



Istituto di Studi sulle Relazioni Industriali

**Servizio di valutazione indipendente intermedia  
del Programma Operativo  
della Regione Autonoma della Sardegna  
2000-2006**

Aggiornamento della valutazione intermedia



**Rif. A.0.a**

**RAPPORTO DI AGGIORNAMENTO DELLA  
VALUTAZIONE INTERMEDIA**

*Cagliari, dicembre 2005*



## INDICE

<b>0</b>	<b>PREMESSA: FINALITÀ, STRUTTURA E CONTENUTI</b>	<b>5</b>
0.1	L'attività di aggiornamento della valutazione intermedia	5
0.2	L'articolazione del Rapporto di aggiornamento della valutazione intermedia	5
<b>1</b>	<b>L'ESAME DELL'ACCOGLIMENTO DELLE RACCOMANDAZIONI DELLA VALUTAZIONE REALIZZATA NEL 2003</b>	<b>7</b>
1.1	Le caratteristiche delle indicazioni formulate nel RVI del 2003	7
1.2	Valutazione del grado di recepimento	9
1.3	Il recepimento delle indicazioni di carattere generale	12
<b>2</b>	<b>L'ANALISI DELLE REALIZZAZIONI E DEI RISULTATI E COMPARAZIONE CON GLI OBIETTIVI E LA PERFORMANCE FINANZIARIA</b>	<b>14</b>
2.1	Lo stato dell'attuazione del POR ad oggi	14
2.1.1	<i>L'avanzamento procedurale</i>	14
2.1.2	<i>L'avanzamento finanziario</i>	16
2.1.3	<i>L'avanzamento fisico</i>	18
2.1.4	<i>I risultati e gli impatti</i>	19
2.2	Le previsioni a fine Programma	21
2.2.1	<i>Le previsioni di spesa</i>	21
2.2.2	<i>Le previsioni di realizzazione fisica</i>	22
<b>3</b>	<b>L'ANALISI DEGLI IMPATTI REALIZZATI E DEL PROBABILE RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI</b>	<b>25</b>
3.1	Le dinamiche in atto	25
3.2	Il ruolo del POR	30
<b>4</b>	<b>LE DOMANDE DI VALUTAZIONE</b>	<b>32</b>
4.1.1	<i>Come sono cambiati i parametri operativi e finanziari delle imprese beneficiarie di aiuti?</i>	32
4.1.2	<i>In che misura gli aiuti alle imprese hanno favorito le attività knowledge based?</i>	34
4.1.3	<i>Qual è il tasso di sopravvivenza delle imprese create con l'aiuto del POR?</i>	36
4.1.4	<i>Sono stati istituiti nuovi marchi di qualità e di origine?</i>	37
4.1.5	<i>Qual è l'impatto sull'economia regionale del progetto della coop 3A di Arborea?</i>	39
4.1.6	<i>In che misura il POR ha consentito la riduzione dello sforzo di pesca e lo sviluppo dell'acquacoltura?</i>	40
4.1.7	<i>La formula del "finalizzato aziendale" è, anche nel medio termine, più efficace delle formule formative ordinarie ai fini dell'inserimento lavorativo dei destinatari?</i>	41
4.1.8	<i>I profili professionali usciti dal sistema di formazione sono quelli richiesti dal mercato?</i>	44
4.1.9	<i>Sono aumentati i flussi turistici nelle aree interne e nella bassa stagione?</i>	46
4.1.10	<i>In quali aree ricadono gli interventi per la prevenzione del dissesto idrogeologico?</i>	49
4.1.11	<i>In che misura è migliorata la gestione dei rifiuti?</i>	51
4.1.12	<i>Sono cambiati i tassi di incidentalità della viabilità ordinaria?</i>	53
4.1.13	<i>Qual è il grado di conoscenza delle opportunità e delle realizzazioni dei fondi comunitari in Sardegna?</i>	55
4.1.14	<i>Quali interventi hanno caratterizzato i territori svantaggiati?</i>	56
<b>5</b>	<b>CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI</b>	<b>60</b>
5.1	In che misura il POR è stato ed è capace di indirizzare la qualità dello sviluppo?	61
5.2	In che misura il POR è stato ed è capace di migliorare la qualità della vita dei cittadini?	62
5.3	In che misura il POR è stato ed è capace di ridurre i divari territoriali nella regione?	62



<b>3 GLI INVESTIMENTI DELLA FILIERA</b>	<b>37</b>	1.2 <i>L'offerta turistica</i>	3
3.1 <i>Investimenti nella produzione primaria agricola e zootecnica</i>	37	1.3 <i>La domanda turistica</i>	5
3.2 <i>Investimenti negli impianti di trasformazione e distribuzione</i>	37	1.4 <i>La spesa del turismo in Sardegna</i>	8
		1.5 <i>La stagionalità</i>	8
<b>4 LE INTERVISTE AL MANAGEMENT DELLA COOPERATIVA 3A</b>	<b>41</b>	<b>2 IL POR E IL TURISMO IN SARDEGNA</b>	<b>10</b>
4.1 <i>Intervista alla Funzione "Direzione della Produzione"</i>	41	<b>3 LA VALUTAZIONE</b>	<b>11</b>
4.2 <i>Intervista alla Funzione "Direzione Commerciale"</i>	43	<b>4 IL QUADRO INTERNAZIONALE</b>	<b>15</b>
4.3 <i>Intervista alla Funzione "Direzione Amministrazione - Area Soci"</i>	45	<b>5 L'OFFERTA</b>	<b>18</b>
4.4 <i>Intervista alla Funzione "Direzione Controllo Qualità"</i>	49	5.1 <i>L'Agriturismo in Sardegna</i>	23
4.5 <i>Intervista al Presidente del Consiglio di Amministrazione della Cooperativa: il punto di vista dei Soci allevatori</i>	52	<b>6 LA DOMANDA</b>	<b>27</b>
4.6 <i>Intervista alla Funzione "Direzione Generale"</i>	53	6.1 <i>L'economia informale</i>	32
		6.2 <i>La domanda interna ed esterna</i>	36
<b>5 LE RISPOSTE AI QUESITI DEL QUESTIONARIO VALUTATIVO COMUNE</b>	<b>57</b>	<b>7 STAGIONALITÀ</b>	<b>45</b>
5.1 <i>QV VII.1 "In che misura gli investimenti sovvenzionati hanno contribuito ad aumentare la competitività dei prodotti agricoli attraverso il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione?"</i>	57	<b>8 GLI EFFETTI ECONOMICI DEL TURISMO</b>	<b>49</b>
5.2 <i>QV VII.2 "In che misura gli investimenti sovvenzionati hanno contribuito ad aumentare il valore aggiunto e la competitività dei prodotti agricoli migliorandone la qualità?"</i>	58	<b>9 ALLEGATO I</b>	<b>52</b>
5.3 <i>QV VII.3 "In che misura gli investimenti sovvenzionati hanno migliorato la situazione nel settore delle materie prime di base?"</i>	59		
5.4 <i>QV VII.4 "In che misura gli investimenti sovvenzionati hanno migliorato salute e benessere?"</i>	59		
5.5 <i>QV VII.5 "In che misura gli investimenti sovvenzionati hanno tutelato l'ambiente?"</i>	60		
<b>6 CONCLUSIONI</b>	<b>62</b>		
6.1 <i>La valutazione del progetto di investimento della 3A secondo l'approccio metodologico comunitario</i>	63		
6.2 <i>I risultati del caso di studio</i>	64		
<b>7 ALLEGATO 1 – RELAZIONE DESCRITTIVA DEL PROGETTO 3A</b>	<b>67</b>		

**Rif. 4.4.b**

**I fabbisogni professionali e l'offerta formativa finanziata dal FSE**

<b>0 PREMESSA</b>	<b>3</b>
<b>1 I CRITERI ED I SISTEMI CLASSIFICATORI</b>	<b>5</b>
<b>2 LA DOMANDA</b>	<b>7</b>
2.1 <i>Le fonti</i>	7
2.2 <i>La riclassificazione della domanda</i>	7
<b>3 L'OFFERTA</b>	<b>10</b>
3.1 <i>Le fonti</i>	10
3.2 <i>La riclassificazione dell'offerta</i>	10
<b>4 IL CONFRONTO TRA DOMANDA E OFFERTA</b>	<b>20</b>
4.1 <i>Offerta formativa ed esigenze professionali del territorio</i>	20
4.2 <i>Offerta formativa e prospettive occupazionali</i>	26
<b>5 CONCLUSIONI</b>	<b>33</b>

**Rif. 4.6.a**

**Il turismo in Sardegna**

<b>1 IL CONTESTO</b>	<b>3</b>
1.1 <i>Il turismo in Sardegna nel quadro internazionale e nazionale</i>	3

**Rif. 4.7.a**

**La pesca in Sardegna**

<b>0 PREMESSA</b>	<b>3</b>
<b>1 IL QUADRO DI RIFERIMENTO</b>	<b>4</b>
<b>2 LA PESCA MARINA E LACUSTRE E L'ACQUACOLTURA</b>	<b>8</b>
2.1 <i>La pesca marina e lacustre</i>	8
2.2 <i>L'acquacoltura</i>	12
<b>2. LA STRATEGIA</b>	<b>14</b>
<b>3. L'ATTUAZIONE DELLE MISURE SFOP</b>	<b>16</b>
<b>4. LA VALUTAZIONE DELLO SFOP</b>	<b>18</b>

**Rif. 4.8.b**

**La selezione dei progetti di qualità - una buona prassi fra gli interventi in ambito urbano**

<b>0 PREMESSA</b>	<b>3</b>
<b>1 I PROGETTI DI QUALITÀ PER GLI INTERVENTI IN AMBITO URBANO</b>	<b>5</b>
1.1 <i>Le azioni principali</i>	6
1.2 <i>Il sistema di selezione delle proposte</i>	7
<b>2 LA VALUTAZIONE DELLA PROCEDURA DI SELEZIONE</b>	<b>8</b>
2.1 <i>La valutazione del processo</i>	8
2.2 <i>La valutazione delle azioni</i>	10
2.3 <i>La trasferibilità</i>	11
<b>3 LA VALUTAZIONE DEI FUNZIONARI COMUNALI COINVOLTI</b>	<b>12</b>
<b>ALLEGATO 1</b>	<b>17</b>
<b>ALLEGATO 2</b>	<b>19</b>
<b>ALLEGATO 3</b>	<b>22</b>
<b>ALLEGATO 4</b>	<b>30</b>
<b>ALLEGATO 5</b>	<b>32</b>

## 0 PREMESSA: FINALITÀ, STRUTTURA E CONTENUTI

### 0.1 L'attività di aggiornamento della valutazione intermedia

Nonostante la sua denominazione, l'aggiornamento della valutazione intermedia presenta solo alcuni elementi di continuità rispetto alla precedente fase di attività, conclusasi con il Rapporto di Valutazione Intermedia presentato nel dicembre 2003: differenti sono infatti le finalità, i contenuti e la struttura.

La finalità primaria dell'aggiornamento è, come stabilito dall'art.42, 4° comma del Reg(CE) N.1260/1999, quella di contribuire alla preparazione degli interventi successivi: questo significa che le conclusioni e i suggerimenti, oltre a dare indicazioni per la fase conclusiva dell'attuazione del POR 2000-2006, devono fornire un supporto alla programmazione in un quadro politico e regolamentare solo in parte definito, e comunque differente da quello attuale. L'esigenza di generalizzare le riflessioni conclusive o, quantomeno, di svincolarle dal quadro istituzionale e normativo che le ha generate, non significa però che la valutazione persegua un livello di maggiore astrazione, al contrario: deve focalizzarsi sugli effetti concreti, e sui costi, degli strumenti messi in campo per poterne valutare l'efficacia rispetto agli obiettivi nonché l'efficienza rispetto ai costi.

I contenuti della valutazione variano rispetto alla precedente fase della valutazione intermedia in considerazione tanto del cambiamento delle finalità quanto del maggiore avanzamento dell'attuazione e quindi del manifestarsi dei primi risultati ed impatti. Al centro dell'aggiornamento della valutazione, secondo le indicazioni convergenti dei diversi documenti metodologici comunitari e nazionali<sup>1</sup>, vi è ciò che di concreto le politiche sono state in grado di produrre, ovvero i risultati e gli impatti, mentre assume un rilievo minore e prevalentemente strumentale l'analisi dei processi, che nella prima fase della valutazione ha avuto un ruolo centrale, anche per l'esiguità delle realizzazioni.

La struttura del Rapporto è quella stabilita dal *Working Paper no 9*, recepita ed articolata del valutatore nell'ambito del Disegno di Valutazione (rif. A.1. del 30 settembre 2004), ampiamente condiviso, prima e dopo la sua stesura, con il Comitato di Sorveglianza, l'Autorità di Gestione, gli *stakeholders* del POR Sardegna.

### 0.2 L'articolazione del Rapporto di aggiornamento della valutazione intermedia

Le componenti chiave individuate dal *Working Paper no 9* e riprese nel Disegno di Valutazione sono:

1. l'esame dell'accoglimento delle raccomandazioni della valutazione prodotta nel 2003;
2. l'analisi delle realizzazioni e dei risultati e comparazione con gli obiettivi e la performance finanziaria;
3. l'analisi degli impatti realizzati e del probabile raggiungimento degli obiettivi;
4. le domande di valutazione definite a livello regionale;
5. le conclusioni sull'efficienza, l'efficacia e gli impatti e raccomandazioni per il futuro.

Esse costituiscono altrettanti capitoli del Rapporto, ma, prima che questo, sono stati gli ambiti di indagine di quasi un anno e mezzo di attività di valutazione che ha prodotto una serie di pubblicazioni presentate e discusse in sedi tecniche ed istituzionali.

In questo senso, il Rapporto di aggiornamento rappresenta il compimento di un percorso di analisi strutturato, sin dal Disegno, sulla griglia delle componenti chiave (ad eccezione dell'ultima, per ovvi motivi). La specificità di questo documento è nella ricomposizione di tale percorso e nella sua finalizzazione agli obiettivi generali dell'attività di aggiornamento della valutazione intermedia, sopra evocati.

<sup>1</sup> Si fa riferimento, in particolare, a:

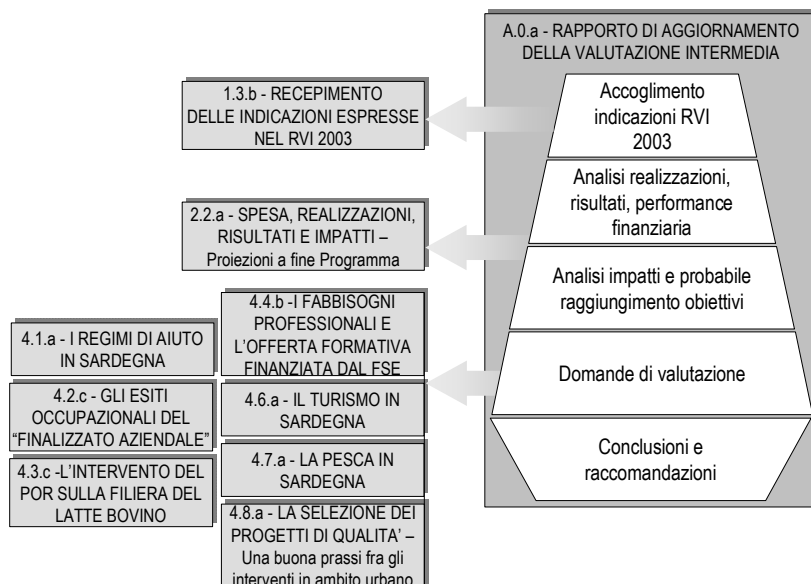
- Commissione Europea – DG Regio, *Working Paper no 9 – The Update of the Mid Term Evaluation of Structural Fund Interventions*, luglio 2004
- Sistema Nazionale di Valutazione, *Indicazioni per l'aggiornamento della valutazione intermedia e la ricerca sul campo*, maggio 2004
- Sistema Nazionale di Valutazione, *Domande di valutazione: spunti per il processo di individuazione e selezione*, maggio 2004
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Orientamenti ai risultati e consolidamento della modernizzazione istituzionale: quattro nuove azioni per il 2004-2008*, febbraio 2004
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, *QCS 2000-2006. Mid term review*, gennaio 2004
- Commissione Europea, *Orientamenti sulla revisione di metà periodo dei programmi italiani dell'Obiettivo 1 – Non paper*, ottobre 2003;

Ne deriva l'esigenza di privilegiare una lettura sintetica e focalizzata sui risultati dell'attività di valutazione, che consenta di coglierne la sostanza e il rilievo in una visione complessiva, senza appesantimenti analitici e metodologici.

Ciò è del resto suggerito dalla destinazione del documento, che si rivolge all'intera platea dei soggetti interessati a conoscere gli effetti dell'attuazione del POR, che solo in minima parte lo sono anche agli aspetti tecnico-scientifici delle analisi.

Il Rapporto di aggiornamento della valutazione si concentra pertanto sulle conclusioni valutative e sugli elementi analitici salienti su cui queste si fondano, rimandando, per la metodologia e le analisi di dettaglio ai documenti tematici di approfondimento allegati, secondo lo schema descritto nella Fig. 1.

**Fig. 1. Il Rapporto di aggiornamento della valutazione intermedia e i documenti allegati**



## 1 L'ESAME DELL'ACCOGLIMENTO DELLE RACCOMANDAZIONI DELLA VALUTAZIONE REALIZZATA NEL 2003

Lo scopo principale dell'esame dell'accoglimento delle raccomandazioni della valutazione 2003 è di verificare se, a fronte delle criticità segnalate, sono stati adottati provvedimenti efficaci in fase di programmazione o di attuazione.

Questa attività consente anche, più in generale, di comprendere se e quanto il lavoro del valutatore è stato utile per migliorare o correggere il Programma, che è poi la sua prima finalità.

### 1.1 Le caratteristiche delle indicazioni formulate nel RVI del 2003

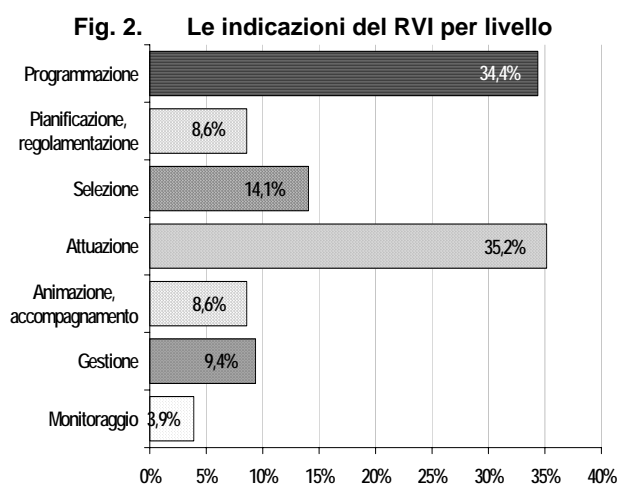
Prima di entrare nel merito di quanto è stato fatto negli ultimi due anni rispetto alle indicazioni del valutatore, vale la pena di soffermarsi brevemente sulle loro caratteristiche.

Il Rapporto di Valutazione Intermedia del 2003 nel suo complesso contiene numerose indicazioni relative praticamente ad ogni singola misura e a molti aspetti a carattere trasversale. Una rilettura del documento e dei suoi allegati ha consentito di individuarne e classificarne ben 128 (si veda il documento allegato *Recepimento delle indicazioni espresse nel Rapporto di Valutazione Intermedia 2003 - Rif. 1.3.b*), tra loro molto diverse per importanza, livello, precisione, contesto di riferimento ecc..

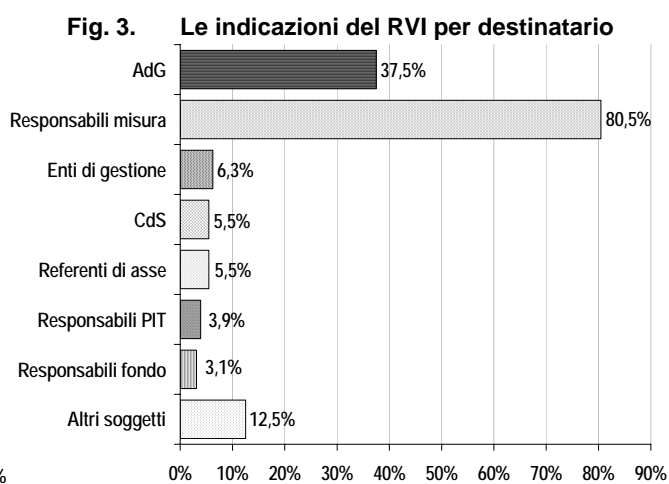
Un primo ordine di considerazioni riguarda i loro "obiettivi": in particolare livelli e soggetti destinatari.

L'attuazione, intesa in senso generale è il livello cui più frequentemente si riferiscono le indicazioni (cfr. Fig. 2), quelle rivolte alla programmazione sono però solo di poco inferiori. Tra i livelli più specificamente definiti risulta piuttosto significativo quello della selezione delle operazioni, mentre sono inferiori le osservazioni riguardanti la gestione, l'animazione e accompagnamento, l'attività di pianificazione e regolamentazione.

Premesso che queste considerazioni riguardano il numero di indicazioni, e non necessariamente la loro importanza, si può comunque osservare che la valutazione intermedia non ha dato solo suggerimenti per la riprogrammazione e che, anzi, nella maggioranza dei casi l'esigenza rilevata è stata quella di far funzionare correttamente ciò che il Programma già prevedeva.



La somma può essere superiore al 100% perché diverse indicazioni fanno riferimento a più livelli o a più destinatari



Coerentemente, la gran parte delle indicazioni sono rivolte ai responsabili di misura (cfr. Fig. 3). Sono comunque numerose le indicazioni rivolte all'Autorità di Gestione, mentre gli altri soggetti chiamati episodicamente in causa sono gli enti di gestione, il Comitato di Sorveglianza, i referenti di asse.

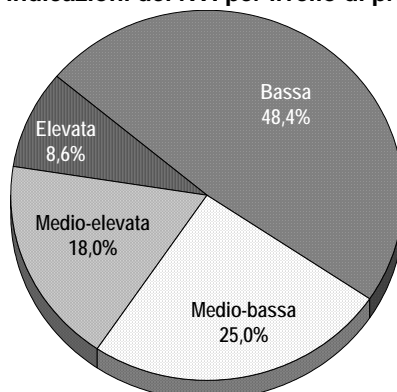
Un aspetto "critico" dell'analisi delle indicazioni del RVI riguarda il maggiore o minore carattere di priorità che esse rivestono tanto in senso assoluto - cioè con riferimento al POR nel suo complesso - quanto relativo, rispetto agli specifici destinatari

Il quadro complessivo che emerge è che la maggior parte delle indicazioni (naturalmente in termini numerici) ha un'importanza prevalentemente circoscritta all'ambito specifico, il che è del resto coerente con il fatto che molta parte delle indicazioni sono indirizzate ai singoli responsabili di misura.

Più in dettaglio si osserva che le indicazioni caratterizzate da un grado di priorità *assoluto* elevata o medio-elevata sono circa un quarto del totale (cfr. Fig. 4), ma ai fini della strategia complessiva del

Programma, le indicazioni assolutamente ineludibili non sono che una decina, e riguardano tanto temi di carattere trasversale, come la selezione delle operazioni, la formulazione di POR e CdP, le azioni di sistema, i PIT e l'obiettivo della coesione, quanto porzioni delimitate del programma, come lo sviluppo rurale, le misure 3.1, 4.1, 4.5, 6.3.

**Fig. 4. Le indicazioni del RVI per livello di priorità assoluta**



Se è dunque vero che la valutazione intermedia chiede uno sforzo - più o meno intenso - pressoché a tutti i soggetti in grado di migliorare il Programma e la sua attuazione, è chiaro che non tutte le raccomandazioni hanno lo stesso peso ed urgenza, ed appare necessario che tutto il sistema dell'attuazione sappia individuare le priorità su cui concentrarsi maggiormente.

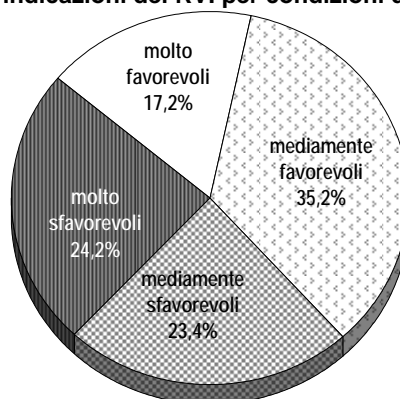
Al fine di apprezzare quanto il grado di recepimento delle indicazioni sia stato soddisfacente è inoltre necessario considerare a priori le condizioni di realizzazione. A prescindere dal grado di priorità si può infatti ipotizzare che il seguito effettivamente dato ad ogni indicazione sia dipeso anche dalla sua chiarezza e praticabilità.

A questo scopo si sono considerati tre differenti fattori:

- la specificità o genericità: un'indicazione è da intendersi specifica quando è univoca, circoscritta, circostanziata, immediatamente operativa, e come tale più facile da comprendere e mettere in pratica; è, al contrario, da considerarsi generica quando si presta a diverse interpretazioni, quando suggerisce un'ampia varietà di soluzioni, quando necessita di ulteriore analisi per essere messa in pratica, e così via;
- l'oggettiva difficoltà di attuazione, che può derivare dalla complessità delle azioni da realizzare, da vincoli organizzativi, dalla presenza di ostacoli di carattere istituzionale, giuridico o di altra natura;
- i tempi necessari: si tratta di un fattore indubbiamente correlato con gli altri due sopra esaminati, e in particolare con la difficoltà di attuazione, ma ha un suo specifico significato poiché anche percorsi relativamente facili e ben chiari possono richiedere tempi tecnici consistenti per compiersi, così come – al contrario - passaggi di grande difficoltà possono essere quasi immediati, quando siano superati gli ostacoli che li caratterizzano.

Più di metà delle indicazioni formulate nel RVI presentano condizioni di realizzazione favorevoli, e – in particolare – più di un terzo sono mediamente favorevoli (cfr. Fig. 5).

**Fig. 5. Le indicazioni del RVI per condizioni di realizzazione**



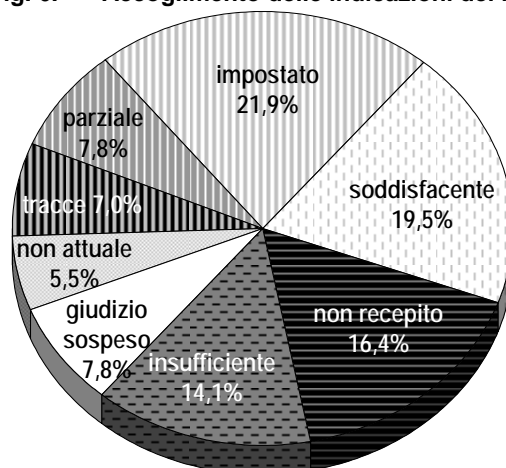
## 1.2 Valutazione del grado di recepimento

Sulla base di un'analisi svolta per ciascuna delle indicazioni formulate (riportata in dettaglio nel documento allegato *Recepimento delle indicazioni espresse nel Rapporto di Valutazione Intermedia 2003 - Rif. 1.3.b*) si può esprimere un giudizio complessivo di quanto è stato realizzato rispetto alle criticità evidenziate dal valutatore<sup>2</sup>.

Globalmente si può affermare che le indicazioni del RVI hanno trovato un discreto riscontro: più di metà hanno avuto un seguito positivo (cfr. Fig. 6). È probabilmente il segno di una buona condivisione delle criticità individuate. L'impegno per affrontarle non è sempre sufficiente: i risultati sono pienamente soddisfacenti per circa un quinto delle indicazioni, ma più spesso si tratta soltanto di segnali positivi, in alcuni casi parziali o appena accennati.

In questo senso, la capacità di intervenire concretamente ed efficacemente appare ancora mediamente troppo lenta ed incerta.

**Fig. 6. Accoglimento delle indicazioni del RVI**



Sull'altro versante, le indicazioni che non hanno avuto seguito (in tutto o in parte) sono poco più del 30%, e, in particolare, quelle totalmente ignorate sono il 16,4%.

Per interpretare correttamente queste percentuali occorre innanzitutto comprendere come si distribuiscono in rapporto al livello di priorità assoluta.

Le indicazioni hanno fatto registrare un grado di accoglimento migliore quando questa è media o medio-elevata (cfr. Fig. 7), ma il recepimento diminuisce per le indicazioni a priorità massima. Tra queste, in particolare, si osservano diversi interventi abbozzati, parziali, incompleti ed anche insufficienti rispetto alle indicazioni. Ciò è del resto comprensibile, in considerazione della complessità delle azioni suggerite.

Per altro verso, le indicazioni totalmente ignorate sono più spesso le meno importanti.

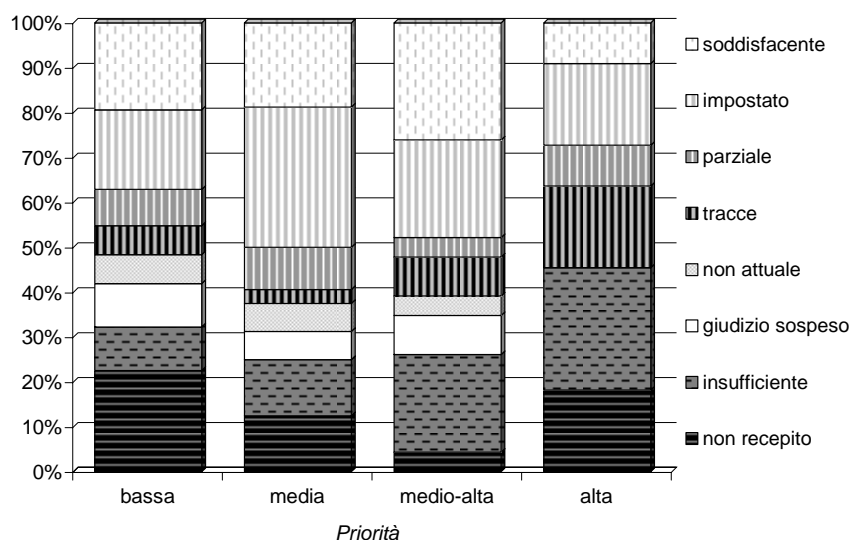
In generale, l'impegno del sistema dell'attuazione è stato indirizzato sui nodi più critici – secondo il valutatore -, pur non raccogliendo sempre risultati pienamente positivi, specialmente rispetto agli obiettivi più "alti".

Anche ammettendo che la valutazione non abbia influenzato le scelte di programmazione e di attuazione, si deve comunque riconoscere che vi è stata, quanto meno, una significativa convergenza di visioni.

Dove, al contrario, non si riconoscono i segni di un impegno concreto per indicazioni considerate prioritarie dal valutatore non si tratta necessariamente di una divergenza di opinioni, ma potrebbe anche essere l'effetto della difficoltà di perseguire un obiettivo che magari è condiviso.

<sup>2</sup> I giudizi sintetici adottati sono otto - quattro positivi, due neutrali e due negativi:

1. *soddisfacente*: quando vi è stato un pieno accoglimento nel senso indicato;
2. *impostato*: quando sono state adottate le misure che possono condurre ad un accoglimento soddisfacente;
3. *parziale*: quando l'indicazione è stata accolta soltanto in parte;
4. *tracce*: quando è possibile individuare i segni che l'indicazione è stata presa in considerazione, anche se non si registrano ancora interventi consistenti nel senso indicato;
5. *non attuale*: quando l'indicazione risulta superata dai fatti;
6. *giudizio sospeso*: quando si è ritenuto che non vi siano ancora elementi per potersi esprimere;
7. *insufficiente*: quando gli interventi adottati non appaiono sufficienti rispetto all'indicazione;
8. *non recepito*: quando non si registra alcun segno nel senso indicato.

