprio documento dal titolo "Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020" (documento di apertura al confronto pubblico); si tratta di un documento di indirizzo nel quale sono esplicitate: a) le 7 innovazioni di metodo che configurano un sistema di valutazione pubblica aperta, alla quale corrispondono proposte relative al "come spendere" per ognuna delle 11 aree tematiche (obiettivi tematici indicati nell'art. 9 del RRDC); b) le tre opzioni strategiche relative ad un approccio *place based* (Mezzogiorno, città, aree interne) che introducono la dimensione territoriale nell'utilizzo delle risorse programmate per le aree tematiche; c) le ipotesi di metodo ed operative in merito ad ognuna delle 11 aree tematiche individuate per l'intera Europa.

I documenti sopra richiamati offrono pertanto al programmatore regionale un quadro esaustivo dei possibili campi di intervento che possono essere realizzati nell'ambito del PO con riferimento alle potenzialità e alle problematiche presenti nelle rispettive regioni, da coniugare in primo luogo con il vincolo previsto dal RRDC e dai Regolamenti specifici per Fondo per l'utilizzo delle risorse in un numero limitato di obiettivi (forte concentrazione, e cioè da un approccio orientato alla diffusione ad un approccio più chiaramente "di missione", che miri a concentrare le risorse in poche azioni attraverso le quali conseguire i risultati predeterminati, fissati in sede di costruzione del Programma).

Sia i documenti proposti dalla Commissione Europea sia il documento del DPS attribuiscono un ruolo di fondamentale importanza al Partenariato, da valorizzare attraverso uno schema comune di principi fondamentali per rafforzare l'efficacia della pratica partenariale. Un tale approccio recepito a livello nazionale, oltre alla fase di programmazione, va anche nella direzione di un coinvolgimento sostanziale delle parti anche nella fase discendente (fase attuativa), estende il concetto di "parti" a "tutti i soggetti rilevanti ovvero a tutti coloro i cui interessi il Programma va a toccare o che possono influire sulla sua attuazione".

La Regione Sardegna, che sta già sperimentando relazioni partenariali efficaci, con riferimento agli impegni reciprocamente assunti dalla stessa Regione e dai partners economico-sociali-istituzionali attraverso il Protocollo di intesa stipulato 13.06.2011, ha ritenuto di dare avvio al processo di programmazione attraverso la formulazione di un primo documento che disegni la strategia regionale di sviluppo per il prossimo settennio da attuare con i fondi della politica di coesione; tale documento intende coinvolgere e mobilitare il partenariato per giungere ad un documento condiviso da cui partire per la formulazione del Programma Operativo (Plurifondo FESR/FSE o del Programma Operativo FESR 2014-20).

Questo primo documento che nasce con riferimento al Position Paper dei Servizi della Commissione ed al documento di indirizzo del DPS, fa riferimento all'approccio integrato previsto nel RRDC e quindi deriva dai contenuti che ciascun Assessorato/Direzione responsabile (il CRP per il FESR, l'Assessorato del Lavoro per il FSE, l'Assessorato dell'Agricoltura per il FEASR e per il FEAMP) intende sviluppare quali scelte adottare nell'utilizzo delle risorse che saranno assegnate alla Regione per i vari Fondi.

Per facilitare la specificazione di tali indicazioni programmatiche, in allegato al documento è riportata una scheda che rappresenta la struttura di un programma FESR/ FSE e che prevede a livello di ciascun obiettivo tematico eventuali integrazioni FEASR, FEAMP:

- l'articolazione degli obiettivi specifici (operativi);
- l'individuazione delle azioni prioritarie da programmare;
- l'individuazione degli indicatori di risultato e la relativa quantificazione (*target* da realizzare nel corso dell'implementazione del programma).

Questo rappresenta il *Documento di definizione strategica per il confronto partenariale sulla programmazione 2014-2020* della Regione Autonoma della Sardegna sullo sviluppo delle politiche di coesione per il periodo 2014-2020 e viene sottoposto all'attenzione dei vari partner i quali, nel rispetto della regolamentazione, potranno indicare su quali elementi puntare nell'arco temporale del nuovo ciclo di programmazione.

2. INTRODUZIONE

Il "**Position Paper dei Servizi della Commissione Europea** sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020"¹ suggerisce politiche mirate per il nostro Paese partendo da alcune "sfide" principali, in alcuni casi calibrate sulla categoria di "regioni sviluppate ed in fase di transizione o in ritardo di sviluppo".

Sulla base dei pareri preliminari contenuti nel *Position Paper* della Commissione in relazione alle principali priorità di finanziamento da attivare in Italia per favorire una spesa pubblica volta a promuovere una "crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva", l'Amministrazione Centrale di Coordinamento (DPS) ha proposto un proprio **quadro di riferimento** attraverso il documento "**Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020**", presentato in CdM, il 17 dicembre 2012, dal Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e pubblicato il 27 dicembre 2012.

Alla luce di chiare evidenze circa il peggioramento nell'uso dei Fondi comunitari nel periodo 2007-2011 (l'Italia alla fine del quinto anno di programmazione 2007-2013 ha ricevuto rimborsi comunitari per una quota pari al 21,7% delle risorse programmate rispetto al 36,1% del corrispondente periodo del precedente ciclo di programmazione 2000-2006)², il suddetto documento si prefigge lo scopo di suggerire un metodo innovativo circa l'utilizzo più tempestivo ed efficace dei finanziamenti per la coesione economica, sociale e territoriale in riferimento al periodo di programmazione attualmente in corso³.

I sette punti chiave del metodo proposto (risultati attesi, azioni, tempi previsti e sorvegliati, apertura, partenariato mobilitato, valutazione di impatto, forte presidio nazionale) fanno capo ad un'innovazione principale, che trasversalmente dovrà riguardare tutti i Programmi Operativi e che consiste, in coerenza con la strategia Europa 2020, nel modulare **una programmazione e una linea di sviluppo più orientata a risultati "circostanziati e immediatamente percepibili"**, nella cui definizione siano coinvolti sia coloro che sono responsabili dell'attuazione dei PO sia i beneficiari, al fine di dare vita a una vera e propria **valutazione pubblica aperta**.

Il documento suggerisce di avviare il processo di programmazione per il nuovo ciclo 2014-2020 a partire dal coinvolgimento delle Amministrazioni centrali, delle Regioni, degli Enti Locali e del Partenariato in un confronto pubblico di "discussione e proposta" sugli undici obiettivi tematici individuati dalla Commissione nella Proposta di RRDC (art.9). Inoltre, definisce, in maniera esemplificativa, per ciascuna area tematica quattro profili di approfondimento: i) Indirizzi e requisiti minimi da seguire se si sceglie di dare priorità al tema; ii) Esempificazione di possibili risultati attesi e relativi indicatori; iii) Esempificazione delle azioni; iv) Indicazione provvisoria dei beneficiari e dei centri di competenza da coinvolgere nel lavoro dei tavoli di confronto.

Tale processo di coinvolgimento dovrà contribuire alla redazione, a cura di un Gruppo tecnico e presumibilmente entro l'inizio della primavera 2013, della Proposta di Accordo di partenariato 2014-2020 (artt. 13-15 della Proposta di RRDC), documento strategico elaborato dallo Stato membro nell'ambito del quale individuare, di concerto con le Regioni e con il Partenariato economico e sociale, le modalità per garantire l'allineamento del Paese con la Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. La Proposta di Accordo dovrà essere presentata alla Conferenza Unificata per l'intesa e, successivamente, sottoposta all'approvazione del CIPE per i profili di competenza e la formalizzazione del mandato per l'interlocazione formale con la Commissione Europea.

In tale contesto (processo partenariale UE/Stato membro), la Regione Sardegna intende sviluppare un approccio consultativo con il Partenariato proponendo un proprio *Documento di definizione strategica per il confronto partenariale sulla programmazione 2014-2020*, **calibrato sulle problematiche della Sardegna**, e definendo una **proposta di "struttura di programma"**, che risulti condivisa prima a livello delle strutture tecniche regionali che amministrano i vari Fondi Comunitari (FESR/FSE, FEASR, FEAMP) e del Partenariato, poi, sulla base della bozza integrata dai vari contributi, dalla Giunta e dalla Commissione consiliare e infine concertata con il Partenariato più ampio.

Nell'ambito di un tale processo, in una logica di programmazione a "cascata", il presente documento affronta:

¹ Rif. Ares (2012) 1326063 – 09/11/2012.

² Si veda la Relazione del Ministro per la Coesione Territoriale al Parlamento del 6 dicembre 2012 (<http://www.camera.it/824?tipo=I&anno=2011&mese=12&giorno=06&view=&commissione=05c05>)

³ Si vedano a riguardo i dati presentati dal Ministro per la Coesione territoriale circa la spesa certificata al 31.12.2012 dei 52 Programmi finanziati con i fondi UE (<http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2013/01/Tabella.gif>)

- le sfide principali della nostra regione, derivanti dalle criticità (punti di debolezza) che risultano nel sistema socio-economico-territoriale e dalle potenzialità (punti di forza) che si intende valorizzare nel promuovere sviluppo nel territorio regionale;
- le sfide da verificare e quantificare, anche in relazione ai *target* indicati nella strategia Europa 2020 e nel Piano nazionale di riforma (PNR) dello Stato membro e, quindi, la valutazione della sostenibilità di tali ipotesi/ sfide/ *target* per la nostra regione (**da completare sulla base del PNR 2013**);
- l'introduzione delle possibilità offerte dai Fondi Comunitari per il Quadro Strategico Comune nel periodo 2014-2020, per affrontare le sfide regionali: ciò in termini di linee di attività proponibili e finanziabili con le risorse comunitarie.

In tale contesto viene presentata una "struttura di programma" in linea con quella suggerita dalla Commissione, ma calibrata con riferimento alle possibilità offerta dai vari fondi alla categoria di regione in cui ricade la Sardegna (aree in transizione o aree sviluppate) (vedi Capitolo 4);

- la "struttura di programma", individua pertanto gli obiettivi tematici e specifici/operativi da conseguire, gli Assi e le linee di attività finalizzate al perseguimento di detti obiettivi e il Fondo specifico (FESR/FSE, FEASR, FEAMP e FSC ex FAS) dal quale potranno derivare le risorse finanziarie per l'azione programmata. Non risultano esplicitate le dimensioni finanziarie di ciascun fondo, né le risorse nazionali del cofinanziamento, la cui quantificazione sarà possibile soltanto dopo l'approvazione dei Regolamenti e, quindi, successiva alla definizione ed approvazione da parte del Consiglio Europeo del Quadro Finanziario pluriennale dell'Unione Europea per il periodo 2014-2020;
- la batteria degli indicatori che, a livello delle varie linee di attività programmate, potranno essere selezionati e quantificati, per illustrare i risultati da conseguire e l'efficienza/efficacia realizzabile con l'utilizzo delle risorse programmate. (**da completare sulla base dell'avanzamento della discussione**)

Il documento qui presentato fa, dunque, riferimento, secondo quanto contenuto nel RRDC, ad analisi e scelte programmatiche concernenti tutti i Fondi comunitari in un approccio di programmazione unitaria. Al fine di valorizzare il contenuto ed i contributi presentati, in appendice al documento si presentano delle strutture di indici sulla base dei quali potranno essere elaborati i Programmi Operativi ed i documenti strategici volti a soddisfare le condizionalità ex ante, legate agli obiettivi tematici 1-2-3-4-11.

3 LE SFIDE PRINCIPALI PER LA REGIONE SARDEGNA NELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020

3.1. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

La Regione Sardegna, come tutte le altre Regioni Europee, si trova ad affrontare il difficile percorso di uscita dalla crisi economica e finanziaria che ha interessato l'intera economia mondiale. Pertanto occorre, anche attraverso il concorso dei fondi QSC, perseguire l'attenuazione delle debolezze strutturali, posizionando l'economia su un sentiero di crescita sostenibile.

Le sfide da affrontare riguardano pertanto la competitività del sistema produttivo, l'occupazione, la crescita del tessuto infrastrutturale, lo sviluppo sostenibile, il rafforzamento delle capacità istituzionale.

Le problematiche strutturali che affliggono la struttura socio produttiva della Regione risultano nell'ultimo decennio accentuate per effetto della crisi.

Il PIL in termini reali della Regione nell'ultimo triennio ha subito una contrazione del 2,6% e nel decennio 1999 – 2009 ha sperimentato una crescita media annua dello 0,5%

Lo scenario prospettato dai Servizi della Commissione per l'Italia indica, per il prossimo biennio, ancora una contrazione dei livelli di reddito a causa delle debolezze strutturali del sistema produttivo italiano e una conseguente debole crescita dei livelli di produttività e della competitività.

La debole crescita del sistema economico sardo è da ricondursi principalmente alle caratteristiche del sistema produttivo e sociale regionale che si connota per i seguenti aspetti:

- la larga prevalenza delle imprese di piccole e piccolissime dimensione;
- la bassa propensione all'export e la forte dipendenza dall'esterno;
- i bassi livelli di ricerca e innovazione promossa dalle imprese regionali;
- la modesta attrattività del territorio sardo per gli investimenti esogeni;
- un livello di infrastrutturazione del territorio, aggravato dalla condizione di insularità, fortemente penalizzante per il mondo produttivo e civile;
- una tendenza nell'ultimo decennio alla diminuzione della produttività delle imprese per effetto non solo della congiuntura nazionale ma anche della modesta propensione all'innovazione delle imprese regionali;
- un mercato del lavoro contraddistinto da bassi livelli occupazionali che affliggono in particolare le categorie più vulnerabili quali le donne e i giovani con il fenomeno degli "scoraggiati" in aumento negli ultimi anni;
- un modesto allineamento dei livelli di istruzione e qualificazione delle risorse umane alla domanda di lavoro esistente cui si collega una significativa emigrazione per motivi di studio ed un basso numero di laureati nelle materie tecnico scientifiche;
- una pubblica amministrazione ancora contraddistinta da un'eccessiva burocratizzazione con effetti negativi sull'erogazione dei servizi pubblici, sulla gestione delle risorse della politica di coesione, e soprattutto sulla concessione di autorizzazioni necessarie alla costituzione di nuove imprese.

Sono pertanto questi i nodi critici sui quali la regione Sardegna intende focalizzare la propria strategia di sviluppo per il prossimo settennio.

L'analisi del contesto socio-economico del territorio regionale verrà sviluppata nei prossimi paragrafi e, relativamente al settore innovazione, verrà presentata una Matrice *SWOT* (*Tavola 1 e Tavola 2*), offrendo un quadro dei punti di forza, di debolezza, opportunità e minacce da affrontare con la strategia assunta a base del processo di programmazione 2014-2020.

Verranno successivamente sviluppate: un'analisi SWOT di Sistema e relative analisi SWOT di Comparto (Sistema delle Imprese; Mercato del lavoro e Istruzione; Pubblica Amministrazione, etc.).

Si tratta in pratica, attraverso tali elementi, di individuare i bisogni da soddisfare per creare le condizioni più idonee per promuovere una crescita in grado di superare le difficoltà registrate a livello di sistema Italia (sistema produttivo; conti pubblici; occupazione e competitività/concorrenzialità delle imprese sui mercati esteri).

A tal fine, per meglio evidenziare le risultanze in termini di fabbisogni del sistema regionale, sono di seguito esaminati i principali elementi che connotano il sistema regionale e le principali difficoltà che suggeriscono le "sfide" che la nuova programmazione dovrà promuovere al fine di ridurre le carenze esogene e realizzare una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, in linea con la Strategia Europa 2020.

3.2. UN AMBIENTE SFAVOREVOLE ALL'INNOVAZIONE

Creare un ambiente favorevole all'Innovazione costituisce uno dei presupposti per la nuova programmazione. L'UE individua nella capacità di Innovare da parte degli Stati membri e delle rispettive Regioni una delle principali leve di uno sviluppo territoriale che consenta di tutelare i livelli di competitività esistenti, mantenere le produzioni tradizionali e accedere a nuovi mercati per aumentare i livelli di sviluppo e occupazione.

Un ambiente favorevole all'innovazione significa anche investimenti in infrastrutture tecnologiche, formazione e ricerca e comporta una generale valorizzazione del patrimonio umano regionale.

E' questa una delle sfide di fondo del prossimo periodo di programmazione, che deve però tenere presente il ritardo esistente in tale ambito nella regione.

In uno scenario di grande sofferenza economico-finanziaria come quello attuale l'Italia e la regione Sardegna presentano forti elementi di ritardo rispetto agli altri Stati o regioni membri. Secondo i dati forniti dal *Regional*

*Competitiveness Index*⁴ (di seguito RCI) il nostro paese si colloca infatti solo al 15° posto per livello complessivo di innovatività.

In un simile contesto la Regione Autonoma della Sardegna presenta un set di indicatori di contesto che testimoniano forti elementi di ritardo, sia se raffrontati rispetto alle altre regioni italiane sia se riferiti alle media UE. Il RCI posiziona infatti la Regione Sardegna solo al 193° posto sulle 268 regioni UE per il livello di Innovazione. Questa classifica peggiora ulteriormente se rapportata al grado di strutturazione dell'economia regionale, ovvero al livello di interazione tra imprese, centri di ricerca e presenza di *cluster*, ovvero la capacità di fare sistema. In questo caso infatti la regione è solo al 239° posto.

Il risultato di un simile indice di posizionamento è verificabile se vengono analizzati dati più specifici.

I dati Istat 2012 fotografano alcuni fattori di criticità. Un primo elemento che viene preso in esame è il livello di spesa pubblica in Ricerca e Sviluppo; la regione presenta un grado di investimento pari allo 0,65% del PIL rispetto ad una media nazionale dell'1,26%, collocando la spesa pubblica regionale al 18° posto su scala nazionale. Tale livello di spesa, se rapportato su base comunitaria scende al 40% della media UE.

Questo dato peggiora ulteriormente se rapportato al settore privato. Le risorse investite dagli imprenditori regionali risultano pari allo 0,07% rispetto ad una media nazionale dello 0,65% e posiziona la Sardegna al 20° posto rispetto alle altre regioni italiane. La criticità dei bassi livelli di intensità dell'investimento privato risulta ancora più evidente se rapportata su base comunitaria; in questo caso infatti il livello si attesta al 17% della media europea secondo quanto rilevato dal *Regional Innovation Scoreboard 2012*⁵.

⁴ *EU Regional Competitiveness Index 2010 RCI 2010 - Paola Annoni and Kornelia Kozovska*

⁵ *Regional Innovation Scoreboard – Enterprise and Industry*

<i>Regional Innovation Scoreboard 2012</i> (Media UE 27 = 100%)	Regione Sardegna	Regione italiana più performante
Spesa Pubblica in R&S 2011	40%	Regione Lazio – (65%)
Spesa Privata in R&S 2011	17%	Regione Piemonte – (61%)
Accesso a Nuovi mercati	41%	Regione Piemonte – (76%)
Innovatori Tecnologici	47%	Regione Piemonte – (61%)
Occupazione in Imprese <i>high tech</i>	40%	Regione Lombardia – (88%)
Innovazione <i>intramuros</i>	46%	Regione Lombardia – (64%)
Innovazione con altri soggetti SME	13%	Regione Lazio – (38%)

Fonte: *Regional Innovation Scoreboard 2012*

Un contenuto tasso di investimento in R&S comporta conseguenze oggettive sui livelli occupazionali degli addetti nel settore ricerca. Di fronte ad una media nazionale di addetti pari al 3,7‰ (ogni mille abitanti), il tasso occupazionale regionale in R&S è pari all'1,9‰ posizionando la regione al 15° posto su scala nazionale. Tale divario si accentua lievemente se rapportato ad una media UE che presenta un livello di impiego pari al 3,8‰.

La regione presenta anche un basso livello di popolazione con istruzione tecnico-scientifica pari all'8,1% del totale rispetto ad una media nazionale del 12,2%, mentre si attesta al 29% rispetto alla media UE per quanto concerne il grado di popolazione in possesso di una educazione tecnica.

La sofferenza in ambito di investimenti in R&S è invece meno evidente se rapportato al grado di diffusione e di accesso alle autostrade tecnologiche. In questo contesto la regione presenta un alto livello di accesso delle PMI alla banda ultralarga. A fronte di una media UE pari all'84% e di una media nazionale pari all'83,1%, la regione si attesta all'83,2% e si posiziona all'11° posto a livello nazionale.

Dati Istat 2012	Unità di misura	Regione Sardegna	Italia	UE 27
Brevetti - 2007	Valore ogni milione abitanti	12,0	81,6	114,8
Addetti R&S - 2009	Valore ogni 1000 abitanti	1,9	3,8	5,1
Diffusione Banda Larga - 2010	% imprese dotate del servizio	83,2	83,0	84,0

Fonte: Istat – „Noi Italia 2012“

Un ulteriore elemento che viene preso in considerazione per quantificare il livello di innovatività del contesto regionale è la misurazione della percentuale di nuovi brevetti europei e della pubblicazione di studi e ricerche pubblico-private. Un simile indice naturalmente fornisce un dato meramente quantitativo, in quanto non misura il grado di innovatività delle pubblicazioni in esame, ma testimonia indirettamente la vivacità del grado di attenzione alla Ricerca e Sviluppo nell'ambito del territorio regionale.

Secondo i dati riportati dal RIS e dall'*European Patent Office* (di seguito EPO) il livello di nuovi brevetti europei registrati si attesta al 28% rispetto alla media UE con una distanza di 31 punti percentuali nei confronti della Regione Emilia Romagna; la Sardegna si colloca così al 18° posto su base nazionale. Anche il numero delle

pubblicazioni pubblico-private presenta elementi di criticità, in quanto viene rilevato un valore pari al 26% della media europea, con un differenziale di 23 punti percentuali nei confronti della Regione Lombardia, ma davanti ad altre realtà nazionali quali Umbria, Marche, Molise, Puglia e Calabria.

Un simile livello di ricorso alla brevettazione ed alla pubblicazione di studi e di ricerche produce effetti diretti anche sulla percentuale di innovatori tecnologici presenti sul territorio. Gli innovatori tecnologici quantificano il tasso di innovazione di prodotto e di processo introdotto nel settore produttivo territoriale e rappresenta un indicatore attendibile di quanto il tessuto economico regionale, sia tradizionale che innovativo, sia in grado di rinnovarsi e mantenersi competitivo.

Rispetto alla media europea la Regione Sardegna presenta un livello di innovatori tecnologici pari al 47% con un distacco di 14 punti nei confronti della Regione Piemonte e si colloca al 10° posto nel contesto nazionale.

Un ulteriore elemento che misura il basso indice d'innovatività regionale è riscontrabile nella misurazione della diffusione delle tecniche organizzative innovative e delle relative strategie di *marketing*. Innovare i sistemi di organizzazione, ridefinire le strategie di approccio al mercato, studiare la collocazione del prodotto e la ricerca del cliente sono elementi fondanti della competitività e dell'innovazione.

In questo ambito la regione presenta un tasso di innovazione pari al 38% della media UE con un differenziale di 18 punti percentuali rispetto alla Regione Lombardia capofila delle regioni italiane. Su scala nazionale la regione si colloca al 15° posto.

Una simile condizione di ritardo nei processi di diffusione dell'innovatività sia a livello di ricerca sia di prodotto si accompagna ad un basso livello occupazione nelle aziende con un contenuto tecnologico medio-alto.

La regione presenta un livello di occupazione in queste tipologie di aziende pari al 40% della media UE con una distanza di 44 punti percentuali rispetto alla Regione Lombardia, collocandosi al 17° posto nella graduatoria delle regioni italiane.

Ulteriore elemento della criticità dell'ambiente innovativo nel contesto regionale e di come l'innovazione non sia ancora il centro dello sviluppo economico della Regione Sardegna è rappresentato dal livello di accesso ai nuovi mercati.

Il comparto produttivo regionale presenta un tasso di accesso e di penetrazione sui nuovi mercati pari al 41% della media UE, con un distacco di 35 punti percentuali rispetto alla Regione Piemonte, capofila a livello nazionale con un tasso del 70% su media UE. La Regione Sardegna si colloca al 18° posto su base nazionale.

Il tasso di spesa nell'innovazione non collegata alla R&S è pari al 61% della media UE con un differenziale di 16 punti percentuali rispetto alla Regione Sicilia che la colloca al 14° posto su scala nazionale.

Il livello di innovazione intramuros è pari solo al 46% della media europea con un differenziale di 18 punti percentuali rispetto alla Regione Lombardia e questo dato colloca la Sardegna al 13° posto su scala nazionale, mentre il livello di collaborazione innovativa con altri soggetti nell'ambito dello SME si attesta al 13% della media UE con una distanza di 25 punti percentuali rispetto alla Regione Lazio e colloca la Sardegna al 16° posto su scala nazionale.

La regione, fatto salvo l'accesso alle autostrade informatiche di seguito esaminate, non presenta le condizioni necessarie ad uno sviluppo favorevole all'Innovatività. Gli elementi sopra descritti individuano un'economia tradizionale sostanzialmente bloccata nei processi di innovazione e ricerca, nell'accesso ai nuovi mercati e quindi nella definizione di nuove opportunità produttive e lavorative.

3.3. LE DIFFICOLTÀ DI FARE IMPRESA E DI GARANTIRE UN ELEVATO LIVELLO DI COMPETITIVITÀ

La Sardegna, al pari delle regioni italiane, sperimenta bassi livelli di produttività delle imprese che si riflettono in una bassa competitività del sistema regionale con relative problematiche e criticità sul piano della capacità di esportare, nella dinamica demografica in flessione del sistema imprenditoriale sardo, nella difficoltà di fare impresa e nell'accesso al credito.

Gli indicatori territoriali Istat riferibili alla competitività del sistema delle imprese in Sardegna esprimono alcune debolezze strutturali dell'economia regionale che sono in grado di generale riflessi negativi sulle prospettive occupazionali.

La produttività del sistema imprenditoriale sardo mostra una flessione che fa rilevare un valore aggiunto a prezzi costanti (anno base 2000) allineati a quelli del biennio 1996 – 1997. Il valore aggiunto per addetto presenta un'evoluzione negativa a partire dall'anno 2000, con una variazione tra il 2008 ed il 2009 del -6%, in presenza di una sensibile diminuzione del numero degli addetti, che è risultata più accentuata rispetto a quella del valore aggiunto.

Si riscontra come livelli di competitività bassi si traducano in una modesta apertura del sistema economico regionale, ai mercati esterni. Le serie storiche dei dati territoriali dell'ISTAT, mostrano una flessione di quasi il 30% nella capacità di esportazione – espressa quale valore del flusso di esportazioni in percentuale del PIL; tale parametro passa nel triennio 2007- 2009 dal 13,9% al 9,8%, valore che equivale a circa la metà della media nazionale. Questi dati collocano la regione sarda su un livello analogo alla ripartizione del Mezzogiorno che si posiziona nel 2009 su un dato di export in percentuale del PIL pari all'8,5, a fronte di una capacità di esportare dell'Italia nel suo complesso pari al 19,2. A tale situazione si collega una forte dipendenza dall'esterno del sistema produttivo sardo. Le importazioni nette nel 2007 ammontano in Sardegna al 18,2% del PIL, un valore di circa 17 punti superiore alla media italiana e di soli tre punti inferiore a quella del Mezzogiorno.

Se si analizza la capacità di esportare in riferimento ai diversi settori, si riscontra come la percentuale delle esportazioni nei comparti più dinamici a livello internazionale (quali: chimica e fibre, apparecchiature elettriche, ottiche e di precisione; mezzi di trasporto; informatica, farmaceutica, servizi professionali), rilevata dall'Istat come dato percentuale sul valore totale dell'*export*, fa registrare in Sardegna la quota più bassa d'Italia (7,7% nel 2011), molto distante dalla media nazionale (29,3%). Tale dato è ancora più preoccupante per due ordini di motivi: è in costante peggioramento dal 2004 (mentre il dato nazionale è stabile) e caratterizza un'arretratezza specifica della struttura produttiva sarda, in quanto il Sud (isole escluse) pur essendo una macroarea con livelli di esportazione analogamente deboli a quello sardo ha una consistente componente di export innovativo (43,7% nel 2011), in lieve crescita nell'ultimo decennio.

Inoltre va segnalato come il peso dell'esportazione del settore agro-alimentare, nel quale la Sardegna dovrebbe possedere rilevanti vantaggi competitivi, per la sua specializzazione e per la sua posizione strategica in area Mediterraneo, mostra una sostanziale stabilità dal 2000 al 2009 posizionandosi su un livello dello 0,4% del totale dell'*export* regionale a fronte di un livello per l'Italia e per il Mezzogiorno rispettivamente pari all'1,6% ed all'1,3%; un gap rilevante quindi difficilmente colmabile.

L'attrattiva della Sardegna per gli investimenti esteri è pressoché nulla attestandosi su valori in percentuale del PIL pari allo 0,3% nel 2006 a fronte di un valore dell'Italia nel suo complesso pari a 1,7%.

L'economia sarda è quindi molto orientata al suo interno e le tendenze degli ultimi anni confermano tale debolezza strutturale.

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

L'aggregato regionale può contare su un numero di imprese attive pari a 149.375 nel 2006, che diventano 147.645 nel 2011. Risulta quindi che la variazione assoluta, in diminuzione, dello *stock* è di circa 1.700 unità nell'arco dei cinque anni di riferimento, con un decremento medio annuo dell'0,2%. Tale variazione percentuale negativa risulta molto elevata se confrontata ai livelli per lo stesso periodo sperimentati dall'Italia nel suo complesso che fa registrare un incremento delle imprese attive del 2,3% nel quinquennio in esame, che equivale ad una crescita media annua dello 0,45%.

A conferma di tale dinamica, i dati territoriali dell'ISTAT fanno rilevare tra il 2007 ed il 2010 una significativa flessione del tasso di natalità dell'imprese. Il rapporto tra numero di imprese nate sul numero di imprese attive nell'anno, per il triennio in esame passa dal 9% al 6,8% in Sardegna. L'Italia nel suo complesso registrava nel 2007 un tasso dell'8,4% e nel 2010 sperimenta un decremento a 6,4%. La Sardegna perde pertanto il vantaggio

che aveva in termine di natalità delle imprese rispetto al resto del territorio nazionale. E si viene a collocare al di sotto del Mezzogiorno il cui tasso di natalità delle imprese nel 2010 è pari al 7,5% delle imprese attive.

