



*Repubblica Italiana*



**REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**



**UNIONE EUROPEA**

# **Competitività, coesione, occupazione**

*Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2006 - 2008*

*Approvato dalla Giunta il 19.7.2005*



# Indice

1. Il DPEF 2006-2008 .....	6
1.1. L'aggiornamento annuale del DPEF .....	6
<b>PARTE I - Lo scenario economico .....</b>	<b>10</b>
2. Il quadro economico .....	10
2.1. Il contesto europeo e nazionale .....	10
2.2. Il sistema produttivo della Sardegna .....	13
2.2.1. La dinamica del prodotto interno lordo .....	13
2.2.2. La struttura produttiva.....	14
2.2.3. Il turismo .....	16
2.2.4. Le imprese sarde .....	18
2.3. Il mercato del lavoro.....	21
2.4. La competitività della Sardegna.....	23
2.4.1. Le esportazioni.....	23
2.4.2. Le infrastrutture materiali e immateriali .....	24
2.4.3. Una competitività da recuperare .....	30
2.5. Efficacia della spesa pubblica e stime previsionali di impatto.....	36
2.6. La struttura socio-economica delle nuove province.....	38
<b>PARTE II – Il quadro strategico e le azioni di governo .....</b>	<b>48</b>
3. La strategia di sviluppo .....	48
3.1. Obiettivi e tipologie progettuali.....	48
3.1.1. La strategia per la competitività e la coesione sociale.....	50
3.2. Schema degli obiettivi e delle linee di intervento.....	53
3.3. Macro obiettivi e linee strategiche .....	54
4. Gli strumenti attuativi delle linee strategiche.....	61
4.1. La riclassificazione dei progetti e delle attività della Regione.....	61
4.2. La ricognizione e il riscontro strategico degli interventi .....	63
5. Competitività, coesione sociale, occupazione: approfondimenti tematici .....	75
5.1. Risorse umane, innovazione e ricerca.....	75
5.2. Politiche per le imprese .....	78
5.3. Turismo sostenibile .....	82



5.4. Agroalimentare .....	87
5.5. Il settore industriale .....	93
6. La riforma della Regione.....	98
6.1. Riforma istituzionale e organizzativa.....	98
6.2. Riforma della programmazione.....	99
6.3. Attuazione del Titolo V - Parte II della Costituzione.....	100
6.4. Sussidiarietà e decentramento amministrativo .....	102
7. Le politiche della conoscenza .....	104
7.1. Cultura .....	104
7.2. Istruzione .....	107
7.3. Formazione professionale.....	109
8. Le strategie ambientali e territoriali.....	113
8.1. Una strategia integrata per la sostenibilità ambientale .....	113
8.1.1. Ambiente e competitività .....	113
8.1.2. La sostenibilità ambientale nelle politiche di sviluppo .....	113
8.1.3. Gli strumenti di governo per lo sviluppo sostenibile .....	115
8.1.4. Le scelte ambientali. ....	116
8.2. Verso lo schema di assetto territoriale e ambientale.....	119
8.2.1. L'assenza storica di una politica del territorio.....	119
8.2.2. Un nuovo governo del territorio .....	121
9. Sviluppo della base produttiva e del lavoro .....	125
9.1. Politiche sui settori produttivi.....	125
9.1.1. Sviluppo rurale e agricolo .....	125
9.1.2. Pesca .....	128
9.1.3. Industria .....	130
9.1.4. Commercio.....	133
9.1.5. Artigianato .....	133
9.2. Politiche del lavoro .....	134
Lavoro e sicurezza sociale .....	139
10. Reti e infrastrutture.....	140
10.1. Trasporti .....	140
10.2. Potenziamento della rete viaria .....	144



10.3. Risorse Idriche.....	146
10.4. Politiche energetiche .....	149
10.5. Reti telematiche e società dell'informazione .....	151
11. La salute, i servizi al cittadino, la casa .....	156
11.1. Sanità .....	156
11.2. Politiche sociali .....	157
11.3. Politiche giovanili .....	158
11.4. Lo sport .....	159
11.5. Politiche per la casa.....	159
<b>PARTE III – La manovra finanziaria .....</b>	<b>162</b>
12. La politica delle entrate e la manovra di bilancio .....	162
12.1. L'andamento delle entrate tributarie erariali dell'esercizio 2004 .....	162
12.2. L'attuale situazione delle entrate .....	162
12.3. L'avvio del confronto con lo Stato.....	163
12.4. La manovra 2005 .....	166
12.5. Il fabbisogno sanitario 2004 .....	167
12.6. Andamento della gestione finanziaria e dello stock del debito .....	168
12.7. La gestione del demanio e del patrimonio regionale.....	171
12.8. L'indebitamento al 31 dicembre 2005 .....	172
12.9. La Capacità di indebitamento.....	177
12.10. Andamento della spesa regionale .....	178
12.11. La manovra di bilancio 2006-2008.....	179



## 1. Il DPEF 2006-2008

---

---

### 1.1. L'aggiornamento annuale del DPEF

Con il Dpef 2005-2007 è stato avviato un ciclo di profondi mutamenti nelle strategie, nel metodo e negli strumenti dello sviluppo regionale, secondo quanto richiesto dalla nuova e forte domanda di governo che caratterizza la presente legislatura. L'aggiornamento annuale del DPEF, – documento redatto su base triennale – conferma e riprende gli elementi programmatici introdotti l'anno scorso, con l'obiettivo di delineare meglio la nuova visione strategica degli interessi della comunità regionale e dei possibili percorsi di sviluppo, rispondendo così alla carenza storica, tipica delle economie assistite e dei relativi modelli di 'dipendenza', di strumenti di programmazione metodologicamente completi, a partire dal quadro degli obiettivi strategici sino agli indicatori di realizzazione, risultato e impatto.

Il presente DPEF stabilisce pertanto un ponte con il quadro strategico del futuro Programma Regionale di Sviluppo (PRS), strumento di programmazione aggiornabile annualmente con le successive edizioni del DPEF, per il quale è prevista una prima elaborazione entro l'anno in corso.

L'elaborazione del PRS si affiancherà in modo coordinato al negoziato per la programmazione 2007-2013, sia relativamente al Documento strategico regionale (DSR, da cui deriverà il Piano operativo 2007-2013), che è parte del più ampio Quadro strategico nazionale (QSN) previsto per le regioni del Mezzogiorno, sia relativamente al Piano di sviluppo rurale, che è parte del più ampio Piano strategico nazionale di sviluppo rurale (PSN).

Nello schema strategico del PRS saranno inseriti i nuovi strumenti di programmazione di ambito tematico: il piano del turismo sostenibile, il piano socio-sanitario, il nuovo piano energetico, il piano di assetto del territorio, il piano agroalimentare e di sviluppo rurale, il piano anti-spopolamento.

Assumere per il futuro della Sardegna una doppia prospettiva di interventi, verso il breve e il lungo periodo, appare essenziale in un contesto storico economico internazionale, ma soprattutto nazionale, di pesante incertezza e preoccupazione. Come più ampiamente richiamato nel capitolo sullo scenario economico, l'economia italiana è in fase di rallentamento se non di vera e propria recessione, a seguito di una perdita di competitività e di crescente ritardo economico strutturale nei confronti delle altre economie industrializzate. L'Italia cresce più lentamente delle altre aree europee da un decennio: un fenomeno pertanto non imputabile al ciclo economico negativo che ha interessato la maggior parte dei Paesi industrializzati. Negli anni compresi tra il 1995 ed il 2001 il tasso di crescita medio del Pil europeo UE 25 (inclusi i 10 Paesi nuovi entranti) è stato del 2,6%, mentre il Pil italiano è cresciuto in media al tasso dell'1,9%. Tra i Paesi europei, troviamo una situazione peggiore solo in Germania, che ha affrontato la sfida storica della riunificazione, e nella Repubblica Ceca. Nel 2002 e nel 2003 il Pil pro capite Italiano è cresciuto di circa mezzo punto percentuale, meno della metà del tasso medio europeo, e la serietà della crisi economica è testimoniata dal primo drastico calo dei consumi alimentari intervenuto dal dopoguerra nel Paese, e soprattutto nel Mezzogiorno (-11%), nel corso dell'ultimo anno (marzo 2004-marzo 2005) .



La maggiore sfida di governo della presente legislatura è quella di accompagnare la Sardegna nella cruciale transizione dal passato modello di sviluppo socio economico assistito verso un assetto competitivo e una inedita capacità autopropulsiva. Tutto ciò entro i pesanti vincoli derivanti da un indebitamento complessivo della Regione moltiplicato di 6 volte dal 2001 al 2003, che ha reso inderogabile l'avvio, con il precedente Dpef, di una graduale azione di risanamento finanziario.

La spesa pubblica e i trasferimenti nazionali e comunitari non sono stati sufficientemente orientati in favore di meccanismi di sviluppo auto-sostenibili, quanto piuttosto verso molteplici forme di sostegno al reddito e aiuti finanziari alle imprese che non hanno determinato incrementi di competitività, nonostante gli incentivi alle imprese in Sardegna abbiano inciso sul PIL per circa il 2 %, un dato superato in Italia solo da Basilicata e Calabria (Banca d'Italia, Note sull'andamento dell'economia della Sardegna nel 2004). L'inefficacia del sistema di incentivazioni in termini di competitività si spiega anche con il fatto che solo una minima quota degli aiuti, pari in Sardegna al 4,9 % nel biennio 2002-2003, è stata impegnata con finalità di ricerca e innovazione. Anche questo è un dato negativo altresì in termini relativi, in quanto nel Mezzogiorno la quota media degli aiuti alle imprese impegnata per ricerca e innovazione nello stesso biennio è stata pari a circa il doppio (9,1%, ISRI – Servizio di valutazione indipendente intermedia del POR Sardegna 2000-2006 - I regimi di aiuto in Sardegna, marzo 2005). E' necessario pertanto sottoporre a stretta verifica il rapporto fra la spesa pubblica per la ricerca, che ha raggiunto nell'isola livelli di spesa lievemente superiori alla media nazionale e del Mezzogiorno, e la spesa privata, di entità minimale (0,05 del PIL regionale nel 2002, rispetto al pur basso dato del Mezzogiorno pari allo 0,19), per la quale non si riscontra sinora un significativo impatto da parte dell'intervento pubblico (la spesa in ricerca delle imprese è anzi andata diminuendo, in % sul PIL regionale, dal 1995 al 2002).

Recenti studi commissionati dalla Regione su importanti regimi di incentivazione quali quello della L.R. 15/94 (Osservatorio Economico della Sardegna, ISRI), hanno confermato la sostanziale assenza di impatto degli aiuti erogati non solo sulla competitività del sistema delle imprese, ma anche sulle performance aziendali (produttività, occupazione) rapportate alle imprese non assistite. Tale realtà, sinora ignorata per la assenza di verifiche puntuali, richiede una revisione strutturale del sistema di incentivi regionale, già avviata con rilevanti innovazioni nelle direttive di attuazione della L.R. 15, tale da rendere più selettivi e strategicamente efficaci gli aiuti ai fini della competitività. Nella ridefinizione delle politiche per l'impresa, una particolare attenzione dovrà essere posta all'handicap dimensionale delle aziende sarde, in gran parte micro-imprese strutturalmente impossibilitate a competere ed esportare, e alle carenze di cultura imprenditoriale che determinano la nascita di una quota rilevante di "pseudo-imprese" coincidenti con forme precarie di lavoro autonomo (Indagine pilota sulla nuova imprenditorialità in Sardegna, DRES, Università di Cagliari, in corso di pubblicazione).

La drammatica carenza di competitività dell'economia isolana è testimoniata da una produttività del lavoro in ribasso di 10 punti rispetto alla media nazionale fra il 1970 e il 2002, da una capacità di esportazione sul PIL che ci vede al terz'ultimo posto fra le regioni italiane e da una capacità di esportare "prodotti a elevata o crescente produttività" (15,1 % sul totale dell'export nel 2002) molto inferiore alla media delle regioni meridionali (34,6).



La nostra forza lavoro resta tra le meno qualificate d'Europa, a testimonianza di una sostanziale inefficienza del nostro sistema dell'istruzione e in particolare universitario, ben indietro anche rispetto ai nuovi partner comunitari dell'Est (su 261 regioni UE la Sardegna si trova al 252° posto per numero di laureati sulla popolazione), mentre altre regioni europee che trent'anni fa si trovavano in condizioni simili alle nostre hanno raggiunto i vertici delle classifiche comunitarie e dei paesi OCSE negli indici di istruzione e qualificazione grazie ad adeguate politiche.

La struttura della nostra economia è eccessivamente squilibrata e troppo dipendente dalla spesa pubblica, con un peso straordinario del settore delle costruzioni in ambito industriale. Lo sfruttamento del territorio contingente e caotico ha determinato un ciclo di sviluppo turistico tipico delle economie e delle culture dipendenti, basato sullo sfruttamento estensivo di lunghe linee costiere e sul conseguente depauperamento paesaggistico e ambientale. Un tale modello di crescita, fondato su benefici di breve periodo più che su prospettive e riforme strutturali, è per sua natura portatore di shock economici e sociali, non appena il flusso di risorse esogene venga a ridimensionarsi. E' quanto accade oggi a seguito di circostanze storiche confluenti, in particolare per la assoluta necessità di riportare il bilancio regionale entro una dimensione di razionalità e di correttezza contabile e per la fuoriuscita della Sardegna dai livelli di sostegno strutturale dell'Obiettivo 1.

Se si affiancano fattori politici (la domanda diffusa di un'azione di governo incisiva), economici (lo scenario europeo di crisi economica e in parte istituzionale, lo sconcertante posizionamento competitivo della nostra isola), e sociali (le rilevanti sacche di povertà e l'indebolito potere di acquisto dei ceti medi), la risposta della comunità regionale di cui deve farsi interprete la Regione parte necessariamente da una nuova **cultura del risultato**, espressa da una valutazione sistematica dell'impatto delle azioni intraprese attraverso un sistema unitario di monitoraggio e verifica dei risultati. La condivisione del quadro strategico e l'esame dei risultati raggiunti costituiranno l'oggetto di una sistematica attività di concertazione con i partenariati economici e sociali e di cooperazione le autonomie locali, nell'ambito di specifici riferimenti normativi.

Il lavoro avviato di verifica dei risultati e di maggiore focalizzazione strategica degli interventi prevede, nel presente DPEF, una completa ricognizione e riclassificazione di tutti progetti e le azioni a gestione regionale, in corso o di prossima attuazione, alla luce delle linee strategiche assunte. Ciò al fine di rafforzare la coerenza dei progetti, eliminare progressivamente le sovrapposizioni operative e di competenze fra Assessorati, inserire nell'immediato futuro una nuova progettualità a supporto degli obiettivi strategici finora trascurati, quale ad esempio quello del potenziamento delle risorse umane, già rilanciato con un primo intervento sui "voucher" per l'alta formazione e il successivo inserimento professionale.

Nella politica di recupero e rilancio della competitività intrapresa dal Governo regionale, articolata nei macro-obiettivi e nelle linee strategiche del Documento, un accento particolare va alla "internazionalizzazione" della economia e della stessa progettualità politica regionale. A tale obiettivo è dedicata una intera linea strategica del Dpef, che verte su quattro fronti: quello 'geografico', entro cui si mira a valorizzare la posizione privilegiata dell'isola quale crocevia del Mediterraneo, anche nell'ambito del prossimo processo di liberalizzazione degli scambi nell'area; quello delle esportazioni e della presenza all'estero dell'imprenditorialità regionale, quello della attrazione di imprese esterne (verso cui sarà focalizzata una specifica attività di "agenzia");





quello del turismo, che può essere visto anche come una peculiare forma di commercio internazionale di servizi e di beni.

Un forte impulso alla competitività del sistema regione può pervenire anche dalla esperienza avviata con i “Laboratori di Progettazione Provinciale” per la elaborazione dei progetti integrati, che costituiscono una scommessa metodologica nata con il POR ma estensibile all’intero processo della programmazione locale dello sviluppo. I laboratori territoriali hanno il compito di promuovere lo scouting, la definizione, la progettazione, la presentazione (secondo le regole degli strumenti finanziari di riferimento) e l’attuazione di operazioni di valorizzazione per lo sviluppo territoriale, all’interno di un quadro generale di coerenza, integrazione e “ricucitura” delle programmazioni in atto non sufficientemente organiche. A tale fine, i laboratori operano in stretto coordinamento con le Amministrazioni che hanno in corso programmi di sviluppo rilevanti per il territorio, con gli Assessorati della Regione Sardegna, con il sistema delle imprese. I risultati attesi sono quelli di valide proposte di Progetti Integrati sostenuti da un’idea forza e con requisiti di qualità, capacità di valorizzazione della migliore progettualità territoriale ed efficacia attesa.

Nei processi di sviluppo il ruolo di una amministrazione pubblica come quella regionale non deve essere sopravvalutato, in quanto esso è necessariamente limitato e da correlarsi alle dinamiche dei mercati, ai processi decisionali delle istituzioni di scala amministrativa e geografica superiore, alle capacità di iniziativa e gestione della classe imprenditoriale, politica e sindacale dell’isola, oltre che naturalmente a più ampi fattori inerenti il clima economico e sociale.

In particolare è pericoloso alimentare aspettative sulla creazione di una occupazione determinata dalla azione diretta della amministrazione pubblica, posto che l’occupazione è un obiettivo tanto essenziale quanto indiretto, fondamentalmente correlato alla quantità e qualità delle attività di impresa presenti nella regione.

Sulla scorta delle esperienze storiche e delle riflessioni disciplinari di ambito economico e sociale, tuttavia, l’efficienza della Pubblica Amministrazione locale nell’analisi dei problemi dello sviluppo, nella adozione di adeguate strategie autoelaborate e nel loro concreto perseguimento viene riconosciuta come un fattore cruciale. Ciò vale particolarmente per quelle economie regionali, come la nostra, che devono fronteggiare dei cosiddetti “fallimenti del mercato”, in cui cioè non si sono verificate dinamiche spontanee di sviluppo per una serie di cause riconducibili sia a debolezze interne, sia a interventi e politiche esterne inefficaci ai fini della coesione economica e sociale dei territori insulari e meridionali nel contesto nazionale ed europeo.

Nella consapevolezza dei limiti ma anche delle opportunità rappresentate dall’intervento pubblico, in politiche come quelle dell’assetto del territorio, del rilancio delle competenze e delle risorse culturali, degli aiuti e dell’animazione economica per le imprese, della coesione sociale, il presente DPEF persegue la riorganizzazione della amministrazione regionale, la maggiore chiarificazione del quadro strategico, degli strumenti attuativi e delle conseguenti possibilità da parte dei cittadini di valutare il successo delle azioni intraprese.



## PARTE I - Lo scenario economico

### 2. Il quadro economico\*

#### 2.1. Il contesto europeo e nazionale

I dati sui principali indicatori economici della Sardegna segnalano la grave incapacità del sistema produttivo isolano di portare la regione al livello di ricchezza medio del Paese. La situazione è ancor più preoccupante se inquadrata nel contesto internazionale nel quale anche il sistema-Italia mostra forti carenze e ritardi strutturali con una rapida perdita di competitività e una dinamica produttiva stagnante la cui evoluzione sembra portare verso una fase di recessione.

Nella tabella 1 la performance economica della Sardegna e dell'Italia viene confrontata con quella delle altre regioni e paesi dell'Unione Europea a 25 Stati, i tassi di crescita medi annui per il periodo 1995-2001 – riportati nelle prime due colonne della tabella – mostrano chiaramente come l'Italia sia cresciuta a ritmi decisamente più contenuti rispetto al resto dell'Europa. Questo andamento è particolarmente grave in quanto è da attribuirsi a cause di tipo strutturale e non congiunturale, come è invece il caso per la maggior parte dei paesi industrializzati. Nel periodo analizzato, infatti, mentre l'UE25 cresce a tassi medi del 2,6%, il Pil italiano aumenta mediamente dell'1,9% all'anno, con una performance solo marginalmente superiore a quella della Germania (1,6%) e della Repubblica Ceca (1,5%). Il paese che ha mostrato una crescita particolarmente elevata è l'Irlanda, con tassi medi annui del 9,2%. L'esperienza irlandese è molto significativa in quanto nei primi anni '90 il Pil pro capite dell'Irlanda era pari al 75% della media UE15, a distanza di appena dieci anni, nel 2001, esso superava la media europea del 17%. Nello stesso periodo la Sardegna non è stata in grado di attivare dinamiche virtuose ed è rimasta ferma intorno a livelli iniziali irlandesi. Anche i 10 paesi entrati a far parte dell'Unione Europea dallo scorso anno hanno mostrato tassi di crescita molto sostenuti nel periodo 1995-2001 con una media pari al 4,8% (la Polonia è il paese *leader* con un tasso di crescita del 6,3%).

Con riferimento alle 254 regioni europee, circa il 25% di queste mostra nel 2002 un Pil pro capite inferiore al 75% della media UE25; a questo gruppo appartengono solo quattro regioni italiane, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia; mentre la Sardegna presenta un reddito pro capite pari all'82% della media UE25.

L'ultima colonna della tabella 1 riporta i tassi di crescita medi del Pil per le regioni Obiettivo 1, come noto questo gruppo è costituito da tutte le regioni europee con un livello del Pil pro capite non superiore al 75% di quello medio europeo. Con l'allargamento dell'Unione Europea il livello medio della ricchezza europeo è diminuito considerevolmente, dato che i nuovi paesi membri hanno un livello del reddito pro capite inferiore alla media dell'UE15. Questo fatto ha comportato per molte regioni europee Obiettivo 1 un innalzamento "statistico" del proprio Pil pro capite al di sopra del 75% del livello medio UE25. Tuttavia la Sardegna non è compresa tra queste regioni, in quanto presenta un Pil pro capite pari al 76% di quello medio UE15. Sino al 2006 la Sardegna potrà beneficiare comunque dei fondi strutturali e di coesione del Quadro comunitario di

\* Il presente capitolo è stata elaborato in collaborazione con il CRENoS – Università di Cagliari e con l'Osservatorio Economico della Regione Sarda. N.B.: la presente bozza è incorso di revisione con finalità di sintesi.



sostegno 2000-2006; è, pertanto, di grande rilevanza confrontare la performance delle regioni italiane Obiettivo 1 con quella delle altre regioni europee per valutare in che misura le risorse comunitarie siano state utilizzate efficacemente per colmare il gap di sviluppo. Risulta evidente come le regioni italiane Obiettivo 1, con un tasso di crescita di appena l'1,9% (la media europea delle regioni Obiettivo 1 è 2,8%), non siano state in grado di sfruttare proficuamente le risorse aggiuntive rese disponibili dall'Unione Europea, determinando il perpetuarsi dei differenziali di crescita economica.

**Tabella 1 – Tasso di crescita medio del Pil nei Paesi/Regioni dell'Unione Europea**

Paesi/Regioni UE25 tasso di crescita medio 1995-2001		Paesi/Regioni Obiettivo 1 tasso di crescita medio 1994-2001	
Severozápad (Rep. Ceca)	-1,2	Spagna	3,7
Berlin (Ger.)	-1,0	Cipro	3,8
Moravskoslezsko (Rep. Ceca)	-0,7	Rep. Slovacca	3,9
Valle d'Aosta (Italia)	0,6	Ungheria	4,0
Piemonte (Italia)	1,3	Svezia	2,9
Rep. Ceca	1,5	Gran Bretagna	3,0
Germania	1,6	Finlandia	4,1
Italia	1,9	Nuovi entranti	4,8
Lombardia (Italia)	1,9	Malta	4,8
Sardegna	2,2	Lituania	5,1
Belgio	2,4	Slovenia	5,1
Trentino-Alto Adige (Italia)	2,4	Estonia	5,2
Austria	2,4	Lettonia	5,7
UE15	2,5	Bratislavský (Rep. Slovenia)	5,7
Danimarca	2,5	Lussemburgo	6,1
UE25	2,6	Polonia	6,3
Francia	2,6	Wielkopolskie (Pol.)	7,8
Olanda	3,3	Irlanda	9,2
Grecia	3,5	Mazowieckie (Pol.)	10,4
Portogallo	3,5		
		Italia Obiettivo 1	1,9
		Italia altre regioni	1,8
		Portogallo e Spagna	3,1
		Irlanda	8,2
		Spagna Obiettivo 1	3,0
		Spagna altre regioni	3,2
		Germania Obiettivo 1	2,2
		Germania altre regioni	1,3
		Altre regioni Obiettivo 1	2,2
		Tutte le regioni Obiettivo 1	2,8
		Media UE15	2,2

Fonte: Commissione Europea 2004

I confronti a livello regionale non possono essere condotti in riferimento agli anni più recenti in quanto i dati non sono ancora disponibili. Per gli anni 2003 e 2004 sono invece state pubblicate le informazioni sull'andamento degli aggregati nazionali. Nella tabella 2 vengono confrontati i dati relativi al tasso di crescita italiano con quelli di alcuni paesi europei e del resto del mondo, ne emerge un peggioramento dell'economia italiana rispetto al periodo precedente, 1995-2001.

**Tabella 2 ~ Tassi di crescita del Pil, 2003-2004**

Paesi	2003	2004	Paesi	2003	2004
Italia	0,3	1,0	Europa (25)	1,0	2,4
Germania	-0,1	1,6	Stati Uniti	3,1	4,4
Francia	0,5	2,5	Giappone	1,4	2,7
Spagna	2,5	2,7	Cina	9,3	9,5
Regno Unito	2,2	3,1	Mondo	3,7	5,0
Europa (area euro)	0,6	2,0			

Fonte: Commissione Europea, aprile 2005, (\*) ISTAT, marzo 2005

Mentre l'attività economica mondiale è cresciuta nel 2004 a ritmi considerevoli, con un tasso di crescita del prodotto interno lordo mondiale pari al 5%, quasi un punto e mezzo in più rispetto a quello dell'anno precedente (Stati Uniti, 4,4%, Cina, 9,5%) e l'area euro ha mostrato segni di



ripresa con un tasso di crescita che è passato dallo 0,6% del 2003 al 2% del 2004, l'Italia mostra tassi di crescita molto contenuti che rendono poco probabile una decisa inversione di tendenza nel breve periodo.

Sebbene nel 2004 l'Italia sia cresciuta dell'1% (ISTAT, marzo 2005), tale crescita non può essere considerata duratura, i segnali di natura congiunturale più recenti (maggio 2005) denunciano infatti una crescita negativa per ben due semestri di seguito: l'economia italiana è tecnicamente entrata in una fase di recessione. Nell'ultima pubblicazione dell'*Economic Outlook* (24 maggio 2005), l'OCSE attribuisce a questi dati tendenza annuale e corregge le previsioni per la crescita del Pil reale in -0,6% per il 2005 e in 1,1% nel 2006. La variazione più significativa riguarda la revisione delle previsioni per il 2005, a distanza di 6 mesi, dal novembre 2004, la riduzione del tasso di crescita è di ben 2,3 punti percentuali, mentre il nuovo tasso di crescita previsto dall'OCSE è inferiore di 1,6 punti percentuali rispetto a quello previsto dalla Commissione Europea lo scorso aprile. Variazioni così rilevanti tra previsioni elaborate a distanza di pochi mesi le une dalle altre indicano chiaramente che gli andamenti futuri sono ancora caratterizzati da forte incertezza.

Secondo l'OCSE e l'ISTAT (Rapporto annuale 2004, 25 maggio 2005) le cause di tale andamento sarebbero da individuare principalmente nella bassa produttività del lavoro e nella crescente difficoltà ad esportare. Basso produttività, apprezzamento dell'euro e una considerevole concorrenza nei settori di specializzazione dell'economia italiana hanno determinato la perdita di quote considerevoli nei mercati internazionali.

Nella tabella 3 i tassi di crescita della produttività italiana vengono confrontati con quelli di alcuni paesi europei, degli Stati Uniti e del Giappone. Appare allarmante la differenza tra i tassi di crescita italiani e quelli di tutti gli altri paesi dal 1995 in poi; mentre l'Europa cresce con tassi di circa 1,5% (con il picco irlandese del 5,1%), il nostro Paese dopo la buona performance del periodo 1990-1995 vede il suo tasso di crescita annuo ridursi dal 2,3% all'1% nei successivi 5 anni per arrivare ad un ulteriore dimezzamento nel 2003.

**Tabella 3 – Pil per ora di lavoro, tassi di crescita annuali medi**

periodo	Italia	Francia	Germania	Irlanda	Giappone	Regno Unito	Stati Uniti	EU-13
1990-2003	1,2	2,0	2,1	4,5	2,2	2,4	2,0	1,8
1990-1995	2,3	1,8	2,8	3,6	2,3	2,8	1,2	2,4
1995-2000	1,0	2,1	1,8	5,5	2,1	2,3	2,2	1,7
2000-2001	0,9	2,1	1,8	5,1	2,1	2,1	2,1	1,6
2001-2002	0,6	2,2	1,7	5,1	2,0	2,1	2,2	1,6
2002-2003	0,5	2,0	1,6	5,1	2,1	2,1	2,4	1,5

\* EU-15 con l'esclusione dell'Austria e del Lussemburgo.

Fonte: OECD Productivity Database, February 14, 2005.

Secondo l'ISTAT l'andamento negativo della produttività italiana è dovuto principalmente alle caratteristiche della struttura produttiva. La dimensione media delle imprese di 3,8 addetti (l'Italia occupa l'ultimo posto nella graduatoria europea) ha portato ad una eccessiva frammentazione del tessuto produttivo con crescenti difficoltà ad innovare (le imprese con meno di 10 addetti non svolgono attività di ricerca e sviluppo) e ad esportare.

L'aspetto preoccupante della performance negativa dell'economia italiana è che essa non è di natura congiunturale, ma di carattere eminentemente strutturale, secondo il Rapporto ISTAT 2004 la fase di stagnazione perdura da almeno dieci anni, con un livello di incertezza che è



andato crescendo negli ultimi anni determinando un clima di generale sfiducia. Non possono più essere procrastinate le riforme indirizzate a fronteggiare la bassa competitività del sistema-Italia e la riduzione del debito pubblico (l'OCSE prevede che il rapporto deficit/Pil raggiungerà il 4,4% nel 2005 e il 5% nel 2006 se non varieranno le tendenze in atto).

L'andamento negativo dell'economia italiana può avere effetti molto seri a seconda della reazione dei mercati finanziari e conseguenze gravi per ciò che riguarda l'andamento dei conti pubblici e gli adempimenti previsti dal Patto di Stabilità e Crescita. La Commissione Europea ha proposto di avviare nei confronti dell'Italia la procedura per deficit e debito eccessivo, mentre il Comitato Economico e Finanziario riunitosi il 17 giugno ha stabilito la non applicabilità all'Italia dei "fattori rilevanti" che impedirebbero l'apertura della procedura e ha respinto tutte le obiezioni presentate dal Governo italiano.

## 2.2. Il sistema produttivo della Sardegna

### 2.2.1. *La dinamica del prodotto interno lordo*

Secondo l'ultimo dato Istat disponibile (anno 2003), la Sardegna ha un PIL in valori correnti pari a 28.646,81 milioni di Euro. Il PIL pro capite è pari a 17.464 Euro: un dato superiore, dopo Abruzzo e Molise, a quello di tutte le altre regioni dell'Italia meridionale-insulare (al primo posto vi è l'Abruzzo con 19.017 Euro, all'ultimo la Calabria con 14.418 Euro; l'Italia nel complesso ha un PIL pro capite di 22.584 Euro).

I numeri indice sul prodotto interno lordo per abitante e per addetto riportati nelle tabelle 4 e 5 mostrano come la Sardegna a partire dagli anni '80 abbia avuto una performance economica peggiore rispetto al Centro-Nord e al Mezzogiorno, ciò ha determinato un aumento del divario e un peggioramento della posizione relativa dell'Isola. I dati relativi ai tassi di crescita, presentati nella seconda parte della tabella 4, confermano la scarsa dinamicità dell'economia sarda durante gli anni '70 e '80. A partire dai primi anni '90, la crescita del Pil pro capite della Sardegna è molto simile a quella media nazionale, mentre nel periodo più recente, 1999-2003, si mantiene al di sotto di quello del Mezzogiorno.

Dai dati riportati nella tabella 5 emerge chiaramente come la produttività della Sardegna abbia seguito un andamento negativo rispetto alle altre macroaree del Paese. Mentre all'inizio degli anni Settanta il livello del prodotto per occupato in Sardegna (101) era simile a quello del Centro-Nord (106) e significativamente lontano da quello del Mezzogiorno (86), nel 2003 il dato sardo è uguale a quello del Mezzogiorno (89), mentre si distanzia notevolmente dal valore del Centro-Nord (104).

**Tabella 4 - Prodotto interno lordo pro capite, 1970-2003**

Numeri Indice (Italia=100)	1970	1980	1990	2003
Sardegna	89	82	76	76
Mezzogiorno	73	72	69	69
Centro-Nord	115	115	118	117
Tassi di Crescita	70-79	80-89	90-99	99-03
Sardegna	2,06	1,49	1,50	1,58
Mezzogiorno	3,03	1,77	1,27	2,11
Centro-Nord	3,19	2,43	1,53	1,26
Italia	3,13	2,20	1,48	1,51

Fonte: Elaborazioni CRENoS su dati ISTAT



**Tabella 5 - Prodotto interno lordo per occupato, 1970-2003**

Numeri Indici (Italia=100)	1970	1980	1990	2003
Sardegna	101	100	86	89
Mezzogiorno	86	88	88	89
Centro-Nord	106	105	105	104
Tassi di Crescita	70-79	80-89	90-99	99-03
Sardegna	2,64	0,26	1,82	0,35
Mezzogiorno	2,85	1,86	1,55	0,69
Centro-Nord	2,66	1,64	1,54	0,15
Italia	2,71	1,71	1,56	0,28

Fonte: Elaborazioni CRENoS su dati ISTAT

### 2.2.2. La struttura produttiva

Anche la struttura produttiva della Sardegna mostra aspetti simili a quelli che caratterizzano le tendenze generali dell'economia, con un aumento considerevole della quota dei servizi a cui corrisponde un ridimensionamento del settore agricolo e di quello industriale. L'andamento appare evidente dai dati riportati nella tabella 6, dove la percentuale del valore aggiunto settoriale per la Sardegna viene confrontata con quella relativa al Mezzogiorno e al Centro-Nord per il periodo 1970-2003 (i dati per industria in senso stretto e costruzioni sono calcolati come percentuale del totale industria). La riduzione della quote del comparto industriale è stata più accentuata in Sardegna (21,5% nel 2003), soprattutto rispetto al Centro-Nord (30,5%). L'industria in senso stretto pesa per il 68,4% sul totale dell'industria sarda, mentre nel Mezzogiorno la stessa quota è pari al 72,7% e nel Centro-Nord all'83,3%. La Sardegna presenta, invece la percentuale più elevata del settore delle costruzioni (31,6%), sia rispetto al Mezzogiorno (27,3%) che al Centro-Nord (16,7%).

Il settore agricolo isolano continua a mostrare caratteristiche peculiari rispetto all'andamento del resto del Paese, a partire dall'inizio degli anni '90, infatti, la quota dell'agricoltura è cresciuta, attestandosi al 4,3% nel 2003. Il dato del Mezzogiorno è molto simile a quello sardo (4,4%), ma mostra una chiara tendenza a diminuire nel tempo; il valore corrispondente per il Centro-Nord risulta invece molto inferiore (2,2%).

**Tabella 6 - Composizione percentuale del valore aggiunto totale**

		1970	1980	1990	2003
Sardegna	Agricoltura	9,1	5,4	3,5	4,3
	Industria	33,7	30,8	26,7	21,5
	<i>Industria in senso stretto</i>	51,1	61,2	68,1	68,4
	<i>Costruzioni</i>	48,9	38,8	31,9	31,6
	Servizi	57,2	63,8	69,7	74,2
Mezzogiorno	Agricoltura	9,8	6,9	4,5	4,4
	Industria	28,3	26,7	23,5	20,7
	<i>Industria in senso stretto</i>	54,6	66,3	67,0	72,7
	<i>Costruzioni</i>	45,4	33,7	33,0	27,3
	Servizi	61,9	66,4	72,0	74,8
Centro-Nord	Agricoltura	4,1	3,3	2,6	2,2
	Industria	37,4	35,1	32,8	30,5
	<i>Industria in senso stretto</i>	79,5	83,4	84,2	83,3
	<i>Costruzioni</i>	20,5	16,6	15,8	16,7
	Servizi	58,5	61,6	64,6	67,3

Fonte: Elaborazioni CRENoS su dati ISTAT



In Sardegna si conferma la crescita costante del settore dei servizi, tipica di tutte le economie avanzate, ma con un forte peso del settore pubblico nel Mezzogiorno. Nell'Isola la quota ha raggiunto il 74,2% del valore aggiunto totale (nel 1970 era pari a 57,2%), in linea con il dato del Mezzogiorno (74,8%), mentre nel Centro-Nord la quota dei servizi supera appena il 67% (58,7% nel 1970).

Per analizzare l'andamento della competitività sarda rispetto al resto del Paese, nella tabella 7 viene riportato l'andamento della produttività dei macrosettori produttivi e i relativi tassi di crescita per il periodo 1970-2003. In generale i dati denunciano una notevole perdita di competitività dell'Isola rispetto al mercato nazionale. Il valore della produttività totale, molto simile a quello italiano all'inizio del periodo considerato, si riduce di ben 13 punti percentuali nel 2003. Tale diminuzione relativa è avvenuta in modo marcato soprattutto durante gli anni 80, periodo nel quale la produttività si è mantenuta pressoché costante (con tassi di crescita prossimi allo zero), mentre nel resto del Paese cresceva a tassi compresi tra l'1,3% (Centro-Nord) e il 2% (Mezzogiorno).

Il macrosettoe industriale mostra un notevole calo della produttività, il valore dell'indice, pari al 140% della media nazionale nel 1970, si riduce al 95% nel 2003. Mentre per gli anni '70, '80 e '90 la Sardegna perde posizioni rispetto al resto del Paese perché la sua produttività industriale cresce a ritmi decisamente più lenti, negli ultimi cinque anni il tasso di crescita è diventato addirittura negativo; tale risultato sarebbe da attribuirsi alla debolezza del settore delle costruzioni (-1,4%), che tuttavia mantiene un valore della produttività relativa pari alla media nazionale.

Anche la produttività del settore agricolo mostra segni di debolezza negli ultimi anni con tassi di crescita medi (1,1%) inferiori sia a quelli del Mezzogiorno (1,4%) che del Centro-Nord (1,2%). Questo dato merita particolare attenzione in quanto potrebbe determinare una inversione di tendenza ponendo fine all'andamento crescente della produttività agricola sarda registratasi a partire dall'inizio degli anni '90.

L'indice di produttività del settore dei servizi in Sardegna continua ad allontanarsi dalla media italiana, il divario viene valutato in 14 punti percentuali. I dati sinora disponibili non permettono di distinguere tra produttività dei servizi offerti dai privati e produttività dei servizi pubblici, sebbene rivesta importanza crescente individuare quale dei due settori risulti più efficiente.

**Tabella 7 - Produttività del lavoro per settore di attività**

Numeri indice (Italia=100)		1970	1980	1990	2003
Sardegna	Agricoltura	109	104	61	82
	Industria	140	119	104	95
	Industria in senso stretto	138	123	111	99
	Costruzioni	143	117	99	101
	Servizi	87	93	84	86
	Totale	97	100	85	87
Mezzogiorno	Agricoltura	85	85	77	79
	Industria	97	93	94	85
	Industria in senso stretto	100	98	94	88
	Costruzioni	95	87	99	88
	Servizi	90	92	89	91
	Totale	83	87	87	88
Centro-Nord	Agricoltura	116	114	121	121
	Industria	101	102	102	104
	Industria in senso stretto	100	101	101	103



	Costruzioni	103	108	100	105
	Servizi	104	103	105	104
	Totale	107	105	105	105
Tassi di crescita		1970-79	1980-89	1990-99	1999-03
Sardegna	Agricoltura	4,57	-2,05	9,02	1,07
	Industria	2,40	0,30	0,46	-0,36
	Industria in senso stretto	3,14	1,59	0,14	0,11
	Costruzioni	1,72	-1,92	1,62	-1,39
	Servizi	1,61	-0,18	1,62	0,27
	Totale	3,00	0,03	1,77	0,39
Mezzogiorno	Agricoltura	3,00	4,39	5,81	1,41
	Industria	2,77	2,21	0,59	0,15
	Industria in senso stretto	3,33	1,84	1,17	0,46
	Costruzioni	1,75	2,82	-0,77	-0,30
	Servizi	1,48	0,33	1,14	0,59
	Totale	2,99	1,90	1,51	0,76
Centro-Nord	Agricoltura	2,96	3,38	6,75	1,21
	Industria	3,46	1,80	1,79	0,14
	Industria in senso stretto	3,63	2,01	2,12	0,48
	Costruzioni	2,73	0,92	0,40	-0,56
	Servizi	1,57	0,41	0,92	0,17
	Totale	2,76	1,34	1,51	0,26

Fonte: Elaborazioni CRENoS su dati ISTAT

### 2.2.3. Il turismo

Il settore del turismo, con l'effetto moltiplicativo determinato dalle iniezioni di spesa provenienti dai non residenti, può innescare circoli virtuosi di crescita anche in settori che non sono direttamente influenzati dal fenomeno turistico, ma che operano a monte della domanda finale e forniscono beni e servizi alle imprese a diretto contatto con il turista. In linea di massima dunque maggiore è l'integrazione fra settori produttivi, maggiori sono i benefici per il territorio e la popolazione. Attualmente questi benefici in Sardegna, in termini di valore aggiunto attivato dalla spesa turistica, sono stimati intorno al 7% del totale del valore aggiunto regionale, una quota che può crescere se si considera che i risultati di altre regioni turisticamente più forti della Sardegna in alcuni casi registrano quote superiori al 12% .

Il turismo isolano è ancora fortemente caratterizzato da notevole stagionalità e da una forte concentrazione delle presenze turistiche lungo le coste, che determina un elevato livello di esternalità negative (congestionamento, concentrazione dell'inquinamento, banalizzazione delle attività) e che limita fortemente le potenzialità di integrazione fra settori produttivi, rischiando di aumentare i divari costa-interno.

**Tabella 8 - Presenze registrate nelle strutture ricettive della Sardegna per provenienza, anno 2004.  
Confronto con il dato nazionale, anno 2004.**

	Nazionalità		Totali
	Italiani	Stranieri	
<b>Cagliari</b>			
es. alberghieri	1.584.331	478.410	2.062.741
es. extralberghieri	479.105	104.871	583.976
<b>Totali</b>	<b>2.063.436</b>	<b>583.281</b>	<b>2.646.717</b>
<b>Nuoro</b>			
es. alberghieri	1.076.524	420.705	1.497.229
es. extralberghieri	503.028	148.241	651.269
<b>Totali</b>	<b>1.579.552</b>	<b>568.946</b>	<b>2.148.498</b>





Oristano			
es. alberghieri	131.677	39.347	171.024
es. extralberghieri	86.255	40.454	126.709
<b>Totali</b>	<b>217.932</b>	<b>79.801</b>	<b>297.733</b>
Sassari			
es. alberghieri	2.431.321	1.270.303	3.701.625
es. extralberghieri	1.131.270	502.264	1.633.534
<b>Totali</b>	<b>3.562.591</b>	<b>1.772.567</b>	<b>5.335.159</b>
Sardegna			
es. alberghieri	5.223.853	2.208.765	7.432.619
es. extralberghieri	2.199.658	795.830	2.995.488
<b>Totali</b>	<b>7.423.511</b>	<b>3.004.595</b>	<b>10.428.107</b>
Mezzogiorno			
es. alberghieri	–	–	50.255.000
es. extralberghieri	–	–	19.736.000
<b>Totali</b>	<b>50.207.000</b>	<b>19.784.000</b>	<b>69.991.000</b>
Italia			
es. alberghieri	131.852.000	94.106.000	225.958.000
es. extralberghieri	67.766.000	43.119.000	110.885.000
<b>Totali</b>	<b>199.618.000</b>	<b>137.225.000</b>	<b>336.843.000</b>

Fonte: Per la Sardegna elaborazioni CRENoS su dati provvisori 2004, Assessorato al Turismo, Artigianato e Commercio.

L'offerta ricettiva in Sardegna continua a distinguersi per l'elevata qualità. La maggior parte esercizi alberghieri appartengono infatti a categorie di livello medio alto (il 3% della capacità alberghiera è offerta da esercizi 5 stelle lusso, l'88% da strutture a 3 e 4 stelle), mentre nel resto del Paese la capacità ricettiva si basa su strutture di categoria medio bassa (solo il 24% dei posti letti è offerto da alberghi a 4 e 5 stelle). La Sardegna si distingue notevolmente dalle altre regioni italiane anche per quanto riguarda la dimensione media delle strutture alberghiere, 112,8 posti letto per esercizio rispetto a una media nazionale di 58,8 ed una del Mezzogiorno di 84,3. Dimensioni medie elevate sono tipiche per l'industria turistica rivolta prevalentemente al settore marino-balneare, che in Sardegna ha però incontrato anche il favore di orientamenti politici locali che hanno incentivato l'adeguamento e all'ampliamento delle strutture alberghiere.

La domanda turistica continua a mostrare un andamento di lungo periodo crescente, seppure risenta in modo congiunturale dell'andamento generale dell'economia e di eventi di natura geopolitica. E' importante sottolineare che la Sardegna non riesce ancora ad attrarre in misura adeguata i turisti stranieri (tabella 8). La componente straniera è particolarmente strategica in quanto è in grado di attivare una spesa mediamente più elevata del 35% rispetto alla componente nazionale. Attualmente la spesa media del turista che sceglie la Sardegna come meta di vacanza, infatti, è inferiore alla media nazionale, un dato che si pone in contrasto rispetto a modelli di fruizione turistica basati sulla qualità ambientale. Questo dato sottolinea la necessità di una chiara politica del turismo che miri a selezionare i target di clientela, a garantire ai turisti un'offerta di prodotti e servizi locali di elevata qualità e a preservare e valorizzare adeguatamente il patrimonio ambientale e culturale di cui dispone la Sardegna. Questi obiettivi devono essere perseguiti con politiche di lungo periodo mirate a limitare una espansione troppo rapida dell'offerta turistica e volte a incentivare la riduzione della stagionalità e l'integrazione col resto del tessuto produttivo per garantire che i benefici delle attività turistiche ricadano in misura crescente sul territorio isolano.



### 2.2.4. Le imprese sarde

La Sardegna contava nel 2002 86.326 imprese attive, di cui il 40% operante nel commercio, il 28% negli altri servizi, il 17% nelle costruzioni, il 14% nell'Industria in senso stretto e lo 0,1% nel settore dell'energia, gas e acqua†. In termini occupazionali, il settore di maggior rilievo è quello dei servizi, che complessivamente impiega poco meno del 70% degli addetti complessivi, distribuiti nel commercio per il 25% e negli altri servizi per il 35,6%‡. Segue l'industria in senso stretto con il 21% degli addetti e le costruzioni con il 18%.

Le imprese sarde hanno una dimensione media di 3,7 dipendenti. Le imprese in cui lavorano 1-2 addetti sono il 64% e impiegano il 27% degli addetti. Se ad esse aggiungiamo le imprese che ricadono nella classe immediatamente superiore (3-4 addetti) arriviamo all'83%. Nel complesso le imprese in cui operano più di 10 addetti sono solo il 4% della struttura produttiva, ma impiegano il 34% degli addetti.

**Tabella 9 - Imprese attive e addetti per classe dimensionale dell'impresa, 2002**

	1 -2	3 -4	5 -10	11 -20	21 -50	51-250	251-500	oltre 500	N.D.	Totale
<i>Imprese</i>										
1_Industria in Senso Stretto	6.953	1.888	2.264	861	189	96	6	4	40	12.301
2_Energia, Gas e Acqua	21	7	12	1	3	3	--	--	1	48
3_Costruzioni	8.347	2.406	3.371	465	117	27	1	--	15	14.749
4_Commercio	25.479	6.658	2.218	363	123	57	3	1	24	34.926
5_Servizi	14.360	5.605	2.948	804	234	129	14	8	110	24.212
9_Non Classificate	53	12	11	4	--	1	--	9	--	90
Totale	55.213	16.576	10.824	2.498	666	313	24	22	190	86.326
<i>Addetti</i>										
1_Industria in Senso Stretto	13.646	6.469	13.783	11.506	5.829	9.806	2.084	3.331	--	66.454
2_Energia, Gas e Acqua	32	21	99	13	83	274	--	--	--	522
3_Costruzioni	16.344	8.357	19.717	6.511	3.438	2.294	309	--	--	56.970
4_Commercio	28.283	21.042	14.416	5.058	3.696	4.907	1.095	547	--	79.044
5_Servizi	27.914	19.957	19.717	10.597	7.440	12.294	4.493	9.991	--	112.403
9_Non Classificate	76	41	72	61	--	54	--	--	--	304
Totale	86.295	55.887	67.804	33.746	20.486	29.629	7.981	13.869	--	315.697

Fonte: Osservatorio Economico della Sardegna, ASTRI 2002, dati provvisori.

I settori in cui il peso delle microimprese è prevalente sono quelli che richiedono minori dotazioni di capitale come il commercio, gli altri servizi e le costruzioni. Nell'industria in senso stretto l'occupazione è equamente ripartita tra i due macrogruppi dimensionali, nel settore dell'energia il 70% degli addetti è impiegato in imprese con più di 10 dipendenti.

Le imprese artigiane costituiscono circa il 38% del totale delle imprese, con un peso pari al 30% degli addetti impiegati e ampie differenziazioni tra i diversi settori di attività. L'industria in senso stretto e le costruzioni costituiscono i settori in cui questa tipologia d'impresa è più diffusa (75% delle imprese e 43% degli addetti nel primo caso, 73% delle imprese e 60% degli addetti nel secondo).

† I dati non includono l'ENEL e di conseguenza gli addetti in essa impiegati perché l'archivio utilizzato per l'analisi ha come unità di rilevazione l'impresa e non l'unità locale operante nel territorio.

‡ Gli addetti comprendono sia l'occupazione dipendente che indipendente.