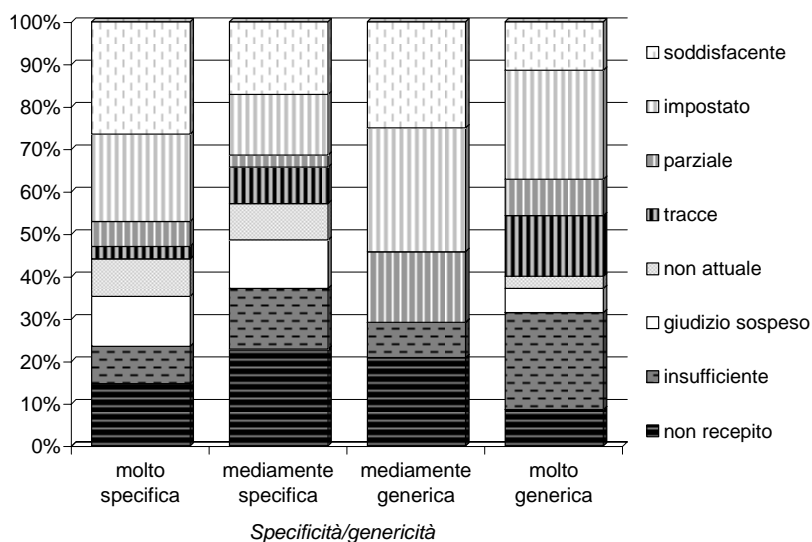
**Fig. 7. Accoglimento delle indicazioni del RVI in relazione al grado di priorità assoluta**

Per giudicare l'effettivo peso di questo fattore occorre comprendere in che misura le condizioni di realizzazione delle indicazioni ne abbiano determinato l'effettivo recepimento.

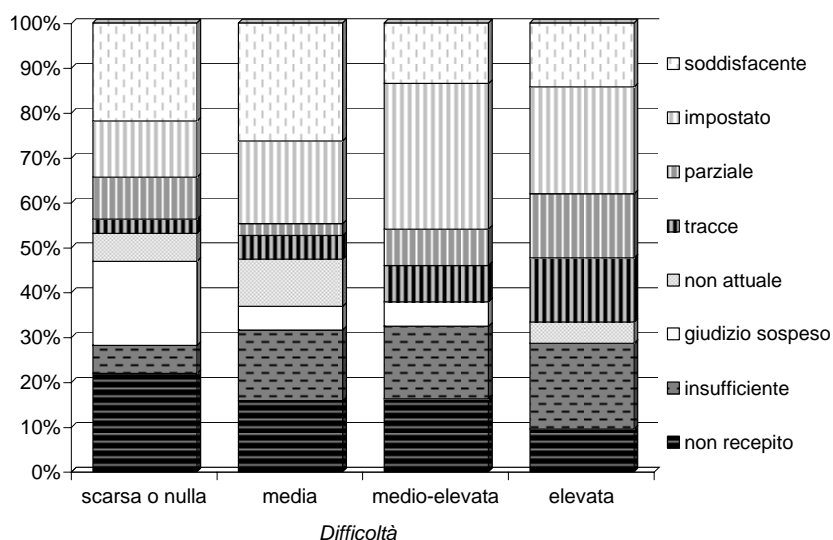
Un primo aspetto da considerare è quello della specificità/genericità delle raccomandazioni del valutatore.

Non è facile dare un'interpretazione di carattere generale ai risultati sintetizzati dalla Fig. 8. Si deve innanzitutto osservare che le indicazioni di carattere più specifico hanno avuto riscontri più nettamente positivi: più di un quarto delle indicazioni registrano un recepimento soddisfacente. Si tratta di un risultato almeno in parte determinato dalla natura stessa delle indicazioni contenute in questa categoria: l'elevata specificità si presta a giudizi più netti e definitivi. La conferma la si può registrare, all'estremo opposto, per le indicazioni più generiche, che fanno registrare valutazioni più sfumate e interlocutorie.

Nel complesso sono però le indicazioni mediamente generiche quelle per cui i risultati in termini di accoglimento sono più positivi: per quasi i tre quarti sono state recepite in tutto o in parte.

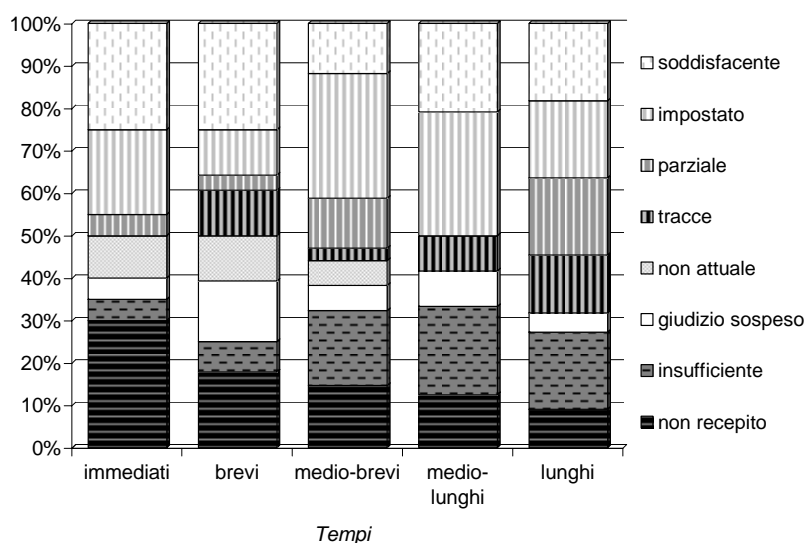
**Fig. 8. Accoglimento delle indicazioni del RVI in relazione alla specificità/genericità**

La difficoltà di attuazione non gioca il ruolo che ci si potrebbe aspettare nel recepimento: se è vero che gli interventi pienamente soddisfacenti sono minori per le indicazioni più difficili, si può anche osservare che le indicazioni completamente trascurate sono più frequentemente quelle più facili da attuare (cfr. Fig. 9). Quest'ultimo dato, al netto di circostanze di natura casuale, sembra essere il frutto più evidente della mancata intesa tra valutatore e destinatari delle indicazioni, per difetto di comunicazione o per sostanziale dissenso. Si tratta, tuttavia, solo di sei casi, quasi tutti riferiti a singole misure; quello di carattere più generale riguarda il suggerimento di inserire l'appartenenza alle aree svantaggiate tra i criteri di selezione.

**Fig. 9. Accoglimento delle indicazioni del RVI in relazione al grado di difficoltà di attuazione**

Nel valutare il grado di recepimento in relazione ai tempi necessari occorre ricordare che, dalla presentazione del RVI sono passati quasi due anni: un tempo più che sufficiente almeno per interventi di medio-breve termine.

Come prevedibile, all'aumentare del tempo necessario aumentano i giudizi interlocutori e di riducono quelli "definitivi" (*soddisfacente* da una parte e *non recepito* dall'altra). Per altro verso, le indicazioni che richiedono tempi più lunghi fanno registrare gli sforzi più concreti di recepimento (cfr. Fig. 10).

**Fig. 10. Accoglimento delle indicazioni del RVI in relazione ai tempi necessari per l'attuazione**

In definitiva, sulla base dei tre aspetti considerati, le condizioni di realizzazione non sembrano aver esercitato l'influenza attesa (che spesso è anzi, inopinatamente, di segno contrario) sul segno del recepimento delle indicazioni espresse, quanto piuttosto sugli effetti.

In altre parole, l'adozione delle misure suggerite dalle singole indicazioni non è dipesa più di tanto dalla loro complessità o difficoltà, ma naturalmente questi elementi hanno condizionato la pienezza dei risultati colti o prefigurati.

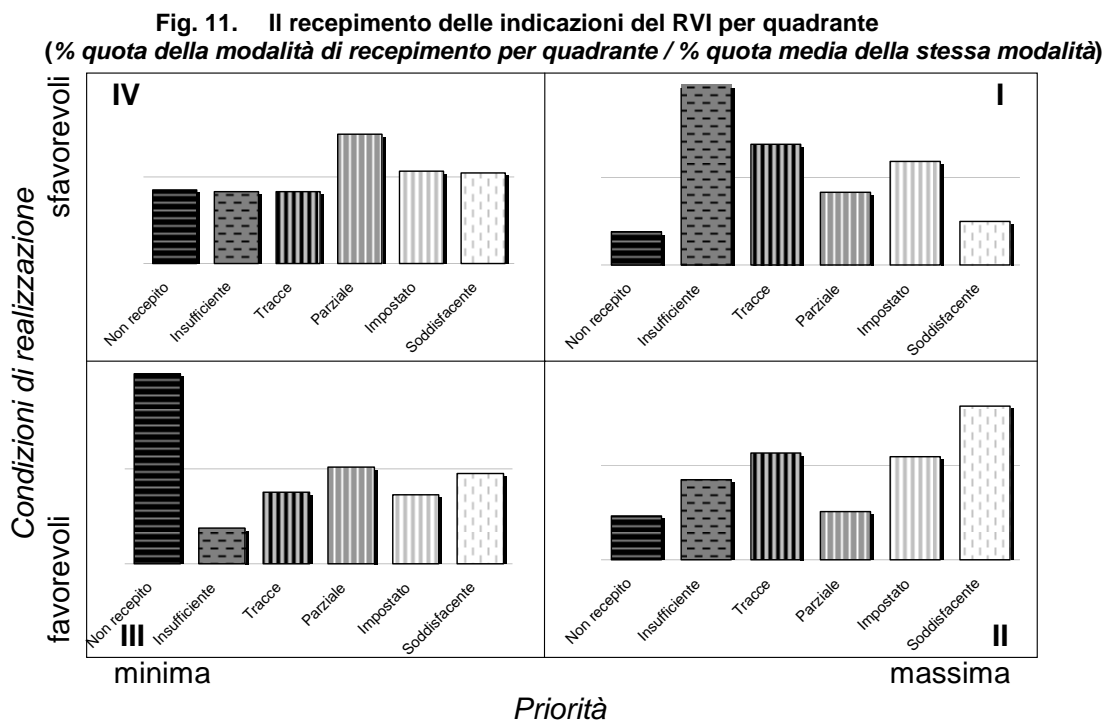
Ben più determinante nell'azione dell'Autorità di Gestione, così come di tutti i soggetti chiamati in causa sembra essere stata la condivisione del giudizio di priorità espresso dal valutatore: laddove questa condivisione esiste - e si tratta della maggioranza dei casi -, i responsabili della programmazione e dell'attuazione hanno in buona misura dato seguito alle indicazioni del valutatore; dove invece non esiste, la favorevolezza delle condizioni di realizzazione non è stata sufficiente ad indurre i comportamenti suggeriti.

Ciò può essere letto nella Fig. 11 che illustra le modalità di recepimento rispetto al grado di priorità ed alle condizioni di realizzazione.

A conferma di quanto ipotizzato, il bilancio più negativo è quello del terzo quadrante (in basso a sinistra), nel quale vi sono le indicazioni a priorità più bassa ma con le condizioni di realizzazione più favorevoli, cui è stato dato seguito persino minore che a quelle con condizioni sfavorevoli e ugualmente a bassa priorità (quarto quadrante – in alto a sinistra), a priori le più svantaggiate.

I risultati più positivi si registrano invece nel secondo quadrante (in basso a destra), nel quale invece le migliori condizioni di realizzazione possono invece aver giocato un ruolo significativo rispetto all'altro quadrante ad alta priorità (in alto a destra), dove i casi di pieno e soddisfacente accoglimento sono minimi e sono invece massimi quelli di recepimento insufficiente.

In definitiva, la priorità appare più decisiva nel giustificare il recepimento che non le condizioni di realizzazione.



### 1.3 Il recepimento delle indicazioni di carattere generale

Se l'analisi del recepimento per grado di priorità e condizioni di realizzazione fornisce spunti di riflessione generali sull'effettiva utilità dell'attività di valutazione intermedia svolta fino al 2003, l'esame di merito delle indicazioni - recepite e non - è un buon punto di partenza per valutare lo stato dell'attuazione alla fine del 2005.

Nel documento allegato *Rif. 1.3.a* sono elencati i giudizi e le relative motivazioni sul recepimento di ciascuna delle 128 indicazioni formulate. In questa sede è sufficiente riportarne le conclusioni di maggior rilievo.

A questo scopo, la chiave di lettura può essere data dalle considerazioni conclusive formulate nel RVI, in seguito ulteriormente sintetizzate in una presentazione effettuata al Comitato di sorveglianza del giugno del 2004. Una prima parte di queste considerazioni riguarda gli aspetti generali di carattere trasversale, e in particolare: l'impostazione strategica, gli strumenti di governo dell'attuazione e le procedure di attuazione. Nella seconda parte si formulano le indicazioni generali relative a ciascun asse nonché ai PIT.

Il giudizio espresso rispetto ad ogni indicazione generale è il risultato di una sintesi dei giudizi relativi alle indicazioni puntuali, ponderate sulla base del grado di priorità di priorità e dell'ampiezza dell'ambito di riferimento.

Nella Tab. 1 sono riportati tali giudizi. Ve n'è più d'uno per ogni indicazione generale: la maggiore intensità del grigio dello sfondo indica la prevalenza sugli altri.

Tab. 1. Recepimento delle indicazioni generali

Indicazione generale	non recepito	insufficiente	n.c.	tracce	parziale	impostato	soddisfacente
<b>Impostazione strategica</b>							
adattare meglio la strategia alle peculiarità della regione, evidenziate dall'analisi della struttura e delle dinamiche socio-economiche							☺
mettere a fuoco obiettivi, strategie e strumenti efficaci per la coesione, a cominciare dai PIT, per i quali è opportuno individuare soluzioni capaci di favorire un reale riequilibrio di risorse		☹				☺	
migliorare la coerenza e la pertinenza dell'articolazione della strategia, razionalizzando, concentrando e rendendo più chiaro e incisivo l'intervento						☺	
rafforzare la condivisione delle strategie da parte dei soggetti responsabili dell'attuazione, anche attraverso l'esplicitazione degli indicatori di risultato e di impatto					☹		☺
<b>Strumenti di governo dell'attuazione</b>							
recuperare, per quanto possibile, il ritardo registrato nella pianificazione di settore e valorizzarne al meglio il contributo alla definizione delle strategie		☹		☹			
adottare strumenti efficaci di reale selezione delle operazioni per assicurare la corretta attuazione delle strategie			○			☺	
dare il giusto impulso ad azioni e interventi di maggior rilievo ma di più difficile attuazione, predisponendo risorse e strumenti adeguati							☺
<b>Procedure di attuazione</b>							
intervenire tempestivamente perché l'esaurirsi dei progetti "coerenti" non si traduca in un arresto dell'avanzamento						☺	☺
predisporre le risorse e gli strumenti necessari per velocizzare le procedure di selezione e di avvio dei progetti		☹					
considerare tutte le soluzioni per soddisfare i fabbisogni dell'attuazione in termini di risorse umane e di competenze, in un'ottica di ottimizzazione complessiva			○				
<b>Asse I</b>							
orientare l'intervento alla creazione di nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile				☹			
dare impulso al presidio e al monitoraggio del territorio	☹			☹		☺	
<b>Asse II</b>							
favorire le opportunità di sviluppo economico – imprenditoriale e occupazionale – nell'ambito culturale e, indirettamente, turistico				☹		☺	
fare leva sulla crescita delle competenze e dei servizi, e sul miglioramento dell'offerta culturale e di spettacolo				☹		☺	☺
<b>Asse III</b>							
valorizzare e eccellenze - dalla ricerca scientifica all'alta formazione – e rafforzare la formazione permanente		☹	○		☹	☺	
dedicare uno sforzo straordinario nell'attuazione delle politiche del lavoro, a cominciare dai Servizi per l'Impiego		☹		☹			
<b>Asse IV</b>							
perseguire una reale innovazione nella filosofia e negli strumenti di intervento, indirizzando lo sviluppo verso le priorità dell'innovazione tecnologica, la crescita di filiera, l'attrazione di imprese esterne, la nascita di nuove imprese		☹					☺
ridisegnare e porre in atto le politiche di sviluppo rurale		☹			☹		
<b>Asse V</b>							
dare maggiore stimolo agli interventi per la competitività degli ambiti urbani maggiori							☺
migliorare la focalizzazione degli interventi a carattere più sociale		☹					☺
<b>Asse VI</b>							
realizzare i progetti più mirati e innovativi nei trasporti					☹	☺	
nella SdI individuare forme e strumenti adeguati di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti	☹			☹			
attribuire del giusto peso alla diffusione dell'ICT nelle aziende e nella società				☹	☹		
<b>I PIT</b>							
individuare e mettere in pratica modelli procedurali e allocativi capaci di stimolare interventi non solo di natura infrastrutturale, favorendo il coinvolgimento dei soggetti privati							☺

## 2 L'ANALISI DELLE REALIZZAZIONI E DEI RISULTATI E COMPARAZIONE CON GLI OBIETTIVI E LA PERFORMANCE FINANZIARIA

L'analisi dell'avanzamento e degli obiettivi finanziari e fisici, dei risultati e degli impatti risponde, per un verso, ad una domanda di rendicontazione analitica sull'andamento del programma nella sua interezza e, per l'altro, ad un'esigenza di prevedere in che misura potranno essere raggiunti gli obiettivi del Programma.

In questo capitolo, pertanto, si indaga, a livello di misura, sui nessi causali e sulle correlazioni che legano la spesa alle realizzazioni, ai risultati e agli impatti, per pervenire ad una previsione in merito al raggiungimento degli obiettivi finanziari e fisici, nonché dell'andamento di risultati ed impatti.

Il punto di partenza è rappresentato dal modello teorico che, in sede di programmazione, è stato definito per raggiungere determinati obiettivi attraverso dati strumenti (le misure) e con una certa dotazione di risorse finanziarie. La sostanza di questa attività non è altro che quella di verificare se il percorso delineato da tale modello:

- o corrisponda a quanto avvenuto sino ad oggi;
- o sia compatibile con quanto prevedibile per il futuro.

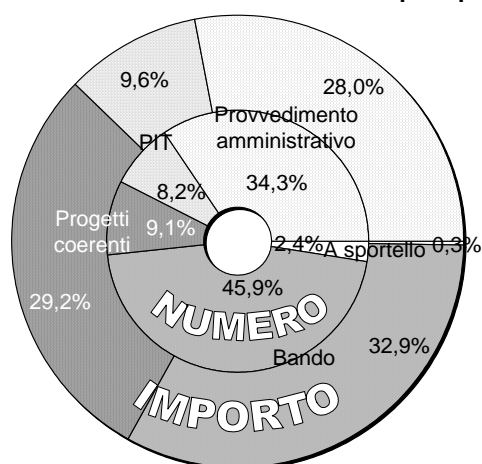
L'analisi si articola pertanto in due fasi: la prima è volta a fotografare lo stato dell'attuazione ad oggi sotto il profilo quantitativo e qualitativo, la seconda a prevederne i futuri, probabili, sviluppi sino alla chiusura del Programma.

### 2.1 Lo stato dell'attuazione del POR ad oggi

#### 2.1.1 L'avanzamento procedurale

Al 30 giugno 2005 erano state avviate 329 procedure per l'attuazione del POR<sup>3</sup>, per un importo totale di circa 4 miliardi di euro, a fronte di 2 miliardi e 380 milioni di impegni. Per la maggior parte dei casi si è trattato di bandi e di provvedimenti amministrativi (cfr. Fig. 12), tuttavia, se considerate in termini finanziari, il peso dei progetti coerenti rimane molto rilevante, tanto più se, anziché gli importi di delibera, si considerano gli impegni.

Fig. 12. Procedure avviate al 30.6.2005 per tipologia



Le operazioni selezionate, oltre 21 mila, sarebbero quasi sufficienti ad esaurire l'intera dotazione finanziaria del Programma (4,2 miliardi), ma si tratta di un dato puramente teorico, almeno ai fini della previsione della spesa.

Il giudizio di idoneità rispetto ai requisiti stabiliti dal bando o dall'atto non comporta, in sé, alcuna assunzione di impegno di finanziamento da parte del POR. Lo si comprende bene guardando la Fig. 13.

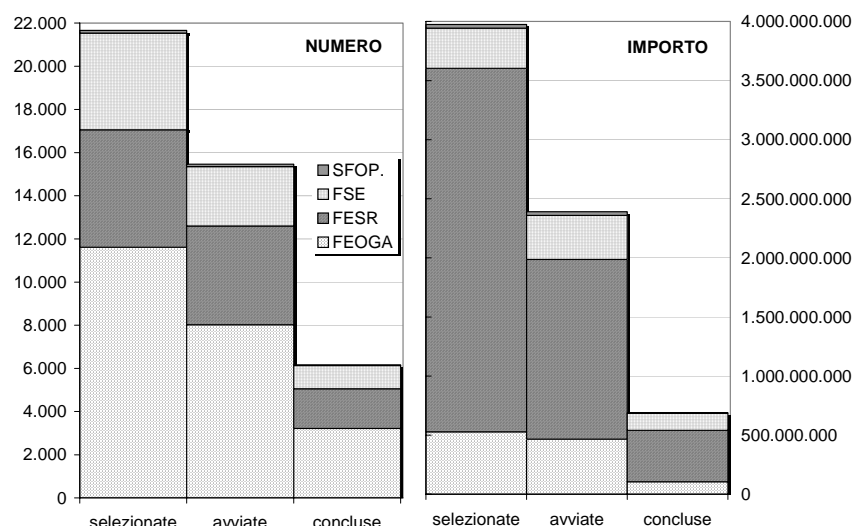
<sup>3</sup> I dati sono tratti dai documenti sullo *Stato dell'attuazione e della programmazione* che l'AdG e i Responsabili di Misura, con uno sforzo rilevante quanto utile, hanno compilato nella seconda metà del 2005

Le operazioni avviate, rispetto alle quali esiste un impegno giuridicamente vincolante del POR, al giugno 2005, sono 15.600, poco meno dei tre quarti delle operazioni selezionate in numero, e del 60% in valore (2,4 miliardi di euro).

Per valutare il livello di avanzamento fisico occorre però prendere in considerazione le operazioni concluse. Esse sono 6.400, e il loro valore è di circa 690 milioni, vale a dire solo il 17% del valore delle operazioni selezionate e ancor meno delle risorse totali del POR.

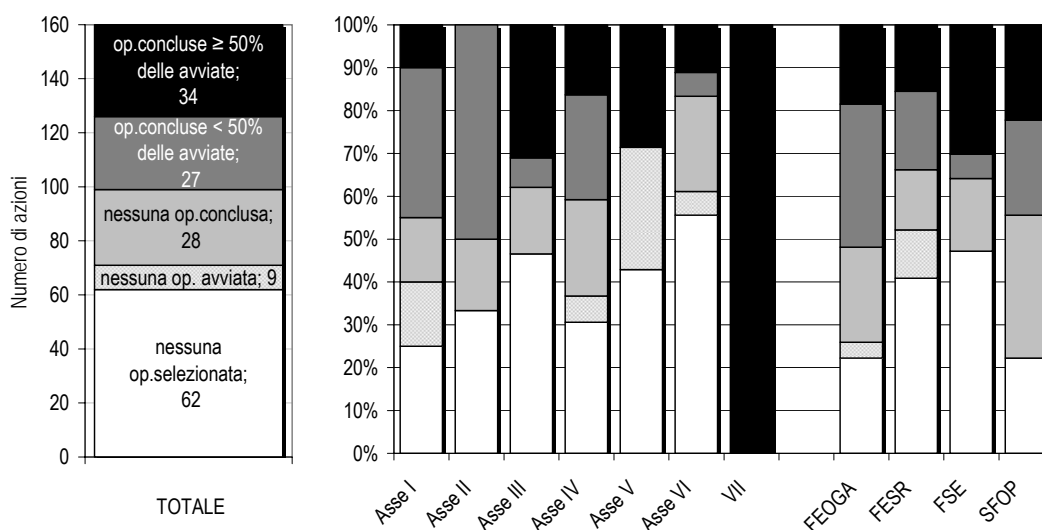
L'analisi disaggregata per fondo evidenzia soprattutto che le operazioni FESR sono meno numerose ma largamente predominanti per importo, mentre il FSE, e soprattutto il FEOGA, si caratterizzano per la piccola dimensione unitaria dei progetti.

**Fig. 13. Operazioni selezionate, avviate e concluse al 30.6.2005**



La "riserva" di progetti selezionati ma non avviati può essere considerata come un fattore rassicurante ai fini del raggiungimento degli obiettivi di spesa, e certo non è nuova la prassi di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie. Tralasciandone la valutazione in termini di efficacia per la singola misura o azione che ne fa uso, ciò che qui si vuole sottolineare è che il ricorso sistematico a tale riserva – ammesso che sia concretamente praticabile – tenderebbe ad aggravare lo sbilanciamento dell'attuazione verso le misure e le azioni a maggiore "efficienza di spesa", che il valutatore ha già più volte additato. L'evidenza di tale fenomeno è illustrata in Fig. 14.

**Fig. 14. Azioni del POR Sardegna per avanzamento procedurale**



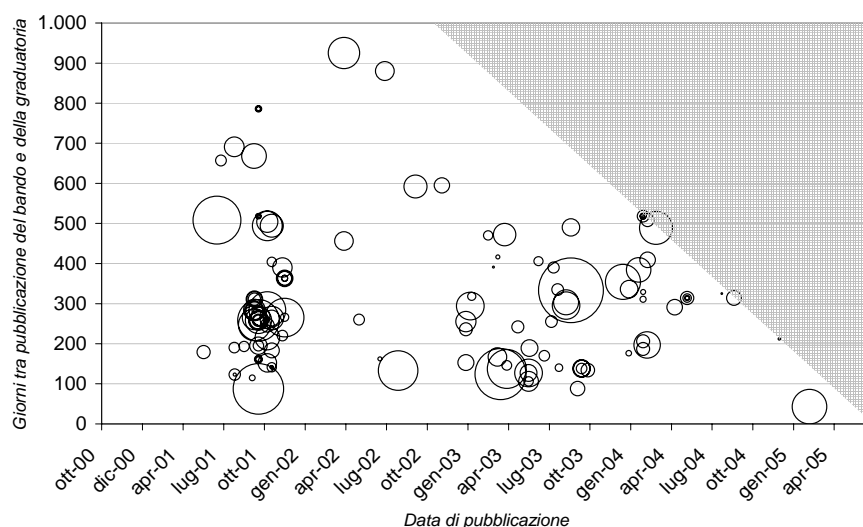
Benché in termini ovviamente meno evidenti che nel 2003, permangono ancora oggi inattuati parti significative della strategia, non tanto a livello di misura (le misure non avviate rimaste sono quattro), quanto piuttosto a livello di azione.

Tra le 160 azioni complessive previste dai CdP, al termine del 2005, sono di più quelle non avviate (62, pari al 39% del totale) di quelle in cui è stata conclusa almeno un'operazione (61).

Si tratta di un fenomeno che riguarda in misura significativa tutto il Programma, ma in particolare il FSE, il FESR in asse IV e la società dell'informazione in asse VI.

Senza entrare nel dettaglio di quali siano le azioni ancora ferme (tra le quali, bisogna precisare, diverse sono state istituite con la riprogrammazione del 2004) si può dire che certamente non tutte hanno un ruolo cruciale nel disegno programmatico, ma che - altrettanto certamente - non poche sarebbero necessarie ad attuarlo compiutamente. I margini temporali per avviare le relative procedure sono ormai minimi, tanto più se si considera che i tempi medi per l'istruttoria dei bandi, malgrado siano diminuiti negli ultimi anni, rimangono mediamente sopra l'anno (cfr. Fig. 15).

**Fig. 15. Data di pubblicazione dei bandi e durata delle procedure di aggiudicazione (la dimensione dei cerchi è proporzionale all'importo messo a bando)**



### 2.1.2 L'avanzamento finanziario

Per comprendere in che misura l'avanzamento sia coerente con il profilo finanziario delle misure occorre innanzitutto stabilire quale sia il livello teorico che i pagamenti e gli impegni dovrebbero aver raggiunto alla data del 31 agosto 2005 (l'ultima per cui sono disponibili i dati) per poter arrivare, con la stessa progressione, a spendere la totalità delle risorse programmate entro l'ultima data ammissibile (31 dicembre 2008).

Per i pagamenti tale livello è codificato dalla regola dell' $n+2$ , e si può pertanto calcolare in questo caso come il valore teorico della spesa programmata al 31 agosto 2003.

Nel caso degli impegni la data limite per l'ammissibilità è, nella sostanza, quella che consente di effettuare i pagamenti corrispettivi entro la fine del 2008. Si può perciò delineare un profilo teorico degli impegni coerente con la programmazione sulla base dei tempi mediamente necessari per passare dall'impegno al pagamento.

Confrontando le curve storiche degli impegni e dei pagamenti è stato possibile definire il tempo medio intercorrente tra gli uni e gli altri per ciascuna misura<sup>4</sup>. Tale intervallo è compreso nei due terzi dei casi tra i sei e i diciotto mesi (cfr. Fig. 16), ma vi sono anche quattro misure in cui è superiore ai due anni.

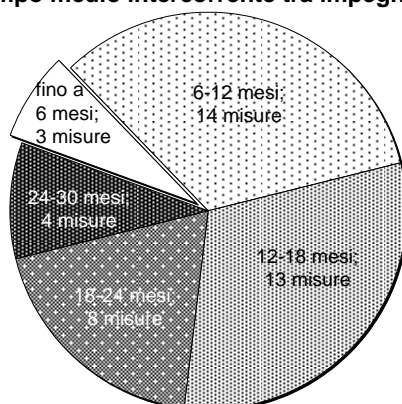
Definiti in questo modo i "livelli teorici programmati", è possibile confrontarli con i dati effettivi rilevati a fine agosto.

Il risultato del confronto può essere letto nella Fig. 17: dove le barre sono inferiori al 100% vuole dire che l'avanzamento finanziario della misura è in ritardo rispetto al profilo che consentirebbe di raggiungere il pieno impiego delle risorse programmate, e viceversa. Altre informazioni si possono ricavare dalla posizione relativa delle due barre per la stessa misura: quando la barra nera è superiore a quella grigia

<sup>4</sup> La metodologia utilizzata e i relativi risultati sono illustrati in dettaglio nel documento allegato *Spesa, realizzazioni, risultati e impatti - proiezioni a fine programma (Rif. 2.2.a)*. Per nove misure non è stato possibile definire tale ritardo perché le rispettive serie di impegni e pagamenti sono sempre pari a zero o sono incongrue.

significa che è in corso un recupero dei pagamenti sugli impegni, ad esempio a causa di un rallentamento di questi ultimi. Quando avviene il contrario si possono dare due interpretazioni, una negativa e l'altra positiva. L'interpretazione positiva è che sia in atto un'accelerazione degli impegni che può preludere ad un'analogica dinamica dei pagamenti. Quella negativa è che vi sia una componente di "dispersione" negli impegni, tale che solo una quota di essi si possano trasformare in pagamenti. È il caso, non infrequente, di progetti avviati e mai completati o rendicontati alla conclusione per un importo sensibilmente inferiore.

