

ALLEGATO C

IL POR SARDEGNA NELLE POLICY REGIONALI

Indice

1	I PRINCIPALI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE	3
2	IL POR E I SETTORI D'INTERVENTO DELLE POLITICHE REGIONALI	5
2.1	Politiche prioritarie e politiche settoriali e di coesione sociale	5
2.2	L'analisi di pertinenza	5
2.3	Le risorse finanziarie delle politiche regionali e l'incidenza del POR	7

1 I PRINCIPALI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

La metodologia adottata dal valutatore per giungere ad una analisi del POR nel quadro delle politiche della Regione Sardegna si è basata sul confronto del POR con gli altri strumenti di programmazione economica e finanziaria della Regione.

Gli strumenti di programmazione regionale sono definiti dalla L.R. 9 giugno 1999 n. 23, all'articolo 1 che indica:

- il piano generale di sviluppo;
- il documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF);
- il bilancio annuale di previsione;
- il rendiconto generale della Regione.

In assenza del piano generale di sviluppo, il documento di riferimento per la programmazione è dunque il DPEF, i cui contenuti sono definiti dalla L.R. 15 Aprile 1998 n. 11, e precisamente:

- a) analisi degli aspetti strutturali e degli andamenti economici del sistema regionale, con una motivata valutazione degli scostamenti rispetto agli obiettivi prefigurati nei precedenti DPEF;
- b) esame dei risultati raggiunti, anche in termini economici, e del grado di realizzazione dei programmi e degli interventi finanziari con il bilancio pluriennale;
- c) previsioni delle entrate, del ricorso all'indebitamento e del prelievo autonomo da parte della Regione;
- d) obiettivi generali programmatici dello sviluppo regionale, in particolare quelli dell'occupazione, del reddito e del sistema delle infrastrutture e dei servizi alla produzione;
- e) indirizzi e le priorità delle politiche e delle azioni che saranno perseguite e attuate anche in riferimento alla legislazione da emanare, per il conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera d);
- f) indicazione dei programmi assessoriali e interassessoriali comunque articolati per stati di previsione, da finanziarsi con il bilancio pluriennale, compresa l'attività degli enti e delle aziende regionali.

E' a partire dai Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria della Regione che deve, pertanto, iniziare la valutazione del ruolo del POR nel quadro delle politiche della Regione Sardegna; è infatti questo il documento di riferimento per le politiche regionali.

Sono stati dunque esaminati i Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria relativi al periodo di validità del POR, quelli cioè che fanno riferimento al nuovo ciclo di programmazione, cercando una chiave di lettura unitaria che consentisse di evidenziare gli assi, gli obiettivi ed i settori d'intervento della politica economica regionale ed i più importanti strumenti di attuazione in un contesto politico in evoluzione.

Il DPEF, come si è ricordato, fissa gli obiettivi generali programmatici dello sviluppo regionale, il raggiungimento di tali obiettivi è affidato ad una serie di strumenti operativi nei quali la Regione esercita un ruolo fondamentale, e in particolare:

- il Bilancio regionale;
- l'Intesa Istituzionale di Programma ed i relativi Accordi di programma quadro (APQ) per i settori di intervento dell'intesa stessa, e cioè: energia (APQ1), scuola e formazione (APQ 2 e APQ 3), viabilità statale (APQ 4), trasporti ferroviari (APQ 5a e APQ 5b), trasporti esterni e continuità territoriale (APQ 6), regime delle entrate fiscali (APQ 7) demanio e patrimonio (APQ 8) servizi militari (APQ 9), sistema dei parchi (APQ 10), rete scolastica (APQ 11), rete postale (APQ 12), difesa del suolo (APQ 13), paesaggio e beni culturali (APQ 14), risorse idriche (APQ 15), sicurezza per lo sviluppo della Regione Sardegna (APQ); inoltre sono settori di intervento dell'Intesa: la ricerca scientifica e tecnologica e la promozione o sviluppo delle attività produttive. Questo ultimo obiettivo sarà conseguito anche attraverso l'attuazione dei Patti Territoriali, dei Contratti d'area e dei contratti di programma;
- i programmi cofinanziati dai fondi strutturali; e in particolare il POR Sardegna; il PON Pesca; il PON Ricerca; il PON Scuola; il PON Sicurezza; il PON Sviluppo locale; il PON trasporti; il PIC Interreg III A, il PIC Leader + e il PSR (Programma di Sviluppo rurale Regionale);
- le delibere CIPE per le aree depresse.