La densità imprenditoriale espressa come numero di imprese attive per 100 abitanti si attesta in Sardegna sul livello dell'8,81 imprese per 100 abitanti, analogo a quello della ripartizione Italia nell'anno 2011 (8,7). Tale allineamento deve però essere valutato anche alla luce della predominanza della piccola impresa nella struttura produttiva sarda.

Il dato sulla dimensione d'impresa disponibile nella banca dati ASIA (Archivio Statistico Imprese Attive) dell'ISTAT fino al 2007, mostra una tendenza alla debolezza della struttura produttiva che con la crisi del 2008 avrà avuto un ulteriore inasprimento.

Il peso delle imprese sotto i 50 addetti nel 2007 ammonta nel settore dell'industria al 99,51% e nel settore dei servizi al 99,67%; con riferimento alla dimensione "fino a 10 addetti" risulta poi particolarmente significativo (96,9%).

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

La competitività del sistema delle imprese sarde mostra quindi un quadro fortemente debole anche per effetto della crisi economica che si configura per: (i) un'economia rivolta all'interno; (ii) un tessuto imprenditoriale formato da imprese di piccola dimensione con (iii) modesta propensione all'innovazione e (iv) difficoltà alla costituzione di nuove imprese. La difficoltà di fare impresa è strettamente collegata oltre che alla modesta presenza di investimenti esogeni, alla debolezza del tessuto infrastrutturale che determina un terreno sfavorevole all'imprenditorialità.

Un importante elemento che rappresenta un ulteriore diseconomia d'impresa è rappresentato dalle difficoltà che si registrano nella costituzione di nuove realtà imprenditoriali per effetto dei tempi di acquisizione delle aree, dell'ottenimento di eventuale credito bancario, nonché delle varie autorizzazioni di natura tecnico – amministrativa. Tali tempi risultano ancora fortemente penalizzanti per le nuove imprese in Italia. A tal proposito va detto che una sfida che la Regione Sardegna si impegna ad affrontare è quella di allinearsi alle indicazioni formulate in sede europea attraverso lo Small Business Act del 2008 ed alle collegate misure proposte per ridurre gli oneri amministrativi per le PMI, sostenerle nella ripresa dalla crisi economica e incoraggiando la nuova imprenditorialità:

- ridurre la burocrazia, istituendo sportelli unici dove le piccole imprese possano richiedere finanziamenti europei, nazionali e locali, e semplificando la contabilità e altri requisiti giuridici;
- migliorare l'accesso ai finanziamenti snellendo le procedure e ampliando i regimi di garanzia dei prestiti.

A questo si dovranno accompagnare importanti riforme dello Stato centrale che dovranno mirare a:

- aiutare le PMI ad accedere ai mercati mondiali mediante un sostegno potenziato e accordi di libero scambio;
- armonizzare l'imposta sulle società, semplificando anche le procedure per il recupero dei debiti in altri paesi dell'UE;
- promuovere l'imprenditorialità e la creazione di occupazione riducendo a un mese il tempo necessario per ottenere licenze e permessi.

3.4. UNA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE CARENTE PER LO SVILUPPO ECONOMICO (PER LE IMPRESE) E PER LA SOCIETÀ CIVILE

L'analisi della dotazione infrastrutturale evidenzia per la Sardegna ancora una condizione di forte criticità in relazione ai comparti dei Trasporti, dell'Energia e dell'Ambiente .

Le **infrastrutture di trasporto** risultano largamente deficitarie sia in termini di dotazione sia in termini di funzionalità e denotano significativi fabbisogni di investimento. Tale criticità unitamente alla condizione di

insularità della Regione, restituiscono un quadro di grave svantaggio rispetto alla gran parte delle Regioni dell'Italia in termini di marginalità e distanza dai mercati nazionali ed internazionali.

Il deficit infrastrutturale interessa, nella Sardegna, ciascuna delle principali modalità di trasporto e significativo è anche il peso della loro modesta integrazione modale e della debole magliatura delle reti che, limitando il grado di accessibilità, pregiudicano fortemente la competitività del territorio sardo.

Per quanto riguarda la *rete stradale* l'indice sintetico di dotazione infrastrutturale⁶ calcolato facendo riferimento alla diversa capacità di servizio delle varie tipologie stradali evidenzia una dotazione fortemente inferiore alla media nazionale (=100). Il numero indice si posiziona sul livello di 68,8 a fronte di un livello del Mezzogiorno pari a 107,2. Per quanto attiene i collegamenti interni, l'isola sconta una condizione di deficit infrastrutturale che riguarda sia la grande comunicazione tra nord e sud sia l'accessibilità alle aree interne. In particolare, per quanto riguarda il sistema dei trasporti pubblici la situazione è caratterizzata dalla scarsa concorrenzialità del sistema: minima integrazione tra le modalità del trasporto pubblico, percorrenze/frequenze spesso scarsamente funzionali alle necessità dell'utenza, pesanti condizionamenti causati dal traffico cittadino, forte carenza di servizi in sede propria nelle aree urbane, una dinamica negativa tra bassa domanda e scarsa frequenza che costituiscono altrettanti fattori di una propensione all'utilizzo dell'auto propria pressoché generalizzata.

I dati sull'analisi della ripartizione modale forniti dall'ISFORT⁷ indicano, infatti, che gli spostamenti totali relativi al 2007, sono per l'89,9% realizzati con autovettura privata e ben il 77,1 % è realizzato come guidatore; ciò a fronte di un dato per l'Italia rispettivamente pari a 82,1 (auto privata) e 72,6 (in qualità di conducente).

In sintesi, la dotazione di poche strade e con caratteristiche geometriche non ottimali è evidente, sia in valore assoluto sia se confrontata alla media nazionale. Le debolezze strutturali del sistema di trasporto stradale è in parte causa delle dinamiche dell'urbanizzazione del territorio, con lo spopolamento dei territori interni ed il forte inurbamento delle aree costiere.

Anche sul piano *dell'infrastrutturazione ferroviaria* si rileva per l'isola un quadro critico: l'indice sintetico, calcolato tenendo conto della diversa qualità tecnologica delle reti ferroviarie si attesta per la Sardegna a 6,5 contro il valore 66,8 del Mezzogiorno, evidenziando quindi la modesta presenza di linee dotate di tecnologia più avanzata. La debolezza del trasporto ferroviario, sia nel settore delle merci sia in quello dei passeggeri, si configura attraverso gli alti tempi di percorrenza. In particolare, per il trasporto ferroviario, ad oggi sono state, solo parzialmente, considerate nei programmi di sviluppo regionale, le specifiche indicazioni del Piano regionale dei trasporti e della Logistica e dello strumento operativo per il Mezzogiorno, che inserivano la dorsale ferroviaria sarda (Cagliari – Sassari – Porto Torres – Olbia – Golfo Aranci) tra le infrastrutture prioritarie per il completamento della rete SNIIT (Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti).

Nell'ambito dei nodi di scambio soprattutto i porti e gli aeroporti sono fondamentali per lo sviluppo della logistica e dell'intermodalità e per promuovere un ruolo di cerniera nell'ambito degli scambi nel Mediterraneo. Un'evidente opportunità in tal senso per la Regione Sardegna è rappresentata dai porti la cui caratteristica di insularità fa attestare l'indicatore sintetico di dotazione infrastrutturale (SVIMEZ) sul valore di 173,7 superiore quindi sia alla media Italia (di circa 74 punti) sia alla media del Mezzogiorno (di quasi 100 punti). Quanto alla dotazione di Aeroporti, il trasporto aereo svolge un ruolo assolutamente rilevante ai fini della riduzione del dato di marginalità proprio della condizione insulare, in quanto unica modalità di collegamento veloce alla Penisola. In questo caso il numero indice raggiunge addirittura quota 207,8.

L'attuazione della normativa sugli oneri di servizio e la conseguenti introduzione di tariffe agevolate per i residenti, pur con una serie di limiti, ha avuto come effetto primario la crescita esponenziale della domanda, sino ad una propensione all'utilizzo dell'aereo più che doppia rispetto alla media delle regioni italiane. Per i voli internazionali emerge inoltre, il fenomeno delle connessioni "*low cost*" che svolge un importante funzione nella riduzione del fenomeno di insularità.

Il potenziale vantaggio competitivo rappresentato dalle porte di accesso costituite da Porti ed Aeroporti rischia tuttavia di essere compromesso da un'insufficiente dotazione di piattaforme logistiche e centri intermodali in dispensabili per una reale integrazione modale tra i vari sistemi di trasporto.

⁶ Elaborazioni Svimez su dati ISTAT e Ministero dei Trasporti

⁷ ISFORT: "Audimob: Osservatorio sulla mobilità degli italiani"

A questo riguardo pesa l'estrema debolezza del trasporto ferroviario Merci, penalizzato dalla impossibilità di traghettamento dei carri ferroviari, nonché la scarsa interazione tra i flussi di import - export destinati alla Sardegna, ed i flussi recati dal mercato Globale sulle grandi Portacontainers che attraccano al Porto Canale di Cagliari.

L'indice sintetico elaborato dalla SVIMEZ per descrivere la dotazione e la funzionalità dei centri intermodali evidenzia per la Sardegna un valore pari a 6,8 che, anche se superiore di un punto al valore complessivo del Mezzogiorno, equivale a circa un quindicesimo della media nazionale.

Per quanto concerne le **energie rinnovabili** sebbene la relativa quota nel Mezzogiorno nel suo complesso abbia sperimentato una crescita costante negli ultimi anni, esiste ancora un elevato potenziale non sfruttato in termini di sviluppo ed utilizzo delle energie rinnovabili e di miglioramento dell'efficienza energetica.

Nel 2011, a fronte di una "quota di consumi elettrici coperti da fonti rinnovabili"⁸ pari per l'Italia nel suo complesso a 10,5% e per il Mezzogiorno a 18,2%, la Sardegna fa rilevare una quota di 15,6% che è aumentata di 27 volte dal 2000 (era infatti pari in quell'anno a 0,6%) e di quasi oltre due volte dal 2007 (6%).

Tale positiva dinamica è stata colta come un'opportunità ed una sfida già nel periodo di programmazione 2007/2013 attraverso:

- l'elaborazione del Piano d'azione regionale per le energie rinnovabili in Sardegna. Il documento di indirizzo sulle fonti energetiche rinnovabili (cfr. deliberazione della giunta Regionale n.12/21 del 20.03.2012) ha recepito le indicazioni nazionali contenute nella direttiva comunitaria di incremento delle quote di produzione di energia elettrica e termica da rinnovabile;
- l'approvazione delle linee guida per le autorizzazioni uniche per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile e la disciplina delle procedure abilitative semplificate come previsto dal Dlgs. 28/2010 (cfr. delibera della Giunta regionale n 27/16 del 1.06.2011);
- l'attuazione di programmi di finanziamento rivolti: alle imprese per la concessione di aiuti alle PMI per la produzione di energia da fonti energetiche rinnovabili; agli enti pubblici per la realizzazione di impianti fotovoltaici integrati in edifici pubblici;
- l'avvio del progetto per il mantenimento in servizio delle centrali idroelettriche di Uvini e Santu Miali;
- la costituzione di un Fondo di Sviluppo urbano per le energie rinnovabili e l'efficienza energetica all'interno del quale è stata sviluppata l'iniziativa *Smart City* – Comuni in classe A rivolta ai comuni o loro aggregazioni, da attuare mediante l'elaborazione di Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile (PAES).

Il **grado di utilizzo delle tecnologie** nel contesto sociale ed economico sardo si presenta lievemente superiore alle altre aree del Mezzogiorno, e sostanzialmente in linea con il resto dell'Italia. L'indice di diffusione della banda larga nelle imprese con più di 10 addetti nell'industria e servizi registra, nel 2010, un valore di 83,2% in linea con il valore dell'Italia nel suo complesso (ISTAT – DPS).

Nonostante la diffusione della Banda larga abbia sperimentato una rapida crescita nel corso degli ultimi anni in Sardegna, resta ancora elevato il *gap* nella capacità di dialogo tra imprese e PA, in quanto la banda larga viene rilevata nell'83,2% delle imprese sarde ma solo nel 77,4% delle amministrazioni.

La diffusione del personal computer nelle imprese con più di 10 addetti vede la Sardegna allineata con le regioni del Centro-Nord: su 100 imprese, ben 96,2 possiedono un personal computer (93 nel Mezzogiorno, 95,1 in Italia e 93,6 nel Centro-Nord). Per quanto riguarda le imprese di minore dimensione, la diffusione del personal computer è pari al 66,3% (Italia 63,4%).

Il grado di diffusione di internet, raggiunge nel 2011 livelli pari a 55,7% nelle famiglie (Italia 54,6%) e 22,8% nelle imprese con più di 10 addetti nell'industria e servizi (Italia 33,2%).

La Regione Sardegna accorda una significativa rilevanza alle iniziative per promuovere l'infrastrutturazione del territorio per l'utilizzo delle tecnologie informatiche. Nell'attuale ciclo di programmazione è stato infatti

⁸ Banca dati indicatori territoriali ISTAT - DPS

presentato ed approvato dalla Commissione ed è in fase di esecuzione il “Grande progetto di infrastrutturazione a banda ultra larga in territorio regionale” che ammonta a circa 89 milioni di Euro.

Inoltre nell’ambito dell’adesione al Piano d’Azione Coesione nazionale sono state riorientate significative risorse per l’attuazione dell’Agenda Digitale.

La Sardegna ha pertanto sperimentato un percorso virtuoso negli ultimi anni in termini di tecnologie ICT, tuttavia sia nelle zone marginali sia nelle aree più sviluppate si richiedono ancora interventi di completamento o *upgrading* di banda ultralarga. Ciò per conseguire l’obiettivo promosso da UE2020 del 100% di copertura della banda larga con infrastrutture da 30 Mbp e del 50% di penetrazione di infrastrutture da 100 Mbp. La creazione di un ambiente innovativo attraverso l’introduzione di innovazioni e l’utilizzo delle tecnologie ICT, sono pertanto aspetti ancora da valorizzare nell’economia regionale, per garantire servizi di *e- government* più efficienti ed efficaci e per creare un ambiente favorevole alla competitività e alla maggiore produttività delle imprese.

3.5. LE CARATTERISTICHE DEL SISTEMA URBANO

La debolezza del sistema urbano

Il sistema urbano della Sardegna presenta una situazione di debolezza intrinseca per motivazioni di varia natura e sedimentate nel tempo. Anzitutto va considerata la dimensione demografica e la conseguente bassissima densità della popolazione. Infatti la Sardegna si attesta intorno ad un valore di 70 ab./Kmq contro i circa 197 della Sicilia o, ad esempio, 133 della Calabria, 429 della Campania, 211 della Puglia (e 59 della Basilicata).

Il raffronto più pertinente potrebbe essere quello con la Sicilia, per la analoga situazione insulare, una superficie ed un numero di comuni non molto maggiore: 390 Comuni per la Sicilia e 377 per la Sardegna.

Il dato numerico fornisce una conferma eloquente quanto l’analisi qualitativa della situazione: l’insediamento urbano è spalmato sul territorio, senza grosse concentrazioni e con la difficoltà di poter costituire in molti casi “massa critica” adeguata alla fornitura di servizi di qualità diffusi in maniera puntuale e quindi vicini alle popolazioni.

Su questo *status* si inseriscono la criticità dei collegamenti tra i centri abitati in generale, certamente non favoriti dall’orografia del territorio, e la diffusa tendenza allo spopolamento delle zone interne. In realtà in Sardegna si assiste, in proposito, anche ad una dinamica che presenta taluni caratteri di originalità, in quanto lo spopolamento delle zone interne non avviene a vantaggio immediato dei centri maggiori, anch’essi segnati da una perdita di residenti, quanto piuttosto dei Comuni che fanno da “corona” a questi ultimi.

In questo senso il nome nuovo dello “spopolamento”, per andare oltre la sola sottolineatura demografica, può declinarsi come “periferizzazione” generalizzata, che parimenti interpellava centri maggiori e minori.

Infatti, nei piccoli centri si ha periferizzazione quando essi mancano di servizi essenziali – o comunque avvertiti come tali – e si riesce ad accedervi solo con spostamenti lunghi e laboriosi, per molti versi scoraggianti; oppure quando il dismesso abitativo – sia pubblico che privato – crea senso di abbandono e trascuratezza, ulteriormente scoraggiante per la residenza; oppure, ancora, in misura sostanziale, per l’assenza di possibilità lavorative in loco.

Analogamente, anche nei centri maggiori comincia ad emergere con grande evidenza sia il dismesso abitativo che quello commerciale o industriale, in molti casi difficilmente recuperabile nelle singole situazioni, se non con politiche urbane di ampio respiro. In tal caso si vive il paradosso di un “accentramento” di servizi a fronte di un allontanamento di potenziali fruitori.

Così pure le periferie urbane, intese in senso fisico, crescono e si alimentano nel deficit di servizi, dai quali sono distanti perché concentrate e originariamente focalizzate sulla sola offerta abitativa.

Per quanto riguarda i comuni costituenti le “aree vaste” più popolate – quelle di Cagliari e di Sassari – godono di identità storiche, culturali e amministrative che difficilmente vengono percepite e fatte proprie dagli ultimi abitanti insediati, che sovente, comunque, mantengono i riferimenti per i tempi lavorativi, il tempo libero e i servizi soprattutto nel centro maggiore.

Per contrastare questi molteplici fenomeni di periferizzazione si deve necessariamente promuovere il superamento della concezione dualistica tra centri e periferie, per sostenere una lettura della città e degli insediamenti umani in generale come sistema urbano complessivo in evoluzione, dinamico, policentrico, in grado di accogliere e mantenere, sviluppare e far convivere funzioni miste: abitative, produttive e direzionali.

Risultati modesti conseguiti con la politica del POR 2000-2006 e ancora da valutare in relazione al POR FESR 2007-2013 (Asse V e Fondo di Sviluppo Urbano)

Le iniziative sviluppate nelle aree urbane, intese in senso generale e anche in riferimento ai c.d. centri minori, nella programmazione 2000-2006 hanno condotto a risultati di sicuro rilievo sul fronte del rafforzamento delle implicazioni identitarie, di sottolineatura di significativi aspetti storici, culturali e paesaggistici caratteristici delle comunità locali, favorendo in qualche misura anche il radicamento nel territorio. In questo senso le suddette iniziative, coniugate con quelle connesse al miglioramento delle infrastrutture primarie, e strettamente integrate con altre di carattere analogo sostenute da risorse diverse dai fondi strutturali, in taluni casi hanno svolto compiti quasi sostitutivi di investimenti ordinari, pur declinandoli ad un livello non banale e paesaggisticamente fondato. La forte sensibilità in questa direzione ha portato a porre spesso in secondo piano le iniziative di infrastrutturazione "secondaria", dei servizi reali e diffusi alle popolazioni. Nella programmazione 2007-2013, pur scontando una forte spinta inerziale nella prosecuzione del filone già avviato, si è cercato di perseguire maggiormente questa seconda opzione, ma ancora non si hanno risultati tali da consentire analisi significative. Inoltre va sottolineato che la quantità di risorse destinate allo scopo nella suddetta programmazione sono di portata estremamente minore di quella avuta in passato.

Per quanto riguarda i grandi centri, nel passato si è scelto di procedere ad una concentrazione di risorse tale da consentire la realizzazione di opere certamente ridotte quanto a numero, ma con una portata economica tale da permettere di agire con iniziative di peso e capaci di incidere realmente nelle realtà cittadine. Inoltre, di sicuro rilievo e lungimiranza, è risultata la scelta di finanziare anche con risorse del POR un consistente numero di Piani Strategici Comunali e Intercomunali, che oggi costituiscono una base avanzata per la redazione e attuazione di Piani Integrati di Sviluppo Urbano. Nell'ultima programmazione, invece, si è puntato quasi esclusivamente su dotazioni infrastrutturali di qualità nel campo della mobilità sostenibile quali, ad esempio, interventi per le metropolitane leggere di superficie, per l'intermodalità dei trasporti, per il TPL, per rendere meno "sfilacciate" le realtà urbane-aree vaste e promuovere il loro "compattamento" in una logica territoriale. Per contro, sono state affrontate in maniera almeno inizialmente sporadica e non integrata le problematiche produttive delle aree urbane, che anche nell'immaginario collettivo vengono scarsamente percepite in questa veste. Probabilmente il fatto che grosse iniziative produttive storiche, con alta concentrazione di occupati in poche aziende, siano distanti dai grossi centri ha portato a concentrare l'attenzione soprattutto su queste situazioni, anche in virtù della crisi che le attanaglia in gran numero.

In riferimento a questo aspetto hanno costituito modalità operative di sicuro interesse le iniziative sviluppate con approccio utile e originale nelle "aree di crisi".

3.6. DEBOLEZZE E POTENZIALITÀ ESPRESSE DAL COMPARTO TURISTICO E CULTURALE

Il mercato turistico della Sardegna esprime un prodotto principalmente basato sull'unicità delle proprie risorse naturali e culturali, quale fonte di un solido vantaggio competitivo in ambito internazionale. Tuttavia, la Sardegna soffre ancora di alcune criticità quali la prevalenza del modello marino-balneare come prodotto turistico cui si collega la forte stagionalità delle presenze e la loro concentrazione lungo la fascia costiera.

I dati di fonte ISTAT in ambito di offerta turistica fanno registrare, nel 2010 un numero di posti letto nelle 3.914 strutture ricettive dell'isola pari a 202.491. Oltre il 70% dell'offerta turistica in termini di posti letto viene a collocarsi nelle province a maggior vocazione balneare. Nell'ambito dei 95.944 posti letto riferiti a Bed & Breakfast ed esercizi complementari si rileva una forte incidenza dei posti letto nei villaggi turistici e campeggi che assorbono un peso di circa il 73%.

Tra il 2009 e il 2010 si è verificato un incremento dell'offerta ricettiva sarda sia in termini di numero delle strutture (+7,6%) sia in termini di numero di posti letto (+1,7%). L'incremento dei posti letto si attesta però su livelli lievemente inferiori sia a quelli del Mezzogiorno (+ 1,9%) sia a quelli dell'Italia nel suo complesso (+ 2,2%). L'incremento del numero degli esercizi è invece sensibilmente superiore all'Italia (+3,4) e solo leggermente più elevato di quello della ripartizione del Mezzogiorno (+6,5%). Va segnalato che la maggior parte

delle nuove strutture dell'isola sono B&B (212 nuove unità), mentre i nuovi alberghi sono appena 18. tale evidenza fa rilevare come il sensibile aumento dei posti letto nelle strutture alberghiere sia riferibile ad ampliamento delle dimensioni di strutture già esistenti.

Dal lato della domanda, i dati relativi al movimento turistico in Sardegna evidenziano per il biennio 2009 – 2010 una tendenza negativa. Gli arrivi e le presenze turistiche nell'Isola diminuiscono, infatti, rispettivamente del 2,6% e dell'1,1% contro una crescita del Mezzogiorno (+1,7 gli arrivi e +1,3 le presenze) e dell'Italia (+3,5% gli arrivi e +1,3% le presenze). I tassi di variazione delle presenze sono sempre inferiori a quelli degli arrivi in quanto anche la Sardegna conferma la tendenza rilevabile a livello nazionale e internazionale, di un cambiamento sostanziale del consumatore turista che predilige sempre più vacanze frequenti e soggiorni di breve durata.

La forte stagionalità delle presenze turistiche in Sardegna è un fenomeno consolidato: si deve rilevare che le politiche di destagionalizzazione sino ad oggi attuate non hanno prodotto risultati positivi. Infatti, i dati sulla domanda turistica nel 2010 confermano la bassa presenza di turisti italiani e stranieri in bassa stagione.

Le Giornate di presenza nel complesso degli esercizi ricettivi nei mesi non estivi (giornate per abitante) si attestano nel 2010 su un valore di 1,2, costante nel corso dei precedenti quattro anni ed in linea però con quanto sperimentato dal Mezzogiorno (giornate di presenza per abitante =1). In linea con quanto succede in Italia, la percentuale di stranieri in bassa stagione è relativamente più alta rispetto ai turisti italiani (rispettivamente 24,5% e 12,2%).

Fra le cause della concentrazione stagionale si sottolinea l'inadeguata consistenza e funzionalità degli esercizi ricettivi, non in grado di garantire elevati livelli di qualità e comfort fuori stagione. Numerose strutture, infatti, sono prevalentemente stagionali e non attrezzate per un tipo di turismo alternativo a quello marino-balneare. Questo comporta un'indesiderabile concentrazione degli impatti ambientali sulle attrazioni primarie, oltre a una sottoutilizzazione delle dotazioni ricettive esistenti che lavorano per un periodo di tempo limitato rispetto al potenziale pieno utilizzo.

Particolare rilevanza assume inoltre il fenomeno delle case vacanza (seconde case), che contribuisce a incrementare gli effetti negativi della doppia concentrazione (stagionale e territoriale), sia dal punto di vista ambientale sia da quello economico. A causa dell'elevata fluttuazione stagionale della domanda e del mancato consolidamento dell'offerta interna di beni, servizi e fattori dell'industria dell'ospitalità, l'industria turistica regionale soffre di alcune inefficienze complessive, sia nel mercato del lavoro sia in quello dei fornitori.

Le politiche attuate in Sardegna hanno tentato di invertire queste tendenze promuovendo una maggiore integrazione fra il settore turistico in senso stretto e gli altri settori produttivi regionali, quali ad esempio l'industria agroalimentare e l'artigianato, l'intermediazione e la formazione di alto livello, il settore dei trasporti.

Tuttavia va detto che i settori tradizionali soffrono di una relativa debolezza nel garantire con costanza gli standard quantitativi e qualitativi richiesti dal settore alberghiero e ristorativo, che spesso importa dall'esterno le materie prime e le professionalità necessarie ai propri processi produttivi. Inoltre occorre favorire l'attrazione di quote più rilevanti di turismo straniero, che in genere ha una capacità di spesa più elevata rispetto a quello italiano ed è più sensibile all'acquisto di produzioni locali.

Per incrementare la quota del valore aggiunto turistico sul totale è necessario favorire e stimolare una maggiore integrazione dell'offerta di quei prodotti locali che, per la loro tipicità, possono concorrere a determinare e qualificare l'offerta turistica complessiva.

L'analisi della situazione della Sardegna in tema di offerta di risorse culturali può essere sviluppata attraverso una ricostruzione quantitativa e qualitativa della dotazione museale regionale, basata sulle informazioni disponibili da fonti ufficiali⁹ quali i dati del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali (SISTAN) ed i dati della rilevazione Istat del 2006 e 2011.

⁹ Le indagini predisposte dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali forniscono un quadro piuttosto esaustivo dell'offerta museale e culturale statale, con riferimento ai siti accessibili al pubblico dotati di un sistema, anche elementare, di controllo degli ingressi. L'indagine Istat fornisce invece una ricostruzione esaustiva e approfondita dell'offerta relativa a musei, monumenti, aree archeologiche e luoghi della cultura non statali.

La lettura integrata dei dati 2011 e 2006 consente di individuare 224 strutture museali di cui la maggioranza, 211, pari al 94% circa, di tipo non statale. L'insieme dell'offerta regionale rappresenta circa il 5% del totale dell'offerta nazionale, percentuale che sale al 17% se si confronta il dato con le altre regioni del Mezzogiorno.

Da un punto di vista tendenziale, invece, l'offerta isolana mostra un certo dinamismo e cresce su ritmi maggiori alla media: secondo un confronto con l'unica rilevazione ufficiale sui musei italiani statali e non statali, risalente al 1992 – questa risulta più che triplicata (da 69 a 224 unità) con un tasso di variazione media annua del 9% contro il 5% dell'Italia.

Le aree archeologiche monumentali e i musei di tipo statale rappresentano una percentuale minoritaria sul totale dell'offerta regionale, che si distribuisce in maniera abbastanza omogenea all'interno dei territori di riferimento.

La capillarità costituisce in realtà una caratteristica comune anche ai musei e istituti simili non statali attivi ed accessibili al pubblico nel 2006. Anche questi sono, infatti, distribuiti omogeneamente sul territorio al punto che, mentre se si calcola la presenza di musei o istituti simili in relazione alla dimensione territoriale il dato isolano pari a 0,9 strutture ogni 100 km² risulta inferiore alla media nazionale (1,4), se si tiene conto della popolazione si ha un valore quasi doppio: 12,7 della Sardegna contro 7,1 del dato medio nazionale calcolato ogni 100 mila abitanti.

I dati confermano dunque che in Sardegna, più che nel resto del Paese, grazie anche a politiche mirate la crescita dell'offerta si è concretizzata negli ultimi 15/20 anni con il risultato di distribuire su gran parte del territorio infrastrutture culturali che rappresentano potenziali fattori volano di sviluppo economico (turismo culturale) e sociale delle comunità locali.

Le dimensioni, la densità e la distribuzione del patrimonio non statale censito confermano, inoltre l'immagine di una realtà museale diffusa in modo capillare caratterizzata da una fitta rete di strutture di piccole e medie dimensioni. Pertanto date le specificità culturali locali ne emerge un quadro piuttosto eterogeneo rispetto ai contenuti ed agli aspetti organizzativi.

I dati sulla domanda evidenziano che il patrimonio museale della Sardegna (statale e non statale), nel 2006, ha totalizzato complessivamente circa 1.5 milioni di visite, per la maggior parte a pagamento (65%). Dato, quest'ultimo che è riferibile in maniera quasi esclusiva alle istituzioni museali non statali.

Con riferimento al numero totale di visitatori si osserva come questo, pur essendo la Sardegna una meta turistica con decine di milioni di presenze annue e potendo disporre di un'offerta diversificata e diffusa sul territorio, sia molto inferiore al suo potenziale. Soprattutto se lo si valuta in relazione al totale nazionale sul quale pesa per il 2% o con le regioni del Mezzogiorno (6% circa).