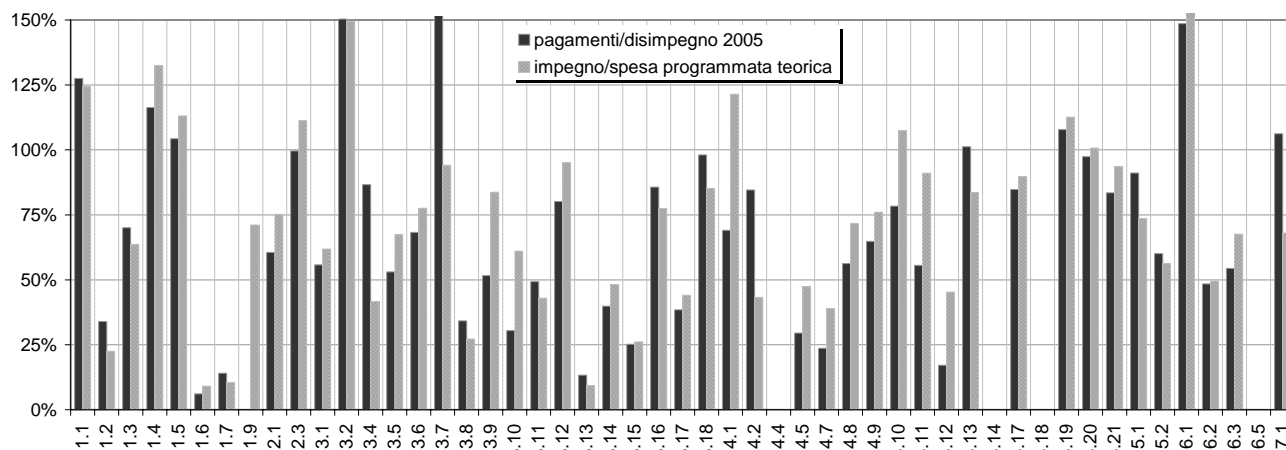
Fig. 16. Tempo medio intercorrente tra impegno e pagamento



Con queste chiavi di lettura, la Fig. 17 evidenzia alcuni aspetti particolarmente significativi:

- le misure in linea (o in anticipo) con il loro profilo programmatico teorico sono 13/14 su 51, tutte le altre sono in ritardo;
- le misure che non raggiungono il 50% sono 17, alcune riguardanti temi di particolare rilievo nell'ambito della strategia (ricerca, monitoraggio ambientale, turismo);
- alcune misure tra quelle in ritardo mostrano i segnali di una possibile prossima accelerazione dei pagamenti (4.10, 4.11, 3.9, 4.1);
- altre misure, al contrario, il cui avanzamento finanziario è al momento soddisfacente, fanno ipotizzare un prossimo sensibile rallentamento (la 3.7 e la 7.1 in primo luogo, ma anche la 4.13 e la 4.2).

Fig. 17. Pagamenti e impegni al 31.8.'05 per misura rispetto al relativo livello teorico programmato<sup>5</sup>



Nel complesso, l'attuazione finanziaria dell'intero Programma, valutata con gli stessi criteri, è in ritardo tanto per i pagamenti (82%), che per gli impegni (87,4%). Nessun fondo è attualmente al riparo del rischio di disimpegno che appare ineluttabile per lo SFOP.

<sup>5</sup> Per i pagamenti il livello teorico programmato è definito dal valore teorico al 31.8.'05 del disimpegno (cioè a due terzi tra il programmato 2002 e 2003). Per gli impegni è invece stabilito sulla base del ritardo medio rilevato tra impegni e pagamenti. Se, ad esempio, tale ritardo è calcolato in un anno e mezzo il livello di riferimento è definito come se gli impegni dovessero cessare per quella misura al 30.6.2007.

### 2.1.3 L'avanzamento fisico

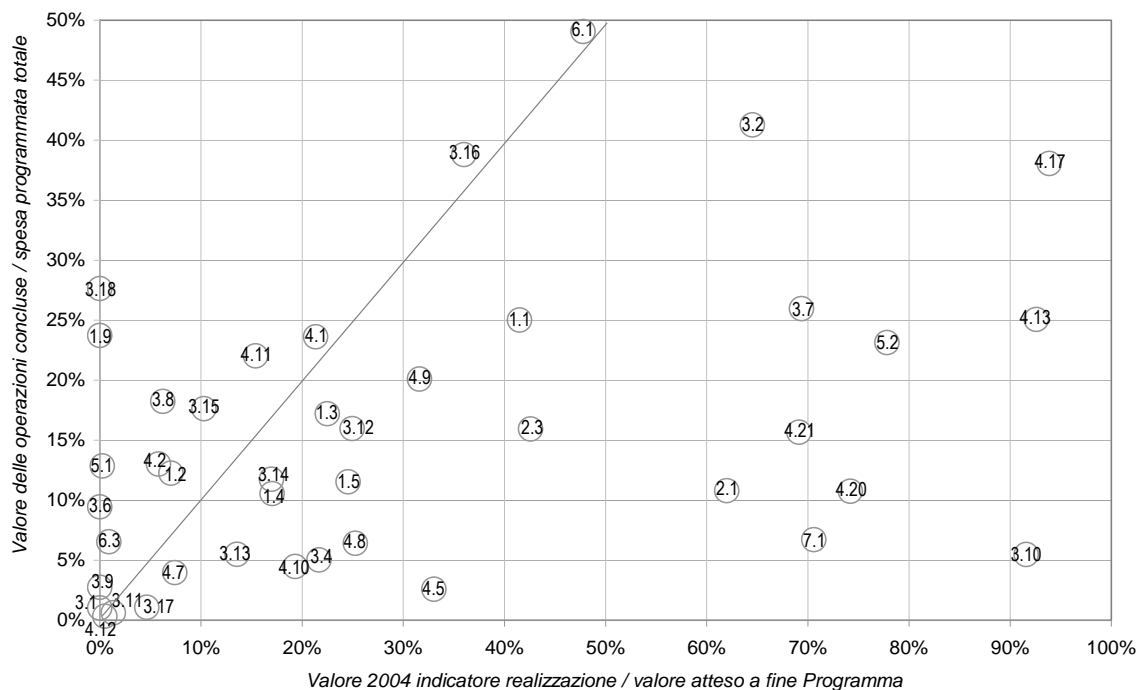
L'analisi dell'avanzamento fisico si basa sugli indicatori di realizzazione quantificati per misura e tipologia di intervento nell'ultimo Rapporto Annuale di Esecuzione, e sui relativi target a fine Programma. Per ogni misura si sono selezionati gli indicatori più significativi per ciascuna misura e, all'occorrenza, si sono definiti indicatori di sintesi. L'elenco degli indicatori di realizzazione selezionati è riportato nel documento allegato *Spesa, realizzazioni, risultati e impatti - proiezioni a fine programma (Rif. 2.2.a)*.

Il valore al 31 dicembre 2004 di ciascun indicatore selezionato è stato rapportato al target a fine Programma e, per le misure per le quali se ne è previsto più di uno, si è calcolata la media semplice di questi rapporti per ricavarne un dato sintetico dell'avanzamento fisico.

Tale dato è stato poi confrontato con il valore delle operazioni concluse rapportato alla dotazione finanziaria complessiva della misura. La conclusione delle operazioni è infatti, in linea generale, la condizione necessaria (ma non sufficiente) perché si possa registrare un avanzamento delle realizzazioni<sup>6</sup>. Costruita in tal modo, la Fig. 18 dà conto del grado di avanzamento fisico e del "tasso finanziario di realizzazione" di ciascuna misura, evidenziando anche il rapporto che esiste tra le due grandezze. Ammettendo che gli indicatori di realizzazione e i relativi obiettivi siano stati individuati correttamente, questo rapporto può essere assunto, in prima battuta, come un parametro di efficienza della spesa: tanto più è alto quanto maggiori sono le realizzazioni fisiche a parità di spesa sostenuta.

Al netto dei ritardi (o delle anticipazioni) che separano le realizzazioni dalle spese, ci si può perciò attendere che per la maggior parte delle misure il rapporto sia prossimo ad uno. È quanto effettivamente si può constatare nella Fig. 18, dove il segmento obliquo corrisponde proprio a questo valore. In prima approssimazione, dunque, le misure a destra della linea obliqua hanno un grado di efficienza superiore alle aspettative. Per fare un esempio, la misura 1.4 ha raggiunto il 17% del suo obiettivo di realizzazione (50 mila tonnellate annue di capacità di stoccaggio a fronte di un target di 300 mila) avendo completato interventi per un valore del 10,6% del totale programmato.

**Fig. 18. Valore delle operazioni concluse e grado di avanzamento fisico per misura**



Questa chiave di lettura richiede però la massima cautela per almeno tre ordini di motivi.

- Il primo riguarda il fattore temporale: ogni misura, in ragione delle tipologie e delle condizioni di intervento ha tempi di risposta differenti in termini di realizzazioni fisiche.

<sup>6</sup> Non è tuttavia sempre vero: nei casi in cui l'indicatore considerato sono i destinatari, i progetti o le aziende beneficiarie, il valore relativo può essere quantificato prima della conclusione dell'operazione o addirittura prima del pagamento.

- Il secondo concerne la scelta degli indicatori di realizzazione sia in termini di significatività che di prontezza di risposta (nell'accezione di cui al punto precedente): è intuitivamente differente considerare la capacità di un impianto o i destinatari di un intervento formativo.
- Il terzo, forse il più rilevante, attiene alla congruità degli obiettivi di fine Programma. Se, per ipotesi, tali obiettivi sono sottostimati, il grado di efficienza sembrerà maggiore laddove invece dovrebbe essere considerato scarsamente efficiente il valore atteso

Alla luce di uno o più di questi tre fattori si possono giustificare le anomalie delle misure che si collocano in basso a destra nel grafico, che, con una spesa inferiore al 30%, hanno soddisfatto più del 60% dell'obiettivo prefisso. Di fatto, se si escludono tali misure, la media complessiva degli avanzamenti fisici (15,2%) è pressoché identica a quella dei tassi finanziari di realizzazione (15,3%).

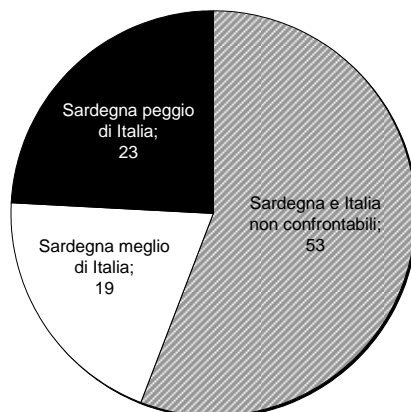
Nel complesso, considerando anche l'andamento della spesa, le misure che mostrano l'avanzamento maggiore sono la 4.17, la 3.2, la 6.1, la 3.16, la 4.13, la 3.7 e la 1.1.

#### 2.1.4 I risultati e gli impatti

Con l'avvio del nuovo ciclo di valutazione intermedia, su sollecitazione dell'Autorità di Gestione, si è avviata un'azione di profonda revisione del set di indicatori, nella quale il valutatore ha formulato le sue proposte che sono poi state discusse, modificate e/o integrate attraverso un'intensa interazione con i responsabili di misura e i referenti di asse che ne hanno quantificato gli obiettivi di fine Programma.

Definito l'elenco degli indicatori, il valutatore ha provveduto a quantificarne i valori disponibili a partire dall'anno 2000 sia per la Sardegna che, per confronto, per l'Italia<sup>7</sup>. Sono state quantificate le serie di 95 indicatori. Per 23 di questi il dato di raffronto nazionale non esiste in quanto esclusivamente riferibili ad una specifica realtà regionale (ad esempio il tempo di percorrenza di una certa strada) per altri 30, pur esistendo, il dato non può essere confrontato in quanto espresso in termini assoluti (ad esempio le presenze turistiche). I rimanenti 42 per cui il confronto è possibile mostrano, all'inizio del Programma, una situazione peggiore della media nazionale in 23 casi e migliore in 19 (Fig. 19).

Fig. 19. Indicatori di risultato e di impatto all'anno 2000: posizione della Sardegna rispetto all'Italia



Tra gli indicatori per cui la Sardegna può vantare un punto di partenza migliore della media vale la pena di ricordare quelli relativi alla vitalità imprenditoriale, alla necessità di formazione dei lavoratori, alla criminalità nonché all'incidenza della spesa pubblica per ricerca e sviluppo sul PIL.

Tra gli indicatori che rivelano la condizione di ritardo dell'isola nel 2000 si possono citare quelli relativi alla ricerca privata, all'informatizzazione, alla scolarizzazione, alla situazione ambientale, alla partecipazione al mercato del lavoro e alla disoccupazione.

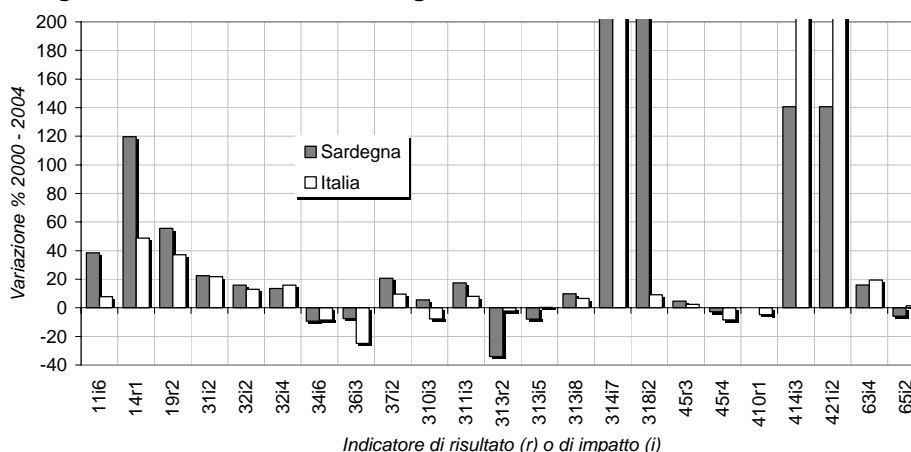
Rispetto a questi indicatori può essere interessante comparare le dinamiche 2000-2004 con quelle nazionali per comprendere se, e in che misura, siano in atto processi di recupero del ritardo.

Lo si è fatto mettendo a confronto le variazioni percentuali degli indicatori in Sardegna e in Italia. I risultati sono rappresentati nella Fig. 20: i casi in cui la regione si è avvicinata all'Italia, recuperando parte del suo ritardo, sono 15 su 23. In particolare, per quattro indicatori il recupero è consistito in realtà in una miglior

<sup>7</sup> La tabella completa degli indicatori quantificati è riportata nel documento *Spesa, realizzazioni, risultati e impatti - proiezioni a fine programma (Rif. 2.2.a)*

tenuta a fronte di un peggioramento generale. In altrettanti casi, invece, si è registrato un peggioramento tanto in termini assoluti che relativi.

**Fig. 20. Dinamica 2000-2004 degli indicatori inferiori alla media nazionale**



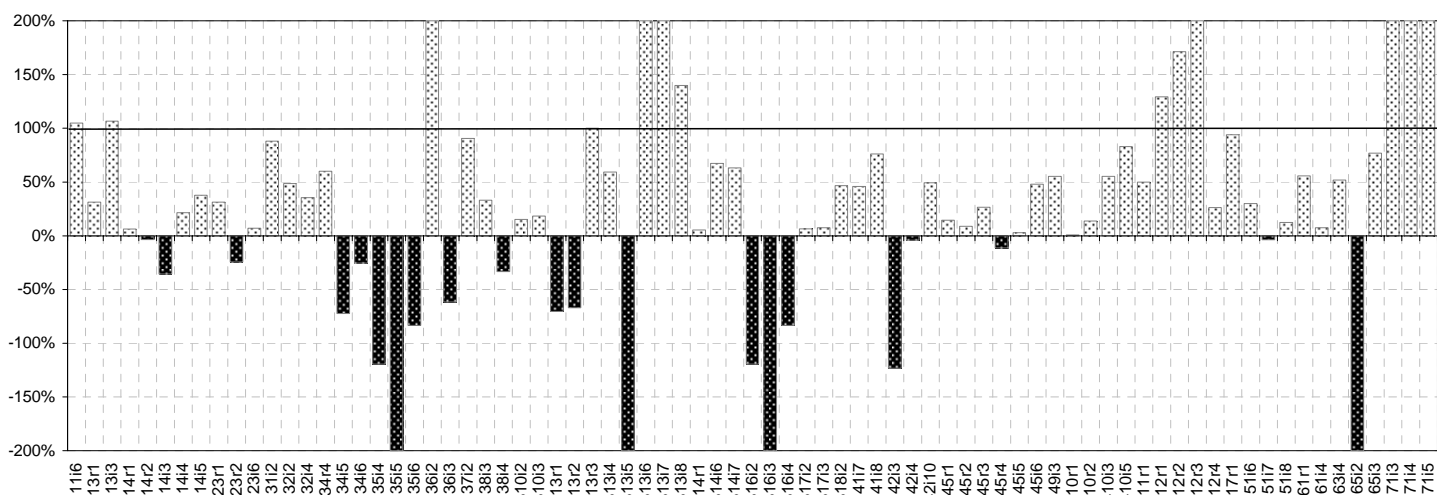
Nel complesso si può quindi affermare che la posizione relativa della Sardegna è migliorata buona parte degli indicatori per i quali lamentava un ritardo di partenza. Nondimeno, il contributo del POR a queste dinamiche di recupero appare, almeno al momento, irrilevante, se non con riferimento ad alcuni aspetti ambientali, come si è argomentato nel documento allegato.

Se, a causa del ridotto avanzamento del Programma, sembra ancora presto per rilevare gli effetti dell'attuazione sugli indicatori di risultato e di impatto, si può almeno giudicare la congruità degli obiettivi fissati di responsabili di misura.

Esprimendo il rapporto tra l'ultimo valore disponibile degli indicatori<sup>8</sup> e quello dell'anno base (il 2000) in termini di percentuale della differenza tra dato di partenza ed obiettivo è possibile quantificare in maniera standardizzata il grado di avvicinamento (o di allontanamento) degli indicatori ai rispettivi obiettivi.

Le barre nella Fig. 21 rappresentano appunto, per ciascun indicatore, la prossimità, al 2004, all'obiettivo di fine Programma, definito pari al 100%.

**Fig. 21. Avvicinamento verso (allontanamento dall') obiettivo degli indicatori di risultato e impatto 2000-2004**



È interessante osservare che per 14 indicatori su 95 il livello obiettivo è stato già raggiunto o superato. Per quanto si è detto, questo non significa certo che il Programma ha centrato, o superato, i suoi obiettivi di efficacia, quanto piuttosto che è necessario rivedere i livelli degli obiettivi degli obiettivi già raggiunti.

Per altro verso, non si può non osservare che ben 21 indicatori (cioè poco meno di un quarto) si sono allontanati (sono le barre più scure), anche notevolmente, dal loro obiettivo di riferimento.

<sup>8</sup> Nella maggior parte dei casi si fa riferimento al dato 2004, negli altri ad anni precedenti

## 2.2 Le previsioni a fine Programma

### 2.2.1 Le previsioni di spesa

Superata abbondantemente la metà del Programma, l'andamento degli impegni e dei pagamenti sino ad oggi possono fornire indicazioni piuttosto attendibili sul livello che potrà raggiungere la spesa alla chiusura del Programma.

La metodologia adottata per la previsione a livello di misura, descritta minuziosamente nel documento allegato 2.2.a, si basa sulla proiezione lineare di tali dinamiche, oltre che valutazioni dei responsabili di misura raccolte di recente. Queste ultime, in particolare, risultano determinanti per le misure che, non essendo ancora partite, o essendo comunque in forte ritardo, non hanno una serie storica significativa alle spalle.

Il risultato dell'analisi ha così consentito – in primo luogo - di individuare un punto intermedio e un intervallo, più o meno ampio in ragione della convergenza delle indicazioni, entro il quale più probabilmente ricadrà la curva dei pagamenti al termine del Programma.

Prima di esporre i risultati cui si è pervenuti occorre avvisare che, come ogni altra previsione, anche questa non esprime certezze, ma solo probabilità derivanti dalle ipotesi di partenza.

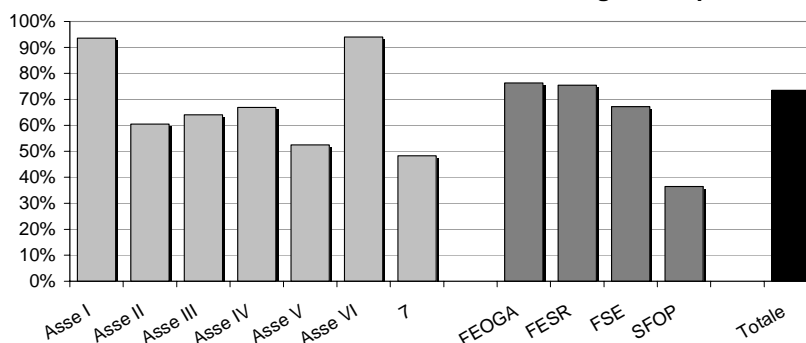
In questo caso le ipotesi considerate sono due: da una parte che vi sia una rilevante componente di inerzia nei comportamenti di spesa, effetto di impegni già assunti e di progetti in corso; dall'altra che siano effettivamente avviate e portate a compimento le procedure che i responsabili di misura prevedono di avviare nell'immediato futuro. Se, come è possibile – e per certi versi auspicabile -, queste ipotesi si rivelassero inesatte o non correttamente ponderate tra loro, il valore di queste stime rimarrebbe comunque quello di un termine di confronto e, in diversi casi, di un monito.

A fronte di risultati non rassicuranti, appare del resto difficile che anche in questo, come nei precedenti cicli di programmazione, si possa confidare nello stesso fenomeno di forte accelerazione della spesa in prossimità della conclusione del Programma. La regola del disimpegno automatico ha un duplice effetto in tal senso. Da una parte determina una "rateizzazione" dello sforzo straordinario che negli altri cicli si concentrava nell'ultimo periodo di ammissibilità dei pagamenti; dall'altra può anticipare e rendere perciò irreuperabili le perdite di risorse che possono essere l'esito delle verifiche annuali del n+2.

Sotto questa luce deve essere considerata con grande attenzione la previsione di una spesa complessiva, a fine Programma, di 3 miliardi 130 milioni sui 4,2 miliardi programmati, cioè poco meno del 75%. Anche ipotizzando che tutte le misure raggiungano il limite superiore dell'intervallo di previsione, il valore totale dei pagamenti potrebbe superare di poco l'88%.

Il dato medio non nasconde sensibili differenze a livello di fondo (se si eccettua lo SFOP): esaurita la spinta dei progetti coerenti, anche il FESR sembra destinato, in mancanza di una decisa svolta ad allinearsi agli altri fondi, chiudendo i pagamenti a circa tre quarti dell'importo programmato (cfr. Fig. 22).

**Fig. 22. Previsioni di avanzamento finanziario a fine Programma per asse e fondo**



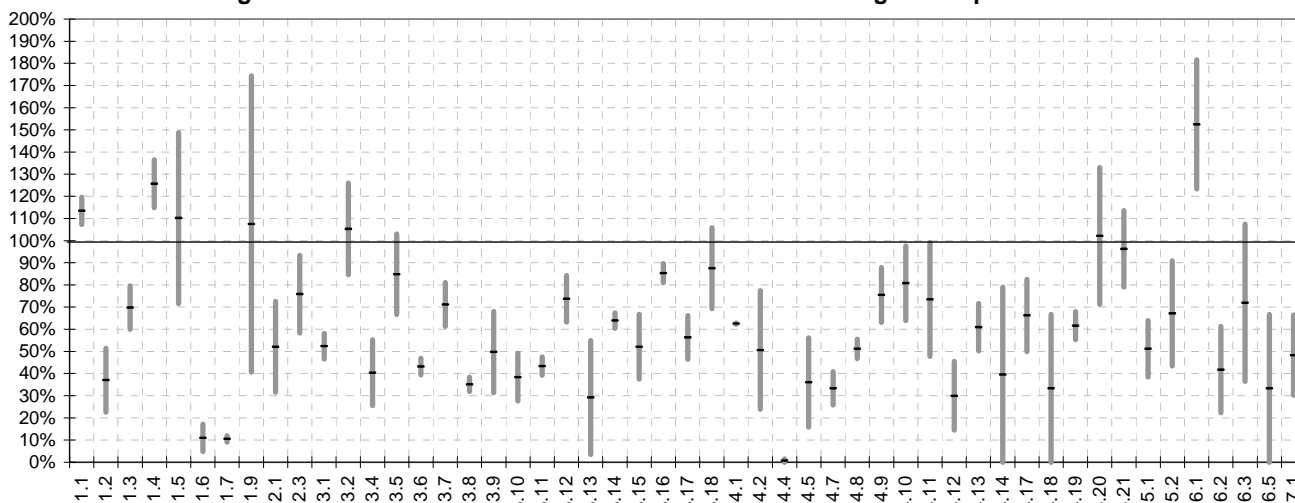
A livello di asse dovrebbe rimanere rilevante, anche nelle previsioni, il vantaggio conferito dalle misure che finanziano le grandi reti infrastrutturali finanziate: idrica e stradale. Malgrado questo né l'asse I né l'asse VI sembrano destinati a raggiungere il loro obiettivo di spesa (nell'ipotesi intermedia).

Le misure che, secondo le previsioni, possono superare il 100% non sono che sette, dieci se si considerano i limiti superiori dell'intervallo di previsione (Fig. 23).

Oltre alle prevedibili 6.1 e 1.1, sembrano destinate a superare questa soglia la 1.4, la nuova 3.2 (grazie anche all'apporto della ex 3.3), la 4.20 – a dimostrazione della facilità di spesa nelle opere infrastrutturali

– e ancora, inopinatamente, la 1.5 e la nuova 1.9, queste ultime soltanto in virtù delle previsioni di spesa dei responsabili di misura. In linea generale, dove gli intervalli di previsione sono più ampi, il motivo è solitamente una previsione molto alta di spesa del responsabile di misura, cui fa riscontro una proiezione molto più modesta degli andamenti di impegni e pagamenti.

**Fig. 23. Previsioni di avanzamento finanziario a fine Programma per misura**



Tra i risultati più modesti spiccano, per il loro rilievo strategico, quelli della 1.7, della 3.13 (soprattutto alla luce della strategia di Lisbona), della 6.2 (per la strategia di Göteborg), della 4.5, della 3.1.

Migliori di quanto i dati attuali inducano a ritenere possono invece rivelarsi le prestazioni finanziarie delle misure rilevanti per la società dell'informazione (6.3 e 3.18).

### 2.2.2 Le previsioni di realizzazione fisica

In base alle previsioni di spesa al termine del Programma è possibile formulare un'ipotesi in merito al raggiungimento degli obiettivi di realizzazione fisica.

A questo scopo si sono selezionati, per ciascuna misura, gli indicatori di realizzazione più significativi, e in diversi casi se ne è creato appositamente uno di sintesi, in maniera tale che gli indicatori considerati avessero due caratteristiche fondamentali:

- essere ampiamente rappresentativi degli obiettivi e delle tipologie di intervento previsti dalla misura,
- avere una variabilità del valore unitario relativamente contenuta.

In tal modo tra realizzazioni e pagamenti esiste un rapporto di proporzionalità relativamente costante che consente, con buona approssimazione, di definire il valore degli uni dato il livello degli altri.

Per definire tale rapporto occorre tuttavia considerare che esiste uno sfasamento temporale tra pagamenti e realizzazioni: solitamente la realizzazione segue il pagamento, ma può anche anticiparlo, come accade, ad esempio, per i destinatari della formazioni o gli interventi finanziati, che possono essere quantificati prima di sostenere i pagamenti corrispettivi.

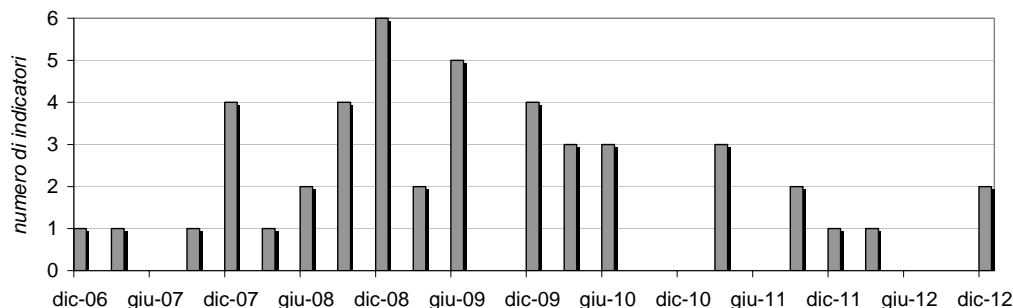
Per ciascun indicatore si è pertanto calcolato, sulla scorta del confronto tra le rispettive serie storiche, lo sfasamento rispetto ai pagamenti della misura relativa<sup>9</sup>. Ciò ha consentito anche di stimare *quando* l'indicatore di realizzazione raggiungerà il suo livello conclusivo (Fig. 24). Tra gli indicatori per i quali è stato possibile formulare una previsione, la frequenza maggiore si riscontra in corrispondenza del termine ultimo di ammissibilità dei pagamenti (dicembre 2008) e, più in generale, entro l'anno precedente o successivo, ma non mancano le misure in cui l'apice delle realizzazioni fisiche si potrà raggiungere solo dopo il 2010.

Definito lo sfasamento temporale è stato possibile interpretare i dati di realizzazione alla luce della curva dei pagamenti e, conseguentemente, stimare per ciascuno il livello dell'indicatore a fine Programma, in rapporto all'obiettivo prefisso.

<sup>9</sup> Tutti i possibili chiarimenti di carattere metodologico sono rintracciabili nel documento *Spesa, realizzazioni, risultati e impatti - proiezioni a fine programma (Rif. 2.2.a)*

Premesso che per 20 indicatori (e per 14 misure) non è stato possibile effettuare la previsione perché i dati relativi sono tuttora nulli, la media degli indicatori che è stato possibile stimare a fine Programma è del 96%. Se si calcola per misura<sup>10</sup> e si pesano i risultati per il peso di ciascuna sulla spesa programmata, il valore previsto supera il 103%.

**Fig. 24. Date di conclusione stimate delle realizzazioni**



Il valore è sicuramente sovrastimato, considerando gli indicatori e le misure per i quali non è disponibile la previsione, che probabilmente raggiungeranno risultati più bassi della media.

Ciò che è certo è che si tratta comunque di un dato notevolmente superiore alle aspettative di avanzamento finanziario che, se si considerano solo le misure che hanno una previsione fisica, si ferma al 77%.

In buona sostanza, ciò che emerge – fatte le debite ponderazioni – è che il POR sarebbe in grado di raggiungere pienamente i suoi obiettivi di realizzazione, pur impiegando circa due terzi delle risorse disponibili.

Se vero, questo dato può significare che l'attuazione è del 25% più efficiente di quanto non si attendesse in fase di programmazione, e di ciò ci si dovrebbe evidentemente rallegrare.

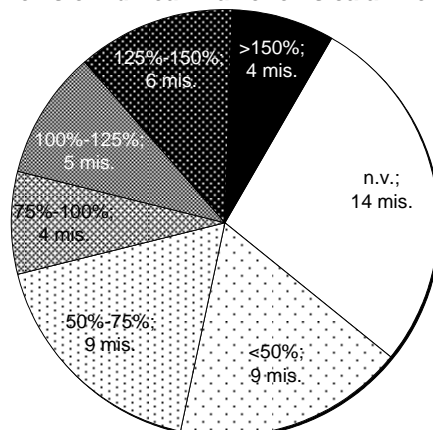
Ma lo stesso dato può significare anche che gli obiettivi programmatici sono stati sottostimati nella stessa misura, e questo errore, pur essendo pienamente comprensibile, renderebbe illusorio il conseguimento degli obiettivi fisici reali.

Probabilmente sono fondate entrambe le ipotesi: che alcuni obiettivi possano essere sottovalutati lo testimonia la Fig. 18, che la spesa nel suo complesso produca risultati fisici superiori ad aspettative basate su parametri oggettivi potrebbe essere il risultato della concentrazione dell'attuazione sulle tipologie di intervento più sperimentate. Non a caso si è parlato, a questo proposito di "autoselezione delle azioni a maggiore efficienza di spesa".

Qualunque sia la sua entità, la presenza di un fattore di efficienza nella spesa rimane una considerazione essenzialmente quantitativa, trattandosi di un dato medio.

Se si analizza la distribuzione dei livelli di previsione per misura (Fig. 25) si comprende come, in realtà la media nasconda differenze sensibili: intorno ad essa (tra il 75% e il 125%) si colloca un numero di misure minore che nelle categorie estreme (superiori al 125% e, soprattutto, inferiori al 75%).

**Fig. 25. Previsioni di realizzazione fisica a fine Programma**



<sup>10</sup> Cioè calcolando prima l'avanzamento medio per le misure che prevedono più di un indicatore.

Si conferma, in altri termini, che i risultati positivi del POR, così come la sua attuazione, si concentrano in ambiti relativamente ristretti (ma di peso finanziario molto rilevante) di misure, azioni e tipologie di intervento, mentre rimangono insufficienti nella maggior parte degli altri.