Il forte peso delle imprese artigiane nella struttura produttiva non è una caratteristica esclusiva della Sardegna, ma un fenomeno tutto italiano, dove le imprese artigiane costituiscono nel 2001 (Fonte ISTAT, CIS 2001) il 33% delle imprese e impiegano il 21% degli addetti, con dimensioni medie in linea con quanto rilevato per la Sardegna (2,5 addetti medi in Italia e 2,3 in Sardegna). Tuttavia in Sardegna il peso complessivo dell'artigianato è leggermente superiore alla media nazionale ed è andato aumentando tra il 1996 e il 2001.

**Tabella 10 - Quota di addetti impiegati nelle imprese artigiane in Sardegna e in Italia.**

	Sardegna				Italia		
	ASTRI 2002	CIS 2001	CIS 1996	CIS 1991	CIS 2001	CIS 1996	CIS 1991
1_Industria in Senso Stretto	43,0	43,2	41,9	38,9	29,5	28,4	27,9
2_Energia, Gas e Acqua	6,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3_Costruzioni	59,6	63,0	55,0	47,1	57,2	53,8	47,3
4_Commercio	10,1	10,7	10,2	14,1	9,3	10,0	13,0
5_Servizi	21,5	18,0	16,6	16,6	11,7	11,8	11,6
Totale	30,0	27,6	25,2	25,2	21,5	21,3	21,3

Fonte: Osservatorio Economico della Sardegna, ASTRI 2002, dati provv., ISTAT, Censimento dell'industria e dei servizi, anni vari.

Esaminando con maggiore dettaglio la struttura produttiva della Sardegna, si osserva la forte concentrazione delle imprese industriali in pochi settori. Il settore alimentare da solo raccoglie quasi un quarto delle imprese industriali della Sardegna (22,4%) e vi sono occupati quasi il 20% degli addetti, segue il settore della lavorazione del legno e sughero (16% delle imprese e 11,3% degli addetti) il settore della produzione di metallo e relativi prodotti (15% delle imprese e 20% degli addetti), il settore della estrazione e trasformazione di pietre ornamentali (10,4% delle imprese e 13,5% degli addetti).

I settori sopra elencati non sono tuttavia quelli in cui l'economia isolana mostra la più forte caratterizzazione rispetto alla media italiana: se costruiamo un semplice indice di specializzazione in cui si rapporta il peso dei diversi settori dell'economia della Sardegna alla media italiana (fonte ISTAT, CIS 2001), osserviamo che, per esempio, l'industria alimentare ha un peso solo poco superiore nell'Isola rispetto alla media nazionale (l'indice è pari a 1,34), mentre il settore del legno e sughero risulta relativamente importante (l'indice è pari a 1,81). Tuttavia la specializzazione dell'economia isolana è marcatamente determinata dal peso che ancora ricopre il settore estrattivo, sia per quanto riguarda la componente energetica (l'indice è pari a 52,3), sia nei minerali metalliferi (54,7) che nelle altre attività estrattive (4,5), concentrate nelle attività di cava (marmi e graniti).

Al di là delle attività industriali in senso stretto, la Sardegna è relativamente specializzata nel settore della raccolta, depurazione e distribuzione dell'acqua (2,3), nel settore dei trasporti marittimi (2,3) e aerei (2,7), e, a qualche distanza, nel commercio (1,59), nel settore delle costruzioni (1,53) e nelle attività alberghiere e di ristorazione (1,51).

L'economia isolana sembra dunque ancora "incastrata" tra le vecchie attività estrattive che hanno caratterizzato le prime fasi del suo sviluppo e che, nonostante le ripetute crisi, costituiscono ancora una fetta importante dell'occupazione e della produzione della Sardegna, le nuove attività estrattive e industriali (marmi e graniti, sughero), che stentano a decollare, e i settori che ruotano attorno allo sviluppo turistico (trasporti, commercio, alberghi e ristoranti), che tuttavia ancora non crescono in modo tale da trainare lo sviluppo dell'Isola.



Le attività che hanno avuto la più elevata crescita media annua in termini di addetti negli anni 1996-2001 sono quelle legate allo sviluppo di internet e dell'informatica: la migliore performance assoluta si osserva nel settore delle telecomunicazioni (+58,2%) e nella fabbricazione di macchine per ufficio, elaboratori e sistemi informatici (+21,5%), ma anche il settore dell'informatica e attività connesse (+10,5%) e la ricerca e sviluppo (+6,1%) crescono ad un ritmo sostenuto. Le altre attività in forte crescita sono la produzione di metalli (+21,2%) e la lavorazione di prodotti in metallo (+5,6%), la produzione di energia, gas e acqua (+17%) le attività connesse allo smaltimento di rifiuti, inclusa la preparazione per il riciclaggio (+16,5% e +8,6%, rispettivamente) seguite dalle attività di gestione di alberghi e ristoranti (+5,53%) e dalla fabbricazione di altri mezzi di trasporto (+5%).

Se tuttavia ponderiamo la crescita media annua settoriale in Sardegna con le performance di crescita nazionali, i settori maggiormente dinamici sono quelli di specializzazione. A parte il settore delle telecomunicazioni, che ha avuto una crescita 300 volte maggiore rispetto all'analogo settore nazionale, sono cresciute in modo sostenuto le imprese che producono metalli (37 volte più della media nazionale), le imprese alimentari (21,6 volte in più), le imprese che estraggono (11,7) e che trasformano (8,6) il marmo e il granito, le imprese del settore meccanico (5,5) e quelle che trasformano legno e sughero (5,0).

Un'ulteriore caratterizzazione delle imprese può essere individuata attraverso l'analisi della distribuzione delle attività imprenditoriali per dimensione del Comune in cui operano, ma soprattutto per localizzazione interna o costiera dell'attività. Come è facile immaginare, le attività industriali, soprattutto quelle tradizionali (estrattive, alimentari, tessili e legno), sono maggiormente diffuse tra i Comuni dell'interno e tra quelli più piccoli (meno di 5.000 abitanti), viceversa i servizi sono maggiormente concentrati nei Comuni costieri e in quelli di maggiori dimensioni (sopra i 30.000 abitanti).

Le imprese con obbligo di deposito del bilancio (anche fra le società cooperative) sono poco più dell'11% e impiegano circa il 36% degli addetti. Sono maggiormente concentrate nei settori a più elevata intensità di capitale (estrazione di minerali, produzione di energia, gas e acqua), tuttavia anche in questi settori la quota di società di capitali è decisamente bassa se confrontata alla media nazionale.

**Tabella 11 - Società con obbligo di bilancio in Sardegna nel 2003 e quota sul totale delle imprese attive.**

	Sardegna				Italia	
	Bilanci 2003		CIS 2001		CIS 2001	
	Imprese	Addetti	% Imprese	% Addetti	% Imprese	% Addetti
1_Industria in Senso Stretto	1.614	22.310	15,92	53,42	22,50	68,54
2_Energia, Gas e Acqua	13	163	37,14	20,70	64,20	95,06
3_Costruzioni	1.769	6.732	16,06	30,76	15,68	34,81
4_Commercio	1.851	9.826	7,43	25,17	10,87	37,60
5_Servizi	2.588	21.451	10,46	37,42	14,33	54,61
Totale	7.835	60.482	10,78	35,94	14,59	53,95

Fonte: Nuovo Archivio dei Bilanci, 2003 Osservatorio Economico; ISTAT, Censim. dell'industria e dei servizi (CIS), 2001.

Anche questi dati sottolineano dunque le piccolissime dimensioni della struttura produttiva della Sardegna, e la sottocapitalizzazione che ne consegue, rispetto alla media italiana, che pure possiede anch'essa una struttura caratterizzata da imprese di dimensioni ridotte rispetto alla media europea.



## 2.3. Il mercato del lavoro

Rispetto alla crisi occupazionale della prima metà degli anni '90, anche i dati più recenti sul mercato del lavoro isolano confermano l'inversione di tendenza: i tassi di occupazione continuano a crescere, mentre la disoccupazione si è mantenuta costante, soprattutto nell'ultimo anno, sebbene l'economia abbia subito un forte rallentamento e si sia registrato un tasso di crescita negativo nel 2003.

Nella tabella seguente vengono riportati i principali indicatori del mercato del lavoro con riferimento agli anni 2003 e 2004. Dal momento che l'ISTAT ha modificato a partire dal 2004 la metodologia di rilevazione i dati più recenti non sono direttamente confrontabili con i dati precedenti.

**Tabella 12 - Indicatori del mercato del lavoro, confronto 2003-2004**

	Tasso di Attività			Tasso di Occupazione			Tasso di Disoccupazione		
	Italia	Mezzogiorno	Sardegna	Italia	Mezzogiorno	Sardegna	Italia	Mezzogiorno	Sardegna
2004	62,5	54,3	59,6	57,5	46,1	51,2	8,0	15,0	13,9
2003 NR*	62,9	55,5	59,5	57,5	46,5	51,2	8,5	16,1	13,8
2003 VR**	49,1	44,0	47,0	56,9	44,7	47,8	8,7	17,7	16,9

\*Nuovo metodo di rilevazione continua delle forze di lavoro, ISTAT 2004

\*\*Vecchio metodo di rilevazione trimestrale delle forze di lavoro, ISTAT 2004

Fonte: Elaborazioni CRENoS su dati ISTAT, indagine sulle forze di lavoro

Rispetto al resto del Paese la Sardegna mostra ancora una carenza occupazionale, seppure negli ultimi anni in significativa attenuazione. Questo è dovuto, da una parte, al miglioramento delle prospettive occupazionali e dall'incremento dei posti di lavoro, soprattutto nel settore dei servizi, e, dall'altra, alle misure di riforma del mercato del lavoro introdotte a livello nazionale ed europeo a partire dal 1997 col cosiddetto "Pacchetto Treu" e rafforzatisi con il Piano di Azione Nazionale per l'Occupazione. E' opportuno notare che in Sardegna si è registrata un'incidenza crescente dei nuovi contratti di lavoro (part-time e a tempo determinato), il ricorso ai quali, in linea con il resto del Mezzogiorno, è stato di gran lunga maggiore rispetto alla media italiana.

Per il 2004 il tasso di attività della popolazione sarda è sostanzialmente stabile (59,6), mentre per l'Italia (62,5) e il Mezzogiorno (54,4) esso è in diminuzione rispetto all'anno precedente. I tassi di disoccupazione calcolati secondo la nuova metodologia di rilevazione delle forze di lavoro si attestano al 13,9% come media annuale contro l'8% per l'Italia.

La struttura occupazionale dell'Isola nel 2004 mostra una percentuale di addetti nell'Industria (24%) simile a quella del Mezzogiorno (25%), ma molto al di sotto della media nazionale (31%). Il settore agricolo impiega appena il 6% di tutti gli occupati della Sardegna, mentre è nel settore dei servizi che si registra la percentuale più elevata di occupati (69%).



**Tabella 13 - Occupati per settore di attività economica, 2004**

	Agricoltura	Industria		Servizi		Totale
		Totale	costruzioni	Totale	commercio	
Sardegna	37	145	70	411	94	593
Italia	990	6.868	1.833	14.546	3.434	22.404
Mezzogiorno	483	1.529	636	4.419	1.066	6.431
Composizione percentuale						
Sardegna	6	25	48	69	23	
Italia	4	31	27	65	24	
Mezzogiorno	8	24	42	69	24	

Fonte: Elaborazioni CRENoS su dati ISTAT, indagini sulle forze di lavoro

Il mercato del lavoro isolano è caratterizzato inoltre da importanti differenze di genere e di età.

Sebbene la componente femminile presenti ancora tassi di disoccupazione molto più alti (18,1% nel 2004) rispetto a quella maschile (11,3%), dal 1995 la tendenza è significativamente improntata a una riduzione del gap tra le due componenti.

Le considerevoli difficoltà incontrate dai lavoratori giovani (15-24 anni) e anziani (55-64 anni) sono rappresentate dai modesti tassi di occupazione relativi a queste classi di età, molto più bassi di quelli previsti dalla Strategia Europea per l'Occupazione. I dati mostrano inoltre che i divari di genere sono destinati ad aumentare nell'arco della carriera lavorativa, specialmente per le fasce della forza lavoro con bassi livelli di istruzione.

Il recente andamento positivo degli indicatori del mercato del lavoro deve essere valutato tenendo conto della composizione settoriale della nuova occupazione; le riforme più recenti non hanno sempre garantito lo sviluppo qualificato della risorsa lavoro. I principali effetti, infatti, si sono registrati nei settori poco dinamici dell'economia, come i servizi non vendibili.

**Tabella 14 - Tasso di disoccupazione per classi di età e sesso, 1995-2003**

età	2003				1995			
	15-24	15-29	30-64	15-64	15-24	25-29	30-64	15-64
Maschi e Femmine								
Sassari	33,2	25,4	10,5	14,1	39,9	31,6	9,7	16,0
Nuoro	36,1	28,9	10,7	15,1	41,4	33,8	9,7	16,9
Cagliari	50,9	41,5	12,0	19,2	59,5	49,9	13,8	24,4
Oristano	49,5	35,9	13,0	18,7	45,4	35,5	11,6	18,7
Sardegna	43,6	34,5	11,4	17,0	50,4	41,3	11,9	20,5
Italia	27,1	19,6	5,6	8,8	33,8	25,4	6,4	11,8
Maschi								
Sassari	27,0	20,0	7,5	10,4	30,2	30,2	7,2	11,5
Nuoro	28,5	23,4	8,8	12,1	34,9	34,9	6,6	11,9
Cagliari	46,8	37,5	8,6	15,0	52,3	52,3	10,1	18,9
Oristano	35,3	25,6	10,8	14,3	33,2	33,2	8,9	13,2
Sardegna	36,8	28,9	8,5	13,1	41,8	33,5	8,7	15,3
Italia	24,2	17,2	4,1	6,9	29,9	21,6	4,8	9,1
Femmine								
Sassari	43,8	34,2	15,7	20,3	56,5	48,0	16,2	26,7
Nuoro	50,4	37,6	14,5	20,7	53,5	47,0	16,0	26,4
Cagliari	56,0	46,8	17,9	26,0	68,9	58,2	21,9	35,1
Oristano	64,9	50,0	16,5	25,5	63,1	50,0	18,8	30,8
Sardegna	53,3	42,5	16,6	23,6	63,3	53,4	19,2	31,3
Italia	30,9	22,7	8,0	11,7	38,7	30,4	9,6	16,3

Fonte: Elaborazioni CRENoS su dati ISTAT, indagini sulle forze di lavoro (vecchia metodologia)



**Tabella 15 – Tasso di disoccupazione per sesso e per provincia, 2004**

	Tasso di disoccupazione 2004		
	Maschi	Femmine	Maschi e femmine
Sassari	9,6	20,2	13,6
Nuoro	7,7	14,0	10,2
Cagliari	14,3	18,1	15,8
Oristano	7,5	18,3	11,4
Sardegna	11,3	18,1	13,9
Italia	6,4	10,5	8,0

Fonte: Elaborazioni CRENoS su dati ISTAT, indagine sulle forze di lavoro

## 2.4. La competitività della Sardegna

### 2.4.1. *Le esportazioni*

Le esportazioni rappresentano la variabile chiave per analizzare il livello di competitività e la dinamicità della struttura produttiva. Il declino dell'economia italiana è stato, infatti, chiaramente "anticipato" dall'andamento negativo delle esportazioni e dalla perdita di significative quote di mercato. Le esportazioni dovrebbero stimolare lo sviluppo e la crescita economica soprattutto nelle economie piccole, come è il caso della Sardegna. L'Isola, infatti, potrà trarre grandi benefici dai processi di globalizzazione e integrazione europea in atto nella misura in cui riuscirà a creare valore intorno alle proprie merci attraverso le esportazioni.

Nella tabella seguente vengono riportati i dati relativi alla capacità di esportare verso i mercati esteri. La prima parte della tabella presenta il valore delle esportazioni di merci in percentuale del Pil per la Sardegna, il Mezzogiorno e l'Italia.

Nel caso della Sardegna il dato presenta una notevole variabilità dovuta sia al fatto che si confronta una regione con delle macro-aree (in genere l'aggregazione tende a ridurre la variabilità), sia al fatto che le esportazioni sarde includono per più del 50% prodotti petroliferi, il cui prezzo è di per sé estremamente variabile. La disaggregazione delle esportazioni per settori produttivi permette di valutare il contributo offerto dal settore agroalimentare (che comprende i prodotti dell'agricoltura e della pesca, dell'industria alimentare, delle bevande e del tabacco) nel quale la Sardegna dovrebbe possedere un chiaro vantaggio comparato; tuttavia i dati segnalano come l'Isola sia incapace di valorizzare tale vantaggio, le esportazioni sarde in questo settore sono infatti appena la metà (0,6% del Pil) di quanto esporta il resto del Mezzogiorno (1,2%). Il dato della Sardegna risulta ancor più preoccupante se confrontato con quello della Campania (2%) e con il Trentino Alto Adige (4%) che rappresenta la regione leader nell'esportazione di beni agroalimentari.

Lo scarso dinamismo della Sardegna è reso evidente anche dai dati relativi alle esportazioni di beni ad elevata o crescente produttività (prodotti chimici e fibre sintetiche e artificiali, macchine e apparecchiature elettriche, mezzi di trasporto, prodotti delle attività informatiche, prodotti di altri servizi pubblici, sociali e personali). Mentre il 30% delle esportazioni del Mezzogiorno sono costituite da questa categoria di prodotti, nel caso della Sardegna la quota si riduce a circa la metà, 15,4%.



**Tabella 16 - Capacità di esportare**

	1985	1991	1995	1999	2003
Capacità di esportare					
Valore delle esportazioni di merci in % del Pil					
Sardegna	13,3	5,8	7,0	6,5	8,6
Mezzogiorno	6,4	5,2	8,2	8,3	8,7
Centro-Nord	18,4	17,2	25,5	23,7	24,1
Italia	16,1	14,6	21,3	19,9	20,3
Peso dell'export del settore agroalimentare					
Valore delle esportazioni di prodotti agroalimentari in % del Pil					
Sardegna	-	-	0,7	0,5	0,6
Mezzogiorno	-	-	1,3	1,2	1,2
Centro-Nord	-	-	1,5	1,5	1,6
Italia	-	-	1,5	1,4	1,5
Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività					
Quota % del valore delle esportazioni sul totale delle esportazioni					
Sardegna	-	15,1	25,8	19,5	15,4
Mezzogiorno	-	31,9	34,1	37,0	32,7
Centro-Nord	-	35,0	27,9	29,3	29,7
Italia	-	34,7	28,5	30,1	30,0

Fonte: ISTAT, Statistiche del commercio estero

Negli ultimi 10 anni la quota del totale delle esportazioni della Sardegna rispetto al totale nazionale non ha superato l'1%, evidenziando in modo inequivocabile la limitatissima presenza delle produzioni isolate nei mercati internazionali. Gli unici settori nei quali le esportazioni sarde presentano quote significative sono rappresentati dal comparto petrolifero (28%) e da quello dei minerali energetici e non energetici (4,3%).

Il settore petrolifero e quello chimico in termini di valore rappresentano circa il 70% delle esportazioni sarde. I settori legati alle produzioni tradizionali – alimentari, sughero, prodotti lapidei - presentano quote molto basse, comprese tra lo 0,1% e l'1,1%. Con l'eccezione dei prodotti petrolchimici, i dati sulle esportazioni indicano con preoccupante chiarezza l'incapacità della Sardegna di raggiungere i mercati esteri e di creare ricchezza attraverso le esportazioni dei propri beni.

#### 2.4.2. Le infrastrutture materiali e immateriali

La Sardegna presenta un deficit di entità rilevante in relazione alla dotazione di infrastrutture sia materiali sia immateriali. Si rende, pertanto, necessario porre in essere gli interventi volti alla creazione di una adeguata infrastruttura di base e di un sistema di servizi che permetta una gestione economicamente efficiente e sostenibile. Politiche adeguate sono inoltre improcrastinabili per far sì che l'Isola recuperi i ritardi accumulati nella formazione del capitale umano e nella capacità di creare conoscenza attraverso le attività di ricerca e sviluppo.

##### 2.4.2.1. Le infrastrutture materiali

Il grado di competitività delle infrastrutture fisiche dipende da due elementi fondamentali, da una parte la struttura fisica (strade, porti, aeroporti, reti idriche e tecnologiche) e, dall'altra, l'insieme delle attività che su essa insistono per rispondere alle esigenze dell'utenza finale (popolazione residente, turisti, imprese).





L'interazione dei due elementi deve essere impostata all'innovazione e alla salvaguardia ambientale al fine di accrescere la competitività del sistema economico e di rafforzare la coesione sociale e, nel caso specifico della Sardegna, ridurre il grado di isolamento rispetto al resto del Paese e dell'Europa.

La quantificazione degli effetti economici imputabili al grado di infrastrutturazione non è semplice in quanto il nesso di causalità fra sviluppo e grado di infrastrutturazione non è univoco. Il CNEL fornisce periodicamente un indice su base regionale che permette di misurare il grado di infrastrutturazione in relazione alla dotazione di rete stradale e ferroviaria, di porti e aeroporti, di impianti e reti energetico-ambientali, di strutture e reti per la telefonia e la telematica, di reti bancarie e di servizi, di strutture culturali, ricreative, sanitarie e per l'istruzione. Con riferimento all'anno 2000, secondo l'indice sintetico del CNEL il Sud risulta l'area del Paese meno dotata di infrastrutture fisiche e, all'interno del Mezzogiorno, la Sardegna è tra le regioni che presenta carenze gravi per la maggior parte delle tipologie di dotazione infrastrutturale

I dati sulla spesa in conto capitale per le infrastrutture economiche (Conti Pubblici Territoriali del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo), disponibili per il periodo 1996-2002, permettono di valutare l'entità degli investimenti pubblici per diversi settori di intervento: viabilità, trasporti, telecomunicazioni, opere pubbliche, ambiente, rifiuti, ciclo integrato dell'acqua, energia, agricoltura e pesca, industria e servizi, turismo. Dai dati emerge come in Sardegna la spesa per investimenti è cresciuta a ritmi inferiori (3,2% annuo) alla media italiana (11,1%). Tuttavia, la Sardegna è tra le regioni che mostrano la più alta incidenza della spesa in infrastrutture sul Pil (nonostante si sia recentemente ridotta dall'8,5% all'8%).

In generale sia le informazioni relative allo stock di infrastrutture fisiche che quelle pertinenti la spesa pubblica in conto capitale segnalano il persistere del divario tra la dotazione infrastrutturale della Sardegna e quella del Mezzogiorno e del resto del Paese.

In questo documento non si riportano i risultati dettagliati relativamente allo studio dei vari tipi di infrastrutture fisiche, ma si segnalano alcune delle priorità emerse dall'analisi. Nel sistema dei trasporti è necessario porre in essere le misure adeguate che permettano il superamento della condizione di perifericità e il perseguimento di obiettivi di efficienza della mobilità. Il sistema idrico isolano richiede la corretta valutazione in termini statistici delle risorse realmente disponibili e i limiti di compatibilità ambientale del loro sfruttamento; il riordino dell'assetto gestionale; la creazione di un sistema informativo decisionale in grado di far fronte alle emergenze; la ridefinizione dei sistemi di tariffazione. Per quanto riguarda il sistema energetico è opportuno intervenire in favore dell'apertura del nostro mercato all'esterno e della diversificazione della produzione attraverso il ricorso a fonti rinnovabili.

#### *2.4.2.2. Le infrastrutture immateriali*

In ogni strategia di sviluppo un ruolo sempre più cruciale è giocato dal capitale umano e dall'attività innovativa. Al capitale umano di un Paese è legata infatti la produttività della propria manodopera, la capacità di sviluppo dei settori più innovativi, il grado di partecipazione al mercato del lavoro e elevati livelli salariali. La produttività della forza lavoro dipende, oltre che dal capitale umano, anche dalla formazione professionale. Il coinvolgimento in attività formative è, infatti, considerato tra gli indicatori scelti nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione per valutare la qualità e la produttività del lavoro.



*Il capitale umano*

Nella tabella seguente vengono riportati i dati relativi ai livelli di istruzione secondo quanto rilevato nei censimenti ISTAT del 1981, 1991 e 2001. La Sardegna mostra dei preoccupanti record negativi rispetto alle altre regioni. Nel 2001 nell'Isola si registra la più bassa percentuale di popolazione in possesso di laurea (6,2%, contro una media nazionale del 7,5%) e la più bassa percentuale di popolazione in possesso di diploma di scuola secondaria (22,4%, contro una media del 25,9). Si noti che rispetto ai censimenti precedenti la situazione relativa della Sardegna ha subito un peggioramento. Questo dato è tanto più preoccupante in quanto per l'Italia gli ultimi dati censuari indicano la crescita del divario tra le regioni più avanzate e quelle più arretrate in termini di livelli di istruzione. Per quanto riguarda il numero di studenti che hanno ultimato la scuola dell'obbligo la Sardegna si trova al di sopra della media nazionale; mentre, rispetto al Centro-Nord è maggiore la percentuale della popolazione che termina i propri studi alla scuola dell'obbligo. Nei confronti con il Mezzogiorno la Sardegna presenta, invece, una quota inferiore di persone che non possiede nessun titolo di studio (13,2% rispetto alla media del 15,8% per le regioni meridionali).

**Tabella 17 - Popolazione residente in età dai 6 anni in poi per grado di istruzione e regione**

	Laurea	Scuola secondaria	Scuola dell'obbligo	Privi di titolo di studio	Anni medi di istruzione
Censimento 1981					
Sardegna	2,3	9,5	60,5	27,8	5,35
Nord	2,7	11,7	69,8	15,8	6,24
Centro	3,6	13,4	62,8	20,1	6,21
Mezzogiorno	2,6	10,1	58,1	29,2	5,29
Italia	2,8	11,5	64,4	21,3	6,48
Censimento 1991					
Sardegna	3,1	15,0	63,3	18,6	6,63
Nord	3,8	19,5	66,9	9,8	7,49
Centro	4,8	21,3	60,8	13,2	7,49
Mezzogiorno	3,4	16,0	59,9	20,8	6,53
Italia	3,8	18,6	63,2	14,4	7,55
Censimento 2001					
Sardegna	6,2	22,4	58,1	13,2	7,91
Nord	7,3	26,6	58,5	7,7	8,56
Centro	8,4	27,8	52,9	10,8	8,51
Mezzogiorno	6,8	24,4	52,9	15,8	7,85
Italia	7,5	25,9	55,5	11,1	8,32

Fonte: Elaborazioni Crenos, dati ISTAT, Censimento

I dati sull'abbandono scolastico (tabella seguente) dimostrano che la Sardegna ha tassi di abbandono per il primo e il secondo anno delle scuole superiori più elevati della media del Paese; tuttavia, questi tassi sono accompagnati da tassi di partecipazione nella scuola secondaria nettamente superiori alla media italiana.

Anche per quanto riguarda la dispersione nella scuola media inferiore la Sardegna ha accumulato dei preoccupanti ritardi. Con l'1% di abbandoni la Sardegna precede solo la Calabria, la Sicilia e la Campania. Tuttavia è opportuno sottolineare che la causa di tali abbandoni è dovuta nell'Isola principalmente al ritiro dalla scuola durante l'anno scolastico per assolvimento dell'obbligo di frequenza. Questo dato sarebbe indicativo di un maggior controllo sociale in Sardegna rispetto alle altre regioni ad alta dispersione scolastica, e questo, a sua volta, rappresenta una premessa indispensabile per l'adozione di ogni misura di lotta all'abbandono.



Per quanto riguarda i livelli di istruzione la Sardegna è l'ultima regione in Italia, che a sua volta non tra i paesi più avanzati in Europa. Diventa improcrastinabile mettere in essere gli interventi adeguati a colmare il grave deficit di competenze dell'Isola nell'ottica del perseguimento di una maggiore coesione sociale e di un maggior grado di competitività del sistema produttivo.

**Tabella 18 - Scuola Secondaria: tassi di partecipazione e di abbandono**

	1995-96	1998-99	2001-02	2002-03
Tasso di partecipazione nell'istruzione secondaria superiore				
Sardegna	85,9	88,2	96,6	96,1
Centro-Nord	89,7	91,5	98,6	100,0
Mezzogiorno	75,2	78,6	87,8	89,7
Italia	79,8	82,2	90,2	91,7
Tasso di abbandono al primo anno delle scuole secondarie superiori				
Sardegna	15,3	18,3	15,6	17,3
Centro-Nord	11,7	11,7	9,4	11,6
Mezzogiorno	12,5	13,9	12,2	16,8
Italia	11,8	12,6	11,3	15,1
Tasso di abbandono al secondo anno delle scuole secondarie superiori				
Sardegna	5,7	11,2	6,2	8,1
Centro-Nord	5,8	7,6	4,4	2,3
Mezzogiorno	4,9	6,9	5,6	5,4
Italia	5,4	6,9	4,4	4,0

Fonte: Elaborazioni Crenos, dati Istat.

### La formazione professionale

Il sistema di formazione professionale in Italia comprende la formazione iniziale, tesa a favorire l'inserimento nel mercato del lavoro, e la formazione continua, mirata ad assicurare la permanenza nello stesso. L'analisi presentata si basa sui dati dell'attività di monitoraggio pubblicata recentemente dall'ISFOL sull'obbligo formativo.

In Italia nel 2000-2002 il 38,7% dei corsi sono rivolti alla formazione continua, mentre la formazione iniziale presenta una quota pari al 25,9%. La restante quota si divide tra i corsi per apprendisti e contratti formazione lavoro (18,2%) e corsi per disoccupati e fasce deboli (17,2). Le importanti differenze strutturali che distinguono il mercato del lavoro del Meridione rispetto a quello del Centro-Nord sono alla base della diversa tipologia dei corsi attivati, mentre nel Mezzogiorno prevale la formazione iniziale (60,7%), nel resto del Paese si privilegia quella continua (49,6%).

Date queste differenze, diventa di notevole importanza analizzare, soprattutto per le regioni meridionali, il rapporto tra attività di formazione professionale e istruzione. La formazione professionale rappresenta una alternativa ai percorsi scolastici tradizionali proprio nelle regioni dove, come riportato nel precedente paragrafo, i tassi di abbandono scolastico sono più elevati. Purtroppo con i dati sinora disponibili non è possibile individuare chiaramente quale sia il rapporto di causalità tra i due fenomeni.

La sperimentazione dei percorsi di istruzione e formazione professionale prevede due tipi di percorso: il primo centrato sulla formazione professionale (Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Lazio, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna), il secondo su percorsi di istruzione integrati (Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Campania e Sicilia).

Il numero stimato di allievi dei corsi sperimentali introdotti dalle leggi di riforma in Italia è di 23.562, di cui ben 5.396 in Sardegna, per una quota sul totale del 22,9%. L'Isola ha la



percentuale (5,5%) più elevata di quattordicenni che partecipano a questo tipo di corsi, dato che conferma la gravità del fenomeno della dispersione scolastica e che individua chiaramente la necessità di monitorare costantemente gli individui appartenenti a questa classe di età.

Per quanto riguarda la spesa, nel 2002, dopo il Piemonte, la Sardegna è la regione con l'ammontare più elevato di risorse impegnate per l'obbligo formativo, pari a euro 70.505.690 (le risorse spese sono circa la metà). Ipotizzando per il 2003 – anno per il quale non sono ancora disponibili dati di spesa – un'ammontare di risorse almeno pari al 2002 e considerando gli allievi coinvolti nella sperimentazione dei corsi di diritto-dovere (circa 5.396) e gli allievi iscritti ai corsi annuali e biennali (1702), l'importo speso per allievo si attesta intorno a 4850 euro.

Al fine di monitorare i risultati delle attività relative all'obbligo formativo è necessario dotarsi di un sistema di anagrafe degli studenti. Questo dovrebbe consentire di programmare efficacemente l'offerta formativa e al contempo di tenere sotto controllo il fenomeno della dispersione scolastica individuando i soggetti che necessitano delle opportune azioni di recupero.

Per quanto riguarda la formazione permanente, l'impulso principale verso un sistema di formazione permanente delle forze di lavoro viene dall'Unione Europea. La promozione e il miglioramento della formazione professionale e l'apprendimento nell'arco dell'intera vita lavorativa sono tra i principali obiettivi perseguiti dal Fondo Sociale Europeo.

Uno degli indicatori in grado di misurare l'accrescimento del capitale umano si riferisce al numero di occupati e non occupati che partecipano ad attività formative e di istruzione. La Sardegna è la regione italiana che destina la gran parte delle sue risorse alla formazione dei giovani, trascurando l'educazione degli adulti occupati, e sebbene in misura minore, anche quello degli adulti non occupati.

**Tabella 19 - Occupati e non occupati che partecipano ad attività formative e di istruzione**

	Occupati			Non occupati		
	1995	1999	2003	1995	1999	2003
Sardegna	1,7	5,7	4,3	5,8	8,1	8,9
Centro-Nord	3,4	6,1	4,2	5,3	6,2	6,7
Mezzogiorno	1,6	3,2	1,8	4,8	5,5	6,5
Italia	2,9	5,3	3,5	5,1	5,9	6,6

Fonte: Elaborazioni CRENoS su dati ISTAT, rilevazione delle forze di lavoro

Le prime 3 colonne della tabella presentano i dati relativi agli adulti occupati nella classe d'età 25-64 anni che partecipano ad attività formative per 100 adulti occupati nella stessa classe di età, per gli anni 1995, 1999 e 2003. La Sardegna, nonostante le poche risorse impegnate, registra un significativo aumento dall'1,7% del 1995 al 4,3% del 2003, percentuale superiore sia alla media italiana che quella del Mezzogiorno. Le ultime tre colonne della tabella riportano i dati relativi agli adulti non occupati che partecipano ad attività formative e di istruzione; questi comprendono sia i disoccupati sia gli adulti non appartenenti alle forze di lavoro nella classe d'età 25-64 anni. In Italia la percentuale delle persone inoccupate che partecipano ad attività formative è passata dal 5,1% del 1995 al 6,6% nel 2003. Questo dato indica chiaramente che, grazie all'impulso europeo, anche in Italia è stata apprezzata l'importanza di puntare sulla riqualificazione professionale delle persone inoccupate da lungo tempo. Nel 2003 la Sardegna presenta una percentuale dell'8,9%, valore tra i più alti registrati nelle regioni italiane.

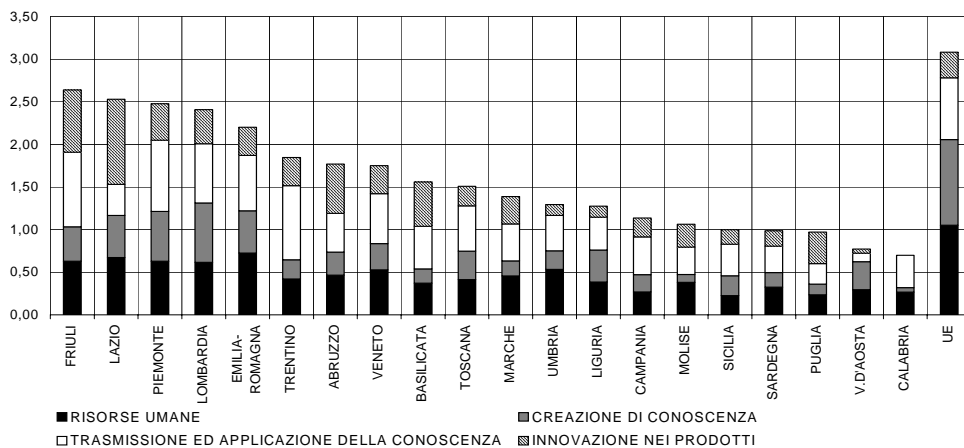


### L'attività innovativa

L'attività innovativa è una delle fondamentali determinanti della crescita e dello sviluppo economico. Il processo innovativo si concretizza nell'introduzione di nuovi prodotti, processi, tecnologie e sistemi organizzativi.

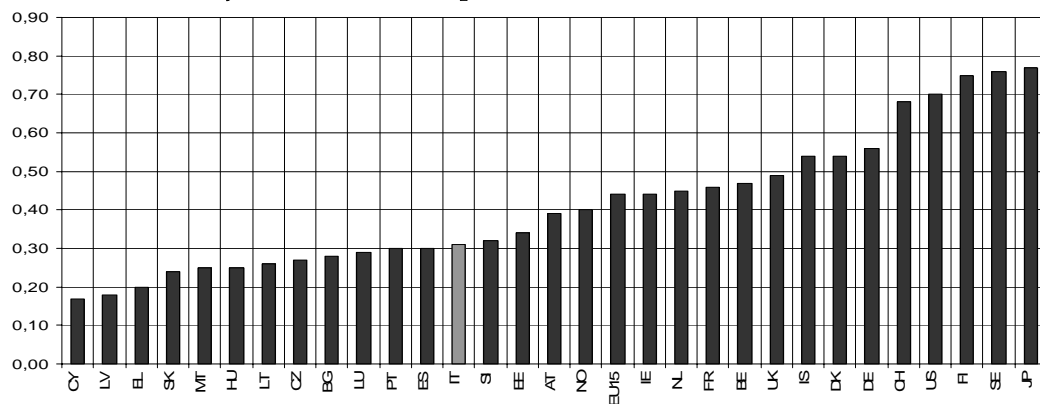
A partire dal 2000, la Commissione Europea elabora annualmente lo *European Innovation Scoreboard* (EIS), che permette di valutare l'attività innovativa dei paesi e delle regioni europee. L'indice complessivo, *Summary Innovation Index* (SII), è costruito sulla base di quattro gruppi di indicatori: risorse umane (laureati con livello di istruzione post-secondario, partecipazione alla formazione permanente, occupazione nel settore manifatturiero ad alta e medio-alta tecnologia, occupazione nel settore dei servizi ad alta e medio-alta tecnologia), creazione di conoscenza (spesa pubblica in ricerca e sviluppo, spesa privata in ricerca e sviluppo, brevetti ad alta tecnologia depositati presso l'Ufficio Europeo dei Brevetti; brevetti depositati presso l'Ufficio Europeo dei Brevetti), trasmissione ed applicazione della conoscenza (imprese manifatturiere innovative, spesa per innovazione nel settore manifatturiero), finanziamenti, prodotti e mercati dell'innovazione (vendite di prodotti manifatturieri "nuovi per l'impresa ma non nuovi per il mercato).

Grafico 1 - Propensione all'innovazione nelle regioni italiane per gruppi di indicatori



Fonte: Elaborazioni CRENoS su dati European Innovation Scoreboard

Grafico 2 - Summary Innovation Index per nazioni (2004)



Fonte: Elaborazioni CRENoS su dati European Innovation Scoreboard



I quattro principali indicatori (Risorse Umane, Creazione di Conoscenza, Trasmissione ed applicazione della conoscenza e Innovazione dei prodotti) per le regioni italiane sono rappresentati nel grafico 1. Si noti che tutte le regioni presentano un indice sintetico dell'attività innovativa al di sotto di quello medio dell'Unione Europea (3,08). La Sardegna si trova nella parte bassa della graduatoria italiana e europea; con un punteggio di 0,98 è quartultima, seguita solo da Puglia, Valle d'Aosta e Calabria; rispetto alle regioni europee l'Isola occupa la 143esima posizione su 173 regioni europee. La Sardegna si mostra incapace a creare un livello di conoscenza adeguato ad avviare i processi di sviluppo, già consolidati da tempo nel resto d'Europa.

Il ritardo nel grado di innovazione tecnologica accumulato dalla Sardegna non appare facilmente recuperabile in quanto anche l'Italia nel suo complesso appare fortemente indietro, come viene mostrato nel grafico 2 che riporta il valore assunto dal SII per i paesi dell'Unione Europea. Nel 2004 l'Italia presenta un valore pari a 0,31, inferiore di 0,13 punti rispetto al dato medio europeo e di ben 0,46 punti rispetto al valore massimo registrato. I dati relativi agli ultimi anni segnalano le grandi difficoltà che incontra l'Italia, con un'attività innovativa che cresce a ritmi molto lenti, nel recuperare il terreno perso rispetto a gran parte del resto dei paesi europei.

### 2.4.3. Una competitività da recuperare

L'analisi dei principali indicatori macroeconomici della Sardegna mostra un graduale peggioramento della posizione relativa della Sardegna rispetto alla media nazionale. In particolare i dati sulla produttività settoriale segnalano una complessiva perdita di competitività della nostra Isola, che si allontana dalle regioni più ricche del Paese e tende sempre più ad allinearsi al Mezzogiorno. I dati relativi alle esportazioni indicano chiaramente la scarsa dinamicità della struttura produttiva sarda, che arriva al 16° posto quando si considera la quota di esportazioni sul Pil. Rispetto al 2002, la Sardegna guadagna 2 posizioni nella classifica nazionale, con un valore che passa da 7,7 a 8,6, tuttavia questo risultato relativo non può essere interpretato come un sicuro segnale di inversione di tendenza dal momento che esso è interamente attribuibile alla perdita di competitività generale del sistema "Italia", con regioni tradizionalmente più dinamiche di quella sarda che vedono ridurre la propria quota di esportazioni sul Pil di ben 2 o 3 punti percentuali (il Friuli passa da 30,6 a 27, il Veneto da 35,4 a 32,8, la Toscana da 25,6 a 23,5). In generale le regioni meridionali registrano variazioni negative di entità minore, se non lievi miglioramenti, a causa del fatto che si tratta di economie meno esposte alla concorrenza internazionale (la Basilicata con una quota del 16,3% rappresenta un'eccezione). Se consideriamo l'andamento di lungo periodo è evidente il perpetuarsi del divario che separa la Sardegna dal resto del Paese, valutabile per gli ultimi dieci anni in circa 13 punti percentuali in media.

Indicazioni simili si ricavano dai dati sulle cosiddette "variabili di rottura" pubblicati dall'ISTAT (aggiornate al marzo 2005), che vengono costantemente monitorate per valutare i cambiamenti indotti nella struttura socio-economica meridionale dalle azioni previste dal piano di sviluppo del Mezzogiorno. Le variabili sono descritte nella tabella di seguito riportata, che indica il valore corrispondente per l'Italia, il Mezzogiorno e la Sardegna, la variazione rispetto all'anno precedente e la posizione relativa della nostra Isola rispetto alle altre regioni italiane.

Oltre ai dati sulle esportazioni, tra le variabili di rottura troviamo il grado di dipendenza economica misurato come percentuale di esportazioni nette (importazioni-esportazioni) rispetto al Pil: anche in questo caso la Sardegna si colloca al 18esimo posto nella classifica nazionale, con un livello di dipendenza superiore persino alla media del Mezzogiorno e che non mostra segni di miglioramento nell'arco degli ultimi cinque anni.



La Sardegna si colloca invece al quarto posto (perde una posizione rispetto al dato del 2001), per l'intensità di accumulazione di capitale (investimenti fissi lordi in percentuale del Pil), con un valore significativamente più elevato di quello relativo alla media italiana e a quella meridionale (28,0 rispetto a 24,0 e 24,2). Questo dato, tuttavia, deve essere interpretato con grande cautela: se, da una parte, una elevata intensità di accumulazione del capitale permette di far crescere la dotazione infrastrutturale, elemento sicuramente positivo per una regione in ritardo di sviluppo, d'altra parte questa accumulazione non si è tradotta in maggior crescita economica e, di conseguenza, in una riduzione del divario che separa la Sardegna dalla media del Paese in termini di Pil pro-capite. La dotazione infrastrutturale isolana, come spiegato in dettaglio nella parte 1.3.3, presenta ancora notevoli carenze che limitano fortemente la competitività dell'economia sarda.

La mancata chiusura del divario può essere plausibilmente attribuita anche alla composizione degli investimenti, con un peso eccessivo per le infrastrutture materiali: in Sardegna si spende troppo in questo tipo di infrastrutture e troppo poco in infrastrutture immateriali, come denunciano i dati relativi alla capacità di innovazione (variabile R9), con una spesa pubblica in ricerca e sviluppo pari ad appena lo 0,70% del Pil (inferiore alla media del Mezzogiorno). Rispetto alle altre regioni, la Sardegna si trova, infatti, in 14esima posizione, dato tanto più negativo se si considera che sono state perse 3 posizioni dal 1997 e che altre regioni meridionali come la Campania e la Sicilia si trovano nella prima parte della graduatoria nazionale. Inoltre, la spesa in ricerca e sviluppo nel caso della Sardegna, a causa di una grave carenza di investimenti privati, è per il 93% (0,65% del Pil) sostenuta dalla pubblica amministrazione e dalle università. Ciò è in netto contrasto con i dati relativi al resto del Paese; in Italia la spesa in ricerca e sviluppo (1,16% del Pil)<sup>§</sup> – di per sé ancora molto bassa – è sostenuta solo per una proporzione pari allo 0,58% del Pil dagli enti pubblici, mentre la quota complementare è a carico delle imprese pubbliche e private. Ma il dato che denuncia in modo preoccupante la scarsa propensione delle imprese sarde a investire in conoscenza è il confronto con il Mezzogiorno, dove la spesa in ricerca e sviluppo è finanziata per il 25% (contro il 7% delle imprese sarde) dalle imprese, ciò è al contempo causa ed effetto della limitata disponibilità di risorse umane altamente specializzate in Sardegna.

La scarsa capacità di innovazione si traduce in una ridotta capacità di attrazione degli investimenti esteri (15° posto) e in una limitatissima capacità di esportare prodotti ad elevata e crescente produttività (18° posto), con una caduta vertiginosa della competitività dell'economia sarda negli ultimi cinque anni e la perdita di ben 6 posizioni. Dai grafici 5 e 6 si nota come la quota di spesa in R&S rispetto al Pil sia rimasta costante negli ultimi 10 anni, mentre la quota di esportazioni di prodotti ad elevata produttività si sia notevolmente ridotta: nel 1998 era pari a 26,6%, mentre nel 2003 il valore è lo stesso del 1991, 15,4%.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro la Sardegna occupa nel 2003 la 15esima posizione (la 14° in base ai dati rilevati con la nuova metodologia per le forze lavoro adottata dall'ISTAT), sebbene il dato sia migliore rispetto al corrispondente per il Mezzogiorno, rispetto al dato italiano segnala le difficoltà del mercato del lavoro isolano, discusse nella sessione precedente. Si può rimarcare, invece, un miglioramento nella capacità di offrire lavoro regolare, in quanto la Sardegna presenta una quota di unità di lavoro irregolari (17,7, in diminuzione rispetto all'anno

---

<sup>§</sup> Nell'Unione Europea il dato corrispondente è pari all'1,9% del Pil, negli Stati Uniti 2,7% e in Giappone 3%. In Italia, il numero di ricercatori per mille lavoratori è il più basso d'Europa, 2,9 contro la media UE di 5,4. Negli Stati Uniti il numero sale a 8,1, mentre in Giappone è di 9,3 (European Commission, Key Figures 2003-2004).



precedente) inferiore rispetto a quella del Mezzogiorno (23,1), ma purtroppo ancora significativamente più elevata rispetto alla media nazionale (14,2).

Nella capacità di attrazione dei consumi turistici la Sardegna, con un valore (6,3 giornate di presenza per abitante) superiore al dato italiano (6,0), mantiene la decima posizione nel panorama nazionale. Tale posizione - di per sé non negativa - è un chiaro indice di quanto ancora sia necessario fare per valorizzare le risorse naturali e il patrimonio culturale dell'Isola. Il dato della Sardegna è molto vicino alla media meridionale (3,2 giornate) e molto lontano da quello delle prime sei regioni. Il Trentino Alto Adige e la Val d'Aosta guidano la classifica con un numero di giornate pari rispettivamente a 41,1 e 27,5. Il grafico 4 pone in evidenza un trend positivo di lungo periodo, che deve essere rafforzato riducendo la stagionalità e la concentrazione lungo le coste a favore delle zone interne e preservando al contempo il patrimonio ambientale.

Riguardo la variabile "Capacità di finanziamento" delle imprese (R12), negli ultimi anni si registra una tendenza alla diminuzione del differenziale nei tassi attivi applicati in Sardegna, proprio nell'ultimo anno si è avuta una riduzione notevole (da 1,2 a 0,58), che ha permesso all'Isola di raggiungere la nona posizione, guadagnando ben 4 posizioni rispetto al 2002 e 6 rispetto al 1997. Tuttavia tale differenziale permane elevato rispetto alla media nazionale (0,09), ciò è probabilmente dovuto alle caratteristiche della struttura produttiva, con imprese di dimensione ridotta e un peso minore dell'industria manifatturiera.

Per quanto riguarda la capacità di sviluppo dei servizi sociali (variabile R11) la Sardegna occupa una buona posizione, ben al di sopra di quella relativa al Mezzogiorno, mentre, vede peggiorare considerevolmente la sua posizione, dalla nona alla 13esima, rispetto alle condizioni di legalità e coesione sociale (variabile R13); sebbene la Sardegna si collochi in una posizione migliore di ben 2 posizioni rispetto al 2002, in termini assoluti il tasso di criminalità è cresciuto da 11,8 a 12,4.