La maggior parte delle visite si concentra nel Museo Archeologico di Cagliari, nel Compendio Garibaldino di La Maddalena e nel Complesso nuragico di Barumini. Va segnalato in proposito che i primi due siti siano ospitati in località "turistiche" e siano parte integrante ma non motivazione principale di viaggio, mentre si può affermare (anche con il confronto con le presenze turistiche nell'area) che il sito di Barumini costituisca per il paese e per l'intera Marmilla una delle attrazioni più importanti (se non la più importante). Tra queste eccellenze l'unica a registrare una quota, pari a circa la metà dei visitatori, di paganti è – comunque – il sito garibaldino.

In Sardegna la domanda si concentra soprattutto sui musei, che attraggono poco meno di un milione di visitatori pari al 63% del totale. Nonostante la presenza di alcune "eccellenze" (tra le quali un sito UNESCO) nella categoria, le aree archeologiche registrano, invece, volumi di pubblico molto più limitati (26%). Le altre "tipologie" raccolgono complessivamente poco più di 150.000 visite l'anno. Tra queste figurano risorse storiche, artistiche e culturali di varia natura tra cui il ricchissimo patrimonio architettonico di edifici, ville, palazzi storici e giardini che solitamente offre entrate gratuite.

In Sardegna, l'archeologia risulta essere la motivazione di visita principale: circa la metà della domanda complessiva si registra, infatti, nelle strutture dedicate a questo tematismo. Del resto la presenza di testimonianze archeologiche diffuse costituisce un carattere saliente di tutto il territorio regionale, e rimanda al forte legame esistente tra offerta culturale e storia dei luoghi.

I dati disponibili nelle banche dati ufficiali consentono di analizzare l'andamento della domanda solo per il triennio 2004-2006; per archi temporali successivi si dispone di dati aggiornati solo per la componente statale.

Con riferimento a quest'ultima tipologia nel periodo 2006 – 2011, a parte un leggero calo nel 2008, si assiste a un costante aumento dei visitatori.

La distribuzione mensile delle visite rappresenta un importante indicatore per identificare le principali tipologie di utenza che si rivolgono a un museo e i relativi comportamenti di fruizione.

La stagionalità rappresenta, infatti, il problema comune a quasi tutti i luoghi della cultura che vedono concentrarsi l'afflusso di visitatori principalmente in alcuni periodi dell'anno, solitamente nei mesi di alta stagione, con picchi in agosto e ottobre e – per contro – una diminuzione delle visite nei mesi invernali.

Posto a confronto con quanto avviene nel resto d'Italia, la stagione culturale della Sardegna mostra gli effetti della dipendenza da un mercato turistico a forte caratterizzazione balneare. A livello nazionale, infatti, il periodo di maggiore affluenza ai siti culturali è la primavera e le visite appaiono più diluite durante l'arco dell'anno.

Riguardo alla domanda di spettacolo (attività teatrali e musicali) si rileva per l'indicatore "Grado di partecipazione del pubblico agli spettacoli teatrali e musicali" la tendenza ad una diminuzione dei consumi tra il 2009 ed il 2010; tuttavia l'indice di spesa media pro-capite resta modesto e di poco superiore alla metà del valore italiano (6,5 € procapite nel 2011 contro i 12,5 € medi nazionali). Il divario dipende anche da un minore costo medio del biglietto in Sardegna, ed è quindi solo in parte riferibile ad un minore consumo di spettacolo. Infatti, se si considerano i biglietti staccati per attività cinematografiche e teatrali, questi non sono molto inferiori alla media nazionale (42,9 biglietti per 100 abitanti in Sardegna nel 2010, 56,3 in Italia).

Dai dati presentati emerge quindi un contesto segnato da una forte diffusione del patrimonio culturale nel territorio, dalla sua frequente integrazione in ambiti paesaggistici di pregio e dall'unicità di alcuni elementi tipologici, dalla disponibilità di aree o musei archeologici in grado di attrarre discreti flussi di visita che, ancora, lasciano scoperti ampi margini di crescita.

In sintesi, per quanto concerne il patrimonio culturale, a fronte di una diffusa presenza di luoghi e istituti della cultura, la Sardegna non ha ancora pienamente valorizzato le risorse di cui è dotata, soprattutto in termini di organizzazione della gestione e di ampiezza della fruizione.

3.7. BASSO LIVELLO DI OCCUPAZIONE (IN COMPLESSO, PER I GIOVANI E PER LE DONNE)

Il mercato del lavoro regionale mostra un'evoluzione nell'ultimo triennio in linea con l'andamento congiunturale del resto dell'Italia. Il tasso di disoccupazione nell'isola tra il 2007 ed il 2010 è cresciuto di oltre quattro punti, con una riduzione nel 2011 ed una nuova accelerazione nei primi due trimestri del 2012.

La progressione dei tassi di occupazione e di partecipazione alla forza lavoro nell'Italia nel suo complesso mostra forte criticità rispetto ai livelli registrati in Europa. La Sardegna si attesta su livelli poco inferiori alla media italiana, con un tasso di occupazione del 52% ed un tasso di attività del 70,54% per la popolazione maschile e del 49,94 per la popolazione femminile. I livelli di occupazione ed attività dell'isola sono poi molto superiori a quelli registrati nell'area mezzogiorno.

Tuttavia la Regione è ancora distante dagli obiettivi per il 2020 richiamati nel PNR nazionale, sulla base di quanto proposto da Europa2020, di un livello del tasso di occupazione del 67% e del tasso di attività del 69%. Le debolezze strutturali del mercato del lavoro sardo gravano in modo maggiore sulle categorie più vulnerabili quali la popolazione femminile e quella giovanile.

Il tasso di disoccupazione giovanile risulta in Sardegna del 42,4%; dato superiore a quello della ripartizione del Mezzogiorno per la quale si registra un livello del 40,3%. La disoccupazione femminile nell'isola pari al 14,6% è quasi allineata a quella del Mezzogiorno (16,15%) e molto superiore rispetto al livello della ripartizione Italia (9,61%). I dati delineano pertanto una situazione significativamente più critica rispetto al resto dell'Italia ed un quadro fortemente penalizzante per i giovani e le donne che non può essere ricondotto unicamente all'aggravarsi della crisi economica ma va imputato ad un deficit di politiche rivolte alla conciliazione della vita lavorativa con quella familiare nonché ad un forte fabbisogno di politiche nel campo dell'istruzione che dovrà essere più fortemente orientata alla domanda di lavoro delle imprese e a rendere più agevole il passaggio dall'istruzione all'occupazione.

Il dato più preoccupante è poi rappresentato dal fenomeno degli scoraggiati, ovvero di coloro che hanno interrotto qualsiasi ricerca di lavoro; nel 2011 in questa categoria rilevata come “non forze di lavoro” sono censite dall’Istat in Sardegna 116.000 persone. Se si rapporta tale valore alla popolazione d’età compresa tra i 15 e i 64 anni si ottiene una quota di scoraggiati nell’isola, per il 2011 pari al 10%, a fronte di un valore per l’Italia nel suo complesso del 3,5% e per il Mezzogiorno del 6,4%.

Verosimilmente la debolezza strutturale e la rigidità del mercato del lavoro sardo può essere così descritta: l’andamento depresso della domanda di lavoro induce un identico atteggiamento nei confronti della partecipazione attiva al mercato del lavoro, accentuando lo scoraggiamento a causa delle maggiori difficoltà a trovare impiego. Pertanto, il calo della disoccupazione complessiva non significa creazione di nuovi posti di lavoro, ma crescita soprattutto degli “scoraggiati”, ovvero di persone che il lavoro non lo cercano nemmeno più.

Sardegna	2008	2009	2010	2011
Tasso di occupazione	52,48	50,83	51,02	52,02
Tasso di attività maschile	71,56	69,52	69,78	70,54
Tasso di attività femminile	48,11	47,88	49,19	49,94
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	59,88	58,74	59,52	60,27
Tasso di occupazione	52,48	50,83	51,02	52,02
Tasso di disoccupazione	12,22	13,28	14,11	13,52
Tasso di disoccupazione femminile	15,86	15,98	14,92	14,57
Tasso di disoccupazione giovanile	36,79	44,69	38,76	42,42

Italia	2008	2009	2010	2011
Tasso di occupazione	58,73	57,48	56,89	56,94
Tasso di attività maschile	74,44	73,71	73,32	73,09
Tasso di attività femminile	51,64	51,14	51,13	51,49
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	63,03	62,40	62,19	62,25
Tasso di occupazione	58,73	57,48	56,89	56,94
Tasso di disoccupazione	6,74	7,79	8,42	8,41
Tasso di disoccupazione femminile	8,53	9,28	9,67	9,61
Tasso di disoccupazione giovanile	21,25	25,44	27,84	29,10

Mezzogiorno	2008	2009	2010	2011
Tasso di occupazione	46,07	44,63	43,90	43,97
Tasso di attività maschile	67,99	66,33	65,58	65,48
Tasso di attività femminile	37,20	36,15	36,27	36,77
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	52,44	51,08	50,76	50,97
Tasso di occupazione	46,07	44,63	43,90	43,97
Tasso di disoccupazione	12,03	12,51	13,38	13,59
Tasso di disoccupazione femminile	15,68	15,34	15,83	16,15
Tasso di disoccupazione giovanile	33,64	36,01	38,78	40,39

Fonte: ISTAT, Indagine Continua sulle Forze di lavoro

3.8. UN LIVELLO DI ISTRUZIONE E QUALIFICAZIONE DELLE RISORSE UMANE CARENTE RISPETTO ALLA DOMANDA DEL SISTEMA IMPRESA

Uno dei principali fattori di crisi del sistema paese è la condizione di forte penalizzazione che vivono le nuove generazioni nel passaggio dai percorsi formativi al mondo del lavoro. Tale elemento di criticità, già presente prima della crisi economica del 2008, negli ultimi anni ha subito un ulteriore aggravamento. Uno dei fattori che maggiormente incide su questi processi è il contesto regionale. In un ambiente economicamente dinamico, proiettato verso l'esterno ed altamente competitivo è garantita una forte mobilità sociale grazie ad un tessuto economico che si dimostra in grado di assorbire la forza lavoro giovanile e valorizza i soggetti con un'alta qualifica formativa. Laddove invece l'economia vive uno stato di sofferenza e chiusura ed è proiettata prevalentemente a preservare l'esistente, si riducono le possibilità e aumenta l'incidenza delle reti di conoscenza rispetto al solo criterio meritocratico. La difficoltà giovanile di passare da un percorso di istruzione a quello lavorativo non è un fenomeno di per sé unico ma sfaccettato al suo interno, sia per contesto territoriale che in base al genere.

Il livello di istruzione e di qualificazione delle risorse umane vede la regione in una situazione di difficoltà rispetto ad un contesto nazionale che già presenta forti elementi di ritardo nei confronti degli altri Stati membri. Secondo i dati OCSE (OECD, 2010) solo il 53% degli italiani ha conseguito un titolo di studio di istruzione secondaria superiore, rispetto ad una media del 71% dei paesi industrializzati ed al 72% dei paesi - UE a 19. La criticità

nazionale peggiora ulteriormente se rapportata al tasso di istruzione terziaria. In questo caso, infatti, nella classe di età compresa tra i 25-64 anni, solo il 14% degli italiani ha conseguito una laurea o un titolo di studio equivalente, rispetto ad una media OCSE del 28% ed una media UE a 19 pari al 25%.

Rispetto ad un contesto che presenta tali criticità, gli elementi relativi all'ambito dell'istruzione e della formazione in Sardegna non sono positivi. Secondo i dati ISTAT DPS la percentuale di giovani compresi nella classe di età 15-19 anni in possesso di una licenza media inferiore è pari al 97,7% rispetto ad una media nazionale del 98,3%. Questo dato regionale, anche se di fatto in linea con la media percentuale riconducibile al Mezzogiorno (97,8%) colloca la Sardegna solo al 17° posto su scala nazionale.

Gli elementi di difficoltà del sistema scolastico regionale si accentuano con il progredire del livello di istruzione. Le classi di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore per i soggetti appartenenti alla fascia di età compresa tra i 14 ed i 18 anni supera la soglia nazionale con una media del 101,2%, collocando tale grado di partecipazione al secondo posto su scala nazionale, seconda solo alla Regione Basilicata che presenta un tasso di iscrizione pari al 104,8%, ma comunque superiore se confrontato con la relativa quota nazionale, pari al 93,2% ed al tasso di iscrizione medio rilevato nelle regioni del Mezzogiorno pari al 94,1%.

A fronte di un livello di iscrizione di tale consistenza, la percentuale dei soggetti che completano il proprio ciclo di studi e conseguono un diploma secondario superiore raggiunge solo la soglia del 62,5% rispetto ad una media nazionale pari al 76,5%. La regione Sardegna si colloca così in ultima posizione tra le regioni italiane e presenta un differenziale di 22,1 punti percentuali rispetto alla Regione Abruzzo ed un divario pari all'11,7% rispetto al tasso del Mezzogiorno pari al 74,2%. Le persone in possesso di un titolo di istruzione superiore sono il 26,1% rispetto ad un livello medio nazionale del 32,5%¹⁰ e che vede la Sardegna penultima su scala nazionale. La Sardegna inoltre si colloca ultima a livello nazionale per il livello dei ripetenti pari al 13,2%, quasi il doppio della media nazionale pari al 7%. Questo dato si riscontra con il basso livello degli studenti regolari pari al 62,3% rispetto ad una media nazionale del 76,0%.

La criticità del sistema formativo regionale coinvolgono anche il sistema di formazione terziario o universitario. In merito alla popolazione universitaria regionale, si riscontra un numero di studenti immatricolati pari a 5.787 unità¹¹ con un saldo negativo tra totale iscritti presso gli istituti universitari dell'isola e gli studenti che hanno deciso di iscriversi presso istituti universitari ubicati fuori dal territorio regionale pari al -1.244 unità. Un simile saldo negativo testimonia una scarsa attrattività delle strutture di formazione terziaria dell'isola. La regione presenta quindi un rapporto tra saldo migratorio netto degli studenti e il totale degli studenti immatricolati pari al -24,7%, rispetto ad una media nel Mezzogiorno pari al -26,9% e si colloca solo al 17° posto al livello nazionale.

La popolazione universitaria nella classe di età tra i 20 ed i 25 anni che riesce a concludere il ciclo di studi ed a conseguire un diploma di laurea è pari al 17,4% rispetto ad una media nazionale del 18,1% ed un tasso di laureati nel Mezzogiorno pari al 19,0%. All'interno della popolazione universitaria il laureati in discipline tecnico-scientifiche, le più ricercate dalle imprese, è pari all'8,2% nella classe di età 20-29 anni, perfettamente in linea con i livelli del Mezzogiorno, (per l'appunto 8,2%), ma significativamente al di sotto della media nazionale che si attesta al 12,1%.

Significativo è anche il livello dei giovani tra i 18-24 anni che una volta conseguito un titolo di studio secondario inferiore decidono di non proseguire il proprio percorso di studi e rinunciano ad ogni altra tipologia di formazione (*early school leavers*). In questo ambito la Sardegna ai dati del 2010 è al penultimo posto a livello nazionale, con un tasso di abbandono scolastico pari al 23,9%.

Questa situazione di fragilità formativa è stata ulteriormente evidenziata dall'indagine PISA¹² promossa dall'OCSE per valutare il grado di preparazione degli studenti quindicenni e che ha visto la Sardegna collocarsi al 17 posto fra le regioni italiane e fortemente sotto la media OCSE.

In merito al livello di adulti compresi tra le classi di età tra i 25 ed i 64 anni che seguono un percorso di formazione permanente, si riscontra un tasso di partecipazione pari al 6,7% rispetto ad una media nazionale del 5,7% ed un livello relativo al Mezzogiorno pari al 5,1%. La Regione presenta anche un elevato livello di istruzione della popolazione adulta con un tasso del 54,9% rispetto ad una media nazionale del 45,2% ed una media riferita al solo Mezzogiorno pari al 52,9%.

¹⁰ Istat, popolazione dai 15 anni in su, *Indagine Continua sulle Forze di Lavoro (RCLF) media 2011*

¹¹ Istat, *Banca dati di indicatori territoriali per lo sviluppo*

¹² INVALSI – *Rapporto Nazionale PISA 2009*

A fronte di un sistema dell'istruzione così descritto che presenta forti ritardi nei processi di nuova formazione, vengono analizzate le dinamiche relative al mercato del lavoro.

Secondo quanto riportato dal Rapporto Svimez¹³ uno dei principali elementi di criticità collegati al basso tasso di scolarizzazione secondaria superiore e terziaria è la difficoltà del passaggio (*trade off*) tra mondo dell'istruzione e mondo del lavoro. Il sistema sembra, infatti, non valorizzare a sufficienza il conseguimento di un titolo di studi terziario. Le università italiane non sembrano in grado di produrre un capitale umano adeguato ad una economia avanzata e d'altro canto le imprese che dovrebbero essere le principali destinatarie di tale capitale non sempre sono in grado di assorbirle, spesso a causa delle limitate dimensioni d'impresa.

Più in generale si riscontra una scarsa attenzione da parte delle istituzioni pubbliche e private nella politiche di investimento a favore del sistema universitario. A fronte di una spesa media europea pari al 29% del PIL pro capite per ciascun studente universitario in Italia si registra un tasso di investimento del 18% del PIL pro capite, con un differenziale di 11 punti percentuali. A queste criticità devono necessariamente essere associati altri elementi di riflessione. La riforma universitaria adottata nel 2001 che ha riformato i corsi universitari a ciclo unico non ha conseguito gli effetti desiderati, in quanto troppo spesso la frammentazione dei programmi, la scarsa attenzione alle esigenze del mercato ed il limitato livello di coerenza tra laurea triennale e laurea specialistica non ha consentito una maggiore spendibilità del diploma di laurea nel mercato interno.

Se prendiamo in esame le rilevazioni effettuate dal sistema Almalaurea tra il 2007 ed il 2010, a livello nazionale si rileva un forte aumento dei laureati disoccupati, con un tasso di disoccupazione tra i soggetti in possesso di un diploma di laurea triennale o laurea breve che è cresciuto dall'11,2% al 19,2%. Il dato peggiora ulteriormente se lo rapportiamo ai soggetti che hanno conseguito diploma di laurea quinquennale o magistrale; in questo caso, infatti, il livello di disoccupazione sale ulteriormente da una soglia del 10,8% del 2007 al 19,6% del 2010. Il dato risulta ancora più preoccupante se rapportato a quelle classi di laurea "classiche" come giurisprudenza, medicina, architettura e veterinaria; in questo caso il livello di disoccupazione sale dall'8,6% al 18,6%. In aggiunta a questi elementi devono essere prese in considerazione le disparità territoriali; la disoccupazione ad un anno per i laureati del Sud è pari al 30% rispetto ad un tasso del 23% dei laureati del Nord. Tali dinamiche concorrono a scoraggiare l'accesso ad un percorso di studi terziario in quanto ritenuto costoso e poco appetibile. Cambia la percezione della società sull'importanza di conseguire una laurea per "ottenere un lavoro" e i tassi di immatricolazione scendono a fronte degli incrementi che erano stati registrati negli ultimi anni. In Sardegna nel 2007/2008 sono state registrate 6.356 nuove immatricolazioni a fronte delle 8.340 registrate nel 2001/2002 con una flessione del 23,7%.

Gli elementi di criticità precedentemente descritti non sono semplicemente riconducibili a specifiche cause legate all'azione dell'Amministrazione regionale. In particolare, come illustrato dallo studio "Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia" pubblicato dalla Banca d'Italia nel 2010, il sistema scolastico nazionale viene ancora oggi disciplinato attraverso norme e direttive fortemente centralizzate e prive dell'articolazione necessaria ad interpretare le esigenze locali. Una simile impostazione avrebbe dovuto comportare le medesime criticità sia nelle regioni del Sud come in quelle del Nord. A fronte di tali premesse viene invece messo in luce come la scarsa autonomia degli istituti scolastici nella selezione ed allocazione del corpo insegnante e l'assenza di strumenti concreti di incentivazione all'aggiornamento dei docenti, abbia prodotto, in particolare nel Mezzogiorno, un effetto paradossale. A fronte di indicatori relativi agli standard formativi negativi se raffrontati con il Nord Italia, il Mezzogiorno presenta una maggiore quantità di risorse dedicate al personale scolastico ed una maggiore numerosità degli edifici scolastici. Tali elementi, apparentemente in contrasto con quanto precedentemente analizzato, testimoniano precisi elementi di difficoltà. Nel Mezzogiorno, infatti, assistiamo ad un *turnover* ristretto del corpo docente, con il conseguente innalzamento delle spese a causa di una maggiore incidenza di insegnanti di ruolo, ed un livello di più basso di insegnanti di nuova formazione. Inoltre alla numerosità degli edifici scolastici non corrisponde un adeguato ammodernamento delle medesime strutture.

Questi fattori hanno prodotto un'omologazione verso il basso degli *standard* formativi ed hanno, di fatto, ostacolato le regioni del Sud nella loro azione di recupero del gap con le regioni del Nord. Sarebbe dunque auspicabile in futuro una progressiva riduzione del personale scolastico a fronte di una maggiore qualificazione delle risorse esistenti ed un contestuale ammodernamento delle strutture esistenti.

¹³ Rapporto Svimez 2012 sull'economia del Mezzogiorno

Tali elementi di criticità concorrono a creare un quadro del livello formativo regionale deficitario sia per la qualità del sistema scolastico rispetto alla media nazionale sia in quanto l'offerta formativa non trova pieno riscontro da parte delle aziende che costituiscono il tessuto socio – economico regionale.

3.9. DEBOLE CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

Uno dei fattori di debolezza strutturale dell'Italia, come evidenziato nel *Position Paper* dei servizi della Commissione, è rappresentato dai bassi livelli di capacità istituzionale – amministrativa, in grado di incidere sulla qualità del contesto imprenditoriale e quindi sulla competitività complessiva dell'intero territorio nazionale, con una maggiore incidenza sulle Regioni meno sviluppate.

Tale inefficienza della Pubblica Amministrazione manifesta i suoi effetti sul sistema produttivo e civile del nostro Paese, principalmente con un allungamento dei tempi di svolgimento degli adempimenti amministrativi necessari al rilascio di licenze e permessi che si traducono in una forte penalizzazione del sistema delle imprese per l'allungamento dei tempi autorizzativi degli investimenti e ritardi e differimenti nei pagamenti alle imprese da parte degli Enti Pubblici. Le procedure lunghe e macchinose che minano l'efficienza del sistema pubblico si rilevano anche e soprattutto nell'attività delle commissioni di valutazione per la selezione di imprese appaltatrici di servizi e lavori con conseguenti rallentamenti dei tempi di realizzazione di infrastrutture. Un ulteriore fattore di debolezza del nostro Paese è poi costituito dai lunghi tempi per lo svolgimento di pratiche giudiziarie e dalla infiltrazione della corruzione nel sistema amministrativo.

Tali oneri amministrativi non rappresentano una penalizzazione solo per il sistema imprenditoriale del Paese ma anche per la società civile. Il modesto livello di penetrazione nella pubblica amministrazione dei servizi ICT in favore del cittadino (*e – government; e – health; e – commerce*) impongono di sottostare ai tempi della burocrazia ostacolando l'efficacia dell'azione pubblica.

La Sardegna non si differenzia da questa pericolosa evoluzione negativa della capacità amministrativa. Ciò si è tradotto, nel corso delle diverse programmazioni comunitarie, nella difficoltà di rispettare la tempistica ed il sistema di regole richieste dalla regolamentazione comunitaria per la programmazione ed attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali.

Le modeste *performance* attuative dei programmi sono state spesso ricondotte a deficit di organico degli uffici regionali o ad una carenza degli assetti organizzativi definiti per la *governance* degli interventi.

I servizi di Assistenza Tecnica dedicata agli uffici regionali preposti all'implementazione delle misure di intervento dei Programmi strutturali non hanno determinato un reale "*empowerment*" della pubblica amministrazione.

L'esperienza della Sardegna nell'attuale periodo di programmazione dei Fondi FESR evidenzia un quadro piuttosto critico che si caratterizza per:

- a) una gestione complessa e difficile che non ha prodotto i risultati attesi;
- b) l'esigenza di riprogrammare in più occasioni per evitare il disimpegno automatico;
- c) la difficoltà di svolgere tutti gli adempimenti ed i controlli funzionali all'attestazione e certificazione della spesa da parte degli uffici competenti sull'attuazione degli interventi, che ha richiesto di ricorrere a soluzioni da attivare in tempi ristretti alla fine dell'anno (individuazione di progetti ammissibili/retrospettivi, costituzione di Fondi Garanzia in grado di produrre nell'immediato spesa rendicontabile ai fini comunitari).

Il POR FESR 2007-2013, al quinto anno di attuazione, evidenzia sotto il profilo procedurale una fase di avanzamento matura, pur mostrando numerose criticità nelle singole Linee di Attività, che hanno determinato tempi di realizzazione spesso incompatibili con la tempistica prevista dai Regolamenti comunitari. Sotto il profilo finanziario (impegni e pagamenti) si registrano invece ancora ritardi che risentono di cause pregresse, in parte connaturate alle caratteristiche e alle complessità procedurali dell'intervento da finanziare, in parte ad altre variabili quali: cambi di Giunta, dispersione e frammentazione in più linee di attività del programma, *turnover* dei dirigenti e funzionari responsabili, complessità procedurale e, in taluni casi, l'innovatività delle linee di attività programmate.

Alle motivazioni predette si affiancano alcuni fattori esterni collegati alla crisi economico finanziaria ed agli effetti della politica di finanza pubblica restrittiva in atto nel Paese. La crisi che ha colpito il sistema produttivo regionale sta determinando una ridotta propensione all'accumulazione da parte delle imprese regionali, in presenza di una minore disponibilità del sistema creditizio a concedere mutui o prestiti per la realizzazione di programmi di investimento. Tale situazione ha comportato una forte riduzione nella domanda di incentivi sulle linee di attività del POR avviate per promuovere innovazione e crescita.

La crisi ha inciso anche sulla capacità di spesa da parte degli Enti Pubblici per tutte quelle linee di attività che supportano lo sviluppo locale, lo sviluppo urbano sostenibile e per quelle relative all'infrastrutturazione del territorio. Il Patto di stabilità inoltre sta condizionando fortemente la possibilità di spendere da parte dei Comuni, impedendo di superare le soglie di spesa fissate a livello regionale.

I risultati quantitativi ad oggi conseguiti, nell'osservazione degli indicatori di realizzazione e di risultato, evidenziano pertanto ampie lacune e rilevanti difficoltà nel conseguire i risultati auspicati in fase di programmazione.

Tali carenze nell'attuazione sono verosimilmente ascrivibili anche all'assetto organizzativo/funzionale definito per l'attuazione del Programma. Seppur negli intenti originari si volesse garantire un approccio pluralista attraverso il più ampio coinvolgimento degli uffici regionali, l'effetto che ne è scaturito è stato invece quello di una rischiosa frammentazione delle competenze, suddivise tra un numero eccessivo di Assessorati e Servizi. Alla numerosità dei centri decisionali si aggiunge un'ulteriore criticità che si è tentato di rimuovere nel corso delle molteplici attività di riprogrammazione del POR, ovvero l'articolazione del Programma in una elevata quantità di misure di intervento e la parcellizzazione della strategia e degli obiettivi programmati in un eccessivo numero di azioni ed interventi.

Anche sul piano programmatico si riscontra poi un'articolazione di competenze/funzioni che non rispondono alla *ratio* tecnico-amministrativa ottimale, e che evidenzia per la sola funzione di programmazione, l'articolazione delle competenze in più strutture:

Programmazione FESR	CRP
Programmazione FSE	Assessorato Lavoro
Programmazione FAS	Presidenza
Programmazione energia	Presidenza/Industria/Ambiente

È necessario pertanto che nel prossimo periodo di programmazione 2014 – 2020, valorizzando l'approccio e la logica della "programmazione regionale unitaria", prevalga un forte ruolo di coordinamento e di regia nel processo di programmazione, da parte dell'Assessorato della Programmazione, Bilancio, Credito ed Assetto del Territorio e, in particolare, del Centro regionale di Programmazione (CRP), che in raccordo con Presidenza e Assessorati faciliti il dialogo di tutti gli *stakeholders* e armonizzi i molteplici apporti e contributi delle diverse strutture regionali per la programmazione regionale dei Fondi.

Le nuove linee della politica di coesione europea, le scelte regionali sempre più orientate al modello della programmazione integrata, multifunzionale e multilivello, e la stessa scelta del tipo di programma (mono-plurifondo), si possono considerare altrettante sfide alla capacità amministrativa in quanto richiedono all'apparato regionale una più forte e continua capacità di innovazione per il conseguimento dei risultati attesi, e al corpo dirigenziale un'accentuata capacità di coordinamento "interdirezioni" e di lavoro per obiettivi. La stessa esigenza di conciliare l'efficacia delle regole con quella dei controlli e dei risultati, esige una particolare capacità di dialogo e di cooperazione preventiva tra gli apparati di gestione e controllo, al fine di potenziare la prevenzione di errori e irregolarità rispetto all'applicazione delle sanzioni, quando necessarie.

Per rispondere alle nuove e vecchie esigenze e per il rafforzamento delle reti partenariali, il sistema di *governance* regionale multilivello dovrà sempre più sviluppare strumentazione e competenze elevate, fornendo un'adeguata assistenza tecnica ai diversi sistemi locali, imprenditoriali ed istituzionali, e dedicando a tale finalità risorse umane specializzate al fine di individuare e supportare i fabbisogni di innovazione, servizi finanziari adeguati e possibili processi di internazionalizzazione.

In tale contesto la debolezza in termini organizzativi e manageriali del personale degli Enti Pubblici, cui viene delegata in molte attività, la funzione di Beneficiari nel processo di utilizzazione delle risorse programmate dei

Fondi strutturali, è certamente una carenza da superare. Si tratta nello specifico di intervenire da una parte attraverso processi di formazione dei quadri tecnico - amministrativi, dall'altro, stante le modeste dimensioni demografiche ed organizzative delle strutture comunali, di promuovere l'associazionismo tra EE.LL costituendo strutture tecnico – amministrative in grado di governare i processi per una pluralità di comuni, al fine di superare tale debolezza strutturale.