### 3 L'ANALISI DEGLI IMPATTI REALIZZATI E DEL PROBABILE RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI

L'analisi nel capitolo precedente consente di giungere ad alcune considerazioni sulla realizzazione attuale e prossima del Programma come risultato di una sommatoria delle stime e delle valutazioni – molto differenziate, come si è visto – relative a ciascuna misura.

Si tratta di un approccio che parte dai dati certi (o quasi) dell'attuazione per arrivare, attraverso ipotesi più o meno robuste, a esprimere valutazioni sulla realizzazione degli obiettivi operativi e specifici.

È possibile però adottare anche l'approccio opposto che, partendo dall'osservazione delle dinamiche socioeconomiche regionali in questi anni, vi ricerchi gli effetti dell'attuazione del Programma.

Un simile processo deduttivo consente di intercettare anche quegli effetti "di sistema", dovuti all'interazione tra strumenti e tra politiche ed al loro impatto complessivo sulla realtà regionale, essenziali nella strategia del Programma e non necessariamente colti da un'analisi articolata per misura.

Lo scopo di questo capitolo è quindi quello di leggere l'evoluzione del contesto regionale alla luce dell'intervento del POR.

Non può e non vuole essere una disamina ampia e completa delle caratteristiche e delle dinamiche economiche, sociali e ambientali dell'isola, che del resto è stata aggiornata lo scorso anno nell'occasione della riprogrammazione del POR.

Vuole, al contrario, essere uno strumento di valutazione dell'attuazione della strategia, e dalla strategia prende pertanto le mosse, dal momento che in essa è definito il sistema dei parametri chiave per valutarne l'efficacia in termini globali: il PIL e le c.d. variabili di rottura.

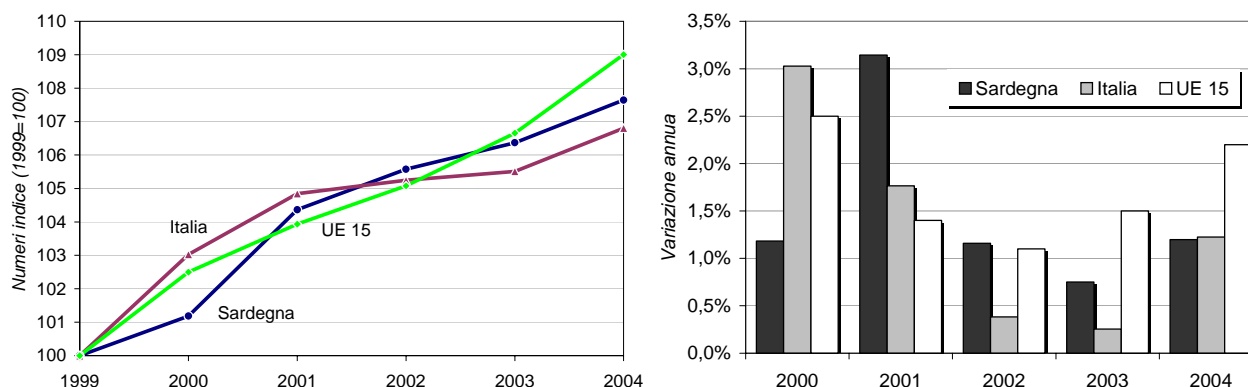
#### 3.1 Le dinamiche in atto

Il PIL definisce, e quasi simboleggia, l'obiettivo generale del POR Sardegna (come del resto dell'intero QCS). Questo prevede, in particolare, che la Sardegna (e "sia in grado di raggiungere entro il periodo di attuazione del programma comunitario, compatibilmente con l'andamento dei fattori esogeni di sviluppo, un sentiero di crescita, stabilmente e significativamente superiore a quello dell'Unione Europea").

Il primo criterio di valutazione dell'efficacia del POR è quindi doverosamente rappresentato dalla dinamica comparata del PIL della Sardegna e dell'Unione Europea (cfr. Fig. 26).

In questi anni, il sentiero di crescita della Sardegna, per esprimersi nei termini dell'obiettivo generale, è stato, al più, allineato con quello dell'Unione Europea a 15. In particolare, nel periodo 2000-2004, dopo un anno in cui è arretrata sia rispetto all'Italia che alla UE, la Sardegna ha avuto un tasso di incremento medio del PIL pari a quello europeo, facendo registrare una buona tenuta rispetto alla stagnazione nazionale.

Fig. 26. PIL ai prezzi di mercato - valori a prezzi costanti



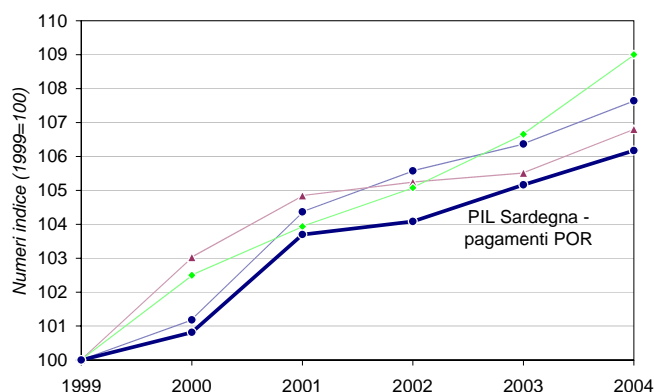
È naturalmente difficile, sulla base di questi soli dati, quantificare il ruolo che ha avuto l'attuazione del POR e, d'altra parte l'avanzamento fisico limitato ed eterogeneo (per misura) induce a ritenere poco probabile che gli effetti della strategia del Programma abbiano avuto modo di dispiegarsi apprezzabilmente.

Ciò che è certo, tuttavia, è che la spesa, alla fine del 2004, aveva quasi raggiunto 1,4 miliardi di euro, e che il suo solo impatto su un'economia regionale che produce un PIL di poco superiore a 25 miliardi

l'anno non può essere considerato trascurabile, a prescindere dai suoi risultati fisici e dai loro presumibili effetti moltiplicativi.

Se, con operazione poco ortodossa, si sottraggono al PIL le risorse spese nei primi cinque anni di attuazione del POR<sup>11</sup>, il profilo di crescita della Sardegna muta sensibilmente. La Fig. 27, dove sono stati riportate, a titolo di riferimento, anche le curve dei PIL della Sardegna, dell'Italia e della UE 15, mostra che, se al PIL della Sardegna fosse stato sottratto un importo corrispondente alle spese del POR, anno per anno, la sua crescita sarebbe stata inferiore sia a quella dell'Italia che a quella della UE.

**Fig. 27. PIL ai prezzi di mercato a prezzi costanti sottratti i pagamenti del POR**



Non se ne può immediatamente ricavare che la spesa del POR sia stata determinante, in egual misura, nelle dinamiche del PIL regionale perché non tutte le spese del POR si traducono in un incremento del valore aggiunto a vantaggio di soggetti locali, e questo sia per l'esistenza di un "effetto spiazzamento" almeno a carico della quota regionale (che, anche in assenza del POR, sarebbe stata probabilmente impiegata in maniera analoga), sia perché, almeno in parte, le risorse del POR sono state impiegate per acquistare beni e servizi prodotti altrove.

Ciò premesso, si può ipotizzare che, in assenza del Programma, il profilo di crescita sarebbe stato comunque inferiore a quello effettivamente osservato, pur se per il semplice effetto del trasferimento di risorse dalle amministrazioni centrali.

Nulla dicono però, queste considerazioni, sui risultati della *strategia* che il POR persegue, cioè sugli aspetti qualitativi della crescita generata. Per valutarli occorre fare riferimento alle variabili di rottura, alle quali si può riconoscere una duplice funzione:

- per un verso rappresentano i "sensori" principali dell'efficacia del Programma nel suo complesso: in mancanza di un'effettiva svolta nelle loro dinamiche (la "rottura", appunto) il bilancio dell'attuazione non potrà essere considerato pienamente positivo;
- per altro verso esse (o almeno parte consistente di esse<sup>12</sup>) hanno anche un ruolo strumentale nella strategia globale, sono cioè le leve su cui essa intende agire prioritariamente per assicurare il raggiungimento dell'obiettivo generale. In questo senso non sono soltanto l'effetto che misura l'efficacia del Programma, ma anche la causa che la determina.

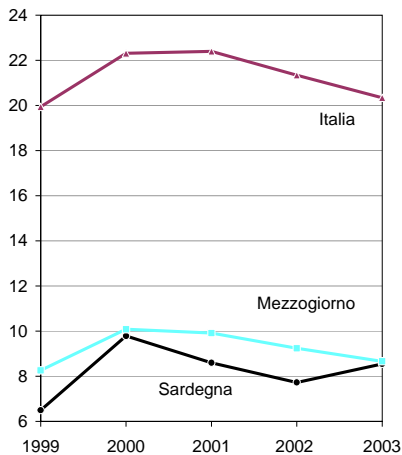
Le dinamiche comparate (Sardegna, Mezzogiorno e Italia) delle variabili di rottura sono rappresentate da Fig. 28 a Fig. 41). In esse è possibile distinguere tre tipologie principali di configurazione:

- La Sardegna si comporta come la media delle regioni del Mezzogiorno: ciò accade per le esportazioni, le importazioni, la ricerca, l'occupazione nei servizi alle imprese (per quest'ultima variabile l'indicatore della Sardegna è persino peggiore di quello del Mezzogiorno);
- La Sardegna è più vicina a valori e dinamiche nazionali che non del Mezzogiorno: è il caso del turismo, delle esportazioni di prodotti ad elevata crescita mondiale, del volontariato, della criminalità;
- La Sardegna, partita nel 1999 da posizioni più vicine al Mezzogiorno, si è nel frattempo avvicinata maggiormente alla media nazionale: è accaduto per i tassi di attività, per i tassi di interesse e, in misura minore, per il lavoro irregolare.

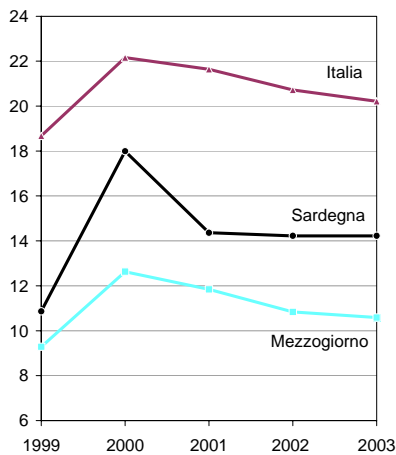
<sup>11</sup> Anch'esse riportate, tramite deflatore, a prezzi costanti

<sup>12</sup> Cioè quelle che nel modello macroeconomico sottostante al QCS sono individuate come variabili endogene.

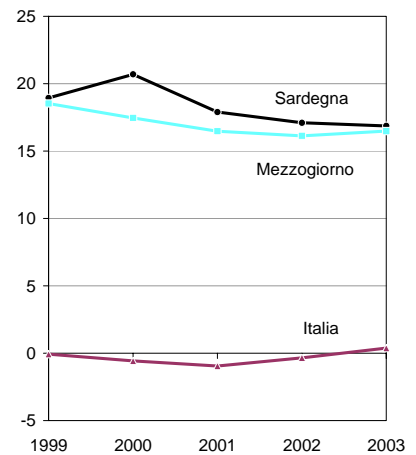
**Fig. 28. R1 - Valore delle esportazioni di merci in % del PIL**



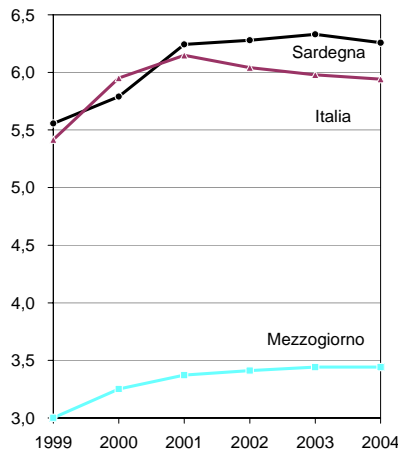
**Fig. 29. R2a - Valore delle importazioni di merci in % del PIL**



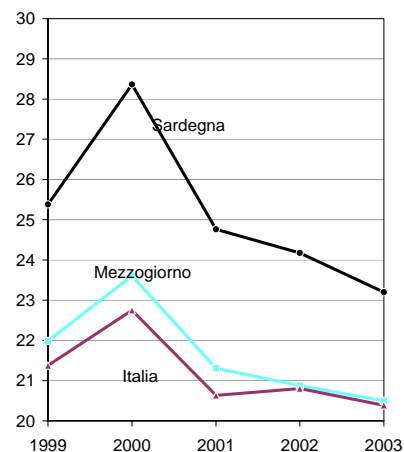
**Fig. 30. R2b - Importazioni nette in % del PIL**



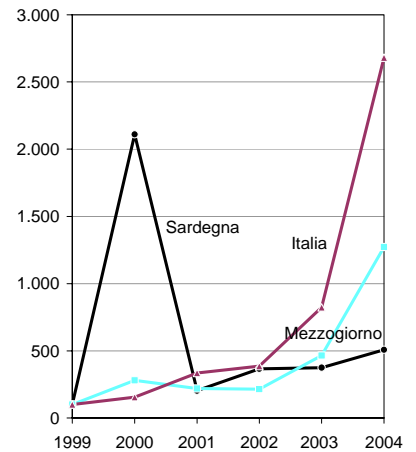
**Fig. 31. R3 - Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante**



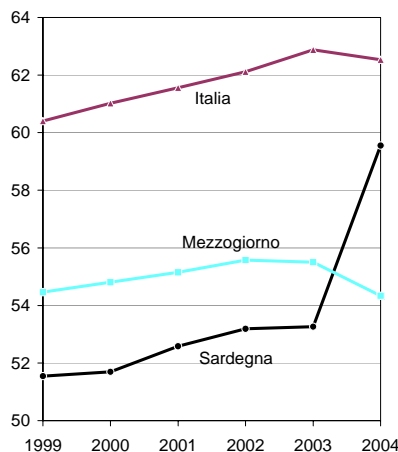
**Fig. 32. R4 - Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL**



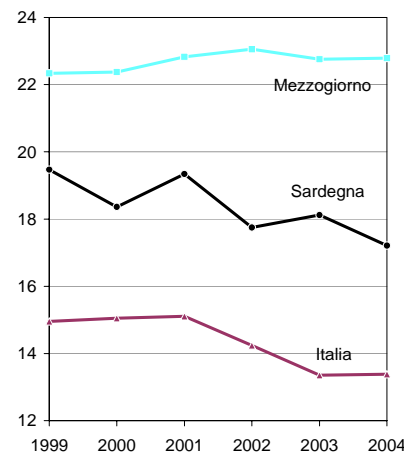
**Fig. 33. R5 - Investimenti diretti lordi dall'estero su investimenti diretti netti in EU15 (%)**



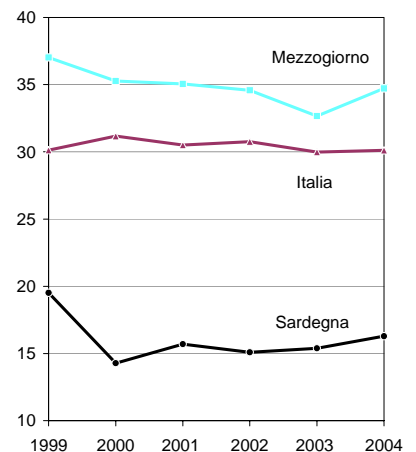
**Fig. 34. R6 - Forze di lavoro in età 15-64 anni sul totale della popolazione in età 15-64 anni (%)**



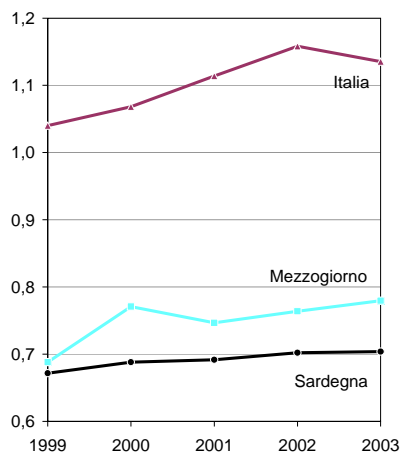
**Fig. 35. R7 - Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro (%)**



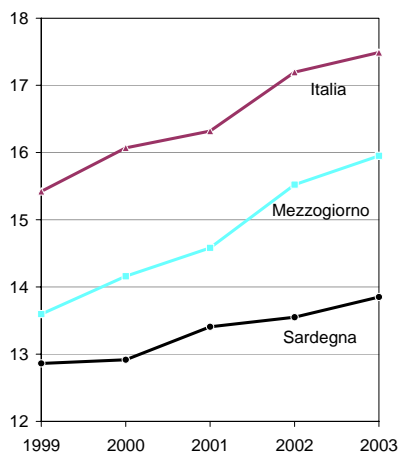
**Fig. 36. R8 - Quota % del valore delle esportazioni di prodotti ad elevata crescita della domanda mondiale su totale esportazioni**



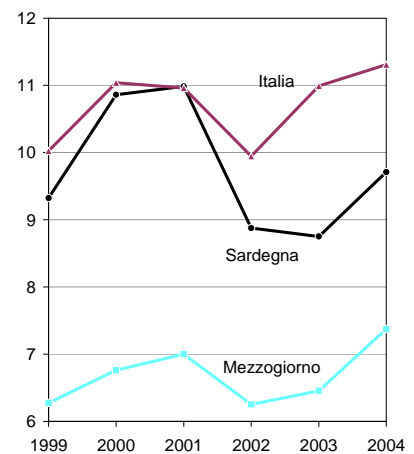
**Fig. 37. R9 - Spesa per attività di ricerca e sviluppo intra muros della PA, dell'Università e delle imprese pubbliche e private in percentuale del PIL**



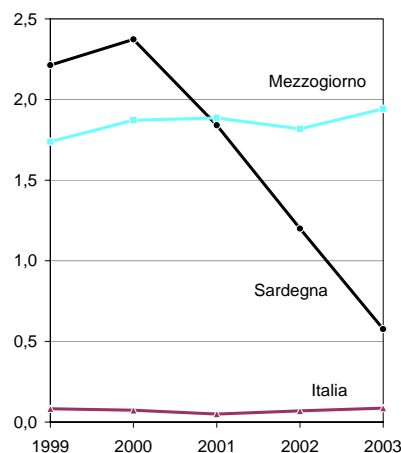
**Fig. 38. R10 - Unità di lavoro nel settore delle "Attività immobiliari e imprenditoriali" sul totale delle unità di lavoro dei servizi destinabili alla vendita (%)**



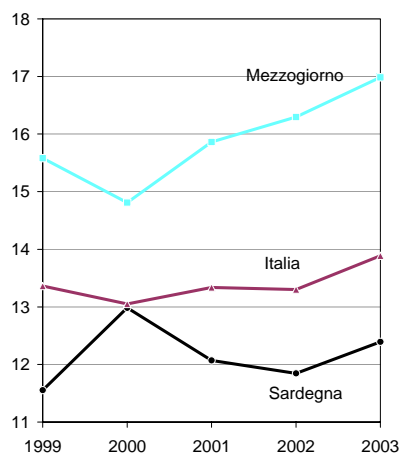
**Fig. 39. R11 - Persone di 14 anni e più che hanno partecipato a riunioni di volontariato, di associazioni ecologiche, per i diritti civili, per la pace o hanno svolto attività**



**Fig. 40. R12 - Differenziale dei tassi attivi a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro-Nord**



**Fig. 41. R13 - Crimini violenti per 10.000 abitanti**



In definitiva, la Sardegna si presenta come una regione del Mezzogiorno sotto il profilo economico, mentre appare una regione in linea con i parametri nazionali per gli aspetti sociali.

Un valutazione complessiva della situazione regionale rispetto alle variabili di rottura può essere attraverso una rappresentazione grafica come quella della Fig. 42, dove – per ciascuna variabile - è rappresentata in ordinata la situazione relativa della Sardegna nel 2000, e in ascissa quella del 2004<sup>13</sup>.

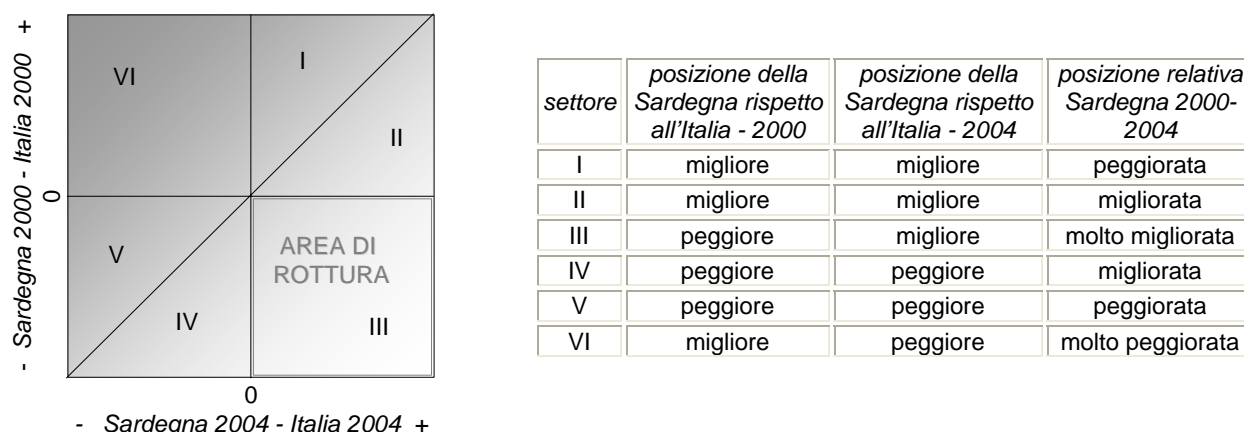
Secondo il settore in cui ricade ciascuna variabile si avranno le situazioni descritte nella tabella a fianco. In generale, se la posizione della Sardegna per una certa variabile è migliorata dal 2000 al 2004 il punto relativo si colloca sotto la linea obliqua. Questo consente anche di definire cosa possa essere inteso come "rottura" (da cui la denominazione delle variabili).

Se con il termine "rottura" si intende non un semplice miglioramento delle posizioni relative della regione ma un suo vero e proprio capovolgimento, o comunque un pieno recupero del ritardo che la caratterizzava (com'è del resto nella definizione dell'obiettivo 1), allora si può dire che l'"area di rottura"

<sup>13</sup> Maggiori dettagli metodologici si possono trovare nel documento allegato *Spesa, realizzazioni, risultati e impatti - proiezioni a fine programma (Rif. 2.2.a)*.

corrisponde al quadrante in basso a destra (III settore) che indica che la Sardegna è passata, dal 2000 al 2004, da una posizione peggiore della media italiana ad una migliore.

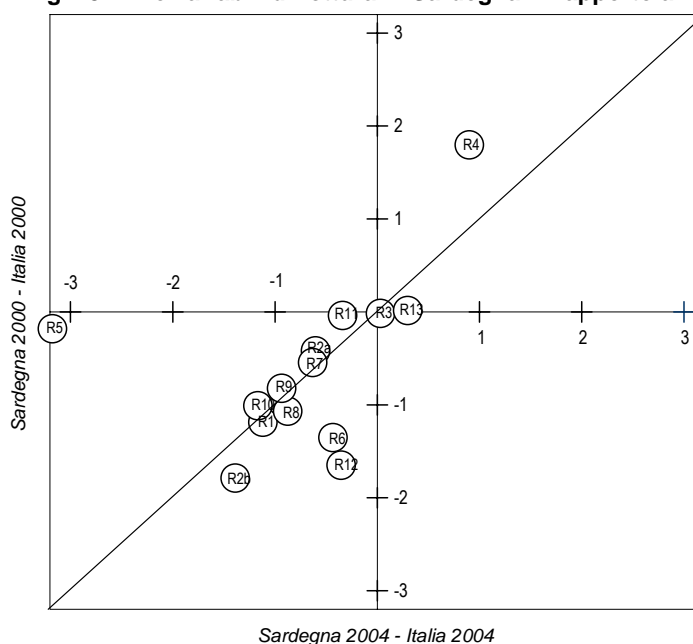
**Fig. 42. Rappresentazione delle variabili di rottura sul piano cartesiano**



Naturalmente tutte posizioni prossime all'area di rottura, nei settori II e, soprattutto, IV sono da considerare comunque positive poiché, se non vi è stata inversione di segno, si è assistito ad un miglioramento relativo della posizione regionale. Discorso inverso vale per l'area speculare rispetto alla bisettrice, cioè nei settori V, VI e I, anche se in quest'ultimo, pur essendo peggiorata la posizione relativa, la Sardegna rimane comunque in una posizione migliore della media.

Alla luce di questa chiave interpretativa è quindi possibile esprimere una valutazione sull'andamento delle variabili di rottura in Sardegna e in Italia, rappresentato nella Fig. 43.

**Fig. 43. Le variabili di rottura in Sardegna in rapporto all'Italia**



Una prima osservazione è che non vi sono variabili nell'area di rottura, ma soltanto ai suoi margini (R13: Crimini violenti per 10.000 abitanti ed R3: Giornate di presenza nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante).

Un posizione rimarchevole è quella della variabile R4 - Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL che, pur peggiorando dal 2000 al 2003, rimane migliore in Sardegna che in Italia.

È peggiorata anche, ma questa volta drammaticamente, la posizione rispetto agli investimenti esteri (R5), che era in linea con il valore medio nazionale nel 2000 e nel 2004 è inferiore più di tre volte lo scarto medio di tutte le regioni rispetto all'Italia.

I segnali, nel complesso, più positivi, vengono dalle variabili R12 - Differenziale dei tassi attivi a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro-Nord, che si è molto ridotto ed è ora inferiore a quello di regioni come la Toscana o la Liguria, ed R6 - Forze di lavoro in età 15-64 anni sul totale della popolazione in età 15-64 anni, indicatore chiave nella strategia di Lisbona. Per quest'ultima variabile il divario con il centro-nord appare ancora difficile da colmare, tuttavia la Sardegna si colloca ora saldamente in testa alle regioni dell'Obiettivo 1.

Migliora infine il grado di indipendenza economica (R2b), ma rimane ben al di sotto della media.

Tutte le altre variabili si addensano intorno alla bisettrice, e quindi non registrano significative evoluzioni tra il 2000 e il 2004.

### 3.2 Il ruolo del POR

Nel complesso si può affermare che non siano ancora visibili gli elementi di vera rottura auspicati/propiziati dal POR, del resto – come si è più volte rimarcato – l'avanzamento finanziario e, soprattutto, fisico non ha raggiunto ancora un livello da cui ci si possa attendere segnali inequivocabili.

Malgrado questa premessa può comunque essere interessante indagare se possa essere rilevata qualche correlazione tra l'andamento dell'attuazione e i pur timidi elementi di svolta riscontrati nel sistema dei tassi di interesse piuttosto che nei tassi di attività.

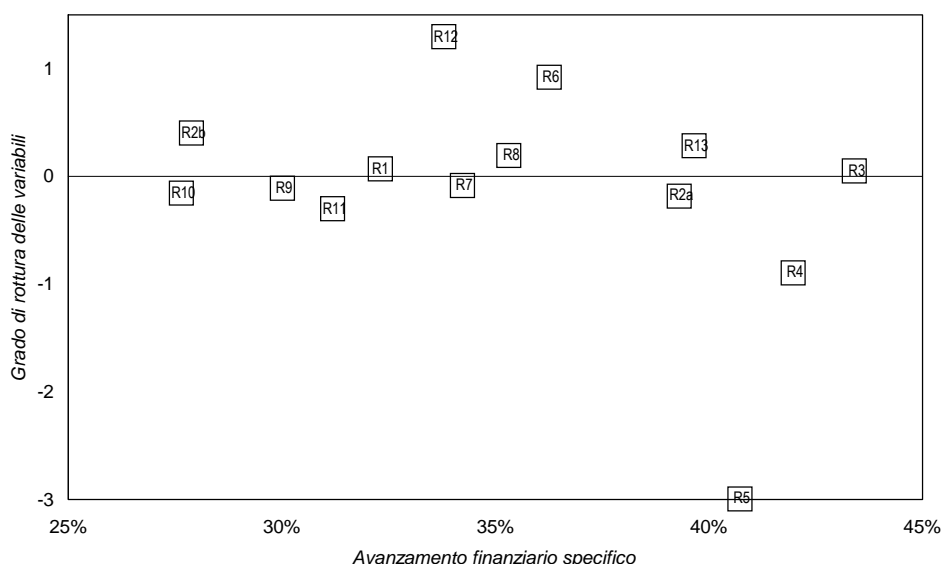
A questo scopo, attraverso una matrice che definisce l'incidenza (teorica) delle misure del POR sulle variabili di rottura si è potuto definire quale sia stato lo sforzo (in termini finanziari) effettivamente prestato per incidere su ciascuna variabile, che possiamo definire "avanzamento finanziario specifico".

Quest'ultimo può essere messo in relazione con il "grado di rottura" della variabile, ovvero il miglioramento della posizione specifica della Sardegna rispetto all'Italia tra il 2000 e il 2004.

La Fig. 44 consente di apprezzare se le variabili che convergono verso il valore medio italiano (quelle cioè nella parte superiore del grafico) sono quelle che più avrebbero dovuto avvantaggiarsi dell'attuazione sino ad oggi (ovvero quelle più a destra).

L'indicazione generale che fornisce la Fig. 44 è che non vi è, ad oggi, una rilevante correlazione tra spesa del POR ed effetti, sia pure ridotti, di "rottura".

**Fig. 44. Grado di rottura delle variabili e avanzamento finanziario pertinente**



Infatti, anche se si escludono i due punti anomali R2b ed R5, nella nuvola dei punti rimanenti vi sono elementi di correlazione diretta così come di correlazione inversa.

Se, ad esempio, si considerano le variabili rispetto a cui l'avanzamento del Programma è maggiore (R3, R2a, R4 ed R5) si osserva che nella migliore delle ipotesi sono stabili e nella peggiore si allontanano notevolmente dal valore medio italiano.

Le variabili che invece hanno gli andamenti più positivi (R12, R6, R2b) sono quelle per cui il POR ha fatto ancora poco.

L'interpretazione più plausibile è che i processi di convergenza della Sardegna verso l'Italia non dipendono, almeno fino ad oggi, dall'attuazione del POR.

Anche se provvisoria, è una conclusione perentoria, che tuttavia può lasciare qualche spazio ad una riflessione di carattere qualitativo: le variabili di rottura che hanno dato i migliori risultati sono caratterizzate da una migliore reattività alle politiche del Programma. I differenziali dei tassi di interesse possono essere condizionati in maniera relativamente più diretta ed immediata (attraverso agevolazioni all'accesso ai capitali) di quanto non sia possibile per gli investimenti produttivi dall'estero, che richiedono infrastrutture, efficienza della PA, condizioni di reddito e di mercato ecc..

La stessa accelerazione dei tassi di attività avrebbe potuto essere favorita in maniera relativamente diretta dall'attuazione delle politiche per il lavoro.

Ciò che ridimensiona questa ipotesi non è la sua debolezza logica o statistica, quanto il fatto che, in realtà, non molto è stato realizzato sino ad oggi rispetto alle politiche citate.

#### 4 LE DOMANDE DI VALUTAZIONE

Il quarto capitolo del Rapporto contiene le risposte alle domande di valutazione che il valutatore, l'Autorità di gestione, il Nucleo di valutazione, il Comitato di sorveglianza e gli *stakeholders* in genere hanno concordato attraverso una serie di incontri e documenti.

Le risposte alle domande di valutazione sono fornite in questa sede in forma sintetica, dando conto soprattutto della sostanza delle conclusioni, ma sono il frutto di studi approfonditi e articolati che possono essere consultati nei documenti allegati di volta in volta citati.