Tabella 20 - Variabili di rottura

	Variabile	Ultimo dato disponibile	Italia	Mezzogiorno	Sardegna	Posizione relativa della Sardegna rispetto alle 20 regioni ultimo anno	Posizione relativa della Sardegna rispetto alle 20 regioni 1997
		<i>Variatione rispetto all'anno precedente</i>					
R1	Capacità di esportare	2003	20.3	8.7	8.6	16	17
		<i>variaz. rispetto al 2002</i>	<i>-1.00</i>	<i>-0.55</i>	<i>0.87</i>		
R2a	Grado di apertura dei mercati: importazioni	2003	20.2	10.6	14.3	12	8
		<i>variaz. rispetto al 2002</i>	<i>-0.51</i>	<i>-0.22</i>	<i>0.08</i>		
R2b	Grado di dipendenza economica	2002	-0.2	16.2	17.1	18	18
		<i>variaz. rispetto al 2001</i>	<i>0.70</i>	<i>-0.20</i>	<i>-0.8</i>		
R3	Capacità di attrazione dei consumi turistici	2003	6.0	3.4	3.5	10	10
		<i>variaz. rispetto al 2002</i>	<i>-0.10</i>	<i>0.00</i>	<i>0.00</i>		
R4	Intensità di accumulazione del capitale	2002	24.0	24.2	28.0	4	3
		<i>variaz. rispetto al 2001</i>	<i>0.80</i>	<i>0.10</i>	<i>0.00</i>		
R5	Capacità di attrazione di investimenti esteri	2003	243.66	1.45	0.10	15	15
		<i>variaz. rispetto al 2002</i>	<i>143.58</i>	<i>0.87</i>	<i>0.01</i>		
R6	Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro*	2003	61.4	53.7	56.7	15	15
		<i>variaz. rispetto al 2002</i>	<i>0.40</i>	<i>-0.30</i>	<i>-0.60</i>		
R7	Capacità di offrire lavoro regolare	2002	14.2	23.1	17.7	14	16
		<i>variaz. rispetto al 2001</i>	<i>-0.90</i>	<i>0.20</i>	<i>-1.60</i>		
R8	Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività	2003	30.0	32.7	15.4	18	12
		<i>variaz. rispetto al 2002</i>	<i>-0.80</i>	<i>-1.90</i>	<i>0.30</i>		
R9	Capacità innovativa	2002	1.16	0.76	0.70	14	11
		<i>variaz. rispetto al 2001</i>	<i>0.04</i>	<i>0.02</i>	<i>0.01</i>		
R10	Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	2002	17.2	15.5	13.5	16	15
		<i>variaz. rispetto al 2001</i>	<i>0.90</i>	<i>0.90</i>	<i>0.10</i>		



Tabella 20 - Variabili di rottura (segue)

	Variabile	Ultimo dato disponibile	Italia	Mezzogiorno	Sardegna	Posizione relativa della Sardegna rispetto alle 20 regioni ultimo anno	Posizione relativa della Sardegna rispetto alle 20 regioni 1997
		<i>Variazione rispetto all'anno precedente</i>					
R11	Capacità di sviluppo dei servizi sociali	2003	11.0	6.5	8.8	12	11
		<i>variaz. rispetto al 2002</i>	<i>1.00</i>	<i>0.20</i>	<i>-0.10</i>		
R12	Capacità di finanziamento	2003	0.09	1.94	0.58	9	15
		<i>variaz. rispetto al 2002</i>	<i>0.02</i>	<i>0.12</i>	<i>-0.62</i>		
R13	Condizioni di legalità e coesione sociale	2003	13.9	17.0	12.4	13	9
		<i>variaz. rispetto al 2002</i>	<i>0.60</i>	<i>0.70</i>	<i>0.50</i>		

\* I dati riportati nella tabella per confrontabilità con i valori del 1997 fanno riferimento all'indagine trimestrale sulle forze lavoro (ISTAT, metodologia precedente). In base ai nuovi dati (nuova metodologia), la Sardegna si colloca in 14a posizione sia nel 2003 che nel 2004.

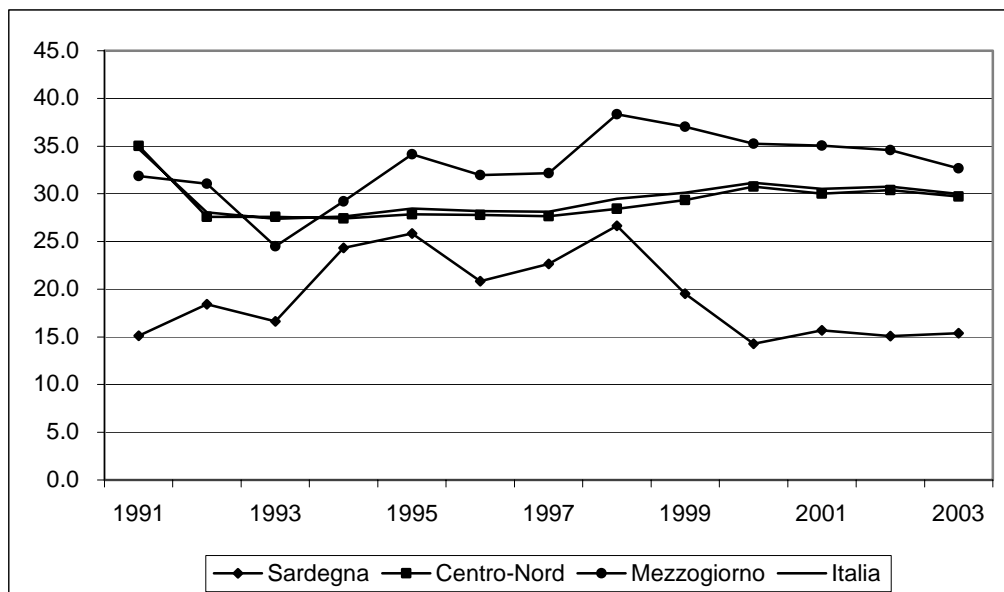
#### **Legenda**

R1: Valore delle esportazioni di merci in % del Pil;  
R2a: Valore delle importazioni di merci in % del Pil; R2b: Importazioni nette in percentuale del Pil;  
R3: Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante;  
R4: Investimenti fissi lordi in % del Pil; R5: Investimenti diretti lordi dall'estero su investimenti diretti netti in EU15 (o/oo);  
R6: Tasso di attività totale della popolazione in età 15-64 anni; R7: Unità di lavoro irregolari sul totale unità di lavoro (%);  
R8: Quota % del valore delle esportazioni dei prodotti ad elevata crescita della domanda mondiale sul totale delle esportazioni. I settori selezionati: prodotti chimici e fibre, macchine elettriche, ottiche e di precisione; mezzi di trasporto; prodotti delle attività informatiche, professionali ed imprenditoriali; prodotti di altri servizi pubblici, sociali e personali;  
R9: Spese in R&S della Pubblica Amministrazione, dell'Università e delle imprese pubbliche e private in percentuale del Pil;  
R10: Unità di lavoro nel settore "attività immobiliari e imprenditoriali" sul totale unità di lavoro dei servizi destinabili, %;  
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 gratuita per associazioni di volontariato sul totale della popolazione di 14 anni e più (%);  
R12: Differenziale dei tassi attivi a breve termine sui finanziamenti per cassa con il Centro-Nord;  
R13: Crimini violenti per 10.000 abitanti.

Fonte: ISTAT

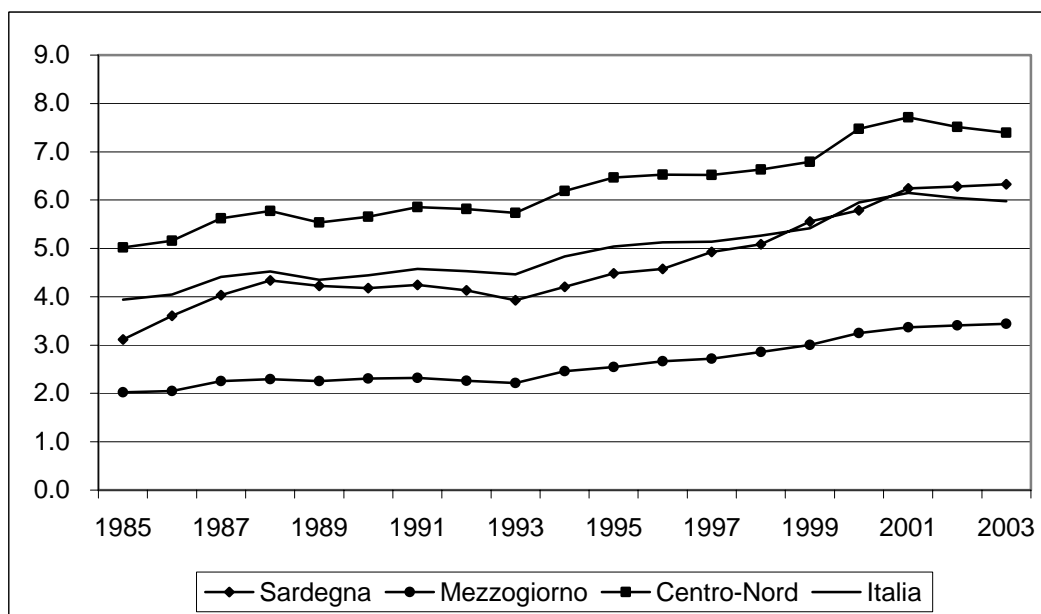


Gráfico 3 - Capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Gráfico 4 - Capacità di attrazione dei consumi turistici



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT



## 2.5. Efficacia della spesa pubblica e stime previsionali di impatto

La politica regionale ha necessità di dotarsi di moderni strumenti per la valutazione di efficacia e la previsione di impatto degli interventi. Si tratta di strumenti tanto più complessi quanto più “robusta” è la base analitica dei dati, a partire dal livello micro-economico, attraverso cui si elaborano le stime di impatto in termini di crescita economica e di occupazione

Studi recenti sull'efficacia dei fondi strutturali europei dimostrano che gli obiettivi principali prefissati dal Consiglio europeo di Lisbona\*\* sono ancora lontani. La maggior parte delle regioni europee beneficiarie dei fondi dell'Obiettivo 1 non sono state in grado di avviare processi di crescita economica duraturi e di ridurre il gap rispetto alle aree più ricche dell'Europa. Nonostante vi siano numerosi fattori che possono spiegare gli effetti limitati dei fondi strutturali, sembra che una delle principali cause sia da individuare nel fatto che le strategie di sviluppo abbiano privilegiato il sostegno alle imprese (spesso anche a quelle non competitive) e l'accrescimento della dotazione infrastrutturale, producendo un effetto trascurabile sul processo di crescita e convergenza nel lungo periodo. Significativi effetti duraturi sono stati infatti individuati solo nel caso dei fondi destinati all'istruzione e al capitale umano.

La politica dei fondi strutturali sinora seguita sarebbe quindi da considerarsi più come una politica redistributiva e di sostegno al reddito piuttosto che una politica tesa a individuare una strategia di sviluppo sostenibile nel lungo periodo. Questo, a sua volta, può comportare ulteriori difficoltà per le regioni “assistite”, in quanto al momento dell'uscita dall'Obiettivo 1 queste saranno molto vulnerabili rispetto alla competizione e non adeguatamente attrezzate per fronteggiarla.

Nella letteratura empirica che ha per oggetto l'analisi dell'efficacia della spesa pubblica comunitaria i valori stimati per i coefficienti d'impatto della spesa comunitaria sono in generale molto bassi. Nel caso delle regioni del Mezzogiorno questi sono compresi tra nell'intervallo 0-0,4%.

Per la Sardegna esiste al momento solo uno studio preliminare che ha stimato l'impatto della spesa dei fondi strutturali sul valore aggiunto (Paci-Cocco, 2005); i risultati ottenuti sono in linea con quelli relativi al Mezzogiorno. Non si dispone ancora di stime attendibili per quanto riguarda gli effetti sui livelli occupazionali.

Per poter valutare l'efficacia della spesa pubblica in termini di incremento di occupati è infatti necessario poter disporre di microdati a livello di singola impresa. Questo consentirebbe, ad esempio, di distinguere aumenti occupazionali dovuti a specifici e mirati interventi pubblici a livello settoriale da incrementi occupazionali dovuti a misure di riforma del mercato del lavoro previste dal Piano europeo di Azione Nazionale per l'Occupazione (già introdotte in Italia dal 1997 col cosiddetto “Pacchetto Treu”).

In generale, gli incrementi dell'occupazione osservati sono il risultato della combinazione dei due tipi di intervento pubblico, ma con i dati sinora disponibili non si è in grado di valutarne il peso

---

\*\* Gli obiettivi generali economici da raggiungere entro il 2010 sono un tasso medio di crescita economica pari a circa il 3%, un tasso di occupazione vicino al 70% e un tasso di partecipazione della forza femminile al lavoro superiore al 60%



relativo e quindi l'efficacia della politica implementata. A questo scopo l'amministrazione regionale, attraverso l'Osservatorio Economico, seguendo le buone pratiche dei principali centri di ricerca a sostegno dell'attività di programmazione economica pubblica, sta per avviare la creazione di banche dati costituite da *panel* di imprese. L'idea è quella di individuare un gruppo di imprese per ogni settore produttivo e di osservarne costantemente l'andamento nel tempo: una variabile chiave è ovviamente rappresentata dall'accesso delle imprese a forme di agevolazioni economiche e finanziarie predisposte dall'amministrazione pubblica.

Banche dati di questo tipo solo l'unico strumento che permette di *valutare* adeguatamente le leggi che prevedono interventi in campo economico e di stabilire, quindi, l'efficacia della spesa.

Da più parti si sottolinea che il recente andamento positivo del mercato del lavoro isolano non sempre è stato accompagnato da uno sviluppo qualificato della risorsa lavoro; i principali effetti delle recenti riforme si sono infatti registrati nei settori poco dinamici dell'economia, come i servizi non vendibili. Val la pena inoltre ricordare che le riforme del lavoro, che introducono forme di necessaria flessibilità, se non accompagnate da un tessuto produttivo dinamico e in crescita non possono che tradursi in maggiore precarietà.

Anche gli effetti sull'occupazione devono essere dunque valutati non solo nell'aggregato a livello macroeconomico (in base all'andamento del tasso di attività, del tasso di occupazione e di disoccupazione), ma anche e soprattutto a livello microeconomico e di singolo intervento legislativo: solo in questo modo è possibile infatti "qualificare" gli incrementi occupazionali.

La valutazione delle leggi di intervento economico deve essere avviata con decisione e condotta sistematicamente, in quanto costituisce uno degli strumenti indispensabili per l'adozione di misure di intervento pubblico sempre più efficienti e adeguate a creare un tessuto produttivo dinamico e ad alto valore aggiunto, unica garanzia, a sua volta, di continua creazione di occupazione stabile, duratura e specializzata.



## 2.6. La struttura socio-economica delle nuove province

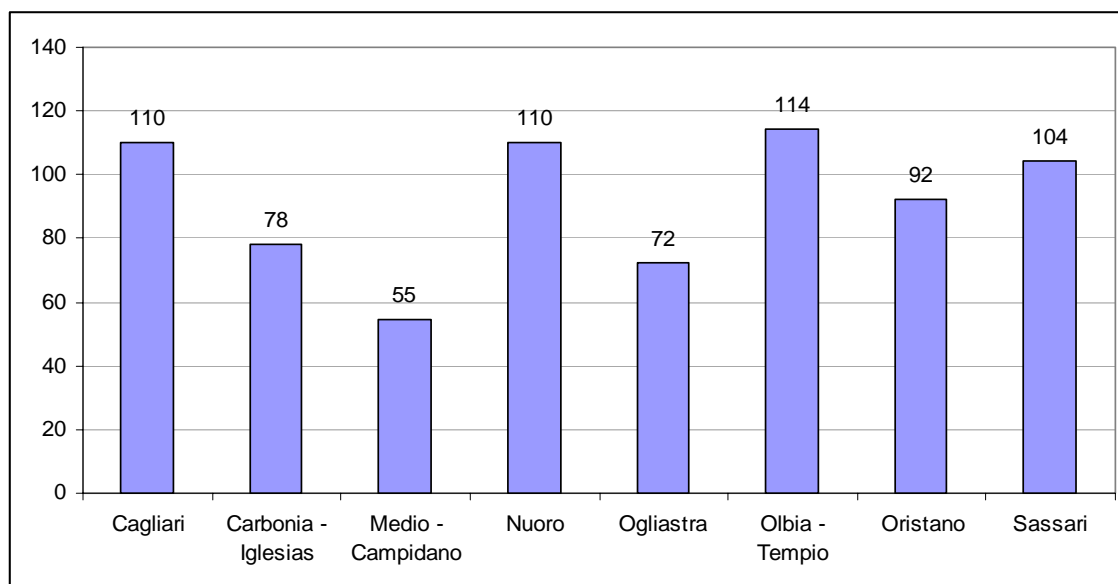
L'analisi della struttura socio-economica della Sardegna dopo la costituzione delle nuove otto province viene esaminata con riferimento ad alcuni ambiti specifici: demografia, istruzione, produttività, struttura produttiva e turismo<sup>††</sup>.

Gli indicatori provinciali – riportati nella tabella successiva – su cui si basa l'analisi sono stati costruiti riaggregando i dati comunali, mentre il valore aggiunto è stato ottenuto dai dati sui sistemi locali del lavoro. Lo studio delle dinamiche demografiche si basa sui dati Istat relativi al 14° Censimento della Popolazione e delle Abitazioni. I dati utilizzati, oltre a quelli in valore assoluto e alla densità abitativa, sono quelli relativi ai tassi di crescita della popolazione per gli anni 1991-2001 e ad alcuni indici demografici, in particolare l'indice di vecchiaia e l'indice di dipendenza.

L'analisi della struttura produttiva prende in esame gli indicatori per i principali comparti – agricoltura, industria e servizi, turismo e demografia di impresa. Per lo studio dei primi due comparti produttivi (Agricoltura, Industria e Servizi) sono stati utilizzati i dati Istat relativi al 5° Censimento dell'agricoltura e all' 8° Censimento dell'Industria e dei Servizi.

Prima di analizzare i singoli ambiti di analisi, appare opportuno sintetizzare la posizione relativa delle otto province. La variabile che meglio rappresenta il benessere di un'area è la disponibilità di risorse per abitante; nel caso delle province questa è misurata come valore aggiunto per abitante, calcolato come numero indice rispetto alla media regionale (posta uguale a 100) e rappresentato nel grafico seguente.

**Grafico 5 – Valore aggiunto per abitante 2001**



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

<sup>††</sup> Per un esame più dettagliato si veda il lavoro a cura di R. Paci “L’Analisi socio-economica delle Nuove Province della Sardegna”, Regione Autonoma della Sardegna.



Con riferimento al 2001 si nota come la ricchezza pro capite sia distribuita in modo disomogeneo tra le province della Sardegna. L'indice assume il valore più elevato per la provincia di Olbia-Tempio (114) , seguita da quella di Cagliari e Nuoro (110) e Sassari (104). La provincia di Oristano non si discosta notevolmente dalla media regionale, mentre la provincia di Carbonia-Iglesias e quella dell'Ogliastra hanno un reddito pro capite pari rispettivamente al 78% e al 72% della media isolana. La provincia più povera è senz'altro quella del Medio Campidano con un indice pari a poco più della metà di quello regionale.

### *Demografia*

Il territorio della nuova provincia di Cagliari si presenta come il più esteso, circa il 20% della superficie totale, nonché il più densamente popolato, con 119 abitanti per kmq (a fronte di 68 come media regionale) e oltre il 33% dell'intera popolazione regionale. Segue per superficie e numero di abitanti la nuova provincia di Sassari. Dopo il territorio di Cagliari, le province più densamente popolate sono quelle di Carbonia-Iglesias (88 ab/kmq), Sassari (75) e la provincia del Medio Campidano (70). Le altre province presentano densità molto al di sotto della media regionale (68).

Nel periodo intercensuario 1991-2001 le uniche province ad aver un tasso di crescita demografico positivo sono quella di Cagliari (0,16%) e la nuova provincia di Olbia-Tempio (0,51%). In tutte le altre province si assiste a un calo demografico consistente, il tasso di crescita più basso si registra per la provincia di Carbonia-Iglesias (-0,56%). Il dato regionale segnala una crescita negativa dello 0,09%.

L'indice di dipendenza (popolazione 65 anni e oltre su popolazione 15-64 anni) non presenta un'alta variabilità tra le province; rispetto alla media regionale di 42,75 le province con un indice molto più elevato sono quella di Oristano (47,73), dell'Ogliastra (47,10) e di Nuoro (46,80). Cagliari è l'unica provincia con un indice di dipendenza significativamente più basso (39,34) del corrispondente valore regionale.

L'indice di vecchiaia (rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e la popolazione di età 0-14 anni, moltiplicato per 100) presenta un valore medio regionale pari a 116, le province con una struttura demografica più delicata sono quelle di Carbonia-Iglesias e del Medio Campidano, dove l'indice raggiunge i valori di 124,39 e 124, 91. Le province con i più bassi tassi di vecchiaia sono quelle di Cagliari (105,88) e Olbia-Tempio (106,15).

### *Istruzione*

I dati sui livelli di istruzione confermano anche a livello provinciale la debolezza dell'Isola in relazione ai processi di accumulazione del capitale umano discussa nei paragrafi precedenti.

Per quanto riguarda la percentuale di laureati, la provincia di Cagliari e quella di Sassari, sedi dei due atenei sardi, presentano i valori più elevati (8% e 7,2%), che tuttavia non si discostano significativamente dal modesto dato medio regionale (6,2%). Le province con il più basso numero di laureati sulla popolazione residente sono quella del Medio Campidano (3,2%) e di Carbonia-Iglesias (3,9%). Cagliari e Sassari sono anche le province con la percentuale più elevata di residenti in possesso di diploma (24,7% e 22,9%), tutte le altre province presentano percentuali di al di sotto della media regionale (22,4%), con le province del Medio Campidano e dell'Ogliastra con percentuali che non raggiungono il 19%.

I dati relativi ai residenti in possesso della licenza media o di un titolo per l'avviamento professionale presentano percentuali omogenee per tutte le province, discostandosi di poco dalla media regionale del 34,2%. Nell'Isola il 23,9% della popolazione ha ottenuto almeno il titolo di



scuola media inferiore, nella provincia di Oristano il dato diventa 27%, mentre la provincia di Cagliari presenta la percentuale meno elevata, 21%. Gli alfabeti privi di titolo sono mediamente pari all'11% della popolazione residente (i valori estremi sono rappresentati dalla provincia dell'Ogliastra 14,5% e da quella di Cagliari 9,9%). Gli analfabeti presentano percentuali che oscillano tra l'1,5% in provincia di Olbia-Tempio e 2,8% in quella del Medio Campidano (valore medio regionale 1,9%).

### *Produttività*

Il valore aggiunto generato dalla nuova provincia di Cagliari è pari a circa il 36% di tutto il valore aggiunto regionale, con un indice di produttività pari 103 rispetto a quello regionale uguale 100. Particolarmente produttivo il comparto dell'industria con un indice di produttività pari a 107, posto 100 quello regionale. In particolare è all'interno del sistema locale di Cagliari che si concentra tutto il valore aggiunto creato dalla nuova provincia (92%), a dimostrazione del fatto che è il capoluogo il volano dell'economia provinciale.

La nuova provincia di Carbonia-Iglesias presenta una bassa produttività del lavoro nel comparto agricolo, segno di una sostanziale arretratezza nelle varietà delle colture e nei metodi di produzione. Performance decisamente migliori si registrano negli altri comparti produttivi.

Gli indici di produttività della provincia del Medio Campidano, mostrano una vocazione esclusiva del territorio per il comparto agricolo (116, posto il dato regionale uguale a 100); per gli altri settori economici si evidenziano indici di produttività pari a 84 per l'industria e 90 per i servizi. Importante appare tuttavia sottolineare come le performance negative della nuova provincia siano influenzate sostanzialmente dagli scarsi rendimenti del sistema locale di Villacidro che spinge verso il basso il solido sistema locale del lavoro di Sanluri.

La nuova provincia di Nuoro in termini di produttività del lavoro è in linea con i dati medi regionali, in particolare sono i settori dei servizi e dell'industria quelli con il valore aggiunto per occupato più alto.

Il valore aggiunto prodotto nel territorio dell'Ogliastra è marginale rispetto all'intera economia regionale; inoltre, in tutti i settori il valore aggiunto per occupato risulta inferiore alla media regionale. L'analisi per macrosettori fa emergere nel complesso la prevalenza del sistema locale di Tortolì nell'industria e nel terziario, mentre nel comparto agricolo l'area che fa riferimento a Jerzu è quella che fa registrare valori assoluti più elevati. Solo in quest'ultimo caso la performance può essere ricondotta ad un sistema produttivo territorialmente diffuso e probabilmente coincidente con l'ampia produzione primaria legata alla viticoltura.

La produttività della nuova provincia di Olbia-Tempio segnala un'alta vocazione del territorio per i servizi vendibili, trainati dall'industria del turismo in senso allargato e dal settore dell'industria, sostenuto dalle attività industriali collegate ai distretti industriali presenti nell'area. Piuttosto bassa è invece la produttività dei servizi non vendibili.

La provincia di Oristano mostra una produttività totale in linea con il trend regionale, più produttivi appaiono il settore dell'agricoltura e dei servizi, particolarmente positive le performance dei sistemi locali del lavoro di Oristano, Bosa e Terralba, deludenti quelle di Mogoro, Ghilarza e Ales.

Nella provincia di Sassari gli indici di produttività mostrano una vocazione esclusiva del territorio per il comparto industriale e agricolo, con un valore aggiunto per occupato di 103 e 106 rispetto alla media regionale. Il settore dei servizi registra un indice di produttività pari a 94 mentre quello relativo alla produttività totale è di 96. È importante sottolineare che le performance





positive del nuovo territorio provinciale siano in gran parte da attribuire all'area industriale di Sassari e Alghero e al distretto industriale di Thiesi.



Tabella 22 Struttura socio-economica delle province sarde

Dati territoriali e demografici								
	Superficie Territoriale (kmq)	Densità 2001 (abit./kmq)	Popolazione 2001	Popolazione 1991	Tasso di crescita medio annuo 1991-2001	Indice Dipendenza (vedi testo)	Indice Vecchiaia (vedi testo)	
Cagliari	4570	119	543310	534799	0,16	39,34	105,88	
Carbonia - Iglesias	1495	88	131890	139648	-0,56	42,18	124,39	
Medio Campidano	1516	70	105400	109744	-0,40	44,37	124,91	
Nuoro	3934	42	164260	168820	-0,27	46,80	115,78	
Ogliastra	1854	31	58389	59908	-0,25	47,10	116,90	
Olbia - Tempio	3399	41	138334	131652	0,51	41,23	106,15	
Oristano	3040	55	167971	173054	-0,29	47,73	140,34	
Sassari	4282	75	322326	329146	-0,21	43,76	118,94	
<i>Sardegna</i>	<i>24090</i>	<i>68</i>	<i>1631880</i>	<i>1646771</i>	<i>-0,09</i>	<i>42,75</i>	<i>116,05</i>	
Popolazione Residente per titolo di studio, composizione percentuale 2001								
	Laurea	Diploma di scuola secondaria superiore	Licenza di scuola media inferiore o di avviamento professionale	Licenza di scuola elementare	Alfabeti privi di titoli di studio	Analfabeti		
Cagliari	8,0	24,7	34,4	21,0	9,9	1,9		
Carbonia - Iglesias	3,9	22,6	33,7	24,9	12,4	2,5		
Medio Campidano	3,2	18,8	36,5	25,0	13,7	2,8		
Nuoro	5,5	20,8	33,9	25,7	12,4	1,6		
Ogliastra	4,9	18,9	35,7	24,1	14,5	2,0		
Olbia - Tempio	4,9	22,3	35,2	25,5	10,6	1,5		
Oristano	4,6	19,5	34,5	27,0	12,4	2,1		
Sassari	7,2	22,9	32,3	25,0	10,9	1,7		
<i>Sardegna</i>	<i>6,2</i>	<i>22,4</i>	<i>34,2</i>	<i>23,9</i>	<i>11,3</i>	<i>1,9</i>		
Valore Aggiunto ai prezzi base, 2001								
	Valore Aggiunto (mil)				Valore Aggiunto per Occupato			
	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale
Cagliari	228	1763	7030	9021	21838	45847	45060	44025
Carbonia - Iglesias	70	466	1012	1548	22279	48487	46965	45137
Medio Campidano	111	169	590	870	27896	35579	40165	37152
Nuoro	126	540	2053	2719	22703	43950	46279	43723
Ogliastra	35	124	476	634	15768	35147	41815	37106
Olbia - Tempio	61	435	1887	2382	19015	32682	47474	42362
Oristano	231	404	1698	2333	29350	39171	45944	42309
Sassari	255	976	3843	5073	25455	43871	42028	41019
<i>Sardegna</i>	<i>1115</i>	<i>4876</i>	<i>18590</i>	<i>24581</i>	<i>24068</i>	<i>42596</i>	<i>44670</i>	<i>42604</i>
Addetti e Unità locali, valori assoluti 2001								
	Unita Locali				Addetti			
	Industria*	Servizi Vendibili	Servizi non vendibili	Ttotale	Industria*	Servizi Vendibili	Servizi non vendibili	Totale
Cagliari	7832	24929	7888	40649	37682	73378	52802	163862
Carbonia - Iglesias	1599	4256	1670	7525	10678	9911	9561	30150
Medio Campidano	1341	3643	1287	6271	5476	8086	6421	19983
Nuoro	2847	6669	2482	11998	11865	14893	14731	41489
Ogliastra	872	2187	767	3826	3013	4678	4421	12112
Olbia - Tempio	3549	8041	1926	13516	12144	21601	9617	43362
Oristano	2623	6582	2662	11867	8680	14245	13460	36385
Sassari	4942	13516	4411	22869	20659	34305	27765	82729
<i>Sardegna</i>	<i>25605</i>	<i>69823</i>	<i>23093</i>	<i>118521</i>	<i>110197</i>	<i>181097</i>	<i>138778</i>	<i>430072</i>



Tabella 22 (segue)

Composizione percentuale per settori di attività economica, addetti 2001 (totale per colonna = 100)											
		Cagliari	Carbonia Iglesias	Medio - Campidano	Nuoro	Ogliastra	Olbia Tempio	Oristano	Sassari	<i>Sardegna</i>	
agricoltura e pesca		0,6	2,2	0,7	0,6	1,4	0,8	3,1	0,8	1,0	
Industria	estrazione di minerali	0,4	3,7	0,5	1,1	0,3	1,4	0,5	0,4	0,8	
	attività manifatturiere	industrie alimentari	2,0	1,8	3,5	3,2	2,5	2,8	3,7	2,6	2,5
		industrie tessili	0,3	0,2	0,6	4,2	0,5	0,3	0,7	0,3	0,7
		industrie Conciarie	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1
		industrie del legno	0,7	0,8	1,5	1,1	0,9	5,0	1,1	0,9	1,3
		pasta carta	0,7	0,2	0,3	0,4	0,2	0,3	0,5	0,6	0,5
		cokerie	0,7	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,4
		prodotti chimici	0,9	0,2	0,5	1,8	0,1	0,0	0,1	1,8	0,9
		articoli gomma	0,3	0,0	0,7	0,2	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
		articoli min. non metal.	1,1	0,7	1,7	1,5	1,6	1,5	1,1	1,2	1,2
		prodotti in metallo	1,8	11,6	2,3	1,8	1,4	1,0	1,2	1,7	2,4
		app. meccanici	1,0	2,2	0,5	0,3	0,5	0,4	0,3	0,9	0,8
		apparecchi elettrici	1,2	0,4	0,5	0,7	0,6	0,4	0,8	1,0	0,9
		mezzi di trasporto	0,3	0,2	1,4	0,1	0,1	1,4	0,0	0,1	0,4
		altre industrie	0,5	0,6	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4
prod. e dist. energia elettrica	1,2	2,0	0,6	1,6	0,8	0,6	0,8	1,5	1,2		
costruzioni		9,0	8,5	11,6	9,4	13,5	11,5	9,1	10,2	9,7	
Servizi vendibili	commercio	18,3	16,5	21,5	16,5	17,9	18,3	20,2	18,6	18,3	
	alberghi e ristoranti	4,5	4,2	4,0	5,3	8,6	10,8	4,9	4,9	5,4	
	trasporti e magazz.	7,9	4,3	7,5	5,5	4,2	10,4	5,1	5,6	6,9	
	intermed. monetaria	2,5	1,4	1,6	1,9	1,4	1,8	2,0	2,6	2,2	
Servizi non vendibili	attività immob.	11,6	6,5	5,8	6,8	6,4	8,6	7,0	9,9	9,3	
	pubblica amm.	8,4	5,0	5,5	9,6	8,2	4,5	10,8	7,4	7,8	
	istruzione	9,9	12,8	14,1	13,8	16,7	8,7	12,0	11,9	11,3	
	sanità	9,7	10,3	7,7	8,8	8,4	5,3	9,6	10,2	9,2	
altri servizi pubb.		4,2	3,5	4,8	3,2	3,2	3,8	4,7	4,1	4,0	
<b>Indice di specializzazione, addetti 2001</b>											
Industria		-0.1	0.2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0		
Servizi Vendibili		0.0	-0.1	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0		
Servizi non vendibili		0.0	0.0	0,0	0,0	0,1	-0,2	0,1	0,0		
L'indice assume valori tra -1 e 1, si ha specializzazione relativa per valori superiori a zero e despecializzazione nel caso contrario											
<b>Turismo</b>											
Offerta turistica (2003)		Posti letto	29085	2857	1624	14300	10369	53237	8353	23900	143725
		Esercizi	145	39	24	107	56	274	60	130	835
Movimento turistico delle principali località turistiche (2002)	Totale	Arrivi	473233	50337	11056	111045	59180	589584	73713	303239	1671387
		Presenze	2630415	209945	50235	774156	405191	3657420	266965	1209381	9203708
	di cui stranieri	Arrivi	117092	9404	3175	38802	11373	200041	18049	109819	507755
		Presenze	646636	30488	8061	258530	61666	1212417	45999	462761	2726558
		permanenza media	5,6	4,2	4,5	7,0	6,8	6,2	3,6	4,0	5,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, EPT



### *La struttura produttiva*

L'economia della provincia di Cagliari si basa principalmente sul settore dei servizi con il commercio e il terziario avanzato come attività trainanti; particolarmente rilevante è il settore delle costruzioni, con le connesse attività immobiliari, e il settore manifatturiero legato alle industrie alimentari. Il settore agricolo ha anch'esso particolare rilevanza, con circa il 20% di tutte le imprese agricole dell'intera regione. I trend di crescita della nuova provincia sono positivi e superiori alle medie regionali; gli addetti crescono in media dell'1,14% all'anno, mentre le unità locali del 2,45%.

La nuova provincia Carbonia-Iglesias si presenta in una fase delicata del processo sviluppo, a fronte di una crisi generalizzata di tutto il territorio regionale. Tradizionalmente forte nel settore dell'industria, la provincia perde, nel decennio considerato, la maggior parte di addetti in questo settore con un tasso di crescita medio annuo del -2,21%, il dato più basso di tutto il territorio regionale. In compenso, nel territorio si registra un incremento delle unità locali nel settore dei servizi vendibili, tradizionalmente collegato alla pubblica amministrazione e non in grado di generare ricchezza e sviluppo se non accompagnato da una crescita anche degli altri settori. Il settore agricolo è ha un'incidenza molto limitata rispetto al totale regionale: solo il 6% delle imprese sono infatti localizzate nella provincia di Carbonia-Iglesias. L'indice di specializzazione produttiva è positivo per il settore dell'industria e negativo per i servizi, sia vendibili che non vendibili.

La provincia del Medio Campidano è caratterizzata da un settore agricolo con aspetti di dinamicità, con il 10% della forza lavoro regionale impiegata in agricoltura e circa l'11% di tutta la superficie agricola utilizzata (sau). Importante appare anche la percentuale di aziende che operano nel settore biologico, dopo Nuoro infatti, è la provincia con il più numero di aziende impegnate nella produzione biologica vegetale e zootecnica. I dati sul settore dell'Industria evidenziano un fenomeno, diffuso in tutto il territorio regionale nel decennio 91-01, rappresentato da un incremento delle unità locali e da un decremento degli addetti. Il tasso di crescita delle unità locali è di 1,54% e quello degli addetti dello -0,54%.

Il settore agricolo è sicuramente uno dei settori a più alto sviluppo nella nuova provincia di Nuoro, soprattutto nel settore del biologico. Nella nuova provincia sono presenti circa il 13% delle aziende regionali e di queste circa il 25% sono certificate come imprese biologiche. Il sistema agricolo provinciale appare vigoroso, se prendiamo in considerazione l'agricoltura coi settori della trasformazione industriale dei prodotti agricoli e dell'industria del cibo e delle bevande (si registra in questo settore il 3,2% di tutti gli addetti nel 2001, contro un 2,5 della media regionale). Gli indici di specializzazione produttiva segnalano una leggera specializzazione nell'industria e nei servizi non vendibili, despecializzato è invece il settore dei servizi vendibili.

L'analisi della struttura produttiva della provincia dell'Ogliastra mostra che il peso della nuova provincia sull'economia regionale è trascurabile: nel territorio sono allocati solo il 2,8% degli addetti ed il 3,2% delle unità locali sarde. Tortolì e Lanusei presentano un terzo delle unità locali e quasi metà degli addetti dell'intero sistema ogliastrino. Il tasso di crescita degli addetti è negativo come per le province di Oristano, Carbonia-Iglesias, mentre il tasso di crescita delle unità locali è inferiore alla media regionale. Il settore maggiormente dinamico dal punto di vista delle unità locali è quello dei servizi non vendibili (tasso di crescita del 4,92%, il più alto dato provinciale dopo quello di Cagliari) segno negativo registra invece il settore dei servizi vendibili. Da notare la vocazione agricola della nuova provincia,



nonostante la bassa percentuale delle aziende e della forza lavoro impiegata rispetto alla media regionale (7% della forza lavoro regionale).

Il sistema produttivo della nuova provincia di Olbia–Tempio, così come emerso dalla riaggregazione comunale, fonda la propria economia principalmente sul settore turistico, sul commercio, sul settore manifatturiero legato al sughero ed al lapideo, sul settore delle costruzioni e sul terziario. L'apporto dato dal settore agricolo appare del tutto marginale, solo il 5% delle imprese agricole regionali e dell'intera forza lavoro del settore si concentra nella nuova provincia. Più significativi appaiono i dati relativi al settore dell'industria e dei servizi soprattutto in relazione al trend di crescita degli addetti. Il tasso di crescita medio annuo delle unità locali nel settore dell'industria risulta in crescita (+1,43) rispetto al dato regionale (+0,75). Nonostante i bassi valori assunti dagli indici di specializzazione, si è in presenza di un terziario strutturato, direttamente legato alla presenza di servizi alla produzione e al settore turistico.

La nuova provincia di Oristano comprende circa il 17% della forza lavoro regionale impiegata in agricoltura e circa il 15% di tutta la superficie agricola utilizzata; non trascurabile appare anche la percentuale di aziende che operano nel settore biologico. È rilevante notare che il peso della nuova provincia sull'economia regionale non è del tutto marginale: nel territorio sono allocati solo l'8% degli addetti ed il 10% delle unità locali sarde; con una concentrazione degli addetti nei settori dell'agricoltura, della pesca e del commercio. Decisamente negative le performance in termini di crescita degli addetti e delle unità locali. A fronte di una diminuzione generalizzata degli addetti nel decennio considerato, la nuova provincia di Oristano associa a questa tendenza una diminuzione consistente delle unità locali, soprattutto nel settore dell'industria. Mentre tutte le province vedono crescere le loro unità locali, Oristano registra un tasso di crescita del -0,04% a fronte di un valore regionale dell'1,45%, solo nel settore dei servizi non vendibili si evidenzia una crescita in linea con quella regionale.

La nuova provincia di Sassari comprende circa il 20% di tutte le imprese agricole regionali e circa l'23% di tutta la superficie agricola utilizzata. Importante appare anche la percentuale di aziende che operano nel settore biologico, dopo Nuoro infatti, è la provincia con il più elevato numero di aziende impegnate nella produzione biologica vegetale e zootecnica. I dati relativi al censimento dell'industria e dei servizi mostrano come la nuova provincia basi la propria economia sul commercio e sui servizi, di particolare rilevanza appare anche il settore delle costruzioni e dell'industria agroalimentare. Le unità locali crescono soprattutto nel settore dell'industria e dei servizi vendibili, rispettivamente 1,84% e 1,07%, entrambi i valori sono superiori alla media regionale. Gli addetti aumentano solo nel comparto dei servizi non vendibili, mentre tassi negativi si registrano nell'industria (-0,48%) e nei servizi vendibili (-0,09%).

### *Il turismo*

Dopo aver delineato le caratteristiche principali del settore turistico isolano nella sessione 1.2.4 in questo paragrafo vengono sintetizzate le specificità provinciali.

La nuova provincia di Cagliari ha una consistenza ricettiva notevole, anche se concentrata nella fascia costiera e in particolare nei due poli turistici principali di Villasimius e Pula, con circa il 20% di tutti i posti letto isolani e il 17% delle. Anche la domanda turistica è consistente e concentrata nei comuni costieri, nel 2002 le presenze sono state circa 2.5 milioni e gli arrivi 473 mila con una permanenza media di 5,5 giorni, in linea con il dato regionale. Il turismo eno-gastronomico e quello culturale sembrano essere i nuovi obiettivi

della promozione turistica nei prossimi anni, soprattutto se si considerano le ricchezze culturali e della tradizione popolare legate al territorio.

La nuova provincia di Carbonia-Iglesias ha una capacità ricettiva particolarmente modesta, comprende il 2% di tutti gli esercizi regionali e il 4% dei posti letto totali. E' importante rilevare che quasi il 90% delle strutture si concentra nei comuni costieri di Carloforte, Calasetta, Sant'Anna Arresi e Sant'Antioco. Anche le presenze turistiche sono piuttosto limitate se confrontate con i territori a più alta vocazione turistica: solo il 3% degli arrivi e il 2% delle presenze regionali.

La provincia del Medio Campidano presenta un vantaggio comparato nelle attività che curano specifici segmenti della domanda turistica: servizi culturali, ambientali, ricreativi, sportivi, archeologici, nautici. Tuttavia, le strutture ricettive e di servizio, a parte qualche raro esempio, si rivelano inadeguate. L'offerta turistica della nuova provincia è limitata a soli pochi comuni tra i quali Arbus e Sardara con circa il 90% dei posti letto dell'intera provincia. Grandi aspettative sono riposte negli interventi di riconversione dei siti minerari nell'ambito costiero Arburese, e nell'agriturismo, nonché dal turismo legato ai percorsi museali e culturali già esistenti.

Rispetto al totale regionale, l'offerta ricettiva della provincia di Nuoro non si presenta particolarmente consistente, pari a circa il 10% del totale. La maggior parte delle presenze e degli arrivi concentrati nella fascia costiera di Orosei e Dorgali. La permanenza media è di 7 giorni con una prevalenza di turisti italiani su quelli stranieri.

Il tessuto imprenditoriale ogliastrino legato al comparto turistico si mostra particolarmente orientato all'offerta balneare. Sulle coste, infatti, si concentra gran parte della capacità di posti letto del territorio. Solo di recente, grazie alle risorse finanziarie provenienti dal programma comunitario Leader Plus II, le aree interne hanno mostrato interesse ad investimenti pubblici con gestione privata nel comparto della ricettività alternativa. L'offerta turistica è rappresentata da 56 esercizi, con una consistenza di 10 mila posti letto, concentrati per lo più nella fascia costiera. La maggioranza del flusso turistico proviene dal turismo nazionale, con circa l'84% delle presenze nazionali e l'80% degli arrivi.

La provincia di Olbia-Tempio mostra una chiara vocazione turistica, con circa il 37% dei posti letto dell'intera regione, di cui il 50% all'interno di strutture alberghiere. Anche la domanda ricettiva espressa in termini di arrivi e presenze è da considerarsi la più importante su tutto il territorio regionale, con il 35% degli arrivi regionali e il 40% delle presenze dell'intera regione. E' importante sottolineare l'elevato grado di concentrazione delle attività turistiche nei comuni costieri di Arzachena, Budoni, La Maddalena, Palau, Olbia, San Teodoro e Santa Teresa di Gallura. A fronte di una alta disponibilità del territorio in termini di risorse paesaggistiche e culturali, il territorio si presenta altamente caratterizzato dalla componente balneare.

La nuova provincia di Oristano è quella con l'offerta turistica più esigua in termini di esercizi e posti letto. A livello comunale le strutture si concentrano nelle aree costiere, il 90% delle strutture sono collocate in soli 10 comuni, tra cui Bosa, Arborea, Oristano, Cuglieri e Cabras. La domanda turistica è relativamente bassa se confrontata con le potenzialità del territorio; soltanto il 4% degli arrivi italiani e stranieri raggiunge le località marine della nuova provincia, mentre le presenze sono solo il 3% sul totale regionale. Relativamente bassa e inferiore alla media regionale è la permanenza media: 3,6 giorni per la provincia di Oristano e 5,5 per l'intera regione.

Nella provincia di Sassari si registra circa il 17% dei posti letto dell'intera regione, con un numero complessivo di circa 24 mila posti letto, di cui il 60% all'interno di strutture alberghiere. Le strutture sono concentrate per il 95% nei comuni dell'area costiera di Alghero, Sorso, Valledoria, Stintino, Castelsardo, e nei due centri principali, Sassari e Portofino.

## PARTE II – Il quadro strategico e le azioni di governo

---

---

### 3. La strategia di sviluppo

---

---

#### 3.1. Obiettivi e tipologie progettuali

La Sardegna, a fronte del quadro socio-economico descritto, ha l'assoluta necessità di crescere in competitività. Ciò può avvenire solo attraverso un potenziamento importante delle infrastrutture materiali e immateriali idonee a migliorare il clima economico-sociale, sia in termini di ambiente favorevole alle attività di impresa che in termini di qualità della vita dei cittadini. Tale azione di potenziamento si ispira al principio dello sviluppo e della pianificazione sostenibile, articolato nel precedente DPEF, da applicare nelle forme coerenti con il contesto storico, territoriale e ambientale dell'isola.

Sulla base di tale principio di fondo, il presente DPEF introduce l'articolazione strategica del prossimo Programma Regionale di Sviluppo, con tre macro obiettivi e sei linee strategiche.

I macro obiettivi sono quelli della *competitività*, della *coesione sociale* e della *occupazione*.

Le linee strategiche sono:

- 1) il rafforzamento della cultura dell'identità regionale e locale.
- 2) tradurre la ricchezza ambientale in benefici economici senza depauperarla;
- 3) un migliore sistema regionale della conoscenza;
- 4) la promozione della dimensione internazionale della Sardegna (come crocevia mediterraneo; internazionalizzando le imprese interne; attraendo quelle esterne; con il turismo);
- 5) una politica dei servizi e delle infrastrutture per la qualità della vita dei cittadini;
- 6) più "lavoro nel mercato", ovvero la crescita dell'occupazione attraverso politiche attive più efficaci nelle ordinarie sfide del mercato;

La competitività è definibile come l'abilità di produrre, ottimizzando le proprie risorse endogene, beni e servizi capaci di affrontare i mercati internazionali, mantenendo livelli alti e sostenibili di reddito e occupazione, ovvero qualità e quantità di lavoro, e adattandosi alla mutevole competizione esterna (fonti: Commissione Europea, Sesto rapporto sulla situazione economica e sociale delle regioni nella UE, 1999; Cambridge Econometrics, Studio sui fattori della competitività regionale, 2003).

Nel dibattito e nei documenti elaborati in preparazione del prossimo QCS 2007-2013, quello di coesione appare come un concetto ampio e sovraordinante rispetto alle priorità della sostenibilità ambientale e della competitività. Queste ultime, infatti, sono considerate le due componenti interne di un reale processo di coesione, poiché senza la sostenibilità ambientale non vi potrebbero essere benefici di lungo periodo e senza competitività il processo non potrebbe alimentarsi economicamente.



Nella nostra isola, in particolare, appare opportuno rimarcare l'aspetto sociale della coesione. La Sardegna ha infatti superato la soglia del 75 % del PIL pro capite comunitario di strettissima misura mentre:

- rilevanti sacche di povertà sono ancora presenti tra la popolazione;
- persiste il rischio di un ridimensionamento della base industriale già legata all'intervento pubblico;
- proseguono i mutamenti della geografia economica e sociale dell'isola correlati al fenomeno dello spopolamento;
- sussistono gli handicap di isolamento geografico legati alla insularità e riconosciuti, fra l'altro, dal Terzo Rapporto sulla Coesione.

La coesione sociale – concetto di uso crescente nell'ultimo ventennio soprattutto in ambito politico-istituzionale oltre che in quello più tecnico-sociologico – è data dalla base comune e condivisa di valori, di sfide e di pari opportunità, che accompagna il processo di sviluppo di una comunità (regionale, locale). Un processo, pertanto, legato a fattori quali il senso di appartenenza alla comunità, la fiducia, l'identità e l'inclusione sociale, la partecipazione critica e la legittimazione del percorso di crescita.

Esiste una correlazione causale, riconosciuta dalla letteratura, fra il secondo e il primo dei macro obiettivi, poichè una buona coesione sociale rappresenta un fattore di efficienza – essenzialmente in quanto favorisce il coordinamento e l'integrazione delle azioni – ed è in grado di assecondare la competitività con la nascita di sinergie territoriali (aree vocate) e imprenditoriali (distretti e filiere). La competitività, nel senso del mero controllo microeconomico dei fattori di costo ed efficienza, non è invece di per sé correlata causalmente alla coesione sociale, e può anzi delineare percorsi di sviluppo tanto rapidi quanto squilibrati, in termini di alti costi sociali e ambientali: percorsi rinvenibili oggi in economie nazionali aggressive, di recente sviluppo e di medio o grande impatto sullo scenario mondiale, che sono fondate su una vasta disponibilità di manodopera a basso costo priva di protezione sociale, oltre che sul rapido incremento degli stock di tecnologie e conoscenze. Tali percorsi sono totalmente estranei alle scelte strategiche e agli obiettivi di competitività dell'Unione Europea, “costituzionalmente” bilanciati con i fattori della coesione, e sono ugualmente estranei alle opzioni assunte dal Governo regionale, che intende delineare, con il presente DPEF, un percorso di sviluppo fondato sull'equilibrio e sul rinforzo reciproco fra competizione e coesione.

Nelle pagine successive vengono presentati lo schema logico-gerarchico delle linee strategiche e la esemplificazione – non esaustiva – delle tipologie di obiettivi strumentali e di progetti che rispondono alle strategie assunte.

La Regione effettua per la prima volta, con il presente DPEF, una classificazione delle proprie azioni e interventi sulla base di un autonomo schema organico di obiettivi strategici, non legato a necessità contingenti di spendita di risorse comunitarie o nazionali. I contenuti di tale inedito riscontro strategico degli interventi sono esposti in un apposito capitolo.

La precisa volontà da parte del Governo regionale di portare a sistema il complesso delle azioni dell'Amministrazione entro la missione caratteristica dell'Ente – costituita dalle politiche di sviluppo regionale – troverà più compiuta attuazione con il P.R.S., ma già con il presente DPEF è possibile definire e avviare la razionalizzazione di linee di azione attualmente frammentarie e sovrapposte, anche a livello assessoriale, e lanciare l'elaborazione e attuazione

di importanti nuovi interventi connessi a obiettivi strategici ancora “scoperti”, o insufficientemente coperti, in termini realizzativi.

### 3.1.1. La strategia per la competitività e la coesione sociale

Il sistema produttivo regionale è caratterizzato, in tutti i settori, da una altissima presenza di imprese di dimensioni molto contenute e dal loro operare al di fuori di logiche di cooperazione e di rete. Questa caratteristica strutturale non permette alle imprese sarde di competere sui mercati di quei beni per i quali il prezzo, legato ai costi di produzione, costituisce il fattore predominante per l'acquisizione e il mantenimento delle quote di mercato.