3.10. LE CONCLUSIONI DA ASSUMERE NELLA FORMULAZIONE DELLA STRATEGIA REGIONALE PER IL PROSSIMO PERIODO DI PROGRAMMAZIONE.

In sintesi, quanto esaminato in termini delle principali sfide suggerite dalla Commissione Europea per il nostro Paese nel periodo di programmazione 2014-20, permette di evidenziare i problemi di fondo da considerare nell'ambito del POR FESR/FSE per il prossimo periodo di programmazione per la regione Sardegna. Nello specifico, i dati sopra riportati hanno evidenziato per il sistema socio-economico della regione:

1. un ambiente poco favorevole al processo di innovazione a livello del sistema produttivo e della Pubblica Amministrazione, quale struttura di erogazione di servizi pubblici e di gestione delle risorse della politica comunitaria;
2. un livello di dotazione infrastrutturale che, aggravato dalla condizione di insularità, determina una modesta competitività territoriale nell'attrarre imprenditorialità esogena e un ambiente esterno all'impresa che condiziona negativamente il livello di efficienza del sistema imprese e quindi la stessa concorrenzialità dei flussi di esportazione sui mercati internazionali;
3. una realtà regionale scarsamente innovativa e ripiegata su se stessa in cui il sistema produttivo, nonostante l'accesso diffuso alla banda larga, non sfrutta le potenzialità offerte dalla rete e non crea sistema, con una modesta presenza di *cluster* ed un livello di investimenti privati in *R&S* che si colloca molto al di sotto della media nazionale e di quella europea. La scarsa attenzione dimostrata nei confronti dell'innovazione si traduce in un basso livello di innovatività nei processi di produzione e della formulazione di nuovi prodotti e questi fattori penalizzano il livello di concorrenzialità dell'economia in modo particolare nell'accesso ai nuovi mercati.
4. un mercato del lavoro nel quale sono presenti forti tensioni sia dal lato dell'offerta sia da quello della domanda. Si registrano, infatti, tassi di attività (partecipazione al mercato del lavoro) particolarmente modesti sia perché i potenziali lavoratori non ritengono di poter acquisire un posto di lavoro nelle attuali condizioni di mercato sia perché le condizioni dei servizi sociali non agevolano la popolazione femminile a cercare un'occasione di lavoro; tassi di occupazione anch'essi modesti in quanto la domanda delle imprese risulta sempre più contenuta per effetto della crisi economico - finanziaria e delle difficoltà delle imprese di collocare le proprie produzioni sui mercati nazionali e internazionali. Ciò anche in presenza i qualificazioni dell'offerta di lavoro che non corrispondono alle esigenze della domanda delle imprese;
5. un livello di istruzione e qualificazione delle risorse umane che presenta alcune carenze sia in termini quantitativi, con un forte tasso di abbandono scolastico nelle scuole secondarie superiori, sia in termini qualitativi, con un basso livello di giovani laureati. In merito al livello di studi terziario si riscontra la difficoltà delle strutture regionali di definire la propria offerta formativa in relazione alle esigenze dell'economia territoriale. Così, nonostante la bilancia fortemente negativa degli iscritti all'università, i soggetti che concludono il proprio ciclo di studi incontrano notevoli difficoltà nell'accesso al mondo del lavoro e le aziende non riescono a reperire i profili di cui necessitano.

L'analisi del contesto socio-economico del territorio regionale fin qui sviluppata sarà successivamente integrata da: un'analisi *SWOT* di Sistema e relative analisi *SWOT* di Comparto (Sistema delle Imprese; Mercato del lavoro e Istruzione; Pubblica Amministrazione, etc.).

Si tratta in pratica, attraverso tali elementi, di individuare i bisogni da soddisfare per creare le condizioni più idonee per promuovere una "crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva", in linea con la Strategia Europa 2020, in grado di superare le difficoltà registrate a livello di sistema Italia (sistema produttivo; conti pubblici; occupazione e competitività/concorrenzialità delle imprese sui mercati esteri).

Tavola 1 Matrice Swot del sistema regionale dell'innovazione della Regione Sardegna – fattori endogeni

FATTORI ENDOGENI	PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<p>Sistema imprenditoriale</p>		<ul style="list-style-type: none"> - Basso livello manageriale, fragilità finanziaria - Basso dinamismo imprenditoriale - Basso livello di domanda di innovazione esplicita
<p>Struttura produttiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Capitale umano qualificato 	<ul style="list-style-type: none"> - Prevalenza della piccola media impresa, con minore propensione all'innovazione - Forte contrazione della base produttiva in termini di numero di imprese - Scarso livello di competitività del sistema produttivo - Forte dipendenza dall'esterno e bassa quota di esportazione di produzioni locali - Basso impegno di risorse private in attività di ricerca - Modesta specializzazione ed integrazione di filiera del sistema produttivo (carenza di <i>cluster</i> forti e consolidati) - Specializzazioni in produzioni manifatturiere tradizionali a medio o basso contenuto tecnologico - Scarsa propensione al lavoro di rete fra imprese - Basso livello quali-quantitativo di infrastrutture materiali ed immateriali e servizi per il sistema produttivo
<p>Sistema della ricerca</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Presenza di eccellenze di ricerca di valenza internazionale - Presenza di poli di eccellenza in particolare nei settori della biomedicina e dell'ICT - Significativo <i>stock</i> di infrastrutture abilitanti per la ricerca, valorizzabili ad uso dell'innovazione tecnologica - Livello scientifico medio - Esperienze significative di messa a sistema - Esperienza di <i>governance</i> innovativa (multi operatori) - Presenza di Agenzia pubblica regionale (Sardegna ricerche) - Esperienza L.R.7 	<ul style="list-style-type: none"> - Modesto collegamento nazionale ed internazionale del sistema di ricerca e innovazione - Scarso livello di collaborazione/integrazione tra mondo della ricerca e mondo delle imprese - Scarsa presenza di centri di eccellenza e di organizzazioni scientifiche collegati a livello internazionale - Basso propensione alla brevettazione - Scarso collegamento tra ricerca di base e ricerca applicata industriale - Ridotto utilizzo di internet da parte delle imprese-
<p>Contesto socioeconomico regionale</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Significativo impegno di risorse pubbliche in Ricerca e Innovazione (%) 	<ul style="list-style-type: none"> - Crisi del sistema produttivo e carenza nel medio periodo di risorse private e pubbliche destinabili alla Ricerca e Innovazione - Scarso disponibilità del sistema creditizio a sostenere programmi di ricerca e innovazione - Scarso attrattività del sistema economico territoriale per l'insediamento di nuove imprese ed in particolare negli ambiti dell'alta tecnologia, la creatività e la ricerca - Modesto dinamismo sociale e scarsa apertura al cambiamento - Basso numero di laureati - Forte concentrazione della ricchezza e dell'occupazione nelle principali aree urbane

		<ul style="list-style-type: none">- Situazione occupazionale negativa, in particolare per giovani e donne- Elevata disoccupazione strutturale, soprattutto giovanile e femminile- Scarsa copertura della connettività a banda larga
--	--	---

Tavola 2: Matrice Swot del sistema regionale dell'innovazione della Regione Sardegna – fattori esogeni

FATTORI ESOGENI	OPPORTUNITA'	MINACCE
Sistema imprenditoriale/ Struttura produttiva	<ul style="list-style-type: none"> - Forte orientamento delle politiche comunitarie e nazionali a sostegno del potenziamento delle PMI, nonché supporto a start-up/spin off innovativi attraverso l'attuazione efficace dello Small Business Act - Promozione da parte delle politiche comunitarie e nazionali dei <i>cluster</i> e delle reti d'impresa - Crescita del settore delle TIC al fine di potenziare i servizi e promuovere la competitività delle imprese 	<ul style="list-style-type: none"> - Perdita di quote di mercato indotta dai processi di globalizzazione e dall'esposizione alla concorrenza di paesi con costo del lavoro più basso - Sfavorevole congiuntura nazionale, dovuta alla crisi economica. che riduce ulteriormente la competitività del settore produttivo;
Sistema della ricerca	<ul style="list-style-type: none"> - Forte orientamento delle politiche comunitarie e nazionali a sostegno dell'innovazione e della ricerca, promosso attraverso la Smart Specialisation Strategy - Maggior sostegno da parte delle politiche comunitarie e nazionali alla crescita del settore delle TIC, al fine di potenziare i servizi basati su internet veloce e superveloce e su applicazioni interoperabili 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibile "fuga di cervelli"
Contesto socioeconomico regionale	<ul style="list-style-type: none"> - Promozione dell'iniziativa faro "Un'agenda digitale europea" per conseguire vantaggi socio-economici sostenibili grazie a un mercato digitale unico, a favore dei cittadini, compresi i gruppi vulnerabili, le imprese e le pubbliche amministrazioni - Interventi favorire la semplificazione dell'accesso al credito per l'attuazione di politiche incentrate su ricerca e innovazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Eccessiva frammentazione dei mercati online nazionali - Mancanza di standard definiti tra amministrazioni pubbliche - Basso tasso di alfabetizzazione informatica dei cittadini dell'UE - Possibili "fughe" di capitale umano qualificato per mancanza di sbocchi occupazionali adeguati

4. LA STRATEGIA REGIONALE E LA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 PER L'UTILIZZO DEI FONDI COMUNITARI (FESR/FSE, FEASR, FEAMP, HORIZON 2020)

4.1. GENERALITÀ

Nel corso del 2011 la Commissione Europea ha presentato agli Stati membri la proposta di nuova regolamentazione per la politica regionale di coesione 2014-2020. La versione originaria della Proposta di Regolamento recante disposizioni comuni dei Fondi del Quadro Strategico Comune e disposizioni generali sul FESR, sul FSE e sul FC (di seguito RRDC) è stata rivista nel marzo 2012 e, successivamente, nel settembre 2012 a seguito delle variazioni contenute nelle proposte del Comitato delle Regioni nonché delle indicazioni derivanti dal negoziato con gli Stati membri. L'attuale versione del RRDC, che certamente sarà revisionata con riferimento alle decisioni che saranno assunte in tema di bilancio pluriennale finanziario dalla Commissione e di assegnazione di risorse alla politica regionale di coesione, è in larga parte definitiva per quanto concerne gli orientamenti strategici per l'utilizzazione delle risorse nonché per le procedure di programmazione e di selezione degli interventi.

In particolare, con la proposta oggi disponibile risultano evidenti le principali innovazioni individuate dalla Commissione e condivise dagli Stati membri per conseguire una maggiore efficacia nell'utilizzo delle risorse destinate alla politica regionale di coesione. In sintesi, le innovazioni che maggiormente potranno incidere nel processo di programmazione della Regione Sardegna riguardano:

1. il **miglioramento della capacità delle politiche di fornire (maggiore) valore aggiunto europeo**, attraverso:

- (i) l'adozione di un **approccio strategico ed unitario della programmazione**: a tal proposito, significativa risulta la stesura di un unico regolamento contenente disposizioni comuni dei Fondi FESR, FSE, FC ex FAS, FEASR e FEAMP e le indicazioni contenute nella regolamentazione che intendono sostenere la **semplificazione dell'esecuzione** attraverso l'adozione di modalità di gestione comuni, la riduzione dei costi amministrativi e del rischio di errori. La Regione Sardegna, in linea con quanto stabilito a livello comunitario, intende procedere all'attivazione di processi di programmazione integrati, nell'ottica del coordinamento delle politiche e della complementarità e sinergia degli interventi programmati, soprattutto laddove la complementarità degli stessi è d'importanza fondamentale: sanità, istruzione (in particolare per le strutture pre-scolari e il sistema di formazione professionale), imprenditorialità, sviluppo urbano e riforme della Pubblica Amministrazione.

Ove opportuno, la Regione promuoverà azioni atte a sostenere il potenziale dei Fondi del Quadro Strategico Comune in termini di sinergia con gli altri strumenti UE, quali *Connecting Europe Facility*, Orizzonte 2020, COSME, l'Istituto Europeo d'Innovazione e Tecnologia (IET) e le relative Comunità della Conoscenza e dell'Innovazione (CCI) in vista di accrescere la capacità d'innovazione attraverso una maggiore integrazione del triangolo della Conoscenza, il Programma LIFE, Erasmus per Tutti, il Programma Europa Creativa, il Programma per il Cambiamento Sociale e l'Innovazione, il Fondo Sicurezza Interna, e il Fondo per l'Asilo e la Migrazione (HOME);

- (ii) la individuazione di specifici **obiettivi tematici** (complessivamente 11) e la **concentrazione delle risorse** su di essi, al fine di massimizzare gli effetti delle politiche che si intendono attivare: benché non sia stato ancora approvato il Quadro finanziario pluriennale 2014-2020 da parte del Consiglio Europeo, è noto a tutti che la disponibilità di risorse da destinare alla politica di coesione 2014-2020 ha subito una contrazione rispetto allo scorso ciclo di programmazione. Inoltre, analisi e valutazioni hanno evidenziato, al fine di non disperdere le risorse disponibili su un numero troppo elevato di priorità, la necessità di procedere all'identificazione di priorità chiave che possano essere effettivo volano di sviluppo per i territori.

2. Il **rafforzamento dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche** attraverso:

- (i) una maggiore attenzione ai **risultati** che si fondi su meccanismi di sorveglianza e valutazione: per garantire che i Programmi si basino su una logica ben definita, siano volti al raggiungimento di obiettivi misurabili, costantemente monitorati e sorvegliati e comprendano disposizioni adeguate per garantire un approccio integrato allo sviluppo (tra FESR/FSE e FEASR e FEAMP) che potenzi il concorso dei Fondi nel perseguimento degli obiettivi tematici assunti alla base della strategia, il RRDC (art. 87) prevede che per ciascun Programma Operativo dovrà essere definito ex ante un "quadro di riferimento

dei risultati”, costituito da tappe fondamentali definite per ciascuna priorità per gli anni 2016 e 2018 e da obiettivi fissati per il 2022. Anche il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020" predisposto dal DPS sottolinea l'importanza di definire, seguendo un iter sequenziale ben chiaro e in relazione agli obiettivi assunti da ciascun PO, i **risultati attesi, le azioni per conseguirli e i tempi previsti per l'attuazione** tradotti in previsioni novennali dei flussi di pagamento (orizzonte temporale della spesa dei programmi comunitari), al fine di consentire una programmazione coerente con gli obiettivi di finanza pubblica. Si tratta di tre delle sette innovazioni radicali che il documento intende promuovere per avviare la costruzione di Programmi davvero "operativi" e non più "indicativi" per la presenza di obiettivi e linee di azione indeterminate e non chiaramente definite;

- (ii) un maggior ricorso alle **condizionalità** (ex ante, in itinere ed ex post) al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, come illustrate nel par. 3.2. La Regione Sardegna intende provvedere, tra l'altro, tempestivamente a conformarsi alla **condizionalità tematica ex ante per l'area n. 7 "Sistemi statistici ed indicatori di risultato"**, così come descritta nell'Allegato V, della Proposta di RRDC. Nello specifico, sarà predisposto un **Piano pluriennale per la raccolta puntuale e l'aggregazione di dati** che comprenda: *i)* l'identificazione delle fonti e la presenza di meccanismi per garantire la convalida statistica; *ii)* dispositivi per la pubblicazione e la disponibilità al pubblico; *iii)* un sistema efficace di indicatori di risultato che preveda: la selezione di indicatori di risultato per ciascun programma atti a fornire informazioni sugli aspetti del benessere e dei progressi delle persone che motivano le azioni delle politiche finanziate dal programma; *iv)* la fissazione di obiettivi per tali indicatori; *v)* il rispetto per ciascun indicatore dei seguenti requisiti: solidità e validazione statistica, chiarezza dell'interpretazione normativa, sensibilità alle politiche, raccolta puntuale e disponibilità pubblica dei dati; *vi)* esistenza di procedure adeguate per garantire che tutti gli interventi finanziati dal programma adottino un sistema efficace di indicatori. L'esistenza di un **sistema statistico adeguato** per i Programmi consentirà di effettuare valutazioni in merito all'efficacia e all'impatto degli stessi, nonché di monitorare i progressi relativi agli interventi realizzati. Tale azione si rivela, inoltre, di rilievo per garantire adeguata trasparenza e disponibilità delle informazioni inerenti all'attuazione degli interventi finanziati nell'ambito della politica di coesione, come evidenziato dal documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020" predisposto dal DPS (innovazione metodologica n.4 "Apertura").

Nell'ambito di tale contesto, in una logica di programmazione "a cascata" i documenti programmatici da prevedere per l'utilizzo delle risorse dei Fondi comunitari FESR/FSE; FEASR e FEAMP consistono, nello specifico, nel **Quadro Strategico Comune** (di seguito QSC) della Commissione Europea; nell'**Accordo di partenariato** da redigere a livello di Stato membro; nei **Programmi operativi** delle Amministrazioni centrali (PON) e di quelli delle Regioni (POR).

In tale quadro, la Regione Sardegna ha deciso di adottare un approccio di programmazione unitaria che prevede l'individuazione di una strategia di sviluppo del sistema socio-economico da perseguire con tutte le risorse che saranno disponibili per il periodo 2014-2020. Ciò in continuità con quanto già sperimentato nel periodo 2007-2013 secondo le linee ed indirizzi dettati dal Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QSN).

Tale unitarietà di azioni da realizzare da parte del Governo regionale presuppone la specificazione di una struttura gerarchizzata di obiettivi comuni da perseguire con le varie fonti finanziarie da mobilitare nel corso del periodo 2014-2020; si tratta delle risorse comunitarie dei fondi strutturali (FESR/FSE), della politica di sviluppo rurale (FEASR), della pesca (FEAMP) e delle altre fonti (Orizzonte 2020; LIFE; ERASMUS; PAC; programmi di cooperazione); delle fonti nazionali nonché delle fonti di bilancio regionale. Ciò al fine di massimizzare il valore aggiunto europeo e la riuscita delle iniziative che potranno essere realizzate nel nostro territorio.

A tale proposito, nell'ottica di garantire integrazione e complementarità tra Fondi e soprattutto di assicurare una programmazione unitaria e sinergica sin dai primi stadi, tutte le strutture tecniche regionali hanno avvertito quale propria l'esigenza di instaurare un percorso comune, fondato su scelte in grado di assicurare al territorio una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Da qui l'elaborazione del presente documento e la condivisione di un'ipotesi di "struttura di programma unica", che tiene conto degli obiettivi proposti per il Paese dai Servizi della Commissione nell'ambito del Position Paper, delle linee di attività che potranno essere implementate e delle fonti specifiche da mobilitare per il periodo 2014-2020 al fine di conseguire i risultati auspicati nell'ambito della programmazione unitaria.

In tale documento, le analisi della Commissione sono state più puntualmente riferite al contesto regionale, evidenziando nello specifico le seguenti sfide da affrontare nell'ambito della programmazione 2014-2020:

- un ambiente sfavorevole all'innovazione;

- la difficoltà di fare impresa e di garantire un elevato livello di competitività;
- una dotazione infrastrutturale carente per lo sviluppo economico (per le imprese) e per la società civile (servizi per le famiglie);
- un basso livello di occupazione (in complesso, ed in particolare per i giovani e per le donne);
- un livello di istruzione e qualificazione delle risorse umane carente rispetto alla domanda del sistema impresa;
- una debole capacità amministrativa.

4.1.1. La strategia per le aree urbane

— Il quadro regolamentare FESR 2014-2020 con il vincolo del 5% delle risorse del POR FESR destinato allo sviluppo urbano sostenibile (art. 7 Proposta Regolamento FESR)

Da sviluppare

— Una politica adeguata per il 2014-2020 che prevede:

α. *Modernizzazione dei servizi urbani ed in particolare della mobilità*

- ✓ Appare essenziale e strategico coniugare all'aumento della dotazione di base dei servizi di qualità l'ampliamento e la facilitazione della loro fruizione attraverso il miglioramento dell'accessibilità a numeri sempre maggiori di fruitori.
- ✓ Prosecuzione e messa a sistema delle iniziative per la mobilità sostenibile e la "compattazione urbana" tramite servizio di TPL rapido ed efficace.
- ✓ **da sviluppare**

β. *Realizzazione di servizi rari*

- ✓ **da sviluppare**

γ. *Valorizzazione delle valenze culturali*

- ✓ **da sviluppare**

δ. *Lotta alle povertà e alle marginalizzazioni*

- ✓ **da sviluppare**

ε. *Potenziamento di segmenti locali pregiati di filiere produttive e integrazione delle dinamiche produttive nelle politiche urbane*

- ✓ **da sviluppare**

φ. *L'architettura degli ambiti urbani*

Le concezioni di "urbano" non possono essere autoreferenziali, con uno sguardo miope focalizzato sulla sola situazione isolana, ma aperto al raffronto con le realtà nazionali ed europee, che costituiscono il primo scenario nel quale confermare/guadagnare pieno diritto di cittadinanza e nei cui confronti competere, imparare e risultare attrattivi e propositivi.

Per questo motivo è necessario semplificare decisamente gli ambiti urbani di riferimento per gli interventi. Anche in funzione delle priorità tematiche selezionate a monte dei nuovi programmi operativi e della individuazione delle strade più utilmente percorribili in questa direzione, appare utile individuare/riconoscere:

- Tre città/aree vaste da porre al centro delle attenzioni relative soprattutto ad alcune "funzioni" pregiate, che in realtà vi si svolgono in maniera quasi esclusiva, a servizio di tutta la comunità regionale. Si tratta delle conurbazioni di Cagliari, di Sassari e di Olbia.
- Una realtà diffusa di aggregazioni "intermedie", con una forte spinta verso la loro "istituzionalizzazione" che tenga conto del riordino in corso dell'assetto degli enti

locali, che quindi risultino a “geometria/geografia” stabile e non ampiamente variabile. In tali aggregazioni potranno assumere un ruolo di particolare responsabilità quei centri urbani ai quali sono stati riconosciuti ruoli significativi dal punto di vista istituzionale e possiedono una dotazione di servizi importanti per tutte le comunità limitrofe, e non solo. A questi ambiti va assegnato un ruolo di rilievo soprattutto all'interno della realtà regionale e per le realtà socioeconomiche e territoriali che li costituiscono e che li animano, diversamente dalla propensione alla funzione di “apertura” e di “cerniera fisica” con l'esterno del precedente raggruppamento.

- Il terzo raggruppamento include tutte le realtà urbane singolarmente intese, da considerare in quanto tali, nella loro unicità, solo in occasione di eccezionali, urgenti ed episodiche necessità di intervento per le quali non avrebbe senso il riferimento ad ambiti più ampi.

γ. *Le tre principali concentrazioni urbane e i sistemi portuali e aeroportuali*

Per quanto sopra introdotto, le agglomerazioni urbane di Cagliari, di Sassari e di Olbia (raffrontabili per tanti versi a realtà europea di portata “media”), verranno considerate nell'ambito della priorità “città”, sia in virtù della loro consistenza demografica che del carattere di “porte di comunicazione” aeree, marittime, ferroviarie e stradali con il resto dell'Europa e del mondo.

Soprattutto su questo aspetto, già affrontato nell'approfondimento tematico sui Trasporti, va focalizzato il senso della “tripartizione” nelle/delle suddette aree urbane, finalizzata a fornire accessi adeguati al territorio e alle realtà isolate, senza i quali appare inutile qualunque ipotesi di miglioramento generalizzato dell'attrattività dei luoghi (quindi anche delle “aree interne”) e di offerta di opportunità di impresa “in ingresso” o “in uscita” dall'Isola. L'eliminazione di strettoie o di colli di bottiglia nel campo dei trasporti di ogni tipologia significa non penalizzare i tempi e le modalità di movimento, soprattutto in campo turistico e produttivo, di persone e di merci, significa fornire certamente una incentivazione significativa a tutti i campi economici interessati. Tuttavia non può essere costituita da un'offerta strettamente settoriale avulsa da una più ampia disponibilità di servizi di qualità per residenti e non. Solo con un'adeguata qualità urbana nel suo complesso si può offrire una situazione apprezzabile di accoglienza e di stimolo alla visita, alla residenza e all'intrapresa.

η. *Dare ruolo e funzione all'Ente locale*

- ✓ Per i centri minori, occorre partire dall'esperienza delle reti di cooperazione, la cui attuazione si è concretizzata finora in forme a “geografia variabile” a seconda delle necessità contingenti di finanziamento, per promuovere ulteriormente la stabilizzazione e istituzionalizzazione delle aggregazioni.
- ✓ Per i centri maggiori e le relative conurbazioni, laddove appare difficile giungere in tempi brevi ad una forma amministrativa semplificata, si dovranno stimolare le aggregazioni consortili o affini. Partendo da un coinvolgimento diretto, condiviso/contrattato da tutti i protagonisti (amministrazioni, AdG, *stakeholders*) nella fase di predisposizione di iniziative comuni già mature e di interesse generale, formalizzate con appositi Accordi di Programma, si avranno i benefici della verifica preventiva e responsabilizzante di azioni, tempi, integrazione e governance.
- ✓ Si potrà procedere secondo la modalità degli “Investimenti Integrati Territoriali” (ITI), per molti aspetti simili ai PIT o ai patti territoriali, con approccio di tipo *bottom up*, i cui elementi chiave sono: un territorio designato, la strategia di sviluppo territoriale integrata e accordi di *governance* per la gestione. Anche in funzione delle risorse disponibili, non sarà possibile agire nei confronti di un tutt'uno indistinto che coinvolga contemporaneamente l'intero territorio regionale, ma necessariamente con una selezione preventiva delle aree candidabili ad intervenire su tematiche specifiche.
- ✓ Altra modalità di intervento potrà essere quella dello “Sviluppo locale di tipo partecipativo”, con riferimento alle esperienze condotte nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale con l'iniziativa *LEADER*. Normalmente finanziata dal FEASR, tale modalità può trovare utili occasioni attuative anche con il sostegno di FESR, FSE o FEAMP, ed essere impiegata nelle politiche di rivitalizzazione socioeconomica degli agglomerati urbani e delle zone adiacenti in crisi, per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile, in assonanza anche con l'esperienza comunitaria *Urban*.

4.2. LE CONDIZIONALITÀ EX ANTE

Da tali sfide deriva pertanto la scelta degli **obiettivi tematici** che costituiranno il fondamento della strategia di sviluppo. Con riferimento agli obiettivi tematici selezionati sarà necessario predisporre i documenti strategici per la **verifica delle condizionalità ex ante** pertinenti. Come sopra anticipato, infatti, la politica di coesione 2014-2020 attribuisce grande rilievo alla **cultura del risultato**, che intende promuovere in particolare mediante il ricorso alle **condizionalità**, volte a garantire il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. Si distinguono:

- le condizionalità **ex ante** (**art. 17- Allegato V del RRDC**), che devono essere soddisfatte prima dell'erogazione dei fondi in relazione alle priorità e agli obiettivi tematici selezionati per PO;
- le condizionalità **ex post** (**artt. 18-19-20 del RRDC**), che vincolano l'erogazione di ulteriori finanziamenti ai risultati ottenuti. Il conseguimento di tali obiettivi permette l'assegnazione del **5%** del bilancio destinato ai fondi (durante una verifica intermedia) agli Stati membri i cui programmi hanno conseguito le tappe fondamentali;
- le condizionalità **macroeconomiche** (**art. 21 RRDC**) in base alle quali il mancato conseguimento delle tappe fondamentali può determinare la sospensione dei finanziamenti e una grave insufficienza nella realizzazione degli obiettivi una soppressione dei finanziamenti.

In relazione agli obiettivi tematici sulla base dei quali si fonderà la strategia del Programma/programmi regionale/i della Sardegna, la struttura regionale dovrà effettuare l'**accertamento delle condizionalità ex ante** applicabili per ciascuna tematica da programmare. Si tratta di verificare che le condizionalità pertinenti siano soddisfatte e, in caso contrario, prevedere una dettagliata articolazione delle azioni da intraprendere rispettivamente a livello nazionale e regionale, con relativo calendario di attuazione (con un massimo di 2 anni), nell'ambito del quale si definiscano i termini per conformarsi al rispetto delle stesse.

L'accertamento delle condizionalità ex ante rappresenta un passaggio fondamentale, in quanto la Commissione può decidere di sospendere del tutto o in parte i pagamenti intermedi nell'ambito del programma in attesa che siano adeguatamente completate le azioni volte a soddisfare una condizionalità. Il mancato completamento delle azioni volte a soddisfare una condizionalità ex ante, entro il termine fissato nel programma, costituisce un motivo per la sospensione dei pagamenti da parte della Commissione.

Nella scelta degli obiettivi tematici, così come descritti all'art. 9 del RRDC, la Regione Sardegna – tenendo conto dei vincoli posti dalla Regolamentazione comunitaria in relazione alla concentrazione delle risorse e degli esiti delle analisi di contesto sopra riportate – intende assumere quali priorità del nuovo quadro programmatico regionale i seguenti:

- 1) *Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;*
- 2) *Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;*
- 3) *Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);*
- 4) *Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;*
- 5) *Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico e la prevenzione dei rischi;*
- 8) *Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori (di competenza FSE);*
- 9) *Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà (di competenza FSE);*
- 10) *Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente (di competenza FSE);*
- 11) *Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente.*

L'analisi del contesto socioeconomico ha evidenziato significativi bisogni anche in relazione agli obiettivi 6 e 7 di seguito richiamati:

- 6) *Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;*
- 7) *Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;*

Questi due aspetti verranno affrontati all'interno della strategia unitaria di sviluppo attraverso il concorso delle diverse fonti finanziarie disponibili (FEASR o FESR) e troveranno realizzazione nelle specifiche azioni mirate allo sviluppo locale e delle aree urbane.