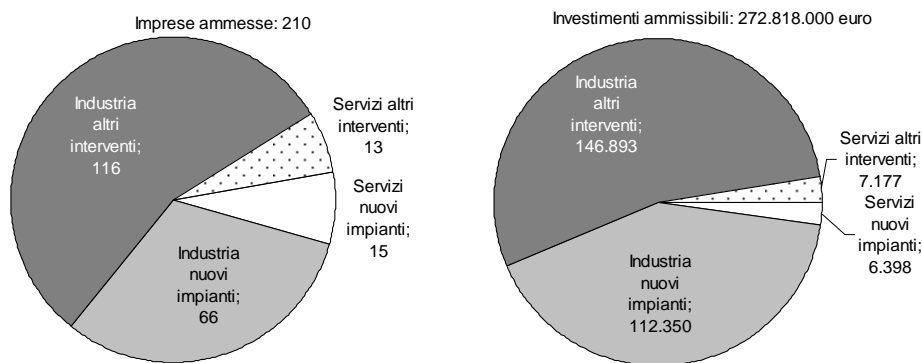
##### 4.1.1 Come sono cambiati i parametri operativi e finanziari delle imprese beneficiarie di aiuti?

La domanda tende ad avere le più ampie informazioni sugli impatti, valore aggiunto e occupazione, prodotti dalle imprese beneficiarie di aiuti anche in confronto con situazioni "senza intervento". L'azione di riferimento è la 4.1.c.

Per poter fornire una risposta, vengono considerate le imprese industriali e di servizio ammesse a contributo, ai sensi della L.R. 15/94, con i due bandi di gara del 1999 e del 2000. Si tratta in totale di 210 aziende, di cui 182 appartenenti al settore industriale e 28 a quello dei servizi alle imprese. Maggiori dettagli sullo studio sono ricavabili dal documento allegato *Rif. 4.1.a – I regimi di aiuto in Sardegna*.

La Fig. 45 fornisce la ripartizione delle domande e degli investimenti per i settori più significativi

**Fig. 45. L.R. 15/94, Bando 1999 e Bando 2000 – Imprese e investimenti ammissibili per tipologia di investimento e settore**



L'analisi è stata condotta utilizzando i dati dei bilanci delle singole aziende degli anni 2000 e 2003. Da questa fonte sono ricavati i parametri reddituali e finanziari delle imprese: fatturato, valore aggiunto, costo del lavoro e TRF. L'analisi è stata condotta sulle 68 società di capitale del bando 1999; con un livello di significatività del 68%. Le rimanenti 32 imprese sono state escluse in quanto società di persone, società con procedure concorsuali in atto e società di capitali con sede in province italiane esterne alla Sardegna.

Le *performances* operative, reddituali e finanziarie sono differenti a seconda delle caratteristiche delle imprese: nuove o vecchie, settore dei servizi o dell'industria.

##### Il valore aggiunto

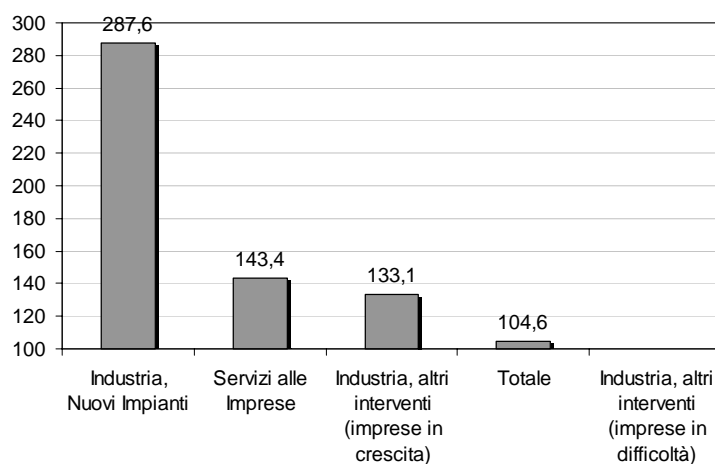
Accorpono opportunamente i dati di bilancio delle singole imprese è possibile definire alcune chiavi di lettura delle variazioni del valore aggiunto delle imprese del campione (Fig. 46).

Nell'ordine:

1. il 35,2% delle imprese del campione (24 su 68) fra il 2000 e il 2003 ha visto la riduzione del valore aggiunto (-36,6%); si tratta di imprese industriali in evidente difficoltà;
2. il 35,2% delle imprese nel medesimo periodo vede crescere il valore aggiunto del 33,1%; imprese industriali in crescita che azzerano le negatività delle imprese del gruppo 1, in termini assoluti e relativi;
3. le migliori performances in termini assoluti e relativi (+187,6%) si individuano nei nuovi investimenti;

4. i servizi alle imprese presentano una consistente crescita del valore aggiunto (+43,4%) superando le *performances* delle migliori imprese industriali. Occorre tuttavia evidenziare la contenuta numerosità di questo tipo di imprese, 5 in totale tra vecchie e nuove.

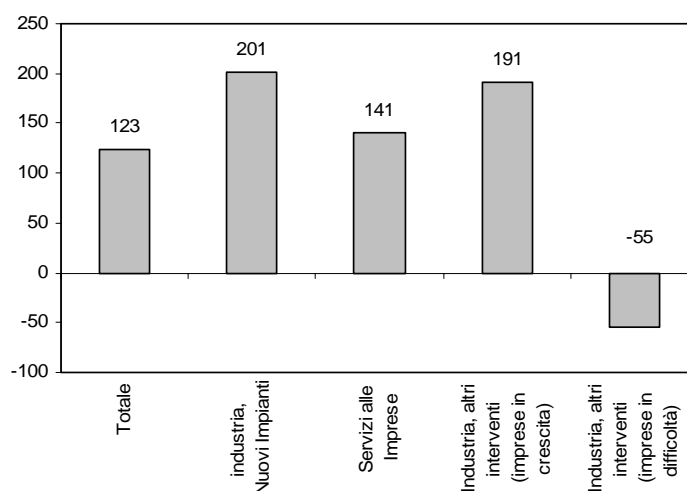
**Fig. 46. Bando 1999 – Campione di 68 imprese – n.i. del valore aggiunto nel 2003 (2000=100). Dati a prezzi costanti**



### Il costo del lavoro

L'andamento del costo del lavoro, con intensità diversa, ripete quello del valore aggiunto.

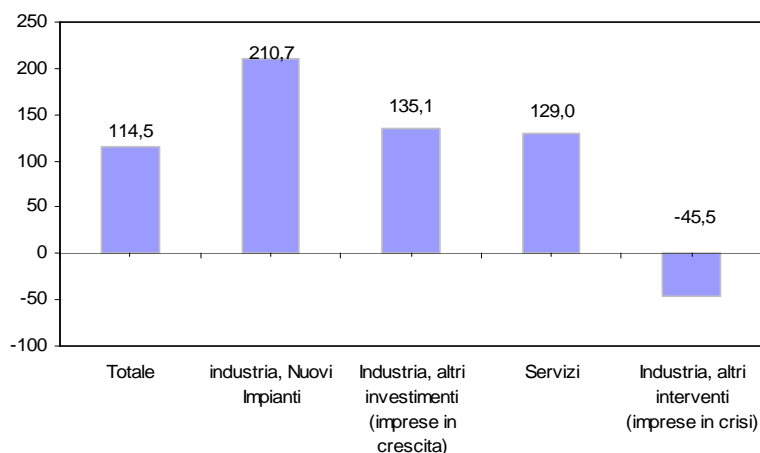
**Fig. 47. Campione di 68 imprese – n.i. del costo del lavoro nel 2003 (2000=100)**



### L'occupazione

Le stime dell'occupazione delle singole imprese, per i medesimi anni, sono state effettuate utilizzando i dati aziendali ricavati dalle dichiarazioni INPS e INAIL.

La Fig. 48, illustra qual'è stata la variazione dell'occupazione nelle imprese del campione, nei quattro anni che vanno dal 2000 al 2003, esterni compresi.

**Fig. 48. Numero indice dell'occupazione del 2003 (2000 = 100)**

### Il benchmark

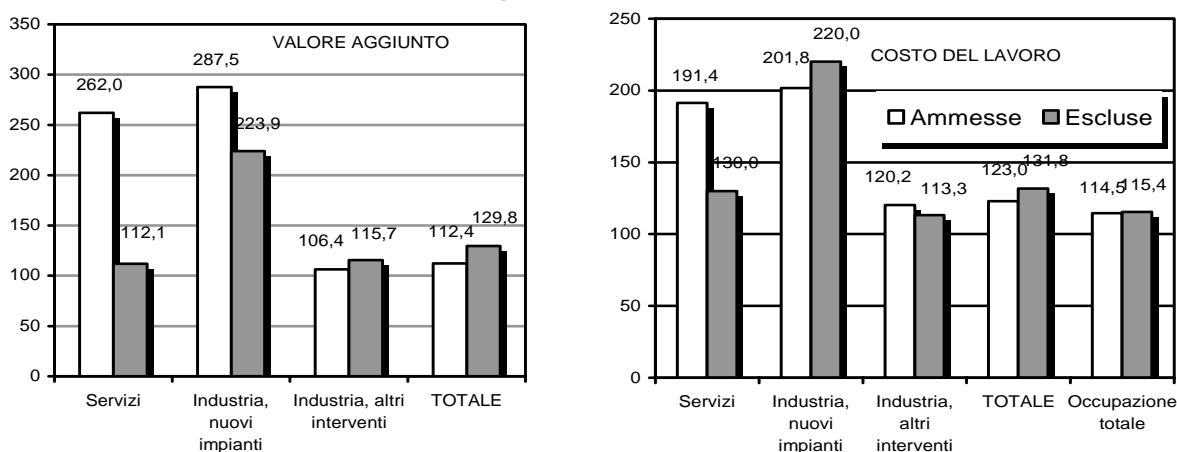
Per verificare l'efficacia del regime di aiuti posto in essere attraverso la L.R. 15/94 è stato definito un benchmark, costituito da un campione di 76 imprese, 25 del settore servizi e 51 dell'industria, estratto fra i nominativi esclusi, per mancanza di risorse finanziarie, sia dal bando 1999 sia da quello del 2000.

Il confronto di tali dati con gli omologhi del campione di imprese che hanno ricevuto il contributo porta al risultato visibile con immediatezza dalla Fig. 49

Da esso si rileva – sia per il valore aggiunto e il costo del lavoro così come per l'occupazione – che le imprese escluse, rispetto a quelle che hanno ricevuto il contributo, realizzano nel totale una migliore performance. Nel settore dei servizi le imprese ammesse hanno risultati migliori di quelle escluse. Nei nuovi impianti del settore industriale le ammesse superano le escluse nel valore aggiunto e sono invece superate per il costo del lavoro.

Negli altri interventi riguardanti le imprese industriali (ammodernamenti, ampliamenti, ecc.) per il valore aggiunto le imprese escluse superano le ammesse, mentre per il costo del lavoro la situazione risulta capovolta.

L'occupazione per l'insieme delle imprese dei due campioni è cresciuta lievissimamente più per le escluse che per le ammesse.

**Fig. 49. Il benchmark**

#### 4.1.2 In che misura gli aiuti alle imprese hanno favorito le attività knowledge based?

La risposta al quesito riguarda la misura 4.1 azione C, finanziata con le risorse FESR e nazionali, nel rispetto delle procedure previste dalla L.R. 15/94.

La legge regionale, del tutto simile alla legge nazionale n. 488/92, svolge, sia per il volume di risorse poste a disposizione sia per l'ammontare degli importi unitari erogati, per antonomasia il ruolo più rilevante in tema di regime di aiuto.

Si è cercato, inoltre, di dare risposta alla domanda di valutazione, andando oltre gli interventi del POR, utilizzando l'elenco delle imprese ammesse a contributo con il bando 1999 della Legge 488/92.

Per cercare di rispondere a questo quesito si è fatto ricorso alla tassonomia di Pavitt, una classificazione dei settori merceologici compiuta sulla base delle fonti e della natura delle opportunità tecnologiche e delle innovazioni, dell'intensità della ricerca e sviluppo (*R&D intensity*), e della tipologia dei flussi di conoscenza (*knowledge*).

Sulla base dei criteri sopra accennati, vengono individuati quattro grandi raggruppamenti settoriali:

1. *Supplier dominated* - "dominati dai fornitori" - che include:

- tessile;
- calzature;
- settori alimentari e bevande;
- carta e stampa;
- legname.

2. *Scale intensive* - "ad intensità di scala" - che comprende:

- metalli di base;
- autoveicoli e relativi motori.

3. *Specialised suppliers* - "fornitori specializzati" - che include:

- macchine agricole e industriali;
- macchine per ufficio;
- strumenti ottici, di precisione e medici.

4. *Science based* - "basati sulla scienza" - che ricomprende:

- chimica;
- farmaceutica;
- elettronica.

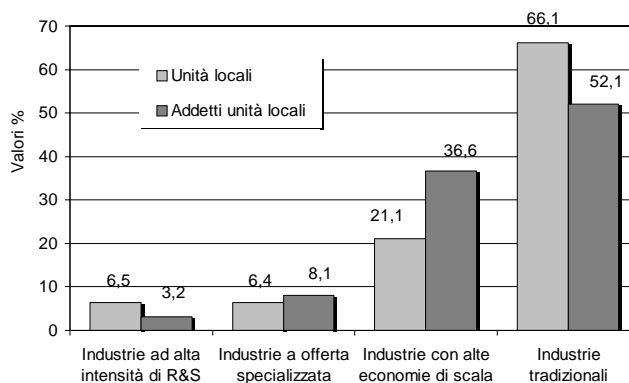
Ogni raggruppamento si ritiene caratterizzato da regolarità interne riguardo:

- le fonti potenziali dell'innovazione;
- la tipologia delle innovazioni;
- il loro grado di appropriabilità;
- l'altezza delle barriere all'entrata;
- la grandezza media delle imprese.

Di seguito è riportata una tabella riassuntiva con le principali caratteristiche di ogni raggruppamento:

	<i>Dimensione media delle imprese</i>	<i>Obiettivi dell'innovazione</i>	<i>Principale fonte esterna di innovazione</i>	<i>Principale fonte interna di innovazione</i>	<i>Appropriabilità</i>	<i>Barriere all'entrata</i>
<i>Supplier dominated</i>	Media/Piccola	Riduzione dei costi	Innovazioni incorporate negli input	Economie di apprendimento	Bassa	Basse
<i>Scale intensive</i>	Media/Grande	Riduzione dei costi e innovazioni di prodotto	Relazioni con i fornitori	R&S	Media	Medie
<i>Specialised suppliers</i>	Piccola	Innovazioni di prodotto	Relazioni con gli acquirenti	Economie di apprendimento	Alta	Medie
<i>Science based</i>	Piccola/Grande	Innovazioni di prodotto e di processo	Relazioni con centri di ricerca ed università	R&S	Alta	Molto alte

In base a tale metodologia è stata definita la struttura del totale delle imprese industriali secondo l'intensità tecnologica (cfr. Fig. 50).

**Fig. 50. Struttura delle imprese industriali nel 2001 secondo l'intensità tecnologica**

Come si può osservare per la regione Sardegna le industrie ad alta intensità di R&S e le industrie ad offerta specializzata sono scarsamente presenti sia per quanto concerne le unità locali che operano in Sardegna sia, soprattutto, per quanto concerne l'occupazione relativa.

La struttura industriale della regione è fortemente caratterizzata dalle industrie ed economie di scala e dalle industrie tradizionali.

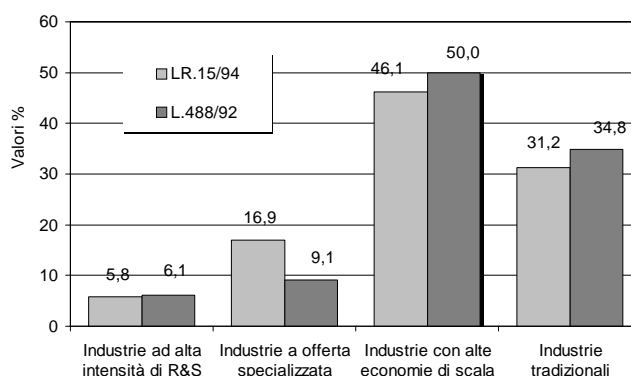
La struttura per intensità tecnologica dell'universo si riflette in parte sull'omologa struttura delle imprese che hanno beneficiato degli aiuti, come mostra la Fig. 51.

Per quanto concerne i due bandi della L.R. 15/94 c'è da rilevare che le industrie ad alta intensità di R&S sono presenti con una percentuale inferiore a quelle dell'universo, mentre sono maggiormente rappresentate le industrie ad offerta specializzata (16,9% contro il 6,4% dell'universo), le industrie ad economia di scala (46,1% contro 21,1%).

La percentuale delle imprese finanziate appartenenti all'industria tradizionale è il 31,2% contro il 66,1% dell'universo.

Anche la distribuzione delle imprese ammesse a contributo con il bando 1999 della L. 488/92 conferma la struttura regionale per intensità tecnologica.

In conclusione la risposta al quesito è sostanzialmente negativa: le industrie ad alta intensità di R&S beneficiarie del regime di aiuto sono, in termini relativi, inferiori alle potenzialità, peraltro, anch'esse modeste, dell'universo.

**Fig. 51. Struttura dei progetti ammessi L.R. 15/1994 (bandi 1999 e 2000), L.488/1992**

#### 4.1.3 Qual è il tasso di sopravvivenza delle imprese create con l'aiuto del POR?

Ancora una volta nell'elenco delle imprese ammesse a contributo ai sensi della L.R. 15/94, azione 4.1.c, c'è la risposta alla domanda di valutazione.

Le imprese ammesse con il bando 1999 hanno, alla data del 28.02.05, un tasso di sopravvivenza del 92% circa; questa percentuale oltre che per il totale risulta valida sia per le nuove imprese sia per quelle esistenti.

Il tasso di sopravvivenza aumenta per le imprese ammesse con il bando 2000, ma occorre considerare che l'intervallo di tempo è più breve, di un solo anno.

Per il bando 1999 il tasso di sopravvivenza delle nuove imprese è del 91,7% mentre per le imprese di più antica costituzione è del 92,2%.

**Tab. 2. Imprese ammesse e sopravvissute al 28.02.2005 – Bandi 1999 e 2000**

Tipologia di intervento	Bando 1999			Bando 2000		
	Ammesse	Procedure concorsuali	Sopravvissute	Ammesse	Procedure concorsuali	Sopravvissute
Nuove imprese	36	3	33	45	2	43
Imprese esistenti	64	5	59	65	1	64
Totale	100	8	92	110	3	107

#### 4.1.4 Sono stati istituiti nuovi marchi di qualità e di origine?

La centralità delle politiche per la qualità dei prodotti e dei processi nella strategia dello sviluppo rurale, così come dello sviluppo locale in genere, è un assunto talmente ovvio e condiviso da non aver bisogno di altre premesse.

La misura 4.11, che promuove la valorizzazione commerciale delle produzioni agroalimentari di qualità, in questo senso, rappresenta uno degli strumenti più efficaci e selettivi per migliorare la competitività e tutelare la qualità e l'identità dei prodotti dell'Isola.

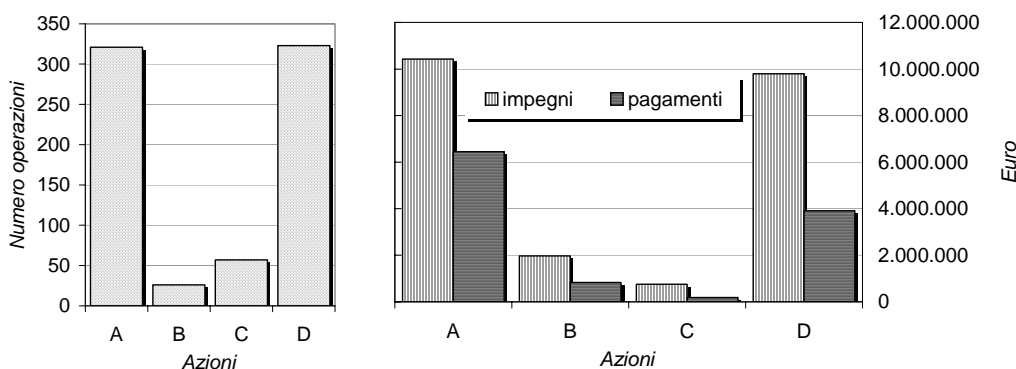
Il successo di questa misura (sono circa 1.300 operazioni selezionate, 727 avviate), il suo avanzamento finanziario (gli impegni rappresentano il 75% del programmato e i pagamenti il 37%) e fisico (le operazioni concluse sono più di 170 per un importo superiore ai 6,7 milioni), devono perciò essere valutati con particolare interesse.

La 4.11 si articola in quattro azioni:

5. promozione della cultura della certificazione tramite l'introduzione di norme, sistemi e tecniche di assicurazione della qualità del prodotto e del processo produttivo (ISO 9000, ISO 14000, EN 45000, HACCP),
6. completamento o predisposizione dell'istruttoria per il riconoscimento del marchio di origine (DOP, IGP, DOC, IGT, DOCG),
7. introduzione e implementazione di sistemi di controllo sull'uso dei marchi di origine, dei marchi biologici e di qualità,
8. ricerche di mercato per lo studio di mercati tradizionali e di nuovi mercati, studi tecnici, di fattibilità e di progettazione a sostegno delle attività connesse allo sviluppo della qualità dei prodotti, individuazione di nuove forme di aggregazione dell'offerta, programmi per lo studio e la realizzazione di nuovi prodotti, nuove forme di packaging, sistemi di rintracciabilità.

Le azioni A e D sono, prevedibilmente, le più consistenti per numero di operazioni ed importo (cfr. Fig. 52). Si tratta in gran parte di interventi di piccola entità (l'impegno medio è di circa 30 mila euro), prevalentemente a vantaggio di imprese singole o consorziate, spesso rivolte a raggiungere requisiti minimi indispensabili per operare al di fuori del mercato locale.

**Fig. 52. Misura 4.11: operazioni finanziate, impegni e pagamenti per azione al 31.8.2005**

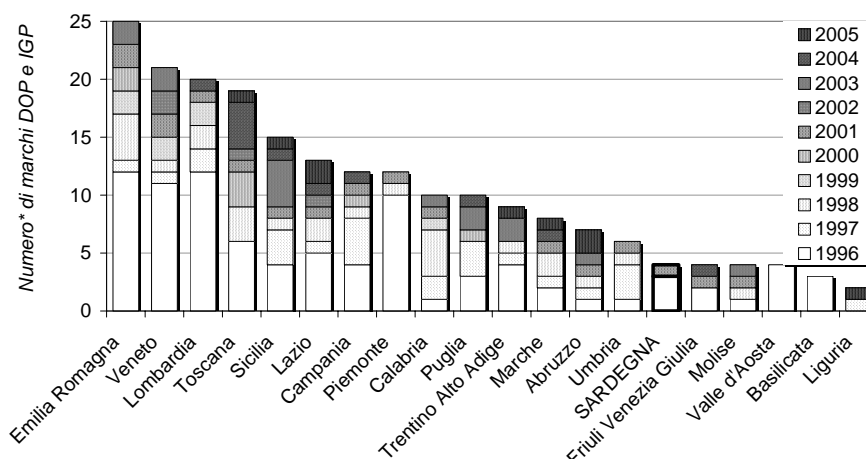


Le azioni B e C, anch'esse di importo molto contenuto (rispettivamente 76 mila e 13 mila euro mediamente), adempiono ad una funzione più "avanzata" ai fini della competitività del settore agro-industriale sardo, essendo finalizzate a promuoverne, valorizzarne e tutelarne gli aspetti di eccellenza.

Sotto questa luce può perciò essere interessante verificare se e in che misura vi sia stato in questi anni la Sardegna sia stata in grado di istituire nuovi marchi di origine protetta e controllata tutelati dalla Comunità Europea<sup>14</sup>.

I marchi DOP e IGP registrati dalla Sardegna sono quattro e riguardano tutti la filiera degli allevamenti ovicaprini. Si tratta delle DOP Pecorino romano (con Toscana e Lazio), Pecorino sardo e Fiore sardo, tutte del 1996, e dell'IGP Agnello di Sardegna, istituita nel 2001. Questi collocano la Sardegna al 15° posto tra le regioni italiane per numero di DOP e IGP registrati (cfr. Fig. 53).

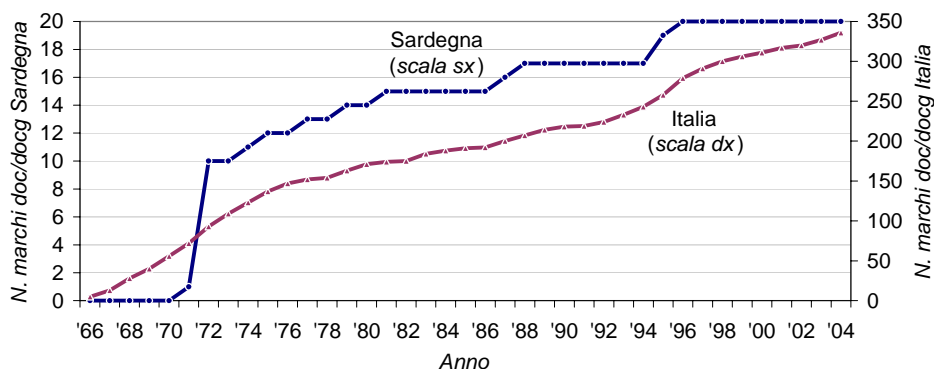
**Fig. 53. Marchi DOP e IGP per regione e per anno di istituzione**



\* La somma dei marchi per regione è superiore al totale nazionale perché alcuni marchi riguardano più regioni

Anche nel comparto vitivinicolo non vi sono nuove entrate negli ultimi anni (Fig. 54). Dal 1996 il numero di marchi di origine è fermo a 20 (1 DOCG e 19 DOC). A livello nazionale, nel frattempo, sono stati istituiti 59 nuovi marchi.

**Fig. 54. Marchi DOC e DOCG della Sardegna e dell'Italia**



Si dovrebbe quindi concludere che nel periodo di attuazione del POR non si riscontra alcun avanzamento concreto nella posizione della Sardegna nel panorama dei marchi di origine a riconoscimento comunitario, ma anzi un arretramento relativo alle altre regioni italiane, senonché risultano attualmente aperti i procedimenti per il riconoscimento di tre nuovi marchi:

- la DOP "Sardegna" – olio extravergine di oliva;
- la DOP "Zafferano di Sardegna",
- la DOP "Carciofo spinoso di Sardegna".

Al di là dei risultati che ne sortiranno, si tratta comunque di un importante segno di vitalità in una direzione di importanza essenziale nella strategia dello sviluppo rurale quanto difficile da seguire.

<sup>14</sup> La fonte dei dati analizzati, aggiornati all'ottobre 2005, è il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali

#### 4.1.5 Qual è l'impatto sull'economia regionale del progetto della coop 3A di Arborea?

La Cooperativa 3A di Arborea costituisce una struttura di aggregazione dell'offerta, nel comparto del latte bovino sardo, di notevole importanza sia sotto l'aspetto della PLV agricola regionale, sia sotto l'aspetto dell'integrazione dei diversi segmenti della filiera (produzione, lavorazione, trasformazione, commercializzazione e altri servizi), sia in ordine alla rilevanza economica ed occupazionale nello scenario regionale.

La 3A è titolare di un complesso progetto di investimento precipuamente finalizzato al completamento struttura e funzionale del nuovo stabilimento sociale di lavorazione e trasformazione del latte ad Arborea che è stato avviato nel 2000; l'investimento, il cui costo totale ammonta a 24,825 milioni di euro, è finanziato dalla misura 4.10 del POR (7,9 milioni di euro di spesa pubblica), da capitale di rischio della cooperativa (5,148 milioni di euro, per il 90% rappresentati da risorse proprie derivanti dalla capitalizzazione dei soci) e da un mutuo (per ulteriori 11,775 milioni di euro) concesso da Sviluppo Italia SpA a condizioni agevolate, nel limite dell'intensità massima di aiuto concedibile ai sensi della vigente normativa comunitaria.

La Cooperativa ha registrato anche una notevole partecipazione al POR con investimenti che riguardano anche altri segmenti della filiera. In particolare, la misura 4.9 ha finora finanziato 105 operazioni di investimento presso allevamenti dei Soci della 3A, per un investimento pari a circa 10 milioni di euro.

L'indagine è stata condotta in forma di studio di caso, ed è descritta nel documento allegato *Rif. 4.3.c – L'intervento del POR sulla filiera del latte bovino*.

L'articolazione del caso di studio è stata impostata in modo funzionale al reperimento delle informazioni (dati secondari ed indagini dirette mediante interviste a testimoni privilegiati) necessarie per la quantificazione degli indicatori previsti dal Questionario Valutativo Comune, con riferimento ai quesiti ed ai criteri per la valutazione degli effetti del sostegno ad investimenti per il miglioramento delle condizioni di trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli (Cap. VII).

L'applicazione della metodologia suddetta conduce ad un giudizio valutativo di sintesi molto positivo circa gli effetti dell'investimento della 3A relativi alle variabili-obiettivo che discendono direttamente dal Regolamento comunitario 1257/1999:

- aumento della competitività e del valore aggiunto dei prodotti agricoli legato al miglioramento delle condizioni di trasformazione e di commercializzazione ed al miglioramento della qualità
- miglioramento della situazione nel settore delle materie prime di base;
- miglioramento della salute e del benessere dei consumatori finali e degli addetti;
- adeguata considerazione degli aspetti legati alla tutela dell'ambiente.

Il progetto della 3A ha prodotto evidenti effetti di miglioramento e razionalizzazione delle condizioni di trasformazione e commercializzazione del latte e dei suoi derivati, attraverso l'introduzione di una serie di innovazioni di processo e di prodotto; il risultato complessivo consiste nel rafforzamento della competitività e nella migliore capacità di orientare la produzione rispetto alle esigenze del mercato. E' migliorata la capacità di valorizzazione del prodotto conferito dai soci, i cui quantitativi ceduti come latte crudo hanno registrato, nel solo periodo 2000-2004, una netta riduzione (-17%) a vantaggio della produzione di Latte UHT, con evidenti riflessi positivi sul fatturato e, in particolare, sul valore aggiunto della cooperativa (+20,4 milioni di euro).

Un effetto altrettanto evidente riguarda il miglioramento della qualità, sia della materia prima, con una crescita della conformità del prodotto conferito dai soci rispetto al disciplinare del Latte Alta Qualità (la cui produzione aumenta del 65%), sia dei prodotti derivati industriali, con un incremento del 10% delle produzioni vendute con i marchi della 3A.

Molto positivo è anche l'aspetto che riguarda gli effetti del progetto sulla situazione del settore agricolo-zootecnico: i conferimenti di latte dai soci alla centrale di Arborea è aumentato di 36 mila ettolitri, sia per la crescita dei livelli produttivi delle aziende (comunque vincolate al rispetto delle quote individuali di produzione), sia per l'ampliamento della base sociale dovuto all'incorporazione di alcune cooperative del nord dell'isola. Migliora, conseguentemente, la rappresentatività della 3A nel contesto dei "primi acquirenti" (imprese di lavorazione e di trasformazione) di latte bovino (pari a circa l'87%) e la capacità di rappresentare e di incidere sulla realtà del comparto lattiero-caseario bovino a livello regionale.

Il progetto manifesta una significativa attenzione agli aspetti che riguardano la salute ed il benessere dei consumatori finali: il 12% circa dell'investimento complessivo è finalizzato all'introduzione di specifiche tecnologie per il miglioramento dell'igiene e della sicurezza alimentare. Altrettanto presenti (anche se in

misura minore) sono le componenti specifiche del progetto finalizzate al miglioramento della sicurezza dei luoghi di lavoro.