La strategia competitiva della Sardegna deve pertanto puntare su quattro elementi: qualità, identificabilità dell'origine dei prodotti, contenuti di innovazione, cooperazione tra imprese.

La qualità intrinseca dei prodotti non è più da sola sufficiente a garantirne il successo sul mercato. E' necessario che il consumatore identifichi i prodotti come diversi e migliori dagli altri e ciò implica la produzione di beni e servizi che hanno caratteristiche che i prodotti concorrenti non hanno, posto che molti territori oggi puntano sulla tipizzazione delle proprie produzioni. Gli elementi che possono caratterizzare in termini di vantaggi competitivi i prodotti sono molteplici e dipendono dagli specifici settori di riferimento.

Un elemento trasversale a tutti i settori e di rilevanza strategica per il successo sui mercati è costituito dal contenuto di innovazione inglobato in ciascun prodotto. Un ulteriore elemento che caratterizza la qualità dei prodotti è costituito dalla costruzione e dalla valorizzazione dei legami funzionali con i territori specifici cui gli stessi sono legati.

Un prodotto di successo (pacchetto turistico, prodotto agro-alimentare, servizio innovativo, etc.) la cui qualità è legata a un territorio specifico (qualità ambientale, tipicità e saperi locali, etc.) contribuisce a creare un'immagine positiva di quel territorio e a elevare la reputazione del sistema produttivo locale nel suo insieme, una reputazione della quale possono beneficiare tutte le imprese.

Le azioni pubbliche a sostegno delle strategie imprenditoriali che puntano sulla qualità dei prodotti legate ai territori devono essere coerenti con le strategie di sviluppo locale e prevedono:

- la costruzione e/o il rafforzamento dell'immagine e dell'identità locale attorno a prodotti di qualità, anche ai fini della valorizzazione economica di altri prodotti e risorse territoriali (naturali, culturali, etc.);
- la tutela e la valorizzazione, in una logica di sostenibilità, del patrimonio ambientale e culturale territoriale che costituisce il vantaggio comparato dei prodotti di qualità (es. con il turismo sostenibile);
- la progettazione integrata come metodo e strumento per l'attuazione delle politiche di sviluppo regionale.

Per realizzare prodotti di qualità le imprese devono essere dotate di adeguate risorse e capacità manageriali ed imprenditoriali, che generalmente non sono proprie delle micro e piccole imprese. E' necessario pertanto sostenere:

- una strategia di crescita delle imprese che realizzino, o intendano realizzare, produzioni di qualità;

- la creazione di reti di cooperazione tra imprese della stessa filiera, l'ispessimento localizzato di trame produttive, lo sviluppo di servizi comuni, la creazione di centri di servizi collettivi, la cooperazione tra le imprese e le istituzioni locali, le partnership tra le imprese regionali e le imprese esterne.

In altri termini occorre "mettere in rete" la Sardegna che produce per darle maggiore forza di mercato e renderla più attrattiva e permeabile a nuovi investimenti, regionali e non.

Un ruolo determinante, in questa strategia, può essere svolto dall'intervento pubblico. La Regione perseguirà la definizione e l'attuazione di politiche pubbliche per la competitività territoriale interregionale, riducendo o eliminando le diseconomie territoriali dovute alla insufficiente dotazione di beni pubblici per la produzione e per le imprese. In particolare saranno ritenuti prioritari gli interventi volti a sostenere:

- a) la formazione iniziale e continua di risorse professionali con competenze adeguate ai fabbisogni delle imprese, con particolare riferimento alle figure professionali ad alta qualificazione;
- b) la creazione e il potenziamento di centri di ricerca, di reti e di servizi per l'innovazione adeguati ai fabbisogni di innovazione tecnologica delle imprese;
- c) la creazione e il potenziamento di agenzie pubbliche che operano per migliorare l'attrattività e la competitività dei territori e dei relativi prodotti (marketing territoriale, attrazione di investimenti esterni, supporto all'internazionalizzazione, certificazione dei prodotti, etc.);
- d) la creazione e il potenziamento di servizi di trasporto intermodali competitivi per le merci verso i mercati di sbocco;
- e) la creazione e il potenziamento di servizi tecnologici per le reti e i sistemi di imprese (energia, larga banda, ambientali, sicurezza, etc.);
- f) la creazione e il potenziamento, a livello locale e regionale, di sportelli unici per le attività produttive (SUAP) per semplificare e velocizzare gli iter burocratici delle imprese;
- g) la creazione e il potenziamento dei sistemi di accesso al credito e dei servizi finanziari per le imprese;
- h) il finanziamento di iniziative imprenditoriali in settori e/o con contenuti innovativi;
- i) il finanziamento di iniziative imprenditoriali comuni a più imprese finalizzate ad aumentarne la competitività (es. piattaforme logistiche comuni, condivisione di servizi amministrativi, etc.).

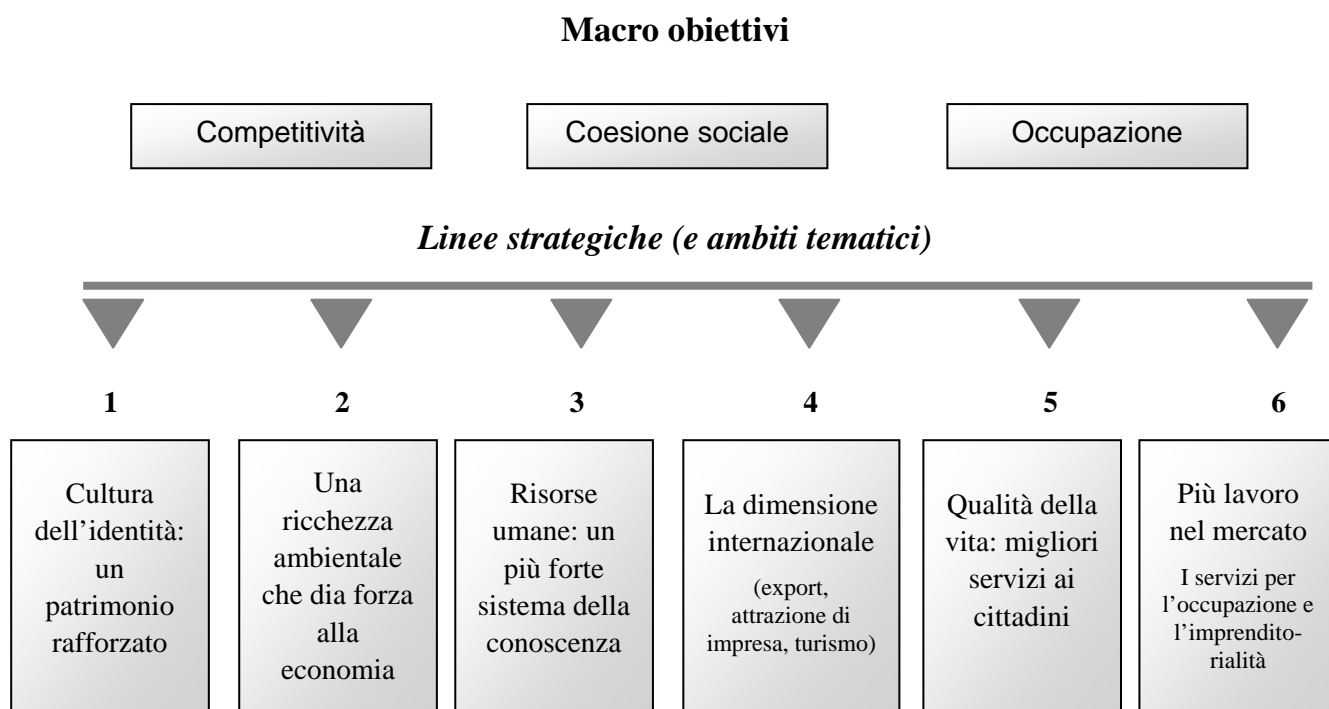
Il macro-obiettivo della *coesione sociale* si affianca e si intreccia con quello della competitività in diverse forme:

1. in primo luogo la coesione deriva dalla solidarietà, e ciò implica una forte attenzione della comunità sarda e del Governo regionale per le diverse situazioni di emergenza o disagio sociale presenti nel territorio, fino a quelle che arrivano a manifestarsi con una sensibile riduzione dei consumi alimentari (dato richiamato nel paragrafo introduttivo) nell'ambito di un ciclo economico nazionale fortemente negativo. A tal fine, anche in collaborazione con il mondo del volontariato, sarà aggiornata la mappa del disagio sociale in Sardegna e verrà perseguita una politica di intervento integrata di tipo interassessoriale;
2. in secondo luogo la coesione sociale implica forme di compensazione territoriale connesse ai modelli e percorsi di sviluppo cui sono vocate le diverse aree territoriali dell'isola,

modelli che prefigurano diversi impatti tendenziali su reddito e occupazione locale. Non sono qui in gioco pre-ripartizioni politiche di risorse, quanto la consapevolezza collettiva che, ad esempio, il forte grado di naturalità di alcune aree, con i connessi vincoli allo sviluppo locale, comporta un beneficio di attrattività per altre aree limitrofe a maggiore addensamento e sfruttamento turistico o produttivo, per cui è socialmente ed economicamente razionale definire degli schemi di *compensazione* fra diversi territori dell'isola.

3. l'elemento territoriale della coesione, anche in relazione alle compensazioni di cui al punto precedente, deve assumere concrete forme progettuali che consentano alle aree vocate verso uno sviluppo economico-territoriale di tipo estensivo (piuttosto che intensivo) di acquisire buoni standard qualitativi di dotazioni infrastrutturali, materiali e immateriali, idonei a incrementare la qualità della vita, i redditi da pluri-attività (sviluppo rurale) e l'attrattività insediativa. Ciò potrà avvenire attraverso i percorsi di progettazione integrata, tra cui il futuro progetto integrato regionale anti-spopolamento, e con particolare riferimento alla realtà dei piccoli comuni, che costituisce un patrimonio della collettività sarda.

### 3.2. Schema degli obiettivi e delle linee di intervento



#### Esemplificazione di strumenti di intervento



#### Organizzazione delle Regione e del Bilancio in funzione di strategia e strumenti



### 3.3. Macro obiettivi e linee strategiche

Nel presente paragrafo viene presentata, sulla base dello schema di intervento esposto, una “lettura” della rilevanza e dell’impatto delle linee strategiche assunte sui macro obiettivi della competitività e della coesione sociale. Si tratta obiettivi trasversali da contemperare l’uno con l’altro, in quanto un accento eccessivo sui fattori di mercato renderebbe poco praticabili, almeno nel breve periodo, delle politiche di coesione sociale e di riequilibrio territoriale, mentre un accento predominante sulle politiche sociali sarebbe facilmente connotato da insostenibilità economica.

L’impostazione del Dpef, pertanto, mira a introdurre in ogni fronte strategico e in ogni conseguente tipologia progettuale un doppio accento su tali macro obiettivi (o priorità trasversali), coerenti, peraltro, con gli indirizzi comunitari (Consiglio di Lisbona del marzo 2000, Dichiarazione di Barcellona del marzo 2002, Terzo Rapporto sulla Coesione, linee guida del futuro QCS 2007-2013).

Il concetto di competitività, così come precedentemente definito, necessita di una declinazione idonea ad affrontare le sfide di una regione in ritardo di sviluppo, nonché capace – al di là degli elementi di relatività insiti nei raffronti interregionali e nel concetto di “ritardo” – di perseguire alcuni risultati di base assoluti. Può essere pertanto utile distinguere fra politiche e progetti pre-competitivi, atti a creare le condizioni che consentano un effettivo confronto di mercato, e le politiche e progetti in grado di ottenere o sfruttare nel breve periodo precisi vantaggi comparati della nostra regione su altre regioni e territori.

Anche il concetto di coesione sociale richiede una declinazione che indichi come perseguire quello sviluppo sostenibile bilanciato, sul piano economico, territoriale e sociale, che rientra fra le linee guida del nuovo processo allargato di coesione dell’Unione Europea.

Quanto sopra premesso, è necessario affrontare le implicazioni dei macro obiettivi nella concreta articolazione progettuale delle linee strategiche dello sviluppo regionale: ciò equivale a “disaggregare” le componenti della competitività e della coesione nell’ambito nelle diverse linee e tipologie progettuali.

Sul fronte delle *risorse umane* la Regione persegue essenzialmente obiettivi di carattere pre-competitivo, dato il richiamato forte gap esistente rispetto ai livelli di istruzione delle altre regioni europee. I progetti contro la dispersione scolastica, i voucher formativi per l’alta formazione, i prestiti d’onore per il conseguimento di alte qualifiche mirano ad accrescere sensibilmente, con dei primi risultati visibili entro la fine della presente legislatura, i tassi e i livelli di istruzione nell’isola.

E’ tuttavia possibile porsi anche dei limitati obiettivi di natura più direttamente competitiva, raffrontando specifici settori di competenze in cui l’isola possiede un vantaggio reale o potenziale (quali l’informatica e telematica, diverse tipologie di servizi avanzati di carattere a-spaziale, le professioni del turismo) e orientando in modo coordinato lo sviluppo dell’offerta di istruzione e formazione su tali versanti.

In termini di coesione sociale, ogni intervento e linea progettuale attivata dovrà tener conto della diversa reale accessibilità ai servizi e alle opportunità offerte, con riferimento alle categorie fragili per condizione economica, per luogo di residenza, e ponendo in essere specifiche misure di cd “discriminazione positiva” in favore delle fasce di destinatari

oggettivamente più difficili da coinvolgere nelle attività di qualificazione e potenziamento delle risorse umane.

Potenziare l'immagine e la realtà di una *Sardegna come terra di scambi* significa porre in primo piano, in modo diretto e specifico, il tema della competitività. Il quadro strategico del Dpef e del futuro Programma Regionale di Sviluppo individua quattro grandi fronti su cui si giocano i rapporti di scambio, principalmente economici ma anche culturali, fra la Sardegna e le altre regioni:

- 1) il fronte 'geografico', che mira a valorizzare la posizione privilegiata dell'isola quale crocevia del Mediterraneo;
- 2) quello delle esportazioni e della internazionalizzazione (presenza attiva all'estero delle imprese regionali);
- 3) quello della attrazione di imprese esterne;
- 4) quello del turismo, assimilabile a una forma particolare di esportazioni in cui l'aquirente si reca dal 'produttore' per fruire di una gamma composita e sempre più sofisticata di servizi.

La Sardegna ha una posizione strategica nel Mediterraneo nella prospettiva di cooperazione tra l'Europa e i Paesi della riva sud del Mediterraneo. In tal senso la nostra regione costituisce una piattaforma logistica naturale, già dotata di un buon sistema di infrastrutture aeroportuali e portuali, con annessi servizi logistici, e in grado di fornire i necessari servizi di base per l'attrazione di imprese che operano nel settore della logistica. Ulteriori opportunità di attrazione di investimenti esterni derivano dalle opportunità di cooperazione culturale, scientifica e produttiva che la Regione può avviare con i Paesi del Mediterraneo nei settori in cui presenta significative competenze ed esperienze (agroalimentare, turismo, biomedicina, ICT, etc.).

Nella logistica dei trasporti, particolare rilevanza assume il sistema regionale della portualità sulle direttrici via mare in raffronto con sistemi portuali competitori. Le analisi e gli interventi verteranno pertanto sulla valorizzazione della portualità commerciale sarda a partire dal terminal container di Cagliari.

Per la internazionalizzazione delle imprese regionali, visto il forte gap della Sardegna rispetto al resto d'Italia e al Meridione negli indici di penetrazione sui mercati esteri, la principale sfida è anzitutto interna alle imprese sarde, che devono impegnarsi in una forte crescita competitiva in relazione alla commerciabilità dei propri prodotti, alla efficienza gestionale, alle scelte più opportune di esternalizzazione / internalizzazione dei costi, valorizzando sinergie o filiere produttive locali. La competitività intrinseca delle imprese sarde sarà favorita dalla Regione attraverso la riformulazione mirata del sistema degli incentivi secondo i criteri sopra richiamati, mentre per le facilitazioni al processo di internazionalizzazione sarà verificata e potenziata la funzionalità dello sportello unico regionale per l'assistenza all'export, che dovrà avere articolazioni territoriali snelle.

Le strategie e gli strumenti dell'attrazione di impresa (marketing territoriale) saranno stabiliti da un apposito piano regionale, fondato sulla analisi comparata interregionale dei fattori di attrattività insediativa aziendale e sull'offerta di servizi unificati di accoglienza e di assistenza all'insediamento degli imprenditori.

Lo sviluppo del settore turistico sarà per la prima volta promosso e disciplinato da un piano organico per il turismo sostenibile, che si avvarrà delle più avanzate tecniche economiche e ambientali per la valutazione delle capacità di carico del territorio in relazione alla salvaguardia ambientale e alle vocazioni produttive, operando attraverso una progettualità volta a perseguire con nuovi strumenti gli obiettivi di allargamento della stagione, in particolare con la diversificazione tematica dell'offerta nell'ambito di sistemi turistici locali.

Rispetto al macro obiettivo della coesione sociale, la linea strategica della crescita degli scambi ha una rilevanza indiretta, legata alle logiche di maggiore sostegno e di priorità di intervento perseguite dalla Regione verso quei territori economicamente più deboli e di maggiore disagio sociale. Tali logiche di sostegno troveranno riscontro soprattutto nei contenuti del piano per il turismo sostenibile e nella promozione e rafforzamento delle opportunità commerciali per le aree più interne, attraverso l'incentivazione della cooperazione e di nuove forme del commercio organizzato da parte di reti di micro-imprese.

In materia di *occupazione e crescita di impresa*, la Regione assume quale obiettivi pre-competitivi:

- un generale incremento della cultura tecnica imprenditoriale, da ottenere con progetti basati sulla rilevazione e valutazione dei concorrenti (benchmarking) nei diversi fattori di costo e di gestione aziendale, per settori produttivi;
- la creazione e il diffuso utilizzo di un sistema integrato di servizi e di incentivi per l'incontro tra domanda e offerta nel mercato del lavoro, perseguito con il ricorso a contratti di risultato inerenti i servizi per la valorizzazione delle competenze lavorative e l'implementazione di avanzati sistemi telematici (SIL, skill banks);
- una progressiva ed efficiente copertura regionale dei servizi di unificazione e semplificazione delle pratiche amministrative correlate alle attività aziendali (principalmente attraverso i SUAP);
- il ricorso mirato e monitorato a misure di politica attiva del lavoro (quali i voucher per l'inserimento professionale), perseguendo l'integrazione del sistema nazionale-regionale degli incentivi all'occupazione e all'inserimento lavorativo iniziale.

Una crescita più diretta della competitività sarà perseguita attraverso:

- la razionalizzazione degli incentivi finanziari alle imprese, da destinare, con priorità per le imprese inserite in progetti territoriali di sviluppo: a) ai progetti aziendali di incremento del potenziale competitivo (con dati e proiezioni di benchmarking); b) alle nuove imprese che presentino piani di sviluppo comprensivi di scenari di mercato e obiettivi di posizionamento aziendale (anche nel caso – e nelle forme opportune – di aziende artigiane); c) ai piani di ricerca operativa aziendale e di trasferimento tecnologico; d) alle imprese sociali in grado di promuovere nel contempo occupazione e coesione sociale;
- il supporto organizzativo e finanziario ai servizi di filiera e di distretto;
- il monitoraggio dei costi e dell'efficienza delle utilities energetiche, idriche e del sistema del trasporto merci con riscontri basati anche sul confronto interregionale del sistema dei costi di impresa, al fine di perseguire interventi di breve termine per la riduzione degli svantaggi di costo dovuti alla perifericità insulare del territorio, e dunque con finalità di coesione economica interregionale e infraregionale.



In termini di coesione sociale, l'intervento della Regione sarà prioritariamente rivolto alle categorie svantaggiate (disoccupati, inoccupati, persone diversamente abili, destinatari di interventi socioassistenziali e di reinserimento sociale), prevedendo, ovunque sia tecnicamente possibile (con espressa motivazione nei casi di impossibilità) delle forme di preferenzialità per dette categorie.

In tale ambito per le iniziative imprenditoriali inserite entro progetti territoriali di sviluppo sarà posta particolare attenzione, anche in termini di riserve finanziarie, ai territori soggetti a fenomeni di spopolamento e con livelli di reddito pro capite inferiori alla media regionale.

L'obiettivo strategico di potenziamento dei *servizi ai cittadini per una migliore qualità della vita* sarà interessato dal macro obiettivo della competitività nei seguenti modi.

- La Regione attiverà un sistema di raffronto interregionale degli indicatori di efficienza e di risultato in materia di: servizi sanitari e socio-assistenziali; servizi civili di forniture idriche, energetiche e di smaltimento dei rifiuti.
- Verrà effettuata una ricognizione territoriale dell'offerta di infrastrutture sportive in rapporto alla domanda, al fine di pervenire a un piano regionale di diffusione dello sport per lo sviluppo della pluralità delle discipline sportive, delle specifiche vocazioni territoriali connesse a pratiche sportive, con considerazione sia per le pratiche individuali dilettantistiche che per gli eventi professionistici. Il piano regionale di diffusione dello sport presenterà espresse valenze e obiettivi di carattere turistico-attrattivo, col fine di porre in rilievo la Sardegna su scala internazionale quale territorio elettivo per la pratica di attività sportive lungo l'intero arco dell'anno.
- I progetti relativi alla società dell'informazione, sia per quanto concerne l'ambito delle reti infrastrutturali, sia quello dei servizi e dei sistemi informativi di settore, saranno correlati a obiettivi di diffusione e fruizione delle tecnologie telematiche e informatiche parametrati a dati interregionali sulla diffusione e fruizione delle reti e dei servizi.

In termini di coesione sociale, gli interventi sulle dotazioni e servizi per la qualità della vita saranno caratterizzati da una particolare attenzione per:

- il tema della accessibilità, con l'aggiornamento del piano dei trasporti e la definizione dei livelli di accessibilità dei territori in relazione ai sistemi locali del lavoro, nel rispetto dei fattori di sostenibilità ambientale;
- un clima civico favorevole e una migliore convivialità, attraverso il rafforzamento dei servizi di tutela dei diritti e la promozione delle forme di risoluzione stragiudiziale dei conflitti fra cittadini e fra pubblica amministrazione e cittadini.

Un ruolo di assoluto rilievo per il rafforzamento della coesione sociale regionale attraverso migliori standard di qualità della vita sarà svolto dal futuro piano anti-spopolamento. Con tale piano la Regione destinerà alle aree maggiormente interessate dal fenomeno i fondi necessari per interventi volti a garantire soglie di servizi minimi e adeguati livelli di fruibilità (servizi civici, istruzione e formazione anche a distanza, servizi postali, bancari, servizi sociali e sanitari), nonché a ricreare condizioni di attrattività insediativa con specifiche forme di incentivazione alle famiglie e sostegno alle municipalità.

Il quinto macro obiettivo strategico è quello di ***una ricchezza ambientale che dia forza alla economia***. La Sardegna, in quanto isola, e in particolare in quanto isola mediterranea con un clima temperato e favorevole alle attività antropiche all'aria aperta (in particolare turistiche) per buona parte dell'anno, possiede un forte vantaggio competitivo su altri territori regionali. Naturalmente, molte regioni e isole possiedono peculiarità e attrattività ambientali, ma la nostra regione abbina entro un peculiare mix un ambiente costiero tra i più ricchi e variegati, con acque marine di suggestione "tropicale", con un entroterra ricco di contenuti ambientali mediterranei ancora da riscoprire e valorizzare. La ricchezza ambientale viene socialmente ed economicamente percepita nel mondo industrializzato come un forte fattore attrattivo, pertanto la tutela delle qualità ambientali – con tutti i correlati strumenti conoscitivi, normativi e di intervento – costituisce di per sé, al di qua delle finalità intrinsecamente ecologiche, un obiettivo di competitività.

In termini di coesione sociale, è essenziale che le politiche di tutela e valorizzazione dell'ambiente condotte dalla Regione siano sistematicamente legate a processi locali di condivisione delle opzioni e degli interventi. E' infatti necessario quantificare e far percepire correttamente ai territori i benefici di lungo periodo della preservazione e ove possibile del recupero dei valori ambientali, proponendo e promuovendo modelli di sviluppo locale che includano l'esemplificazione delle componenti microeconomiche di tale sviluppo, attraverso una attività di animazione economica mirata sulle diverse tipologie e sulle possibili redditività di iniziative imprenditoriali in aree a forte vocazione ambientale. L'attività di animazione dovrà essere accompagnata da specifiche incentivazioni agli investimenti e alla occupazione.

Gli interventi per sostenere la ***cultura dell'identità*** hanno, particolarmente nelle isole e ancor più in quelle di storia autonomistica, delle implicazioni indirette in termini di competitività. Il senso di appartenenza a una comunità con univoche connotazioni geografiche, linguistiche e storiche possiede una duplice valenza: interna, perché correlabile a più forti e chiare motivazioni nei rapporti di scambio e di confronto culturale ed economico; esterna, perché accresce i valori di riconoscibilità e tipicità della matrice regionale, estremamente importanti nei diversi livelli materiali e immateriali degli scambi interregionali.

Di ancora più immediata cognizione sono le implicazioni di coesione sociale degli interventi a favore dell'identità. Il sostegno della matrice linguistica regionale, purchè scevro da qualsiasi forma di imposizione e facilmente identificabile come occasione di arricchimento e rafforzamento delle proprie radici nell'ambito di una cultura cosmopolita di scambi e comunicazioni, assume indubbio rilievo ai fini della coesione comunitaria infra-regionale. Inoltre, i progetti di carattere sub-regionale per la migliore identificazione e valorizzazione delle culture locali, culture di cui è straordinariamente ricca la nostra isola (storie, tradizioni, tipicità architettoniche, cucina e produzioni locali) possono rivestire un ruolo utile sia per la cultura identitaria, tanto più forte in quanto 'plurale' sotto le comuni radici, sia per l'arricchimento e la riconoscibilità dell'offerta di accoglienza dei territori nella valenza competitiva prima richiamata.

Nella impostazione strategica del Dpef vi è un secondo fondamentale ambito di obiettivi, di carattere strumentale, che attiene alla ***riorganizzazione della Regione*** e dei suoi rapporti con le istituzioni territoriali in funzione dei macro-obiettivi di sviluppo.

Le implicazioni, in termini di competitività, di un sistema istituzionale efficiente, sono state tanto ampiamente analizzate e descritte dalla teoria economica e sociale quanto trascurate nei percorsi, come quello seguito in passato dalla Sardegna, delle economie assistite. La Regione sarà pertanto impegnata a costituire e attivare delle strette simmetrie organizzative fra gli obiettivi strategici dello sviluppo regionale, che costituiscono la missione caratteristica dell'ente, e la conformazione delle proprie strutture interne e delle agenzie incorporate. Anche il sistema contabile e di bilancio sarà rivisitato secondo la medesima logica, con l'istituzione delle funzioni obiettivo da tempo previste dalla normativa in materia di bilancio regionali.

Ai fini della coesione sociale, componente intrinseca del modello di sviluppo locale assunto, sarà determinante la futura configurazione del sistema delle autonomie locali, così come questa, attraverso un percorso di partenariato istituzionale, verrà a determinarsi con il riassetto anche normativo dei rapporti fra Regione, Province, Comunità Montane, Unioni di Comuni e Comuni.

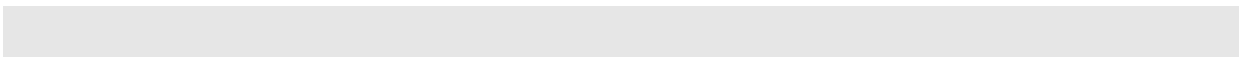
Dalle implicazioni, sopra richiamate, emerge la necessità di rendere visibili ai cittadini i costi e i benefici delle politiche intraprese sotto una duplice prospettiva, di lungo e di breve periodo. Ciò può avvenire entro un processo di partecipazione e confronto che si svolgerà anzitutto con i partenariati economici e sociali e più in generale con un rafforzamento delle capacità di comunicazione diretta della R.A.S., anche interattiva e telematica, con i cittadini.

Le criticità e i conflitti, inevitabilmente conseguenti al graduale abbandono delle passate politiche economico-sociali e dei bilanci regionali a forte connotazione assistenziale, richiedono una partecipazione e riflessione comune per favorire mediazioni e possibili soluzioni entro la reale prospettiva strategica: la lettura incrociata, effettuata nel presente paragrafo, fra macro obiettivi e linee strategiche, delinea il peculiare carattere "armonico" dello sviluppo della Sardegna quale viene perseguito dal presente DPEF. Il carattere armonico del modello di sviluppo regionale è dato appunto dalla contemperanza fra una competitività necessariamente costruita sui raffronti di efficienza fra imprese, servizi pubblici, sistemi-regione, e un processo di coesione regionale crescente in termini di riequilibrio sociale e territoriale.

Il macro-obiettivo dell'occupazione deriva dalla forte attenzione nella azione di governo per una variabile che, come premesso nella introduzione al Dpef, non ha e non può avere una significativa correlazione *diretta* con politiche di intervento pubblico non assistenzialistiche, e tuttavia esprime in modo profondo lo stato di salute dell'economia e della società regionale. Le politiche del lavoro della Regione saranno condotte su più fronti:

- una attenzione sistematica alle situazioni locali di crisi occupazionale, sia a livello micro che di distretto produttivo, con la ricerca, in affiancamento ai partenariati economici e sociali, dei possibili sbocchi in condizioni di sostenibilità economica e il massimo e puntuale supporto istituzionale alle soluzioni concordate;
- il riorientamento del piano straordinario del lavoro, anche con risorse specifiche dal POR Sardegna, verso una maggiore integrazione e coordinamento degli interventi – più specificamente quelli di cui all'articolo 19 L.R. 37 commi a) e b) – al fine di mettere a frutto una più forte partecipazione dei comuni agli strumenti di programmazione integrata dello sviluppo locale e di promuovere attività produttive per la valorizzazione

- delle risorse locali e dei servizi collegati nei settori ambientali, culturali, storici, archeologici, artistici, culturali e naturalistici) con quelli del POR Sardegna 2000-2006;
- la realizzazione di politiche attive del lavoro (incentivi per l'occupazione e l'imprenditorialità, nuovi servizi informativi e di assistenza per l'impiego) connotate da organicità e costante monitoraggio dei risultati.



## 4. Gli strumenti attuativi delle linee strategiche

### 4.1. La riclassificazione dei progetti e delle attività della Regione

Nel presente capitolo vengono passati in rassegna tutti i progetti e le attività a finanziamento o co-finanziamento regionale e riclassificati secondo una logica di riscontro strategico con il sistema assunto di macro obiettivi e linee strategiche.

Dal punto di vista strettamente quantitativo, la ricognizione ha riguardato 362 attività, riconducibili a 288 progetti ordinati secondo le linee strategiche e correlati ai macro obiettivi secondo un criterio di correlazione prevalente. Di tali preogetti, 97 impattano direttamente, seppur con diversa intensità, sull'obiettivo orizzontale della competitività, 55 su quello della coesione sociale.

Osservando l'imputazione per linee strategiche, i progetti riguardanti le "risorse umane" sono 22, di cui 8 attinenti alla competitività e altrettanti alla coesione sociale. Relativamente alla linea strategica "impresa e lavoro", su un totale di 82 progetti, 59 riguardano la competitività, 13 la coesione. Per "i servizi per la qualità della vita" i progetti totali sono 77, di cui 8 impattano sulla competitività e 23 sulla coesione. Per "cultura e identità" sono invece stati rilevati 58 progetti, di cui 8 aventi rilievo significativo per la competitività e 6 per la coesione sociale. Relativamente alla linea strategica "la Sardegna come terra di scambi", su un totale di 18 progetti, 12 impattano sulla competitività e 1 sulla coesione. Per quanto riguarda, infine, "ricchezza ambientale e potenzialità economica sostenibile, su un totale di 31 progetti 2 impattano più direttamente sulla competitività e 4 sulla coesione.

Dal lato dell'impresa e dei mercati sono numerosi gli interventi che hanno lo scopo dichiarato di rafforzarne gli elementi di competitività. Innanzitutto quelli interni, connessi con il sostegno a progetti di investimento in diversi settori produttivi e aree (agricoltura, industria, artigianato, turismo, commercio, energia, ricerca e innovazione, ingegneria finanziaria): la Regione ha in corso una incisiva attività di verifica dell'effettivo impatto in termini di competitività di tali tradizionali strumenti. Ciò vale anche per il sostegno alla formazione del capitale umano (imprenditori, dipendenti, disoccupati, inoccupati).

Vi sono poi gli interventi che tendono a rafforzare la competitività delle imprese in termini di esternalità, quali quelli per infrastrutture materiali (idriche, per l'industria e il turismo della Sardegna centrale, per le aree P.I.P. o i Consorzi industriali), o quelli immateriali per servizi reali e reti alle PMI, per l'internazionalizzazione, il marketing territoriale, l'animazione e promozione economica.

Dal lato delle istituzioni si evidenziano gli interventi a valore pubblico diffuso, sia di tipo materiale relativi alle infrastrutture civili (idriche, energetiche, viarie, o legate alla mobilità, al suolo, alle aree dismesse), urbane (centri urbani di diversa dimensione, ai centri storici, ai quartieri degradati), rurali (idriche, energetiche, viarie) e ambientali (tutela e valorizzazione ambiente, difesa suolo, ripristino danni da calamità naturali); sia di tipo immateriale relativi alle infrastrutture culturali (promozione, tutela, valorizzazione, servizi) o sociali (cooperazione, volontariato). Altrettanto intensi, ancorchè meno numerosi, sono gli interventi orientati alla modernizzazione della Pubblica amministrazione (formazione, informatizzazione, comunicazione, potenziamento uffici relazioni con il pubblico) e al

miglioramento della qualità, efficienza ed efficacia dei servizi per la salute dei cittadini (formazione operatori, informazione cittadini, informatizzazione sistemi, biomedicina, monitoraggio e standards qualitativi).

Assumono, infine, rilievo nell'asse della competitività, gli interventi relativi agli sportelli unici per le attività produttive (attivazione, potenziamento) e, soprattutto, gli interventi per la comunicazione e l'innovazione tecnologica (collegamenti, reti, sistemi).

Passando all'obiettivo della coesione sociale, alcuni interventi riguardano l'associazionismo, sia di utilità pubblica (Associazioni di volontariato), sia di utilità privata (Associazioni cooperativistiche). Altri, più consistenti, riguardano le politiche di genere (donne) e generazionali (giovani) per il sostegno di attività (di formazione/studio, di inserimento nel mercato del lavoro, a favore dei disoccupati o della formazione di impresa) finalizzate allo sviluppo di opportunità lavorative autonome o dipendenti.

Dal lato della persona sono più consistenti gli interventi coesivi impattanti sul profilo sociale piuttosto che su quello economico. Pochi rientrano esclusivamente tra i primi, quali gli interventi relativi all'area della salute (118, servizi e reti territoriali), mentre sono più numerosi quelli impattanti su entrambi i profili, quali gli interventi per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, oppure quelli per il sostegno ai licenziati e/o sospesi dal lavoro, oppure ancora quelli per il consolidamento occupazionale dei lavoratori socialmente utili. Sempre tra gli interventi a doppio profilo, vi sono anche quelli a favore degli operatori rurali, quali le indennità compensative per attività agricole e ambientali svolte in aree svantaggiate, o il sostegno a per la diversificazione delle attività produttive (multifunzionalità) delle aziende agricole.

Vi sono, infine, numerosi interventi a favore dell'istruzione, formazione e specializzazione, che oltre ad avere una forte correlazione positiva tra il profilo sociale e quello economico delle persone, si caratterizzano per una loro tensione alla competitività, orientandosi al mercato del lavoro e all'impresa: a partire dagli interventi fondamentali finalizzati alla prevenzione della dispersione e all'assolvimento dell'obbligo scolastico, passando poi per quelli orientati all'incremento dei livelli di istruzione, arrivando infine al diritto allo studio e formazione universitaria, ai voucher formativi pre e post-laurea e a quelli per l'inserimento nel mondo del lavoro e dell'impresa.

## 4.2. La ricognizione e il riscontro strategico degli interventi ‡

### Linea strategica 1, Cultura dell'identità

#### Tipologia progettuale "I nuovi contenuti dell'autonomia"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Trasferimento funzioni e risorse a EE.LL.	91.168	3		0
(APQ SI) e-Government per RAS	24.000	3		2
(APQ SI) Servizi informativi territoriali gestionali integrati	9.360	2		2
(APQ SI) Ampliam. sist. pubbl. di connettività (larga banda)	6.292	3		2
Realizzazione e-Government (POR mis. 6.3)	13.288	3		1
Pubblicità istituzionale, promozione e valorizzazione immagine della Sardegna	150	3	1	1
(APQ SI) Centro servizi territoriali e-Government	2.520		3	1
(APQ SI) rete P.A. locale per programmi innovazione	2.129		3	2
Commissione reg.le pari opportunità	200		1	0
Formazione dirigenti on line	75	1	1	0
Studio e documenti adeguamento Statuto	**		1	0
(APQ SI) Connettività regionale (Rupar)	6.000	1	1	1
(APQ SI) Sistema informativo reg.le territoriale	9.000	1	1	2
(APQ SI) Centro aggregazione acquisti per EE.LL.	1.500	1	1	0
Sistema connettività e cooperazione reg.le (POR mis. 6.3)	*	1	1	2
P.A RAS - Informatizzazione flussi operativi attività amministrative	30	1		1
P.A RAS - Protocollo centralizzato e sistema archivistico unico	10	1		1
P.A RAS - Adeguamento strutture alla sicurezza e agli usi	5.600	1		0
P.A RAS - Procedura telefonica informatizzata	*	1		1
P.A RAS - monitoraggio e razionalizz. spese	*	1		0
P.A RAS -informatizzazione patrimonio immobiliare	5.103	1		3

‡ Nella colonna "A" viene indicato il grado di impatto del progetto o azione rispetto alla competitività, con la seguente scala di corrispondenza:

- 0 = nessuna correlazione
- 1 = correlazione indiretta, minima
- 2 = correlazione diretta, minima
- 3 = correlazione diretta, buona
- 4 = correlazione diretta, forte
- 5 = correlazione diretta, massima.

Nella colonna "B" viene indicato il grado di impatto del progetto o azione sulla coesione sociale e nella colonna "C" il potenziale impatto sull'occupazione, utilizzando la stessa scala.

P.A RAS - riordino norme e procedure concess. beni demaniali	405	1		3
P.A RAS - acquisizione beni immobiliari statali	*	1		0
P.A RAS - predisposizione piano energetico regionale	150	1		2
P.A RAS - privatizzazione e/o liquidazione società partecipate	75.675	1		0
P.A RAS - cessione beni a EE.LL. aree minerarie dismesse	*	1	1	1
P.A RAS - Consulenze per Ass. Industria	67	1		2
P.A RAS - finanziamento agenzie governative per misure POR	1.100	1		2
P.A RAS - gestione informatizzata procedure interne	**	1		0
P.A RAS - completamento e aggiornamento procedure URP	**	1		0
P.A RAS - valutazione impatto ambientale: istruttoria progetti	60	1		2
P.A RAS - formazione del personale Assessorato Sanità	*	1		0
P.A RAS - definizione competenze EE.LL. in materia sociale	*		1	0
P.A RAS - gestione liquidatoria ex UU.SS.LL.	*		1	0
P.A RAS - rideterminazione dotazioni organiche AA.SS.LL.	*	1		1
Spese funzionamento ISRE	3.390		1	2
Piani provinciali commercio in aree pubbliche	100	1		1
P.A RAS - informazione e formazione del personale sul D.Lgs. 626/94	100	1	1	1

### Tipologia progettuale "Lingua e identità"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Tutela patrimonio librario pregiato	240	1	1	2
Gestione biblioteche e archivi	7.000		1	2
Rete bibliotecaria "PARIS" (POR mis. 6.3)	444		1	2
Ricerca e valorizzazione lingua e cultura sarda	3.555		1	2

### Tipologia progettuale "Patrimonio delle comunità"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
(APQ Beni culturali) Recupero del patrimonio storico, culturale e paesaggistico	*	3	2	3
Network di laboratori transfrontalieri per la valorizzazione del patrimonio storico-architettonico	14.600	1	1	1
Tutela patrimonio culturale (POR mis. 2.1, 2.2)	40.456		3	3
Immagine Sardegna/organizzazioni sardi nel mondo	4.000		2	1
Promozione immagine Sardegna	150	2		2



TERRAS (valorizzaz. sub-aree regionali fra locale e globale)	3.200	1	3	3
Assoc. Volontariato per abbattimento costi assicurativi	200		1	0
Fattorie didattiche (POR mis. 4.12)	*		1	0
Catalogazione patrimonio culturale sardo	200		1	2
Valorizzazione museale	*	1	1	2
Gestione dei musei degli EE.LL:	7.070	1	1	3
Biblioteca regionale e Archivio storico	500	1	1	1

### Tipologia progettuale "Arte, cultura e spettacolo"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
(APQ Beni culturali) Creazione del sistema dell'offerta culturale della Sardegna	*	2	2	2
Strutture per lo spettacolo (POR mis. 2.3)	31.036		2	3
Diffusione servizi bibliotecari	3.497		2	2
Interventi per aziende librerie e radiotelevisive	1.410	1	1	3
Realizzazione manifestazioni	20.559		1	3
Sostegno alle istituzioni culturali pubbliche e private	191		1	2
Sa die de sa Sardigna	1.250		1	2

### Linea strategica 2, Ricchezza ambientale e potenzialità economica sostenibile

#### Tipologia progettuale "Conoscenza del patrimonio ambientale, naturalistico e storico regionale"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Prevenz. e sorveglianza incendi (Ente foreste) (POR mis. 1.9)	3.702	1	1	3
Attività formative ambientali	3.960	2	1	1

#### Tipologia progettuale "La tutela e valorizzazione dell'ambiente e del paesaggio"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Riabilitazione ambientale territori minerari	5.107	2	1	3
Imboschimento superfici agricole (PSR)	5.000	1	2	2
Ripristino danni e opere prevenz. in agricolt. (POR mis. 4.17)	7.663	1	2	1
Progetti ripristino ambientale cave dismesse	1.000	1	2	2
Attuazione Piano disinquinamento Sulcis-Iglesiente	*	1	2	2
Predisposizione Piano paesaggistico regionale	1.800	2	1	1
Interventi in materia energetica per tetti fotovoltaici	*	1		1

Interramento cavi telefonici in centri sottrici e turistici	*	1		2
Rilevamento e controllo qualità dell'aria	2.324	1		2
Tutela biodiversità fauna selvatica	820	1		1
Finanziamenti Enti Parco e aree protette	8.547	1		3
Individuazione e valorizzazione aree SIC e ZPS	7.378	1		3
Bonifica siti inquinati	18.214	1		2
Sistemazione idraulico-forestale c/ incendi boschivi	166.000	1		4
ARPA Sardegna (POR mis. 1.7)	24.370	1	1	2
Finanziamenti opere pubbliche per la difesa del suolo	20.703	1		1
Sicurezza e salvaguardia ambiente (POR mis. 1.3)	4.089	1		2
Prevenzione e risanamento aree dissestate	2.000	1		2
Opere idrauliche	2.000	1		3
Finanz. EE.LL. per OO.PP. Piano assetto idrogeologico	*	1		3
Finanz. EE.LL. per OO.PP. aree rischio idrogeologico	22.849	1		3
(APQ difesa suolo) Strade rischio idrogeologico	30.000	1		3

### Linea strategica 3, Risorse umane

#### Tipologia progettuale "Incremento dei tassi e livelli di istruzione"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin.</u> <u>2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Funzionamento ERSU	32.616	2	1	2
Voucher formativi Università	500	3		4
Voucher formativi Agenzia del Lavoro (POR mis. 1.8, 2.4, 3.8, 3.14, 3.15, 3.16, 4.6)	20.000	4		4
Interventi assistenza scolastica	33.607	1	3	2
Prevenzione dispersione scolastica (POR mis. 3.6)	2.734	1	4	1
Miglioram. strutture prevenz. dispers. scolast.(POR mis. 3.12)	8.271		3	1
Borse di studio	7.550	1	4	3
Finanziamenti ai CRFP per formazione disoccupati	6.618	1	3	3
Attività formative obbligo scolastico	24.000	1	3	2
Piano straordinario per opere di edilizia scolastica	40.646	1	1	1
Finanz. Centri territoriali perman.ti di formaz. (POR mis. 3.8)	957		1	2
Interventi per le Università	25.783	1	1	3
Formazione post-universitaria	5063	1	1	4

#### Tipologia progettuale "Sistema della formazione orientato al mercato"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin.</u> <u>2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
(APQ Ricerca; POR mis. 3.7, 3.13) Master in bioinformatica, biomedicina computazionale, tecnologie biomediche; mobilità ricercatori	*	4	2	4

(APQ Beni culturali) Formazione tecnici e manager dei beni culturali	*	4	3	4
Istruz. e formaz. intermedia superiori-università (POR mis.3.7)	5.987	4		4
Interventi per i giovani: associaz.mo, progettualità d'impresa	150	4	2	4
Innovazione nella formazione: repertorio professioni, libretto formativo , percorsi integrati sperimentali (POR mis. 3.5)	3.797	3	1	1

#### Tipologia progettuale "Orientamento al lavoro"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Interventi formativi per l'apprendistato	2.980	3	1	4
Interventi formativi giovani disocc. (POR mis. 3.2, 3.16, 4.6)	10.000	3	1	4
Discriminazione nel mercato del lavoro (Equal)	4.085		3	1
Reintegrazione soggetti svantaggiati (POR mis. 3.4)	26.136		4	4
Servizi per l'impiego (POR mis. 3.1, 3.12)	16.834	1	1	4

#### Linea strategica 4, La dimensione internazionale

##### Tipologia progettuale "Al centro del Mediterraneo: la chiave geografica dello sviluppo"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Cofin. prog. Internazionalizz. Ass. Categ. (L.R. 37/98, art.9)	4.500	2	1	4
Partenariato con italiani all'estero (PON ATAS - ITENETS)	#	2	1	2
Sostegno alle Pro Loco	1.500		1	2

##### Tipologia progettuale "Le facilitazioni all'export e alla internazionalizzazione"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Interventi finalizzati alla promozione istituzionale	300	3		3
Microprogetti cooperazione internazionale	1.159		3	1

##### Tipologia progettuale "L'attrazione di impresa"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin.</u> <u>2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Internazionalizzazione sistema produttivo e marketing territoriale (POR mis. 4.2.e)	853	4	1	3

### Tipologia progettuale "La promozione di un turismo più ricco, articolato e sostenibile"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin.</u> <u>2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Finanziamenti a EE.LL. e Assoc. private per promoz. turistica	422	3		2
Sistemi turistici locali	6.466	3		3
Finanziamenti per manifestazioni di grande interesse turistico	3.500	2	1	1
Attività promozionali dei Consorzi turistici	50	3		3
Finanz. EE.LL. per opere pubbliche di interesse turistico e valorizzazione aree minerarie dismesse	534	3		1
Attività culturali di richiamo turistico (POR mis. 4.5.b)	3.528	3	1	1
Finanz. a EE.LL. per Itinerari Turistici integrati (POR mis.4.5.c)	36.581	3		2
Attività di promozione turistica (ex ESIT)	3.500	1	1	2
Definizione dei sistemi turistici locali (POR mis. 4.5.e)	1.000	1	1	2

### Linea strategica 5, Servizi per la qualità della vita

#### Tipologia progettuale "Servizi sanitari e sociali"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin.</u> <u>2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
(APQ SI) Ricerca post-genomica	13.612	3		3
(APQ SI) Telemedicina specializzata	5.000	1	3	0
(APQ SI) Rete medici medicina generale	4.857		3	0
Sistemi controllo attività osped.: ricoveri, prog. sperimentale	*	3	1	0
Prevenzione: Comitato tecnico, formazione, protocolli qualità	5.700	1	3	0
Rete medici di base	7.000		3	0
Telemedicina oncologica	7.000	2	3	0
Servizi salute mentale	6.100		3	3
Potenziamento sistema protezione civile	6.993	1	2	2
Formazione operatori sanitari	*		1	0
Miglioramento 118	*		1	0
Progetto formativo USL e Brotzu	5.171	1	1	0
Progetti ricerca sanitaria	*	1	1	3
Informatizzazione sanità: nucleo coordinamento, progetti	12.430	1	1	0

Piano regionale dei servizi sociali	57.584	1	4	3
Riqualificazione spesa sociale	2	1	1	3
Riordino e dismissione patrimonio immobiliare ASL	*	1	1	3

### Tipologia progettuale "Qualità nell'abitare"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin.</u> <u>2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Riqualificazione urbana centri media dimensione	§	1	3	2
Servizi sociali e ambientali	§	1	3	1
Interventi in quartieri degradati (PO Contratti di quartiere II)	16.791		3	2
Edilizia residenziale	26.107		3	2
Integrazione canoni locazione famiglie disagiate	2.000		4	0
Riqualificazione centri storici	25.823		1	2
Risparmio energetico	*	1		1
Bando Solare Termico	*	1		1
Reti distribuzione gas Bim Taloro	*	1		3
Scarichi acque reflue urbane	66.737	1		1
Gestione integrata rifiuti	952	1		2
Patrimonio abitativo inutilizzato	23.058		1	2
Accesso prima casa	7.257		1	2

### Tipologia progettuale "Opportunità dello sport"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin.</u> <u>2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Messa in rete attrezzature di servizio centri minori	§		3	2
Attività sportive ai fini sociali	13.475		3	1
Costruzione e adeguamento impianti sportivi	742		1	2

### Tipologia progettuale "Tecnologie e informazione per il cittadino"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin.</u> <u>2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
(APQ SI) Centri accesso servizi digitali avanzati	1.727	3		1
(APQ SI) Sostegno progetti ICAR	1.492	3		3
(e-Government - DIT) EGOS - adempimenti fiscali on-line	7.434	2		2
Rete telematica regionale (POR mis. 6.3)	3.425	3		2
Collegamento telematico con la penisola	15.395	2		2
(APQ SI) Sistemi connettività sociale	3.096		3	2
Diffusione banda larga (POR mis.6.3)	*		2	2
(e-Government - DIT) NEXT-Canali innovativi tra P.A.e cittadini, imprese e territorio	7.870		2	2