Per valutare il peso del POR nel contesto delle policy che riguardano la Sardegna è necessario esaminare in dettaglio tutti gli strumenti che nel corso del ciclo di programmazione divengono via via operativi; a tale proposito si ricorda che:

- l'Intesa ha dato luogo ai seguenti Accordi di Programma Quadro: Progetto per la metanizzazione della Sardegna (APQ 1, 250 Mld di Lire); Progetto di sperimentazione nei programmi scolastici (APQ 2; 25 Mld di lire); Progetto per la realizzazione di un sistema di apprendimento su rete tecno- educativa (APQ 3; 80 Mld di lire); Viabilità (APQ 4; 1078.23 M€); Trasporti ferroviari (APQ 5; 569.6 Mld di lire); Risorse idriche e fognarie depurative (APQ 15; 1664 Mld di lire); Sicurezza per lo sviluppo della regione Sardegna (APQ; 146,81 Mld di lire);
- le delibere CIPE di riferimento per il periodo di programmazione considerato sono rappresentate da tutte quelle che stanziavano e ripartiscono fondi per le aree depresse (Del. 142/99, Del. 14/00 e 84/00 e successive, Del. 138/00 e successive, Del. 36/02 e Del. 17/03);
- i bilanci regionali da considerare sono quelli relativi agli anni 2001, 2002 e 2003.

2 IL POR E I SETTORI D'INTERVENTO DELLE POLITICHE REGIONALI

2.1 Politiche prioritarie e politiche settoriali e di coesione sociale

L'analisi dei diversi programmi deve essere finalizzata alla ricognizione degli obiettivi generali e specifici, delle risorse finanziarie destinate agli interventi e delle fonti di finanziamento.

In particolare dall'esame dei vari DPEF del periodo di validità del POR, è stato possibile individuare gli orientamenti strategici ed i settori d'intervento delle politiche regionali.

L'analisi degli altri strumenti di programmazione ha permesso in alcuni casi di determinare ulteriori settori d'intervento non esplicitamente indicati nei DPEF, in altri casi di verificare la coerenza degli strumenti di programmazione con le strategie politiche delineate dalla Regione.

Le politiche regionali nel DPEF sono distinte in due grandi gruppi: quello delle politiche prioritarie e quello delle politiche settoriali e di coesione sociale, nell'ambito di questi due gruppi i vari settori d'intervento delle policy sono stati raggruppati in 8 macrosettori d'intervento, non sempre coincidenti con quelli indicati nei DPEF, è stato infatti aggiunto il settore delle politiche per le aree urbane.

Nella tabella che segue sono riportate le politiche, i settori ed i macro settori d'intervento.

Tab. 1. Politiche regionali e settori di intervento

POLITICHE REGIONALI	MACRO SETTORI DI INTERVENTO	Settori di intervento specifici
Politiche prioritarie	Rilancio del territorio	Infrastrutture e trasporti Piattaforma logistica Risorse idriche Energia
	Valorizzazione del territorio	"Rete" del turismo Riqualificazione aree minerarie Altri interventi di valorizzazione del territorio
	Innovazione tecnologica	Sviluppo dei poli tecnologici Società dell'informazione ed e-economy Ricerca ed innovazione
Politiche settoriali e di coesione sociale	Sviluppo del sistema produttivo	Servizi alle imprese - Industria, Artigianato e Commercio (escluso Turismo) Sistema di incentivi - Industria, Artigianato e Commercio (escluso Turismo) Agricoltura Pesca
	Benessere sociale	Sanità Servizi alle famiglie e alla popolazione
	Ambiente	Qualità dell'ambiente Valorizzazione e conservazione
	Risorse umane	Cultura e Istruzione Promozione della partecipazione femminile al MdL Formazione Mercato del Lavoro
	Aree Urbane	Aree Urbane

2.2 L'analisi di pertinenza

Una volta individuate, tramite l'analisi dei vari documenti di programmazione ed in particolare dei DPEF e del POR, gli obiettivi delle policy regionali ed i settori d'intervento si è proceduto ad effettuare una analisi di pertinenza dei vari strumenti di programmazione, nel tentativo di riportare ogni singolo programma, misura o azione ai corrispondenti settori d'intervento delle policy regionali in precedenza individuati. In particolare nell'effettuare tale analisi si è cercato di rispettare, ove possibile, il criterio del "settore politico prevalente", in modo tale che ogni singolo programma, misura o azione ricadesse in un unico settore d'intervento.