In relazione alle quattro priorità di finanziamento (*funding priority*) individuate dai Servizi della Commissione per l'Italia, la Regione Sardegna ha individuato le seguenti:

- 1) *Sviluppare un ambiente favorevole all'innovazione delle imprese*, che include gli obiettivi tematici 1-2-3 sopra indicati;
- 2) *Realizzare infrastrutture performanti e assicurare una gestione efficiente delle risorse naturali*, con riferimento agli obiettivi tematici 2-4-5-6-7 sopra richiamati;
- 3) *Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano*, con riferimento agli obiettivi tematici 8 – 9 – 10;
- 4) *Favorire la qualità, l'efficacia e l'efficienza della Pubblica Amministrazione*, che include gli obiettivi tematici 2 e 11.

Nell'ottica di una programmazione unitaria delle risorse e sulla base delle quattro priorità di finanziamento per l'Italia, è stata rappresentata la struttura gerarchizzata degli obiettivi del PO (capitolo 4), articolata per linee di intervento, in relazione alle quali sono individuate le fonti di finanziamento che sarà possibile attivare. Si tratta, nello specifico, di una struttura di programma unitaria, nell'ambito della quale le strutture tecniche regionali saranno chiamate a programmare ed attuare gli interventi in un'ottica di integrazione e complementarità.

Per il dettaglio delle condizionalità *ex ante* da sviluppare per gli obiettivi tematici sopra indicati si rinvia alla Tavola 3.

Nel contesto sopra delineato e con riferimento ai contenuti dei documenti da predisporre, come previsto dal RRDC (Allegato IV), la Regione intende dare avvio ad un attento processo di programmazione di natura "settoriale" attraverso il quale individuare le priorità da adottare per la formulazione del Programma FESR/FSE 2014-2020. Si tratta, nello specifico, dei seguenti documenti:

- il **Piano strategico per la ricerca e l'innovazione**, nel quale – come indicato dal regolamento comunitario – è previsto un capitolo specifico per l'obiettivo della crescita digitale;
- il **Piano per la competitività del sistema delle PMI** nella Regione Sardegna, nel quale – oltre alla definizione degli obiettivi da assumere e delle azioni attraverso le quali sostenere le imprese – sono definiti aspetti procedurali ed amministrativi finalizzati a semplificare la concessione delle autorizzazioni per dar vita a nuove imprese;
- il **Piano per la crescita digitale**, che potrà essere incluso nell'ambito della strategia per la specializzazione intelligente regionale (e confluire, quindi, nel Piano strategico per la Ricerca e l'innovazione);
- il **Piano per l'energia sostenibile**, nel quale saranno tracciate le linee di programmazione e indirizzo della politica energetica ambientale per i soggetti pubblici e privati con riguardo alla efficienza energetica e alla riduzione di CO₂. La giunta Regionale con la deliberazione del 21 novembre 2012, n. 46/10, nell'aderire al Patto delle Isole, ha già approvato il Piano di Azione per l'Energia Sostenibile Insulare (ISEAP), che si inserisce tra gli strumenti di pianificazione posti in campo dalla Regione e si configura come un documento tecnico finalizzato al perseguimento entro il 2020 degli obiettivi comunitari volti alla diminuzione delle emissioni di CO₂ nell'ambiente, incoraggiando l'impiego delle energie rinnovabili e limitando i consumi energetici.
- il **Piano di intervento per le risorse umane nell'ambito del quale saranno** definite azioni sistematiche e forniti strumenti metodologici (chiarificazione degli obiettivi, valutabilità, esplicitazione delle risorse organizzative e delle catene di responsabilità) utili ai fini di un approccio concreto e strategico di cambiamento.

(Dev'essere oggetto di verifica da parte dei Responsabili degli altri Fondi, l'eventualità di prevedere la formulazione di ulteriori documenti strategici, ad esempio in riferimento agli obiettivi tematici 8, 9 e 10).

Nell'ambito di tale quadro, il presente documento prende in esame anche le innovazioni previste dal RRDC in tema di sviluppo locale e di progettazione integrata per dare corso a quell'approccio "*place based*" esplicitamente richiamato nella regolamentazione comunitaria.

Tavola 3. Le condizionalità ex ante per gli obiettivi tematici selezionati per la programmazione unitaria dei Fondi della Regione Sardegna.

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
<p>1. Rafforzare la ricerca lo sviluppo tecnologico e innovazione <i>(obiettivo R&S)</i> (articolo 9, punto 1)</p>	<p>1.1 <i>Ricerca e innovazione</i>: esistenza di una strategia di ricerca e di innovazione nazionale o regionale per una specializzazione intelligente in linea con il programma di riforma nazionale, che esercita un effetto leva sulla spesa privata in ricerca e innovazione ed è conforme alle caratteristiche di sistemi efficaci di ricerca e di innovazione ai livelli nazionale e regionale.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilità di una strategia di ricerca e innovazione nazionale o regionale per la specializzazione intelligente che: <ul style="list-style-type: none"> - si basi sull'analisi SWOT (punti di forza, debolezza, opportunità e minacce) per concentrare le risorse su una serie limitata di priorità di ricerca e innovazione; - definisca misure per stimolare gli investimenti privati in RST; - preveda un sistema di controllo e riesame. - Lo Stato membro ha adottato un quadro che definisce le risorse di bilancio disponibili per la ricerca e l'innovazione; - Lo Stato membro ha adottato un piano pluriennale per la programmazione di bilancio e la definizione delle priorità di investimento in rapporto alle priorità UE (Forum strategico europeo sulle infrastrutture di ricerca - ESFRI).
<p>2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (obiettivo banda larga) (articolo 9, punto 2)</p>	<p>2.1 <i>Crescita digitale</i>: esistenza, all'interno della strategia di innovazione nazionale o regionale per la specializzazione intelligente, di un capitolo dedicato esplicitamente alla crescita digitale, per stimolare la domanda di servizi privati e pubblici accessibili, di buona qualità e interoperabili consentiti dalle TIC e aumentarne la diffusione tra cittadini, compresi i gruppi vulnerabili, imprese e pubbliche amministrazioni, anche con iniziative transfrontaliere.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La strategia di innovazione nazionale o regionale per la specializzazione intelligente prevede un capitolo dedicato alla crescita digitale, contenente quanto segue: <ul style="list-style-type: none"> - programmazione di bilancio e definizione delle azioni prioritarie mediante l'analisi SWOT in linea con il quadro di valutazione dell'agenda digitale europea; - analisi del sostegno equilibrato a domanda e offerta di tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni (TIC); - obiettivi misurabili per gli esiti degli interventi in materia di alfabetizzazione digitale, competenze, e-inclusione, e-accessibilità e sanità (<i>e-health</i>), conformi alle pertinenti strategie settoriali nazionali o regionali esistenti; - valutazione della necessità di rafforzare lo sviluppo delle capacità nelle TIC.
<p>3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese (PMI) (articolo 9, punto 3)</p>	<p>3.1 Azioni specifiche per l'attuazione efficace dello <i>Small Business Act</i> (SBA) e del suo Riesame del 23 febbraio 2011 compreso il principio "Pensare anzitutto in piccolo" (<i>Think Small First</i>).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Le azioni specifiche comprendono: <ul style="list-style-type: none"> - un meccanismo di controllo per garantire l'attuazione dello SBA, compreso un organismo incaricato di coordinare le questioni relative alle PMI ai diversi livelli amministrativi ("rappresentante delle PMI"); - misure per ridurre i tempi di costituzione di un'impresa a tre giorni lavorativi e il relativo costo a 100 EUR; - misure per ridurre a tre mesi il tempo necessario per ottenere licenze e permessi per avviare ed esercitare l'attività specifica di un'impresa;

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
<p>4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori (articolo 9, punto 4)</p>	<p>4.1. <i>Efficienza energetica</i>: recepimento nell'ordinamento giuridico interno della direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010 sulla prestazione energetica nell'edilizia in conformità all'articolo 28 della stessa.</p> <p>Osservanza dell'articolo 6, paragrafo 1, della decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020.</p> <p>Recepimento nell'ordinamento giuridico interno della direttiva 2006/32/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2006 concernente l'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici.</p> <p>Recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 2004/8/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, sulla promozione della cogenerazione basata su una domanda di calore utile nel mercato interno dell'energia e che modifica la direttiva 92/42/CEE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - un meccanismo per la valutazione sistematica dell'impatto della legislazione sulle PMI applicando un "test PMI" e tenendo conto, se del caso, delle diverse dimensioni delle imprese. - Attuazione dei requisiti minimi relativi alla prestazione energetica nell'edilizia in linea con gli articoli 3, 4 e 5 della direttiva 2010/31/UE: <ul style="list-style-type: none"> - adozione delle misure necessarie per istituire un sistema di certificazione della prestazione energetica nell'edilizia conformemente all'articolo 11 della direttiva 2010/31/UE; - realizzazione del tasso di ristrutturazione degli edifici pubblici richiesto; - agli utenti finali viene fornito un contatore individuale; - promozione dell'efficienza per il riscaldamento e il raffreddamento a norma della direttiva 2004/8/CE.
<p>5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico e la prevenzione dei rischi (obiettivo cambiamento climatico) (articolo 9, punto 5)</p>	<p>5.1. <i>Prevenzione e gestione dei rischi</i>: esistenza di valutazioni nazionali o regionali dei rischi ai fini della gestione delle catastrofi, che tengono conto dell'adattamento al cambiamento climatico</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilità di una valutazione dei rischi sul piano nazionale o regionale che comprenda: <ul style="list-style-type: none"> - la descrizione di processi, metodologie, metodi e dati non sensibili utilizzati nelle valutazioni nazionali dei rischi; - la descrizione di scenari monorischio e multirischio; - la considerazione, se del caso, di strategie nazionali di adattamento al cambiamento climatico.

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
<p>6-. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse. (articolo 9, punto 6)</p>	<p>6.1. Settore delle risorse idriche:</p> <p>esistenza di a) una politica dei prezzi dell'acqua che preveda adeguati incentivi per gli utilizzatori a usare le risorse idriche in modo efficiente e b) un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici a carico dei vari settori di impiego dell'acqua, in conformità dell'articolo 9 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque</p> <p>6.2 Settore dei rifiuti:</p> <p>attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive⁵⁴, in particolare la definizione di piani di gestione dei rifiuti a norma della direttiva e conformemente alla gerarchia dei rifiuti.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Lo Stato membro ha garantito il contributo a carico dei vari settori d'impiego dell'acqua al recupero dei costi dei servizi idrici in conformità dell'articolo 9 della direttiva 2000/60/CE. - L'adozione di un piano di gestione dei bacini idrografici per il distretto idrografico in cui avranno luogo gli investimenti in conformità dell'articolo 13 della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque - entro il 12 dicembre 2013, lo Stato membro ha adottato a norma degli articoli 1 e 4 della direttiva 2008/98/CE, programmi di prevenzione dei rifiuti, come disposto all'articolo 29 della direttiva; - lo Stato membro ha adottato le misure necessarie per conseguire l'obiettivo del 2020 su riutilizzo e riciclaggio a norma dell'articolo 11 della direttiva 2008/98/CE.
<p>7). Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di Rete (articolo 9, punto 7)</p>	<p>Approvazione del Piano Regionale dei Trasporti e della mobilità sostenibile da parte del Consiglio Regionale</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Effettuazione della VAS sul documento preliminare di Piano, in corso di approvazione da parte della giunta regionale
<p>8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori</p>	<p>Da verificare da parte dei Responsabili del FSE, quali elementi da includere in riferimento all'obiettivo tematico</p>	
<p>9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà</p>	<p>Da verificare da parte dei Responsabili del FSE, quali elementi da includere in riferimento all'obiettivo tematico</p>	
<p>10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente</p>	<p>Da verificare da parte dei Responsabili del FSE, quali elementi da includere in riferimento all'obiettivo tematico</p>	
<p>11. Rafforzamento della capacità istituzionale e amministrazione pubblica efficiente</p>	<p>Efficienza amministrativa degli Stati membri:</p> <ul style="list-style-type: none"> - esistenza di una strategia intesa a rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro, 	<ul style="list-style-type: none"> - È stata elaborata ed è in corso di attuazione una strategia intesa a rafforzare l'efficienza amministrativa dello Stato membro. Tale strategia comprende: <ul style="list-style-type: none"> - analisi e pianificazione strategica di azioni di riforma giuridica,

Obiettivi tematici	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
(articolo 9, punto 11)	compresa una riforma dell'amministrazione pubblica	organizzativa e/o procedurale; <ul style="list-style-type: none"> – sviluppo di sistemi di gestione della qualità; – azioni integrate per la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative; – sviluppo e attuazione di strategie e politiche in materia di risorse umane riguardanti i piani di assunzione e i percorsi di carriera del personale, il rafforzamento delle competenze e delle risorse; – sviluppo di competenze a tutti i livelli; – sviluppo di procedure e strumenti per il controllo e la valutazione.

Condizionalità ex-ante generali

Area	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
1. Antidiscriminazione	Esistenza di un meccanismo che garantisca l'attuazione e l'applicazione efficaci della direttiva 2000/78/CE, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro ⁷⁰ e della direttiva 2000/43/CE) del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica	<ul style="list-style-type: none"> - L'attuazione e l'applicazione efficaci della direttiva 2000/78/CE e della direttiva 2000/43/CE sulla non discriminazione sono garantite da: - dispositivi istituzionali per l'attuazione, l'applicazione e la supervisione delle direttive UE sulla non discriminazione; - una strategia per la formazione e la diffusione di informazioni per il personale coinvolto nell'attuazione dei Fondi; - misure intese a rafforzare la capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione delle direttive UE sulla non discriminazione.
2. Parità di genere	Esistenza di una strategia per la promozione della parità di genere e di un meccanismo che ne garantisca l'attuazione efficace.	<ul style="list-style-type: none"> - L'attuazione e l'applicazione efficaci di una strategia esplicita per la promozione della parità di genere sono garantite da: - un sistema per la raccolta e l'analisi di dati e indicatori suddivisi in base al sesso, per lo sviluppo di politiche di genere basate su dati di fatto; - un piano e criteri ex-ante per l'integrazione di obiettivi di parità di genere attraverso norme e orientamenti in materia di genere; - meccanismi di attuazione che, nella preparazione, nel monitoraggio e nella valutazione degli interventi, coinvolgano le competenze pertinenti e un organismo che si occupa di questioni di genere.

Area	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
3. Disabilità	Esistenza di un meccanismo che garantisca l'attuazione e l'applicazione efficaci della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità	<ul style="list-style-type: none"> – L'attuazione e l'applicazione efficaci della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità sono garantite da: – l'attuazione di misure in linea con l'articolo 9 della Convenzione ONU per prevenire, individuare ed eliminare gli ostacoli e le barriere all'accessibilità per le persone disabili; – dispositivi istituzionali per l'attuazione e la supervisione della Convenzione ONU in linea con l'articolo 33 della stessa; – un piano per la formazione e la diffusione di informazioni per il personale coinvolto nell'attuazione dei Fondi; – misure intese a rafforzare la capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione della Convenzione ONU <p>comprese adeguate disposizioni per verificare la conformità ai requisiti di accessibilità.</p>
4. Appalti pubblici	Esistenza di un meccanismo che garantisca l'attuazione e l'applicazione efficaci delle direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE e la loro idonea supervisione e vigilanza	<p>L'attuazione e applicazione efficaci della direttiva 2004/18/CE e della direttiva 2004/17/CE sono garantite da:</p> <ul style="list-style-type: none"> – il pieno recepimento delle direttive 2004/18/CE e 2004/17/CE; – dispositivi istituzionali per l'attuazione, l'applicazione e la supervisione della normativa UE in materia di appalti pubblici; – misure di idonea supervisione e vigilanza a garanzia della trasparenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti e adeguatezza delle

Area	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
		<p>relative informazioni;</p> <ul style="list-style-type: none"> – una strategia per la formazione e la diffusione di informazioni per il personale coinvolto nell'attuazione dei Fondi; – misure intese a rafforzare la capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione della normativa UE in materia di appalti pubblici.
5. Aiuti di Stato	Esistenza di un meccanismo che garantisca l'attuazione e l'applicazione efficaci della normativa UE in materia di aiuti di Stato.	<ul style="list-style-type: none"> – L'attuazione e l'applicazione efficaci della normativa UE in materia di aiuti di Stato sono garantite da: <ul style="list-style-type: none"> – dispositivi istituzionali per l'attuazione, l'applicazione e la supervisione della normativa UE in materia di aiuti di Stato; – una strategia per la formazione e la diffusione di informazioni per il personale coinvolto nell'attuazione dei Fondi; – misure intese a rafforzare la capacità amministrativa per l'attuazione e l'applicazione della normativa UE in materia di appalti pubblici.
6. Normativa ambientale connessa alla valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e alla valutazione ambientale strategica (VAS)	Esistenza di un meccanismo che garantisca l'attuazione e l'applicazione efficaci della normativa dell'Unione in materia ambientale connessa alla VIA e alla VAS in conformità alla direttiva 85/337/CEE, del 27 giugno 1985, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati e con la direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente,	<p>L'attuazione e l'applicazione efficaci della legislazione ambientale dell'Unione sono garantite da:</p> <ul style="list-style-type: none"> – il recepimento completo e corretto delle direttive VIA e VAS; – dispositivi istituzionali per l'attuazione, l'applicazione e la supervisione delle direttive VIA e VAS; – una strategia per la formazione e la diffusione di informazioni per il personale coinvolto nell'attuazione delle direttive VIA e VAS; – misure per garantire una sufficiente capacità amministrativa.

Area	Condizionalità ex ante	Criteri di adempimento
7. Sistemi statistici e indicatori di stato	<p>Esistenza di un sistema statistico, necessario per effettuare valutazioni in merito all'efficacia e all'impatto dei programmi.</p> <p>Esistenza di un sistema efficace di indicatori di risultato necessario per monitorare i progressi verso i risultati e per svolgere la valutazione d'impatto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Esistenza di un piano pluriennale per la raccolta puntuale e l'aggregazione di dati che comprende: - l'identificazione delle fonti e la presenza di meccanismi per garantire la convalida statistica; - dispositivi per la pubblicazione e la disponibilità al pubblico; - un sistema efficace di indicatori di risultato che comprenda: - la selezione di indicatori di risultato per ciascun programma atti a fornire informazioni sugli aspetti del benessere e dei progressi delle persone che motivano le azioni delle politiche finanziate dal programma; - la fissazione di obiettivi per tali indicatori; - il rispetto per ciascun indicatore dei seguenti requisiti: solidità e validazione statistica, chiarezza dell'interpretazione normativa, sensibilità alle politiche, raccolta puntuale e disponibilità pubblica dei dati; - esistenza di procedure adeguate per garantire che tutti gli interventi finanziati dal programma adottino un sistema efficace di indicatori.

4.2.1 Il Piano per la Ricerca Innovazione

In relazione alla realizzazione degli obiettivi tematici 1 “Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione” e 2 “Migliorare l’accesso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, nonché l’impiego e la qualità delle medesime”, la Commissione Europea prescrive quale condizionalità ex ante l’esistenza di una **strategia di ricerca e innovazione per la specializzazione intelligente**, all’interno della quale vi sia un capitolo dedicato alla **crescita digitale**.

La Regione Sardegna sta già avviando le attività necessarie a garantire il soddisfacimento di detta condizionalità. In particolare, in ottemperanza della legge regionale n. 7/2007, con Deliberazione n. 33/30 del 10.08.2011 la Giunta Regionale ha dato mandato all’Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio di procedere all’elaborazione del **Piano regionale per la ricerca scientifica e l’innovazione tecnologica**. L’allegato A di tale delibera evidenzia che le attività in ambito ricerca e innovazione avviate dal “lato offerta” (ossia su iniziativa della ricerca pubblica e universitaria) e quelle dal “lato domanda” (su iniziativa delle imprese) assumono ruoli diversi e sinergici, che necessitano pertanto di strumenti distinti. Nello specifico, la strategia di ricerca e innovazione sarà basata su una analisi SWOT in grado di evidenziare peculiarità e debolezze del sistema regionale, individuando alcune priorità di ricerca e innovazione su cui fondarsi, prevedendo le misure per stimolare gli investimenti privati e un sistema di controllo e riesame, nonché le risorse di bilancio disponibili.

La Legge regionale n. 7/2007 elegge a priorità strategiche di intervento:

- l’inserimento di ricercatori altamente qualificati nel sistema regionale della ricerca e delle imprese attraverso il cofinanziamento di progetti di ricerca, l’istituzione di borse per l’inserimento lavorativo e, limitatamente alle università e agli enti pubblici di ricerca, attraverso il finanziamento di contratti di lavoro pluriennali rinnovabili e di progetti di ricerca (art. 2);
- la realizzazione di centri di eccellenza per la ricerca scientifica e/o sostegno all’attività di quelli riconosciuti (art. 3);
- la costituzione di una biblioteca scientifica regionale in rete con altre biblioteche pubbliche e private (art. 4);
- la razionalizzazione del processo di governance (art. 6) attraverso l’istituzione di un fondo unico comprendente tutte le risorse comunitarie, nazionali e regionali per la ricerca e l’innovazione, di una Consulta regionale, di comitati tecnici consultivi regionali d’area ed infine di un’anagrafe regionale per la raccolta di tutte le informazioni e i dati necessari per il coordinamento delle politiche regionali (artt. da 7 a 10), nonché unificazione delle competenze in materia presso l’Assessorato regionale della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio;
- l’attribuzione di un valore esplicito e centrale alla valutazione ex ante, in itinere ed ex post, secondo standard internazionalmente riconosciuti e secondo principi di imparzialità, pubblicità e trasparenza, dei programmi e dei progetti (art. 11).

Sul “lato dell’offerta” la Regione Sardegna intende privilegiare la valorizzazione del merito e della qualità della ricerca rispetto a una diretta finalità produttiva della ricerca stessa. In particolare, gli indirizzi formulati ed approvati dalla Giunta regionale prevedono di dare priorità a progetti di ricerca fondamentale e in ogni caso alle “attività di R&S svolte in maniera indipendente in vista di maggiori conoscenze e di una migliore comprensione, inclusa la R&S in collaborazione” (come recita la Disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione), sia con approccio “*bottom up*” su iniziativa dei ricercatori, sia “*top down*”, ossia nei settori definiti dal Piano come strategici per la Sardegna, in base alle potenzialità di eccellenza e alle possibili ricadute nel tessuto produttivo locale, favorendo la qualità e la selettività degli interventi secondo criteri standard internazionali, anche attraverso iniziative per facilitare la partecipazione ad *Horizon 2020* (assistenza tecnica per la preparazione dei progetti, facilitazione dei partenariati, *technology forecasting*, ...). Per questa tipologia di azioni potranno essere utilizzate le risorse della L.R. 7/2007, nonché, per lo sviluppo del capitale umano, le risorse FSE.

In relazione alle azioni “lato domanda”, l’Allegato A della delibera suddetta evidenzia che intende procedere al loro rafforzamento e qualificazione, associando a strumenti di finanziamento per gli aiuti alle imprese in materia di ricerca e innovazione anche specifiche attività di servizio alle imprese, mirando nel contempo alla

riduzione dei tempi di attuazione dei progetti coerentemente con la tempistica delle imprese, mediante l'utilizzo dei due approcci "top down" e "bottom up". L'approccio "top down" riguarda le attività da definire attraverso la citata analisi SWOT, che nella precedente strategia regionale per la ricerca e lo sviluppo tecnologico (POR 2000-2006) venivano individuate in tali ambiti:

- Informatica e telecomunicazioni;
- Biotecnologie "bianche" (industria), "verdi" (agricoltura) e "rosse" (medicina, veterinaria e industria farmaceutica).
- Sostenibilità ambientale ed energia.
- Settori tradizionali (sughero, lapidei ed inerti, agro-alimentare, chimica)
- Innovazione tecnologica e gestionale nel settore dei beni culturali e nella gestione/promozione del territorio¹⁴

Con particolare attenzione, nell'ambito del Piano per la ricerca e l'innovazione si intende valorizzare i territori, sia nell'ottica delle comunità intelligenti previste del Decreto Sviluppo, sia come "Ecosistemi *start up*" descritti nel rapporto della *Task Force* sulle *start up* del Ministero dello Sviluppo Economico, facendo emergere le dinamiche esistenti come ad es. quella in campo ICT nell'area cagliaritana.

Trasversalmente, si intende razionalizzare e porre a sistema le infrastrutture di ricerca presenti nel contesto regionale, in modo da renderle fruibili, con criteri e procedure trasparenti, a tutti i potenziali utenti, assicurando un coordinamento univoco delle attività. Ai fini della elaborazione di una strategia di specializzazione intelligente per la ricerca e l'innovazione dovranno inoltre essere realizzate:

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

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

Quanto sopra illustrato mostra come la Regione Sardegna stia individuando scelte strategiche coerenti con il quadro degli obiettivi definiti a livello comunitario. I temi della ricerca e dell'innovazione già delineati e gli indirizzi strategici proposti troveranno specifica collocazione nel più ampio quadro della Strategia di specializzazione intelligente che la Regione dovrà presentare unitamente al Programma Operativo, e di cui si fornisce nell'Allegato 5.2. una proposta di articolazione.

4.2.2. Il Piano per la Competitività

L'obiettivo tematico 3 mira a "promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP)". In tale quadro le condizionalità ex ante prevedono che siano adottate misure atte a ridurre i tempi di costruzione di impresa, l'ottenimento di licenze e permessi, meccanismi di controllo per garantire l'attuazione dello SBA e un meccanismo per la valutazione sistematica dell'impatto della legislazione sulle PMI.

¹⁴ Secondo le indicazioni della II° Conferenza per la Ricerca Scientifica, che al tema della messa a valore del Patrimonio storico e culturale ha dedicato uno specifico FORUM, sottolineando al necessità di modernizzare e mettere a sistema la gestione del patrimonio Naturale, archeologico, storico, della eredità mineraria.

Anche in tale contesto si rivela opportuno provvedere all'elaborazione di un documento strategico che possa integrare le azioni da realizzare con il concorso delle diverse fonti finanziarie della politica comunitaria, nonché con le ulteriori risorse comunitarie, nazionali e regionali attivabili, con l'obiettivo di creare nuove imprese, valorizzare le filiere tradizionali ed incentivare la crescita dimensionale delle imprese sarde e la loro collocazione sui mercati internazionali.

In materia di competitività, il DAPEF ha già illustrato come la Regione intenda puntare ad un sistema di facilitazioni permanenti per le attività di impresa e di creazione di lavoro in luogo dei sistemi di incentivi temporanei, frammentati e non semplici da coordinare fra livello nazionale e regionale. Si tratta di una linea di indirizzo a cui intende ispirarsi anche l'azione di governo nazionale che, nell'ambito del decreto legge "Crescita 2.0" (approvato dal Consiglio dei ministri nell'ottobre 2012), prevede una serie di misure per il sostegno alle nuove imprese innovative, costituite da meno di 4 anni di attività, con almeno il 20% delle spese in ricerca e sviluppo oppure almeno 1/3 della forza lavoro composta da ricercatori o titolari di brevetto. Le misure introdotte prevedono una maggiore flessibilità delle assunzioni di personale, nuove forme di retribuzione del personale (in parte fissa e in parte variabile e remunerabile anche con quote societarie), incentivi fiscali per chi investe in start up, la raccolta diffusa di capitali di rischio tramite portali online (*crowdfunding*) e altre misure permanenti. Ulteriori interventi orientati alla costruzione di "rete" sono il rilancio degli incubatori di impresa certificandone la qualità; l'attrazione di investimenti con un unico punto di coordinamento stabile, tempestivo e efficace per i soggetti imprenditoriali (Desk Italia), coordinato con le Regioni (desk regionali) similmente ai sistemi esistenti in altri paesi europei; la facilitazione del credito alle piccole e medie imprese attraverso il potenziamento dei fondi consortili.

Per la realizzazione di azioni volte a promuovere la competitività del sistema delle piccole e medie imprese, la Regione Sardegna intende sollecitare le stesse a "fare sistema" attraverso facilitazioni permanenti piuttosto che incentivi temporanei, che dovranno essere limitati, stabili per tipologia e riservati alla capitalizzazione nelle prime fasi di sviluppo delle aziende innovative col maggiore potenziale competitivo. Si intende a tale scopo favorire la diffusione di capacità imprenditoriali anche attraverso una rete certificata di incubatori che valorizzi le competenze consulenziali di mercato, riservando al ruolo pubblico le funzioni di accreditamento, monitoraggio, valutazione e programmazione strategica delle attività.

La Regione intende perseguire la competitività del sistema di impresa e la creazione di lavoro attraverso progetti specificamente orientati al miglioramento degli indicatori riscontrabili anche internazionalmente quali quelli utilizzati dalla Banca Mondiale: facilità dell'avvio d'impresa; ottenimento dei permessi edilizi; qualità e costi delle forniture elettriche; trasferimenti di proprietà immobiliare; accesso al credito; protezione degli investitori; pagamento delle imposte; facilità di *import-export*; risoluzione di dispute commerciali; risoluzione delle insolvenze. Poiché ognuno di tali indicatori è strettamente legato ai sistemi di regole nazionali e locali, con un mix variabile fra il livello comunitario, quello nazionale e quello regionale, saranno approntati piani di azione e regolazione specifici, coordinati con i diversi livelli di governo e le possibilità di intervento regionale. Tali azioni specifiche e il costante monitoraggio dei risultati consentiranno di affrontare alla radice il problema della scarsa facilità di impresa e di lavoro per quel che compete all'azione pubblica nella nostra regione.

Come evidente, tali indirizzi appaiono pienamente in linea con quanto previsto dalle condizionalità ex ante per l'obiettivo tematico 3 e, pertanto, potranno confluire a seguito di un adeguato sviluppo nell'ambito del documento strategico che la Regione elaborerà.

4.2.3. Il Piano per la crescita digitale

Ai fini del soddisfacimento della condizionalità ex ante 2 ed in linea con quanto previsto dall'Agenda digitale europea, la Regione Sardegna dovrà dotarsi di un apposito Piano per la crescita digitale, incluso nell'ambito della strategia regionale per la specializzazione intelligente.