(e-Government - DIT) eMOUNSAR - riorganizzazione e informatizzazione P.A. montagna	7.374		3	2
Sistema informativo sanitario regionale	110.000	1	3	1
URP itineranti	40	1	1	1
Estensione URP agli Enti	70	1		0
Call center rete URP regionale	95	1		2
Rilevazione procedimenti amministrativi	20	1		0
Aggiornamento giurispr. costituzionale sito Internet RAS	**	1	1	0
Aggiornamento normative	**	1		0
Incremento servizi banche dati sistema informativo territoriale	10.750	1	1	2
Aggiornamento data base topografica	3.965	1	1	2
Formazione e informazione funzionari e amministratori EE.LL.	250	1		1
Formazione e riqualific.ne funzionari e amministratori EE.LL.:	75	1		1
Monitoraggio spese per il personale	*	1		0
Attività per attuazione decentramento amministrativo	1.000	1	1	0

#### Tipologia progettuale "Servizi logistici e infrastrutture civili"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Centro reg.le trasp. Maritt.- Port net med plus/Report Medocc	176	2		0
Capitalizzazione concessionari trasporto pubblico e privato	85.583	1	2	3
Aiuti ai concessionari di trasporto pubblico per mat. rotabile	4.000	1	1	3
Aiuti ai concessionari di trasporto pubblico per strutture	*	1	1	3
Sviluppo trasporto pubblico urbano e metropolitano CA e SS	6.301	1	1	3
Attuazione programma pluriennale opere stradali	16.798	1	1	3
Manutenzione ed esercizio porti	400			2
Manutenzione straordinaria strade provinciali	3.500	1	1	3
Infrastrutture idriche - Piano d'ambito (POR mis. 1.1)	24.429	1	1	3
Mobilità sostenibile ambito urbano	50.000		1	3
Interventi su sistemi ferroviario e aeroportuale (APQ mobilità)	50.131	1	1	3
Interventi su sistema viario (APQ viabilità)	20.474	1	1	3

#### Tipologia progettuale "Giustizia e coesione sociale"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Scambio info Pari opportunità di genere tra istituzioni	45	3		0

regioni partners Interegg				
Agevolaz.ni tariff. invalidi e reduci guerra su trasporto pubbl.	1.700		2	1
Sportelli informativi provinciali per stranieri	200		4	2

### Tipologia progettuale "Riequilibrio e coesione territoriale"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Indennità compensative agricol. per svantaggi naturali (PSR)	38.605		3	2
Aiuti Compagnie navig.ne per coll. Carloforte e La Maddalena	3.600		3	3
Piano anti-spopolamento (POR, mis. 4.4)	9.700	2	5	2
Opere di viabilità locale	2.000	1	2	3
Opere pubbliche per EE.LL. (strade,marciap.piazze,edif. ecc.)	16.000	1	1	3

### Linea strategica 6, *Impresa e Lavoro*

#### Tipologia progettuale "Progetti per lo sviluppo imprenditoriale"

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
(APQ Ricerca) Laboratori di biomedicina	16.800	4	2	4
(APQ Ricerca) Promozione della ricerca	2.250	4	2	4
(APQ Ricerca) Centri di competenza in ICT, Agroalimentare, biologia avanzata, beni culturali e ambientali, nuove tecnologie	3.850	4	3	4
Ristrutturazione viticola	4.297	3		1
Miglioramento aziende agricole (L.R. n.21/2000)	5.247	4		2
Coltivazioni e allevamenti biologici (PSR)	18.400	4		1
Edifici aziendali uso agrituristico (POR mis. 4.12)	2.709	2	1	1
Ricomposizione fondiaria (POR mis. 4.19)	*	4		3
Impianti produttivi e nuove tecnologie di trasformazione e commercializzazione prodotti agricoli (POR mis. 4.10)	17.984	4		3
Insediamiento giovani agricoltori (POR mis. 4.21)	9.941	4	2	5
Investimenti aziende agricole (ERSAT) (POR mis. 4.9)	35.071	4		2
Certific. e sistemi controllo qualità (ERSAT) (POR mis. 4.11)	2.841	4		4
Innovazione tecnologica e sicurezza delle PMI	7.619	4		1
Capitalizzazione PMI industriali, partecipazioni al capitale	22.277	3		4
Contributi c/interessi alle PMI per consolidamento finanziario	516	3	1	4
Prestiti partecipativi alle PMI per investimenti	7.336	3	1	3
Avviamento piccole imprese: seed capital	3.835	4	1	5

Contrib. c/interessi per finanziamenti medio termine e leasing	##	3	1	2
Contributo c/capitale investimenti PMI	42.441	3		3
Salvataggio imprese industriali	5.910	3	2	4
Bonus fiscale PMI per ricerca e sviluppo	440	4		4
Contributi c/interessi Consorzi fidi PMI industriali	34.283	3		3
Contributi c/interessi acquisto macchinari PMI	792	3		2
Energie rinnovabili: aiuti agli investimenti (POR mis. 1.6)	*	4	1	4
Aiuti per impianti fotovoltaici nelle PMI	*	3		1
Riattivazione cartiera Arbatax	9.779	3	2	4
Sostegno imprese artigiane	80.335	3	1	2
Finanziamento ISOLA	3.300	2		2
Aiuti alle PMI giovanili settore turismo	18.555	4	1	4
Aiuti alle imprese turistiche	10.077	3		3
Adeguamenti/ammodern.ti strutt.re turistiche (POR mis.4.5.a)	10.472	3		2
Finanziam. a priv.ti promoz. prodotto turistico (POR mis.4.5.d)	6.430	3		3
Contributi piccole imprese del commercio	*	3	1	3
Consorzi fidi commercio, turismo e servizi connessi	5.000	3	1	3
Contributi a cooperative e loro consorzi	6.000	3	1	3
Contributi a cooperative e società giovanili	*	4	1	4
Fondi alle università per ricerca e innovazione tecnologica	*	3		3
Incentivi alle imprese femminili	4.535	4	1	4
Sostegno e promoz. lavoro autonomo e PMI (POR mis. 3.10)	15.500	4	2	3
Concessione prestiti a sostegno occupazione femminile	33.600	4	1	4
Diversificazione attività aziende agricole (POR mis. 4.12)	700	2	4	2
Aiuti per investimenti PMI Sardegna Centrale	##	2	4	4
Investimenti PMI aree minerarie dismesse	*	2	4	4
Riconversione produttiva aree crisi industriale (POR mis. 4.2.a)	400	2	4	4
Rivitalizzazione centri urbani (interventi per imprese)	200	1	3	2
Incentivi sviluppo cooperazione sociale	250		3	1
Min. Lavoro/INPS - Ammort. Sociali - ricomposiz. vertenze	**		4	3
Formazione lavoratori a rischio	1.100	1	3	2
Finanziamenti PROGEMISA	1.225	1	1	1

**Tipologia progettuale "Potenziamento mercato del lavoro e valorizzazione delle competenze"**

<u>Titolo progetto o azione</u>	<u>Disp. Fin. 2005 (.000)</u>	<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
Formazione infermieri e fisioterapisti: monitoraggio fabbisogni formativi 2006/2008	*	2	2	1



Formazione personale servizi sanitari e sociali SSR 2006/2008	*	2	2	1
Contributi alle imprese artigiane per apprendistato	4.000	2	1	5
Sgravi alle imprese per nuove assunzioni	6.000	2	1	5
Finanziamenti INSAR per emersione sommerso	*	3	2	3
Formazione imprenditori e personale occupato (POR mis. 3.16, 3.10, 4.6, 4.18)	11.303	3	1	1
Formazione alta specializzazione in imprese e P.A. (POR mis. 1.8, 2.4, 3.9, 3.14, 3.15, 3.16, 3.17, 4.6, 5.3)	33.252	4		0
Sostegno lavoratori licenziati	800		4	1
Osservatorio emigrati italiani (PON ATAS - ITENETS)	#		2	0
Sostegno LSU	17.250		3	4

### Tipologia progettuale "Servizi e infrastrutture produttive"

Titolo progetto o azione	Disp. Fin. 2005 (.000)	A	B	C
(APQ Ricerca) Incubatore per imprese settore biomedicina	264	4	1	3
Finanz.to Ass.ne Reg.le Allev.ri per strutture (POR mis. 4.13)	5.000	3		0
Realizz. strade, acquedotti ed elettrif. rurale (POR mis. 4.20)	22.696	3	1	2
Razionalizzazione impianti idrici (POR mis. 1.2)	7.000	3		2
Innovazione e rafforzamento nei Poli urbani principali	§	3		2
Contributi consorzi fidi PMI industriali	5.339	3	1	1
Interventi rete dei servizi delle imprese industriali	*	2		2
Animazione economica per l'impresa (POR mis. 4.2.a)	100	2		4
Servizi reali agevolati per PMI regionali (POR mis. 4.2.b)	2.500	3		4
Sportelli unici per le imprese (POR mis. 4.2.c)	1.000	4	1	4
Controlli produzioni zootecniche	150	2		0
Spese per opere portuali regionali	2.500	2		2
Finanziamento Consorzi Bonifica, Industriali e EAF per opere idrauliche	63.700	3		3
Assistenza e consulenza imprese commerciali	756	2	1	3
Contributi associazioni cooperativistiche	2.738	2	1	1
Infrastrutture settore industriale e turistico	*	2	3	1
Infrastrutture Consorzi industriali - Accordo per la chimica	*	2	3	1
Infrastrutture nelle aree minerarie dismesse	*	2	3	2
Ammodernamento impianti idroelettrici EAF (POR mis.1.6)	##	1	1	1
Emergenze epidemiche	1.200	1	1	0
Gestione e sorveglianza diga su rio mogoro	1.000	1	1	1
Acquisto e infrastrutturazione aree com.li per piccole imprese	*	1	1	3

Acquisto e infrastrutturazione aree PIP	*	1	1	3
Finanziamenti ai Consorzi industriali per infrastrutture	*	1	1	3
Finanziamenti ai Consorzi industriali per opere portuali	*	1	1	2
Aree PIP Patti Territoriali e C.I. per infrastrutture	*	1	1	3
Finanziamenti ai Consorzi industriali per infrastrutture	2.718	1	1	2

Legenda:

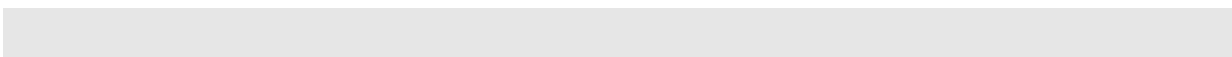
\* Nessuna dotazione finanziaria disponibile per il 2005

\*\* Impegna solo risorse umane interne

# Fondi gestiti direttamente dal Ministero Affari esteri

## Dotazione finanziaria vincolata da un impegno pregresso a impatto pluriennale

§ Dotazione finanziaria indivisa, pari a € 72.839.000



## 5. Competitività, coesione sociale, occupazione: approfondimenti tematici

### 5.1. Risorse umane, innovazione e ricerca

#### *Le risorse umane*

Lo sviluppo delle risorse umane viene perseguito dalla Regione su due fronti, quello della “offerta” (maggiore quantità e qualità di cultura, istruzione e formazione) e quello della domanda (la capacità del contesto regionale, attualmente carente, di mettere a frutto il potenziale di un più forte patrimonio di conoscenze e qualifiche).

Il primo obiettivo di tali politiche è portare, nel più breve tempo possibile, gli indicatori dei livelli di istruzione e formazione, iniziale e superiore, della popolazione sarda ai livelli medi europei. E' un obiettivo che può essere così articolato:

- a) Riduzione drastica del fenomeno della dispersione scolastica nella scuola dell'obbligo (situazioni di disagio sociale delle famiglie, sistema dei trasporti degli studenti, qualità delle istituzioni scolastiche). Contestualmente è necessario prevedere e rendere accessibili ai giovani usciti dai percorsi scolastici adeguati percorsi di reinserimento per l'assolvimento dell'obbligo formativo.
- b) Potenziamento, modernizzazione e qualificazione delle infrastrutture scolastiche. E' necessario rendere più accoglienti e decorose tutte le scuole della Sardegna, dotarle di moderne tecnologie e di laboratori per la sperimentazione, collegarle al territorio e metterle in rete, qualificare il personale docente attraverso l'aggiornamento continuo delle competenze.
- c) Qualificazione e razionalizzazione del sistema della formazione professionale regionale quale sistema duale fortemente integrato con il sistema dell'istruzione e con le politiche del lavoro. Ciò richiede:
  - una maggiore accelerazione e qualificazione del processo di riforma in atto attraverso l'adeguamento degli strumenti normativi regionali;
  - l'attuazione del processo di delega alle Amministrazioni Provinciali;
  - la definizione e l'adozione di programmi e piani regionali coerenti con le strategie europee e nazionali per la formazione e l'occupazione;
  - la messa a regime dei servizi per l'impiego e del sistema informativo per il lavoro (SIL);
  - il miglioramento del sistema di accreditamento delle Agenzie di Formazione;
  - la definizione e l'adozione di standard di qualità e di sistemi di valutazione dei percorsi formativi;
  - la definizione e l'applicazione di sistemi per la certificazione delle competenze acquisite nei percorsi formativi;
  - la costituzione di cluster e reti tematiche di organismi di formazione (scuole, agenzie formative, università, centri di ricerca e innovazione, imprese) in grado di operare in maniera integrata e cooperativa su tutti i segmenti dell'offerta formativa (formazione iniziale, formazione tecnica-superiore, formazione continua, formazione permanente, etc.) nei settori strategici per l'economia regionale;

- la definizione e la progettazione di modelli e strumenti per la realizzazione di percorsi integrati per l'inserimento lavorativo (orientamento, formazione, stage, tirocini, apprendistato, etc.) e per la creazione di impresa e il lavoro autonomo (orientamento, formazione, servizi di accompagnamento, erogazioni di piccoli sussidi e prestiti d'onore, etc.);
  - la definizione e la progettazione di modelli e strumenti efficaci per adeguare con continuità le competenze delle imprese alle innovazioni tecnologiche e alle dinamiche dei mercati.
- d) Potenziamento, diversificazione e accessibilità dell'offerta di istruzione e formazione superiore universitaria e post-universitaria. E' necessario aumentare in maniera significativa il numero di giovani sardi che completano percorsi di formazione superiore (laurea breve, laurea specialistica, dottorati, corsi di specializzazione, master, etc.). Ciò richiede una migliore articolazione e qualificazione dell'offerta didattica e disciplinare disponibile, anche in relazione agli indirizzi strategici individuati per lo sviluppo regionale. In parallelo è necessario mettere in campo un insieme integrato di strumenti innovativi di sostegno finanziario (voucher, borse di studio, prestiti d'onore, etc.) ai giovani sardi, per la partecipazione ai percorsi di istruzione e formazione superiore universitaria e post-universitaria. In ultimo è indispensabile favorire e sostenere l'accessibilità all'offerta didattica su tutto il territorio regionale, anche attraverso l'utilizzazione di piattaforme di e-learning per la formazione a distanza.

Tra i progetti più significativi in materia si segnala il progetto "Formazione di Eccellenza Post-Laurea per i Giovani Laureati Sardi". Il programma è finalizzato a sostenere la specializzazione professionale, presso organismi di formazione e di ricerca nazionali e internazionali di riconosciuto prestigio internazionale, nel triennio 2005-2008, di circa 3.000 giovani laureati residenti in Sardegna e il loro successivo inserimento nel mercato del lavoro. I "voucher" per l'alta formazione e le "borse" per l'inserimento lavorativo sono costituiti da contributi individuali a fondo perduto erogati dall'Amministrazione Regionale a laureati residenti in Sardegna, e in possesso di un eccellente curriculum (studi, esperienze professionali), per la partecipazione a:

- programmi di Alta Formazione organizzati da università e organismi di alta formazione di qualità e reputazione riconosciute a livello internazionale;
- tirocini e Stage Formativi presso centri di ricerca pubblici e privati, agenzie di sviluppo economico e/o territoriale di riconosciuta qualità e reputazione a livello internazionale;
- programmi di Inserimento Lavorativo, a conclusione delle esperienze formative e professionali di cui ai precedenti punti, nelle università, nei centri di ricerca pubblici e privati, nelle agenzie di sviluppo economico e/o territoriale, nelle Istituzioni locali e nelle imprese della regione Sardegna. In alternativa all'inserimento lavorativo si prevede la possibilità di erogare "prestiti d'onore" per l'avvio di iniziative imprenditoriali innovative.

### *L'innovazione e la ricerca*

La Sardegna presenta una situazione di particolare debolezza nel settore della ricerca e sviluppo tecnologico, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti delle imprese, la loro capacità di migliorare il contenuto innovativo delle produzioni/processi e il numero di ricercatori in rapporto agli occupati. Le imprese sarde (in generale micro e piccole imprese)

denotano scarsa propensione all'innovazione, bassa percezione del valore competitivo della tecnologia e della ricerca e, di conseguenza, insufficiente capacità di formulare fabbisogni.

Inoltre le risorse professionali e le competenze presenti nelle Università sono sottoutilizzate, sia per la insufficiente domanda qualitativa e quantitativa espressa dalle imprese, sia per i limitati collegamenti delle Università con il sistema produttivo.

Il sistema pubblico di promozione della ricerca non ha sinora manifestato una significativa capacità di impatto sulle imprese della regione, che restano ai margini, nel confronto interregionale, anche fra gli attuali territori Obiettivo 1 per la capacità di rispondere attivamente all'offerta pubblica di incentivi per l'innovazione (es., nel 2° bando PIA – Innovazione, la ripartizione dei programmi per regione vede la Sardegna all'ultimo posto, ampiamente preceduta anche dalla Calabria).

La Sardegna deve rapidamente recuperare questi divari negativi che la relegano nelle ultime posizioni delle classifiche delle regioni europee per numero di laureati, numero di ricercatori, investimenti pubblici e privati in ricerca e numero di brevetti.

La strategia di sviluppo regionale, centrata sulla competitività, deve porre la ricerca e lo sviluppo tecnologico al servizio della crescita economica, dell'occupazione e della coesione sociale. E' necessario pertanto puntare alla valorizzazione del know-how del sistema della ricerca e alla sua apertura verso il territorio, in coerenza con il quadro delle politiche europee per l'innovazione. Per sfruttarne appieno le potenzialità è indispensabile integrare la formazione avanzata con la ricerca applicata e con i fabbisogni che emergono dalle imprese e dal mercato del lavoro.

La strategia regionale per la ricerca e l'innovazione (SRI), in coerenza con gli indirizzi strategici del Consiglio Europeo di Lisbona, può essere sinteticamente articolata nelle seguenti azioni prioritarie:

- a) Realizzazione e attuazione di strumenti integrati di incentivazione per sostenere le imprese (singole o associate) nell'adozione di innovazioni tecnologiche, organizzative e di mercato. Tali strumenti, che sono stati sperimentati in ambito nazionale attraverso i PIA (Pacchetti Integrati di Agevolazioni), consentono alle imprese di effettuare contestualmente e in maniera integrata differenti tipologie di investimenti (ricerca, formazione, impianti, etc.).
- b) Formazione di risorse professionali a elevata specializzazione nei settori strategici dell'economia regionale, con competenze acquisite all'interno di percorsi di formazione superiore di riconosciuta eccellenza a livello internazionale.
- c) Inserimento, anche temporaneo, di risorse professionali a elevata specializzazione nel sistema delle imprese, con l'obiettivo di elevarne la capacità innovativa attivando reali processi di trasferimento e diffusione delle conoscenze.
- d) Realizzazione di programmi e progetti di ricerca scientifica, a totale finanziamento pubblico, nei settori strategici dell'economia regionale (es. biotecnologie, biodiversità, bioinformatica, etc.) anche attraverso la creazione di nuovi laboratori di ricerca e l'attrazione di ricercatori di riconosciuta eccellenza internazionale.
- e) Realizzazione di centri di competenza e laboratori tecnologici nei settori strategici dell'economia regionale, promossi congiuntamente da imprese private e centri di ricerca,

- per il trasferimento nei processi di produzione e nei prodotti di conoscenze tecniche e risultati della ricerca scientifica (es. biodiversità, filiera del vino, ambiente, ICT, etc.).
- f) Creazione di distretti tecnologici nei settori in cui sono presenti contestualmente competenze scientifiche e attività di ricerca di eccellenza in grado di attrarre investimenti esterni e cluster di imprese innovative che operano sui mercati internazionali (es. biomedicina).
  - g) Realizzazione di infrastrutture e reti per le attività di ricerca scientifica anche attraverso il potenziamento dei Centri del PST Polaris.
  - h) Creazione di strutture di interfaccia tra domanda e offerta di innovazione attraverso la realizzazione dei liaison office delle Università sarde e la creazione della rete regionale per l'innovazione.
  - i) Analisi della domanda di innovazione delle singole imprese e per i settori strategici dell'economia regionale attraverso la realizzazione di audit tecnologici e la creazione di osservatori tecnologici.
  - j) Realizzazione e attuazione di strumenti integrati per la promozione, la valutazione, l'assistenza tecnica alla definizione del business plan, la formazione delle risorse professionali, il finanziamento, i servizi allo start-up di imprese innovative (es. spin-off).

## 5.2. Politiche per le imprese

Uno dei punti essenziali per il rilancio della competitività della Regione Sarda ruota attorno alla capacità della politica economica di dare risposte efficaci e nuove in tema di politiche incentivanti per le imprese. E' un tema sul quale l'intera Europa si esercita, per convertire un sistema di aiuti che ha dimostrato una scarsa efficacia e ancor minore efficienza rispetto agli obiettivi di coesione, sviluppo e occupazione.

Gli incentivi alle singole iniziative hanno avuto in Sardegna effetti positivi solo per le imprese che hanno richiesto gli aiuti pubblici per realizzare nuovi prodotti o innovare quelli esistenti (e i relativi processi di produzione) con l'obiettivo di conquistare nuove quote di mercato e accrescere i livelli occupazionali. Gli aiuti pubblici non strettamente finalizzati a questi obiettivi hanno invece determinato effetti distorsivi o di selezione avversa, in quanto hanno sostenuto imprese strutturalmente marginali o imprese che comunque avrebbero realizzato gli investimenti a prescindere dagli incentivi.

I primi studi di efficacia su alcuni importanti regimi di incentivazione acquisiti dalla Regione dimostrano il fallimento delle politiche pubbliche di sostegno alle imprese intese come politiche meramente compensative, rivolte cioè a monetizzare gli svantaggi derivanti dalla localizzazione delle aziende in contesti territoriali carenti di esternalità positive e di beni pubblici. Queste politiche riproducono e perpetuano nel tempo gli svantaggi localizzativi e di conseguenza comporterebbero, teoricamente, la perpetuazione all'infinito dell'erogazione degli incentivi alle imprese che operano nelle aree svantaggiate.

I recenti orientamenti comunitari e nazionali in materia di politiche pubbliche di sostegno ai sistemi imprenditoriali invertono l'approccio precedente, e piuttosto che monetizzare gli svantaggi localizzativi puntano a ridurli permanentemente, attraverso la realizzazione di beni

pubblici ed esternalità positive per lo sviluppo di sistemi produttivi sostenibili nei contesti insediativi.

In tale contesto la Sardegna si colloca con la consapevolezza che:

- gli interventi incentivanti devono per lo più rispondere ai fallimenti del mercato in termini di esternalità, asimmetrie informative, coordinamento e situazioni oligopolistiche, e ciò è particolarmente vero in una regione ove il 96% delle imprese ha dimensioni micro (meno di 11 addetti);
- il principale problema delle imprese regionali è dato dal reperimento del capitale di rischio e dal rapporto con il sistema creditizio, in un contesto di inefficiente organizzazione del sistema creditizio stesso anche rispetto alla prossima applicazione degli accordi di Basilea;
- qualsiasi intervento dovrà essere preventivamente orientato a specifici obiettivi e successivamente valutato sulla base dell'effettivo perseguimento di tali obiettivi.

### *Credito*

L'analisi storica e la ricerca economica indicano che il sistema finanziario può aiutare i processi di crescita in almeno tre modi: aumentando la frazione dei risparmi destinati all'investimento; innalzando la produttività marginale sociale del capitale; favorendo un maggior tasso di risparmio.

Nella nostra realtà, dove i mercati finanziari sono relativamente poco sviluppati e le imprese in prevalenza piccole e concentrate nei settori tradizionali, gli intermediari bancari assolvono ancora un ruolo essenziale. In particolare vanno considerate le ripercussioni su scala regionale di due importanti processi che hanno caratterizzato lo scenario creditizio nazionale e internazionale: il primo, in atto da tempo, riguarda il forte consolidamento del settore; il secondo, in fieri ma con scadenze molto prossime, riguarda l'introduzione del nuovo accordo di Basilea sul capitale delle banche.

Le trasformazioni legate all'adozione entro il 2007 del nuovo accordo di Basilea rappresentano un importante riferimento per la politica del credito a livello regionale. Rispetto alla situazione attuale le banche che sapranno dotarsi di sistemi di valutazione del rischio affidabili e poco onerosi potranno risparmiare capitale di vigilanza ed espandere la loro attività; nel contempo le imprese efficienti, capaci di comunicare credibilmente i dati e i fatti aziendali e di fornire adeguate garanzie potranno avere più credito a condizioni più vantaggiose. Il nuovo accordo dunque apre interessanti opportunità per banche e imprese ma, stante l'attuale configurazione del nostro sistema produttivo e creditizio, perché queste vengano colte e si traducano in benefici per la comunità regionale occorre intervenire con urgenza in almeno due ambiti.

Il primo, giustificato anche da accurate indagini nazionali e locali da parte di Unioncamere che rivelano come più dell'80% delle imprese non conosce i contenuti del nuovo accordo, riguarda la promozione di una vasta campagna di informazione, mirata e studiata insieme al ceto bancario e alle associazioni di categoria, sul funzionamento delle nuove regole e sulle migliori strategie per operare con successo nel nuovo contesto operativo. Questa dovrà puntare non solo a sensibilizzare le imprese, ma a definire un percorso, costellato di iniziative

e azioni concordate fra le parti, con l'obiettivo specifico di favorire una transizione indolore verso il nuovo regime.

Il secondo ambito, invece, riguarda la delicata questione delle garanzie. Nella nuova cornice regolamentare queste saranno importanti come e più di prima. Esse infatti non assolveranno soltanto alla funzione di presidio dei prestiti concessi dalle banche alle imprese (coi depositi dei risparmiatori), ma diventeranno a tutti gli effetti uno strumento di mitigazione del rischio. La presenza di una garanzia, oltre ad attenuare la perdita in caso di insolvenza, può ridurre la probabilità di insolvenza di un'operazione in quanto per la quota di credito garantito si considera valida la probabilità di insolvenza del garante. Nella nostra realtà la funzione di garante è spesso svolta dai consorzi fidi, che in Sardegna, come nel resto del Paese, hanno svolto e svolgono una funzione essenziale. Essi tuttavia sono generalmente piccoli, frammentati, scarsamente diversificati e modestamente capitalizzati: vere e proprie monadi arroccate in posizione di svantaggio rispetto alle nuove regole. Se è vero che non tutti i segmenti di clientela dovranno fornire garanti dotati di rating elevati, è indubbio che per soddisfare la crescente richiesta di garanzie di qualità occorre riformare il comparto.

Sarà quindi cura della Regione intraprendere appropriate azioni per :

- avviare e coordinare con gli Enti interessati una campagna di informazione sul nuovo quadro di regole derivante dagli accordi di Basilea;
- riformare il sistema di sostegno alle garanzie attraverso un riordino delle garanzie pubbliche più strettamente connesso e complementare con quello delle garanzie private. Le misure da adottare in quest'ambito, dunque, dovranno puntare alla razionalizzazione e al rafforzamento del settore, promuovendo i processi di aggregazione tra i confidi, favorendone il miglioramento del profilo patrimoniale (fondi rischi e controgaranzie), stimolando l'ampliamento della gamma e la qualità dei servizi offerti;
- aumentare i servizi di accompagnamento al nuovo sistema sia (come sopra affermato) attraverso il sistema privato, sia attraverso un nuovo ruolo della SFIRS più marcatamente orientato alla promozione di servizi e strumenti finanziari innovativi al sistema delle imprese.

#### *Incentivi finanziari e servizi di sostegno alle imprese*

L'attuale quadro di incentivazione a favore delle PMI industriali e dei servizi trova origine nei primi anni 90, ripercorrendo in gran parte contenuti e procedure della L. 488/92. Nello stesso periodo, anche a seguito degli orientamenti comunitari, esaurivano gradualmente la loro operatività gli strumenti regionali che avevano caratterizzato gli anni 80. Si è così passati, sostanzialmente, a forme di agevolazione fondate quasi totalmente su contributi in c/capitale e/o c/interessi a sostegno di programmi di investimento.

Il sistema di incentivazione che si è andato in tal modo consolidando ha determinato notevoli flussi finanziari pubblici. Secondo i dati del Ministero dell'Economia, dal 1999 al 2003 sono state concesse agevolazioni in Sardegna per un volume complessivo di 2.499 milioni di euro con un rapporto dell'1,9% rispetto al PIL regionale.

La politica di incentivazione che ha operato nel periodo di riferimento e fino ad oggi non è stata peraltro in grado, tenuto conto anche delle risorse finanziarie impegnate, di incidere in



maniera sostanziale nella realtà industriale esistente e di realizzare quei cambiamenti strutturali necessari ed essenziali per lo sviluppo dell'apparato produttivo. Come già ricordato, la valutazione, avviata dal Governo regionale, sui risultati di tale politica presenta (sulla base delle prime analisi effettuate dal valutatore indipendente del POR e dall'Osservatorio economico con riferimento specifico alla Legge 15/93) un bilancio non positivo.

Peraltro, il sistema esistente, che presenta una complessità di leggi di intervento, meglio avrebbe agito e reso più efficace la propria azione se si fosse proceduto ad un accorpamento delle stesse sulla base delle omogeneità degli obiettivi e dei procedimenti.

Gli attuali meccanismi di incentivazione hanno inoltre attivato un grave circolo vizioso. Gli interventi, prevalentemente indirizzati a strutturazione materiale delle imprese, hanno costituito una forma di assistenza alla ordinaria gestione imprenditoriale della produzione e dei relativi investimenti, assistenza che ha "spiazzato" gli investimenti innovativi, i quali richiedono una progettualità decisamente più impegnativa, soprattutto per piccole e piccolissime imprese. La scarsa dinamica di innovazione, a sua volta, si è tradotta e si traduce in una richiesta modesta di personale di alta formazione. E' evidente quindi che senza una modifica importante nell'orientamento degli investimenti qualsiasi politica tesa a far crescere il capitale umano dell'isola non troverà adeguata sponda nella domanda di risorse umane delle imprese, e non potrà avere un significativo impatto sulla competitività del sistema.

Diventa quindi fondamentale individuare il livello di coerenza tra gli strumenti di intervento a disposizione e le strategie e gli obiettivi di sviluppo regionale. L'incentivazione finanziaria inoltre dovrà agire sinergicamente con il sistema dei servizi alle imprese, nelle diverse forme e finalità, al fine di determinare dinamiche innovative e di miglioramento della competitività.

Il Governo regionale ha in corso un'azione di riordino dei servizi pubblici a sostegno delle imprese coerente con la visione enunciata. In particolare verrà riordinato il sistema delle Agenzie Regionali che operano nel campo dell'economia secondo un quadro ordinato di obiettivi:

- attrazione di nuove imprese, assistenza alla localizzazione ed al consolidamento;
- promozione economica con particolare riferimento alla filiera lunga del Turismo, produzioni di qualità, produzioni tipiche, servizi;
- assistenza all'innovazione ed alla ricerca;
- assistenza finanziaria e promozione del capitale di rischio;
- rilevazione statistica, funzioni di osservazione e valutazione sui regimi d'aiuto adottati.

Alcune delle Agenzie e degli Enti Regionali sono già presenti e devono solo riorientare la loro attività, altri dovranno confluire in nuovi soggetti che più funzionalmente potranno perseguire gli obiettivi di cui sopra.

Sulla base delle considerazioni fino ad ora effettuate le politiche incentivanti della Regione saranno modificate secondo uno schema definito di obiettivi, in maniera coordinata con i servizi pubblici forniti dalla Regione (in house o tramite terzi a seguito di procedura concorsuale).

Tali obiettivi possono essere così sinteticamente riassunti:

1. favorire il sistema di pacchetti integrati di agevolazioni sui piani di investimento;
2. promuovere l'aggregazione imprenditoriale al fine di favorire la domanda di servizi collettivi innovativi;
3. privilegiare, nelle politiche d'investimento, l'accumulo di capitale immateriale rispetto a quello materiale;
4. favorire gli interventi tesi al miglioramento gestionale, all'innovazione, alla internazionalizzazione;
5. sostenere la nuova imprenditorialità con strumenti snelli che agevolino investimenti proporzionati al piano d'impresa e alle effettive possibilità dei neo imprenditori;
6. contenere l'intensità degli aiuti selezionando gli interventi su obiettivi specifici di filiera o di territorio (analisi micro);
7. definire interventi specifici per le garanzie ed il microcredito;
8. garantire nuovi strumenti di accesso al capitale di rischio.

Le procedure di accesso saranno, di norma, selettive e concorsuali, con eventuali eccezioni (es. interventi di microcredito relativi a nuove imprese) motivate da specifici aspetti inerenti la funzionalità, l'efficienza procedurale e la tendenziale efficacia dell'incentivo.

Viste le imminenti scadenze dei Regimi di aiuto a finalità regionale, il Governo regionale provvederà a riorientare, nel corso dei prossimi mesi, tutti gli incentivi attualmente in essere verso gli obiettivi citati. Sarà inoltre ampiamente utilizzata la sperimentazione di nuovi regimi in esenzione secondo quanto previsto dal Regolamento UE 70/2001 e dall'articolo 11 della L.R.7/2005. Le sperimentazioni in atto saranno utilizzate per definire un nuovo quadro generale di regimi d'aiuto che dovrà essere varato entro il 31.12.2006

### 5.3. Turismo sostenibile

Il tema del turismo sostenibile esprime anch'esso, entro il DPEF, un chiaro progetto di competitività e di coesione. Fra le sei linee strategiche, quella riguardante la *Promozione della Sardegna come terra di scambi* individua nel turismo un settore strategico di sviluppo.

La Sardegna emerge nel Mediterraneo per il capitale di risorse naturali e culturali del suo territorio e delle sue comunità e si caratterizza, quindi, per un alto livello di vocazione turistica. Il turismo rappresenta pertanto un settore a elevata potenzialità di sviluppo in quanto è un sistema complesso di attività economiche e comportamenti di consumo, di promozione e valorizzazione integrata del territorio.

La sostenibilità costituisce un modello imprescindibile di riferimento, un concetto costantemente richiamato a livello nazionale, europeo e internazionale, chiama in causa criteri di efficienza, di equità sociale, di integrità e mantenimento dell'ecosistema, si alimenta di un nuovo processo culturale e di nuovi livelli di governance.

Non tutti i modelli di sviluppo turistico sono sostenibili. Secondo un'interpretazione classica e generale, è sostenibile uno "sviluppo capace di soddisfare le esigenze della popolazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future di soddisfare i propri". Rispetto a un'interpretazione più particolare, applicata a un'economia dotata di risorse che

attraggono i turisti “è economicamente sostenibile una strategia che consenta a tali risorse di generare in futuro tanto reddito almeno quanto è capace di generarne oggi”. Attualmente, le due definizioni, nel caso della Sardegna, si rafforzano reciprocamente: la sostenibilità ambientale attuale e di lungo periodo si concilia con la sostenibilità economica perché verso il turismo legato alle risorse naturali si dirige una quota significativa e ulteriormente in crescita della domanda, disponibile a pagare prezzi alti per i beni di alta qualità ambientale. Siamo di fronte quindi a una grande opportunità che ci viene offerta dal patrimonio di risorse naturali e culturali che deteniamo e dalle caratteristiche di un mercato internazionale particolarmente sensibile ai prodotti di alta qualità.

Per guidare un percorso di sviluppo sostenibile di lungo periodo sono necessari strumenti di analisi e valutazione adeguati, di cui oggi non si dispone e che verranno illustrati nella seconda parte di questo focus. D'altra parte il settore turistico presenta alcune criticità che vanno affrontate nell'immediato, comunque in un'ottica di sostenibilità. La Sardegna soffre di due evidenti e consolidate criticità:

- Una “*doppia concentrazione*” che caratterizza il prodotto marino-balneare: questo risulta concentrato *nello spazio*, prevalentemente lungo la fascia costiera sabbiosa, con il 90% dei posti letto alberghieri nella zona nord-orientale (La Maddalena, Arzachena, Olbia), in quella nord-occidentale (Alghero, Sassari Stintino), meridionale (Pula, Cagliari, Villasimius, Muravera) e centro orientale (Orosei e Dorgali). Il prodotto marino-balneare è concentrato anche *nel tempo*, in concomitanza della stagione estiva, tra giugno e settembre, con un flusso nel 2003 pari all'82 % del dato regionale, in flessione dell'1 % rispetto al precedente anno. Fra le cause di tale doppia concentrazione, oltre alla bassa attrattività della Regione dovuta alla scarsa emersione di prodotti alternativi potenzialmente fruibili anche in bassa stagione, si rileva l'inadeguata consistenza e funzionalità degli esercizi ricettivi in grado di accogliere il turismo fuori stagione con elevati livelli di qualità e comfort. Ciò deriva dal fatto che numerose strutture sono prevalentemente stagionali e non attrezzate per un tipo di turismo alternativo a quello marino-balneare. Inoltre, il turismo isolano è caratterizzato dal rilevante fenomeno delle seconde case che contribuisce in modo consistente a incrementare gli effetti negativi di tale doppia concentrazione sia dal punto di vista ambientale che da quello economico. Le seconde case, sfuggendo alla regolamentazione e al controllo, impediscono un corretto dimensionamento dei servizi delle località su cui insistono, determinando esternalità ambientali negative su vari fronti (congestionamento idrico-depurativo, viario etc.). Dal punto di vista economico, si verifica un fenomeno di spiazzamento rispetto alla ricettività classificata, che si trova a dover concorrere nel mercato a condizioni svantaggiose rispetto a questa forma di ricettività non classificata. Le seconde case non registrate, infatti, non incorrono in una serie di costi che invece gravano sulla ricettività classificata, assorbendo una quota rilevante della domanda complessiva soprattutto nei picchi stagionali, determinando altresì un sottoutilizzo del capitale immobiliare nella bassa stagione che vincola il sistema produttivo al di sotto della frontiera delle possibilità produttive. Attualmente il fenomeno delle seconde case non è adeguatamente monitorato e controllato in quanto mancano informazioni sulla reale consistenza e sugli effetti ambientali e di reddito prodotti dal turismo che insiste su di esse, rendendo difficile stabilire azioni di governo.

- Un *ridotto livello di integrazione* fra il settore turistico in senso stretto (alberghiero e ristorativo) e altri settori produttivi regionali come l'industria agroalimentare e l'artigianato. Le cause di tale criticità sono principalmente due, strettamente correlate.

La prima si riscontra nel sistema produttivo: i settori tradizionali soffrono di una relativa debolezza nel garantire con costanza gli standard quantitativi e qualitativi richiesti dal settore alberghiero e ristorativo che spesso importa dall'esterno le materie prime necessarie ai propri processi produttivi. Su questo tema si veda anche il paragrafo relativo all'agroindustria del DPEF

La seconda risiede nella bassa capacità di attrarre quote più rilevanti di turismo straniero, che in genere ha una capacità di spesa più elevata di quello italiano ed è più sensibile all'acquisto di produzioni locali. Ciò determina un impatto della spesa turistica sull'economia locale in misura inferiore a quello riscontrato in altre regioni, in quanto parte di questa spesa è deviata verso altri territori sotto forma di importazioni di beni.

Occorre, pertanto, intervenire su due parallele strategie di intervento. La prima, di breve-medio periodo, deve permettere di arginare gli effetti negativi determinati da alcune caratteristiche che limitano lo sviluppo del settore. La seconda, di lungo periodo, è finalizzata alla dotazione di un impianto conoscitivo e di strumenti di valutazione che consentano all'amministrazione regionale di evitare errori nella gestione del patrimonio su cui si basa la competitività del turismo sardo.

### ***Strategia di breve-medio periodo***

Rispetto alla strategia di lavoro di breve-medio periodo, risultano previste alcune azioni organiche finalizzate all'immediata soluzione dei problemi tipici del nostro turismo.

Il processo di rinnovamento prende avvio dalla razionalizzazione del livello gestionale amministrativo e dell'organizzazione turistica nel territorio, mediante la soppressione degli Enti Strumentali preesistenti e il trasferimento delle funzioni a livello provinciale e comunale, in sintonia con i principi del nuovo dettato costituzionale. Questa operazione rappresenta una cornice di sfondo che permette di dare un nuovo impulso, da parte della componente pubblica, alla gestione del settore.

Si deve anche considerare che ogni azione individuata si accompagna al riconoscimento del ruolo primario del capitale umano impegnato nel settore turistico, che costituisce uno degli elementi più importanti per lo sviluppo del settore. Sul delicato fronte delle risorse umane e in materia di professioni turistiche, si individua nella proposta di riforma legislativa un rilevante contributo per l'accesso all'esercizio della professione di nuovi soggetti e lo stimolo all'innalzamento dei livelli professionali degli addetti.

Occorre, infine, richiamare l'attenzione sull'importanza della cooperazione, sulla necessità di avvalersi di esperienze codificate e avvalorate dai risultati positivi raggiunti, anche con la diretta partecipazione all'analisi e stesura di rilevanti documenti, come il Protocollo relativo alla Gestione integrata delle Zone Costiere (GIZC), di cui di recente ha partecipato attivamente la Regione sarda, l'unica regione unitamente ad altri paesi del Mediterraneo.

### ***Azioni dirette alla riduzione della concentrazione (rispetto al tempo e allo spazio)***

Le azioni previste nel breve periodo sono volte a rimuovere le condizioni strutturali che impediscono la fruizione turistica dell'isola oltre il periodo estivo. A tal fine, il riorientamento

degli incentivi alle imprese per i progetti di riqualificazione e l'adeguamento delle strutture alberghiere, deve privilegiare nell'immediato:

- la dotazione di nuove tipologie di servizi funzionali a un processo di ***allungamento del periodo medio di apertura*** da parte delle strutture localizzate lungo la fascia costiera, che come specificato sopra necessitano di adeguamenti strutturali e dei servizi di accoglienza;
- il flusso di parte delle risorse ***finanziarie verso i territori interni dell'isola***, contraddistinti da una dotazione di strutture inadeguata, ai fini di una fruizione turistica di qualità e alternativa. Questa scelta consentirà di recuperare risorse ad oggi non appieno sfruttate mediante il recupero del patrimonio architettonico-tradizionale e ***l'incentivazione dell'albergo diffuso*** come forma sostenibile di riutilizzo degli edifici inutilizzati.
- l'accesso da parte delle unità aziendali operanti in ambito turistico agli ***strumenti di certificazione ambientale e di qualità***. L'Assessorato del Turismo risulta attivamente impegnato nella direzione indicata con la promozione e l'attuazione del marchio Eco-label per le strutture ricettive e per l'adozione di un marchio di qualità territoriale come quello delle "Bandiere Arancioni" del Touring Club Italiano.

Il parallelo processo di riforma della legislazione in materia di classificazione delle strutture ricettive persegue il duplice obiettivo di dare piena visibilità alle tipologie dell'offerta ricettiva non ancora codificate e fruibili oltre l'alta stagione e di rendere adeguatamente percepibile sul mercato la diversificazione e i livelli qualitativi dei servizi offerti dalle strutture della regione. . In questo senso, e rispetto al fenomeno delle seconde case, devono essere avviate delle procedure volte all'emersione della ricettività non classificata, al fine di qualificare l'intera offerta regionale e limitare le esternalità negative, sia ambientali che economiche, che attualmente gravano sulla collettività. A tal fine sono necessarie forme di incentivazione dell'intermediazione, dei consorzi e delle integrazioni orizzontali fra il settore alberghiero e le seconde case.

Inoltre, sono necessari collegamenti che permettano di incentivare le nuove forme di turismo che si praticano soprattutto nella bassa e media stagione, come le formule week-end e i pacchetti integrati di offerta inferiori a una settimana. L'attrazione di ***vettori di trasporto low-cost*** costituisce in questo senso un elemento fondamentale per lo sviluppo delle possibilità di accesso ai mercati nazionali e internazionali e per lo sfruttamento di bacini di domanda turistica alternativi a quelli attuali, in quanto ridimensiona il peso del costo del trasporto sul costo dell'intero viaggio. E ciò vale in particolare per i turisti che provengono dall'estero.

Infine, la necessità di individuare i prodotti alternativi al marino-balneare presuppone la realizzazione di un piano di marketing che veda coinvolte le potenzialità ancora inespresse dei territori e degli operatori, con opportune diversificazioni e integrazioni fra zone costiere e zone interne.

#### *Azioni dirette alla crescita dell'integrazione settoriale*

La costituzione dei Sistemi Turistici Locali permette di ***incidere sul livello di integrazione*** fra turismo e altri settori e sulla riduzione della concentrazione nello spazio dei flussi turistici. I STL, secondo la più moderna e funzionale concezione non debbono replicare i livelli istituzionali e amministrativi preesistenti, bensì proporsi in quanto aggregazioni partenariali territoriali rispetto al raggiungimento di obiettivi comuni, complementari e integrati da raggiungere secondo specifiche affinità, differenti risorse naturali, culturali, economiche e sociali.

In un'ottica di ampliamento e consolidamento dell'offerta turistica regionale, conformemente ai principi della sostenibilità, i STL si pongono quali soggetti di promozione settoriale integrata dei territori, con una partecipazione attiva e concertata da parte di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti, che fanno parte della **"filiera"** che conduce alla creazione del prodotto turistico.

È rilevante anche l'implementazione dei STL Interregionali, il cui obiettivo principale è la diversificazione del prodotto turistico regionale, oltre alla facilitazione del processo di destagionalizzazione dei flussi attraverso la commercializzazione di prodotti turistici alternativi a quello marino-balneare.

L'integrazione settoriale è perseguita anche nel quadro del P.O.R. Sardegna al cui interno la Misura 4.5 è stata ridefinita verso gli obiettivi di mobilità interna, in un'ottica di sostegno alla promozione e all'azione congiunta degli operatori di settore. Si ricordano, tra gli altri, interventi diretti alla costituzione, promozione e commercializzazione di pacchetti integrati di offerta turistica che coinvolgano più soggetti economici in un'ottica di filiera produttiva.

La Sardegna non è ancora capace di attrarre un flusso adeguato di turisti stranieri, che sono i più sensibili alla tipicità delle produzioni locali. È necessario ricordare che il turismo è uno dei primi veicoli di esportazione di prodotti che spesso trovano favorevoli riscontri nella domanda estera. L'Agenzia per la Promozione integrata del Turismo e delle Esportazioni dell'Artigianato tipico e dell'Agroalimentare<sup>§§</sup>, nucleo strategico della riforma istituzionale in atto per il sostegno della competitività del sistema economico sardo e per il miglioramento della **capacità di esportazione** e penetrazione dei prodotti sardi nei mercati esterni, è espressamente finalizzata:

- **alla promozione, in Italia e all'estero, di attività per lo sviluppo del turismo.**
- alla pianificazione e organizzazione di prodotti di programmi e azioni per la **promozione integrata del Prodotto Sardegna**, al monitoraggio e alla valutazione costante del livello di competitività e di qualità delle produzioni regionali di eccellenza, delle quote di mercato conquistate e di quelle potenziali;
- alla messa in rete e qualificazione delle aziende e delle produzioni regionali nei comparti del turismo, dei beni culturali, delle produzioni artigianali e alimentari;
- all'individuazione delle produzioni di eccellenza in quanto specifici "marcatori di identità";

### **Strategia di lungo periodo**

In un'ottica di lungo periodo, come già precisato, il Piano Regionale di Sviluppo Turistico Sostenibile (PRSTS) è finalizzato alla soluzione operativa di tali problemi, attraverso la realizzazione e l'individuazione, *anche a regime*, di una serie di dispositivi di valutazione che supportino il decisore pubblico nelle scelte di governo. Così come il Piano Paesaggistico Regionale (PPR), dettagliatamente illustrato nel paragrafo relativo nel DPEF, il PRSTS è uno

---

<sup>§§</sup> I contenuti operativi e la strategia di intervento dell'Agenzia indicata risultano previsti nella delibera della G.R. n. 26 del 10.06.2005.

strumento teorico e operativo imprescindibile per la tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale dell'isola, per lo sviluppo sostenibile del territorio e la relativa coesione\*\*.

Il Piano Paesaggistico, a carattere descrittivo, propositivo e prescrittivo, interiorizza il paesaggio, cui attribuisce il più alto livello di sintesi, di testimonianza, di espressione dei valori identitari, naturali e culturali: esso delinea l'ambito e gli ambiti di tutela e protezione speciale, vincola sui valori assoluti, indica le decisioni e le regole, il relativo quadro di controllo, tenuto anche conto della valorizzazione della risorsa natura e della risorsa cultura in rapporto alle necessità e agli obiettivi di sviluppo, alle conseguenti implicazioni di ordine economico sottese al vincolo, ai relativi eventuali schemi compensativi nei confronti delle comunità†††.

Il Piano di Sviluppo Turistico Sostenibile, in coerenza con quello Paesaggistico e secondo una prospettiva di lavoro autonoma ma parallela, prevede l'implementazione di metodologie, obiettivi, procedure e organismi per:

- Costruire una base informativa integrata con la contabilità turistica in senso stretto (domanda e offerta) attraverso una struttura dedicata alla raccolta, elaborazione e analisi dei dati sul mercato turistico.
- Determinare i criteri per la realizzazione di un sistema di contabilità ambientale e per l'implementazione di strumenti di valutazione della capacità di carico, in rapporto alla valutazione di costi e benefici derivanti da interventi turistici sulle risorse naturali.
- Valutare l'impatto economico e ambientale delle varie forme di turismo.
- Definire obiettivi quantitativi (in termini di incidenza sul PIL e sull'occupazione) della politica di sviluppo turistico sostenibile.
- Determinare il posizionamento competitivo del prodotto e dell'offerta turistica sarda nel mercato globale e individuare i segmenti di domanda più sensibili.