Infine, per quanto concerne l'aspetto ambientale posto dai quesiti valutativi, il progetto risulta finalizzato ad un netto miglioramento dei sistemi di gestione degli effluenti (potenziamento e miglioramento dell'impianto di depurazione della centrale e delle reti per il trasporto dei fluidi), di stoccaggio delle materie seconde (concentrazione del siero di latte) e di risparmio energetico (ottimizzazione degli impianti di produzione di energia elettrica e termica); la percentuale di investimenti finalizzati agli scopi suddetti è pari al 13% del costo totale. L'aspetto relativo alla valorizzazione del latte conferito da soci che ricorrono a metodi di produzione "rispettosi dell'ambiente" (alcune aziende del comprensorio di Arborea sono certificate biologiche) è ugualmente ben rappresentato nelle strategie e nei cicli produttivi industriali. La 3A non dispone di linee di lavorazione dedicate a tale prodotto, che confluisce nel latte in entrata conferito da tutti i soci e valutato secondo gli standard di conformità rispondenti ai disciplinari ed agli standard qualitativi per i prodotti a marchio; per altro, la Cooperativa è attualmente impegnata nell'implementazione di un Programma "Filiera Controllata", che prevede l'applicazione di sistemi di certificazione e autocontrollo qualitativo (HACCP e ISO) lungo tutta la filiera (a partire dalle stalle).

#### 4.1.6 In che misura il POR ha consentito la riduzione dello sforzo di pesca e lo sviluppo dell'acquacoltura?

Le misure interessate sono quelle dello SFOP 4.7 e 4.8, direttamente coinvolte nella soluzione dei problemi posti dalla domanda.

Il settore della pesca in Sardegna, negli anni 2000-2003, registra una lieve crescita del valore aggiunto, un forte calo dell'occupazione e un consistente aumento della produttività del lavoro.

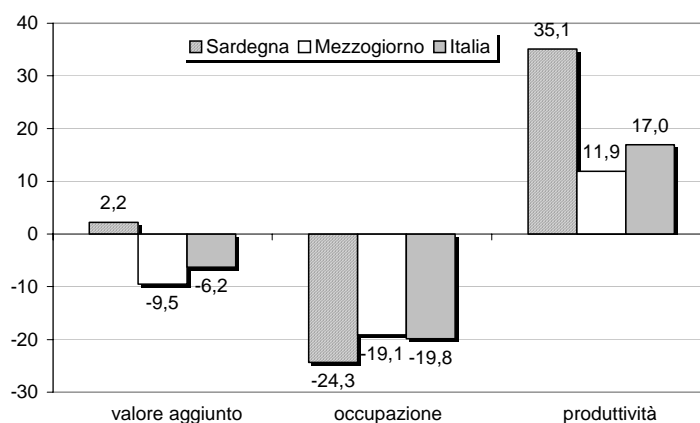
Il valore aggiunto, in termini reali, nel periodo 2000-2003 è aumentato del 2,23%, laddove nel Mezzogiorno è diminuito del 9,48% e in Italia del 6,25%.

Nel medesimo periodo l'occupazione, misurata con le Unità di lavoro annue, è diminuita in Sardegna del 24,32% (900 unità), nel mezzogiorno del 19,10% e in Italia del 19,84%.

La crescita della produttività, in gran parte attribuibile alla riduzione dell'occupazione è stata del 35,1% in Sardegna, del 15,6% nel Mezzogiorno e del 3,53% in Italia.

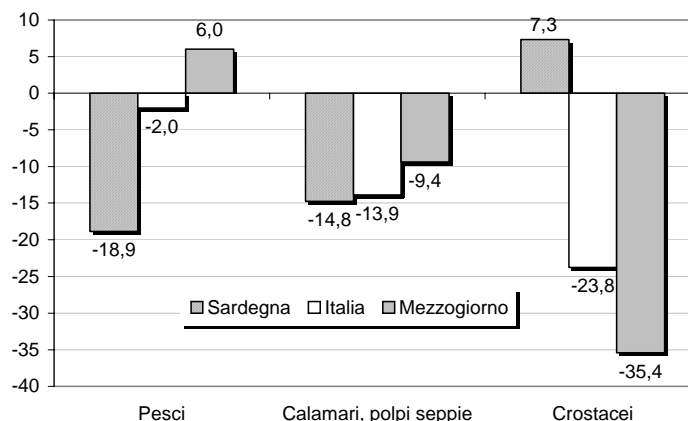
La produzione fisica si muove nella direzione indicata dalla Commissione UE, vale a dire da una parte riduzione delle catture, in percentuale variabile in relazione alle specie, e dall'altra parte incremento della produzione dell'acquacoltura.

Fig. 55. Variazioni percentuali 2000/2003 del V.A., dell'occupazione e della produttività



La riduzione dello sforzo di pesca in Sardegna traspare con chiarezza dalla contrazione delle quantità prodotte per i gruppi di specie più significativi riguardo tale obiettivo.

Fig. 56. Variazioni percentuali 2000/2004 della produzione della pesca marittima e lagunare



I dati disponibili per l'acquacoltura stabiliscono che nel periodo 2000-2003 le quantità prodotte sono cresciute del 41% in Sardegna, contro un calo di produzione dell'11% dell'Italia. Il peso della Sardegna rispetto al livello nazionale passa dal 3,3% al 5,3%.

#### Il contributo del POR

Per quanto si riferisce all'obiettivo del contenimento dello sforzo di pesca, a causa del ritardato avvio dell'azione specifica, 4.7.A, determinante a tal fine, si può affermare che il contributo della misura 4.7 risulta nullo.

Per quanto concerne l'acquacoltura qualche marginale risultato nella crescita della produzione può essere attribuito all'azione 4.7.B, che registra un livello di spesa pari al 20% circa delle risorse programmate.

Le altre azioni, in parte incentrate sul miglioramento delle condizioni operative sulle imbarcazioni e sulle banchine e in parte sulla qualificazione e commercializzazione dei prodotti, tutte coerenti con gli obiettivi specifici e con le linee definite dal regolamento comunitario, non consentono al momento di esprimere alcun giudizio valutativo.

Complessivamente le due misure registrano lentezza nell'attuazione delle procedure e conseguentemente nell'assunzione degli impegni e nella spesa delle risorse, con elevata difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi posti dalla domanda di valutazione.

Secondo le previsioni più ottimistiche il livello di spesa al 2008 per la misura 4.7 non dovrebbe superare il 41% e per la 4.8 il 60% del programmato.

Maggiori dettagli sullo studio sono ricavabili dal documento allegato Rif. 4.7.a – La pesca in Sardegna.

#### **4.1.7 La formula del "finalizzato aziendale" è, anche nel medio termine, più efficace delle formule formative ordinarie ai fini dell'inserimento lavorativo dei destinatari?**

Il c.d. "finalizzato aziendale" è una formula attivata nell'ambito delle attività formative finanziate dalla misura 4.6 e, più di recente, 3.2 e 3.3, con la quale un organismo di formazione, in accordo con un'azienda industriale o dei servizi "beneficiaria" eroga la formazione a dei corsisti, con l'obbligo di assumerne a tempo indeterminato una certa quota da parte dell'azienda beneficiaria, pena il recupero dei finanziamenti indebitamente erogati. Ciò che caratterizza questa formula rispetto alla formazione "ordinaria" è quindi tale obbligo che, peraltro, si deve ritenere rappresenti uno stimolo agli enti di formazione a progettare corsi realmente rispondenti ai bisogni del tessuto produttivo.

Data questa caratteristica si deve formulare l'ipotesi che l'efficacia di questo tipo di intervento, in termini di esiti occupazionali, sia per definizione maggiore che per la formazione ordinaria. Ciò sembra essere assicurato dalla verifica amministrativa che viene effettuata ai fini dell'erogazione dell'ultima tranche di pagamenti e della liberazione della fideiussione rilasciata, che è, appunto, condizionata alla comprovata assunzione del numero di corsisti convenuto da parte dell'azienda beneficiaria. Nondimeno non esisteva alcuna evidenza che tale maggiore efficacia fosse durevole, ovvero che a distanza di un ragionevole lasso di tempo la quota dei destinatari formati con la formula del finalizzato aziendale occupati sia ancora superiore a quella dei formati con le formule ordinarie.

L'obiettivo principale di questa attività di valutazione è stato dunque – in primo luogo - di verificare la *sostenibilità* dei benefici di questo tipo di intervento.

A tal fine è stato necessario confrontare la posizione occupazionale dei destinatari della formazione a dodici mesi dalla fine del corso per vedere se, e in che misura, il tasso di occupazione fosse maggiore tra coloro che hanno beneficiato della formula del finalizzato aziendale.

La metodologia è quella dell'indagine telefonica presso un campione significativo di destinatari ad un anno dal completamento del corso.

Il dato controfattuale è rilevato all'interno dello stesso campione. Infatti, gli intervistati possono essere distinti in due gruppi: da una parte quelli assunti in forza dell'obbligo previsto dall'intervento (gruppo A), dall'altro tutti gli altri (gruppo B). In tal modo il primo gruppo rispecchia i risultati della formula del finalizzato aziendale, mentre per il secondo, in mancanza dell'assunzione "forzata", si ritorna – di fatto – alla formula ordinaria della formazione.

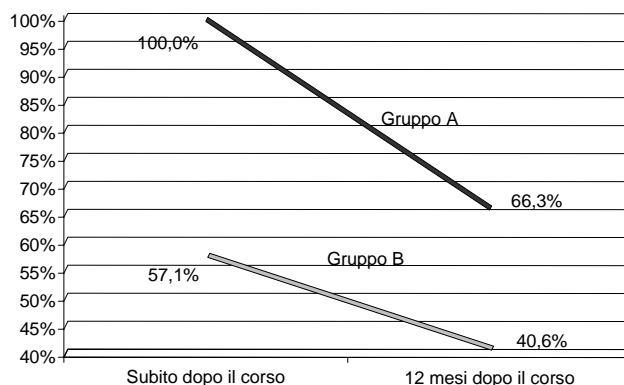
In termini essenziali, l'indagine è imperniata sul confronto tra i percorsi occupazionali dei due gruppi per comprendere se, e in che modo, l'obbligo di assunzione rappresenti, anche nel medio periodo, un fattore di maggiore efficacia della formazione.

Ciò che ci si deve attendere è infatti che i soggetti del gruppo A siano tutti occupati al "tempo zero", mentre nel gruppo B i tassi di occupazione siano in linea con quelli tipici della formazione ordinaria per figure professionali, profili soggettivi e aree geografiche simili. Nei dodici mesi successivi si può ipotizzare che i tassi di occupazione dei due gruppi, in qualche misura, convergano per l'inevitabile caduta dei tassi di occupazione del primo gruppo. L'entità di questa convergenza rappresenta il dato fondamentale su cui sviluppare l'analisi più approfondita, volta ad esempio ad appurare a quali condizioni la forbice dei tassi di occupazione tra i due gruppi sia rimasta più ampia, ovvero l'efficacia del finalizzato aziendale sia stata maggiore.

Gli aspetti metodologici e i risultati analitici dell'indagine sono l'oggetto del documento allegato *Rif. 4.2.c – Gli esiti occupazionali del "finalizzato aziendale"*.

La risposta che si può dare alla domanda di valutazione è sostanzialmente affermativa: anche a distanza di un anno il vantaggio del gruppo di allievi che ha beneficiato dell'obbligo di assunzione da parte dell'azienda formatrice rimane consistente, ed anzi, la quota di occupati di questo gruppo, pur riducendosi, resta al di sopra del tasso di occupazione degli allievi che hanno dovuto cercare lavoro autonomamente (cfr. Fig. 57).

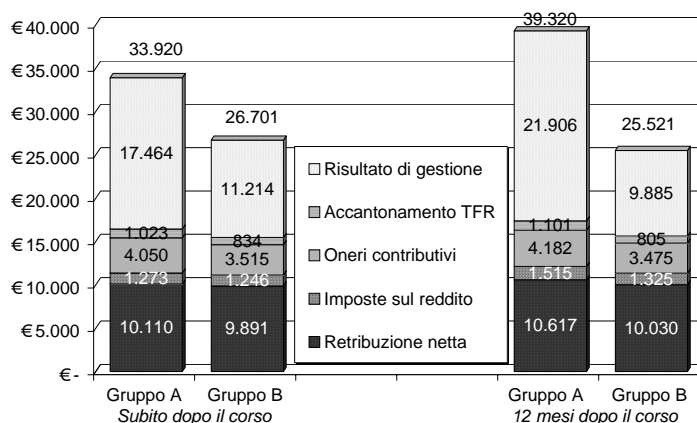
**Fig. 57. Tassi di occupazione dei due gruppi subito dopo il corso e a 12 mesi di distanza**



Nel complesso, si può stimare che il beneficio occupazionale netto di questa rispetto ad altre formule sia superiore al +25%.

C'è di più: il differenziale non è solo di tipo quantitativo, ma anche qualitativo. Gli allievi del Gruppo A beneficiano di formule contrattuali più stabili e garantite, occupano posizioni più elevate e godono di retribuzioni maggiori. Ciò si traduce, tra l'altro, in un impatto economico complessivo per la collettività valutabile nell'ordine del 50% in più rispetto a corsi di tipo tradizionale (cfr. Fig. 58).

Fig. 58. Valore aggiunto complessivo medio per allievo occupato



Inoltre, l'assunzione da parte delle aziende formatrici assicura una maggiore coerenza tra l'attività formativa e lo sbocco professionale, e di ciò vi è riscontro nei giudizi degli allievi sull'utilità e l'adeguatezza del corso.

Un quadro, dunque, complessivamente positivo, però "deperibile".

Le dinamiche nei dodici mesi che seguono la conclusione dei corsi mostrano che la situazione di vantaggio del "finalizzato aziendale" sopra delineata tende a deteriorarsi, convergendo verso i parametri delle formule ordinarie. Si può immaginare - ma su questo l'indagine non può dare certezze - che i differenziali, in primo luogo salariali, tendano a riassorbirsi nell'arco di alcuni anni.

La stabilità che in teoria dovrebbe essere garantita dai contratti a tempo indeterminato si dimostra nella realtà meno solida di quanto ci possa aspettare, rivelando i limiti connessi alla sua obbligatorietà, mentre nei percorsi occupazionali "ordinari" (come quelli del Gruppo B), rappresenta un possibile approdo dopo una fase di più o meno marcata precarietà.

Accanto a queste zone d'ombra di tipo "fisiologico" ve n'è anche una di ordine "patologico", che si riferisce ai casi, per la verità non molti, in cui vi è il fondato sospetto che l'adesione dell'azienda alla formula abbia avuto finalità strumentali di diversa natura piuttosto che l'effettivo fabbisogno di personale qualificato.

Anche a fronte di questi elementi negativi, tuttavia, il giudizio rimane complessivamente positivo, semmai richiamando la necessità di apportare qualche correttivo efficace.

In prima battuta se ne possono ipotizzare un paio, che danno peraltro la possibilità di ampliare consistentemente la platea delle aziende potenzialmente beneficiarie.

Il primo, meno problematico, potrebbe essere quello di consentire l'accesso alla formula anche a più di un'azienda per lo stesso corso, semmai stabilendo limiti minimi di assunzione per ogni soggetto coinvolto. Ciò permetterebbe peraltro alle aziende più piccole di raggiungere la massa critica necessaria per assorbire una quota ragionevole degli allievi di un corso anche numeroso, a tutto vantaggio dell'efficienza dell'intervento.

Il secondo, certamente più complesso e non privo di rischi, può essere quello di "aprire" a formule di assunzione diverse dal contratto a tempo indeterminato, previa individuazione, naturalmente, di opportune sanzioni ad un utilizzo non congruo di questa opportunità.

Verificata - e quantificata - la maggior efficacia del "finalizzato aziendale" è parso necessario analizzarne i costi, sempre in termini comparativi, per poter esprimere un giudizio complessivo che tenesse conto anche dell'efficienza.

I corsi di "finalizzato aziendale" sono più onerosi dei corsi tradizionali: il costo medio per ogni allievo iscritto è in media del 17% superiore a quello sostenuto per gli altri allievi di corsi analoghi.

È un onere tutt'altro che trascurabile, del quale occorre essere consapevoli. È però inferiore, sia in termini relativi che in termini assoluti, ai benefici occupazionali ed economici annessi.

In definitiva, si può dire che il "finalizzato aziendale", a parità di finanziamento, "produce" meno allievi ma più occupati e più valore aggiunto di un corso ordinario.

È infine opportuno accennare ad un risultato dell'indagine che non riguarda l'efficacia dello strumento, ma il ruolo dei diversi soggetti nell'informazione, orientamento e inserimento lavorativo. Si è osservato a più

riprese come il ruolo degli operatori istituzionali in questi ambiti, ai diversi stadi, sia tuttora piuttosto marginale.

Al contrario, si rileva come il sistema della formazione (enti di formazione e aziende formatrici) abbia svolto una funzione significativa nell'inserimento lavorativo anche ad un anno di distanza dallo svolgimento dell'attività formativa.

#### 4.1.8 I profili professionali usciti dal sistema di formazione sono quelli richiesti dal mercato?

L'efficacia della formazione professionale può essere considerata sotto diversi profili economici e sociali, ma il criterio centrale è sempre la capacità di rispondere alle esigenze del sistema produttivo.

Un metodo per valutare a posteriori la rispondenza dell'attività formativa a tali esigenze è quello di rilevare gli esiti occupazionali per un campione significativo di corsi e di destinatari. Ciò è stato fatto ad esempio, con riferimento ad una particolare formula formativa utilizzata nell'ambito delle misure 4.6, 3.2 e 3.3 (cfr. § 4.1.7).

Un altro metodo, non alternativo ma integrativo, consiste nell'analizzare ex-ante l'elenco dei corsi avviati per comprendere se i profili professionali che ne escono rispondano alle esigenze espresse dalle imprese della regione.

Questo è possibile, naturalmente, perché sono disponibili i risultati di alcune indagini sui fabbisogni professionali realizzate presso gli operatori economici, una delle quali – in particolare – appositamente finanziata dalla misura 3.1 del POR.

Si tratta, in definitiva, di confrontare – per tutte le figure professionali - la domanda di lavoro che emerge dalle dichiarazioni degli operatori e l'offerta di formazione finanziata dal POR. L'indicazione che se ne ricava è relativa all'"efficacia potenziale" del POR e, in questo senso, meno significativa di quella che si può ricavare da un'indagine diretta sugli esiti formativi. Ha però il vantaggio di riguardare *tutta* l'attività formativa finanziata dal POR, di dare risposte già sulla base delle sole operazioni avviate e di fornire elementi di valutazione sul sistema rilevazione dei fabbisogni – programmazione dell'offerta formativa.

Il principale ostacolo da superare per effettuare tale confronto è quello di riportare ad una classificazione comune sia i dati della domanda che quelli dell'offerta. Né in un caso né nell'altro ciò è stato sempre possibile, ma si tratta comunque di un elemento marginale.

Una prima considerazione relativa all'offerta formativa riguarda le misure che più vi hanno contribuito, sia in termini di quantità che di varietà: quasi l'80% delle iniziative oggetto di indagine sono state finanziate dalla 3.2, dalla 3.3 e dalla 4.6. Le altre misure hanno avuto un ruolo minore sia per la specificità (settoriale o di altro tipo) del loro intervento, sia perché solo marginalmente prevedono la realizzazione di interventi di tipo formativo.

Lo studio consente inoltre di individuare le figure (e i settori) su cui maggiormente si sono concentrati gli interventi formativi. In termini settoriali emerge soprattutto il peso preponderante del comparto del turismo e delle attività ad esso collegate.

Le figure per le quali si registra l'offerta formativa più ampia sono elencate, in ordine decrescente, nella Tab. 3.

**Tab. 3. Principali attività formative finanziate dal POR (al 30.6.2005)**

Codici	Denominazione	Numero attività
5223	Camerieri ed assimilati	55
4114	Personale di segreteria	51
3415	Guide ed accompagnatori specializzati	43
3411	Tecnici delle attività ricettive ed assimilati	41
3414	Agenti di viaggio	33
6231	Meccanici artigianali, riparatori e manutentori di automobili e assimilati	30
6413	Agricoltori e operai agricoli specializzati di vivai, di coltivazioni di fiori, piante ornamentali, di ortive protette o di orti stabili	30
5221	Cuochi in alberghi e ristoranti	29
3113	Tecnici informatici	27
6533	Sarti e tagliatori artigianali, modellisti e cappellai	23
3152	Tecnici del controllo della qualità industriale	22

Codici	Denominazione	Numero attività
6522	Ebanisti, falegnami ed operatori artigianali specializzati di macchine per la lavorazione del legno	21
3442	Disegnatori artistici e assimilati	20
5222	Addetti alla preparazione e cottura dei cibi	20
6137	Elettricisti nelle costruzioni civili ed assimilati	18
6321	Vasai ed assimilati (prodotti in ceramica ed abrasivi)	18
4221	Addetti all'accoglienza e assimilati	17
7211	Operai addetti a macchine utensili automatiche e semiautomatiche industriali	17
3336	Tecnici della pubblicità e delle pubbliche relazioni	16
3451	Assistenti sociali e assimilati	16
7262	Operai addetti a telai meccanici per la tessitura e la maglieria	15
6316	Gioiellieri, orafi ed assimilati	14
4121	Aiuto contabili e assimilati	13
4223	Centralinisti e telefonisti	13
2512	Specialisti della gestione e del controllo nelle imprese private	12
6136	Idraulici e posatori di tubazioni idrauliche e di gas	12
3143	Operatori per la ripresa e la produzione audio-video	11
3334	Tecnici della vendita e della distribuzione	11
5121	Commessi e assimilati	11
6212	Saldatori e tagliatori a fiamma	11
7321	Conduttori di macchinari per la conservazione e la lavorazione della carne e del pesce	11
7324	Conduttori di macchinari per il trattamento e la conservazione della frutta, delle mandorle, delle verdure, dei legumi e del riso	11
3335	Tecnici del marketing	10
6523	Impagliatori, cestai, spazzolai, sugherai ed assimilati	10
Altre figure		330
Totale		1.042

Dal lato della domanda si sono considerate altre due fonti, oltre alla citata analisi dei fabbisogni finanziata dalla 3.1. Effettuata, ove necessario, la riclassificazione delle figure ivi segnalate – analogamente a quanto già fatto per l'offerta – si è potuto procedere al confronto tra i profili richiesti dagli operatori economici e quelli formati con le risorse del FSE.

In ragione dell'esistenza o meno di previsioni quantitative nelle analisi dei fabbisogni considerati, il confronto ha potuto riguardare anche l'aspetto della congruità dell'offerta rispetto alla domanda, ovvero si è dovuto fermare agli aspetti qualitativi/nominalistici.

A questa seconda fattispecie appartiene il confronto tra l'offerta e i fabbisogni rilevati dallo studio finanziato dalla mis. 3.1. Il risultato non è molto positivo: solo 65 delle 143 figure classificate nell'offerta formativa corrispondono alle figure segnalate dallo studio nelle due definizioni di figure chiave (i profili che le imprese intervistate ritengono maggiormente significative e che sono attualmente inserite nell'organico aziendale) e di fabbisogni professionali (i profili di cui le aziende esprimono "il bisogno e la necessità" sia nel breve che nel medio periodo).

Migliore è l'esito del confronto dell'offerta con i dati sulle *previsioni di assunzione* rilevate, a livello regionale, dall'indagine Excelsior (cfr. Tab. 4): in questo caso la corrispondenza riguarda più del 56% dei 143 profili formati.

Un confronto tra il numero degli allievi (stimati) e il numero di assunzioni previste mette in luce che, per 17 figure sulle 28 più rappresentative, l'offerta è stata inferiore ai fabbisogni espressi, mentre per le altre è stata, spesso di gran lunga, superiore.

Nel complesso l'offerta formativa non appare molto allineata con i fabbisogni professionali rilevati nelle diverse indagini, quale che sia il valore delle indicazioni da esse fornite.

Se è vero che la capacità della formazione di soddisfare le esigenze del tessuto produttivo è un nodo critico nella strategia per l'occupazione è necessario che diventi più organico il rapporto tra previsione dei fabbisogni e programmazione della domanda.

**Tab. 4. Corrispondenza fra offerta formativa (numero corsi maggiore o uguale a 10), previsioni di assunzione (superiori alle 1000 unità), allievi formati.**

Codici CP-2001	Denominazione	Numero corsi	Stima n. allievi formati	Previsioni di assunzione
5223	Camerieri ed assimilati	55	567	1.721
4114	Personale di segreteria	51	525	1.339
3415	Guide ed accompagnatori specializzati	43	443	77
3414	Agenti di viaggio	33	340	120
6231	Meccanici artigianali, riparatori e manutentori di automobili e assimilati	30	309	1.916
6413	Agricoltori e operai agricoli specializzati di vivai, di coltivazioni di fiori, piante ornamentali, di ortive protette o di orti stabili	30	309	112
5221	Cuochi in alberghi e ristoranti	29	299	1.381
3113	Tecnici informatici	27	278	437
6533	Sarti e tagliatori artigianali, modellisti e cappellai	23	237	49
6522	Ebanisti, falegnami ed operatori artigianali specializzati di macchine per la lavorazione del legno	21	216	985
6137	Elettricisti nelle costruzioni civili ed assimilati	18	185	1.463
4221	Addetti all'accoglienza e assimilati	17	175	412
7211	Operai addetti a macchine utensili automatiche e semiautomatiche industriali	17	175	340
3451	Assistenti sociali e assimilati	16	165	59
7262	Operai addetti a telai meccanici per la tessitura e la maglieria	15	155	124
6316	Gioiellieri, orafi ed assimilati	14	144	108
4121	Aiuto contabili e assimilati	13	134	1.515
4223	Centralinisti e telefonisti	13	134	13
2512	Specialisti della gestione e del controllo nelle imprese private	12	124	291
6136	Idraulici e posatori di tubazioni idrauliche e di gas	12	124	1.047
3334	Tecnici della vendita e della distribuzione	11	113	112
5121	Commessi e assimilati	11	113	7679
6212	Saldatori e tagliatori a fiamma	11	113	517
3335	Tecnici del marketing	10	103	112
5224	Baristi ed assimilati	6	62	1.721
6121	Muratori in pietra, mattoni, refrattari	6	62	6.131
3312	Contabili e assimilati	5	52	1.819
8121	Facchini, addetti allo spostamento merci ed assimilati	1	10	2.691
Totale			5.666	34.291

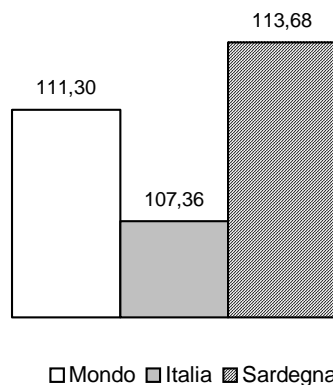
**4.1.9 Sono aumentati i flussi turistici nelle aree interne e nella bassa stagione?**

La risposta riguarda sia la misura 4.5, espressamente dedicata allo sviluppo turistico, sia le misure che possono contribuire alla valorizzazione turistica delle aree interne e alla destagionalizzazione dei flussi (2.1, 2.2, 2.3, 4.12 e 1.5).

Ancorché la domanda turistica in Sardegna, nel periodo 2000/2004, sia aumentata con un tasso di crescita molto sostenuto, superiore a quello mondiale e nazionale, l'obiettivo di indirizzare una parte di tale domanda verso le aree interne non è stato neanche sfiorato.

Il numero di arrivi in Sardegna nel periodo 2000/2004 è cresciuto del 13,7% contro l'11,30% del Mondo e il 7,4% dell'Italia.

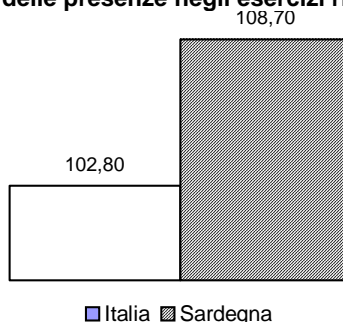
Fig. 59. Numero indice degli arrivi nel 2004: Mondo, Italia, Sardegna (2000=100)



Le *performances* registrate dagli arrivi sono confermate dalle presenze: la regione registra una crescita delle presenze negli esercizi ricettivi dell'8,7% contro il 2,8% dell'Italia.

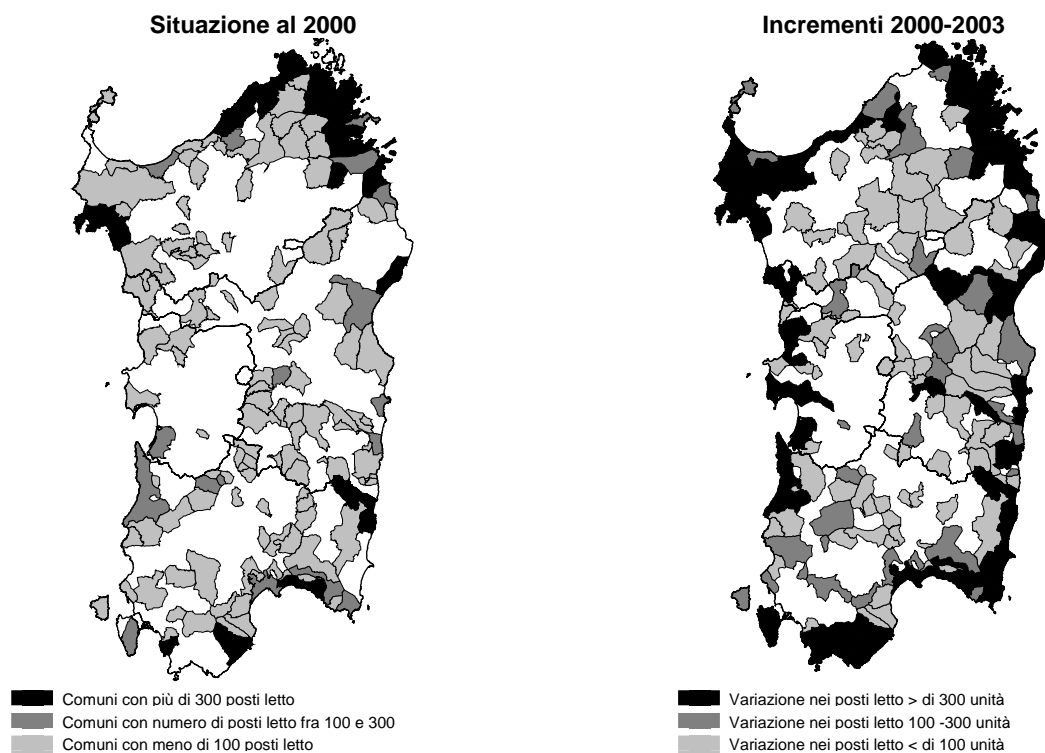
Da una parte la notevole concentrazione dell'offerta ricettiva nei comuni costieri, che certamente agisce sulla domanda, e dall'altra parte il notevole ritardo nell'attuazione degli interventi previsti dal POR in tema di cultura, eventi, ambiente, ricettività e immagine non hanno fino ad oggi consentito lo sviluppo dell'offerta e della domanda turistica nelle aree interne.

Fig. 60. Numero indice delle presenze negli esercizi ricettivi nel 2004 (2000=100)



L'incremento dell'offerta ricettiva del periodo 2000/2004 ha riguardato unicamente i comuni costieri, mentre quelli interni risultano totalmente assenti.

Fig. 61. Sardegna: offerta ricettiva (posti letto) al 2000 e incrementi nei posti letto 2000-2003

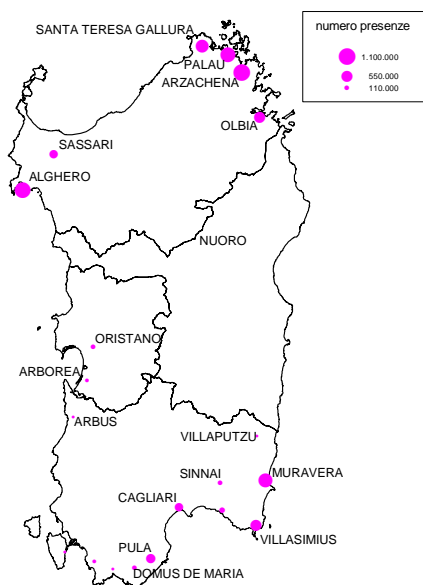


Gli interventi finanziati nella prima parte del programma non hanno portato alcun contributo allo sviluppo turistico delle aree interne.