Si tratta, nello specifico, di valorizzare le aree nell'ambito delle quali la Regione Sardegna intende intervenire al fine di stimolare la domanda di servizi privati e pubblici accessibili, di buona qualità e interoperabili consentiti dalle TIC e aumentarne la diffusione tra cittadini, compresi i gruppi vulnerabili, imprese e pubbliche amministrazioni, anche con iniziative transfrontaliere.

Con l'obiettivo di qualificare le aree di intervento del settore digitale, sarà esaminato il contesto di riferimento attraverso una analisi delle politiche attivate nel corso dell'ultimo decennio nel sistema regionale, nonché dei

punti di forza e di debolezza rilevati nell'ambito della Società dell'informazione nei diversi settori (infrastrutture, PA, famiglie, imprese).

In un'ottica integrata, saranno dettagliate le azioni da realizzare nell'ambito delle linee prioritarie individuate, quali ad esempio infrastrutture, *datacenter*, *e-government*, *smart education*, *smart inclusion*, *smart green economy* e *smart health*, e le relative fonti di finanziamento attivabili. In relazione a ciascuno, saranno previsti indicatori ad hoc in grado di misurare i risultati conseguiti con le azioni realizzate.

4.2.4. Il Piano per l'energia sostenibile

La "crescita sostenibile" rappresenta una delle priorità della strategia Europa 2020. In particolare, gli obiettivi che l'UE ha stabilito per il 2020 sono i seguenti:

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

Nel più ampio scenario europeo e nazionale, che persegue gli obiettivi di assicurare stabilità e sicurezza della rete, adeguare il sistema energetico, diversificare le fonti energetiche, diminuire la dipendenza dai prodotti petroliferi e garantire la compatibilità del sistema energetico con la salvaguardia ambientale, la politica energetica della Regione Sardegna intende aumentare:

1. **l'autonomia energetica** attraverso la diversificazione delle fonti energetiche, anche promuovendo la generazione diffusa e l'implementazione delle reti di distribuzione;
2. **l'efficienza del sistema energetico** nei macrosettori elettrico e termico attraverso azioni di risparmio energetico ed efficienza, e nel settore dei trasporti con la diffusione della mobilità elettrica e la riduzione del trasporto privato a favore di quello pubblico;
3. **i benefici locali** favorendo l'uso sostenibile delle risorse energetiche locali, la diffusione degli impianti integrati e ibridi e prevedendo azioni di ricerca e innovazione. L'obiettivo è anche quello di ridurre i costi dell'energia attraverso strumenti compatibili con l'ambiente.

A tale proposito la Regione, secondo quanto previsto dalla Delibera della GR n. 10/3 del 12 marzo 2010 e in armonia gli indirizzi della Delibera n. 31/43 del 2011, ha attivato il processo di redazione del **Piano Energetico Regionale Ambientale**, che stabilirà le linee di programmazione e indirizzo della politica energetica ambientale per i soggetti pubblici e privati con riguardo alla efficienza energetica e alla riduzione di CO₂. Il Piano rafforzerà il quadro normativo e regolamentare per evitare speculazioni e assicurare ricadute positive sul territorio regionale, e condurrà a una riqualificazione del sistema energetico regionale con un nuovo bilancio energetico alla luce degli scenari all'anno 2020, individuando un set di azioni idonee al conseguimento degli obiettivi.

Inoltre, stante la necessità di riportare a unitarietà e organicità gli interventi regionali in materia energetica, la Giunta regionale con la deliberazione del 21 novembre 2012, n. 46/10, nell'aderire al Patto delle Isole, ha approvato il Piano di Azione per l'Energia Sostenibile Insulare (ISEAP), previa istituzione, con la deliberazione n. 33/17 del 10 agosto 2011, di una specifica cabina di regia incaricata di garantire un raccordo tra l'ISEAP e il Piano regionale di sviluppo delle tecnologie e degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili e con il Piano Energetico Ambientale Regionale della Sardegna (PEARS), costituita dalle Direzioni generali della Presidenza e dell'Industria.

In questo quadro, la Regione ha definito, a livello tanto regionale quanto locale, gli inventari delle emissioni di CO₂, gli obiettivi di riduzione, le strategie e piani e le azioni di breve e medio periodo più appropriate per il raggiungimento degli obiettivi comunitari in politica energetica ed ambientale, avvalendosi del supporto specialistico delle agenzie regionali in possesso dei dati sulle emissioni, sui consumi energetici e su ogni altro aspetto inerente l'ISEAP, e del Punto Energia Provincia di Sassari MULTI SS, membro del partenariato transnazionale beneficiario della sovvenzione comunitaria erogata dalla Commissione europea.

In particolare il piano di Azione delle Energia Sostenibile (ISEAP), principale prodotto del progetto comunitario "Isle Pact", si inserisce tra gli strumenti di pianificazione posti in campo dalla Regione e si configura come un documento tecnico finalizzato al perseguimento entro il 2020 degli obiettivi comunitari volti alla diminuzione delle emissioni di CO₂ nell'ambiente, incoraggiando l'impiego delle energie rinnovabili e limitando i consumi energetici.

Considerata tale importante finalità, costituisce uno strumento di valutazione preliminare degli effetti di alcune iniziative volte alla diminuzione della CO₂ che andranno confrontate, validate e integrate con gli strumenti di pianificatori di settore (trasporti, enti locali, ambiente, agricoltura) inseriti nel Piano Energetico Ambientale Regionale.

L'ISEAP propone infatti una serie di azioni che porteranno, nel rispetto dei vincoli nazionali ed europei nel 2020, ad ottenere significativi risultati quantificabili nella riduzione pari a -22,31% delle emissioni di CO₂, nel raggiungimento della quota del 21,48% di produzione di energia da fonte rinnovabile, nell'aumento della quota a 19,73% di risparmio energetico su consumo interno lordo e di un potenziamento del sistema energetico del 8,63%.

Nel raggiungimento di tali obiettivi l'IPAES assume come elementi essenziali, ma non esaustivi, l'uso del metano come scelta strategica importante sotto il profilo energetico, ambientale ed economico per la Sardegna nonché l'uso del carbone del Sulcis, considerato anch'esso una scelta strategica per favorire il mix delle fonti energetiche e la sicurezza degli approvvigionamenti energetici. Facendo ricorso in particolare a nuove tecnologie efficienti di utilizzo della materia prima è prevista la realizzazione di un progetto innovativo di rilevanza nazionale comprendente una centrale elettrica e una sezione di cattura e confinamento della CO₂ (Carbon Capture and Storage CCS). Viene riconosciuta la strategicità degli attuali poli industriali e viene prestata una particolare attenzione nei confronti dei sistemi ambientali più fragili e di pregio dell'isola della Sardegna, come ad esempio, le isole minori (La Maddalena, S. Antioco – S. Pietro, Asinara), le aree parco e le aree marine protette. Per questi sistemi in particolare l'IPAES prevede di raggiungere l'obiettivo di autonomia energetica da fonti rinnovabili, piani di mobilità sostenibile, utilizzo di bio-combustibili e un forte impegno nel coinvolgimento delle popolazioni del territorio.

Tale atto di pianificazione è da considerarsi un documento in continuo aggiornamento (living document) in quanto terrà conto degli adeguamenti necessari resi necessari sulla base delle attività di monitoraggio delle azioni previste nello stesso piano nel perseguimento degli obiettivi strategici fissati.

Il progetto comunitario "Isle Pact" prevede inoltre l'individuazione e presentazione di qualche progetto bancabile che potrà essere oggetto di un eventuale finanziamento da parte della Commissione Europea. L'individuazione di tali progetti strategici sarà demandata alla Cabina di Regia istituita con la deliberazione n. 33/17 del 10 agosto 2011 e riguarderà progetti coerenti nelle linee di indirizzo e negli aspetti tecnici con gli indirizzi strategici individuati dalla Regione Sardegna con il Piano Energetico Ambientale Regionale e il Piano regionale di sviluppo delle tecnologie e degli impianti per la produzione di energia rinnovabile.

4.2.5. Il Piano dei Trasporti e della mobilità sostenibile

Il Documento, seppur non richiesto dall'Allegato IV al RRDC, andrà ad estendere all'intera Sardegna gli obiettivi già elaborati per le grandi aree urbane, ove massima è la necessità di intervento ove si vogliono cogliere significativi risultati in termini di riduzione dei fenomeni di congestione.

Accanto ai grossi progressi attesi in materia di estensione delle reti metropolitane, integrazione tariffaria, diffusione della mobilità elettrica e mobilità ciclistica si punta ad ottenere un sostanziale accrescimento della concorrenzialità del vettore ferroviario, reso possibile dalla oramai consolidata acquisizione dei potenti treni di nuova generazione che ora richiedono l'adeguamento della linea onde consentire l'assegnazione di maggiori velocità di fiancata (sino ai 160 km/h nelle tratte a Nord di Oristano e sulle linee del Sulcis, sino a 180 km/h sulla Oristano-Cagliari), per i quali si sta sviluppando la possibilità di un controllo satellitare che potrebbe ulteriormente ottimizzare la velocità di percorrenza.

Anche sul sistema delle storiche linee turistiche si pone l'esigenza di un effettivo potenziamento di una delle più importanti ferrovie storiche d'Europa, mentre per il sistema delle ciclovie regionali (e l'inserimento dell'Isola nella Rete Bicalta/Eurovelo) si ipotizza il riutilizzo, delle ferrovie dismesse, quale *greenways*,

Per quanto riguarda la rete viaria e l'accessibilità rurale il documento, accanto al quadro degli interventi di completamento in corso sulla Maglia Viaria Fondamentale (Sassari-Olbia-SS554, SS195) conterrà uno specifico approfondimento, recante le priorità di intervento a partire dal dato di incidentalità e dalla necessità di conseguire significativi risultati di ottimizzazione delle percorrenze in particolare sulle tratte sottoposte a congestione o su quelle caratterizzate da una carreggiata pericolosa e inadeguata.

Con riferimento al sistema della Portualità regionale si mira in particolare all'informatizzazione delle piattaforme logistiche, puntando a riportare ad operatività il collegamento ferroviario merci Sardegna-Continente, e a ricondurre a sicurezza i grandi flussi recati dalla chimica e delle grandi *portacontainers*.

Con riferimento ai collegamenti esterni si punterà alla verifica ed al potenziamento della continuità territoriale e dei voli a basso costo Da/Per le Capitali Europee, mentre per ciò che attiene alla mobilità marittima, al momento, non può che sottolinearsi il danno grave recato all'economia regionale da un sistema tariffario eccessivamente oneroso.

4.2.6. Il Piano di intervento per le risorse umane

All'interno di una più generale criticità nazionale, la Regione Sardegna possiede una debolezza strategica relativamente ai **livelli di istruzione e qualificazione delle risorse umane** (vedi capitolo "I fattori di debolezza strategica: istruzione, facilità di impresa e lavoro"). Le persone con al massimo un titolo di istruzione secondaria superiore sono solo il 26,1 % rispetto a un dato nazionale del 32,5%¹⁵, un valore che colloca l'isola al penultimo posto fra le 20 regioni italiane. Anche nella classifica dei laureati, la Sardegna è nel gruppo di coda (terzultima), con circa il 10% della popolazione dotata di istruzione terziaria.

Ai risultati negativi in termini di titoli conseguiti, fanno da corollario i dati sulle difficoltà riscontrate nei percorsi di studio. L'isola detiene il record negativo del tasso di ripetenza, sia nelle scuole secondarie inferiori che nelle scuole secondarie superiori, e risulta penultima in riferimento al numero di giovani fra i 18-24 anni forniti al massimo di licenza media, che si trovano al di fuori di ogni attività di istruzione e formazione.

In riferimento all'ambito Istruzione, la Strategia Europa 2020 richiede agli Stati membri una riduzione al 10% del tasso di abbandono scolastico della popolazione tra 18-24 anni ed, inoltre, che il 40% dei 30-34enni abbia un'istruzione universitaria o equivalente. L'Italia nel Programma Nazionale di Riforma fissa per lo stesso obiettivo *target* più moderati: una riduzione del tasso di abbandono scolastico 18-24 anni pari al 15% e il raggiungimento del 26% per i 30-34enni con istruzione universitaria.

Vista la negatività del bilancio delle politiche dell'istruzione in Sardegna e alla luce delle indicazioni europee e nazionali, l'Amministrazione Regionale ha disposto, nell'ambito del Documento annuale di programmazione economico finanziaria 2013 (DAPEF)¹⁶, un **Piano di intervento sulle risorse umane**. Tale Piano avrà lo scopo di definire azioni sistematiche e di fornire strumenti metodologici (chiarificazione degli obiettivi, valutabilità, esplicitazione delle risorse organizzative e delle catene di responsabilità) la cui assenza cronica nel passato ha negato un approccio concreto e strategico di cambiamento.

Come si desume dal DAPEF, il Piano prevederà e disciplinerà:

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

¹⁵ Istat, popolazione dai 15 anni in su, RCFL media 2011

¹⁶ Ottobre 2012, ai sensi dell'articolo 3, legge regionale 11/2006

L'attuazione e la concreta implementazione del Piano di intervento sulle risorse umane rappresenterà per la Regione un primo passo per il soddisfacimento di quelle condizionalità ex ante che l'Allegato V, del RRDC, individua in relazione all'obiettivo tematico 10 "Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente (obiettivo istruzione)". Esse, infatti, prevedono l'esistenza di una strategia globale intesa a ridurre l'abbandono scolastico e ad incrementare la partecipazione all'istruzione superiore ed universitaria, attraverso: i) la predisposizione di un sistema per la raccolta e l'analisi di dati, che fornisca informazioni adeguate per la descrizione dello stato di fatto a livello nazionale, regionale e locale e che permetta di elaborare politiche più mirate al raggiungimento dei target fissati; ii) la promozione di standard elevati di qualità nell'insegnamento; iii) lo sviluppo di "competenze trasversali", compresa l'imprenditorialità in tutti i programmi di istruzione superiore; iv) la riduzione delle differenze di genere in termini di scelte accademiche e professionali; v) l'apprendimento permanente in linea con gli orientamenti politici a livello dell'Unione.

4.3. LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA

Il presente *Documento di definizione strategica per il confronto partenariale sulla programmazione 2014-2020*, nell'ambito di una programmazione a cascata (dal contesto agli obiettivi, azioni e risultati), intende illustrare i principi e le linee di intervento condivise dalle strutture regionali per l'impostazione della politica regionale del prossimo settennio. Tale approccio risulta essere pienamente in linea con quanto proposto dalla Commissione Europea nell'ambito delle proposte regolamentari presentate e del *Position Paper* formulato per l'Italia.

In relazione all'avvio del processo di programmazione 2014-2020, la Regione Sardegna, mediante DGR n. 32/32 del 24.07.2012, ha già provveduto ad individuare gli adempimenti preliminari per la definizione del quadro programmatico della politica regionale di coesione 2014-2020 al fine di giungere tempestivamente alla formulazione della documentazione da trasmettere alla Commissione Europea e, conseguentemente prendere atto, entro la fine del 2013, della decisione comunitaria di approvazione del Programma di utilizzazione delle risorse dei fondi strutturali FESR e FSE, del FEASR della Politica Agricola Comune e del FEAMP della Politica Comune della Pesca. Si tratta in particolare della elaborazione dei seguenti documenti:

- il Documento unitario di programmazione e gli elementi di specificità dei Fondi
- il POR FESR/FSE ;
- il documento di valutazione ex ante del POR FESR/FSE ;
- il documento finale del processo di valutazione ambientale strategica, in esecuzione della direttiva 2001/42/CE;
- il Programma di Sviluppo Rurale per il FEASR e le azioni del Programma Operativo FEAMP.

In tale contesto la Regione ha già avviato, come evidenziato, nel rispetto di quanto previsto dalla regolamentazione comunitaria, un confronto con il partenariato al fine di garantire nella fase di formulazione dei documenti programmatici una partecipazione proattiva dei partners istituzionali, economici e sociali attraverso la quale ricevere proposte e indicazioni operative finalizzate a migliorare la qualità dei programmi.

In continuità con quanto sperimentato nel periodo 2007-2013 secondo le linee ed indirizzi dettati dal Quadro di Riferimento Strategico Nazionale (QSN) ed in linea con quanto stabilito dal regolamento recante disposizioni comuni in merito alla necessità di concentrazione su pochi obiettivi tematici, la Regione Sardegna, avviando il processo di programmazione 2014-2020, ha deciso di adottare un approccio di programmazione unitaria che prevede la individuazione di una strategia di sviluppo integrata del sistema socio-economico da perseguire con tutte le risorse che saranno disponibili per il periodo 2014-2020.

Con riferimento agli obiettivi da perseguire saranno individuate le fonti specifiche da mobilitare per il periodo 2014-2020 al fine di conseguire i risultati auspicati nell'ambito della programmazione unitaria.

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

ed incardinati su un sistema di indicatori misurabili, chiari, facilmente rilevabili, che dovranno essere espressione diretta di strategie organiche di sviluppo.

Come sopra evidenziato, sono già in corso di elaborazione documenti strategici fondamentali per il rispetto delle condizionalità legate agli obiettivi tematici che la Regione intende assumere quali cardini del processo di programmazione 2014-2020.

4.4. L'UTILIZZO DEGLI STRUMENTI DI SVILUPPO LOCALE PARTECIPATIVO O INTEGRATO

Dall'analisi economica e sociale della Sardegna emerge la presenza di numerose aree di crisi e territori svantaggiati a cui si associa una scarsa facilità di fare impresa e conseguentemente di creare lavoro; tali elementi riducono, in generale, le possibilità di una economia competitiva e di una crescita stabile dell'occupazione e, in particolare, l'efficienza complessiva del sistema economico locale e della capacità di controllo dal basso delle politiche.

Per fronteggiare e recuperare il gap esistente, la Regione ha adottato, per la programmazione 2007-2013, un approccio strategico finalizzato alla promozione dello sviluppo locale che opera in una logica di integrazione dei diversi strumenti di programmazione disponibili, di utilizzo sinergico di tutti gli strumenti di agevolazione, di processi partecipativi realizzati mediante accordi di programma e di una *governance* multilivello in grado di fornire competenze e assistenza tecnica ai sistemi locali per il rafforzamento delle reti partenariali.

In particolare, i Progetti di Filiera e Sviluppo Locale (PFSL) - strumenti di governo nell'ambito dei processi di sviluppo in aree di crisi o nei territori svantaggiati e su filiere produttive – operano già il coordinamento delle diverse fonti finanziarie e adottano strumenti amministrativi integrati per la gestione degli incentivi, favorendo la concentrazione territoriale delle risorse mediante Accordi di Programma, precorrendo, così, gli indirizzi strategici della programmazione 2014-2020.

Per l'attuazione dei PFSL è previsto il supporto degli Enti locali interessati, dei Consorzi industriali, delle Agenzie della Regione, delle Autonomie funzionali, con il coinvolgimento delle parti economico sociali, degli Organismi di ricerca, delle Università e degli Istituti di istruzione superiore per soddisfare, con adeguate linee di intervento, il fabbisogno espresso da persone e imprese per mezzo di una manifestazione di interesse.

La Regione ha scelto un approccio moderato di *top down* perché, come descritto, ha l'esigenza di rafforzare i sistemi locali attraverso il rafforzamento delle reti partenariali, gestendo processi partecipativi.

La strategia di attuazione della politica di coesione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020, espressa attraverso le proposte dei regolamenti per la nuova programmazione presentate della Commissione, punta molto sullo sviluppo locale.

Tali proposte, relativamente allo sviluppo locale presentano un approccio *place based*, cioè di tipo *bottom up*, per valorizzare le potenzialità di *governance* locali ai fini di uno sviluppo consapevole del territorio. Questo indirizzo richiede la definizione, luogo per luogo, delle politiche da porre in essere, con specifica attenzione alle difficoltà e alle sfide peculiari che le diverse aree si trovano ad affrontare, promuovendo sperimentazioni e mobilitando gli attori locali, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Al fine del raggiungimento di questi obiettivi appare essenziale un approccio mirato al turismo culturale ed al turismo attivo, fondato sulla conoscenza dei territori e sul coinvolgimento di scuole ed operatori per la fruizione e la promozione del vastissimo patrimonio Naturale, Storico, archeologico, di saperi e sapori, che rappresenta una grande potenzialità dei territori dell'isola.

L'approccio *place based* si contraddistingue per il riconoscimento del ruolo chiave del contesto locale e si concretizza nella promozione di interventi in grado di attivare e aggregare conoscenze e preferenze in determinate aree locali *target*.

Le politiche di sviluppo *place-based* vengono definite in funzione dei loro scopi, dei livelli di autonomia nella scelta dei mezzi, nei processi di integrazione attivati e per la relazione tra i livelli di governo (istituzioni regionali e locali) rispetto al controllo delle risorse economiche.

Tali politiche si identificano per:

- una strategia di sviluppo a lungo termine i cui obiettivi consistono nella riduzione delle inefficienze, intese come sottoutilizzazione dei potenziali esistenti, e nella riduzione delle ineguaglianze (rispetto di standard di benessere e disparità tra gruppi sociali) di specifici contesti;
- una politica che attraverso l'aggregazione delle preferenze e conoscenze locali e delle istituzioni (per la partecipazione politica) disegnano e implementano un insieme di servizi e beni integrati, mirati alle specificità dei contesti;
- essere sostenute finanziariamente da soggetti esterni al contesto locale attraverso un sistema di *multilevel governance* dove i sussidi soggetti a condizionalità sono trasferiti dal più alto al più basso livello di governo.

La nuova politica di coesione per la programmazione 2014-2020, come si evince dalla proposta di Regolamento Recante Disposizioni Comuni (RRDC), propone per lo sviluppo locale due nuovi strumenti: lo Sviluppo locale di tipo partecipativo e gli Investimenti territoriali integrati (ITI). Vengono di seguito brevemente descritti:

Sviluppo locale di tipo partecipativo (artt. 28 e 29 del RRDC)

Fa riferimento alle esperienze di successo realizzate in passato, in particolare nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale del Feoga con l'iniziativa LEADER (*Liaison Entre Actions pour le Developpement de l'Economie Rurale*).

Nelle proposte di Regolamenti per la programmazione 2014-2020, la Commissione attribuisce allo strumento dello Sviluppo locale di tipo partecipativo un ruolo strategico per soddisfare le esigenze di sviluppo a livello sub-regionale e locale, proponendo il rafforzamento delle iniziative di tipo partecipativo per agevolare l'attuazione di strategie integrate di sviluppo locale e per facilitare la realizzazione di interventi multidimensionali e trasversali.

Tali strategie potranno/dovranno intrecciarsi con percorsi di valorizzazione Tematica da svilupparsi su scala regionale, ad esempio per ciò che attiene la gestione dei Siti archeologici e delle eredità minerarie (già sotto tutela UNESCO) l'utilizzo e la fruizione, anche a fini turistici, del vasto patrimonio dell'Ente foreste, il sistema Museale regionale, le reti escursionistiche e del turismo attivo, la rete dei "Cammini", il sistema delle ciclovie regionali (da realizzarsi nell'intera Sardegna, ad esempio lungo i dismessi tracciati ferroviari).

Lo Sviluppo locale partecipativo, come detto, è attualmente finanziato dal FEASR (LEADER), ma nella futura programmazione potrà essere sostenuto anche da FESR/FSE o FEAMP sia separatamente sia congiuntamente e in tal caso in modo coerente e coordinato.

Di norma, i territori interessati debbono avere una popolazione compresa tra 10.000 e 150.000 abitanti ma tali limiti possono essere modificati, per tenere conto di caratteristiche territoriali specifiche, in casi debitamente giustificati nell'accordo di partenariato oppure nel programma o nei programmi pertinenti.

È uno strumento che concentra le sue azioni su territori sub-regionali specifici per mettere in atto strategie locali integrate e multisettoriali in risposta ad esigenze e potenzialità dei differenti contesti; è promosso e gestito dai cosiddetti Gruppi di Azione Locale (GAL) composti da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati.

È attuato, nell'ambito di una o più priorità del programma o dei programmi pertinenti (coordinamento dei Fondi), attraverso strategie territoriali di sviluppo locale integrate e multisettoriali, comprendenti elementi innovativi nel contesto locale e attività di creazione di reti e, se del caso, di cooperazione, definite tenendo conto dei bisogni e delle potenzialità locali.

Le opportunità offerte dall'integrazione tra fondi e, quindi, tra programmi, ampliano notevolmente le potenzialità di questo strumento consentendo di realizzare strategie di sviluppo articolate e complesse, attraverso una sorta di mini programmi plurifondo a valenza locale.

Strategia

Una strategia di sviluppo locale di tipo partecipativo deve contenere almeno i seguenti elementi: **i)** la definizione del territorio e della popolazione interessati; **ii)** un'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità del territorio, compresa un'analisi *SWOT*; **iii)** una descrizione della strategia e dei suoi obiettivi, un'illustrazione del carattere integrato e innovativo della stessa, una gerarchia di obiettivi precisi e

misurabili per le realizzazioni e i risultati, questi ultimi espressi in termini quantitativi o qualitativi. La strategia deve essere coerente con i programmi pertinenti di tutti i Fondi del QSC interessati; **iv**) una descrizione del processo di associazione della comunità all'elaborazione della strategia; **v**) un piano d'azione che traduca gli obiettivi in azioni concrete; **vi**) una descrizione delle modalità di gestione e sorveglianza della strategia, che dimostri la capacità del gruppo di azione locale di attuarla, e una descrizione delle modalità specifiche di valutazione; **vii**) il piano di finanziamento della strategia, compresa la dotazione prevista a titolo dei Fondi del QSC interessati.

Governance

Come in precedenza illustrato, lo Sviluppo locale partecipativo è promosso e gestito dai GAL, struttura costituita da rappresentanti degli interessi socioeconomici locali pubblici e privati il cui peso decisionale è limitato dai regolamenti entro un massimo del 49% dei diritti di voto; ciò è valido sia per le autorità pubbliche e sia per un singolo gruppo di interesse.

L'autorità o le autorità di gestione responsabili istituiscono un apposito comitato con il compito di selezionare e approvare (per la prima volta entro due anni dall'approvazione dell'accordo di partenariato) le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo, in base ai criteri per la selezione definiti dalla/e autorità di gestione.

Investimenti territoriali integrati – ITI (art. 99 del RRCD e art. 7 della proposta di regolamento FESR)

Rappresenta una modalità di attuazione dei programmi operativi attraverso l'utilizzo integrato dei Fondi. È uno strumento sostanzialmente simile ai PIT o ai patti territoriali il cui approccio all'uso e la dotazione finanziaria indicativa deve essere indicato nel/i programma/i operativi interessati, conformemente alle norme specifiche di ciascun Fondo. La gestione e l'attuazione degli ITI può essere affidata a uno o più organismi intermedi, compresi enti locali, organismi di sviluppo regionale o organizzazioni non governative. È uno strumento di tipo *bottom up*, i cui elementi chiave sono: un territorio designato, la strategia di sviluppo territoriale integrata e accordi di *governance* per la gestione.

Opportunità per la Regione Sardegna

La Regione ha l'esigenza di colmare gli elementi di svantaggio che compromettono le possibilità di una economia competitiva e di una crescita stabile dell'occupazione, strettamente legati allo sviluppo locale.

A tal fine, la strategia adottata dalla Regione per la promozione dello sviluppo locale con la L.R. 3/2009, finanziata nell'ambito della programmazione unitaria, sarà mantenuta anche nel periodo 2014- 2020, per consentire il completamento dei processi di sviluppo in aree di crisi, in particolare laddove i sistemi locali presentano maggiore debolezza.

Nel contempo, la Regione intende intensificare gli sforzi per accelerare il processo di sviluppo attivando anche i nuovi strumenti della futura programmazione che possono essere maggiormente efficaci in quelle aree interne dove già esiste un'adeguata capacità di *governance* o dove possono essere valorizzate le potenzialità di *governance* maturate in precedenti analoghe esperienze.

L'importanza attribuita allo sviluppo delle aree interne emerge anche dall'impegno del Governo centrale che ha ritenuto di organizzare un apposito seminario¹⁷, per una riflessione sulle opportunità offerte da una corretta politica per lo sviluppo locale e le difficoltà connesse alla formulazione di un'adeguata strategia che faccia riferimento ad una mappa delle aree interne, che tenga conto degli scenari tendenziali e che individui i percorsi per la promozione delle aree interne.

E' da sottolineare, inoltre, che nelle **Aree interne** è stata individuata dal Ministro per la Coesione Territoriale con il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020", una delle tre opzioni strategiche su cui scegliere di incentrare, nell'ambito dei singoli PO, opportune strategie di intervento.

La Regione intende dunque riflettere su obiettivi generali, così come richiamati nel documento suddetto, per una strategia che punti allo sviluppo delle aree interne attraverso:

¹⁷ Seminario "Sviluppo delle Aree Interne e Coesione Territoriale" organizzato dal Ministro per la Coesione Territoriale, Dott. Fabrizio Barca

1) *la tutela del territorio e la sicurezza degli abitanti affidandogliene la cura.* Intervenire in modo sporadico ed emergenziale sui suoli e sulle risorse fisiche territoriali comporta costi assai cospicui, anche umani. La messa in sicurezza diventa efficiente solo in presenza di una popolazione residente nel territorio;

2) *la promozione della diversità naturale e culturale e del policentrismo aprendo all'esterno.* La duplice diversità naturale e culturale rappresenta sicuramente una ricchezza per l'Italia, ma richiede un modello economico e sociale coeso, che sappia assicurare modelli di vita nelle aree interne competitivi con quelli offerti dalle aree urbane e sia aperto ai contributi esterni;

3) *il rilancio dello sviluppo e del lavoro attraverso l'uso di risorse potenziali male utilizzate.* Tra i primi due obiettivi e il terzo appena elencato esiste una relazione biunivoca: la tutela del territorio e la promozione della diversità possono innescare nuove e significative opportunità di sviluppo; a sua volta, poi, solo la presenza di valide opportunità di sviluppo e lavoro diventerà stimolante e conveniente vivere in questi territori e la popolazione ivi collocata potrà quindi assicurare manutenzione e promozione della diversità.