#### 5.4. Agroalimentare

Il comparto agro alimentare riveste una ruolo fondamentale per il sistema produttivo sardo. Pur tra le difficoltà congiunturali e strutturali, esso rimane una risorsa fondamentale sia per la qualità delle produzioni sia per la loro irriproducibilità in altri contesti.

Alcuni elementi microeconomici evidenziano in modo particolare le difficoltà strutturali delle imprese, tra cui:

- la frammentata dimensione aziendale: il 60% di esse raggruppano solo il 13% della superficie complessiva, mentre l'8% delle aziende hanno quasi il 60% della superficie, con prevalenza di pascoli;

---

\*\*\* Per l'attuazione del Piano Paesaggistico Regionale e del Piano Regionale di Sviluppo Turistico Sostenibile, cfr. la DGR n. 33/27 del 10.08.2004.

††† Per la definizione giuridica, gli aspetti e gli ambiti di intervento della Pianificazione paesaggistica e del Piano Paesaggistico, cfr. *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, D.Lgs.42/2004, espressamente richiamato dall'art. 1, comma 2, della L.R. 8/2004, *Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del paesaggio*.

- l'età media dei produttori: il 62% dei capi azienda ha più di 55 anni, mentre solo l'11% ne ha meno di 40;
- il basso grado di formazione: il 58% di capi azienda ha al massimo la licenza di scuola elementare, meno del 6% hanno frequentato un corso di formazione e solo il 12% sono in possesso di almeno il diploma di scuola media superiore

Anche in termini macroeconomici il sistema evidenzia criticità strutturali, come dimostrano i dati sulla produttività del lavoro, sulla capacità di esportare e sulla cronica debolezza infrastrutturale sia materiale che immateriale riportati nel Capitolo 2.

Considerate le diffuse debolezze strutturali esistenti e alla luce dei punti di forza disponibili, il rafforzamento della competitività del sistema è uno dei punti focali della strategia di sviluppo regionale, intendendo per essa la capacità di entrare, permanere e adattarsi nei mercati, con prodotti e servizi apprezzati dai consumatori, ottenendo un ragionevole ritorno sia in termini di reddito che di occupazione e fungendo da volano di sviluppo per economie, comunità e territori rurali e non.

La riforma di Medio Termine della Politica agricola comunitaria (PAC), entrata in vigore il primo gennaio 2005, costituisce una delle più sostanziali rivoluzioni per il settore primario in quanto l'aiuto comunitario, concesso su base storica, viene "disaccoppiato" dalla produzione. Avere svincolato le imprese dalla produzione mirata all'ottenimento di aiuti e sovvenzioni può permettere loro di programmare le attività orientando i processi produttivi alle esigenze dei mercati.

Essa è completata dalla riforma comunitaria della politica di sviluppo rurale che, per il periodo 2007-2013, concentrerà in un unico Piano (Piano di sviluppo rurale, PSR) ed un unico Fondo strutturale (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, FEASR) tutti gli interventi attualmente suddivisi in 3 strumenti di programmazione (Programma operativo regionale, Piano di sviluppo rurale, LEADER+) e 2 Fondi di finanziamento (FEOGA-Orientamento e FEOGA-Garanzia).

Gli obiettivi essenziali del futuro PSR sono:

- la competitività dei settori agricolo e forestale;
- la gestione del territorio e l'ambiente;
- la qualità di vita e la diversificazione delle attività nelle zone rurali

L'obiettivo di una maggiore competitività, che costituirà il primo asse del nuovo Piano di Sviluppo Rurale, deve essere perseguito attraverso strategie di sviluppo che permettano di individuare con chiarezza i vantaggi comparati del sistema agroalimentare sardo in modo da trasformarli in effettivi vantaggi competitivi nei mercati mondiali, accrescendo la competenza ed il potenziale umano, innovando e rafforzando il capitale fisico e soprattutto la qualità delle produzioni. Per orientare il sistema produttivo e l'impresa agroalimentare occorre innanzitutto adottare direzioni precise per l'allocazione delle risorse, con metodi valutativi e di selezione finalizzati ad un maggiore e permanente effetto moltiplicatore sullo sviluppo.

Le produzioni agroalimentari, peraltro, svolgono un ruolo essenziale nei processi di sviluppo rurale, spesso fondati sulla pluri-attività e l'integrazione di diverse fonti di reddito. Le aziende agricole e gli agricoltori che si caratterizzano per l'integrazione con il territorio e l'ambiente o con altri settori produttivi non agroalimentari (quali il turismo, l'artigianato, la ristorazione, ecc.), aiutati anche dalla certezza di risorse PAC, potranno rafforzare queste loro caratteristiche sviluppando le prestazioni di servizi all'ambiente e al territorio, in convenzione con gli enti



locali, o la diversificazione e integrazione delle attività con altri settori (multifunzionalità aziendale), soprattutto attraverso forme aziendali aggregate (associazioni, consorzi, ecc.) e modalità di certificazione di standards qualitativi (di servizi, di circuiti, ecc.) e territoriali (distretti rurali).

*La competitività e la centralità dell'impresa.* L'ammodernamento, il rilancio e il rafforzamento della competitività del sistema agroalimentare sardo presuppone il coinvolgimento attivo di tutti gli attori dello sviluppo, all'interno di un quadro preciso di obiettivi che deve guidare le politiche regionali.

In tale senso, assume un ruolo centrale l'impresa, sia agricola che di trasformazione e commercializzazione, quale soggetto che deve essere in grado di assicurare redditi e livelli occupazionali soddisfacenti e stabili.

Le politiche di sostegno devono accompagnare l'impresa evitando fenomeni distorsivi, fornendo servizi avanzati (consulenza e ricerca e sviluppo) ed un mirato sostegno agli investimenti prioritariamente indirizzati all'innovazione, oltre che garantire una qualificata formazione professionale specifica e attività promozionali per il sostegno dell'export orientate professionalmente alle esigenze dei mercati.

Tali politiche dovranno essere indirizzate prioritariamente alle imprese capaci di puntare su processi e prodotti di qualità (tipici e non), favorendo e migliorandone l'organizzazione dei fattori della produzione, nelle quali le caratteristiche di professionalità, la capacità di sostenere gli investimenti, l'organizzazione del lavoro sono valutabili e valorizzabili, in modo tale che il loro potenziamento determini un impatto moltiplicatore sullo sviluppo di sistema. Al superamento dei deficit strutturali del sistema imprenditoriale agroalimentare sardo sarà data priorità.

In primo luogo il rafforzamento del ricambio generazionale, attraverso il maggior utilizzo delle opportunità di pre-pensionamento degli ultra 55enni congiunto agli interventi che agevolano il primo insediamento di giovani in agricoltura, interventi già presenti ma non collegati tra loro. Quest'obiettivo deve essere agevolato con l'introduzione di misure finalizzate alla stabilizzazione della base fondiaria, quali la ricomposizione ed il riordino fondiario, con l'obiettivo di aumentare la dimensione media dell'impresa.

Le politiche di ricambio generazionale accompagnate dal permanere del requisito della professionalità per l'accesso agli incentivi e alla maggiore attenzione per la formazione specifica in agricoltura determinerà inevitabilmente un aumento del livello di competenza degli operatori.

*La concentrazione.* Il principio di concentrazione, sia settoriale di filiera che territoriale di specializzazione produttiva, prevede di perseguire un obiettivo specifico che mira al miglioramento della competitività dei sistemi agricoli ed agroindustriali, mediante l'individuazione di obiettivi operativi e settoriali che hanno come target i principali comparti del sistema agroalimentare sardo, dove è più evidente il vantaggio comparato che la Sardegna può vantare.

Favorire l'approccio di filiera significa adottare modalità di intervento esclusivamente dirette all'integrazione verticale di comparto, coordinando gli strumenti e indirizzando prioritariamente le risorse verso precisi obiettivi.

L'attuale sistema appare disaggregato con interventi nei diversi segmenti di filiera non collegati tra loro per la mancanza di sufficientemente definite linee e piani di sviluppo. Il risultato è

molto simile al sistema degli interventi a pioggia, indifferenziati e slegati da un disegno comune.

Si prevede pertanto di concentrare su precisi settori tutti gli strumenti di intervento esistenti, aggredendo in primo luogo i deficit strutturali e di competitività individuati.

Gli attori fondamentali del nuovo approccio sono le forme di partenariato economico collettivo (Associazioni, Consorzi, Organizzazioni di Produttori, Cooperative), che garantiscono la concentrazione funzionale e la ricaduta territoriale degli investimenti. Il riferimento a soggetti fortemente rappresentativi garantisce oltre che l'unitarietà e la precisa misurabilità degli impatti a livello di filiera, anche una gestione organica e integrata degli interventi settoriali, favorendo la diffusione di buone pratiche.

La distorsione derivante dall'eccesso di offerta di strumenti di finanziamento, non sufficientemente selettivi e scarsamente integrati, sarà corretta da una precisa direttrice strategica e dall'individuazione di rigorosi criteri di selezione e dall'orientamento sia degli investimenti che dei sistemi di sviluppo e ricerca verso le reali esigenze del sistema agroalimentare.

All'interno di un quadro strategico regionale le politiche di settore saranno attuate sulla base di proposte articolate in piani di filiera, all'interno dei quali inserire i diversi interventi di valorizzazione sia delle risorse umane (attraverso azioni di formazione e di informazione, l'insediamento di giovani agricoltori, i servizi di consulenza aziendale), delle risorse fisiche (investimenti nelle aziende; investimenti per la trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli, infrastrutture, innovazione tecnologica) che di miglioramento della qualità, ivi compresa la promozione.

La definizione per ogni settore di un quadro organico con obiettivi chiari, definiti e misurabili permette di aumentare l'impatto degli interventi.

La concentrazione territoriale prevede invece l'individuazione delle aree che presentano una specializzazione produttiva nei comparti di maggiore rilevanza per il sistema economico regionale. In tale aree specializzate e ad alta vocazionalità saranno concentrati prioritariamente gli interventi pubblici con l'obiettivo di massimizzare l'effetto degli interventi e di creare maggior valore aggiunto nel comparto e nella filiera.

In tali aree inoltre saranno prioritariamente indirizzati anche gli interventi di infrastrutturazione materiale e immateriale, quali le politiche di riordino fondiario, la fornitura delle risorse idriche, il rafforzamento della viabilità, delle reti elettriche oltre che l'offerta di formazione specifica, di consulenza aziendale mirata e le politiche per la ricerca e l'innovazione tecnologica più rispondenti alle esigenze di mercato delle imprese.

Nello scenario competitivo che caratterizza il settore agricolo ed alimentare, il posizionamento competitivo di una impresa è senza dubbio dipendente anche da fattori esogeni ad essa, ed in particolare anche da fattori presenti all'interno dell'area od ambito territoriale nel quale l'impresa stessa si trova ad operare. È pertanto difficile ipotizzare strategie di sviluppo per le imprese agricole ed agroalimentari che prescindano dal territorio in cui sono insediate ed operano e non siano ad esso integrate. Si impone pertanto l'esigenza di sperimentare iniziative di sviluppo dei sistemi produttivi locali, non incentrate sulla sola competitività della singola impresa e/o della singola filiera, ma che ad esempio attraverso le politiche di distretto, segnatamente ai distretti agroalimentari di qualità, siano capaci di consolidare e sviluppare forme di aggregazione flessibile a livello territoriale, basate su un approccio di progettazione dal basso ed ispirate ai principi di condivisione e concertazione proprie degli interventi

cofinanziati dai Fondi Strutturali, e che portino a valore l'insieme dei fattori esogeni ad essa, ma interni al territorio nel quale l'impresa opera.

*La qualità.* Se si considera un sistema competitivo quando è in grado di stare sul mercato, l'elemento qualitativo è ormai una precondizione. La ricerca della qualità è la sola che può valorizzare la produzione agro alimentare della Sardegna e metterla in grado di fronteggiare le nuove esigenze dei mercati, caratterizzati sempre più da una forte competizione sui prezzi e da esigenze sempre maggiori da parte dei consumatori.

Per ovvi motivi la Sardegna non può essere competitiva con politiche di prezzo o di quantità, per cui è necessario un preciso indirizzo a specifiche fasce di consumatori a cui garantire prodotti provenienti da un sistema di qualità, rispettoso dell'ambiente e della biodiversità, che sia espressione di una forte specificità territoriale.

L'ulteriore elemento della competitività è avere un sufficiente ritorno dal mercato. La certificazione delle produzioni comporta costi aggiuntivi che possono essere sopportati solo a fronte di un contenimento dei costi di produzione, un sostegno all'adesione ai sistemi di qualità e ad un aumento del valore aggiunto delle produzioni. Attualmente i sistemi di certificazione volontaria applicati in Sardegna, oltre le denominazioni d'origine vinicole, riguardano i prodotti biologici e i prodotti DOP e IGP (questi ultimi riguardano ancora solo 4 prodotti appartenenti alla filiera ovina). Vanno pertanto intraprese strategie di intervento che portino con convinzione alla crescita delle produzioni di qualità certificata, coinvolgendo tutti gli attori della filiera. In questo senso si opererà per aumentare la consapevolezza di tutti i soggetti della filiera del loro ruolo nel determinare la qualità dei prodotti agroalimentari. Saranno sostenute inoltre politiche per la condivisione di regole per la sicurezza alimentare, per la tutela delle produzioni tradizionali e la tracciabilità. L'attuazione di tali regole ha come effetto l'accrescimento della competitività nelle negoziazioni commerciali e nella formazione dei prezzi con l'ulteriore benefico effetto di generare ricadute positive sulla promozione dell'immagine del territorio sardo.

Le direttrici attraverso le quali incentivare le produzioni di qualità passano attraverso:

- Produzione di materie prime con qualità definita in riferimento alla specifica destinazione a prodotti di qualità normata (DOP, IGP, biologico ecc), o che utilizzano marchi collettivi.
- Diversificazione delle produzioni sviluppando "nuove" tecnologie che consentano di ottenere prodotti agroalimentari che, oltre a presentare elevate caratteristiche sensoriali, si differenzino per gli aspetti nutrizionali e salutistici.
- Qualificazione, tipicizzazione e protezione delle produzioni agroalimentari regionali nell'ambito di regole e strumenti comunitari (DOP e IGP, tracciabilità, marchi collettivi, conservazione della biodiversità microbica vegetale e animale), che ne valorizzino le specificità e garantiscano il consumatore riguardo a origine, sicurezza d'uso e qualità.
- Promozione di politiche che favoriscano l'accesso alla certificazione anche a produzioni di limitati volumi commerciali ma che sono capaci di generare importanti ricadute sul territorio che le esprime.
- La combinazione di qualità ed ambiente è in grado di caratterizzare l'immagine del sistema agroalimentare sardo e quindi fornire quei vantaggi competitivi necessari per affrontare le sfide ed i cambiamenti in corso.

La creazione di sistemi e circuiti di accreditamento qualitativo di prodotti e servizi (es.: nel turismo, nell'artigianato, nella distribuzione, nella ristorazione, nelle mense scolastiche, ecc.), permette un incremento della valorizzazione e consumo di prodotti agroalimentari sardi.

*La promozione.* Dal lato della promozione, commercializzazione e internazionalizzazione, la strategia regionale dovrà basarsi su tre concetti fondamentali mutuati dal moderno marketing territoriale urbano:

- l'unicità della rappresentazione esterna del territorio (es. marchio territoriale);
- il coinvolgimento della pluralità degli attori territoriali in possesso di risorse e competenza tali da permettere un'offerta unica e completa di prodotti e servizi;
- il coordinamento delle azioni e dei processi decisionali.

Nel comparto agroalimentare, stante le limitazioni e le disposizioni vigenti, occorre valutare la possibilità di coordinare un sistema di marchi di qualità, sia di tipicità come le DOP/IGP e il sistema delle denominazioni di origine per il settore vitivinicolo, sia di qualità non collegato al territorio (produzioni biologiche, norme ISO, etc.), con un minimo comune denominatore rappresentato dalle forme di autocontrollo (HACCP) e dalla tracciabilità delle produzioni. L'accesso ad un marchio collettivo sarà subordinato al rispetto di precisi requisiti di qualità riconducibili a tali sistemi.

Uno strumento simile favorisce inevitabilmente il miglioramento della capacità di penetrazione dei prodotti regionali nei mercati esterni. In tale direzione si muove la prossima costituzione di una Agenzia con compiti di ideazione, realizzazione e/o promozione, in Italia e all'estero, di attività finalizzate allo sviluppo della promozione dell'insieme delle risorse culturali e delle produzioni di eccellenza della Sardegna, utilizzando il turismo come elemento unitario di integrazione.

Dal lato del sostegno ai progetti di investimento, dovrà essere data priorità al rafforzamento delle competenze specifiche e all'attrazione, localizzazione e valutazione degli investimenti interni ed esterni nei diversi settori strategici dell'economia regionale, anche attraverso la progettazione e realizzazione di progetti di marketing territoriale, settoriale e di filiera, di attività formative e informative, di servizi di consulenza gestionali, tecnici e amministrativi. In tale direzione dovranno essere coordinate sia la riforma degli Enti in agricoltura, sia l'istituzione di una Agenzia per lo sviluppo e l'attrazione degli investimenti, al fine di creare le migliori sinergie utili e necessarie, anche in relazione alla creazione di specifici sportelli unici territoriali per le imprese agroalimentari.

*I servizi di sviluppo e ricerca: dall'assistenza alla consulenza.* I servizi di sostegno devono incrementare i livelli di specializzazione, sia quelli relativi alla produzione e trasformazione, sia quelli relativi alla promozione, commercializzazione e internazionalizzazione, sia, ancora, quelli di valutazione, sostegno e accompagnamento dei progetti di investimento. Essi assumono sempre più una rilevanza pubblica, al di là dell'inquadramento giuridico del soggetto gestore o beneficiario, considerato l'impatto che un loro uso mirato e qualificato può dare non solo al sistema agroalimentare sardo, ma anche a tutta la società e sistema produttivo isolano.

Dal lato della produzione e trasformazione agroalimentari, i servizi di sviluppo e di ricerca dovranno essere coordinati non solo con l'orientamento alla competitività di sistema e di settore, ma dovranno coordinarsi anche con l'evoluzione del ruolo che imprese, consorzi, organizzazioni rappresentative e autonomie locali e funzionali hanno sia in termini gestionali, sia in termini di esigenze di innovazioni di processo e di prodotto. Tali servizi di supporto dovranno favorire prodotti di qualità definita e costante, intervenendo sia nelle fasi di produzione sia in quelle di trasformazione. I servizi di sviluppo dovranno potenziare le capacità di supporto gestionale qualificato all'impresa, che vada oltre gli aspetti strettamente tecnici, ma coinvolga anche gli altri ambiti di gestione. I servizi per la ricerca dovranno favorire nuovi prodotti capaci di operare una specializzazione delle tipicità e qualità, oltre che la

diversificazione delle produzioni. Inoltre ci si dovrà orientare verso un ottimale sfruttamento dell'intera filiera produttiva che non perda di vista la necessità di ridurre i costi di produzione.

Le linee di ricerca per i prodotti del comparto devono essere orientate, in sintesi, verso tre obiettivi generali.

- definire, adeguare e migliorare i sistemi di produzione per ottenere una materia prima di qualità adeguata al prodotto finito;
- migliorare la qualità finale dei prodotti, in aderenza alle aspettative del consumatore, attraverso l'ottimizzazione delle fasi di produzione;
- ricercare produzioni diverse, capaci di operare una differenziazione produttiva e di rispondere alla richiesta di prodotti più "moderni" o alle esigenze di fasce particolari di consumatori.

## 5.5. Il settore industriale

Le politiche industriali regionali devono tenere conto del contesto economico caratterizzato dall'accelerazione della concorrenza globale delle produzioni, da un'elevata integrazione economica fra aree e quindi da una riduzione nei differenziali dei costi interni ai singoli sistemi territoriali, in cui gli elementi della competizione si spostano dai singoli fattori di costo ad un insieme ampio di componenti, spesso immateriali, legati all'ambiente in cui gli operatori si muovono.

Il sistema delle relazioni interne al nuovo spazio economico si va rimodulando. L'attenzione si sposta sulle capacità individuali e collettive agibili sul territorio e sulle esternalità dinamiche, sulla capacità del sistema produttivo di essere complessivamente competitivo, anche perché in grado di basarsi sull'interazione coerente dei comportamenti privati e pubblici, delle singole imprese e degli enti e agenzie pubbliche. Si impone la necessità per la Regione di adeguarsi alle continue sfide poste dalle trasformazioni in atto, in modo tale da garantire qualità e innovatività di beni e servizi.

L'industria riveste un ruolo strategico per l'economia della Sardegna, anche se sta attraversando una fase critica per lo sviluppo: ha forti vincoli strutturali, una bassa densità imprenditoriale, con un sistema produttivo caratterizzato da piccole imprese o microimprese, con basso livello di innovazione tecnologica, scarsa propensione all'internazionalizzazione e con un modello imprenditoriale fortemente individualista.

L'obiettivo della competitività, che sarà il punto centrale della strategia regionale, deve essere perseguito attraverso un orientamento selettivo delle risorse su politiche di sostegno in grado di innalzare innovazione e produttività e accrescere la competitività. Questo si traduce nel:

*Creare un ambiente favorevole agli investimenti*, rendendo le diverse aree territoriali maggiormente rispondenti alle esigenze delle imprese. Ciò si concretizza nel miglioramento dell'offerta insediativa esistente e nel rafforzamento delle strategie di marketing territoriale e di promozione della regione.

Quanto al primo punto (offerta insediativa) si avvierà un processo di riforma delle aree industriali in grado di migliorare la qualificazione territoriale e favorire lo sviluppo industriale.

L'azione e i risultati dei consorzi industriali nel corso degli anni si sono rivelati inadeguati e insufficienti rispetto alle esigenze di sviluppo del territorio e delle imprese.

Il processo di riforma che si intende perseguire prevede una sostanziale riduzione del numero dei consorzi e punterà esclusivamente su quelli che rivestono un effettivo ruolo specifico nella realtà territoriale sarda. I pochi consorzi che verranno mantenuti saranno conseguentemente quelli comprendenti grandi insediamenti produttivi (industria di base) o che abbracceranno territori ricadenti in più comuni. Il ruolo dei consorzi sarà ridefinito sulla base di regole che ne individuino sia i profili strategici che quelli amministrativi e funzionali secondo modalità che puntino all'efficienza, alla trasparenza ed all'economicità. Un ruolo di particolare rilevanza sarà affidato alle Province, in materia di programmazione economica del territorio, da esercitarsi con il totale coinvolgimento e raccordo dei diversi enti locali.

Per le aree dove queste strutture non sono ritenute funzionali è previsto il trasferimento dei compiti e delle attività in capo ai Comuni.

La Regione procederà, nell'ambito delle proprie competenze in materia di programmazione, ad individuare le aree industriali e a definire i criteri di gestione unitaria delle infrastrutture e dei servizi delle aree attrezzate da parte di soggetti pubblici e privati. Determinerà altresì le modalità e i criteri per l'assegnazione delle aree industriali alle imprese richiedenti e promuoverà piani e progetti di sviluppo generale con particolare riguardo alla riqualificazione ambientale e al riutilizzo delle aree produttive eventualmente dismesse.

Verranno pertanto rafforzate le funzioni strategiche quali l'attenta valutazione delle tipologie di imprese insediabili in relazione sia della compatibilità urbanistica ed ambientale, che dell'esistenza di effetti sinergici fra le imprese insediate in ciascuna area produttiva.

Verranno altresì sostenute forme più efficienti di gestione degli impianti e sarà assicurata una maggiore integrazione e sviluppo di servizi specializzati all'interno di aree produttive a supporto delle imprese, al fine di un raggiungimento di requisiti minimi di qualità funzionale delle aree industriali, sia del miglioramento delle condizioni di accessibilità, della infrastrutturazione e dell'immagine complessiva degli insediamenti industriali, anche in termini di qualità architettonica.

*Sotto il profilo della strategia di marketing territoriale* poi è fondamentale agire su tre leve a prevalente azione regionale:

- la dotazione quali/quantitativa delle risorse del territorio, che ne definisce la competitività/attrattività
- le azioni di promozione e comunicazione, che possono accompagnare ed indurre la scelta di "acquisto del prodotto", ossia la scelta di investimento
- le azioni di assistenza/service, finalizzate ad accompagnare gli investitori in ogni fase del processo di insediamento.

In questa logica la costituenda Agenzia di marketing territoriale e di promozione dovrà favorire l'attrazione e la localizzazione in Sardegna di investimenti esterni nei settori strategici dell'economia regionale e per i quali la regione presenta significativi vantaggi comparati svolgendo le seguenti funzioni:

1. Progettare e realizzare azioni di marketing territoriale e settoriale per i diversi target di soggetti interessati, in collaborazione con le Istituzioni locali (Province, Enti Locali), le Università, le Camere di Commercio, le Associazioni di Categoria, gli Istituti di Credito, la SFIRS, l'ICE, Sviluppo Italia ed altri Organismi nazionali ed internazionali.

2. Fornire informazioni e servizi di assistenza tecnica ed amministrativa ai Soggetti pubblici e privati interessati ad avviare rapporti di cooperazione e/o a realizzare investimenti in Sardegna. Tali servizi sono particolarmente strategici per gli investitori e fanno riferimento a:

- informazioni relative alle specializzazioni settoriali e territoriali (settori principali, dimensioni delle imprese, reti di cooperazione, settori in espansione, settori competitivi, etc.);
- informazioni sul mercato del lavoro a livello regionale locale e settoriale (professionalità presenti, dinamiche, costo del lavoro, etc.);
- informazioni relative alle opportunità localizzative presenti sul territorio per nuove iniziative imprenditoriali (aree industriali, centri di ricerca, accessibilità rispetto alla rete di trasporti, istituzioni di supporto e modalità di accesso ai servizi, etc.),
- informazioni relative alle possibilità di accedere ad incentivi e agevolazioni regionali, nazionali e comunitarie per la realizzazione degli investimenti,
- servizi per l'espletamento delle procedure burocratiche relative alla realizzazione del programma di investimenti;
- servizi legali, fiscali, economico-finanziari e tecnologici,
- servizi per l'individuazione della localizzazione ottimale dell'iniziativa;
- servizi per la ricerca di partner e/o per operazioni di fusione, acquisizione e joint ventures;
- servizi di "aftercare" che, favoriscono il legame con il contesto socio-economico e il tessuto produttivo regionale e locale e generano un maggiore impatto delle iniziative sul territorio.

*Rafforzare l'ambiente di operatività del sistema economico* attraverso esternalità: elevare il livello delle risorse umane, favorire lo sviluppo di servizi di qualità, creare reti di connessioni con le fonti di innovazione tecnologica, rafforzare i rapporti con il sistema finanziario, snellire la burocrazia e favorire la collaborazione tra imprese e Pubblica Amministrazione.

*Sensibilizzare le imprese a migliorare la qualità e l'innovazione*

La globalizzazione della concorrenza sta provocando l'effetto di accelerare molti processi di trasformazione, per cui attualmente diviene necessario agire rapidamente perché questi cambiamenti siano nel senso dell'innovazione, pregiudicando il meno possibile la stabilità economica dei sistemi locali. In una situazione competitiva come quella attuale, che richiede dinamismo continuo, gli strumenti di intervento devono essere capaci di incidere sulle debolezze strutturali delle imprese. In altre parole le politiche di sostegno pubblico, come viene evidenziato in maniera approfondita nella parte degli incentivi finanziari, devono prevedere obiettivi chiari e selettivi in grado di evitare fenomeni distorsivi dello sviluppo.

Questo principio si traduce nel:

- accorpate in una azione integrata e secondo obiettivi strategici definiti gli interventi per lo sviluppo delle imprese
- verificare l'efficacia degli interventi
- indirizzare le risorse pubbliche verso le imprese con propensione alla qualità e all'innovazione di processo, di prodotto e organizzativa.

Inoltre è necessario agire dal lato delle imprese, facendo in modo che queste stesse orientino i loro obiettivi e le loro risorse in strategie di medio lungo periodo, che si aprano maggiormente alle relazioni esterne (sia con le altre imprese che con le strutture di offerta di servizi) e che siano in grado di esprimere una domanda collettiva, coordinando e dando organicità alle diverse esigenze imprenditoriali, spesso molto diversificate, in modo da esprimere con una maggiore massa critica la domanda di supporto.

In tale direzione assume rilevanza il piano dei servizi reali che sostiene prevalentemente le aggregazioni di imprese per usufruire delle agevolazioni sui pacchetti di servizi altamente qualificati (Assistenza all'internazionalizzazione e all'esportazione, Sistemi per la gestione della qualità e dell'ambiente, Sperimentazione, ricerca e sviluppo, Marketing strategico, Affiancamento al management aziendale) finalizzati all'avvio, al potenziamento e all'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese regionali. Gli interventi finanziabili devono essere inseriti all'interno di un piano che definisca in maniera chiara "il percorso strutturato di crescita dei proponenti", prevedendo un insieme articolato di azioni volte a soddisfare non solo bisogni espliciti dell'impresa, ma anche latenti e in prospettiva.

*Puntare su settori e progetti strategici* per i quali la regione presenta significativi vantaggi comparati.

I settori della biomedicina, della bioinformatica, della ICT e della chimica possono oggi beneficiare di competenze professionali, centri di ricerca ed esperienze imprenditoriali significative. Per questi settori nella regione sono stati effettuati negli ultimi decenni significativi investimenti pubblici, materiali e immateriali, che hanno portato alla costituzione di una massa critica di competenze professionali, conoscenze scientifiche e tecnologiche, esperienze aziendali innovative che possono costituire, se opportunamente valorizzate, elementi strategici per lo sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali nella regione.

Un altro settore strategico è certamente quello della logistica, agevolato dalla posizione strategica nel Mediterraneo e dalla prospettiva di cooperazione tra l'Europea e i Paesi della riva sud del Mediterraneo. La Sardegna costituisce una piattaforma logistica naturale già dotata di un sistema adeguato di infrastrutture aeroportuali e portuali, con annessi servizi logistici, in grado di fornire i necessari servizi di base per l'attrazione di imprese che operano in questo settore.

L'ulteriore elemento determinante è favorire la localizzazione nella regione delle attività a più elevato valore aggiunto delle imprese che operano nel territorio. Negli ultimi decenni numerose imprese, di cui alcune leader nel proprio segmento di mercato, hanno insediato in Sardegna i loro impianti produttivi mantenendo le funzioni strategiche in altre regioni del territorio nazionale. Diventa prioritario per la strategia regionale favorire il trasferimento della direzione vera e propria delle aziende e delle attività relative all'organizzazione, al controllo, alla creazione e al disegno, progettazione e industrializzazione, sperimentazione, ricerca e sviluppo, ecc. Conoscenze e competenze nel territorio di valore innovativo sono condizioni necessarie per la competitività e producono un vantaggio non solo per l'impresa ma anche per il territorio, in quanto possono svilupparsi sinergie con altre imprese.

L'obiettivo del rafforzamento del sistema produttivo regionale sarà perseguito anche attraverso la promozione di progetti che sono funzionali allo sviluppo di altri comparti.

Sotto questo profilo particolare rilevanza rivestono i progetti in materia di energia.

La nuova programmazione energetica regionale terrà conto sia dei benefici economici e sociali indotti dallo sviluppo energetico che dei relativi costi, compresi quelli di ordine ambientale e sociale.



Particolare attenzione verrà riservata allo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili, che non solo hanno il vantaggio di tutelare l'ambiente, ma possono rappresentare una reale opportunità per creare nuove fonti di reddito e occupazione.

In tal senso la ricerca nel campo della produzione di energia da biomasse e di energia solare termodinamica potrebbe consentire di raggiungere non solo obiettivi di tipo scientifico-sperimentale ma anche l'avvio della produzione industriale della tecnologia contenuta negli impianti, valorizzando in questo modo le competenze industriali regionali.

Una particolare attenzione verrà dedicata ai progetti che valorizzino colture agricole, creando quindi filiere dove la Sardegna può ottenere significative ricadute interne. Si possono promuovere pertanto progetti che prevedano l'attivazione della filiera per la produzione di biocarburante ecologico (biodiesel) utilizzabile nel settore dei trasporti e per quella di bioetanolo che utilizza le produzioni bieticole.

Questi progetti, oltre a contribuire agli impegni di politica energetica ed ambientale assunti in seguito all'accordo di Kyoto, rispondono altresì agli obiettivi che vanno definendosi in materia agricola da parte della Comunità Europea.

Infine, nella logica di valorizzare le competenze e le risorse locali, la Regione sosterrà il progetto di sfruttamento del bacino carbonifero del Sulcis per la produzione di energia elettrica. Tale progetto rappresenta una importante occasione di sviluppo occupazionale e di reddito per il territorio del Sulcis e potrà contribuire a risolvere in maniera strutturale il problema del costo energetico per le imprese in cui tale costo incide in misura determinante sulla competitività (c.d. "industrie energivore").

## 6. La riforma della Regione

### 6.1. Riforma istituzionale e organizzativa

In seguito alle più recenti riforme costituzionali che hanno aggiornato in senso federalista la forma di stato e mutato la forma di governo delle regioni, si è reso necessario procedere ad un adeguamento del sistema istituzionale regionale e a rendere coerente con esso l'assetto organizzativo degli uffici.

Le predette riforme costituzionali, oltre a modificare i rapporti tra la Regione e gli altri soggetti istituzionali "esterni", quali lo Stato, l'Unione europea, le Autonomie locali e il Corpo elettorale, hanno anche cambiato i rapporti tra gli organi interni alla Regione stessa, quali il Consiglio, il Presidente della Regione, la Giunta e gli Assessori. Dal mutato assetto dei rapporti deriva la necessità di adeguare e razionalizzare anche l'apparato organizzativo interno.

Per rispondere a queste esigenze, all'interno dell'esecutivo, sono state avviate le attività finalizzate alla elaborazione di disegni di legge di riforma per l'attuazione della L.C. 2/2001 e per l'adeguamento della struttura organizzativa al nuovo quadro istituzionale.

L'attuazione del comma 2 dell'articolo 15 dello Statuto, come modificato dalla lettera c) dell'articolo 3, della legge costituzionale n. 2 del 2001, rappresenta per la Regione un'occasione per il rafforzamento della propria autonomia. Infatti si riconosce al Consiglio regionale la possibilità di disciplinare, con propria legge, la forma di governo e altri aspetti essenziali del funzionamento dei suoi organi e degli istituti di partecipazione popolare. Ciò dovrebbe consentire alla Regione di adottare le soluzioni più rispondenti alle proprie specifiche esigenze.

La riforma dell'organizzazione amministrativa, finalizzata all'ottimizzazione delle risorse che fanno capo all'apparato regionale, può diventare anche un fattore determinante per il rilancio del sistema economico regionale. Tale riforma, in coerenza con la nuova forma di governo e improntata ai principi di sussidiarietà e di adeguatezza sanciti dalla Carta costituzionale, comporta infatti l'attribuzione della maggior parte delle funzioni amministrative agli Enti locali. Ciò consentirà alla Regione di garantire una maggiore efficacia della propria azione e di assicurare, al tempo stesso, una maggiore efficienza e economicità.

In tal modo, sarà possibile migliorare la soglia di accessibilità e la qualità dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese, con ricadute positive sui comparti economici e sociali dell'Isola.

Le riforme saranno orientate a ricondurre l'apparato regionale ad una reale coerenza organizzativa (secondo quanto previsto dal D. Lgs 76/2000) con le citate funzioni di programmazione, indirizzo e controllo. La Regione, infatti, ha una struttura organizzativa e finanziaria non centrata a sufficienza sulla propria missione caratteristica, costituita dalla promozione e facilitazione dello sviluppo economico, sociale e territoriale attraverso adeguati programmi di intervento.

L'azione di riforma dovrà pertanto condurre a una importante trasformazione dell'apparato regionale, in senso meritocratico, in coerenza con i compiti di programmazione. Tale obiettivo generale verrà perseguito attraverso alcuni essenziali passaggi:

- a) il riordino delle competenze in capo agli Assessorati, con particolare riferimento a quelle inerenti le attività produttive, l'istruzione e formazione, l'innovazione orizzontale nelle tecnologie dell'informazione e comunicazione;
- b) la riforma degli strumenti di programmazione, al fine di creare una catena logico attuativa consequenziale fra PRS, DPEF e bilancio pluriennale;
- c) la riforma del bilancio, che deve essere riclassificato in funzione delle tipologie di spesa per lo sviluppo regionale e collegato a un sistema di indici di efficienza che pongano in rilievo i risultati quali-quantitativi del Rendiconto generale;
- d) la creazione di un sistema unico di monitoraggio sul complesso di interventi della Regione, coerente (e interfacciabile) con i sistemi di monitoraggio ministeriali e comunitari e collegato a un corpo coerente di indicatori di realizzazione e di risultato;
- e) la riorganizzazione dell'intera amministrazione a più livelli, attraverso: un nuovo modello organizzativo calibrato in funzione della realizzazione dei programmi e degli obiettivi; un più articolato sistema dei controlli, da quello strategico a quello di gestione, che permetta la verifica dei risultati; politiche per il personale con sistemi di reclutamento e selezione che verificano attitudini e competenze e una formazione interna volta allo sviluppo delle professionalità; una ulteriore riforma della dirigenza in funzione della responsabilizzazione e incentivazione ai risultati; un piano di comunicazione che faccia conoscere e valorizzi l'azione di governo della Regione, favorendo i processi di erogazione dei servizi e le relazioni col pubblico;
- f) il riordino e la razionalizzazione del sistema di enti e agenzie regionali.

Va rimarcato che i predetti passaggi di riforma e aggiornamento istituzionale non derivano solo da opzioni politiche ed elaborazioni tecniche, ma anche da indirizzi normativi che da alcuni anni a questa parte hanno ispirato la programmazione e il bilancio per le pubbliche amministrazioni. La simmetria fra missioni operative, e dunque programmi e progetti di sviluppo, e la struttura finanziaria e organizzativa dell'amministrazione pubblica è prescritta infatti dalle leggi a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, dal D. Lgs 279/97 in poi.

## 6.2. Riforma della programmazione

Tra le priorità del DPEF vi è la riforma degli strumenti di programmazione, da realizzarsi nel quadro di concertazione economica e sociale, al fine di creare una efficiente catena di elaborazione e attuazione che va dalle strategie generali e dalle priorità politiche ai singoli progetti.

L'assenza di un disegno complessivo di sviluppo ha costituito in Sardegna un forte handicap per la programmazione regionale, ivi inclusa l'elaborazione dei programmi dell'Obiettivo 1 negli ultimi 10 anni (dal 1994), che secondo i documenti della CE dovevano appunto svilupparsi entro un chiaro rapporto strategico e funzionale con "il programma di sviluppo" delle regioni. La Regione Sarda si doterà dello strumento del PRS, Programma Regionale di Sviluppo, quale bussola politico-programmatica della legislatura. Il PRS, aggiornabile annualmente, dovrà essere composto da piani, sottoprogrammi e progetti caratterizzati da elementi metodologici comuni: un sistema di obiettivi verificabili, la specificazione di strumenti e procedure, delle risorse organizzative, del quadro finanziario, dei metodi di

controllo dei risultati in termini di efficienza (indicatori di realizzazione) e di efficacia (indicatori di risultato e di impatto).

Il DPEF, secondo anello della catena programmatoria, va ridefinito con funzioni analoghe a quelle dei DPEF delle regioni che hanno il PRS. Dall'attuale documento di programmazione triennale "a scorrimento", interamente rielaborato ogni anno, si passerà a un documento annuale che contiene: lo stato di attuazione dei progetti del PRS e le disposizioni finanziarie e organizzative idonee a consentirne o velocizzarne l'attuazione; eventuali aggiornamenti ai progetti ed eventuali nuovi progetti da inserire nel PRS; l'impostazione politica della manovra di bilancio e i vincoli finanziari con il quadro d'insieme di tutte le fonti in entrata e uscita.

Per quanto concerne il terzo anello della programmazione, ovvero la legge di bilancio, il D. Lgs 76/2000 (*Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni*), oltre a riconfermare nella classificazione della spesa le tradizionali unità elementari dei capitoli di bilancio e le "unità previsionali di base" – che devono essere suddivise in unità relative alla spesa corrente, unità relative alla spesa in conto capitale e unità per il rimborso prestiti – ha espressamente introdotto nel bilancio la classificazione in "funzioni obiettivo", da individuare con riguardo alle specifiche definizioni delle politiche regionali di sviluppo.

Con la riclassificazione del bilancio regionale saranno inserite le funzioni obiettivo della programmazione e le tabelle finanziarie di raccordo con il DPEF. Si perverrà nel contempo a un riordino unitario della attuale normativa (L.R. 11/83) stratificatasi con un elevato numero di modifiche prodotte di anno in anno.

La riforma della programmazione di ambito regionale dovrà includere, come previsto dalla normativa <sup>¶¶¶</sup>, la disciplina di raccordo con la programmazione degli enti territoriali, ivi inclusa la pianificazione provinciale (Piani Urbanistici Provinciali).

Nel frattempo la Regione ha avviato, attraverso nuove metodologie di elaborazione dei progetti integrati entro il POR 2000-2006, un rapporto sistematico con le realtà istituzionali locali per la definizione e l'attuazione degli obiettivi, delle priorità, delle strategie e delle azioni della progettazione per lo sviluppo locale nell'ambito di specifici Laboratori Territoriali di Progettazione (in ciascuna delle otto nuove province della Sardegna) o di Laboratori Regionali Settoriali e Intersettoriali, utilizzando le risorse della Misura 4.4.

### 6.3. Attuazione del Titolo V - Parte II della Costituzione

La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, e il riconoscimento di Comuni, Province e Regioni, al pari dello Stato, quali soggetti pariteticamente costitutivi della Repubblica, richiedono un diverso rapporto tra Regione ed altri Enti Locali.

---

<sup>¶¶¶</sup> "La legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile". "La legge regionale indica i criteri e fissa le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali". Dal Testo unico degli Enti Locali, artt. 4 e 5.

Tale diverso rapporto costituisce, peraltro, obiettivo strumentale rispetto alle linee generali di sviluppo tracciate dal presente documento di programmazione economico – finanziaria.

E' indubbia infatti la rilevanza di una pubblica amministrazione efficiente ed efficace rispetto alla competitività dell'intero sistema. In tal senso i prossimi anni dovranno caratterizzarsi per la riforma della Regione e degli enti in senso dinamico rispetto agli obiettivi strategici dello sviluppo regionale.

Non può nell'immediato dilazionarsi la definizione di soluzioni legislative ed organizzative condivise, finalizzate al riordino delle funzioni amministrative e al conferimento delle funzioni agli Enti Locali, in adesione ai principi sanciti dall'articolo 118 della Costituzione, nonché dagli articoli 4 e 5 del D. Lgs. 267/2000 e dalla Carta Europea delle Autonomie Locali.

La riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione ha peraltro introdotto notevoli mutamenti nell'ordinamento, instaurando un nuovo sistema istituzionale orientato verso la realizzazione di un ampio regionalismo. L'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha nel contempo disposto la applicazione anche alle Regioni a statuto speciale, ed alle province autonome di Trento e Bolzano, delle disposizioni contenute nella stessa legge costituzionale che prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite. Ciò in via transitoria rispetto all'adeguamento dei rispettivi statuti.

Nelle more della più organica riforma statutaria, funzionale ad un nuovo processo autonomistico ed alla affermazione di un concetto concreto di specialità, occorre quindi dare attuazione a tale norma transitoria per garantire alla Regione l'esercizio di una più ampia autonomia. Si impone pertanto l'effettivo trasferimento alla Regione delle nuove e maggiori funzioni amministrative, con relativi beni e risorse.

In tal senso occorre intensificare ed incentivare le attività in essere finalizzate alla modifica delle disposizioni di attuazione dello Statuto e quelle strumentali alla partecipazione della Regione alle Conferenze dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, alle Conferenze Stato Regioni e Stato Autonomie Locali Unificate, quali sedi privilegiate della negoziazione politica su procedimenti decisionali di interesse regionale, interregionale e infraregionale.

La riforma ha altresì comportato il superamento del principio del parallelismo tra competenze legislative e funzioni amministrative, affidando queste ultime ai Comuni, secondo i principi di sussidiarietà e di adeguatezza. Affermata la pari dignità istituzionale di tutte le componenti della Repubblica, dallo Stato alle Regioni agli Enti Locali territoriali, è evidente che questi ultimi devono improntare i loro rapporti avendo riguardo ai principi di leale collaborazione e partecipazione paritaria alle politiche di interesse comune.

Saranno pertanto rafforzate tutte le iniziative finalizzate alla istituzione e/o concreta attivazione del Consiglio delle Autonomie locali e della Conferenza Regione - Enti locali, nonché utilizzati tutti gli strumenti e poste in essere tutte le procedure idonee a rendere effettivi tali principi, istituzionalizzando la pratica della concertazione già positivamente realizzata per l'elaborazione delle prime proposte di decentramento amministrativo.

Assumendo quale presupposto i richiamati principi costituzionali e tenuto conto della generale esigenza di una complessiva disciplina dell'ordinamento degli enti locali che affermi concretamente la competenza legislativa esclusiva della Regione occorre approvare una legge

che, anche in osservanza delle previsioni di cui all' art. 31, terzo comma, della legge regionale 22 aprile 2002, n. 7, definisca tra l'altro:

1. Le procedure di controllo sugli organi degli enti locali, da esercitarsi attraverso commissari di nomina regionale.
2. I criteri e le modalità di esercizio del controllo eventuale di cui all'art. 127 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e dei controlli interni di gestione.
3. La istituzione di specifici istituti di garanzia, a favore dei cittadini, a tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive. Ciò in funzione di una maggiore attenzione della pubblica amministrazione verso la popolazione ed a promozione di forme di risoluzione stragiudiziale dei conflitti.
4. Le modalità e gli incentivi tesi a favorire l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni di minore dimensione demografica, anche in via strumentale ad indispensabili misure anti-spolamento dei centri minori dell'interno.
5. Il procedimento per l' istituzione di nuovi comuni, mediante riformulazione della legge regionale 30 ottobre 1986, n. 58.

In attuazione delle previsioni di cui al D.lgs 234/2001, con le quali sono stati recepiti i contenuti del D.lgs 112/98, è stato già approvato, dalla Giunta Regionale, un disegno di legge ampiamente condiviso dalle autonomie locali, relativo al conferimento delle relative funzioni amministrative agli Enti Locali. Si impone il rafforzamento di tutte attività strumentali a definire le procedure avviate ed a rendere effettivo il trasferimento delle stesse funzioni. Ciò appare tanto più rilevante in considerazione della recente operatività delle nuove otto Province, conseguente all'insediamento dei relativi organi elettivi.

Saranno inoltre attivate le procedure di individuazione e di assegnazione delle risorse finanziarie, strumentali ed umane da destinare agli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite, in stretto raccordo con gli Assessorati degli Enti locali e del Bilancio e in concertazione con le Autonomie locali.

#### 6.4. Sussidiarietà e decentramento amministrativo

Iniziato negli anni passati, in seguito all'approvazione del d.lgs 234/2001, norma di attuazione dello Statuto con la quale la Regione ha recepito il d.lgs 112/1998, il processo di decentramento amministrativo, avviato dalla riforma Bassanini e perseguito secondo una logica di sussidiarietà, ha dato vita anche in Sardegna ad un primo considerevole conferimento di funzioni amministrative agli Enti Locali.

Il 2004 è stato un anno particolarmente significativo, infatti, il disegno di legge che attua il predetto decreto 234, elaborato nella passata legislatura con l'ampia condivisione delle autonomie locali, è stato preso in esame dalla nuova Giunta regionale alla luce dei mutati indirizzi politici. Dopo l'acquisizione del parere favorevole delle rappresentanze delle autonomie locali, membri della Conferenza Regione – Enti locali, è stato approvato dalla Giunta e quindi trasmesso al Consiglio regionale.

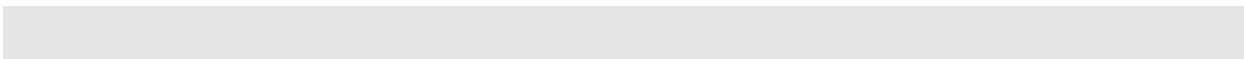
Contemporaneamente sono state attivate tutte le iniziative legislative e procedurali per portare a compimento l'attuazione del processo, anche al fine di acquisire le risorse statali da destinare agli enti locali per l'esercizio delle funzioni conferite.

In seguito all'approvazione della legge da parte del Consiglio e con il conseguente trasferimento delle risorse finanziarie, organizzative e umane, gli Enti locali saranno impegnati nello svolgimento di un ampio numero di funzioni e compiti amministrativi nei settori organici di materie disciplinati dal d.lgs.112/98. Si tratta, in parte, di funzioni che vengono trasferite ex novo alla Regione e agli Enti locali dal d.lgs. 234/2001, ma anche di ulteriori funzioni già esercitate dalla Regione, trasferite in attuazione del principio di sussidiarietà.

Viste le piccole dimensioni dei comuni della Sardegna e data la complessità dei compiti che essi dovranno svolgere, il disegno di legge pone una particolare attenzione sull'esercizio di funzioni in forma associata, privilegiando l'Unione dei comuni come previsto dal d.lgs. 267/2000.

All'interno del rinnovato quadro istituzionale, la Regione si caratterizzerà pertanto come soggetto primario di programmazione, pianificazione e indirizzo e l'Amministrazione pubblica in generale potrà rispondere nelle articolazioni sub territoriali dell'isola. In tal modo si potrà contribuire a produrre effetti positivi sui territori in maggiore difficoltà e a promuovere uno sviluppo regionale più armonioso.

Dato il nuovo ruolo della Regione, conseguente al decentramento amministrativo e trasferimento di funzioni agli Enti Locali, sulle linee già tracciate dalla Finanziaria 2005 proseguirà la ristrutturazione dell'organico regionale in termini di snellimento e professionalizzazione.



## 7. Le politiche della conoscenza

---

---

### 7.1. Cultura

#### *Beni e attività culturali*

Il Governo regionale sta elaborando una serie di provvedimenti e di strumenti normativi destinati a consentire una migliore e più efficiente azione di valorizzazione e di promozione dei beni e della attività culturali della Sardegna, anche per un loro uso strategico e integrato all'interno di un orizzonte di sviluppo locale e regionale. Per conseguire questo obiettivo, sono in avanzata fase di revisione il sistema dei criteri per l'incentivazione delle manifestazioni culturali, artistiche e di pubblico spettacolo, le linee guida delle politiche di salvaguardia e gestione del patrimonio culturale e dei servizi connessi (quali musei, aree archeologiche o centri culturali) e le modalità di rapporto tra Amministrazione Regionale ed Autonomie Locali.