L'offerta ricettiva nel periodo 2000-2003 ha visto crescere i posti letto negli hotel del 15% (circa 6.000 posti letto) e la stabilità della ricettività negli esercizi complementari.

La localizzazione dell'offerta condiziona inevitabilmente la domanda che nel 2003 si è concentrata nei comuni individuabili nella Fig. 62.

**Fig. 62. Presenze turistiche (esercizi ricettivi) presso i principali comuni della Sardegna. Anno 2003**



### Le prospettive

Le aspettative potrebbero concretizzarsi nella seconda fase di attuazione del programma poiché gli interventi selezionati sono localizzati in buona parte nelle aree interne. Le azioni avviate, o prossime all'avvio, riguardano gli eventi della cultura e dello spettacolo, l'agriturismo, l'ambiente, gli edifici storici.

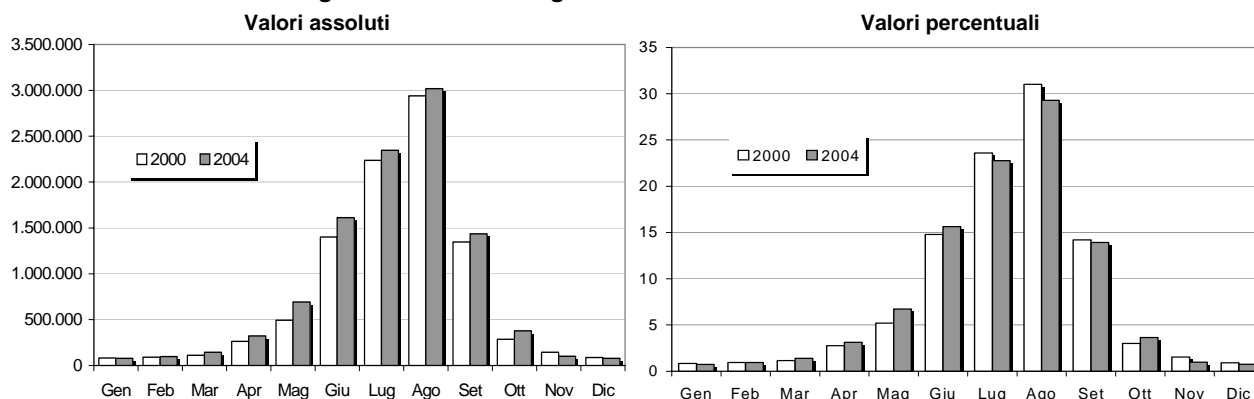
Le sedi degli interventi sono univocamente definite per cui è prevedibile che le aree interne ottengano risorse economiche superiori a quelle della costa e in prospettiva riescano ad attivare adeguati flussi turistici.

Per una più ampia disamina si rinvia al documento allegato *Il turismo in Sardegna – rif. 4.6.a*.

Ancorché il POR non possa assumersi alcun merito nella destagionalizzazione dei flussi turistici, c'è da rilevare che nel periodo 2000-2004 la situazione è lievemente migliorata.

In termini assoluti l'incremento delle presenze si è distribuito fra tutti i mesi da marzo ad ottobre con il risultato che le presenze del mese di agosto nel 2004 superano quelle dell'anno 2000 con conseguente aggravamento del carico antropico.

**Fig. 63. Presenze negli esercizi ricettivi – anni 2000 e 2004**



In termini relativi nel periodo 2000/2004 il mese di agosto, pur concentrando sempre il massimo delle presenze turistiche, perde di importanza con lieve vantaggio dei mesi contigui, soprattutto maggio e giugno.

#### 4.1.10 In quali aree ricadono gli interventi per la prevenzione del dissesto idrogeologico?

Gli effetti devastanti degli episodi alluvionali e franosi del dicembre 2004 in Ogliastra hanno riportato all'attenzione generale il problema del dissesto idrogeologico in Sardegna. Se si analizza la casistica degli eventi franosi registrati nell'ultimo secolo nell'area è facile verificare che i precedenti non mancano.

Allo stesso modo è possibile individuare altre aree della regione che sono state colpite in maniera ricorrente dal dissesto idrogeologico.

Il dato statistico non è certo l'unico criterio per valutare la necessità e l'urgenza di un intervento di prevenzione, ma può essere – pur nella sua genericità – un interessante parametro di giudizio della allocazione delle risorse a ciò destinate.

La mis.1.3 è prioritariamente finalizzata a creare una situazione di generale sicurezza dei sistemi naturali e insediativi e ad evitare danni economici conseguenti ai fenomeni di dissesto.

Al settembre 2005, la mis.1.3 aveva ammesso a finanziamento 439 operazioni per un valore di € 264.483.365 (di cui € 137.117.820 di impegni e € 84.349.834 di pagamenti). Dal dettaglio per tipologia di intervento - nella Tab. 5 – si evidenzia come oltre la metà dei fondi ammessi nella misura 1.3, il 59% circa, siano specificatamente destinati alla messa in sicurezza di siti sottoposti al rischio idrogeologico, l'8,6% siano destinati alla protezione delle sponde e il restante 32,6% al recupero e alla rinaturalizzazione degli alvei fluviali e lacustri e più in generale di vari siti naturali.

**Tab. 5. Misura 1.3: progetti finanziati per tipologia di intervento**

Tipologia di intervento	Quota ammessa totale	Impegno netto totale	Pagamento netto totale
Messa in sicurezza siti	€ 155.409.607	€ 86.383.161	€ 49.301.775
Protezione sponde	€ 22.852.589	€ 17.724.792	€ 7.454.631
Recupero/rinaturalizzazione siti/alvei	€ 86.221.169	€ 33.009.867	€ 27.593.428
Totale complessivo	€ 264.483.365	€ 137.117.820	€ 84.349.834

L'archivio messo a punto dal Gruppo Nazionale Delle Catastrofi Idrogeologiche – GNDCI – del CNR (cui spetta la definizione della metodologia per la schedatura e la cartografia sulla pericolosità e il rischio idrogeologico), registra di ogni episodio di dissesto noto dall'inizio del 1900 ai giorni nostri, e fornendo al contempo una serie di informazioni in merito alla localizzazione, alla data, al tipo e all'entità dei danni, ecc.. Si può in questo modo definire una mappa delle aree comunali della Sardegna maggiormente colpite da questo tipo di criticità in termini di frequenza degli eventi franosi. Non si tratta quindi di un'analisi delle condizioni oggettive di rischio (su cui si basa il Piano di assetto Idrogeologico), ma di una casistica effettivamente rilevata.

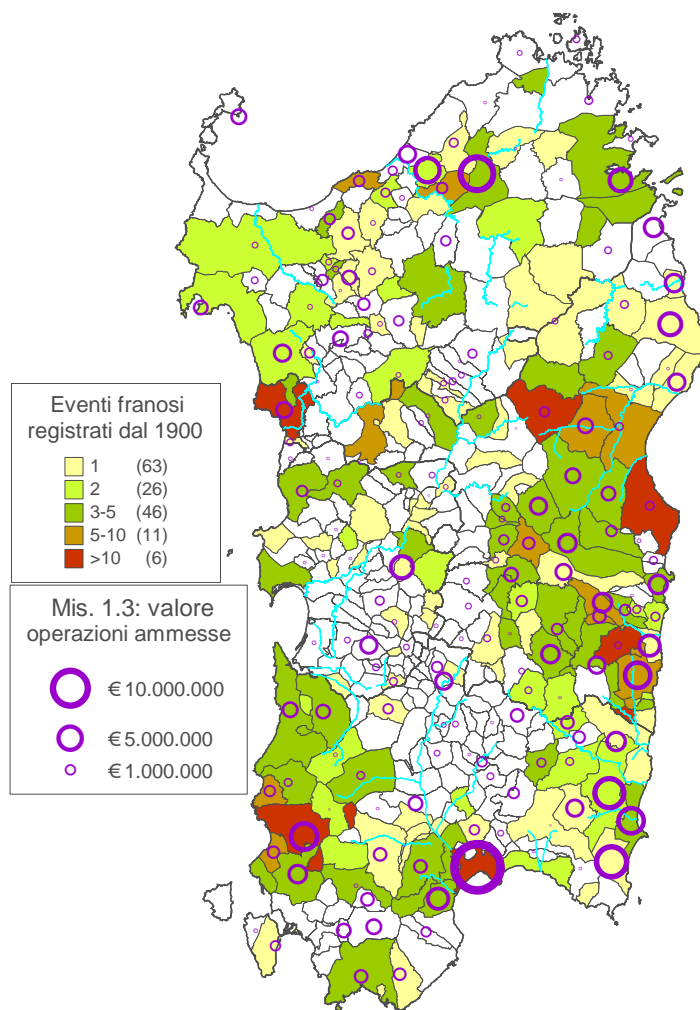
Verosimilmente potrà sussistere una convergenza delle aree ad elevata pericolosità definite dal P.A.I. e le aree statisticamente più interessate dagli eventi franosi qualora l'insieme delle condizioni ambientali (morfologiche, meteorologiche ecc.) definisca una situazione di potenziale (ed effettiva) pericolosità che non sia stata scongiurata o tenda a riproporsi nel tempo per azione delle suddette condizioni ambientali.

Ciò che è interessante analizzare è in che misura l'allocazione delle risorse destinate alla prevenzione di detti fenomeni sia conforme alla loro frequenza.

La mappatura delle aree di maggiore ricorsività degli eventi franosi è raffigurata nella Fig. 64, dove sono rappresentati gli eventi franosi mediante una colorazione più intensa delle aree comunali maggiormente interessate (ottenuta mediante una ponderazione che assegna una maggiore importanza agli eventi più recenti). Sono immediatamente riconoscibili alcune aree di concentrazione degli eventi franosi che definiscono diverse zone di criticità: si riconosce in primo luogo l'Ogliastra, come la zona che presenta il livello di criticità maggiore nella regione, assieme alle porzioni attigue delle province di Nuoro a settentrione e di Cagliari nel meridione; nella parte meridionale dell'isola alcune porzioni delle province del Medio-Campidano, di Carbonia-Iglesias e di Cagliari; una situazione analoga si ritrova infine nel sassarese e in ridotte proporzioni nelle province di Oristano e di Olbia-Tempio. La parte della regione statisticamente meno colpita risulta essere l'area centro-orientale.

Nella stessa mappa è raffigurata l'allocazione delle risorse alle operazioni finanziate dalla misura 1.3 evidenziata da cerchi di dimensioni variabili in base all'entità della quota ammessa.

Fig. 64. Localizzazione degli eventi franosi e degli interventi finanziati dalla mis. 1.3



Già l'immagine evidenzia una buona correlazione fra la frequenza degli eventi franosi e gli interventi previsti dal POR, per cui si può segnalare una sostanziale congruenza fra necessità di messa in sicurezza espresse dal territorio ed interventi di prevenzione degli eventi franosi.

Tab. 6. Comuni, superfici, operazioni finanziate per classe di frequenza degli eventi franosi

Frequenza	n.comuni (1)	superficie (2)	quota ammessa operazioni (3)	numero progett (4)i	impegni (5)	Ammesso/superficie 6=3/2
>10 eventi	1,59%	3,90%	5,48%	5,92%	4,92%	151,72
5-10 eventi	2,92%	4,32%	10,14%	10,93%	9,55%	252,77
3-5 eventi	12,20%	21,59%	23,84%	26,22%	25,62%	121,40
2 eventi	6,90%	11,74%	11,78%	14,42%	15,42%	122,77
1 evento	16,71%	17,37%	19,18%	20,81%	19,58%	119,79
Nessun evento,	59,68%	41,07%	29,59%	21,71%	24,92%	52,87
Aree inserite in zone franose	34,75%	23,89%	15,62%	13,31%	15,17%	55,69
Aree adiacenti a zone franose	42,97%	31,42%	20,27%	15,82%	18,12%	50,35
Aree non adiacenti a zone franose	10,08%	4,78%	3,84%	1,81%	2,27%	37,78
Totale complessivo	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	

Un riscontro quantitativo di ciò può essere letto nella Tab. 6, dove si confronta la distribuzione dei progetti e delle risorse<sup>15</sup> per classi di frequenza degli eventi franosi con quella dei comuni e delle relative superfici.

Nell'ultima colonna sono calcolati rapporti tra la quota dei finanziamenti ammessi e della superficie delle diverse aree: se i finanziamenti si distribuissero omogeneamente su tutto il territorio tali rapporti sarebbero sempre pari a 100. Valori superiori indicano una maggiore concentrazione degli investimenti.

Si conferma perciò l'indicazione fornita dal cartogramma: le aree con una storia statisticamente rilevante di eventi franosi ricevono una quota di aiuti sul totale regionale maggiore rispetto alla loro superficie (si va da una percentuale maggiore del 20% circa rispetto alla superficie dei comuni con un solo evento franoso per crescere sino ad aiuti pari ad oltre una volta e mezza e oltre due volte e mezza per i comuni interessati da un gran numero di episodi), mentre le aree prive di una storia statistica di rilievo in fatto di episodi franosi ricevono una quantità di risorse per la messa in sicurezza minore rispetto alla loro estensione, nonché decrescente in rapporto alla loro lontananza dalle aree di criticità.

#### 4.1.11 In che misura è migliorata la gestione dei rifiuti?

La 1.4 è tra le poche misure in anticipo sul profilo finanziario programmato. Su un totale programmato di 74,4 M€, al 31 agosto 2005, è stato impegnato 57,1 M€ e spesi 38,6 M€.

La finalità primaria della misura è quella di contribuire ad attuare una gestione efficiente ed integrata dei rifiuti e a migliorare le condizioni di salubrità ambientale, in conformità con le prescrizioni normative nazionali e con le priorità comunitarie.

In termini più operativi, gli obiettivi specifici più significativi sono:

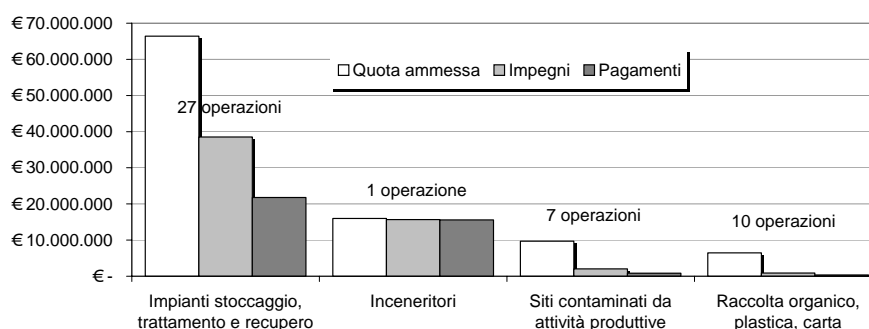
- l'attivazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (con l'ausilio della mis. 7.1),
- la prevenzione e la riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti
- l'aumento della quota di raccolta differenziata
- l'incremento del riuso, del riciclaggio e del recupero di materia prima ed energia

A questi fini, la misura prevede, tra gli altri, il finanziamento:

- di attività di assistenza per l'attivazione degli ATO e dei relativi piani di gestione,
- di progetti pilota per la riduzione della quantità di rifiuti,
- di azioni di informazione e di sensibilizzazione,
- del sostegno al sistema della raccolta differenziata,
- della realizzazione della rete impiantistica prevista dal Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti.

Al settembre 2005, le operazioni ammesse sono 45, per un valore complessivo di 98,5 M€, articolate per tipologia come mostrato nella Fig. 65.

**Fig. 65. Operazioni finanziate dalla mis. 1.4 per tipologia**



All'avvio del POR, la Sardegna era tra le regioni italiane che accusavano maggior ritardo rispetto alla politica di prevenzione e riciclo dei rifiuti.

<sup>15</sup> Il numero dei progetti, delle quote ammesse e degli impegni fanno riferimento alle tipologie di progetto della misura 1.3 relative alla messa in sicurezza del territorio

Pur avendo livelli pro capite di produzione dei rifiuti superiori a quelli medi del Mezzogiorno e prossimi a quelli di molte regioni del nord, al contrario di queste, la Sardegna era lontanissima dagli obiettivi di raccolta differenziata fissati per il 1999 (15%), ed anzi si può dire che questa con l'1,7% non fosse praticamente iniziata.

Ciò che ha contribuito a limitare il conferimento alle discariche, altrimenti tra i più alti in Italia è il ricorso all'incenerimento nei due impianti di Macomer e Capoterra per una quota di oltre il 20% dei rifiuti urbani prodotti. Un dato, questo, di gran lunga superiore alla media italiana e inferiore soltanto a quello del Friuli Venezia Giulia e dell'Emilia Romagna.

Completavano il quadro impiantistico del sistema di gestione regionale dei rifiuti due impianti di selezione, compostaggio e produzione di combustibile derivato da rifiuto per una capacità di circa il 16% dei rifiuti prodotti.

Un bilancio più aggiornato della situazione regionale continua ad evidenziare le difficoltà che ancora la caratterizzano.

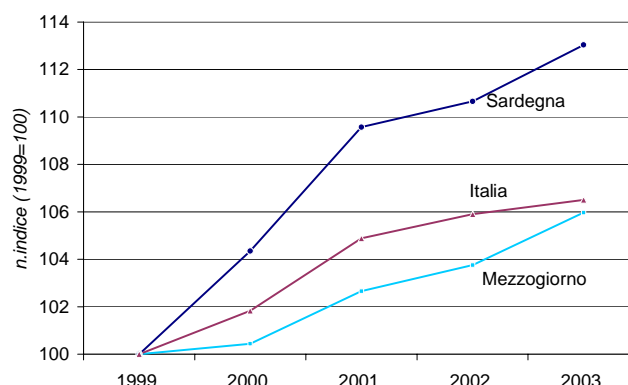
Un primo aspetto riguarda gli obiettivi di carattere istituzionale della misura: a tutto l'ottobre del 2005 gli Ambiti Territoriali Ottimali non sono stati costituiti, ancorché sia stato predisposto il DDL per la loro istituzione.

Inoltre, nessuno dei comuni della regione, sino al 2004, è passato al sistema tariffario, come prescritto dalla normativa a partire da 2005 per i comuni maggiori.

In merito agli obiettivi di risultato la valutazione si deve basare sui dati del 2003<sup>16</sup>, che danno indicazioni significative ma non definitive sulle dinamiche in corso.

La riduzione della quantità di rifiuti prodotti si conferma un obiettivo basilare quanto complesso da realizzare. In Italia si registra una riduzione della produzione pro capite soltanto in una regione, e - in media l'incremento tra il 1999 e il 2003 - è di 6,5 punti percentuali. Pur in un quadro di generale difficoltà a perseguire questa priorità, la posizione della Sardegna è notevolmente peggiorata in termini relativi, essendo passata dal 15° all'8° posto tra le regioni italiane, con un aumento doppio di quello nazionale (cfr. Fig. 66).

**Fig. 66. Dinamica della produzione pro capite di rifiuti urbani 2000-2003**



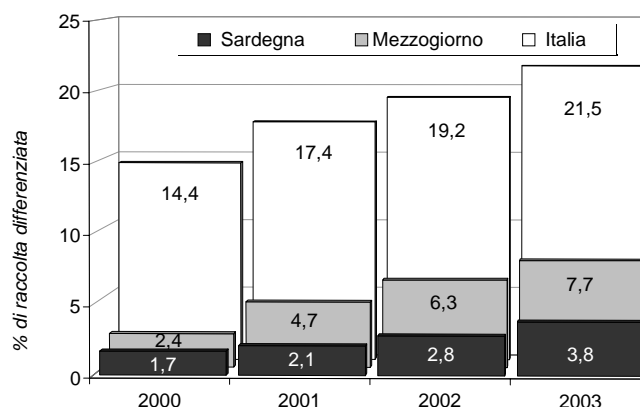
Anche nel campo della raccolta differenziata i dati continuano ad essere insoddisfacenti. Benché tra il 2000 e il 2003 la quota relativa sia più che raddoppiata (da 1,7% a 3,8%), questa rimane ai livelli più bassi in Italia (davanti solo al Molise) e, soprattutto, a grandissima distanza dall'obiettivo del 35% fissato per il 2003 (cfr. Fig. 67).

Le province in cui il ritardo è maggiore sono Sassari e Nuoro, intorno al 3%, ma anche Cagliari e Oristano rimangono comunque ben al di sotto della media del Mezzogiorno, che - pur a livelli ancora del tutto insoddisfacenti - è migliorato sensibilmente.

Il dettaglio della raccolta differenziata per frazione merceologica evidenzia un grande ritardo per l'umido e il verde, per la componente cellulosa e per tutti i tipi di imballaggi (metallici, in plastica, in vetro e in legno), mentre è relativamente più avanzata la raccolta di apparecchiature elettriche ed elettroniche e di rifiuti ingombranti a recupero (ma non a smaltimento).

<sup>16</sup> Fonte: APAT – Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e per i servizi Tecnici, ONR – Osservatorio Nazionale sui Rifiuti, Rapporto rifiuti 2004

Fig. 67. Quota di raccolta differenziata dei rifiuti urbani



Le note positive, in questi anni, si possono invece registrare nella dotazione infrastrutturale per il trattamento e il recupero: sono stati approntati due (piccoli) impianti per il compostaggio di rifiuti selezionati a Quartu e a Mores, ed un ulteriore impianto di selezione e biostabilizzazione a Olbia, oltre ai due di Macomer e di Tempio, per una capacità complessiva di quasi un quarto della produzione regionale di rifiuti. Rimane inoltre elevata rispetto alla media italiana, pur se proporzionalmente diminuita, la capacità di incenerimento con recupero di energia elettrica negli impianti di Capoterra e Macomer, aggiornati nel 2004 e nel 2001 rispettivamente.

Malgrado ciò rimane elevata la quantità di rifiuti smaltiti nelle 14 discariche regionali.

In definitiva, fino a tutto il 2003, non è ancora possibile osservare alcun apprezzabile risultato in tema di prevenzione e di riciclo dei rifiuti in Sardegna.

Le condizioni tecnico-operative perché sia possibile perseguire gli obiettivi fissati dalle normative registrano qualche progresso significativo soltanto con riferimento alla dotazione impiantistica, ma appaiono largamente inadeguate sotto il profilo istituzionale, organizzativo ed economico-contabile.

#### 4.1.12 Sono cambiati i tassi di incidentalità della viabilità ordinaria?

Negli interventi sulla viabilità il POR ha il suo maggior livello di avanzamento sia in termini di spesa sia in termini di impegni. Malgrado si tratti di interventi che generalmente si concludono in tempi lunghi, due progetti risultano ultimati e la loro piena operatività è già garantita alla fruizione del pubblico .

I due progetti riguardano, uno, la costruzione, ultimata in data 05/05/2005, del 4° e 5° lotto della strada statale a scorrimento veloce SS 131 DCN - diramazione centrale nuorese, e, l'altro, il completamento, ultimato in data 08/01/2002, della barriera centrale in una tratta già esistente della stessa SS 131 DCN. La tratta in questione è quella che va dal km 60 al km 160,6 della statale. Il primo intervento risulta troppo recente perché il suo impatto possa essere appropriatamente valutato (per la disponibilità dei dati e per il pieno dispiegarsi degli effetti attesi). Dunque saranno svolte argomentazioni solamente in riferimento al secondo intervento.

L'obiettivo dell'intervento è stato evidentemente quello di aumentare la sicurezza stradale lungo il tratto di strada interessato, e, conseguentemente, lungo tutta la SS 131 DCN. Pertanto due sono le principali domande di valutazione. La prima riguarda l'effettiva pericolosità, prima dell'intervento, del tratto interessato. La seconda è relativa all'efficacia dell'intervento nell'aumentare la sicurezza stradale del tratto stesso.

Per affrontare la prima questione sono state classificate le strade statali sarde secondo il loro grado di pericolosità assoluta (Tab. 7) Si tratta di un ordinamento multidimensionale che considera in prima istanza il numero assoluto delle morti avvenute lungo le singole strade e, successivamente, in secondo e terzo ordine, il numero assoluto dei feriti ed il numero di incidenti per chilometro. La strada più pericolosa è dunque quella sulla quale è avvenuto il maggior numero di morti; a parità di decessi, maggiore pericolosità viene attribuita alle strade che hanno registrato il maggior numero di feriti, ed infine a parità di feriti è considerata più pericolosa la strada con il maggior numero di incidenti per chilometro.

Un tale criterio rispecchia, da un lato, la scala di gravità degli eventi e fornisce, dall'altro, una visione assoluta della pericolosità che, essendo solo in minima parte relativizzata, è stata ritenuta la più robusta e la più opportuna. La più robusta in quanto tecnicamente svincolata da indici facilmente influenzabili da eventi rari su chilometraggi limitati. La più opportuna perché in un contesto di individuazione delle priorità

decisionali, ai fini della massimizzazione degli impatti globali sul sistema, appaiono più rilevanti le dimensioni assolute dei fenomeni, che non i rapporti relativi. Naturalmente ordinamenti diversi si sarebbero ottenuti con criteri diversi. Tuttavia il criterio adottato può essere considerato il più adatto rispetto agli obiettivi fissati.

**Tab. 7. Pericolosità assoluta. Le cinque più pericolose statali sarde nell'anno 2000. Situazione nell'anno 2000 e 2003.**

Strada Statale	Morti			Feriti			Incidenti per km		
	2000	2003	Var.% 03/00	2000	2003	Var.% 03/00	2000	2003	Var.% 03/00
SS 131 Carlo Felice	13	23	76,9%	374	331	-11,5%	1,03	0,97	-6,3%
SS 125 Orientale sarda	8	11	37,5%	196	289	47,4%	0,35	0,45	30,1%
SS 130 Iglesiente	7	0	-100,0%	81	65	-19,8%	0,81	0,62	-23,3%
SS 131 DCN (di cui nella tratta km 60 – km 107)	7 (6)	8 (0)	14,3% (-100,0%)	61 (27)	129 (34)	111,5% (25,9%)	0,42 (0,40)	0,64 (0,34)	51,1% (-15,8%)
SS 126 Sud occidentale sarda	7	2	-71,4%	30	38	26,7%	0,15	0,18	16,7%
Tutte le statali di Sardegna	66	66	0,0%	1136	1373	20,9%	0,29	0,33	14,4%

In base a questa graduatoria nel 2000, anno di inizio POR, la SS 131 DCN con i suoi 45 incidenti, costati 7 morti e 61 feriti, era, per numero assoluto di eventi, la quarta strada statale più pericolosa di Sardegna. Il numero degli incidenti per chilometro, calcolato su tutta la statale e sul tratto che va dal 60° al 107° chilometro, era decisamente superiore allo standard regionale (circa 0,4 contro circa 0,3). Dei 7 decessi totali, ben 6 erano avvenuti nel tratto interessato dall'intervento, nel quale aveva luogo il 9% di tutte le morti su strade statali sarde. Se ne conclude che la risposta alla prima domanda è affermativa: la SS 131 DCN ed in particolare il tratto che va dal km 60 al km 107 costituivano una priorità in fatto di sicurezza stradale ed erano meritevoli di intervento.

Per affrontare la seconda questione sono state calcolate le variazioni 2003 su 2000 degli indicatori della O e sono stati prodotti gli sviluppi storici delle grandezze rilevanti. Dall'esame di questi dati non emerge una netta, stabile e univoca tendenza al miglioramento.

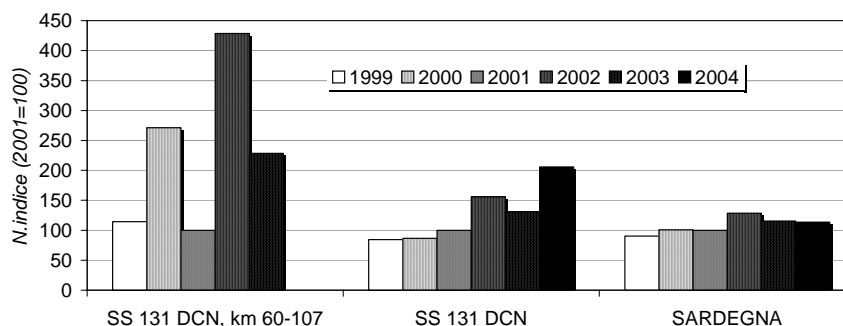
Nell'anno 2003 rispetto all'anno 2000, relativamente al tratto che va dal chilometro 60 al chilometro 107 della SS 131 DCN, si è avuta una diminuzione degli incidenti (-15,8%), e un calo a zero della mortalità.

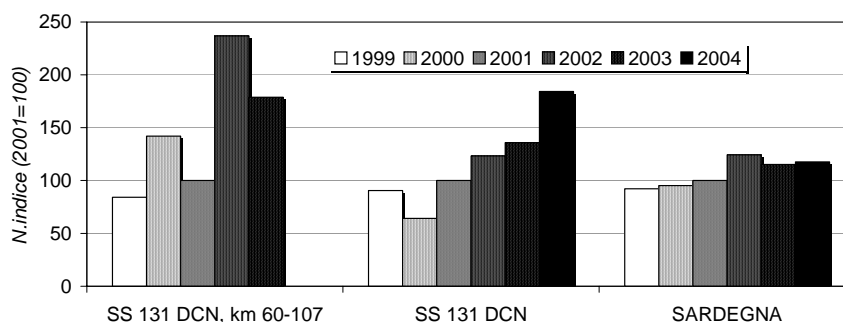
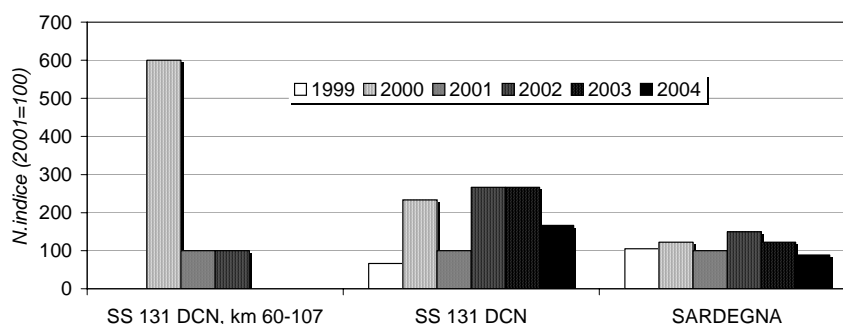
Tuttavia queste indicazioni non sono così positive come potrebbe apparire. In primo luogo si è registrato un contemporaneo aumento dei feriti (+25,9%), il che ha comportato un innalzamento nel numero medio di feriti per incidente (da 1,4 a 2,1).

In secondo luogo non si può parlare di una stabile e uniforme tendenza alla diminuzione degli incidenti in relazione alla realizzazione del progetto, considerato che nel 2002 (anno in cui il progetto era già operativo) vi è stata una vera e propria impennata al rialzo degli incidenti nel tratto interessato. In terzo luogo alla pur notevole riduzione della mortalità e dell'incidentalità nel tratto interessato (da sei a zero morti e da 19 a 16 incidenti) ha corrisposto un incremento opposto nel resto della statale (da 1 a 8 morti e da 26 a 52 incidenti).

Pertanto, sebbene abbia prodotto un qualche risultato nel tratto interessato, l'intervento non è riuscito ad incidere sul quadro complessivo di sicurezza stradale della SS 131 DCN, che è invece andato peggiorando sia sotto il profilo degli incidenti (Fig. 68), sia sotto quello dei feriti (Fig. 69), sia, infine, (se si eccettua il miglioramento registrato nel 2004), sotto il profilo della mortalità (Fig. 70).

**Fig. 68. Incidenti sulle strade statali della Sardegna e sulla SS 131 DCN**



**Fig. 69. Feriti sulle strade statali della Sardegna e sulla SS 131 DCN****Fig. 70. Morti sulle strade statali della Sardegna e sulla SS 131 DCN**

#### 4.1.13 Qual è il grado di conoscenza delle opportunità e delle realizzazioni dei fondi comunitari in Sardegna?

La comunicazione delle opportunità offerte dal POR e dai fondi comunitari in genere e sui risultati conseguiti risponde a due esigenze fondamentali: da un lato garantire il massimo accesso effettivo a tutti gli operatori che, con il loro contributo progettuale, possono consentire il raggiungimento degli obiettivi dei Programmi cofinanziati, dall'altro rendere conto a tutti gli interessati – e in primo luogo ai contribuenti – dell'impiego delle risorse pubbliche.