I risultati di questa attività trovano una collocazione coordinata all'interno di uno schema logico che associa ad ogni specifica politica del DPEF (colonna) gli interventi (Progetti, Misure, Azioni,) pertinenti (riga) con specificazione dei sottostanti documenti di programma e delle relative risorse.

Tale schema logico limitatamente alle misure del POR è riportato nella tabella che segue:

Tab. 2. Distribuzione delle misure del POR Sardegna per settore politico prevalente

Asse		Politiche prioritarie d'intervento									Politiche settoriali e di coesione sociale													
		Rilancio del territorio			Valorizzazione del territorio		Innovazione tecnologica		Sviluppo del sistema produttivo				Benessere sociale	Ambiente		Risorse umane			Aree Urbane					
		Infrastrutture e trasporti	Piattaforma logistica	Risorse idriche	Energia	"Rete" del turismo	Altri interventi di valorizzazione del territorio	Riqualificazione aree minerarie	Sviluppo dei poli tecnologici	Società dell'informazione ed e-economy	Ricerca ed innovazione	Industria, Artigianato e Commercio (escluso Turismo)		Agricoltura	Pesca	Sanità	Servizi alle famiglie e alla popolazione	Qualità dell'ambiente		Valorizzazione e conservazione	Cultura e Istruzione	Promozione della partecipazione femminile al MdL	Formazione	Mercato del Lavoro
Servizi alle imprese	Sistema di incentivi																							
Risorse naturali	1.1			X																				
	1.2			X																				
	1.3																	X	X					
	1.4																							
	1.5																		X					
	1.6				X																			
	1.7																	X						
	1.8																						X	
Risorse culturali	2.1					X																		
	2.2					X																		
	2.3						X																	
	2.4																					X		
Risorse umane	3.1																					X		X
	3.2																					X		
	3.3																					X		
	3.4																			X				
	3.5																					X		
	3.6																				X			
	3.7																			X				
	3.8																					X		
	3.9																					X		
	3.10									X												X		
	3.11																					X		
	3.12																			X				
	3.13									X											X			
Sistemi locali di sviluppo	4.1										X	X												
	4.2										X		X											
	4.3										X	X	X											
	4.4										X													
	4.5					X																		
	4.6																					X		
	4.7													X										
	4.8													X										
	4.9													X										
	4.10													X										
	4.11													X										
	4.12					X																		
	4.13													X			X							
	4.14					X																		
	4.15					X																		
	4.16																			X				
	4.17													X										
4.18																						X		
4.19													X											
4.20													X											
4.21													X											
Città	5.1					X												X						
	5.2																X							
	5.3																					X		
Reti e nodi di servizio	6.1	X																						
	6.2	X																						
	6.3								X															
	6.4																					X		

Tale quadro consente di valutare la coerenza e complementarietà degli interventi rispetto alle politiche del DPEF ed i pesi relativi ed assoluti delle risorse rese disponibili da ogni strumento.

In sintesi ogni politica indicata nei DPEF, con riferimento all'orizzonte temporale dei documenti stessi, trova attuazione attraverso un set di interventi inseriti in programmi ampi (come ad es. il POR) o specifici (come ad es. gli APQ) che fanno riferimento a periodi più o meno lunghi, ma in parte o per intero sovrapposti a quello del DPEF; talché ogni politica utilizza per la sua implementazione una pluralità di strumenti, soggetti a vincoli e procedure differenti e dotati di risorse finanziarie provenienti da fonti diverse, non di rado intrecciati tra di loro.

Si verifica cioè che, ad esempio un APQ sia finalizzato ad un obiettivo parzialmente coincidente con quello di un PON e, poniamo con quello di una misura del POR, e che tragga le risorse finanziarie

necessarie all'attuazione degli interventi dai sunnominati programmi, da delibere CIPE per le aree depresse.