Nel triennio 2006-2008, l'azione della Regione sarà indirizzata alla sperimentazione di una policy territoriale fondata sui "distretti culturali", non focalizzati esclusivamente sul turismo e sulle filiere produttive ad esso legate, ma rivolto da un lato a incoraggiare la domanda culturale dei residenti, dall'altro a far sì che questa generi un diffuso orientamento del territorio verso l'innovazione, verso le professioni creative e verso forme di produzione del valore economico proprie della *knowledge society*.

Gli obiettivi del Governo regionale prevedono l'avvio di una serie di interventi anche di carattere normativo, con riguardo a:

- il settore dei musei di ente locale e d'interesse locale, per promuovere la cooperazione e l'integrazione di queste strutture nella prospettiva di una razionalizzazione e di uno sviluppo che superi l'attuale frammentazione dell'offerta e delinea le funzioni della Regione in materia e il riordino dei diversi canali finanziari di sostegno;
- il sostegno alle attività culturali e lo spettacolo dal vivo, in armonia con il riordino complessivo delle funzioni della Regione e degli Enti Locali, per un sistema capace di produrre cultura e di accrescere la qualità della vita nell'isola;
- le attività cinematografiche; sarà rafforzata la "Sardegna film commission" con lo scopo di promuovere la Regione Sardegna come un sistema di set per le produzioni cinematografiche e sostenere indirettamente l'industria cinematografica regionale, creando nuove opportunità d'impiego per quanti nell'isola lavorano nel settore oltre a favorire la crescita dei flussi turistici nei luoghi scelti per le riprese;
- l'individuazione di standard minimi di qualità del servizio e delle dotazioni museali, che conduca alla creazione di un sistema museale regionale articolato in reti su base territoriale o tematica, dotato di un proprio logo e di servizi integrati nel quadro di una specifica linea strategica dell'Accordo di Programma Quadro con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Delib. CIPE 29 settembre 2004, approvato dalla Giunta regionale in data 31 marzo 2005);



- la definizione di una nuova mappa dei musei della Sardegna, rivolta a creare una serie di nuove strutture che, sviluppando le potenzialità culturali dei diversi territori, raccontino alcune epoche significative della storia della Sardegna, e nello stesso tempo a potenziare e integrare esperienze esistenti, cui affiancare strutture di promozione della cultura quali i Laboratori delle Arti ed il Centro di Documentazione del Cinema e dello Spettacolo;
- la prosecuzione della catalogazione del patrimonio culturale della Sardegna e la messa in rete delle relative informazioni sui beni culturali in attuazione del programma pluriennale approvato dalla Giunta Regionale nel mese di maggio 2005;
- la predisposizione di interventi di formazione rivolti al personale dei servizi culturali e delle strutture ed organismi di spettacolo ed a giovani diplomati o laureati, il cui avvio è programmato nell'ambito del POR 2000-2006, misura 3.15 (ex 2.4), nonché di ulteriori iniziative volte alla creazione di altre figure professionali nel settore dei beni culturali, complementari al servizio museale. In questa seconda prospettiva rientra il progetto della realizzazione di una Scuola di Alta Formazione per restauratori nel Centro di Restauro della Soprintendenza Archeologica di Sassari e Nuoro a Li Punti (SS), programmato nell'ambito dell'Accordo di Programma Quadro 2005 con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

#### *Beni librari e documentari, informazione*

La lettura del territorio sardo e della sua infrastruttura di servizi culturali, su cui sono basati interventi e progetti di investimento nell'ottica della "filiera dei beni culturali", identifica nelle biblioteche l'infrastruttura culturale più diffusa (oltre il 90% dei comuni del territorio), capace di gestire servizi innovativi e di articolarsi come una rete tematica già attiva ed efficiente, non solo nella condivisione di pratiche e di strumenti ma anche di tecnologie e connettività.

Nel triennio 2006-2008 la Regione intende proseguire nel progetto di realizzazione di un'area di cooperazione regionale fondata sulle due linee strategiche "centralità dell'utente" e "sviluppo tecnologico dei servizi bibliotecari in rete", a garanzia del diritto per tutti alle pari opportunità di accesso all'informazione e alla conoscenza. Il progetto prevede:

- l'avvio di una riforma normativa organica del comparto;
- la progettazione, realizzazione e potenziamento di strumenti di rete, sia tecnologici che culturali, indirizzati alla realizzazione della piena interoperabilità dei sistemi informativi, che determini l'innalzamento della qualità dei servizi, l'aumento della soddisfazione degli utenti finali, un miglior utilizzo delle risorse umane e professionali;
- il potenziamento del sito web tematico [www.bibliotechesarde.it](http://www.bibliotechesarde.it) dove i cittadini interessati e gli utenti istituzionali trovano accesso alle informazioni e ai servizi del sistema bibliotecario e documentario regionale;
- un sistema di recupero delle informazioni basato su speciali protocolli (OAI-PMH) che, oltre a consentire le ricerche su tutti i cataloghi delle biblioteche della regione, anche se gestiti con software diversi, assicura la leggibilità e fruibilità delle informazioni gestite da musei, archivi e centri di documentazione, senza obbligare a conversioni tecnologiche e professionali.

Gli obiettivi per il triennio, da conseguire con l'applicazione e l'estensione delle funzionalità degli strumenti già disponibili in concertazione con le Autonomie Locali, sono:

- estendere i servizi di rete a tutte le biblioteche della Sardegna indipendentemente dalla loro titolarità;
- potenziare il tasso di utilizzo dei servizi offerti dalle biblioteche per migliorarne le performance;
- promuovere modalità di gestione che facciano della biblioteca un soggetto capace di inserirsi con successo nel mercato anche in modo da acquisire capacità finanziarie autonome;
- garantire l'accesso e l'utilizzo consapevole dei servizi bibliotecari e informativi anche alle componenti più svantaggiate della popolazione.

Tali obiettivi si aggiungono alla esecuzione di funzioni istituzionali irrinunciabili come quelle della Tutela, delegate alla Regione dal D.P.R. 480/75 e dal T.U. 409/99.

#### *Editoria e informazione*

La Regione promuove e sostiene le attività di informazione e di comunicazione e le attività editoriali in un'ottica di pluralismo delle fonti informative. A tale scopo le spese e gli interventi saranno finalizzati a:

- potenziare e sviluppare il sistema delle fonti informative locali (editoria libraria, periodica, radio-televisiva), attraverso l'innovazione tecnologica, la crescita aziendale e la maggiore qualificazione della progettualità culturale e imprenditoriale.
- promuovere e divulgare l'editoria sarda attraverso la partecipazione alle mostre e fiere editoriali maggiormente rappresentative, quali le fiere internazionali del libro di Torino e Francoforte, la fiera della piccola e media editoria di Roma e, a livello locale, la fiera regionale del libro di Macomer.
- verificare i risultati conseguiti con la Legge Regionale 22/98 e sostenere la qualità dei prodotti editoriali;

#### *Arte, cultura, lingua*

Per la promozione e salvaguardia dei valori dell'identità e della tradizione occorre ulteriormente favorire la conoscenza della cultura sarda nelle sue molteplici espressioni e valorizzare il patrimonio linguistico di uso corrente nel territorio regionale in un'ottica di generale sensibilizzazione, educazione e formazione al plurilinguismo, nella consapevolezza che la vitalità delle culture e delle lingue è garantita da una condizione naturale di flessibilità, di apertura al confronto, al mutamento, agli scambi. La Carta europea del 1992 sulle culture e lingue minoritarie riconosce le diversità culturali e linguistiche come elementi preziosi del patrimonio culturale europeo.

Per quanto attiene alla programmazione riferita alla L.R. 26/97 (Promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna) occorre superare il carattere episodico e frammentario che nei primi anni di applicazione della Legge ha talvolta caratterizzato gli interventi.

Gli obiettivi del prossimo triennio sono :



- garantire organicità e coerenza nella programmazione culturale regionale, promuovendo la partecipazione degli enti locali, delle forze sociali, delle istituzioni scolastiche, degli organismi culturali pubblici e privati;
- attivare azioni di monitoraggio e verifica delle attività e dei progetti realizzati negli anni passati sia sui fondi del bilancio ordinario che su quelli di provenienza statale;
- favorire il potenziamento e l'accelerazione delle attività di promozione e valorizzazione linguistica, garantendo un'equilibrata diffusione delle iniziative nel territorio regionale.

Nella programmazione di queste ultime si dovrà tener conto degli esiti dei lavori della Commissione tecnico scientifica sulla lingua sarda, recentemente istituita dalla Giunta regionale, con il compito di effettuare su tutto il territorio isolano un'indagine conoscitiva a carattere sociolinguistico sullo stato della lingua sarda, di proporre ipotesi per l'adozione di un codice linguistico per la comunicazione scritta in uscita dell'Amministrazione regionale e di definire norme ortografiche comuni per tutte le varietà linguistiche in uso nell'isola.

Il Piano triennale degli interventi per gli anni 2005-2007, predisposto ai sensi dell'art.12 della Legge, nell'articolazione delle sue linee portanti tiene conto dei suddetti obiettivi generali. Le aree di intervento individuate nel Piano sono tre: tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e delle fonti storiche; promozione linguistica e culturale; promozione e valorizzazione della cultura e della lingua della Sardegna nella Scuola e nell'Università - e si articolano in progetti obiettivo, tra cui:

- Censimento del repertorio linguistico dei sardi
- Ricerca e documentazione del patrimonio toponomastico della Sardegna ai fini della realizzazione del repertorio generale denominato Atlante toponomastico sardo
- Promozione delle attività culturali e dell'informazione e comunicazione in lingua sarda e nelle lingue e dialetti tutelati ai sensi dell'art.2 della L.R. 26/97
- Valorizzazione e diffusione della cultura e della lingua sarda nella formazione scolastica
- Borse di studio e corsi universitari sulla lingua e cultura sarda
- Interventi a favore della cultura sarda fuori dalla Sardegna e all'estero.

## 7.2. Istruzione

Nel campo dell'istruzione scolastica, la maggiore criticità è data dai tassi elevati di abbandoni o insuccessi scolastici, specie nei primi due anni della scuola secondaria di secondo grado e dalla bassa percentuale di diplomati. L'obiettivo generale è pertanto quello di riaffermare la centralità della scuola pubblica ed elevare i livelli di istruzione e di competenza degli studenti, con lo scopo prioritario di combattere il fenomeno della dispersione e favorire il successo scolastico.

La Regione, pertanto, perseguirà la crescita dei livelli di istruzione intervenendo sui punti critici di tutta la catena formativa, a partire dalla scuola dell'infanzia sino al percorso universitario, aumentando entro il 2007 sia il numero relativo degli studenti con diploma di istruzione superiore, sia il numero delle persone in possesso di laurea, attraverso incentivi alla qualità della didattica e della ricerca, per il conseguimento degli obiettivi fissati nella Conferenza di Lisbona.

Gli obiettivi specifici sono i seguenti:



- definire un sistema stabile di integrazione tra i sistemi dell'istruzione, della formazione, dell'università e della ricerca e tra questi e il mondo dell'impresa;
- realizzare un sistema informativo che raccordi le varie iniziative e possa essere utilizzabile da parte di tutti gli attori (Regione, Province, Comuni, Direzione regionale scolastica, scuole, ecc.) nella prospettiva di omogenizzare e migliorare la qualità dei dati e delle informazioni finalizzato al mantenimento ed implementazione di un archivio regionale digitale delle informazioni relative al sistema scolastico regionale. L'impegno è di favorire, oltretutto la rilevazione sistematica dei dati, lo scambio informativo tra le istituzioni e gli enti interessati mediante la condivisione di tutte le informazioni sulla rete delle scuole - di ogni ordine e grado, pubbliche e private - e sull'intero sistema formativo. L'archivio digitale comprenderà tre database: a) l'anagrafe dell'offerta formativa; b) l'anagrafe della popolazione scolastica; c) l'anagrafe dell'edilizia scolastica.  
In particolare l'anagrafe della popolazione scolastica consentirà di seguire i percorsi di studi dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria di secondo grado per verificare e quantificare il successo, l'abbandono e la dispersione scolastica;
- mettere a sistema tutte le iniziative di raccolta dati sulla dispersione, omogeneizzando le metodologie di rilevazione e archiviazione favorendo il coordinamento degli osservatori provinciali sulla dispersione che raccordino le iniziative degli Enti Locali e del sistema scolastico;
- predisporre una legge sull'istruzione per creare un sistema regionale integrato di istruzione e formazione per tutto l'arco della vita che assuma la qualità della scuola pubblica come valore e garantisca il diritto allo studio e all'apprendimento e disciplini le nuove competenze legislative concorrenti trasferite alle regioni dalla riforma del titolo V della Costituzione e quelle esclusive e, più in generale, le trasformazioni che hanno investito il mondo della scuola e gli assetti istituzionali introducendo a volte elementi di criticità e di non chiarezza nel sistema;
- incentivare lo sviluppo organico qualitativo e quantitativo dell'istruzione scolastica, a partire dalla scuola dell'infanzia e procedere ad una più ottimale distribuzione territoriale delle istituzioni scolastiche, favorendo il collegamento con una rete di servizi pubblici relativi ai trasporti, alle mense scolastiche, ai centri di aggregazione sociale e culturale;
- costruire il raccordo e la collaborazione con le parti istituzionali, economiche e sociali interessate, per giungere ad un sistema integrato di istruzione e formazione, anche al fine di evitare il rischio della scelta precoce verso la formazione breve a discapito di un regolare corso di studi, raccordando ed integrando le politiche educative con quelle dei servizi sociali sanitari, culturali e sportivi;
- favorire la ricerca e l'innovazione didattica, metodologica e tecnologica, volta ad una maggiore qualificazione di tutto il sistema formativo, anche al fine di rendere più attraente l'apprendimento da parte degli studenti e di migliorare le loro competenze;
- sostenere le famiglie attraverso azioni di accompagnamento ed incentivi volti a contenere le situazioni di disagio economico che limitano e impediscono la frequenza;
- potenziare il nuovo portale dell'istruzione in Sardegna Conoscere.it per mettere a disposizione di studenti, insegnanti, genitori, i servizi, le professionalità, gli strumenti informatici e multimediali (corsi online e risorse didattiche) per favorire un continuo

scambio di esperienze e creare una comunità scolastica allargata, dove tutti coloro che vivono e lavorano nella scuola e nell'università sarda siano i protagonisti del progetto educativo e collaborino a realizzarlo attraverso il confronto di informazioni, risultati, metodi, superando l'ostacolo rappresentato da distanze territoriali e trasformando in ricchezza la diversità dei modi di insegnare e di apprendere;

- finanziare e incentivare, in collaborazione con Province, Comuni e Direzione scolastica, la messa a norma degli edifici scolastici, con ulteriori piani di finanziamento dell'edilizia e mediante lo sviluppo di un'anagrafe regionale per consentire il costante controllo della situazione degli edifici;
- promuovere la cultura della valutazione e dell'autovalutazione che garantisca a tutto il sistema dell'istruzione qualità, efficacia ed economicità;
- promuovere lo sviluppo di un sistema universitario integrato della Sardegna, esercitando le competenze di programmazione, coordinamento e indirizzo;
- promuovere il raccordo costante dell'attività delle due Università della Sardegna relativamente alla programmazione didattica (compresa attivazione dei corsi di laurea e apertura e mantenimento di sedi decentrate), al sostegno della ricerca scientifica, agli interventi per il diritto allo studio, all'edilizia universitaria;
- istituire un'anagrafe informatizzata e condivisa della produzione scientifica e dei brevetti dei docenti delle università nonché dei ricercatori di altri enti o centri di ricerca operanti in Sardegna;
- incentivare la creazione di centri di eccellenza, per consentire ai giovani laureati residenti in Sardegna, in possesso di un eccellente curriculum vitae, di realizzare percorsi di alta formazione e tirocini in organismi di riconosciuto prestigio internazionale, finalizzati anche al loro successivo inserimento nel mercato del lavoro regionale, attraverso l'utilizzo dei voucher per l'alta formazione, di borse per l'inserimento lavorativo e di prestiti d'onore per l'avvio di iniziative imprenditoriali;
- attivare specifici interventi a favore dei beneficiari degli assegni di studio e del personale docente o di ricerca precario dell'Università per favorire il ricambio generazionale e l'ingresso di nuove energie.
- realizzare, attraverso intese interistituzionali con altre Regioni e con il MIUR, iniziative comuni nell'utilizzo dell'ICT (Information Communication Technology) nei processi educativi;
- conseguire attraverso accordi con il MIUR un coordinamento delle attività nell'ambito degli interventi previsti dal Programma Operativo Nazionale "La Scuola per lo sviluppo" a titolarità del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della Ricerca e dal Programma operativo Regionale a titolarità della Regione Autonoma della Sardegna, per sviluppare e rafforzare la concertazione, la programmazione e l'attuazione di interventi congiunti.

### 7.3. Formazione professionale

A tutti, ed in particolare ai nostri giovani, indipendentemente dalla condizione economica e sociale, deve essere garantita pari opportunità di accesso a un grado elevato di istruzione e a

una formazione professionale di qualità. Oltre il 50% dei nostri disoccupati è senza qualifica professionale e senza titolo di studio. La Sardegna è tra le regioni con il più alto tasso di dispersione scolastica ed è agli ultimi posti per numero di laureati e diplomati. Investire in istruzione e in crescita professionale in Sardegna è oggi fondamentale per favorire il processo di crescita e di sviluppo della regione.

Come detto, in materia di formazione il triennio 2006/2008 dovrà essere caratterizzato da profondi cambiamenti, da attuarsi con l'approvazione di una legge organica di riforma della formazione e dell'istruzione che preveda il trasferimento delle competenze gestionali alle Province, lasciando alla Regione i compiti di programmazione, coordinamento e controllo. Gli ambiti prioritari di intervento per il rafforzamento del sistema formativo sono i seguenti:

- Pari opportunità, società dell'informazione e sviluppo locale, come priorità trasversali da perseguire attraverso la valorizzazione del ruolo del partenariato;
- Spendibilità dei titoli e delle qualifiche professionali, promuovendo accordi con le componenti del sistema formativo integrato e con le parti sociali;
- Rafforzamento della formazione superiore, che deve rispondere alle esigenze di trasformazione del tessuto sociale ed economico regionale. Sarà avviata a livello sperimentale una linea di finanziamento della domanda di formazione espressa da laureati e diplomati, attraverso l'erogazione di voucher formativi; tale linea potrà costituire un utile sviluppo dell'intervento regionale in materia;
- Governo del sistema di formazione permanente e sviluppo di un'offerta di formazione personalizzata attraverso l'erogazione di voucher per il finanziamento della domanda di formazione espressa dai lavoratori;
- Rete regionale integrata per l'orientamento, centrata su un sistema territoriale policentrico volto alla razionalizzazione e al coordinamento degli interventi e delle politiche;
- Messa a regime dell'offerta formativa dell'apprendistato, garantendo un'offerta di qualità e modelli organizzativi semplificati e flessibili;
- Sostegno alle imprese e ai lavoratori con particolare riferimento ai lavoratori anziani, al fine di accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva e ai lavoratori "atipici" al fine di rafforzare le loro competenze e favorirne la permanenza qualificata nel mondo del lavoro. La Regione per quanto riguarda la formazione continua attiverà iniziative condivise con le forze sociali volte a raccordare e armonizzare gli obiettivi dei fondi interprofessionali e gli indirizzi programmatici regionali;
- Utilizzo di enti ed istituti altamente qualificati con competenze specifiche ed esperienza nel settore.

La formazione professionale è pertanto sempre più strumento strategico delle politiche attive del lavoro, purchè sia una formazione professionale di qualità. A tale scopo è necessaria una riforma che dia soluzioni adeguate alle attuali criticità del sistema con le seguenti azioni:

- la costruzione di un sistema regionale e territoriale di rilevamento dei fabbisogni formativi e professionali, che porti a definire una rete di supporto all'attività di programmazione regionale, già definita nella L. 47/79, in coerenza con le esigenze del mercato del lavoro e soprattutto con il programma di sviluppo socio - economico della

Regione, con capisaldi individuati con il mondo del lavoro e con il sistema scolastico, nella prospettiva di livelli di qualificazione professionale medio-superiore e universitaria. A livello territoriale i soggetti competenti saranno le Province attraverso i nuovi servizi per l'impiego.

- la garanzia di standard di qualità omogenei;
- la costruzione di un sistema regionale di valutazione e monitoraggio su tutto il sistema della formazione, anche al fine di rilevare gli esiti occupazionali, con particolare attenzione ai “corsi finalizzati aziendali”, rendendo effettivamente applicabili le sanzioni laddove gli impegni assunti dalle imprese e sulla cui base siano stati assegnati i finanziamenti pubblici non risultino rispettati;
- la regolamentazione delle modalità di accesso all'insegnamento nella formazione professionale, definendo i requisiti minimi e le forme generali di reclutamento dei docenti da parte dei soggetti che gestiscono attività formative a finanziamento pubblico;
- la definizione di regole specifiche che consentano di avviare e monitorare nell'isola la gestione della formazione continua nelle aziende anche attraverso gli organismi riconosciuti dallo Stato (enti bilaterali) per la gestione dei Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua.

La formazione deve essere sottratta a qualunque accezione assistenziale e pertanto, pur mantenendo fermi gli istituti che garantiscono il diritto allo studio (spese di trasporto e mensa) è opportuno abolire quelle forme di aiuto che si configurano come un salario d'ingresso surrettizio che può distorcere i motivi dell'adesione dei giovani alla formazione professionale.

Per quanto riguarda l'obbligo formativo, occorre ribadire che il diritto all'istruzione è costituzionalmente garantito e che in quanto tale deve essere di competenza dello Stato e quindi coperto da finanziamento statale. La Regione deve contribuire a superare i limiti e le distorsioni della legge Moratti con azioni che garantiscano maggiormente il diritto all'istruzione dei ragazzi, in particolare di quelli economicamente e socialmente più svantaggiati, combattendo la dispersione scolastica attraverso misure idonee a garantire il pieno diritto allo studio, anche attraverso una maggiore formazione e sensibilizzazione del personale docente e una maggiore dotazione di mezzi e strumenti adeguati.

Per gli altri due canali dell'istruzione e formazione e dell'apprendistato è necessario costruire una più stretta integrazione e collaborazione tra scuola e formazione, per consentire ai giovani maggiori possibilità di transito tra un sistema e l'altro, riqualificando l'istruzione tecnico professionale con un maggior peso della cultura di base per far sì che essa abbia pari dignità culturale rispetto al percorso della scuola. Tale processo dovrà essere avviato con il coinvolgimento delle imprese e delle organizzazioni “bilaterali”.

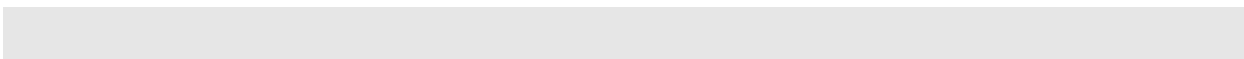
### *Il POR Sardegna 2000/2006*

Costruire un sistema che consenta maggiori opportunità di crescita alle persone mantenendo un elevato livello di coesione sociale, di migliorare la propria professionalità aumentando il livello di soddisfazione sul lavoro, è un impegno che la Regione ha assunto ed intende

assumere fino in fondo e rappresenta un investimento necessario per migliorare la qualità e la forza della programmazione del FSE.

Gli interventi formativi finanziati dal P.O.R. Sardegna si caratterizzeranno, nell'ultimo periodo dell'attuale programmazione, secondo le seguenti direttrici fondamentali:

- una forte accentuazione degli interventi destinati ai disoccupati, con bandi specifici destinati alla qualificazione e al contestuale inserimento in azienda dei giovani formati, attività collegate alla programmazione operata sul territorio (patti formativi territoriali)
- azioni espressamente destinate ai soggetti svantaggiati, con progetti integrati tra formazione, orientamento, inserimento lavorativo
- attività rivolte alla formazione delle forze occupate, con specifico riferimento alle peculiarità delle singole aziende, attraverso la predisposizione di piani "personalizzati" che comprenderanno sia gli imprenditori che i dipendenti
- corsi di alta formazione per il fabbisogno espresso dalle aziende più esposte sul piano dell'innovazione tecnologica e del confronto con i mercati tradizionali, nonché per un serio rilancio dell'azione della Pubblica Amministrazione
- il lancio del programma sui voucher formativi destinati ai giovani laureati che intendano conseguire una formazione d'eccellenza fuori dalla Sardegna (contributo significativo in termini finanziari e gestionali dell'Assessorato)
- potenziamento, anche sul piano dell'utilizzo di sistemi informatici avanzati, del sistema della formazione, con riferimento soprattutto all'accreditamento e al repertorio delle professioni e all'attuazione delle riforme legislative in corso.





## 8. Le strategie ambientali e territoriali

### 8.1. Una strategia integrata per la sostenibilità ambientale

#### 8.1.1. Ambiente e competitività

Il mantenimento della qualità ambientale rappresenta un fattore di competitività per la nostra Regione ed intorno a questo concetto il Governo regionale intende costruire lo sviluppo economico dell'Isola a partire dal capitale ambientale. Per questo motivo, oltre alle politiche specificamente destinate alla protezione e gestione dell'ambiente, vengono delineati gli elementi di sostenibilità ambientale da considerare nelle politiche di sviluppo economico, secondo il principio dell'integrazione ambientale che rappresenta ormai un caposaldo di ogni matura politica ambientale.

#### 8.1.2. La sostenibilità ambientale nelle politiche di sviluppo

Nel campo dell'energia, i capisaldi della politica regionale, derivanti dagli impegni assunti a livello internazionale, comunitario e nazionale, sono il risparmio e l'efficienza energetica, l'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, la riduzione delle emissioni nette di gas serra. Il primo passaggio per garantire la sostenibilità della politica energetica regionale sarà rappresentato dalla rielaborazione del Piano energetico che, tra l'altro comprenderà la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), al fine di promuovere modalità di generazione sostenibili e di elaborare piani attuativi per specifiche linee d'azione (es. fonti rinnovabili). Azioni collaterali saranno rappresentate dalla campagna per l'energia sostenibile, articolata nelle due linee d'azione "risparmio ed efficienza energetica" e "comunità sostenibili", nonché dalla promozione di progetti pilota, quali "foresta sostenibile" (gestione del patrimonio forestale regionale per la conservazione e l'incremento dei bacini di carbonio) e "risparmio energetico in edilizia" (integrazione delle politiche energetiche sostenibili nella pianificazione urbanistica).

La politica industriale regionale non può prescindere dal miglioramento della sostenibilità ambientale delle attività produttive, sia in termini di efficienza ambientale dei processi che di implementazione dei sistemi di gestione ambientale.

Da un lato sarà assicurato il rispetto della normativa ambientale vigente, semplificando ed integrando il sistema delle autorizzazioni (attuazione della Direttiva IPPC- Prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento) e dei controlli. Dall'altro sarà incentivata l'adesione ai sistemi volontari di certificazione e qualità ambientale (EMAS, Ecolabel), al fine di coinvolgere responsabilmente l'impresa nella protezione dell'ambiente.

Risulta inoltre necessario definire indirizzi e linee guida in materia di aree produttive ecologicamente attrezzate, che individuino criteri e requisiti innovativi per la progettazione e la gestione delle aree produttive, secondo elevati standard tecnologici ed ambientali. Le aree produttive ecologicamente attrezzate devono essere qualificate e gestite sulla base di criteri di ecoefficienza, al fine di garantire un sistema di gestione integrato delle componenti ambientali, la riduzione e prevenzione dell'inquinamento dell'aria, dell'acqua e del suolo, la tutela della salute e della sicurezza nonché un miglioramento ambientale diffuso del territorio

a partire da un buon inserimento paesaggistico. Le linee guida rappresenteranno un punto di riferimento per tutti i soggetti, pubblici e privati, per gli interventi anche di riqualificazione delle aree esistenti.

Per garantire la sostenibilità ambientale della politica regionale nel settore industriale sono previste le ulteriori seguenti azioni:

- migliorare il sistema dei controlli attraverso il consolidamento e potenziamento dell'ARPA;
- modificare il sistema di incentivazione alle imprese, integrando i criteri di selezione, premiando il rispetto delle norme ambientali e prevedendo eventualmente una azione specifica per le imprese "verdi", quali quelle operanti nel settore delle fonti rinnovabili, del riciclo dei rifiuti, etc.

Le strategie di politica del turismo, coerenti con gli "Orientamenti per un turismo sostenibile" elaborati dalla Commissione Europea nel 2003, si caratterizzeranno con azioni di sistema su destinazioni, settori dell'offerta, operatori e turisti. Si dovrà porre in essere iniziative volte ad una maggiore diversificazione dell'offerta e alla sua qualificazione, superando la logica di un industria turistica basata sulla crescita edilizia e sullo sfruttamento dell'attrattore marino-balneare, puntando, al contrario, su un sistema turistico equilibrato e sostenibile, rappresentato dall'identificazione dei Sistemi turistici locali, in grado di esaltare le diverse vocazioni dei territori, mettendo a sistema gli operatori e i diversi soggetti coinvolti nel settore.

Le politiche per il turismo troveranno una complessiva definizione nel Piano regionale per il turismo sostenibile, strumento che regolamerà lo sviluppo turistico del territorio a partire dall'analisi della capacità di carico delle aree interessate e che consentirà di indirizzare la politica regionale verso l'adozione di modalità di valutazione e controllo in grado di ridurre e mitigare gli impatti negativi.

Per la promozione della sostenibilità è necessario tener presente il ruolo delle imprese ricettive, le cui scelte incidono sull'ambiente, e per le quali la qualità, anche ambientale, del servizio offerto non può che tradursi in un vantaggio competitivo per le stesse. In quest'ottica risulterà fondamentale la promozione della certificazione ambientale delle strutture ricettive (Ecolabel for tourism accomodation services. ELTAS), oltre che dei territori, e il sostegno all'innovazione di processo e di prodotto delle imprese turistiche, al fine di migliorarne le prestazioni ambientali, intervenendo ove necessario sulla elaborazione di criteri selettivi per l'accesso alle leggi di incentivazione di settore. Non meno importante risulta l'azione di sensibilizzazione rivolta a turisti e residenti, verso comportamenti eco-sostenibili e rispettosi dell'ambiente naturale.

La nuova politica agricola comune (PAC) si pone anch'essa obiettivi di sostenibilità, condizionando il finanziamento degli interventi al rispetto dei criteri di gestione obbligatori, fissati dall'allegato III del reg. 1782/03 CE, nell'ambito di sanità pubblica, salute delle piante e degli animali, ambiente, benessere degli animali, e il mantenimento della terra in buone condizioni agronomiche e ambientali (art. 5) secondo i criteri stabiliti nell'allegato IV del reg. 1782/03 CE (la cosiddetta "condizionalità").

La sostenibilità degli interventi di sviluppo rurale sarà perseguita anche attraverso il finanziamento di sistemi per l'utilizzo corretto delle risorse idriche in azienda, dell'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e di utilizzo sostenibile degli effluenti zootecnici in azienda.

Nel settore dei trasporti, risulta cruciale perseguire il riequilibrio modale (sostituire il trasporto su gomma con forme meno inquinanti) e in generale la riduzione degli impatti, in termini di emissioni acustiche, atmosferiche e occupazione del territorio, addebitabili alla mobilità, attraverso, tra gli altri strumenti, la promozione di modalità di trasporto sostenibile nelle città e dell'intermodalità nei contesti extraurbani.

Relativamente al settore urbanistico, la sostenibilità delle città investe prioritariamente la gestione, la mobilità, l'edilizia, la progettazione urbana, al fine di minimizzare l'impatto del sistema urbano sul territorio e sull'ambiente da perseguire con le seguenti azioni:

- integrazione delle componenti ambientali negli strumenti di pianificazione urbanistica e paesaggistica regionali attraverso un processo di Valutazione Ambientale Strategica (VAS) degli stessi;
- sostegno agli Enti Locali per l'adozione degli strumenti di pianificazione previsti dalla normativa (piano del traffico, piano energetico comunale, zonizzazione acustica, zonizzazione atmosferica e realizzazione dei relativi piani di risanamento);
- assistenza agli Enti Locali nella programmazione dello sviluppo al fine di garantirne la sostenibilità (raccolta delle informazioni ambientali e analisi del territorio, elaborazione di criteri per la sostenibilità ambientale locale);
- consolidamento dei processi partecipativi e degli strumenti di governance territoriale avviati (es. Agenda 21L)

### 8.1.3. *Gli strumenti di governo per lo sviluppo sostenibile*

La legislazione ambientale è ormai, nella gran parte, un prodotto derivato della normativa comunitaria, a sua volta caratterizzata da un quadro di regole inderogabili diretto a garantire un omogeneo livello minimo di protezione ambientale. La trasposizione della normativa ambientale nell'ordinamento regionale è, invece, in forte ritardo e a ciò si aggiunge la carenza di strumenti di pianificazione e programmazione. Per questo il Governo regionale punterà a dotare la Regione di un quadro normativo, programmatico e di pianificazione in grado di rendere più chiara e meno discrezionale l'azione dell'Amministrazione regionale e di dare certezze ai cittadini.

In tale quadro diventa prioritaria l'approvazione della legge sull'**Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente in Sardegna** (ARPAS), che permetterà di:

- superare la sovrapposizione di competenze tra diversi organismi;
- migliorare il monitoraggio e la conoscenza degli ecosistemi, dei principali fattori di pressione ambientale e delle risposte finora date.

Ai fini dell'attuazione del POR 2000-2006, l'**Autorità Ambientale** è il soggetto preposto a garantire l'integrazione della componente ambientale in tutti i settori di azione dei Fondi strutturali, nonché ad assicurare la conformità di tali azioni con la politica e la legislazione comunitaria in materia di ambiente. In linea con la Strategia per lo sviluppo sostenibile

adottata dal Consiglio Europeo di Göteborg, l'integrazione della componente ambientale nelle politiche di sviluppo non dovrebbe riguardare solo gli interventi cofinanziati dai Fondi Comunitari, ma rappresentare la regola per tutti gli strumenti di sviluppo economico regionale. La Regione intende pertanto avviare una riflessione circa l'applicazione agli ordinari strumenti di programmazione dello sviluppo, della metodologia per l'integrazione della priorità trasversale ambiente, elaborata nell'ambito dei Fondi strutturali, consolidando il ruolo dell'Autorità Ambientale ed estendendone il mandato alla programmazione regionale ordinaria.

Un ulteriore strumento per perseguire la sostenibilità dello sviluppo è rappresentato dalla valutazione ambientale strategica, ai diversi livelli di progettazione, pianificazione, programmazione. Fino a oggi la valutazione ambientale è stata uno strumento generale di prevenzione utilizzato principalmente per conseguire la riduzione dell'impatto di specifici progetti sull'ambiente, in applicazione della direttiva 85/337/CEE sulla valutazione di impatto ambientale (VIA). La riorganizzazione strutturale dell'Assessorato e la definizione del D.d.L. sulla procedura di VIA, consentirà una più agevole e cogente utilizzo di tale strumento di valutazione.

La Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di piani generali e programmi - prevista dalla direttiva 42/2001/CE, entrata in vigore a luglio 2004, estende ai piani e programmi la procedura di valutazione ambientale preventiva. La VAS non costituisce uno strumento autorizzatorio, ma un processo di costruzione partecipata dei piani, che si snoda attraverso l'elaborazione delle proposte, la valutazione di scenari alternativi, l'adozione delle decisioni finali, consentendo di introdurre obiettivi strategici di qualità ambientale nelle politiche di sviluppo economico e sociale.

Il governo regionale intende conformare il proprio quadro normativo alle disposizioni comunitarie, adottando una disciplina complessiva in materia di valutazione ambientale e applicando coerentemente la VAS ai nuovi strumenti di pianificazione e programmazione di cui intende dotarsi.

#### *8.1.4. Le scelte ambientali.*

La Sardegna, anche per le peculiari condizioni geografiche, presenta un ingente patrimonio naturalistico, che costituisce uno delle sue maggiori attrattive anche nei confronti dei visitatori italiani e stranieri. La tutela di tale risorsa è stata perseguita attraverso la creazione di aree protette (Parchi nazionali, parchi regionali, riserve, monumenti naturali), nonché attraverso l'individuazione di pSIC e ZPS, che vanno a confluire nella Rete europea Natura 2000. La presenza di tali risorse pone la regione di fronte ad una molteplicità di sfide: da un lato le aree protette non possono più essere considerate come "isole", ma, ai fini di un'efficace salvaguardia, devono essere messe in rete fra loro e con i territori circostanti, andando a formare la c.d. Rete ecologica. D'altro canto non è accettabile, né è tale lo spirito della normativa, una politica di mera protezione: il patrimonio naturalistico può e deve diventare il volano per lo sviluppo economico di aree nelle quali l'integrità ambientale rappresenta spesso la maggiore risorsa. L'unica via per coniugare sviluppo e salvaguardia è rappresentata da un'efficace gestione: la Regione intende sostenere gli enti locali nell'adozione di strumenti di gestione di tali aree che individuino gli usi compatibili del territorio e le azioni di ripristino e salvaguardia necessarie. A tal fine non si potrà prescindere da un forte coinvolgimento delle

comunità locali, prime custodi del territorio, e dalla creazione di una “rete” di aree e di soggetti gestori. Al fine di dare maggior coerenza agli interventi previsti, la Regione si doterà di un documento di orientamenti in materia di rete ecologica, che fra l’altro individuerà le connessioni fra risorse naturali e sviluppo, rappresentando presupposto e completamento degli altri strumenti di pianificazione previsti

Il notevole impegno di risorse che la Regione ha assegnato all’attività di forestazione pubblica, attraverso l’Ente Foreste della Sardegna, ha consentito di salvaguardare e tutelare i compendi forestali, ma ancora non ha creato i presupposti per poter costituire occasioni di sviluppo duraturo “sfruttando” in maniera sostenibile il grande patrimonio pubblico gestito dall’Ente. Per il raggiungimento di questo obiettivo è indispensabile la collaborazione degli Enti locali e la nascita e la crescita di una imprenditoria locale che possono farsi promotori, in maniera diretta ed indiretta, di iniziative imprenditoriali volte all’utilizzo virtuoso del patrimonio dell’Ente, capace di creare occasioni di occupazione e sviluppo senza gravare ulteriormente sul bilancio regionale. Per questo è necessario dare piena attuazione alla legge di riforma, che ha istituito l’Ente Foreste, anche intervenendo sulla sua riorganizzazione e soprattutto aggiornando gli obiettivi strategici e le linee di azione annuali.

La redazione del Piano Forestale, attualmente in corso, consentirà alla Regione di dotarsi di uno strumento di programmazione economico-finanziaria della materia forestale, recependo gli indirizzi di strategia ambientale per il rispetto degli impegni assunti in ambito internazionale e comunitario dall’Italia; al contempo è necessario avviare la costituzione del SIFR (Sistema Informativo Forestale Regionale) per la programmazione, monitoraggio e controllo degli interventi forestali.

La prevenzione degli incendi boschivi e rurali resta fra le priorità della politica ambientale, posto che gli incendi gravano negativamente non solo sul patrimonio boschivo ma anche sulle altre risorse economiche, ambientali e sulla stabilità e benessere sociale. L’obiettivo di diminuire il numero ed i danni causati dagli incendi non può essere più perseguito con il semplice aumento della repressione. E’ necessaria l’azione coordinata di tutti gli Assessorati della Regione e di tutti gli enti territoriali. Inoltre, la prevenzione non deve essere affidata ad effimeri provvedimenti annuali, quali le prescrizioni antincendio previsti dalla L.353/00.

Occorre inoltre interrompere il perverso nesso di causalità fra le tensioni occupative e gli incendi. Anche al fine di ridurre gradualmente le assunzioni stagionali per la lotta antincendio, la Regione incrementerà l’impegno di promozione e sostegno alle Associazioni di Volontariato.

Un’altro aspetto fondamentale nella politica di protezione e valorizzazione del territorio regionale è costituito dalle attività di pianificazione e di gestione dei bacini idrografici, secondo i principi fondamentali della legge 183/89 sulla Difesa del suolo e della Direttiva quadro sulle acque, Dir 2000/60/CE.

Per quanto attiene la materia specifica della sicurezza dei territori da dissesti di tipo idrogeologico la Sardegna presenta ben 150.000 ha di aree a rischio idrogeologico, comprendenti aree a rischio alluvione e aree a rischio frana ad oggi individuati nel Piano stralcio di Bacino per l’Assetto Idrogeologico (adottato con delibera di Giunta Regionale e approvato con Decreto dell’Assessore dei Lavori Pubblici nel corrente anno).

Ai fini del miglioramento dei livelli di competitività territoriale e della sicurezza dei sistemi

insediativi e produttivi, nonché a salvaguardia della incolumità pubblica, è prioritario procedere agli interventi di mitigazione del rischio. Per tali finalità le future risorse disponibili sono prevalentemente costituite da quelle relative al POR Sardegna 2000-2006, con una necessità residua stimata pari a circa 552 milioni di euro.

Altro aspetto fondamentale è quello della protezione e gestione delle coste. Le aree costiere stanno subendo importanti modificazioni per cause naturali (ad es. l'erosione colpisce circa il 23% delle spiagge, secondo lo studio di seguito citato), ma anche per la molteplicità di pressioni legate ad attività antropiche (turismo, industria, agricoltura, pesca, acquacoltura), che agiscono sulla costa entrando spesso in conflitto tra di loro e con le esigenze di tutela degli habitat naturali e del paesaggio. Ai fini pertanto della predisposizione di un Piano Stralcio di Bacino per la difesa delle coste attraverso il quale individuare i siti a rischio di erosione e le azioni strutturali e non strutturali atte alla conservazione del bene ambientale e del suo razionale utilizzo attraverso opportuni Piani Integrati è prioritariamente necessario aggiornare e ampliare gli studi morfodinamici e sedimentologici già effettuati (quali il progetto "Dinamica dei litorali", CNR-Università di Cagliari, 2000; la Carta del rischio elaborata dal Gruppo Difesa Catastrofi Idrogeologiche - CNR, 2003) e monitorare sistematicamente la fascia costiera. A tal fine un istituto fondamentale sarà rappresentato dall'istituzione della Conservatoria delle Coste.

L'approvazione di una legge organica di disciplina delle competenze in tema di demanio marittimo, conferite alla Regione in attuazione dell'art. 1 del D.L.gs. 17 aprile 2001, n. 234, consentirà, anche attraverso un adattamento della normativa di carattere generale contenuta nel Codice della Navigazione, una gestione dinamica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, equilibrata rispetto alla esigenza di tutela delle aree costiere.

Occorre anche considerare che il disposto dell'art. 6 del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, come convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, prevede, tra l'altro, il preventivo parere dei Sindaci dei Comuni interessati rispetto agli atti regionali di pianificazione dei litorali. Con ciò anticipando alcuni aspetti sottesi alla successiva costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà. In tal senso occorrerà prevedere la partecipazione al procedimento di formazione del piano di utilizzazione dei litorali da parte dei soggetti pubblici e privati portatori di interessi, anche diffusi, in materia. Ciò a garanzia, in termini di coesione sociale, della condivisione delle opzioni e degli interventi in tema di politiche di tutela e valorizzazione dell'ambiente.

In materia di risorse idriche le politiche regionali hanno finora affrontato, in maniera disgiunta gli aspetti connessi alla disponibilità quantitativa della riserva dagli interventi finalizzati al miglioramento qualitativo. Il governo delle acque (superficiali e sotterranee e destinate ai diversi usi) deve avere, invece, un approccio di tipo unitario considerando sullo stesso piano, attraverso opportuna integrazione, la prevenzione delle acque dall'inquinamento e la tutela degli aspetti quantitativi, tenendo conto della centralità dell'attività conoscitiva, dell'azione preventiva e della fissazione degli obiettivi di qualità e definendo, nella pianificazione, i concetti di minimo deflusso vitale, di uso plurimo della risorsa, di risparmio idrico, di equilibrio del bilancio idrico e il riconoscimento del valore economico dell'acqua, come previsto nella Direttiva quadro sulle acque, Dir 2000/60/CE.

La disponibilità di risorse idriche e il connesso stato quali-quantitativo si riflette su aspetti centrali della vita sociale ed economica della Regione, quali: le acque di balneazione (con gli immediati intuitivi riflessi sul turismo e le attività connesse); le acque per la vita dei pesci e

dei molluschi (fattore condizionante per tutto il settore della pesca); le acque ad uso civile (con riflessi diretti sulla gestione del sistema idrico integrato); le acque per gli usi produttivi (agricoltura, turismo, industria, fra i più importanti).

In merito a tutte le problematiche connesse alla conservazione, alla difesa e alla valorizzazione del suolo e alla protezione e corretta utilizzazione della acque emerge la necessità prioritaria di dare piena attuazione alla legge 183/89 e della Direttiva 2000/60/CE.

La Sardegna a sedici anni dall'entrata in vigore della legge sulla difesa del suolo non ha ancora costituito l'Autorità di Bacino. Ciò ha determinato la mancanza di un corpo organico di atti di pianificazione e di programmazione e non ha consentito di superare l'attuale frammentazione delle competenze.

Come richiamato nel successivo paragrafo su "*Le Risorse Idriche*", che analizza le specifiche problematiche legate agli usi delle acque, la Giunta regionale ha approvato recentemente un disegno di legge che prevede l'attuazione delle normative nazionali e comunitarie citate, ponendo le basi per la predisposizione del Piano di Gestione dei bacini idrografici, previsto dalla direttiva 2000/60/CE, con carattere di continuità, di completamento e di integrazione del Piano di Tutela delle acque, strumento strategico della pianificazione di bacino, il cui iter è in fase di definizione, e degli altri piani stralcio di settore.

In materia di gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati, è necessario evidenziare che la Regione non rispetta i livelli di raccolta differenziata previsti dalla normativa nazionale di settore (D. Lgs 22/97, c.d. Decreto Ronchi) e presenta le percentuali di raccolta differenziata più basse fra tutte le regioni italiane. La bassa percentuale di rifiuti oggetto di raccolta differenziata comporta anche che lo smaltimento dei rifiuti sia in gran parte affidata alla discarica, contrariamente alle previsioni della normativa comunitaria. Pertanto è prioritaria la predisposizione di azioni forti e determinate per la diffusione della raccolta differenziata, anche avvalendosi di strumenti di premialità e penalità, avendo cura di omogeneizzare, ove possibile, i relativi costi su tutto il territorio regionale.

Per quanto riguarda la bonifica dei siti inquinati la Sezione bonifiche del Piano Regionale di gestione dei rifiuti ha stimato circa 747 siti inquinati e potenzialmente contaminati. Una problematica significativa inerente i siti da bonificare è rappresentata, oltre che dalle aree industriali nei quali prioritariamente deve intervenire il soggetto che ha causato l'inquinamento, dalle aree minerarie dismesse, in cui sono emersi importanti fenomeni di contaminazione ambientale dovuti principalmente alle discariche. La piena operatività del Parco Geominirario, Storico ed Ambientale della Sardegna consentirà di avviare azioni pilota per la sperimentazione di nuove tecniche di inertizzazione. Appare importante attivare in tempi ravvicinati gli interventi di bonifica nelle aree minerarie dismesse, secondo tecniche studiate ad hoc per le peculiarità regionali.

## 8.2. Verso lo schema di assetto territoriale e ambientale

### *8.2.1. L'assenza storica di una politica del territorio*

La convergenza fra approcci economici e approcci territoriali alle politiche di sviluppo rappresenta una delle più rilevanti novità emerse negli ultimi due decenni, e la ricerca di strumenti integrati che la realizzino pienamente appare oggi un campo aperto alla riflessione

e a pratiche innovative. La legislazione sarda aveva anticipato tale convergenza con la L.R. 33/75 “*Compiti della Regione nella programmazione*”, che ancora oggi è la legge quadro di riferimento della programmazione regionale, in cui si fa esplicito riferimento alla necessità di definire uno “schema di assetto territoriale” integrato con il piano generale di sviluppo. Si tratta, tuttavia, di una previsione normativa inattuata.

Nel 1980 e nel 1989 furono avviati dalla Regione (C.R.P.) studi e ricerche per la definizione degli **schemi di assetto del territorio** regionale. Il primo di questi studi è il “*Rapporto sullo schema di assetto del territorio regionale*”, che parte dalla descrizione dello “stato di salute” del territorio regionale e, attraverso la configurazione della “centralità” riferita ad un gran numero di servizi e l’apprezzamento dell’ “accessibilità” delle reti principali di comunicazione interne, giunge ad una prima individuazione delle caratteristiche strutturali del sistema territoriale sardo.

In uno scenario istituzionale completamente mutato, dovuto al processo di riforma degli Enti Locali che si sarebbe concretizzata nella L. 142/90, gli ulteriori studi su “*Territorio e Ambiente in Sardegna*” (condotti dal 1987 al 1990), identificarono, scomparsi gli Organismi Comprensoriali, il nuovo ente intermedio nella Provincia e, recependo le istanze di nuove province da parte dei territori della Gallura, dell’Ogliastra e del Sulcis-Iglesiente, definirono sette aree programma come ambiti ottimali della nuova programmazione.

Tali importanti studi e schemi di indirizzo non sono però stati recepiti in alcun modo attraverso atti ufficiali di programmazione.

La **pianificazione territoriale urbanistica** non ha avuto in Sardegna migliore fortuna. Nel 1989, dopo quarant’anni dalla promulgazione dello Statuto dell’autonomia sarda e in ritardo di quasi 15 anni dalle altre regioni a statuto ordinario, entrò in vigore la prima legge regionale organica di riforma urbanistica, la n. 45. La legge nacque già arretrata rispetto al dibattito urbanistico ed alle innovazioni che le altre leggi regionali avevano introdotto, ma con un elemento di sostanziale novità: individuò nei **Piani Territoriali Paesistici (PTP)** ex lege 431/85 gli strumenti di coordinamento territoriale di livello regionale, insieme agli schemi di assetto del territorio (non ben definiti), alle direttive e ai vincoli. Si volle in tal modo creare degli strumenti di verifica, così come già avevano fatto la Liguria e l’Emilia Romagna, della compatibilità paesistica e ambientale delle scelte di localizzazione territoriale.