In tale contesto, integrando le scelte provenienti dal territorio (agricoltura, potenzialità locale, servizi pubblici) con un approccio *bottom up*, la Regione definirà, con puntuali linee di indirizzo le capacità di cui disporre per misurare / conoscere / comprendere / accompagnare e soprattutto animare e comunicare quello che già sta avvenendo.

Al termine di questo percorso andranno sciolte le riserve sulla realizzabilità della strategia e, in caso positivo, andranno individuate:

I. Le politiche settoriali ordinarie, nazionali e regionali nei comparti che producono servizi essenziali per raggiungere l'obiettivo: salute, scuola (anche nei valori e nel tempo dedicati a "manualità alte"), apprendistato e alternanza tra scuola e lavoro, servizi sociali, condizioni per fare impresa e per assicurare permanenza e sviluppo dell'attività agricola, energie rinnovabili, manutenzione del territorio.

In particolare per quanto attiene il disegno formativo specifica attenzione va portata all'inserimento di programmi educativi dedicati alle risorse ed alle peculiarità del territorio in cui si opera, ed alla conoscenza dei percorsi di sviluppo in essere)

II Misure nazionali, di tipo fiscale, assicurativo o regolativo complementari e forse essenziali al successo.

III Le azioni pubbliche aggiuntive da finanziare con i fondi comunitari 2014-2020 secondo indirizzi da includere nell'Accordo di partenariato: queste azioni necessarie ma insufficienti senza le prime due, vanno immaginate come il fattore propulsivo del progetto aree interne.

IV Il disegno di *governance* per realizzare davvero tali politiche in un disegno unitario che veda una chiara assegnazione di responsabilità un forte coordinamento fra Governo e Regioni, un ruolo centrale dei Comuni alleati in coalizioni che abbracciano assieme la progettazione dei fondi aggiuntivi e la produzione di servizi ordinari.

Nel contesto sopra delineato la Regione intende, pertanto, nel prossimo periodo di programmazione 2014-2020, valorizzare l'approccio basato su modelli di sviluppo locale integrato che prevedano, sulla base di un indirizzo centrale (dell'Amministrazione centrale di riferimento e della Regione) la formulazione di proposte integrate dal basso (enti locali ed operatori economici del territorio) da finanziare nell'ambito delle risorse dei programmi comunitari.

La Regione fin dalla fase di formulazione del Programma avvierà pertanto la definizione delle linee guida che dovranno prevedere:

- le caratteristiche ed i requisiti delle aree di intervento;
- la predisposizione di un'analisi di contesto con la quale individuare punti di forza e di debolezza presenti nel territorio oggetto della proposta;
- la strategia e gli obiettivi da perseguire attraverso la costruzione di un'idea forza da sviluppare con l'attuazione del progetto integrato;
- la specificazione delle linee di azione da assumere prioritariamente nell'attuazione del progetto;
- i risultati che si intendono conseguire con il progetto e la specificazione degli indicatori da assumere;
- le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione del progetto;

- il modello di *governance*, attraverso il quale garantire efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse programmate.

4.5. IL RUOLO DEL PARTENARIATO

Nel **Partenariato** è stato individuato uno strumento fondamentale per la realizzazione della strategia "Europa 2020", unitamente all'approccio della *governance* multilivello e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, tanto da ritrovare un dettagliato articolato nel Regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi del QSC (RRDC), un documento specifico della Commissione¹⁸ nonché uno specifico capitolo nel documento presentato dal Ministro per la Coesione Territoriale "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020" che lo elenca tra le sette innovazioni di metodo proposte.

Posto che bisognerà adeguare la composizione del partenariato alla natura dello specifico programma (FESR/FSE, FEASR, FEAMP), come criteri comuni per il coinvolgimento bisognerà considerare:

- il far partecipare le istituzioni, le organizzazioni e i gruppi che possono influire sulla programmazione e attuazione dei programmi o esserne influenzati;
- l'includere gruppi che, pur potendo subire l'effetto dei programmi, hanno difficoltà a incidere sui medesimi (gruppi più vulnerabili e marginali, come le persone con disabilità, i migranti, i rom, ecc).

Il RRDC sottolinea ed enfatizza, in particolar modo, la necessità di rafforzare il coinvolgimento dei potenziali *stakeholders* (socio-economici, rappresentanti della società civile, compresi associazioni ambientali, organizzazioni non governative, organismi responsabili della promozione dell'uguaglianza e della non discriminazione, ecc.) all'interno di tutto il ciclo della *policy*: preparazione del programma, implementazione, monitoraggio e valutazione (art. 5).

La partecipazione attiva di tutte le parti interessate fin dalle primissime fasi di **programmazione** è essenziale per il successo dell'attuazione dei fondi, in particolare per quanto concerne la preparazione del contratto di partenariato, dei programmi a livello nazionale e/o regionale e la definizione: i) delle modalità più idonee per garantire l'allineamento con la strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; ii) di un approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto dai Fondi del QSC; iii) di un approccio integrato per rispondere ai bisogni specifici delle aree geografiche particolarmente colpite dalla povertà o dei gruppi di destinatari a più alto rischio di discriminazione o esclusione, compresa la dotazione finanziaria indicativa per i pertinenti Fondi del QSC; iv) delle adeguate modalità per garantire un'esecuzione efficace dei Fondi del QSC.

La Regione intende avvalersi delle competenze delle parti interessate in fase di **attuazione** per la partecipazione, ad esempio, alle procedure di selezione dei progetti, affinché si possa migliorare la comprensione del concreto funzionamento delle stesse, soprattutto in riferimento a quanto correttamente siano stati formulati i criteri di valutazione, come questi vengano applicati e quale ne sia la validità.

Un maggiore coinvolgimento del Partenariato sarà richiesto inoltre per sostenere la divulgazione e sensibilizzazione sulle opportunità offerte dalla politica di coesione ai loro associati con attività di promozione precedenti e successive la pubblicazione dei bandi, azioni di accompagnamento per la partecipazione alla procedura e di sensibilizzazione in materia di monitoraggio, controllo, informazione e pubblicità (es. tenuta della documentazione, utilizzo corretto della cartellonistica, segnalazione di buone pratiche etc.)

I *partner* dovranno essere consultati, inoltre, in merito alle relazioni sullo stato di attuazione del contratto di partenariato, presentate dagli Stati membri nella prima metà del 2017 e del 2019. Tali relazioni serviranno come base per la verifica dei risultati che la Commissione effettuerà, in cooperazione con gli Stati membri, alla luce del quadro di riferimento dei risultati stabilito nell'accordo di partenariato e nei programmi.

¹⁸ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio: art.5 (Partenariato e governance a più livelli); art. 13 (preparazione del contratto di partenariato); art. 14 (Contenuto del programma di partenariato). Documento di lavoro dei Servizi della Commissione - Il principio di partenariato nell'attuazione dei Fondi del quadro strategico comune-elementi per un codice di condotta europeo sul partenariato

Per garantire l'imparzialità e l'apprendimento di tutti i soggetti coinvolti nel processo, è importante promuovere la partecipazione dei *partner* alle fasi di preparazione, attuazione e *follow-up* delle **valutazioni**. Il coinvolgimento dei *partner* nel processo di valutazione dovrà partire dalla definizione del mandato, con riferimento a tutti i fondi e a tutti i programmi. La Regione, sulla base delle indicazioni dettate, intende effettuare una valutazione della realizzazione del principio di partenariato e della sua efficacia nel corso del periodo di programmazione.

La Regione intende favorire, inoltre, uno scambio regolare di esperienze e di migliori pratiche nelle seguenti sedi: il comitato di coordinamento dei Fondi (COCOF), il comitato del Fondo Sociale Europeo, il comitato per lo Sviluppo rurale e il comitato del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

Infine, per facilitare il Partenariato su temi specifici, la Regione si propone di incoraggiare gli scambi di opinioni e la cooperazione tra le reti tematiche esistenti, come la rete europea delle autorità ambientali e delle autorità di gestione per la politica di coesione (ENEA-MA), la rete Europea per il turismo sostenibile (NECSTOUR) e le reti a livello europeo e nazionale per lo sviluppo rurale.

Tale tipo di coinvolgimento, interattivo e iterativo, permetterà, dunque, una maggiore legittimazione di tutto il processo decisionale al fine di: i) promuovere la cultura dello sviluppo partecipato, tramite la **definizione di atti di programmazione condivisi**, estendere il consenso, promuovere una più efficace mobilitazione sugli obiettivi perseguiti sulla base di una chiara identificazione delle rispettive responsabilità e di conseguenza una più forte "*accountability*" delle politiche, come condizione del loro successo; ii) migliorare la qualità e l'efficacia delle scelte (indirizzi, obiettivi, strumenti, criteri, risorse, impatti) rendendo il partenariato **parte integrante del processo valutativo** che deve reggere le decisioni; iii) **migliorare la qualità e l'efficacia dell'attuazione** mediante più incisivi e partecipati processi di sorveglianza e valutazione, anche al fine di rafforzarne l'orientamento ai risultati finali.

Come noto, la Sardegna ha siglato un protocollo d'Intesa nel 2011 con il Partenariato Economico – Sociale allo scopo di valorizzarne il ruolo nell'ambito della programmazione ed attuazione della politica regionale e comunitaria; ciò nell'intento di promuovere crescita ed efficienza nel sistema produttivo, infrastrutturale, ambientale e sociale della regione. In attuazione del Protocollo d'Intesa è stata istituita una segreteria tecnica del partenariato che ha elaborato e portato avanti un Piano di Attività condiviso dal Partenariato.

A partire dal mese di febbraio 2012 sono state organizzate e svolte sessioni di incontro nelle quali sono state affrontate e discusse tematiche di interesse del partenariato relativamente all'implementazione del POR FESR 2007/2013, ai risultati conseguiti, come emersi da alcune ricerche valutative, e alle indicazioni e indirizzi per la programmazione 2014 – 2020.

In tale ambito la Regione ha inteso definire un modello di consultazione partenariale attraverso il quale migliorare la conoscenza delle informazioni ed accrescere la capacità di veicolare le istanze del Partenariato. L'obiettivo emerso sin dai primi incontri è stato quello di mirare l'azione a rafforzare il ruolo del Partenariato modificando le dinamiche di collaborazione da una logica di partecipazione "rituale", che non apporta sostanziali benefici alla Pubblica Amministrazione ad una logica "operativa" che ritiene il ruolo proattivo del Partenariato fondamentale per il processo di programmazione ed implementazione delle scelte programmate.

L'esperienza finora svolta è sicuramente una buona prassi che ha precorso le indicazioni e gli indirizzi della nuova regolamentazione comunitaria in materia di consultazione partenariale. In quest'ambito l'attuazione del Protocollo d'Intesa rappresenta, infatti, un'importante base di partenza e opportunità per il coinvolgimento delle parti economiche e sociali sin dalle primissime fasi della programmazione e per favorire un ruolo "proattivo" dei diversi stakeholders nella formulazione della strategia di sviluppo regionale.

A tal riguardo il documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020", al capitolo 5, chiarisce in maniera sintetica il percorso che Amministrazioni centrali, Regioni, Enti Locali, e soggetti del Partenariato economico e sociale dovranno seguire in termini di modalità (ossia tavoli tematici di natura tecnico-istituzionale di "discussione e proposta" circa i risultati attesi, le azioni assunte per conseguirli, i tempi previsti di implementazione e i relativi beneficiari), e di tempistica (cioè a partire da gennaio fino all'inizio della primavera 2013), per la redazione, a cura di un apposito Gruppo di redazione, della **Proposta di Accordo di partenariato 2014-2020**.

Essendo contenute nel documento tre **opzioni strategiche** per l'uso efficace dei Fondi comunitari si prevede, inoltre per la costituzione della suddetta Proposta di Accordo di partenariato, nell'ottica di una

“valutazione pubblica aperta”, la costituzione entro il 15 gennaio di tre Comitati ad hoc per il coordinamento generale del confronto pubblico, e precisamente presso il DPS i Comitati relativi al “Mezzogiorno” e alle “Aree Interne”, mentre presso la Presidenza del Consiglio, avverrà l’approfondimento dell’opzione “Città”, affidato al Comitato per le **Politiche** Urbane (CIPU).

Più in dettaglio, bisognerà considerare che dovranno essere attivati quattro tavoli di confronto partenariale che si occupino quindi delle quattro **“missioni”** indicate nel documento suddetto, in cui è possibile tradurre la strategia europea per uno sviluppo intelligente, inclusivo e sostenibile: 1) Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione; 2) Valorizzazione, gestione e tutela dell’ambiente; 3) Qualità della vita ed inclusione sociale; 4) Istruzione, formazione e **competenze**.

Tale Accordo, inoltre, collocandosi sullo stesso piano del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e individuando indirizzi e priorità della politica di coesione sulla base delle istanze espresse dai partner (Regioni, Enti Locali, partenariato, etc.), dovrà costituire l’occasione per la “composizione” delle strategie locali/ regionali e nazionali in un disegno coerente e unitario, alla luce del **rafforzamento del presidio nazionale**, incluso dal Ministro per la Coesione Territoriale tra le sette innovazioni metodologiche su cui impennare il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020.

4.6. IL RUOLO DELLA COMUNICAZIONE

La Regione Sardegna sosterrà il raggiungimento dei risultati attesi e il rispetto della tempistica nell’attuazione della politica di coesione con un’innovata cultura dell’informazione e della comunicazione centrata sulla partecipazione e sui bisogni dei diversi attori (responsabili dell’attuazione, EE.LL, stakeholder/partenariato e cittadini).

Si tratta di rafforzare l’interazione per creare un modello di relazione più empatico e più vicino agli attori che coinvolga l’intero processo decisionale: dalla definizione dei risultati attesi alla diffusione dei risultati reali. Tutto ciò senza trascurare l’obiettivo di rendere più comprensibile, trasparente, facilmente accessibile e quindi spiegare procedure, normative e fornire adeguati strumenti di supporto e di accompagnamento per l’attuazione.

Le priorità, che saranno declinate in funzione dei diversi obiettivi tematici e nella cornice comune del Piano di comunicazione istituzionale della Regione Sardegna, sono:

- rendere l’Amministrazione regionale più innovativa, più trasparente e più aperta;
- rafforzare le relazioni attraverso le reti (nuove o già esistenti);
- potenziare le azioni di accompagnamento per i potenziali beneficiari e i beneficiari;
- diffondere i risultati e rafforzare la consapevolezza del cittadino europeo.

Diversi gli *strumenti* già operativi che verranno messi in campo per attuare la nuova strategia di comunicazione 2014-2020, alcuni da ripensare e riorganizzare per rispondere alle nuove esigenze:

1. sito tematico www.sardegnaprogrammazione.it che raccoglie in un unico portale l’intera Programmazione regionale, nazionale e comunitaria, e dedica un’intera sezione alla programmazione 2014-2020, in linea con quanto richiesto dalla normativa comunitaria. In un’ottica di digitalizzazione, di trasparenza e di apertura della P.A., nel portale si renderanno maggiormente fruibili i dati, i documenti e gli strumenti di consultazione e di affiancamento elettronici;
2. Open data: in un’ottica di divulgazione e di facile accesso, saranno resi disponibili i dati relativi agli interventi nella Regione Sardegna nei formati aperti, già facilmente consultabili e confrontabili, anche attraverso il collegamento diretto al sito www.opencoesione.gov.it;
3. reti già operative: Uffici relazione con il pubblico regionali, sportelli all@in (luoghi di accesso ai servizi tecnologici avanzati), Europe Direct, sportelli informativi europei e del Partenariato diffusi sul territorio regionale.

4.7. IL MODELLO DI GOVERNANCE DEL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE

A fronte della debole capacità amministrativa e eccessiva parcellizzazione e dispersione delle competenze di programmazione descritta al punto 3.9, con la nuova programmazione comunitaria la Regione intende adottare un modello di *governance* che discende da un approccio unitario alla programmazione regionale delle diverse fonti finanziarie disponibili per le politiche di sviluppo.

Pertanto lo *Starting point* del profilo strategico regionale individuato nell'approccio di programmazione unitaria, richiederà la formulazione di un'unica strategia generale di sviluppo ed obiettivi gerarchizzati: dall'**obiettivo generale** del Documento unitario di programmazione ad **obiettivi globali** (che potrebbero essere riferiti a fonti finanziarie specifiche prevedendo all'interno del DUP più programmi per fonti con la previsione di integrazione tra fonti per iniziative integrate e complementari) ed ancora ad **obiettivi specifici** per Assi prioritari (che potrebbero riguardare più fonti finanziarie) ed infine ad **obiettivi operativi** relativi a misure/azioni/linee di intervento (con fonti finanziarie specifiche o più fonti per iniziative integrate).

La Regione intende valorizzare l'approccio della politica regionale unitaria, come già accennato nel paragrafo 3.9, individuando la responsabilità forte di una struttura di coordinamento ed indirizzo del processo di programmazione, responsabile in *primis* della definizione della struttura gerarchizzata degli obiettivi e dell'individuazione delle fonti da mobilitare per obiettivi globali riferiti alla fonte stessa. Tale struttura dovrà svolgere funzione di regia nella programmazione di tutti i Programmi realizzati sul territorio regionale con il concorso delle diverse fonti finanziarie.

D'altra parte, la stessa proposta di nuova regolamentazione comunitaria 2014-2020, introduce un forte elemento innovatore rispetto alla programmazione regionale, prevedendo:

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

A fronte di questo più impegnativo quadro di riferimento, che richiede una struttura organizzativa e la strumentazione tecnica e amministrativa capace di adeguarsi ai nuovi compiti, c'è infatti la difficile conciliazione tra la sperimentata lunghezza dei tempi di progettazione/realizzazione degli investimenti pubblici e i *target* di spesa della programmazione, e la tendenza ad affrontare le situazioni critiche in logica emergenziale, piuttosto che con la valutazione e il preventivo adeguamento della struttura amministrativa e della sua strumentazione agli obiettivi programmatici di realizzazione e di spesa.

La Regione, tuttavia, intende realizzare ogni sforzo per affrontare i nuovi vincoli (concentrazione tematica e finanziaria; condizionalità *ex ante* da rispettare in fase di programmazione; strumenti innovativi di gestione delle risorse; etc.) come delle opportunità, sia nella formulazione sia nella realizzazione del Programma.

Questo "scambio" virtuoso, dipende però in gran parte dalla capacità del sistema amministrativo e di *governance* di rendersi responsabile, promotore e attore delle nuove sfide.

L'approccio di programmazione strategica incentrato sui risultati, sulla concentrazione tematica delle risorse e la proposta di obiettivi tematici su cui concentrare l'assegnazione delle risorse, pongono serie condizioni di maggiore efficienza amministrativa e tecnica alle strutture deputate.

Inoltre, le metodologie di programmazione degli interventi di sviluppo e il sistema di regole vincolano la credibilità del programma a una serie di precondizioni, la cui verifica preliminare è tassativamente richiesta alla struttura regionale deputata.

I requisiti stabiliti vertono principalmente sulla congruità organizzativa e sulla esistenza di un processo compiuto di valutazione dei risultati entro le diverse componenti della pubblica amministrazione (Stato, Regione e soggetti attuatori).

Riguardo alla congruità organizzativa, la Regione deve mettere in campo:

- figure professionali idonee per qualità e quantità alla gestione e attuazione dei progetti;

- adeguate strutture di controllo per la gestione dei programmi (Autorità di gestione, di controllo, di certificazione della spesa);
- modalità di sorveglianza degli interventi e della spesa adeguati a descrivere i risultati dell'azione programmata.

La valutazione di efficienza ed efficacia degli interventi dovrà essere prassi ordinaria nel processo decisionale di definizione delle politiche regionali, sia nella fase ascendente di elaborazione sia in quella discendente di ridefinizione delle stesse. Ogni atto programmatico (piano, programma, progetto) e normativo (legge, regolamento) dovrà prevedere uno spazio per la valutazione (clausola valutativa) e gli indicatori idonei al riscontro, quale supporto al processo decisionale e quindi per la verifica degli esiti prodotti. Aver specificato ed esplicitato, in fase di programmazione, risultati attesi "circostanziati e immediatamente percepibili", faciliterà la definizione della strategia di sviluppo regionale e di altrettanto chiare domande valutative, per avviare la riflessione sugli effetti/impatti del programma e sul ruolo avuto dai protagonisti. Per tale motivo anche il documento del Ministro per la Coesione Territoriale "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020" individua nella valutazione, nello specifico in quella di impatto, una delle sette innovazioni metodologiche per il nuovo ciclo di programmazione.

Le analisi di valutazione dovranno indicare non solo i risultati conseguibili e conseguiti dagli interventi, ma anche le causalità riscontrabili relative al raggiungimento o al mancato o insufficiente raggiungimento degli obiettivi: i nuovi programmi e i progetti della stessa tipologia dovranno espressamente richiamare le esperienze pregresse e l'esito delle valutazioni condotte indicando le innovazioni introdotte ai fini di una maggiore possibilità di efficacia ed impatto. Anche mediante la pratica dell'autovalutazione, le competenze regionali in materia statistica dovranno essere collegate funzionalmente alle strutture deputate sia alla programmazione sia alla attuazione monitoraggio degli interventi.

Inoltre, la scelta a favore del modello di programmazione (mono-plurifondo), anche nella gestione dovrà perseguire la coerenza tra la ripartizione delle competenze tra le Direzioni con le esigenze di funzionalità e sostenibilità della strategia assunta, e cioè dovrà:

- attivare strumenti di attuazione plurifondo e/o integrati, con competenze distribuite in direzioni diverse;
- programmare investimenti integrati territoriali;
- formulare e gestire, laddove progettato, il Piano di azione comune;
- integrare i progetti e i sistemi di gestione;
- semplificare le procedure, ridurre gli oneri amministrativi e semplificare i controlli;
- concentrare le risorse su pochi obiettivi tematici.

Per aderire a queste esigenze il modello di *governance* del programma sarà orientato:

- a potenziare la funzione di indirizzo attuativo e di coordinamento dell'AdG verso tutti gli attori di programma e attraverso la condivisione preventiva da parte delle Direzioni delle direttive dell'AdG e la definizione scritta di specifici documenti di accordo cooperativo tra Direzioni concernenti la definizione delle modalità per l'esercizio delle rispettive funzioni; nello specifico, in relazione ai caratteri innovativi della struttura di programma, l'esigenza primaria è quella di superare le criticità evidenziate al punto 3.9 e adeguare le strutture ai nuovi vincoli/opportunità evidenziate nello stesso punto 3.9, responsabilizzano specificamente le Direzioni generali, che rappresentano le strutture di attuazione del programma stesso;
- a promuovere (con il supporto dell'AdG e delle Direzioni) il più sollecito avvio della fase attuativa del programma, attraverso la immediata assegnazione delle funzioni alle strutture deputate, la definizione dei criteri di selezione delle operazioni, la definizione da parte della Giunta Regionale delle priorità di intervento e delle linee guida e di indirizzo politico per l'attuazione delle linee di azione e degli interventi posta chiaramente sotto la responsabilità delle Direzioni e dei Servizi;
- a valutare, verificare e migliorare la strumentazione tecnico-amministrativa disponibile nel precedente ciclo di programmazione facendo riferimento alla Manualistica per lo svolgimento dei compiti di attuazione e di controllo interno o 1° livello per tutti i Fondi interessati dal programma e chiarire formalmente metodo e contenuti della relazione funzionale dell'AdG del PO con le Direzioni Generali responsabili rispettivamente del FSE, del FEASR, del FEAMP e del FSC, nonché con le Direzioni che

hanno il compito di attuare il programma; al contempo, valutare gli oneri amministrativi previsti e mettere a punto azioni per ridurli;

- ad adottare generalizzandolo, anche in vista di eventuali certificazioni o pareri dell'Autorità indipendente o di *audit* di sistema, il metodo della autovalutazione della adeguatezza delle strutture rispetto ai compiti assegnati;
- a introdurre o perfezionare presso AdG e AdC il sistema dei "conti" inteso come strumentazione contabile di tutti i movimenti finanziari delle due Autorità con i beneficiari e con la Commissione per il periodo contabile 1° luglio/30 giugno, al fine di corrispondere alle esigenze di "informazione" periodica alla Commissione e all'"applicazione dell'esame e accettazione annuale dei conti" per le domande di pagamento intermedio, secondo la normativa specifica introdotta dal nuovo Regolamento generale dei Fondi;
- a sviluppare l'attuale sistema informatico di gestione finanziaria e controllo con l'obiettivo di informatizzare completamente i rapporti tra strutture regionali e beneficiari, se possibile in anticipo sul termine indicato dell'anno 2016;
- a costituire una struttura regionale deputata, anche con l'eventuale supporto di Assistenza tecnica dedicata, a fornire assistenza in forma telematica agli EE.LL beneficiari, in particolare per le procedure di appalto di lavori e servizi, e a costituire uno "sportello unico" per il coordinamento da parte degli stessi EE.LL nell'acquisizione di autorizzazioni, pareri e permessi presso uffici facenti capo alla Regione.

A conclusione di questo breve *excursus* sulle caratteristiche che il modello di *governance* regionale dovrà assumere sia in fase di programmazione sia in fase di attuazione degli interventi della strategia di sviluppo regionale, vengono rapidamente richiamati gli aspetti sui quali l'amministrazione regionale deve focalizzare l'attenzione ai fini della rimozione delle criticità e debolezze strutturali già illustrati nel paragrafo 3.9 e per conseguire l'obiettivo di una crescita della pubblica amministrazione regionale in termini di qualità, efficacia ed efficienza.

Le leve sulle quali la Regione si propone di agire per promuovere una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione tecnico - amministrativa sono pertanto:

- la diffusione degli strumenti digitali per l'erogazione dei servizi ai cittadini;
- la riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi di rilascio dei permessi per la creazione d'impresa; dei tempi autorizzativi per gli investimenti anche mediante creazione di sportelli unici per richiedere finanziamenti;
- la riorganizzazione e razionalizzazione degli uffici regionali dedicati alla gestione ed attuazione dei Programmi, disegnando un assetto organizzativo calibrato sulla base dei processi di programmazione unitaria;
- la riduzione di *overlapping* di funzioni per rendere più efficienti le strutture e facilitare i meccanismi e le procedure di attuazione degli interventi e spesa delle risorse;
- il dimensionamento dei servizi in funzione delle attività che sono chiamati a gestire;
- la promozione di una logica di *capacity building* delle strutture regionali chiamate a gestire interventi e programmi complessi mediante un loro continuo aggiornamento sulle tematiche della programmazione comunitaria;
- il miglioramento e la valorizzazione del sistema statistico che permetta di garantire la disponibilità di informazioni elementari per sorvegliare l'attuazione del programma (Monitoraggio/valutazione).

4.7.1. Valutazione Ambientale Strategica del Programma Regionale 2014-2020 dei fondi UE ricompresi nel Quadro Strategico Comune (QSC)

Al fine di assicurare la piena integrazione dello sviluppo sostenibile nei Fondi del QSC e nel rispetto del principio di sviluppo sostenibile di cui all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, dell'obbligo di integrare i requisiti di tutela ambientale a norma dell'articolo 11 e del principio "chi inquina paga" di cui all'articolo 192 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è indispensabile che l'amministrazione regionale

definisca un assetto organizzativo atto a garantire le condizioni per lo svolgimento delle specifiche funzioni finalizzate all'integrazione ambientale, in linea con quanto raccomandato dalla Commissione europea nel Position Paper [Rif. Ares (2012) 1326063 del 9/11/2012].

In particolare, nel richiamare la posizione delle Regioni e delle Province autonome sul "Position Paper dei servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020" e sul percorso per il confronto partenariale del documento "Metodi ed Obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020", è necessario individuare un percorso condiviso per l'applicazione delle procedure di VAS in grado di garantire l'efficacia delle valutazioni e la sostenibilità delle strategie che si andranno a delineare a livello regionale. Oltre a costituire un obbligo, l'applicazione della normativa VAS deve, infatti, rappresentare un'opportunità/necessità per la costruzione di una strategia regionale capace di fronteggiare e superare la crisi socio-economica in atto e per la verifica, ex-ante e in itinere, della sua efficacia in termini di sostenibilità ambientale.

La Direttiva 2001/42/CE (direttiva VAS) all'articolo 11 paragrafo 3 stabilisce che "per i piani e i programmi cofinanziati dalla Comunità europea, la valutazione ambientale a norma della presente direttiva viene effettuata secondo le disposizioni speciali della pertinente legislazione comunitaria".

Al riguardo, le specifiche disposizioni contenute nella proposta di Regolamento COM(2011) 615 recante disposizioni generali sui fondi comunitari per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 (RRDC) per l'attuazione del principio di sviluppo sostenibile (art. 8) e per l'applicazione della direttiva VAS (art. 48, c. 4) nel nuovo ciclo di programmazione, non forniscono ulteriori elementi circa le modalità attraverso le quali coniugare i principi e gli obblighi di valutazione ambientale strategica con le tempistiche e le modalità previste per la predisposizione dei nuovi programmi operativi, col rischio che la Valutazione Ambientale Strategica possa ridursi ad un mero atto formale.

Ciò premesso, il percorso ipotizzato è il seguente:

- attivare un'unica procedura di VAS nell'ambito della predisposizione di un unico Programma Regionale per tutti i fondi UE ricompresi nel Quadro Strategico Comune (QSC), del quale i singoli programmi mono o pluri-fondo potrebbero costituire l'eventuale articolazione operativa;
- inserire le consultazioni di cui all'art.6 della Direttiva VAS all'interno del sistema di governance multilivello di cui all'art. 5 del RRDC, il che si traduce nella necessità di garantire l'effettiva e sostanziale coincidenza del partenariato di cui all'art. 5 del RRDC con le autorità e il pubblico di cui ai paragrafi 3 e 4 dell'art. 6 della Direttiva VAS;
- garantire l'integrazione del monitoraggio ambientale condotto ai sensi dell'art. 10 della Direttiva VAS all'interno del sistema di monitoraggio fisico e finanziario di cui all'art. 64 del RRDC nonché l'inserimento di una sezione dedicata alla valutazione ambientale all'interno dei rapporti annuali di esecuzione di cui all'art. 44 del RRDC.