A questa domanda risponde l'*Indagine 2004 sulla comunicazione del POR Sardegna* realizzata dal CRP in collaborazione con Pomilio Blumm srl, basata su 230 interviste alla popolazione, ai portatori di interessi e agli enti locali, realizzata nell'ambito del Piano di comunicazione finanziato dalla misura 7.1.

Dei molti e interessanti spunti che essa contiene si vogliono qui evidenziare quelli relativi al grado e ai mezzi di conoscenza delle iniziative del POR.

Emerge innanzitutto che la conoscenza dei programmi comunitari da parte della popolazione non è ampiamente diffusa, ma neppure sporadica se il 20% dei cittadini dichiara di averne. Il principale mezzo di conoscenza è rappresentato dalla televisione e dalla radio (23%), seguito dalla stampa locale e da internet (17%). Non è dato sapere, perché l'indagine non prevedeva una risposta specifica, in che percentuale la conoscenza sia stata veicolata dalle affissioni e, soprattutto, dalla cartellonistica. Quest'ultimo dovrebbe essere un mezzo di importanza non trascurabile per la diffusione della consapevolezza del ruolo che il POR e gli altri programmi hanno nel finanziamento delle opere pubbliche.

Più che presso la popolazione appare – proporzionalmente – scarsa la conoscenza dei programmi cofinanziati da parte dei rappresentanti degli enti locali, che in larga misura dovrebbero averla per motivi professionali: soltanto il 32% degli intervistati appartenenti alla categoria conosce il POR. È tuttavia interessante osservare che il canale di informazione più utilizzato è internet, che prevale sulla fonte "tradizionale" del BURAS, ad indicare il buon livello di diffusione e utilizzo della Rete da parte della Pubblica Amministrazione.

Da parte dei portatori di interesse, infine, è espresso un giudizio qualitativo più che quantitativo sull'informazione rispetto alle opportunità di investimento offerte dai programmi comunitari, dato che nessuno dichiara di non conoscerli affatto. Tale giudizio è sostanzialmente positivo, se il 64% dei portatori di interesse si dichiara molto o abbastanza soddisfatto.

Anche in questo caso internet rappresenta il canale di informazione preferito (31%), ma è altresì importante il ruolo degli "eventi" di comunicazione.

In definitiva si può affermare che, se esiste una carenza di informazione sui programmi comunitari, questa investe soprattutto gli enti locali.

#### 4.1.14 Quali interventi hanno caratterizzato i territori svantaggiati?

Benché sia parte dell'obiettivo generale, la coesione delle aree interne della regione è perseguita attraverso una strategia non sempre esplicita né mirata, che spesso finisce con l'essere determinata dall'aggregazione di progetti e interventi approvati in un determinato ambito locale.

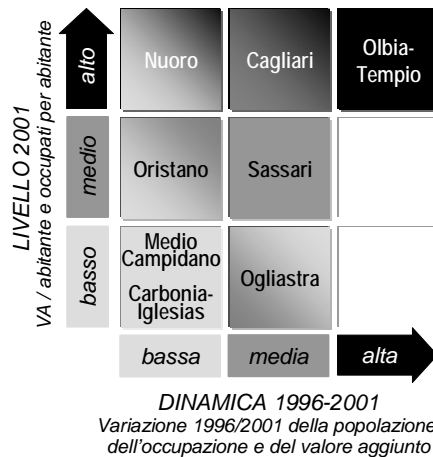
In questo senso l'analisi dell'allocatione delle risorse nei diversi territori, e in particolare in quelli svantaggiati può consentire di verificare a posteriori l'esistenza e la consistenza delle "tracce" di una strategia che non è possibile individuare a priori nel POR.

La maglia territoriale di riferimento presa in considerazione può essere quella delle nuove province che, date le loro ridotte dimensioni territoriali e di popolazione, risultano sufficientemente omogenee.

Essendo di nuova costituzione, tuttavia, non sono disponibili serie di dati statistici disaggregati a tale livello. Nondimeno, si sono ricostruiti i dati sulla base dei censimenti del 2001 e del 1996, che peraltro descrivono la situazione esistente in prossimità dell'avvio del Programma.

Si è così creata una matrice (cfr. Fig. 71) che mette in relazione il livello di sviluppo nel 2001 (definito dal valore aggiunto e dagli occupati per abitante) e la dinamica che le ha caratterizzate tra il 1996 e il 2001 (definita dalla variazione della popolazione, dell'occupazione e del valore aggiunto).

Fig. 71. Livello di sviluppo e dinamiche delle otto province della Sardegna



Le province caratterizzate dal maggior livello di sviluppo sono Olbia-Tempio (che ha le dinamiche più favorevoli), Cagliari e Nuoro, quelle intermedie sono Oristano e Sassari e quelle più arretrate sono l'Ogliastra (con dinamiche intermedie), il Medio Campidano e Carbonia-Iglesias.

In tal senso, l'obiettivo generale di coesione territoriale, può essere esplicitato nei termini di un tasso di sviluppo superiore alla media di queste ultime tre province, e in particolare di quelle caratterizzate dalle dinamiche più sfavorevoli.

Un primo livello di informazione riguarda l'ammontare totale delle risorse del POR che sono state spese in ciascuna provincia. Infatti, se è vero che ciascun territorio ha le sue peculiarità ed esigenze, e che non tutte le strategie necessitano nella stessa misura di risorse finanziarie, è altrettanto vero che, almeno in prima battuta, la spesa pubblica è, in sé, un fattore di crescita, se non proprio di sviluppo.

Nel valutare la ripartizione delle risorse occorre fare riferimento almeno a due parametri: la popolazione, per ovvi motivi, e la superficie, per tener conto degli interventi a vantaggio e tutela del territorio. Occorre inoltre tener presente che la provincia Cagliari risulta destinataria obbligata di una quota di risorse dovute al suo status di capoluogo regionale ed al fatto di essere il luogo dove il POR viene gestito.

Ciò considerato, quello che emerge dalla Tab. 8 è che delle tre province svantaggiate:

- il Medio Campidano risulta destinatario di una quota di risorse (impegni e pagamenti) superiore alla popolazione e in linea con la superficie,

- l'Ogliastra ha risorse proporzionali alla popolazione, ma molto inferiori alla superficie (e ciò risulta particolarmente significativo se si considera che il 30% degli impegni sono dovuti alla misura per la prevenzione del dissesto idrogeologico),
- Carbonia-Iglesias ha una quota di risorse significativamente inferiore alla popolazione e poco inferiore al territorio.

**Tab. 8. Popolazione, superficie, quota ammessa, impegni e pagamenti del POR per provincia**

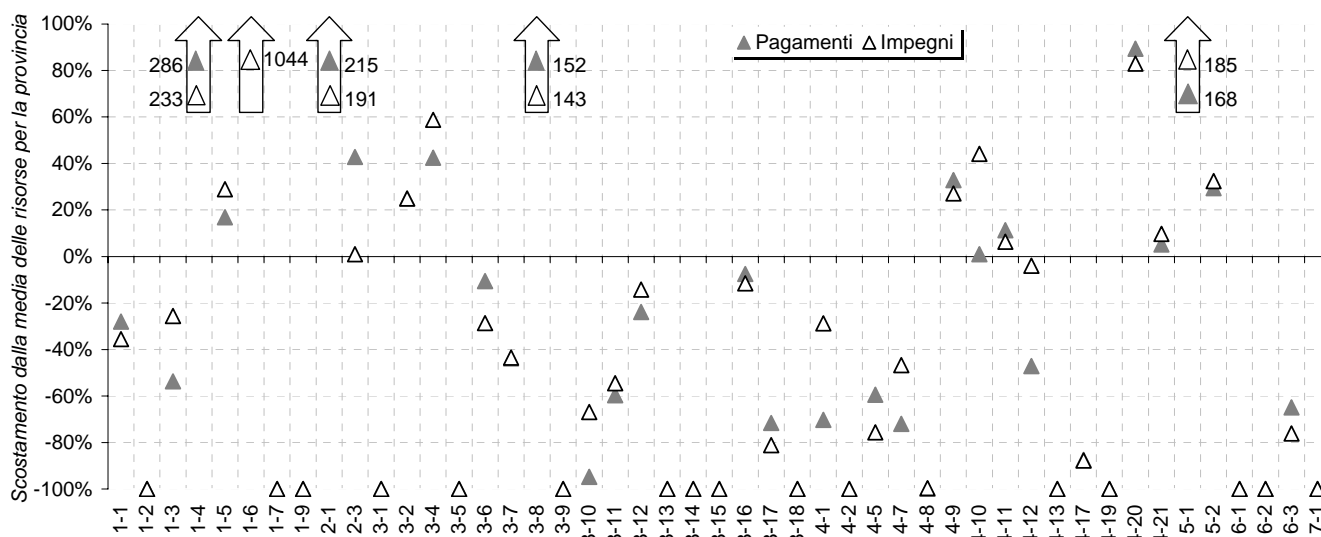
Provincia	Popolazione	Superficie	Quota ammessa	Impegni	Pagamenti
Cagliari	31,5%	15,0%	31,3%	29,8%	30,6%
Carbonia-Iglesias	8,5%	7,2%	7,0%	7,0%	6,3%
Medio Campidano	8,0%	8,6%	8,5%	9,4%	9,5%
Nuoro	10,3%	17,2%	10,7%	11,7%	10,5%
Ogliastra	3,6%	7,7%	3,3%	3,6%	3,5%
Olbia-Tempio	8,0%	14,0%	12,2%	12,5%	12,5%
Oristano	10,2%	12,3%	9,1%	10,4%	10,5%
Sassari	19,9%	18,0%	18,0%	15,7%	16,6%
Sardegna	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Almeno con riferimento alla spesa complessiva, il POR non ha dunque avuto nessuna funzione redistributiva.

Una valutazione di carattere più qualitativo può essere ricavata dall'analisi per misura della spesa sostenuta in ciascuna provincia. Confrontando la quota provinciale di impegni e pagamenti di ogni misura con la rispettiva quota media provinciale per tutte le misure si ottiene un'indicazione sulle politiche che, di fatto, sono perseguite con maggiore determinazione nell'ambito di quel territorio, che siano frutto delle vocazioni del territorio, di una volontà condivisa o di semplice casualità.

L'analisi per misura nel Medio Campidano prefigura un sentiero di sviluppo imperniato su almeno tre poli di aggregazione (Fig. 72):

- le città, la coesione sociale, la cultura (5.1, 5.2, 3.4, 3.8, 2.1 e 2.3);
- la competitività del sistema agricolo e lo sviluppo rurale (4.10, 4.9, 4.11, 4.20, 4.21)
- la valorizzazione dell'ambiente naturale (1.5)

**Fig. 72. Medio Campidano: peso relativo delle misure sulle risorse attribuite alla provincia**

Si tratta di priorità complessivamente coerenti con almeno tre dei quattro temi strategici individuati nel laboratorio territoriale provinciale realizzato nel corso di quest'anno, e cioè:

- valorizzazione turistica dei grandi attrattori culturali e ambientali,
- sviluppo delle filiere dell'agroalimentare,
- produzioni locali e servizi alle imprese,

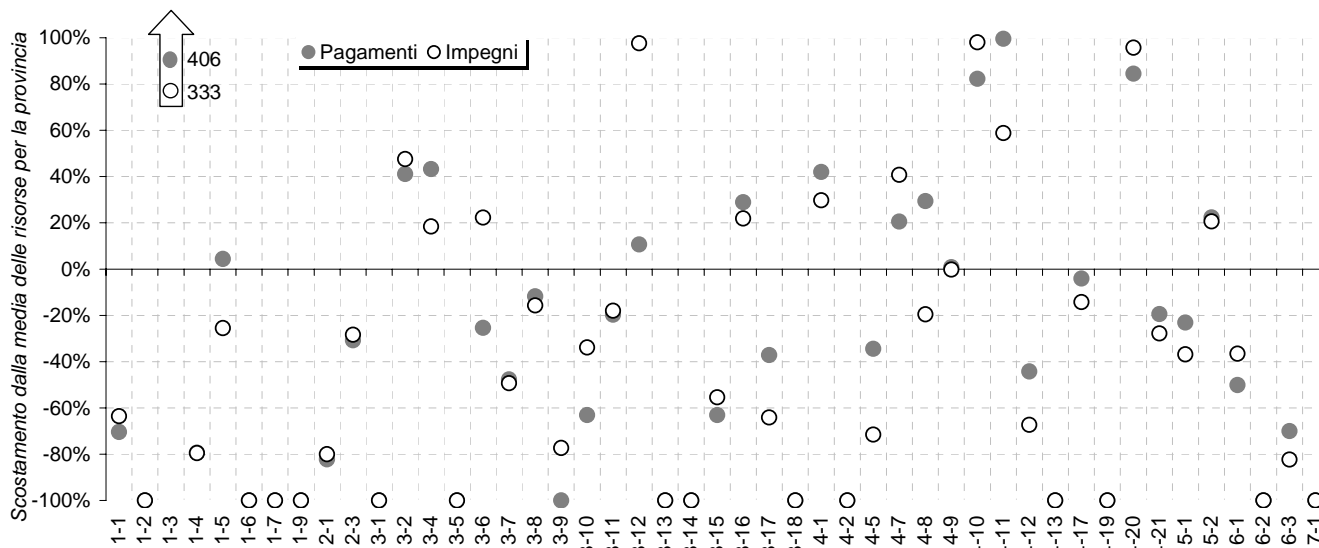
- mobilità, inclusione e servizi alla persona.

In Ogliastra l'intervento del POR si è particolarmente concentrato sulle emergenze ambientali e sociali, e in particolare (Fig. 73):

- il dissesto idrogeologico (1.3) che, come accennato, ha "rastrellato" molta parte delle risorse per la provincia,
- la dispersione e l'inclusione scolastica e la formazione per gruppi svantaggiati (3.6, 3.12, 3.4).

Ma si può riconoscere anche una parte di strategia rivolta allo sviluppo produttivo nell'industria (4.1), nella pesca (4.7, 4.8) e in agricoltura (4.10, 4.11), con un forte supporto di formazione professionale di base e dedicata (3.2 e 3.16).

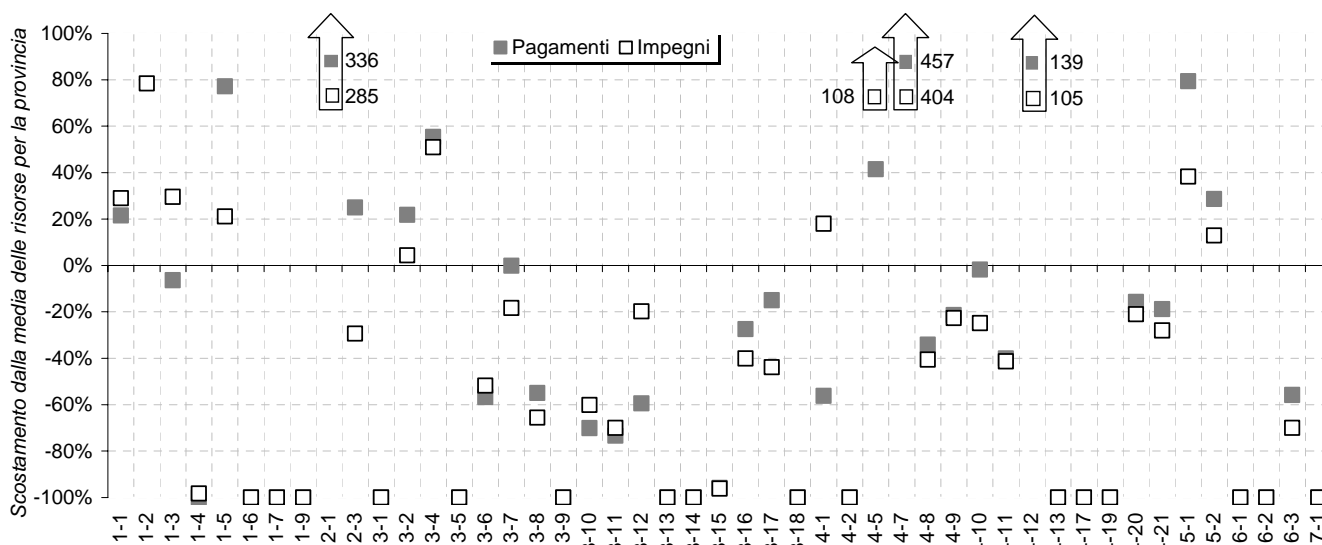
**Fig. 73. Ogliastra: peso relativo delle misure sulle risorse attribuite alla provincia**



Si osserva solo una parziale corrispondenza con i quattro temi strategici individuati dal laboratorio territoriale:

- valorizzazione del sistema turistico culturale,
- sistema turistico ambientale,
- sistema integrato di commercializzazione e valorizzazione delle produzioni tipiche di qualità,
- sistema delle PMI e valorizzazione del comparto artigiano.

**Fig. 74. Carbonia-Iglesias: peso relativo delle misure sulle risorse attribuite alla provincia**



Le caratteristiche dell'attuazione nella provincia di Carbonia-Iglesias (Fig. 74) presentano più di un punto di contatto con quelle del Medio Campidano: è così per il sistema città, coesione sociale e cultura, ed anche per la valorizzazione dell'ambiente naturale, quest'ultimo però riconducibile ad un più ampio e prevalente contesto di sviluppo turistico e agriturismo (4.5, 4.12). A queste tematiche bisogna poi aggiungere quella della pesca (4.7, 4.8)

Anche in questo caso, come in quello della provincia limitrofa, c'è una significativa coincidenza con le tematiche individuate dal laboratorio territoriale:

- verso un sistema turistico integrato,
- agroalimentare e agroindustria,
- modernizzazione e trasformazione del sistema industriale,
- sistema dei servizi alla persona.

## 5 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Il Rapporto di Valutazione Intermedia del 2003 formulava una serie di considerazioni ed indicazioni generali e di dettaglio sul Programma e sulla sua attuazione. A distanza di due anni si può dire che molto è stato fatto sia nella direzione indicata che in altre direzioni, a cominciare dalla revisione profonda del Programma.

In particolare, sono stati affrontati molti dei nodi cruciali segnalati dal valutatore, anche se di particolare complessità, mentre – in proporzione – sono rimasti trascurati alcuni suggerimenti di minore importanza ma ben più facili da mettere in pratica. Alla luce di ciò, una prima conclusione è che l'efficacia della valutazione appare maggiore quando affronta aspetti di carattere e di interesse generale, e diminuisce quando entra nel dettaglio dell'attuazione delle singole misure. In qualche misura questo sembra dipendere da una minore capacità o possibilità di stabilire una comunicazione diretta con i responsabili dell'attuazione.

Non tutto ciò che è stato fatto ha dato i frutti auspicabili, e permangono alcune criticità importanti, aggravate dal trascorrere del tempo e dall'avvicinarsi della conclusione del Programma.

Il punto della situazione non può che prendere le mosse dall'avanzamento finanziario: quest'anno il rischio di disimpegno è alto come mai prima. I dati della fine di agosto, rapportati ad un teorico percorso di crescita minimale per raggiungere il pieno impiego delle risorse a fine Programma evidenziano che il ritardo non è solo dei pagamenti (-18%), ma anche degli impegni (-12,6%).

Una proiezione realistica al 2008 indica che il livello dei pagamenti potrà essere, al termine, proporzionalmente persino più basso del livello attuale: il valore previsto è il 73%.

Del rischio di una perdita di risorse finanziarie, del resto, tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione appaiono avvertiti, anche grazie ad un sistema informativo ben più efficace che nel passato.

Il ritardo dell'avanzamento finanziario può però essere considerato più un sintomo che non una causa di criticità più profonde di carattere programmatico ed attuativo.

Tralasciando gli aspetti di natura procedurale, che pure hanno il loro peso (basti dire che la durata media delle istruttorie dei bandi, benché si sia ridotta, rimane superiore all'anno), uno dei problemi di maggior rilievo rimane quello della mancata attuazione di intere porzioni del Programma.

Ancora oggi, infatti, vi sono 4 misure su 51 e, soprattutto, 62 azioni su 160 che non sono partite. Questo non può non avere serie implicazioni tanto sull'avanzamento finanziario che sull'efficacia della strategia nel suo complesso.

Il dato dell'avanzamento finanziario è, in questo senso, la somma degli avanzamenti di un piccolo gruppo di misure e azioni capaci di spendere molto e dotate di molte risorse, e di quelli di tutte le altre misure, che faticano a raggiungere il 50% delle spese che dovrebbero sostenere.

Analizzando il merito di questa progressione a due velocità si può osservare che il gruppo di testa è costituito quasi esclusivamente da misure che finanziano interventi infrastrutturali, purché però dotate sin dalla nascita di un parco progetti adeguato. Quest'ultima condizione esclude peraltro gli interventi infrastrutturali più "moderni", a cominciare dalle reti telematiche, su cui si basa la competitività dei territori.

Un fenomeno analogo lo si rileva peraltro negli altri campi di intervento del POR, dalla formazione al sostegno alle imprese, l'attuazione riguarda prevalentemente o esclusivamente interventi di tipo tradizionale più rivolti al sostegno dell'esistente e alla prevenzione del degrado che non alla creazione o alla coltivazione del nuovo.

Anche in questo senso devono essere interpretati i risultati dell'analisi degli impatti, che, di fatto, non è in grado di evidenziare alcun tipo di correlazione tra l'attuazione e le dinamiche di sviluppo, che pure per certi versi appaiono positive, se non quella che deriva dal semplice trasferimento delle risorse.

Nondimeno, è giusto evidenziare che il livello di avanzamento fisico è ancora troppo ridotto per gran parte delle misure perché si possa sperare di vederne i risultati sul sistema economico e sociale della regione.

Il livello delle realizzazioni è naturalmente effetto del livello della spesa e, in media, presenta le stesse caratteristiche in termini di distribuzione tra le varie parti del Programma. Risulta tuttavia proporzionalmente più elevato rispetto ai propri obiettivi, tanto che le proiezioni a fine Programma, basate sulle stesse previsioni finanziarie che si arrestano sotto il 75%, lasciano ipotizzare che le realizzazioni siano invece capaci di raggiungere i loro obiettivi.

Anche per questo si può concludere che l'attuazione del POR, sino ad oggi, risulta decisamente più efficiente che efficace.

Una possibile chiave di lettura delle conclusioni di merito dell'attività valutativa è quella imperniata su tre quesiti valutativi che attraversano, intrecciandosi tra loro, gran parte del Programma, cogliendone le finalità ultime: quello della qualità dello sviluppo, quello della qualità della vita e quello della coesione delle aree interne

### 5.1 In che misura il POR è stato ed è capace di indirizzare la qualità dello sviluppo?

La capacità di indirizzare la qualità dello sviluppo appare particolarmente significativa nella prospettiva del nuovo ciclo di programmazione che, prevedendo una - oramai ineluttabile - drastica riduzione delle risorse, impone una necessaria attenzione all'*efficienza* degli strumenti, ovvero alla massimizzazione dell'efficacia a parità di risorse.

Una delle indicazioni di carattere generale del precedente Rapporto di Valutazione riguardava l'esigenza di mettere meglio a fuoco e perfezionare la strategia nel POR, nei CdP e nei piani tematici. Si può dire che in buona misura ciò sia stato fatto.

La strategia, benché meglio definita, è tuttavia attuata solo in parte, e ciò sembra essere più il frutto di un processo autodeterminato che non di un disegno consapevole, anche se negli ultimi tempi si coglie uno sforzo significativo volto ad instradare la programmazione e l'attuazione verso priorità ben definite.

Quel che appare più significativo rispetto alla capacità di indirizzare lo sviluppo verso gli obiettivi qualificanti è che le misure e le azioni più efficaci a tal fine sono spesso quelle che lamentano i ritardi più vistosi.

Infatti, se è possibile distinguere a priori, da una parte misure e azioni maggiormente e più direttamente capaci di incidere sulla qualità dello sviluppo e, dall'altra, misure e azioni meno selettive rispetto alle priorità definite dal POR, sono quasi sempre queste ultime ad avere un grado di avanzamento soddisfacente, come è nel caso degli aiuti alle imprese della 4.1, degli investimenti nelle imprese agricole (4.9), delle attività di formazione professionale (3.2 ed ex 3.3), ma anche, per certi versi, dell'insediamento dei giovani agricoltori (4.21) o della ricostruzione del potenziale agricolo danneggiato (4.17). Appartengono a questa categoria anche gli interventi infrastrutturali di base sugli schemi idrici (1.1) piuttosto che sugli assi viari principali (6.1, ma non con riferimento ai centri intermodali) o sulle strade rurali (4.20).

Appartengono invece alla prima categoria le misure sulla ricerca (3.13), sull'attrazione e la creazione delle imprese (4.2), sul turismo (4.5), sulla società dell'informazione (6.3 e 3.18 - ex 6.4), tutte misure che, se avviate, sono molto al di sotto del profilo finanziario programmato. Di più: è mancato, e continua a mancare il supporto di alcune misure a carattere "strumentale" e propedeutico come quello sullo sviluppo integrato d'area (4.4), sui servizi per l'impiego (3.1) e, nell'ottica della sostenibilità, sul monitoraggio ambientale (1.7).

È di fatto avvenuto, attraverso questo meccanismo, un processo di reindirizzamento della strategia programmata a favore di obiettivi "di quantità" rispetto a quelli "di qualità". Questa valutazione non si basa solo su un assunto teorico: l'indagine sui bilanci delle imprese beneficiarie ha indicato che la mis. 4.1 ha avuto più una funzione di sostegno indistinto che non di valorizzazione delle eccellenze.

La divergenza tra programmato ed attuato non può però essere interamente attribuita ad una "deriva" dell'attuazione. È forse più corretto ipotizzare che in essa vi sia anche il concorso di una programmazione in qualche caso troppo ambiziosa negli obiettivi e nelle scelte allocative, rispetto ad un contesto regionale non sempre favorevole.

Nei casi in cui gli indirizzi strategici si innestano su un contesto favorevole si prefigurano non di rado risultati apprezzabili, come nel caso dello sviluppo della filiera lattiero casearia, della valorizzazione dei prodotti di qualità, dell'offerta di cultura e di spettacolo, degli interventi in ambito urbano, della formazione tecnica superiore.

Non è una considerazione sorprendente, eppure non è del tutto scontata; lo dimostrano le difficoltà che incontra la misura sulla ricerca pur in presenza di significativi centri di eccellenza. Del pari, non è del tutto ovvia l'indicazione conseguente, valida soprattutto per il prossimo ciclo di programmazione: perché una strategia selettiva di sviluppo risulti efficace alla prova dell'attuazione occorre che sia in buona misura fondata sui punti di forza del contesto.

Sulla base dell'esperienza dell'attuazione, si potrebbe sostenere che, come è strutturato e regolamentato attualmente, il Programma Operativo Regionale appare più adatto ad assecondare un modello di crescita inerziale (sia pure pienamente funzionale allo sviluppo), che non una strategia di rottura.

Non significa che quest'ultima non possa essere concretamente perseguita, e nemmeno che i, pur ridotti, risultati raccolti in tal senso siano vani. Ma è forse necessario avviare una riflessione in merito ripensando a quale debba essere il peso relativo dei diversi fattori: condivisione, avanzamento istituzionale, risorse finanziarie.

## **5.2 In che misura il POR è stato ed è capace di migliorare la qualità della vita dei cittadini?**

Il miglioramento della qualità della vita dei cittadini è, in definitiva, il fine ultimo del POR, anche quando questo persegue obiettivi apparentemente di minore interesse per la popolazione. In questo senso, tuttavia, gli impatti del POR potranno essere rilevabili solo nel lungo e nel lunghissimo periodo.

Quello che interessa in questa sede è tuttavia valutare gli effetti più immediati, per comprendere se vi possa essere una percezione da parte dei cittadini di ciò che si sta realizzando.

La premessa necessaria è che in questo, ancor più che negli altri casi, la valutazione è penalizzata dal ritardo con cui si manifestano i risultati e persino le realizzazioni.

Sulla base dell'avanzamento finanziario si può dire che la parte del POR che ha avuto, ad oggi, l'attuazione più compiuta riguarda aspetti ai quali la popolazione dovrebbe essere particolarmente sensibile.

Tra questi, sopra tutte, le infrastrutture: più di un terzo dei pagamenti erogati riguardano la rete idrica e la viabilità. L'altra voce consistente è quella della formazione professionale, che ha interessato sinora oltre 10 mila allievi.

Una lettura di maggior dettaglio rivela un tratto comune dell'attuazione: buona parte delle risorse sono state destinate a recuperare ritardi strutturali ed emergenze ambientali e sociali della regione. È così per gli schemi idrici (1.1) e per la viabilità maggiore (6.1) e rurale (4.20), ma anche per la gestione dei rifiuti (1.4), il dissesto idrogeologico (1.3), l'adeguamento delle strutture scolastiche (3.12), il ricambio generazionale in agricoltura (4.21), le strutture di aggregazione sociale (5.2).

Più eterogeneo è invece il bilancio delle misure capaci di innalzare gli standard minimi della qualità della vita: negativo proprio con riferimento alle infrastrutture avanzate (reti telematiche, innovazione del trasporto urbano, strutture complementari per il turismo), positivo per gli interventi sull'offerta culturale e di spettacolo, sulle città, sulla rete ecologica.

Luci ed ombre si riscontrano inoltre sull'attuazione delle politiche del lavoro, su cui è possibile esprimere anche qualche valutazione di efficacia: l'offerta formativa è stata, nel suo complesso, scarsamente aderente ai fabbisogni professionali del sistema produttivo, tuttavia si sono sperimentate massicciamente formule che hanno dato buoni esiti occupazionali. Rimane grave il ritardo nell'attivazione dei servizi per l'impiego.

Se il quadro delineato è corretto, e soprattutto se giungerà a compimento come è oggi prevedibile, si può dire che il bilancio per la qualità della vita della popolazione sarda (ma anche dei turisti) potrà essere nel complesso definito positivo con riferimento alla possibilità di raggiungere standard medi rispetto ad esigenze sociali ed ambientali più basilari, mentre il giudizio sarà meno netto ed uniforme riguardo ai bisogni più evoluti.

Il periodo ipotetico è però d'obbligo perché, ad oggi, non è ancora possibile nella maggior parte dei casi rintracciare gli impatti dell'attuazione, che possono essere al massimo ipotizzati come proiezioni delle realizzazioni.

## **5.3 In che misura il POR è stato ed è capace di ridurre i divari territoriali nella regione?**

Una delle osservazioni più consistenti del Rapporto di valutazione del 2003 riguardava la necessità di dare forma compiuta e strumenti idonei all'obiettivo della coesione territoriale. Le indicazioni formulate erano, in un certo senso, minimali. Puntavano cioè, come è dovere del valutatore intermedio, a piegare il corso dell'attuazione verso un obiettivo minimo raggiungibile in questo ciclo.

Queste indicazioni non sono state recepite dal programmatore, che ha puntato invece verso un obiettivo di più ampio e lungo respiro, attraverso uno strumento (i laboratori territoriali) tutt'altro che semplice, che darà i suoi frutti probabilmente solo dopo la conclusione del POR.

Da un lato è evidente che questo approccio è di gran lunga quello preferibile se si vuole ottenere un avanzamento non effimero verso questo obiettivo. Dall'altro rimane sino ad oggi inalterato il problema del ritardo delle aree svantaggiate.

Aree che, come era prevedibile, non hanno saputo o potuto utilizzare il POR come un mezzo per accelerare la loro crescita ed avvicinare le aree forti.

Ciò nondimeno si colgono chiari i segnali di una buona sintonia tra quanto attuato in assenza di una strategia territoriale e i sentieri di sviluppo tracciati sulla scorta di un ampio dibattito successivo.