Se dunque la sovrapposizione di obiettivi specifici afferenti a più documenti di programmazione sembra esaltare l'importanza assegnata a quegli obiettivi e quindi alla gravità dei problemi sottostanti; d'altro lato il fatto che più programmi conferiscano risorse al medesimo progetto sembra ridurre, a priori, l'efficienza della gestione del progetto.

2.3 Le risorse finanziarie delle politiche regionali e l'incidenza del POR

Al termine di questo complesso lavoro di analisi e sistemazione è possibile, in riferimento a ciascuna politica enunciata nei DPEF, misurare le risorse complessive ad essa destinate e la loro articolazione rispetto agli strumenti di programmazione che le alimentano.

E' evidente che le risorse destinate ad un progetto cofinanziato da più programmi non debbono essere contabilizzate più volte, pertanto quando si verifica questa situazione le risorse non vengono contabilizzate con riferimento al progetto bensì al programma.

Ma è possibile anche confrontare i volumi delle risorse rese disponibili per ciascuna politica (e dunque anche se in maniera imprecisa l'importanza attribuita a ciascuna politica) e la "struttura" della partecipazione finanziaria di ciascun programma, e in particolare del POR, all'attuazione delle diverse politiche. In sintesi si può valutare il ruolo di ciascun programma all'interno delle policy regionali.

Nella determinazione dell'ammontare delle risorse disponibili per il periodo di programmazione sono state prese in considerazione tutte le risorse stanziare per i vari programmi cofinanziati dalla U.E. analizzati: il POR, i PON, i PIC e il PSR.

Per tutti gli altri strumenti di programmazione, sono state prese in considerazione le risorse stanziare a partire dall'anno 2001, nell'ipotesi che, nonostante i programmi U.E. fanno riferimento ad un periodo che va dal 2000 al 2006, il loro effettivo anno di avvio operativo coincide con il 2001 ed è pertanto questo l'anno da cui partire per il confronto delle risorse finanziarie. In questo modo è stato possibile individuare l'ammontare complessivo delle risorse a disposizione della Regione Sardegna per il periodo 2001-2006.

A tale proposito si sottolinea che l'ammontare complessivo delle risorse disponibili per l'attuazione delle politiche della Regione Sardegna sono state in parte stimate, altrimenti il valore individuato non avrebbe rispecchiato la realtà per la mancanza delle risorse assegnate con i futuri bilanci regionali degli anni 2004, 2005 e 2006. La stima delle risorse di bilancio degli anni suddetti è stata fatta sulla base delle risorse di bilancio dell'ultimo anno disponibile (2003).

Sempre per quanto riguarda i bilanci regionali è da sottolineare che nella determinazione delle risorse finanziarie complessive a disposizione della Regione per l'attuazione delle politiche regionali non sono state prese in considerazione tutte quelle risorse di bilancio destinate alla gestione.

Il valore complessivo delle risorse finanziarie a disposizione della Regione Sardegna è risultato pari a 12.146 milioni di Euro. Tale valore risulta, tuttavia, puramente indicativo, infatti, potrebbe essere sottostimato poiché la Regione sta predisponendo nuovi APQ, per i quali si conosce attualmente solo l'ammontare delle risorse ad essi assegnate con Fondi CIPE, ma non si ha alcuna informazione riguardo alle altre possibili fonti e alle quote di finanziamento che potrebbero pervenire sia da programmi U.E. come ad esempio il POR o i PON (e in questo caso non ci sarebbero problemi in quanto tutte le risorse finanziarie di questi programmi sono già state prese in considerazione), sia da altri programmi nazionali di cui attualmente non si è a conoscenza.

Una volta individuato l'ammontare complessivo delle risorse, queste sono state distribuite tra i vari settori d'intervento dei vari programmi, individuati con l'analisi di pertinenza precedentemente esposta. In alcuni casi, in mancanza di una esatta suddivisione delle risorse da assegnare alle varie politiche, si è proceduto ad una equiripartizione. In altri casi (prevalentemente per le risorse destinate alla programmazione negoziata ed ai programmi d'area) non è stato possibile assegnare le risorse ad una specifica politica e pertanto, queste risorse sono state considerate solo nell'insieme globale della massa finanziaria disponibile, ma non a livello di singola politica.

In tal modo è stato possibile individuare l'ammontare delle risorse finanziarie che la Regione assegna a ciascuna politica regionale mediante i propri strumenti di programmazione.