Coerentemente con tale impostazione, si renderebbe necessario condurre un'unica Valutazione ex ante ai sensi dell'art. 48 del RRDC, sfruttando l'opportunità offerta dall'art.48 c.2 che prevede "le norme specifiche di ciascun Fondo possono stabilire soglie al di sotto delle quali la valutazione ex ante può essere combinata alla valutazione di un altro programma".

Si ritiene che tale approccio consenta di conseguire l'auspicata integrazione tra i fondi ricompresi nel Quadro Strategico Comune (QSC) e al contempo garantire una VAS che sia effettivamente in grado di intervenire nella formazione e attuazione dei programmi regionali in modo che scelte e strategie in tutti i settori di azione dei fondi UE siano effettivamente vincolate dall'esame dei loro potenziali effetti sull'ambiente.

La descrizione del procedimento di VAS condotta sulla base del percorso ipotizzato è riportata nel riquadro seguente.

Attivazione preliminare del procedimento di VAS

Il Centro Regionale di Programmazione, in qualità di Autorità Procedente (AP), giusta la Deliberazione della Giunta Regionale n. 32/32 del 24.7.2012, trasmette al Servizio SAVI dell'Ass.to Difesa dell'Ambiente, quale Autorità Competente (AC) per la VAS, una comunicazione

(vedi allegato A) con allegato il presente documento (*Documento di definizione strategica per il confronto partenariale sulla programmazione 2014-2020*).

Incontri tra Autorità Procedente e Autorità Competente per la redazione del Rapporto Preliminare o Documento di Scoping

Saranno organizzati uno o più incontri preliminari tra CRP e SAVI finalizzati alla redazione del Rapporto Preliminare o Documento di Scoping.

Il Documento di Scoping dovrà contenere:

- i contenuti del Programma Regionale, anche in termini di obiettivi e struttura presunta (nel caso specifico, una parte generale ed n Programmi Operativi (FESR, FSE, FEASR, FEAMP))
- le componenti e gli elementi che saranno trattati in sede di analisi ambientale;
- le metodologie per la valutazione degli impatti;
- le modalità di svolgimento del processo partecipativo ed i soggetti coinvolti (secondo art. 5 DGR 34/33);
- le prime indicazioni sul monitoraggio;
- un indice del rapporto ambientale; vedi contenuti allegato C2 DGR 34/33.

Incontro di Scoping

Il Centro Regionale di Programmazione, dopo aver concordato i contenuti del documento di scoping con il SAVI convoca, se del caso nella forma di conferenza di servizi, l'incontro di scoping alla quale partecipano SAVI, ARPA e gli altri Soggetti Competenti in Materia Ambientale (SCMA, cfr allegato B), nonché, se del caso e qualora già individuate, le singole Autorità di Gestione dei Programmi operativi mono-plurifondo (ad esempio il 15.02.2013).

Il documento di scoping dovrà essere inviato via email ai partecipanti almeno 15 giorni (01.02.2013) prima dell'incontro, dovrà essere depositato in cartaceo presso il CRP e reso disponibile nel sito www.sardegnaprogrammazione.it e www.sardegnaambiente.it

Le osservazioni dovranno essere inviate entro 90 giorni dall'invio del doc. di Scoping, avvenuto in data 01.02.2013 quindi entro il 31.04.2013.

Predisposizione della proposta di programma, redazione del Rapporto Ambientale e Avvio della VAS

Il Centro Regionale di Programmazione predispone la bozza di programma generale e, se del caso e qualora già individuate, coordina le singole Autorità di Gestione ai fini della predisposizione dei Programmi operativi mono-plurifondo di relativa pertinenza.

Il Centro Regionale di Programmazione, col supporto dell'Autorità Ambientale e dell'ARPAS, provvede alla predisposizione del rapporto ambientale (RA). Il RA individua, descrive e valuta gli impatti significativi che l'attuazione della programmazione regionale dei fondi del QSC potrebbe determinare sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale dei singoli programmi operativi, e contiene le informazioni di cui all'allegato C2 della DGR 34/33.

Il RA dà atto della consultazione precedente (ovvero degli esiti della conferenza di servizi) ed evidenzia come sono stati presi in considerazione i contributi pervenuti.

Ai fini dell'avvio della VAS, il CRP trasmette al SAVI (esempio il 14.05.2013) in formato cartaceo ed informatico:

- proposta di programma generale e degli n Programmi Operativi Regionali (FESR, FSE FEASR, FEAMP);
- Rapporto Ambientale, compresa la sintesi non tecnica che deve contenere in forma sintetica ed in linguaggio il più possibile non tecnico e divulgativo i contenuti, le valutazioni e le conclusioni esposte nel RA
- studio di incidenza ambientale, redatto ai termini dell'art. 5 del D.P.R. 357/97 (e ss.mm.ii.) e secondo gli indirizzi di cui all'Allegato G al medesimo Decreto, qualora il piano o programma interessi aree SIC e/o ZPS;

Tali documenti sono messi a disposizione dei SCMA e del Pubblico in questo modo:

La documentazione di cui sopra è depositata presso il CRP, l'ARPA e le Province.

Pubblicazione, a cura del CRP, sul BURAS (15.05.2013) dell'avviso di deposito, redatto secondo il modello previsto (all. C). L'avviso contiene il titolo della proposta di programma, l'indicazione dell'AP (CRP) nonché, se del caso e qualora già individuate, le singole Autorità di Gestione dei Programmi operativi mono-plurifondo, e l'indicazione delle sedi ove si può consultare la documentazione.

Pubblicazione, a cura del CRP della documentazione sul sito nel sito www.sardegnaprogrammazione.it e www.sardegnaambiente.it

Consultazioni

Entro 60 giorni (14.07.2013) dalla pubblicazione dell'avviso sul BURAS chiunque può prendere visione della proposta di Programma e della relativa documentazione e presentare osservazioni scritte da inviare al CRP (AP) e al SAVI (AC).

Fra il 15° e il 45° giorno (tra il 30.05.2013 e il 29.06.2013) dalla pubblicazione sul BURAS, il CRP promuove uno o più incontri pubblici di valenza territoriale (in base al piano strutturato di coinvolgimento degli attori di cui all'art. 5 - NB occorre coordinarsi con le riunioni del Partenariato, convocare a quelle riunioni i SCMA e il Pubblico) con il SAVI, i SCMA, , gli Enti locali ed il pubblico interessato, al fine di fornire una completa informazione sulla proposta di programma e sul RA e acquisire elementi per la VAS. Gli incontri dovranno essere realizzati in conformità all'art. 5. Agli incontri è data pubblicità mediante pubblicazione dei calendari e degli esiti sul sito RAS.

I pareri dei SCMA possono essere acquisiti attraverso una conferenza di servizi di cui all'art. 14 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241 (e ss.mm.ii.) indetta allo scopo, ovvero nell'ambito della conferenza di pianificazione/programmazione già indetta ai fini della formazione ed approvazione del piano o programma ed in cui è necessariamente presente anche l'AC per la VAS.

In attuazione dei principi di economicità e di semplificazione, le procedure di deposito, pubblicità e partecipazione, eventualmente previste dalle vigenti disposizioni per specifici piani e programmi, si coordinano con quelle di cui al presente articolo, in modo da evitare duplicazioni ed assicurare il rispetto dei termini previsti .

Valutazione

Il Servizio SAVI, in collaborazione con il CRP e con il supporto dell'Autorità Ambientale, esamina

la documentazione presentata e le osservazioni pervenute.

Entro 90 giorni dal termine ultimo per la presentazione delle osservazioni (90 giorni dal 15.05.2013), Il direttore del Servizio SAVI emette il parere motivato. Il parere motivato è comprensivo di quello relativo alla valutazione d'incidenza ambientale.

Il CRP e/o le AdG di ciascun Programma Operativo, in collaborazione con il SAVI e con il supporto dell'Autorità Ambientale, provvedono alle opportune revisioni del programma alla luce del parere motivato espresso e delle eventuali consultazioni transfrontaliere. Tale adeguamento deve avvenire prima della presentazione del programma per l'approvazione definitiva.

Decisione

I documenti modificati sulla base delle indicazioni del parere motivato dovranno essere trasmessi al SAVI.

Il Programma approvato dall'organo competente, congiuntamente al RA, allo studio realizzato ai fini della VINCA, se prevista, al parere motivato e alla documentazione acquisita nell'ambito della consultazione, è accompagnato da una dichiarazione di sintesi redatta secondo le indicazioni dell'allegato C3, in cui si illustra in che modo le considerazioni ambientali sono state integrate nel programma e come si è tenuto conto del RA e degli esiti delle consultazioni, nonché le ragioni per le quali è stato scelto il programma adottato, alla luce delle possibili alternative individuate.

Monitoraggio

Il monitoraggio ambientale del Programma è parte integrante del sistema di monitoraggio fisico e finanziario, e comprende il popolamento degli indicatori ambientali individuati in sede di VAS. All'interno dei RAE è riportata una sezione dedicata alla valutazione ambientale del Programma.

Si richiama l'opportunità di confermare e consolidare la specifica esperienza di supporto tecnico in materia ambientale svolta dall'Autorità Ambientale negli ultimi due cicli di programmazione, esperienza realizzata anche nel resto dell'Italia a livello sia nazionale che regionale, che è stata valutata positivamente anche dai servizi della Commissione Europea e raccomandata per il 2014-2020 nel Position Paper.

Al riguardo, si sottolinea l'esigenza di dover assicurare l'indipendenza funzionale dell'Autorità Ambientale sia dalle strutture coinvolte nell'attuazione dei Programmi Operativi che dall'autorità competente per la VAS ai sensi del D.Lgs 152/2006, rappresentata dal Servizio SAVI dell'Ass.to della Difesa dell'Ambiente, ed è altresì auspicabile che l'Autorità Ambientale sia costituita da personale dedicato in via esclusiva all'integrazione della componente ambientale in tutti i settori d'azione dei Fondi comunitari, in posizione di terzietà e indipendenza dalle altre strutture regionali. Il necessario coinvolgimento dei rappresentanti dei diversi Assessorati competenti per materia e/o coinvolti nella gestione sarà garantito attraverso la costituzione di uno o più gruppi di lavoro tematici, in modo da consentire una maggiore trasversalità della materia tra le varie Direzioni con la possibilità di incidere realmente sui processi sia di programmazione, sia di predisposizione normativa, partecipandovi dall'inizio e con maggiori possibilità di attivare dei team di lavoro su specifiche problematiche.

4.8. LA ROAD MAP DA RISPETTARE NEL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE

Nell'attesa di disporre delle indicazioni che saranno contenute nell'Accordo di partenariato dell'Amministrazione centrale, la Regione ha inteso avviare - con la formulazione del presente documento - il processo di programmazione unitaria regionale per il periodo 2014-2020.

In particolare, alla luce degli orientamenti illustrati nelle proposte di regolamentazione comunitaria 2014-2020, la Regione ha attivato una proficua attività di concertazione con il partenariato, definendo una prima ipotesi di "struttura di Programma". Nell'ambito di tale struttura sono definiti i macroobiettivi del Programma (ovvero le *funding priority* del *Position Paper* della Commissione), che rispondono alle principali sfide suggerite all'Italia dall'UE, laddove opportuno, integrate per tener conto delle specificità della regione Sardegna. A tali macroobiettivi sono collegati gli obiettivi tematici pertinenti di cui all'art. 9 della Proposta di Regolamento recante disposizioni comuni dei Fondi del Quadro Strategico Comune, nonché gli obiettivi specifici/operativi e le possibili linee di azione da attivare per il conseguimento degli stessi.

La struttura di Programma sopra richiamata contiene le prime indicazioni da valorizzare con la formulazione dei Programmi operativi regionali (POR FESR-FSE, PSR FEASR, azioni regionali del PO FEAMP e PO FSC ex FAS) e rappresenta, pertanto, la prima fase del percorso di formulazione di un documento strategico unitario regionale per l'utilizzo delle risorse derivanti dai vari fondi comunitari e dal relativo cofinanziamento nazionale e regionale, nonché delle risorse nazionali/regionali del Fondo per lo sviluppo e la coesione ex FAS. In estrema sintesi, tale struttura costituisce il quadro di riferimento sulla base del quale avviare il processo di programmazione per ciascun fondo per il periodo 2014-2020 e, per la precisione, per intraprendere:

- la formulazione del POR FESR/FSE;
- la formulazione del PSR FEASR;
- la formulazione dell'azione regionale da programmare con le risorse per la Sardegna del FEAMP;
- la formulazione dei documenti strategici previsti per le condizionalità ex ante per gli obiettivi tematici selezionati.

Sulla base dei documenti strategici regionali che saranno formulati per le condizionalità ex ante applicabili, valorizzando i contributi provenienti dai vari partner istituzionali e socio-economici indicati dai Regolamenti comunitari¹⁹ e una volta predisposti i documenti programmatici da trasmettere all'Amministrazione centrale ed alla Commissione Europea, verrà avviato il negoziato per giungere all'approvazione dell'Accordo di Programma nazionale e dei Programmi Operativi, regionali e nazionali.

L'obiettivo che la Regione intende conseguire è di ottenere la decisione di approvazione della Commissione Europea per ciascun Programma entro il bimestre novembre-dicembre 2013. Auspicando, come indicato nella stessa regolamentazione comunitaria che la fase del negoziato con la Commissione Europea sia sviluppata entro un periodo massimo di sei mesi²⁰, la presentazione ufficiale da parte dello Stato membro dell'Accordo di programma e dei documenti programmatici regionali dovrà avvenire non più tardi dei mesi di giugno-luglio 2013.

5. Ipotesi di struttura di Programma²¹ per il PO Sardegna FESR/FSE 2014-2020

Il *Position Paper* dei Servizi della Commissione sulla preparazione dell'Accordo di Partenariato e dei Programmi in Italia per il periodo 2014-2020 propone una articolazione dei PO per l'Italia a valere su **quattro *funding priority***, ovvero su quattro priorità di finanziamento.

A ciascuna **priorità di finanziamento** corrispondono gli **obiettivi tematici** indicati all'articolo 9 della proposta di Regolamento recante disposizioni comuni dei Fondi del Quadro Strategico Comune. Nell'ambito del *Position Paper*, per ciascun obiettivo tematico vengono indicate le **priorità specifiche** e gli **obiettivi specifici**, che potranno essere implementati al fine di rispondere alle sfide che la Commissione individua per l'Italia.

Sulla base di tali riflessioni ed indicazioni, è stata predisposta una "**Struttura di Programma per il PO Sardegna 2014-2020**" (**Tavola 4**). Si tratta dell'articolazione della **struttura gerarchizzata degli obiettivi del Programma** (*funding priority* – obiettivi tematici – priorità specifiche – obiettivi specifici, come identificati nel *Position Paper*, ovvero obiettivo globale – obiettivi tematici – obiettivi specifici e obiettivi operativi/linee di azione, sulla base della terminologia adottata nel presente ciclo di programmazione), cui corrispondono le

¹⁹ COM(2012)496 final, art. 5.

²⁰ COM(2012)496 final, art. 15 e art. 25.

²¹ Per "struttura di programma" si intende il collegamento tra obiettivi gerarchizzati (generali, specifici, operativi) ed i livelli di articolazione del programma (programma, assi, linee di azione/intervento).

fonti di finanziamento attivabili nel periodo 2014-2020, ovvero: le risorse comunitarie dei fondi strutturali (FESR/FSE), della politica di sviluppo rurale (FEASR), della pesca (FEAMP) e delle altre fonti (Orizzonte 2020; LIFE; ERASMUS; PAC; programmi di cooperazione); delle fonti nazionali nonché delle fonti di bilancio regionale. Ciò nell'ottica di una programmazione integrata delle risorse che miri ad evidenziare l'impatto delle azioni realizzate con i diversi Fondi promuovendo un'effettiva crescita del sistema regionale.

Nello specifico, la "Struttura di programma" definita nell'ambito del processo di analisi del contesto e delle potenzialità offerte dalla disponibilità di risorse dai Fondi a finalità strutturale e della relativa regolamentazione comunitaria, individua pertanto alcune priorità di fondo così articolate:

1. **Sviluppare un ambiente imprenditoriale favorevole all'innovazione delle imprese** come azione da promuovere per superare le difficoltà e le debolezze individuate nell'analisi di contesto. In tale ambito, come riportato nella tavola di seguito proposta, vengono perseguiti gli obiettivi tematici volti a:

- *Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione* (ob. tematico 1) mediante azioni di sostegno alle reti d'impresa e ai network per lo sviluppo della ricerca industriale e la competitività delle filiere produttive; Sostegno alla realizzazione di piattaforme tecnologiche e cluster intercettanti la domanda e i fabbisogni di innovazione territoriale; sostegno alla clusterizzazione e alla distrettualizzazione nei settori strategici regionali; azioni Pilota; sostegno alla partecipazione di programmi internazionali valorizzanti la ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica; interventi di sostegno alle attività brevettuale; supporto allo sviluppo del venture capitale per imprese innovative;
- *Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione* (ob. tematico 2) attraverso azioni di diffusione dell'uso delle TIC nelle PMI e nella PA, anche favorendo processi di re-ingegnerizzazione; realizzazione di servizi digitali avanzati per la sanità e il sociale: *e-inclusion, e-health, e-safety*; creazione del Sistema Informativo Integrato Regionale: archivi istituzionali ad accesso aperto; *pre-commercial procurement*;
- *Promuovere la competitività delle PMI, il settore agricolo (per il FEASR) e il settore della pesca e dell'acquacoltura (FEAMP)* (ob. tematico 3) mediante azioni di creazione di nuove imprese e valorizzazione competitiva delle filiere tradizionali anche a livello globale, sviluppo attività di *foresight* finalizzata al posizionamento competitivo, promozione delle reti di impresa e del *networking* interregionale e internazionale.

2. **Realizzare infrastrutture performanti e una gestione efficiente delle risorse naturali** attraverso azioni che possano mirare a:

- *Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione* (ob. tematico 2) attraverso azioni di estensione della banda larga e di reti ad alta ed altissima velocità (rete d'accesso di nuova generazione);
- *Sostenere il passaggio verso un'economia a bassa emissione di carbonio in tutti i settori* (ob. tematico 4) attraverso azioni tese a promuovere l'efficienza energetica e le energie rinnovabili negli edifici pubblici, nelle abitazioni e nelle PMI;
- *Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici e prevenirne e gestirne i rischi* (ob. tematico 5) attraverso elaborazione di misure e progetti per contrastare l'erosione costiera (**integrare responsabili FEASR e FEAMP**);
- *Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse*;
- *Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete.*

3. **Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano**, come azione per realizzare una crescita intelligente ed inclusiva. In particolare, si intendono perseguire i seguenti obiettivi tematici:
- *Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori* (ob. tematico 8); **Da articolare responsabili FSE**
 - *Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà* (ob. tematico 9); **Da articolare responsabili FSE**
 - *Investire in istruzione, competenze e apprendimento permanente* (ob. tematico 10) attraverso azioni di valorizzazione delle risorse in formazione; rientro delle eccellenze e valorizzazione di giovani ricercatori e ricercatrici; master and back; sostegno alla formazione on the job nell'ambito di attività di ricerca applicata; dottorati e/o assegni di ricerca in azienda; **Da articolare responsabili FSE**
4. **Sostenere la qualità, l'efficacia e l'efficienza della Pubblica Amministrazione**, mediante la realizzazione dei seguenti obiettivi tematici:
- *Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente* (ob. tematico 11) attraverso una riduzione degli oneri per le imprese, un miglioramento della tempistica dei pagamenti; un aumento del livello di innovazione e miglioramento della trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche;
 - *Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione* (ob. tematico 2) mediante interventi di digitalizzazione dei servizi pubblici al fine di accrescerne efficienza e trasparenza per gli utenti finali.

La struttura di Programma, presentata nelle pagine che seguono, evidenzia la logica che presiede la coniugazione degli obiettivi e la individuazione delle linee di azione/intervento da programmare per il conseguimento degli obiettivi stessi. Di fatto, la precisazione delle linee di attività da implementare per il conseguimento degli obiettivi di più articolato dettaglio (specifici/operativi) è in larga parte da progettare, anche se l'articolazione proposta verrà definita in sede di formulazione del Programma operativo.

Da tale struttura di Programma unitario (Tavola 4) deriveranno i singoli Strumenti attuativi. Ciascun Programma, a seguito di una analisi Swot del contesto regionale in relazione al settore di riferimento, individuerà gli obiettivi tematici e le linee di azione da promuovere, risorse da assegnare con il Piano finanziario, indicatori e risultati attesi, evidenziando complementarità ed integrazioni con altri strumenti finanziari.

Nello specifico, per l'elaborazione dei Programmi Operativi la Regione intende adottare l'indice proposto dai Servizi della Commissione nell'ambito della Fiche n. 5 "*Draft template for the main elements of the Operational Programme*", proposta di documento di lavoro elaborato sulla base delle proposte di Regolamento adottate dalla Commissione Europea il 6 ottobre 2011" (Bruxelles, 14 novembre 2011). Di seguito, nell'Allegato 5.1., si riporta una possibile articolazione del Programma Operativo, partendo dai suggerimenti della Fiche su richiamata.

Si evidenzia che nell'ambito del documento "Metodi e obiettivi per l'uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020", di recente pubblicazione, in linea con il metodo proposto dai Servizi della Commissione nel *Position Paper*, si individua una aggregazione degli 11 obiettivi tematici in **quattro "missioni/ obiettivi"** in cui è possibile tradurre lo "*slogan*" europeo per il 2020 di uno sviluppo sostenibile, inclusivo ed intelligente:

- 1) Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione;
- 2) Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente;
- 3) Qualità della vita e inclusione sociale nei territori;
- 4) Istruzione, Formazione e Competenze.

Nella Tavola 5 viene presentato un confronto tra l'aggregazione degli obiettivi tematici proposta nell'ambito delle priorità di finanziamento individuate nell'ambito del *Position Paper* dei Servizi della Commissione e nell'ambito delle missioni indicate dal documento "Metodi e obiettivi" sopra citato.

Tavola 5. Confronto tra le “priorità di finanziamento” del *Position Paper* UE e le “missioni” del documento “Metodi ed Obiettivi” del DPS con relativa aggregazione degli obiettivi tematici di cui all’art. 9 del RRDC

<i>Position Paper UE</i> Priorità di finanziamento e obiettivi tematici RRDC	<i>Documento “Metodi e obiettivi” DPS</i> Missioni e obiettivi tematici RRDC
I. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l’innovazione (Ob. Tematici 1, 2, 3)	1) Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione (Ob. Tematici 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10)
II. Realizzare infrastrutture performanti ed una gestione efficiente delle risorse naturali (Ob. Tematici 2, 4, 5, 6, 7)	2) Valorizzazione, gestione e tutela dell’ambiente (Ob. Tematici 2, 4, 5, 6, 7)
III. Aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, promuovere l’inclusione sociale ed il miglioramento del capitale umano (Ob. Tematici 8, 9)	3) Qualità della vita e inclusione sociale nei territori (Ob. Tematici 2, 6, 7, 8, 9, 10)
IV. Sostenere la qualità, l’efficacia e l’efficienza della Pubblica Amministrazione (Ob. Tematici 2, 11)	4) Istruzione, Formazione e Competenze (Ob. Tematici 1, 2, 9, 10) [11 inserire]

Tavola 4. Struttura di Programma per il PO multifondo Sardegna 2014-2020

Inserire tavola in *excel*

6. ALLEGATI

6.1. INDICE PROGRAMMA OPERATIVO

Si allega con documento a parte la bozza di indice ragionato proposta dalla Commissione nel gennaio 2013 che è in fase di analisi da parte delle regioni e dello stato centrale.

6.2. INDICE DOCUMENTO DEL QUADRO STRATEGICO REGIONALE PER LA RICERCA E L'INNOVAZIONE E PER LA SMART SPECIALISATION STRATEGY (OBIETTIVI TEMATICI 1 E 2)

1. PREMESSA

- 1.1. Il POR 2014-2020 della politica di coesione comunitaria
- 1.2. La condizionalità ex ante
- 1.3. La formulazione di un Quadro strategico regionale per la ricerca e innovazione

EXECUTIVE SUMMARY: SINTESI DELLE PRINCIPALI INDICAZIONI CONTENUTE NEL DOCUMENTO

2. L'ELABORAZIONE DELLA STRATEGIA PER LA SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE DELLA REGIONE SARDEGNA

- 2.1. Da Europa 2020 a Horizon 2020
- 2.2. La Smart Specialisation Strategy nell'ambito della strategia Europa 2020 e della politica di coesione 2014-2020

3. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO E LE POLITICHE REGIONALI PER LA RICERCA E INNOVAZIONE

- 3.1. La legge regionale 7/2007
- 3.2. La strategia e le attività di ricerca e innovazione nell'ultimo decennio
 - 3.2.1. In ambito POR FESR 2000-06
 - 3.2.2. In ambito POR FESR 2007-13
 - 3.2.3. Con altre risorse finanziarie nazionali e comunitarie
- 3.3. Gli attori operanti in ambito regionale per Ricerca e Innovazione l'attuale sistema di governo
- 3.4. L'analisi SWOT del sistema regionale Ricerca e Innovazione

4. LA STRATEGIA DEL PIANO RICERCA E INNOVAZIONE, GLI OBIETTIVI GERARCHIZZATI, GLI STRUMENTI E LE AZIONI

- 4.1. I principi ispiratori della strategia
- 4.2. Gli obiettivi gerarchizzati (generale, specifici, operativi)
- 4.3. Le azioni da promuovere
- 4.4. Gli strumenti programmati
- 4.5. La struttura di programma

5. IL QUADRO DELLE RISORSE FINANZIARIE ATTIVABILI PER LA RICERCA E L'INNOVAZIONE

- 5.1. Generalità
- 5.2. Le risorse della politica comunitaria
 - 5.2.1. Le risorse dei Fondi strutturali (FESR e FSE)
 - 5.2.2. Le risorse della PAC e del PCP (FEASR e FEAMP)
 - 5.2.3. Le altre fonti comunitarie attivabili (Horizon 2020; ...)
- 5.3. Le risorse nazionali e regionali

6. LA CRESCITA DIGITALE NELLA REGIONE SARDEGNA

- 6.1. I principi ispiratori della strategia di crescita digitale
- 6.2. Analisi Swot del contesto regionale
- 6.3. La valutazione delle risultanze della Swot
- 6.4. Gli obiettivi della strategia di crescita digitale
- 6.5. Le azioni prioritarie
- 6.6. I risultati attesi e il sistema degli indicatori
- 6.7. Programmazione di bilancio

7. LA GOVERNANCE PER L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA REGIONALE DI SPECIALIZZAZIONE INTELLIGENTE (GESTIONE, MONITORAGGIO, SORVEGLIANZA E CONTROLLO)

7.1. La regione quale ente di coordinamento e di indirizzo

7.2. Il Dipartimento

7.3. Gli enti regionali (Sardegna Ricerche,)

ALLEGATO 1: OBIETTIVO GENERALE: RAFFORZARE IL SISTEMA REGIONALE DELLA RICERCA E DELL'INNOVAZIONE ORIENTATO ALLA SPECIALIZZAZIONE PER REALIZZARE LA CRESCITA (INTELLIGENTE, SOSTENIBILE, INCLUSIVA) RIPRESA E L'EFFICIENZA DEL SISTEMA PRODUTTIVO

ALLEGATO 2: LE CONDIZIONALITÀ TEMATICHE EX ANTE DEGLI OBIETTIVI TEMATICI 1 E 2

6.3. INDICE DOCUMENTO SULLA COMPETITIVÀ DELLE IMPRESE (OBIETTIVO TEMATICO 3)

1. INTRODUZIONE: NATURA DEL DOCUMENTO QUALE BASE PER LA REDAZIONE DEL POR PLURIFONDO 2014-2020

- Struttura e contenuti del documento
- Procedure per l'approvazione del documento

2. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

- 2.1.** La composizione dimensionale e settoriale del sistema imprese nella regione Sardegna
- 2.2.** L'apporto alla formazione del prodotto lordo del sistema PMI
- 2.3.** L'efficienza produttiva del sistema PMI
- 2.4.** L'analisi SWOT per il sistema PMI

3. LE ATTIVITÀ SVILUPPATE NELLA REGIONE NELL'ULTIMO DECENNIO

- 3.1.** Le misure e linee di attività adottate per sostenere innovazione e competitività
 - A.** Con il POR FESR 2000-2006
 - B.** Con il POR FESR 2007-2013
- 3.2.** I risultati conseguiti
- 3.3.** Le lezioni dell'esperienza per l'impostazione della politica di supporto alle PMI nel periodo 2014-2020

4. GLI OBIETTIVI GERARCHIZZATI PER PROMUOVERE LA CRESCITA E LA COMPETITIVÀ DEL SISTEMA PMI

- 4.1.** La gerarchizzazione degli obiettivi
- 4.2.** L'obiettivo specifico "Promuovere la competitività del sistema produttivo"
- 4.3.** Gli obiettivi operativi
 - 4.3.1.** Supportare le PMI attraverso azioni di sostegno alla realizzazione di interventi innovativi e di sostegno all'efficienza
 - 4.3.2.** Supportare le PMI attraverso azioni di semplificazione e accelerazione delle procedure (SBA) e misure di agevolazione per la creazione di imprese

5. LE LINEE DI ATTIVITÀ DA AVVIARE NELL'AMBITO DELLA PROGRAMMAZIONE UNITARIA NEL PERIODO 2014-2020

- 5.1** Generalità:
 - a)** Corrispondenza tra obiettivi e linee di attività;
 - b)** Le varie fonti finanziarie attivabili per l'implementazione del Quadro Strategico
- 5.2.** Le azioni/linee di attività da programmare
- 5.3.** Le fonti finanziarie attivabili
- 5.4.** Le scelte da sostenere nell'ambito del POR plurifondo 2014-2020
- 5.5** Gli indicatori di risultato da conseguire

5. LA GOVERNANCE DEL QUADRO STRATEGICO