Al termine di tutte queste valutazioni è stato possibile rilevare il peso percentuale di ogni singola misura del POR sul corrispondente settore di intervento della policy regionale e l'incidenza complessiva del POR sull'insieme delle risorse totali a disposizione della Regione per l'attuazione delle proprie politiche.

I risultati di tutta questa analisi sono riportati nella tabella che segue.

Peso percentuale delle misure del POR nei settori d'intervento delle politiche regionali

FONTE DI FINANZIAMENTO DELLE POLITICHE REGIONALI		Politiche prioritarie d'intervento											Politiche settoriali e di coesione sociale											Altre risorse	Percentuale delle Risorse Programmate sul totale delle Risorse (Meuro)			
		Rilancio del territorio				Valorizzazione del territorio			Innovazione tecnologica				Sviluppo del sistema produttivo				Benessere sociale		Ambiente		Risorse umane					Aree Urbane		
		Infrastrutture e trasporti	Piattaforma logistica	Risorse idriche	Energia	"Rete" del turismo	Riqualificazione aree minerarie	Altri interventi di valorizzazione del territorio	Sviluppo dei poli tecnologici	Società dell'informazione ed e- economy	Ricerca ed innovazione	Industria, Artigianato e Commercio (escluso Turismo)			Agricoltura	Pesca	Sanità	Servizi alle famiglie e alla popolazione	Qualità dell'ambiente	Valorizzazione e conservazione	Cultura e Istruzione	Promozione della partecipazione femminile ai MdL	Formazione			Mercato del Lavoro	Aree Urbane	Prog. Negoziata e Programmi d'Area
Asse POR	Misura POR										Servizi alle imprese	Sistema di incentivi	TOTALE															
Risorse naturali	1.1			37%																						4,2%		
	1.2			4%																						0,4%		
	1.3																		74%							2,3%		
	1.4																	52%								0,6%		
	1.5																		11%							0,3%		
	1.6				22%																					0,2%		
	1.7																	20%								0,2%		
Risorse culturali	2.1					29%																	4%			1,2%		
	2.2						91%																			0,7%		
	2.3							25%																		0,9%		
	2.4																					4%				0,3%		
Risorse umane	3.1																						5%	86%		0,7%		
	3.2																									0,4%		
	3.3																					4%				0,3%		
	3.4																			11%						0,2%		
	3.5																					2%				0,2%		
	3.6																			8%						0,2%		
	3.7																					2%				0,2%		
	3.8																					3%				0,3%		
	3.9																					3%				0,2%		
	3.10									23%																0,5%		
	3.11																				63%					0,4%		
	3.12																		22%							0,5%		
3.13									31%																0,7%			
Sistemi locali di sviluppo	4.1											73%	3%	10%												1,3%		
	4.2											3%		0,4%												0,0%		
	4.3											6%	1%	1%												0,2%		
	4.4											4%		0,5%												0,1%		
	4.5					20%																				0,8%		
	4.6																									1,0%		
	4.7																					11%			0,4%			
	4.8															51%									0,1%			
	4.9															13%										2,0%		
	4.10															19%										1,0%		
	4.11															10%										0,2%		
	4.12						5%									2%										0,2%		
	4.13															1%										0,1%		
	4.14						1%																			0,0%		
	4.15						1%																			0,0%		
	4.16																									0,1%		
	4.17															2%			2%							0,2%		
	4.18																									0,1%		
	4.19															4%						1%				0,4%		
	4.20															13%										1,3%		
	4.21															7%										0,7%		
Città	5.1																							45%		1,3%		
	5.2																12%									0,2%		
	5.3																						4%			0,3%		
Reti e nodi di servizio	6.1	10%																								1,4%		
	6.2	8%																								1,1%		
	6.3										31%															0,8%		
	6.4																									0,3%		
% POR		17%		41%	22%	55%	91%	25%		31%	54%	87%	3%	12%	57%	64%		12%	72%	87%	41%	63%	47%	86%	45%	31,9%		
% Altre risorse		83%	100%	59%	78%	45%	9%	75%	100%	69%	46%	13%	97%	88%	43%	36%	100%	88%	28%	13%	59%	37%	53%	14%	55%	68,1%		
% Totale risorse		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100,0%	