I PTP non erano estesi a tutto il territorio regionale, bensì a 14 ambiti territoriali comprendenti il perimetro litoraneo costiero dell’isola per una fascia di almeno due chilometri di profondità. Ovvero non si riconoscevano meritevoli di conservazione tutti i beni paesistico-ambientali dell’isola, ma solo quelli ad alto valore aggiunto, appunto quelli costieri. Con sette decreti del Presidente della Repubblica sono stati annullati, nell’agosto del 1998, sette dei tredici PTP approvati dalla Giunta Regionale nel 1993. I decreti presidenziali conclusero la procedura attivata nel 1994 da un’associazione ambientalista, che presentò a tal fine altrettanti ricorsi straordinari al Capo dello Stato. Altri ricorsi furono presentati al TAR di Cagliari, che si è espresso annullando 6 dei rimanenti 7 PTP nel 2003.

Con la soppressione dei tredici P.T.P. sono scomparsi gli ultimi strumenti, sebbene solo difensivi, della pianificazione territoriale di livello regionale, ma soprattutto non esiste più alcuno strumento di verifica della compatibilità paesistico-ambientale dei progetti pubblici e/o privati. Non vi è modo quindi di sapere se le trasformazioni territoriali in atto o in via di



definizione operate tramite gli strumenti settoriali o generali della programmazione regionale siano coerenti con un contestuale modello di sviluppo sostenibile, peraltro anch'esso da definire.

### 8.2.2. Un nuovo governo del territorio <sup>§§§</sup>

#### *Paesaggio e sviluppo sostenibile*

L'intervento sul paesaggio rappresenta insieme sia un forte strumento di azione progettuale, tanto nel senso della trasformazione condivisa che nella salvaguardia attiva, sia un'opportunità per la realizzazione dello sviluppo sostenibile. Quest'ultimo concetto, ormai costantemente presente in tutta l'elaborazione di documenti e norme in ambito internazionale e nazionale, a partire dalla sua enunciazione nel "Rapporto Brundtland" (Tokio 1987 – Rio de Janeiro 1992) muove dalla considerazione che *"la protezione non va più considerata un limite allo sviluppo economico e sociale, ma deve essere vista come un suo presupposto fondamentale"*. Uno sviluppo, quindi, basato su regole, principi e meccanismi del tutto diversi rispetto allo sviluppo dissipatore di risorse limitate e irriproducibili.

La base dell'attività di pianificazione della Regione, come previsto dallo stesso Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, è l'individuazione dei differenti ambiti territoriali, da quelli di elevato pregio paesaggistico fino a quelli compromessi o degradati. All'interno di tali ambiti vengono disciplinate le trasformazioni compatibili, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili, nonché gli interventi di valorizzazione del paesaggio in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile: un equilibrio tra esigenze di tutela ambientale e sviluppo economico che consenta da una parte di soddisfare i bisogni delle persone senza compromettere la capacità delle future generazioni di soddisfare i loro bisogni, dall'altra di generare reddito anche nell'immediato.

Gli interventi di pianificazione e di assetto del territorio, compreso il Piano Paesaggistico Regionale, devono perciò assicurare, compatibilmente con la capacità di mantenere costanti nel tempo qualità e riproducibilità delle risorse naturali e di preservare le diversità biologiche, e ricomprendere in ambito economico, sociale, culturale e istituzionale alcune capacità:

- sul terreno economico, capacità di generare, in modo duraturo, reddito e lavoro per il sostentamento della popolazione, assicurando che questo avvenga con un uso razionale ed efficiente delle risorse, impegnandosi per la riduzione dell'impiego di quelle non rinnovabili;
- sul terreno sociale, capacità di garantire condizioni di benessere umano ed accesso alle opportunità (sicurezza, salute, istruzione, ma anche divertimento, serenità e socialità), distribuite in modo equo tra strati sociali, età e generi, centri e periferie ed in particolare tra le comunità attuali e quelle future;

---

<sup>§§§</sup> Si ritiene utile riportare di seguito parte delle "Linee Guida per il lavoro di predisposizione del Piano Paesaggistico Regionale".

- sul terreno culturale, capacità di valorizzare il "sistema delle differenze" nell'interazione tra comunità e paesaggi;
- sul terreno istituzionale, capacità di assicurare condizioni di stabilità, democrazia, partecipazione, informazione, formazione e giustizia.

### *Linee Strategiche*

La nuova fase della pianificazione paesaggistica regionale si è avviata sulla spinta di una forte emergenza, legata certamente alla crisi (prima e più ancora che all'annullamento ed al conseguente vuoto normativo) dei piani precedentemente in vigore, ma soprattutto alla ben più grave crisi del rapporto comunità-territorio della Sardegna. Tutto questo ha messo fortemente a rischio i comparti sensibili del patrimonio territoriale regionale, primo fra tutti quello costiero e, più ancora, ha bloccato la possibilità di veder avanzare un "modello di sviluppo" innovativo fondato su un nuovo patto tra comunità e ambiente. E' proprio questo che il nuovo Piano Paesaggistico Regionale mette in gioco: il paesaggio della Sardegna come identità del territorio regionale.

Si assume quindi come obiettivo fondamentale del Piano di mettere il paesaggio a riferimento di una nuova idea di Sardegna, di una nuova rinascita fondata appunto sull'identità del territorio. In questo senso, ambiente e storia costituiscono il punto di forza del nuovo modello di sviluppo. Coerentemente con questo presupposto, il PPR sarà formulato sulla base di due orientamenti essenziali:

- identificare le grandi invarianti del paesaggio regionale, i luoghi sostanzialmente intatti dell'identità e della lunga durata, naturale e storica, i valori irrinunciabili e non negoziabili sui quali fondare il progetto di qualità del territorio della Sardegna per il terzo millennio, costruendo un consenso diffuso sull'esigenza della salvaguardia ("non toccare il territorio intatto"),
- ricostruire, risanare i luoghi delle grandi e piccole trasformazioni in atto, recuperare il degrado che ne è conseguito sia per abbandono sia per sovrautilizzo, con una costruzione partecipata del progetto per le nuove "regole" dei paesaggi locali, in coerenza con quanto stabilisce la Convenzione europea sul Paesaggio, che "...concerne sia i paesaggi che possono esser considerati eccezionali, che i paesaggi della vita quotidiana e degradati. "

### *Obiettivi e missioni della pianificazione*

A fronte di queste linee strategiche, il Piano Paesaggistico si articolerà secondo alcuni momenti operativi integrati:

- un grande progetto di conoscenza dei paesaggi della Sardegna come luogo privilegiato dell'interazione tra comunità e ambiente, tra storia e natura, che costituisca anche un decisivo elemento di trasparenza della società regionale rispetto alle sue scelte strategiche;
- la costruzione di un percorso di condivisione con le comunità che passi, ad esempio, attraverso laboratori locali per la gestione di conferenze d'area o comunque di strutture permanenti di confronto tra le progettualità locali e il livello di elaborazione regionale;

- la costruzione preliminare dei necessari scenari strategici, a partire dal riconoscimento dei valori condivisi e dei caratteri strutturali del paesaggio regionale;
- il governo in forma sostenibile delle trasformazioni del territorio, attraverso politiche di sistema, anziché interventi su singole aree o risorse, ricercando e assumendo principi di sviluppo fondati sulla sostenibilità che perseguano:
- alta qualità ambientale, sociale, economica, come valori in sé, come indicatori di benessere e nel contempo come condizioni per competere nei mercati globali;
- mantenimento e rafforzamento dell'identità della regione come sistema (la storia, la cultura, il paesaggio, le produzioni, ecc.) e della sua coesione sociale.

La pianificazione va intesa come strumento di governo dell'insieme dei processi territoriali che non si governano esclusivamente con la pianificazione paesaggistica. Questa rappresenta, infatti, il primo tassello, il piano quadro e il documento di indirizzo regionale di un più vasto sistema di pianificazione, destinato a crescere nel tempo e le cui missioni fondamentali sono:

- porre in evidenza i sistemi dei valori condivisi riconoscendo i caratteri strutturali del territorio; - orientare strategicamente la pluralità delle scelte dei soggetti;
- regolare con certezza e semplicità i processi tenendo conto contemporaneamente della complessità e dell'unitarietà con le differenze e la specificità;
- coniugare la considerazione speciale per il paesaggio con l'esigenza di integrazione delle politiche, degli approcci e delle misure di governo del territorio.

Nella ridefinizione delle missioni dell'intera pianificazione regionale l'ambiente, il paesaggio e l'identità sono temi trasversali, principi informatori, invarianti strategiche. Nel Piano Paesaggistico Regionale, più che la norma vincolistica che assume efficacia solo nei confronti della conservazione, dovranno emergere maggiormente le prescrizioni e gli indirizzi che generano comportamenti virtuosi da coltivare nel tempo, nei rapporti attivi con le altre istituzioni e con la società.

Occorre, quindi, introdurre il tema del paesaggio e della sua tutela nei diversi livelli di pianificazione del territorio e negli atti della programmazione regionale e locale, promuovendo, nel contempo, un processo dialettico e integrato tra i diversi attori, in coerenza con le rispettive competenze e con gli indirizzi di tutela delineati nel PPR.

Altro tassello fondamentale della pianificazione è rappresentato dall'importanza e dal valore economico, in rapporto al turismo, del paesaggio e delle risorse ambientali e culturali, che deve rafforzarsi secondo i criteri di sostenibilità ampiamente richiamati nel Dpef.

### *Prospettive*

Le trasformazioni intervenute negli ultimi cinquanta anni sul territorio regionale non sono state assecondate da un'uguale capacità di prevederne gli effetti irreversibili e le alterazioni ricadenti sull'ambiente e sul paesaggio. La crescita economica senza una complessiva

pianificazione e senza tutele ha provocato una riduzione della funzionalità degli ecosistemi, un indebolimento della qualità e quantità delle risorse ambientali.

La sostenibilità impone di individuare e garantire un percorso di evoluzione condivisa di tre sistemi: quello economico, quello storico-culturale e quello ambientale, che rappresentano nel loro insieme il complesso delle risorse, delle azioni e delle relazioni territoriali sulle quali costruire e rilanciare un nuovo modello di sviluppo della Sardegna. Al livello più generale, la sostenibilità si coniuga con alcuni requisiti consolidati nelle politiche di programmazione comunitaria quali il principio di precauzione, che impone cautela nelle decisioni pubbliche, ed il principio di valutazione ed efficienza nell'uso delle risorse, con particolare attenzione al consumo indebito di territorio .

Nelle scelte della pianificazione, la sostenibilità si declina in forma più articolata:

- richiede l'assunzione della valenza ambientale, paesaggistica ed identitaria (oltre che quella funzionale) in ogni assetto di programmazione urbanistico-territoriale, esistente o previsto, con particolare attenzione per l'impatto delle reti infrastrutturali;
- suggerisce la valorizzazione della sinergia tra gli aspetti naturali e quelli storico-culturali del paesaggio, anche e soprattutto ai fini di un coerente sviluppo locale;
- impone una rilettura del ruolo delle aree non insediate con la massima attenzione al contenimento dei confini dell'urbanizzato, alla delimitazione e localizzazione delle aree a destinazione produttiva, sia industriali che agricole, superando ove possibile, connessioni consolidate e forme di zonizzazione che irrighidiscono la gestione del territorio.

Al livello del sistema di governance, si rende necessario realizzare adeguati strumenti per la gestione del territorio, quali:

- nuove forme di elaborazione dei progetti di sviluppo locale con la promozione e sperimentazione di diverse forme di partecipazione;
- piani direttivi e strategici, per decisioni a carattere settoriale o intersettoriale, che utilizzino il Piano Paesaggistico Regionale come strumento per verificare gli effetti e le ricadute aventi rilevante impatto sul territorio (trasporti, turismo, ambiente, energia);
- procedure di valutazione ambientale strategica (VAS), da incorporare ai programmi territoriali e ai grandi progetti integrati dei singoli ambiti territoriali o di settore.

Il Piano Paesaggistico Regionale deve dunque contribuire ad una inversione di tendenza rispetto al passato, per arrestare le trasformazioni dagli esiti irreversibili e avviare dei processi positivi con l'applicazione di buone regole ai fini di una ricostruzione del paesaggio sardo e di un migliore riequilibrio territoriale.

## 9. Sviluppo della base produttiva e del lavoro

### 9.1. Politiche sui settori produttivi

#### 9.1.1. Sviluppo rurale e agricolo

L'orientamento dello sviluppo economico e sociale dell'agricoltura in Sardegna si coniuga con le linee della Politica Agricola Comunitaria. Non si può inoltre non tenere conto degli impatti a breve termine dell'allargamento dell'Unione Europea e degli sviluppi sull'accordo agricolo in sede di WTO. La recente riforma della PAC ha mutato radicalmente il sistema degli aiuti e ha effetti diretti su tutto il sistema agricolo isolano, in cui gli elementi del mercato interagiscono profondamente con quelli cosiddetti di "sviluppo rurale".

La tendenziale linea introdotta dalla "Riforma Mc Sharry" che voleva che gli aiuti agli agricoltori fossero sempre più slegati dalla produzione ha trovato la sua logica conclusione nella previsione degli aiuti 'disaccoppiati', cioè il sistema che prevede di trasferire risorse finanziarie alle imprese agricole basandosi su un precedente storico e slegando completamente l'impresa dall'obbligo di produrre, richiedendosi semplicemente la continuazione dell'attività agricola, anche generica e di semplice mantenimento fondiario connesso all'adempimento degli obblighi dell'ecocondizionalità.

La scelta adottata dall'Italia sull'adozione di un sistema di pagamenti completamente disaccoppiato, condivisibile sotto l'aspetto delle ricadute finanziarie, presenta aspetti distorsivi e potenzialmente iniqui: svantaggio per le aree marginali, rischio dell'abbandono di produzioni di pregio, possibili difficoltà per il ricambio generazionale in agricoltura. L'attività della Regione deve tendere a massimizzare i vantaggi che questa riforma comporta riducendone al contempo gli svantaggi, in particolare nei comparti fondamentali per l'agricoltura sarda, come quelli ovicaprino e del grano duro.

Occorre pertanto favorire il mantenimento dell'attività agricola e l'orientamento al mercato delle imprese puntando sul requisito della qualità, elemento sempre più discriminante negli acquisti di prodotti alimentari. I principi della sicurezza, della qualità e della tutela dell'origine dei prodotti devono essere le linee guida della politica agricola regionale.

Il miglioramento della competitività del nostro sistema si impone anche in vista dell'avanzamento del processo avviato dalla Conferenza di Barcellona, che prevede la creazione di un'area di libero scambio nel bacino euromediterraneo entro il 2010 e l'abbattimento delle barriere doganali ancora esistenti, in particolare con i Paesi nordafricani. Il nostro sistema sarà fortemente sollecitato da questo aumento di concorrenza, viste anche le caratteristiche dei paesi interessati.

A tale proposito il sistema agricolo isolano può peraltro contare su alcuni punti di forza. In primo luogo la posizione geografica strategica nell'area mediterranea, in modo da fare diventare l'isola uno snodo fondamentale per i commerci e gli scambi d'area. In secondo luogo la qualità delle produzioni e il bagaglio di conoscenza dei produttori e dei trasformatori sardi. Occorre dunque accelerare il potenziamento delle filiere produttive, garantendo una stretta correlazione tra le varie fasi e coordinando allo scopo le politiche incentivanti.

Se queste sono le dinamiche attuali, gli indirizzi di politica agricola hanno come oggetto non tanto singoli comparti quanto l'intero sistema agricolo e rurale. Lo sviluppo rurale, secondo pilastro della politica agricola comune, va inteso come politica fondamentale di accrescimento non solo di singoli settori produttivi ma direttamente dei sistemi territoriali. Oltre l'80 % del territorio isolano può essere considerato "rurale" e gli interventi diretti a rendere vivibile e competitivo questo spazio hanno ricadute positive su tutta l'Isola.

La dichiarazione di Cork nel 1996 sanciva il principio della preferenza rurale, considerando lo sviluppo delle zone rurali come priorità fondamentale per attivare dinamiche di sviluppo dell'Unione Europea. Con la dichiarazione di Salisburgo nel 2003 si è ampliato tale concetto, individuando alcuni concetti base a cui devono ispirarsi le politiche ed i programmi:

- assicurare la vitalità del territorio rurale e salvaguardarne la diversità con l'agricoltura 'multifunzionale', volta alla valorizzazione del paesaggio naturale e del ricco bagaglio di tradizioni, usanze e capacità;
- favorire la competitività del settore agricolo con la diversificazione, l'innovazione e la tutela dei prodotti di pregio.

In tale contesto il ruolo dell'imprenditore agricolo è visto non solo come produttore di beni primari, bensì anche come soggetto attivo della conservazione del territorio e dell'ambiente, cioè come produttore di beni pubblici e di esternalità positive. Dalle linee direttrici esposte discendono gli obiettivi per gli interventi nelle aree rurali, dove soprattutto l'agricoltura ha un ruolo strategico, promovendo misure che salvaguardino i livelli occupativi e combattano lo spopolamento rurale. Per il rilancio della competitività delle imprese, particolare attenzione va data all'incentivazione delle forme associative, cooperative e consortili dei produttori.

Occorre considerare in ogni caso che si opera in un contesto fortemente regolamentato, soprattutto a livello comunitario. Tranne poche eccezioni ormai marginali, tutti i prodotti agricoli sono regolamentati da Organizzazioni Comuni di Mercato che spesso limitano fortemente la possibilità di aumenti di produzione o assoggettano a forti limiti anche gli interventi strutturali.

Pertanto lo sviluppo delle linee direttrici indicate dovrà avvenire all'interno di un quadro che è già delineato ed in parte in fase di attuazione. Ciò che manca è il respiro strategico, il ricondurre ad unità logica le azioni attivate e l'attivazione di nuovi interventi, in pratica la costruzione di una coerenza interna dell'azione pubblica in agricoltura.

La fase attuale deve essere vista anche come fase preparatoria della nuova politica rurale europea per il periodo 2007-2013, per la quale si prevede una profonda riorganizzazione degli strumenti operativi con un unico programma di sviluppo rurale, cofinanziato da un unico fondo, ed all'interno del quale inserire tutti gli strumenti che impattano nel mondo agricolo e nelle aree rurali: le misure di integrazione al reddito, gli interventi strutturali e i programmi di sviluppo territoriale.

Il sistema di obiettivi del DPEF 2006-2008, quale discende dagli indirizzi esposti, è il seguente:

<b>Obiettivo</b>	<b>Linee di attività / Programma operativo</b>
Presidio del territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastrutturazione rurale</li> <li>• Mantenimento attività agricola esistente.</li> <li>• Imboschimento e prevenzione</li> <li>• Incentivazione della multifunzionalità</li> <li>• Piani integrati per lo sviluppo delle zone rurali</li> </ul>
Salvaguardia della biodiversità	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutela di ambienti agricoli esposti a rischio desertificazione e mantenimento e miglioramento dei spazi boschivi</li> <li>• Introduzione di metodi di Buona Pratica Agricola (BPA) e rispetto della ecocondizionalità</li> <li>• Regolamentazione biodiversità e OGM</li> </ul>
Valorizzazione delle aziende in grado di puntare sulle produzioni territoriali di grande qualità, anche favorendo i processi di trasformazione in loco e l'innovazione tecnologica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investimenti nelle aziende agricole e di trasformazione commercializzazione (filiera)</li> <li>• Valorizzazione prodotti agricoli di qualità (incentivazione nuove DOP, sistemi di qualità, contributi per la certificazione di qualità)</li> <li>• Promozione prodotti agricoli di qualità e creazione di un sistema di Qualità Regionale</li> <li>• Incentivazione dell'agricoltura biologica</li> <li>• Approccio di filiera e concentrazione dell'offerta, mediante lo sviluppo dell'associazionismo.</li> </ul>
Diversificazione dell'attività dell'azienda agricola	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sviluppo dell'ospitalità rurale (agriturismo)</li> <li>• Sviluppo dell'offerta di servizi da parte dell'azienda agricola (ambientali, didattici, etc.)</li> </ul>
Favorire la crescita professionale e manageriale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rafforzamento dell'attività di formazione professionale specifica in ambito agricolo</li> <li>• Riqualificazione dell'offerta di assistenza tecnica e introduzione di sistemi di consulenza e assistenza aziendale.</li> </ul>
Creazione di distretti rurali e distretti agroalimentari di qualità	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Territorializzazione delle vocazioni agricole in un'ottica distrettuale, attraverso un'analisi territoriale dettagliata e l'introduzione di piani di sviluppo territoriale mirati</li> </ul>
Utilizzo strategie di marketing territoriale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promozione e pubblicità istituzionale</li> <li>• Promozione e qualità dell'agriturismo mediante l'istituzione di un sistema di classificazione</li> <li>• Coordinamento del sistema di marchi di qualità nel settore agroalimentare.</li> </ul>
Sviluppare una nuova cultura dell'acqua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficientamento delle strutture gestionali e di controllo dei Consorzi di bonifica</li> <li>• Incentivazione dell'utilizzo di soluzioni tecniche ed organizzative finalizzate alla riduzione dei consumi idrici nell'ambito della gestione delle risorse idriche da parte dei consorzi di bonifica</li> </ul>
Potenziare e sviluppare la ricerca, la sperimentazione e l'innovazione tecnologica in agricoltura	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razionalizzazione dei centri di ricerca regionale e della loro attività.</li> <li>• Coordinamento tra i diversi centri che si occupano di ricerca in agricoltura.</li> <li>• Incentivazione della ricerca e dell'innovazione tecnologica.</li> </ul>

### 9.1.2. Pesca

Il sistema regionale della pesca risulta fortemente condizionato dalla nuova Politica Comune della Pesca (PCP), in vigore dal gennaio 2003, finalizzata a rendere la pesca un'attività biologicamente, ambientalmente ed economicamente sostenibile.

I principali cambiamenti intervenuti riguardano:

- Approccio a lungo termine alla gestione della pesca: sono stati fissati obiettivi a lungo termine per il consolidamento o l'incremento degli stock di pesce adulto e individuate misure idonee al raggiungimento di tali obiettivi;
- Nuova politica per le flotte, mirante essenzialmente alla riduzione dell'entità della flotta comunitaria, ponendo in capo agli Stati la responsabilità di dimensionare la capacità di pesca alla consistenza delle risorse alieutiche, abolendo gradualmente gli aiuti alle imprese per l'ammodernamento dei pescherecci.
- Migliore applicazione delle regole, individuando misure per sviluppare la collaborazione tra le autorità competenti e migliorare l'applicazione di controlli e sanzioni;
- Coinvolgimenti dei soggetti interessati, in particolare i pescatori, nel processo di gestione della PCP.

L'avvio della nuova PCP ha rappresentato l'occasione per rivedere le politiche strutturali del settore. Il FEP (Fondo Europeo per la Pesca) sostituisce lo SFOP e rappresenterà nel periodo 2007-2013 il nuovo supporto finanziario diretto al perseguimento di cinque obiettivi prioritari: adeguamento della flotta peschereccia comunitaria, acquacoltura trasformazione e commercializzazione, nell'ottica di ridurre l'impatto ambientale degli impianti; azioni collettive, sviluppo sostenibile delle zone costiere di pesca, assistenza tecnica generale.

Passando ad esaminare il sistema pesca in Sardegna, esso risulta attualmente caratterizzato da una flotta da pesca inferiore ai 12 metri costituita da 1.127 battelli, pari a 2.365 GT di tonnellaggio complessivo (3.678 TSL), ed una potenza motoristica di 99.647 Kw, e da una flotta superiore ai 12 metri di 303 battelli, pari a 10.870 GT (9.052 TSL) per una potenza di 26.801 Kw. Nel biennio 2000/2001 la flotta dell'isola si è ridotta complessivamente di 20 unità (1,3%) e tutti i sistemi di pesca adottati in Sardegna hanno visto la riduzione delle imbarcazioni e una consistente contrazione dei giorni totali di pesca e delle catture.

Risultano funzionanti e censiti 49 impianti di allevamento, di cui 29 sono caratterizzati da attività di tipo intensivo, mentre 20 praticano l'allevamento estensivo in circa 9.564 ettari di zone umide.

Al momento anche il settore della trasformazione si presenta sottodimensionato e con forti potenzialità di sviluppo. Questa situazione evidenzia l'esigenza di apportare profonde innovazioni nel sistema produttivo del settore volte a migliorare e stabilizzare il sistema pesca regionale sulla base degli orientamenti ed obiettivi della politica comune della pesca.

Partendo da tale situazione strutturale, la strategia regionale nel settore della pesca non può che conformarsi alle direttive e ai vincoli che discendono dalle politiche comunitarie e nazionali in materia. Non si può peraltro ignorare che la riduzione dello sforzo di pesca si traduce in una contrazione delle imprese attive nel settore, impegnando la Regione ad



adottare opportuni meccanismi per facilitare la conversione dell'attività e l'integrazione del reddito dei pescatori.

Gli obiettivi della politica regionale per la pesca riguardano pertanto il rafforzamento del sistema produttivo, un'accorta gestione delle risorse ittiche, il sostegno alla ricerca e all'innovazione.

Relativamente al rafforzamento del sistema produttivo, data la progressiva riduzione degli aiuti per il rinnovo della flotta, l'intervento della Regione si concentrerà da un lato sul potenziamento e ammodernamento degli impianti di acquacoltura (sia in vista di una diversificazione della produzione verso specie innovative, sia al fine di sostenere l'innovazione tecnologica e la riduzione dell'impatto ambientale), nonché sugli impianti di trasformazione e sulle infrastrutture e servizi per i porti da pesca. Non si potrà prescindere dalle misure socio-economiche di sostegno volte a fronteggiare le diseconomie che si verificano nelle attività della pesca e dell'acquacoltura e dalla diversificazione dell'attività dei pescatori, tramite il sostegno alla creazione di attività di filiera (attività connesse, pescaturismo, pesca e ambiente).

Nell'ottica di conservare la capacità di rigenerazione delle risorse ittiche, la Regione condurrà idonei interventi di gestione mediante azioni volte a ridurre lo sforzo di pesca e a ricostituire il patrimonio ittico, sostenute da misure socioeconomiche di accompagnamento compatibili con le disposizioni comunitarie. Questo obiettivo verrà perseguito riducendo lo sforzo di pesca e attraverso misure di interruzione dell'attività di pesca associate a misure di protezione e conservazione delle risorse ittiche e attraverso progetti di diversificazione dell'attività e di riconversione fuori dal settore.

Verranno infine promossi la modernizzazione dell'attività di pesca e l'adeguamento tecnologico delle imprese al fine di consentire una maggiore competitività del sistema produttivo ittico regionale, attraverso: la ricerca scientifica alla base delle scelte gestionali e delle politiche di settore; la promozione e la valorizzazione dei prodotti ittici; l'incentivazione del sistema della qualità con l'adozione di processi di certificazione e di rintracciabilità di filiera, e la valorizzazione dei sistemi locali della pesca

Per il raggiungimento di tali obiettivi saranno migliorati sia i rapporti di collaborazione con lo Stato (anche con riferimento alle relazioni fra pesca, ambiente e aree marine protette), sarà rafforzato il partenariato con le Organizzazioni di Categoria, saranno assicurati adeguati sostegni finanziari alle imprese e adottate le necessarie misure legislative.

In questo quadro la Regione ha recentemente predisposto un DdL concernente "Disposizioni urgenti in materia di pesca", trasmesso alla Commissione Europea per l'approvazione dei regimi di aiuto ivi previsti. Il DdL, che provvede a disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative regionali in materia di pesca, prevede l'adozione di un piano regionale triennale della pesca e dell'acquacoltura, quale strumento di raccordo della programmazione regionale con gli obiettivi dei programmi nazionali e comunitari. Fra gli obiettivi del Piano assumono priorità la garanzia della curabilità delle risorse ittiche e la sostenibilità (economica, ambientale e sociale) del comparto pesca e acquacoltura.

Nell'ambito del sistema regionale della pesca non si può peraltro prescindere dai laghi salsi, che rappresentano una importante risorsa dal punto di vista ecologico ed economico. Le zone umide, molte delle quali tutelate dalla Convenzione di Ramsar del 1971, costituiscono il

naturale sistema di espansione idraulica dei corsi d'acqua, rifugio di specie di avifauna di interesse internazionale, sede di attività produttive compatibili. La superficie complessiva è attualmente stimata in circa 14.400 ettari, ripartita in 59 lagune e stagni costieri; in 19 di questi, concessi dalla Regione ad altrettanti soggetti e pari a circa 8.500 ettari, vengono svolte attività di pesca estensiva. Tali attività di pesca, tradizionali ed eco-compatibili, contribuiscono alla difesa ambientale delle zone umide, per l'importante ruolo che rivestono nella conservazione delle stesse e della biodiversità, e allo sviluppo sostenibile della regione in una fascia del territorio soggetta a fortissimi impatti antropici. Le zone umide si presentano pertanto come luogo di elezione per sperimentare il connubio fra e attività eco-compatibili nella logica dello sviluppo sostenibile. Verranno perciò intraprese sia iniziative di tutela e ricostituzione dell'equilibrio ecologico e biologico dei laghi salsi dell'Isola, salvaguardando e valorizzando le zone umide di interesse internazionale presenti, sia iniziative finalizzate al recupero e razionale sfruttamento della pesca, onde favorire il progresso economico e sociale delle categorie interessate.

### 9.1.3. *Industria*

La forte crisi che investe il comparto industriale nazionale si riflette anche sull'economia regionale. Nella nostra regione l'industria ha forti problemi strutturali che condizionano il loro processo di sviluppo: sottocapitalizzazione, scarsa propensione all'internazionalizzazione e all'innovazione, micro dimansione.

La strategia della Regione è volta a facilitare la crescita industriale creando un sistema in grado di stimolare maggiore innovazione, innalzare la produttività e accrescere la competitività.

Questo significa in primo luogo rafforzare il contesto in cui le imprese operano eliminando le diseconomie esistenti e rafforzando il supporto alle imprese.

A tal fine la strategia dell'Assessorato risulta prioritariamente orientata alla rivisitazione degli obiettivi strategici dei centri di offerta di servizi pubblici nella direzione di creare le condizioni favorevoli alla crescita.

I rapporti con la Pubblica Amministrazione, per quanto riguarda autorizzazioni per ampliamenti produttivi e nuovi impianti industriali, sono considerati un elemento cruciale per le imprese e ciò rende necessario far crescere le competenze degli Enti Locali.

In tal senso risulta strategico lo strumento degli Suap, nell'ottica della semplificazione e certezza amministrativa dei procedimenti, al fine di accrescere la competitività dei diversi territori regionali. Con questo obiettivo è stato elaborato lo schema di Accordo tra le Amministrazioni coinvolte nel procedimento unico come delineato dal regolamento D.P.R. 447/98.

La recente sottoscrizione dell'accordo da parte dell'Amministrazione Regionale, a cui seguirà la sottoscrizione da parte di tutti i soggetti coinvolti nelle attività produttive, rappresenta una fase determinante per l'effettiva operatività degli Sportelli Unici. L'accordo prevede le modalità in termini sia procedurali che di tempistica amministrativa per la semplificazione e lo snellimento dei procedimenti e costituisce la base istitutiva di una rete tra le amministrazioni in capo agli Sportelli Unici.

La Regione inoltre ha elaborato i criteri per la individuazione degli impianti a struttura semplice per i quali è prevista un'ulteriore riduzione dei tempi necessari al rilascio delle autorizzazioni alle imprese, introducendo l'istituto del silenzio assenso.

Sono in corso di predisposizione le linee guida volte a facilitare le attività autorizzative degli Sportelli Unici. Gli interventi regionali (Azione 4.2.c del POR 2000-2006 - Sportelli Unici per le Imprese), saranno orientati a privilegiare le associazioni tra i Comuni per l'organizzazione degli Sportelli e rivolti sia all'implementazione di sportelli esistenti che a favorire la nascita di nuove strutture, con priorità per le aree caratterizzate da maggiore vivacità imprenditoriale.

Il contesto complessivo degli insediamenti produttivi rappresenta una componente rilevante capace di condizionare le diverse dinamiche dello sviluppo economico e sociale.

Pertanto significativo risulta essere il conferimento di funzioni a favore degli enti locali, allo scopo di coinvolgere tali soggetti nei processi di sviluppo economico e sociale, nel più ampio disegno di programmazione regionale. In tal senso, il rilascio delle concessioni o delle autorizzazioni per la realizzazione di attività produttive, l'istituzione e gestione degli Sportelli Unici, il coinvolgimento in materia di forniture di servizi reali alle imprese, costituiscono percorsi fondamentali nella valorizzazione del patrimonio economico, sociale e culturale delle diverse realtà territoriali della Sardegna.

La finalità deve essere quella di migliorare la qualificazione territoriale e conseguentemente lo sviluppo industriale integrando la gestione delle aree con gli interventi più specificatamente rivolti alla promozione del territorio e allo sviluppo di leve di marketing insediativi, innalzando la qualità dell'offerta di aree per insediamenti produttivi.

E' stato altresì avviato un processo di riforma del sistema degli incentivi regionali che mira al sostegno non solo degli investimenti materiali (tecnologie di processo, organizzative, ecc.) ma anche dei servizi di consulenza strategica necessari alle imprese per impostare progetti sul loro sviluppo competitivo. In tale processo di riforma il sistema dei servizi reali occupa un ruolo sempre più centrale e prevalente nelle politiche regionali di sviluppo.

Sono in fase di avvio programmi destinati ad agevolare piani integrati di servizi reali finalizzati al potenziamento e all'internazionalizzazione di consorzi e reti di imprese.

Gli obiettivi principali del nuovo sistema di incentivi sono quelli del rilancio della produttività, della capacità di innovazione e della crescita sostenibile delle imprese sarde nell'ambito di un sistema nazionale e internazionale in continua evoluzione; a tal fine è stata avviata la modifica delle direttive di attuazione della L.R. 15 aprile 1994 n. 15, con l'obiettivo di una migliore selezione degli interventi da agevolare e il sostegno alle iniziative maggiormente innovative.

E' in corso di avvio l'intervento di cui alla L. 598/1994, che mira a favorire i processi di innovazione tecnologica, innovazione organizzativa e commerciale e la sicurezza sui luoghi di lavoro con particolare attenzione alla riduzione dell'impatto ambientale delle produzioni industriali.

Di particolare significato risultano essere anche gli interventi di ingegneria finanziaria ricompresi nel POR Sardegna 2000-2006. Tali azioni consentiranno il rafforzamento del tessuto imprenditoriale e, in modo particolare, il consolidamento delle strutture patrimoniali e finanziarie delle imprese sarde mediante interventi sul capitale di rischio e la concessione di prestiti partecipativi.

Una particolare attenzione sarà rivolta alle aree di crisi dove si sta registrando un forte declino del sistema industriale. Territori che necessitano nuove strategie di sviluppo che

consentano da un lato di affrontare la grave crisi e dall'altro di riqualificare tali aree ponendo in essere azioni e politiche innovative. Un esempio in tal senso è l'attuazione degli accordi Stato-Regione sulla chimica del 14 luglio 2003, risulta essere una parte fondamentale di tale politica in quanto consente di consolidare strutturalmente il comparto al fine di ricreare sistemi produttivi forti e capaci di stimolare condizioni di sviluppo complessive in tali aree.

A tale riguardo l'APQ Sviluppo Locale, prevedendo in chiave programmatica le risorse destinate ai poli chimici di Ottana, Assemini e Porto Torres rappresenta un momento di consolidamento del citato Accordo per la qualificazione degli stessi.

L'APQ altresì mira a creare un quadro di riferimento utile al coordinamento dei programmi di competenza statale con finalità comuni a quelle regionali. Sul piano operativo detto accordo contribuisce all'attuazione e al completamento dei programmi di investimento con particolare riferimento ai patti territoriali, ai progetti integrati territoriali, ai contratti di programma, all'accordo di programma per la qualificazione dei poli chimici della Sardegna, ai contratti di localizzazione.

In tale ottica di sviluppo l'intendimento è di avviare, anche attraverso il cofinanziamento regionale, la realizzazione di nuovi investimenti per lo sviluppo locale in raccordo con le azioni finalizzate alla definizione della nuova programmazione integrata regionale e territoriale.

Nell'ambito delle azioni di sistematico recupero delle diseconomie gravanti sul Bilancio regionale e riprogrammazione finanziaria a sostegno dello sviluppo, un peso rilevante assume il disimpegno della mano pubblica dalle attività economiche, con particolare riferimento alle partecipazioni ad attività industriali. Sotto questo profilo assume rilevanza strategica la privatizzazione della Carbosulcis, che consentirà il rilancio del Progetto della concessione integrata Miniera –Impianto per la produzione di energia da carbone Sulcis.

Per quanto attiene le attività estrattive, risulta particolarmente significativo il programma concernente gli interventi finalizzati alla riabilitazione ambientale di aree interessate da attività mineraria e di cava dismesse e di compendi immobiliari ex minerari, presupposto e condizione per l'implementazione di nuovi modelli di sviluppo in territori caratterizzati nel passato dalla monocultura mineraria.

Grande rilevanza assume per la regolamentazione del settore estrattivo, il Disegno di legge, in via di approvazione, destinato a disciplinare il settore al fine di conseguire un corretto ed equilibrato uso delle risorse, nel rispetto della salvaguardia dei beni ambientali, culturali, scientifici e della difesa del suolo, in armonia con gli strumenti della pianificazione territoriale e paesistica. Nell'ambito di una strategia che vede nell'ambiente e nel paesaggio valori non solo da tutelare ma su cui fondare nuovi modelli di sviluppo, ruolo decisivo svolge il PRAE, Piano Regionale delle Attività Estrattive. Il Piano consentirà, nel vincolo di un corretto equilibrio tra la tutela dei valori ambientali e di quelli socio-economici, di definire gli obiettivi di sviluppo del settore estrattivo di cava, di quantificare le ricadute economiche dei singoli materiali estrattivi per l'economia regionale, la zonizzazione delle attività estrattive, gli obiettivi di recupero delle aree già interessate dall'attività di cava, in coerenza con gli strumenti di pianificazione territoriale. Il PRAE, inoltre, verrà sottoposto alla Valutazione Ambientale Strategica al fine di considerare gli effetti ambientali significativi rivenienti dall'attuazione del piano.

#### 9.1.4. Commercio

La decelerazione dell'economia europea, ed in particolare di quella nazionale, ha comportato un evidente rallentamento dei consumi ed un indebolimento delle attività commerciali. L'uscita della Regione Sardegna dall'Obiettivo 1 rischia inoltre di aggravare ulteriormente il quadro congiunturale attraverso un significativo contenimento dei livelli di capacità di spesa in ambito regionale.

L'esame della situazione attuale e dell'immediato futuro pone da un lato l'esigenza di procedere lungo un sentiero di riforme strutturali in seno al comparto, tese ad accrescerne il livello di competitività attraverso un'azione di governo volta ad una razionalizzazione degli elementi quantitativi e qualitativi che lo caratterizzano; dall'altro, in una più ampia ottica di sviluppo integrato della Regione, la necessità di un'efficace complementarizzazione delle attività commerciali con le risorse produttive ad esso funzionali, da favorirsi prevalentemente attraverso l'incentivo alle iniziative consortili tra operatori di settore.

In questa direzione, a partire dalla L.R. n. 5/2005 e coerentemente alle indicazioni della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, l'Assessorato intende consolidare la propria azione di governo in tema dei processi di sviluppo della grande distribuzione compenetrando il diritto del consumatore ad un agevole approvvigionamento di beni attraverso l'accesso ad esercizi di vicinato con il principio della libera concorrenza. A tal fine, nel corso del 2006 l'Assessorato intende perfezionare l'elaborazione di un Piano regionale per le grandi strutture di vendita che incorpori un rinnovato sistema di valutazione per l'insediamento delle nuove strutture, cui pervenire attraverso il coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati operanti nel settore.

In maniera complementare, a partire dal 2006 l'Assessorato si adopererà da un lato per lo sviluppo ed il consolidamento nelle zone urbane dei Centri commerciali naturali quali complessi di piccole attività commerciali, artigianali e di servizi già esistenti, non assimilabili alle grandi strutture di vendita ed individuabili giuridicamente attraverso la forma del consorzio o dell'associazione; dall'altro per l'individuazione di opportuni spazi per la promozione e la sponsorizzazione dei prodotti agroalimentari regionali al fine di favorire la costituzione di un sistema integrato tra settore agroalimentare e grande distribuzione.

Al fine di modernizzare il sistema si sta procedendo, inoltre, all'elaborazione della rete regionale per la distribuzione di carburanti.

#### 9.1.5. Artigianato

Data la rilevanza assunta nell'ambito del tessuto economico regionale e a fronte delle difficoltà strutturali che affliggono il comparto, l'artigianato necessita da un lato di interventi finalizzati ad una crescita solida ed equilibrata sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, dall'altro di divenire parte attiva di un processo di integrazione con gli altri settori produttivi ad esso funzionali. A tal fine, rispetto al recente passato s'impone l'esigenza di razionalizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili in una ottica di riequilibrio geografico e qualitativo delle opportunità, di accrescimento della dimensione media di impresa e di riqualificazione di processo e di prodotto.

Il consolidamento dell'impresa artigiana passa prioritariamente attraverso una ridefinizione del principale strumento normativo di settore, la L.R. n. 51/93, in termini d'adattamento delle relative Direttive di attuazione alla particolare configurazione assunta dal comparto in ambito regionale. In particolare, a partire dal 2006 l'Assessorato del Turismo, Artigianato e Commercio intende garantire un accesso diversificato ai finanziamenti attraverso l'adozione

sia di una procedura a sportello, riferita agli investimenti di minor rilievo rispetto ad una soglia predefinita, che dell'usuale assegnazione attraverso bando. Sotto l'aspetto territoriale si procederà contestualmente ad un riequilibrio delle quote di finanziamento a fondo perduto secondo un differenziale che tenga in considerazione le disparità esistenti.

Sotto l'aspetto qualitativo, al fine di favorire l'accesso al mercato dei servizi avanzati si privilegeranno l'impiego di nuove tecnologie e l'ottenimento di certificazioni di prodotto e/o di processo mentre verranno meno i contributi per macchinari e veicoli che non dovessero risultare strettamente strumentali allo svolgimento dell'attività imprenditoriale. S'incentiveranno, infine, le iniziative finalizzate all'aggregazione di imprese, le rispettive attività di acquisto e commercializzazione insieme all'accesso al credito in modo da favorire l'incontro tra domanda e offerta e incidere in maniera diretta sulla redditività dell'investimento.

In termini occupazionali l'obiettivo è quello di favorire il trasferimento di conoscenza ed il contestuale avviamento al lavoro a favore delle fasce più giovani della popolazione, senza che questo risulti eccessivamente oneroso per le imprese. Ciò avviene attraverso l'incentivazione delle imprese artigiane che impiegano nuova forza lavoro con un contratto di apprendistato, attraverso l'erogazione di un contributo di durata pari a quella del contratto attivato e con consistenza decrescente. Nel caso di successiva assunzione il contributo viene erogato per ulteriori due anni.

A fronte di una reiterata emorragia sul fronte imprenditoriale e di un inevitabile depauperamento dei saperi locali e delle relative opportunità d'integrazione con i settori complementari, sul fronte dell'artigianato tipico e artistico si manifesta l'esigenza di una rivisitazione del ruolo assunto dall'Istituto Sardo Organizzazione Lavoro Artigiano (I.S.O.L.A.) richiamandosi ad alcune delle competenze originariamente assegnatigli in materia di assistenza tecnico-artistica e di promozione a favore delle imprese. Anche in tale prospettiva i Centri Pilota dovranno operare prioritariamente nell'ambito della sperimentazione, della formazione e dell'aggiornamento oltre che in qualità di incubatori di impresa. Si prevede inoltre una rivitalizzazione del "marchio d'origine" istituito con la L.R. n. 14/84 attraverso la predisposizione di un disciplinare che ne regoli l'impiego da parte delle imprese.

## 9.2. Politiche del lavoro

La riduzione della disoccupazione e la creazione di lavoro stabile sono obiettivi programmatici primari della Regione, che saranno perseguiti puntando su identità, ambiente, innovazione, conoscenza e sviluppo locale integrato.

Per il perseguimento delle finalità connesse con il mercato del lavoro, la Regione indirizza la propria attività verso la promozione dell'occupazione, le politiche attive del lavoro e le misure di sostegno all'occupazione provvedendo, da un lato, alla regolazione del collocamento in tutte le sue forme (ordinario, obbligatorio, speciale) e, dall'altro, all'attivazione degli strumenti di programmazione e di intervento utili a rendere effettivi, sul territorio, gli indirizzi della programmazione.

E' necessario per il futuro sostenere processi di qualificazione e stabilizzazione dell'occupazione e di investimento sulle risorse umane per combattere ogni rischio di precarizzazione del mercato del lavoro e sostenere uno sviluppo del sistema produttivo che si misuri sui fattori della qualità e della innovazione nella competizione sui mercati. In particolare, lo sviluppo del lavoro atipico, apre nuovi scenari sul fronte delle tutele e delle

garanzie, così come per contrastare la marginalità è richiesto un ulteriore rafforzamento delle politiche integrate e individualizzate volte all'inclusione socio-lavorativa dei gruppi svantaggiati.

Gli strumenti di intervento, come pure le risorse disponibili, sono in parte riconducibili al disegno di intervento tracciato dal P.O.R. 2000-2006 e dai relativi Complementi di Programmazione, recentemente rivisitati alla luce delle modifiche apportate dalla revisione di metà periodo. Lo strumento della programmazione comunitaria ricomprende qualificanti interventi innovativi e sperimentali. L'obiettivo della crescita occupazionale si può realizzare solo attraverso una nuova stagione di programmazione pubblica economica e sociale che coinvolga tutte le parti sociali e le nostre autonomie locali, per promuovere uno sviluppo sostenibile.

La scelta di perseguire uno sviluppo che, in un contesto economico aperto, garantisca elevati standard sociali implica che il perseguimento della competitività regionale non si può basare sull'inseguimento di migliori condizioni nei costi di produzione (in particolare del lavoro) per contrastare concorrenti emergenti o fenomeni di delocalizzazione, ma deve concentrare gli sforzi sul perseguimento dei seguenti obiettivi:

- una società fondata sulla conoscenza, garantendo l'accesso, l'aggiornamento e lo sviluppo del sapere degli individui lungo tutto l'arco della vita, in un'ottica di pari opportunità e di integrazione del sistema formativo regionale, e valorizzando il patrimonio culturale esistente;
- l'equilibrio occupazionale e la qualità del lavoro in termini di aumento dei tassi di occupazione delle categorie meno forti (in particolare donne e lavoratori anziani), di stabilizzazione e tutela del lavoro irregolare e precario, di riequilibrio territoriale;
- il miglioramento della qualità e della capacità innovativa del sistema produttivo;
- affermare una cultura della legalità anche in campo economico, contrastando il lavoro nero e favorendo l'emergere del lavoro sommerso. Le situazioni di irregolarità, generalmente più diffuse dove il tessuto economico è più debole, tendono complessivamente ad aumentare, tanto che non è possibile liquidarle come fenomeno residuale, anzi tendono a convivere, particolarmente in alcuni settori (edilizia, agricoltura, servizi), con le punte più forti dello sviluppo.
- sostenere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese attraverso lo sviluppo di patti formativi aziendali, settoriali e/o territoriali ed il miglioramento dell'offerta di formazione continua anche individuale, per accompagnare in particolare l'aumento del tasso di occupazione delle persone con più di 45 anni, e per sostenere la qualificazione dei contratti di apprendistato;
- sviluppare azioni a sostegno della mobilità geografica e professionale per l'acquisizione e scambio di competenze e per l'inserimento nel sistema produttivo regionale, anche attraverso l'aumento della disponibilità e qualità degli strumenti dei tirocini e dell'orientamento;
- sostenere adeguate azioni di accompagnamento all'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro delle persone disabili e svantaggiate, favorire la piena integrazione sociale e lavorativa dei lavoratori immigrati anche a fronte delle nuove normative di legge

e promuovere iniziative di politiche attive per il lavoro rivolte all'area dei lavoratori espulsi e dei disoccupati di lunga durata che, pur quantitativamente ridotta, presenta rischi di cronicizzazione e di crescente emarginazione dal mercato del lavoro. Tra questi interventi, di primaria importanza rivestono quelli mirati alla prosecuzione delle attività dei centri di servizi per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, all'erogazione di piccoli sussidi e di prestiti d'onore, alle attività di assistenza e accompagnamento alle imprese ed alla concessione dei prestiti d'onore per l'avvio di attività imprenditoriali nei nuovi bacini d'impiego;

- facilitare la conciliazione del lavoro con la vita familiare, con attenzione particolare al miglioramento nell'offerta e nell'erogazione dei servizi di cura e dei voucher per la flessibilizzazione del lavoro femminile e l'affidamento dei figli.

### **La creazione di occupazione**

#### *Politiche attive sul costo del lavoro di cui alla L.R. 36/98*

Nell'ambito delle politiche orientate all'abbattimento, o comunque al mantenimento, del costo del lavoro, la L.R. 24.12.1998, n. 36 rappresenta nel suo complesso un sistema ancora valido. La sua rivisitazione, avviata con la finanziaria 2005 (art. 10) non può certamente definirsi esaustiva; essa infatti necessita di un maggiore, più organico e profondo ripensamento nel senso di una sua più selettiva applicazione. Occorre favorire i settori strategici e che rappresentano per il sistema economico un valore aggiunto superiore. Occorre però fare un maggiore sforzo finanziario per consentire un'efficace ricaduta sul sistema economico isolano, considerato che l'incentivo in questione può essere considerato anche come una stabilizzazione dell'occupazione.

#### *Cooperazione e Imprenditorialità giovanile*

Nell'area della cooperazione risulta oramai indifferibile una normativa organica che aggiorni leggi risalenti addirittura agli anni '50 e affronti anche la problematica dell'imprenditoria giovanile.

#### *Cooperazione Sociale*

La rivisitazione del diritto societario non può passare inosservata. Occorre procedere ad aggiornare la legislazione regionale in materia di cooperazione e, più in particolare quella relativa alla Cooperazione Sociale, nell'ambito della quale il titolo IV sul sistema di incentivazione attende da diversi anni un suo adeguamento e, per l'art. 17, una sua integrale sostituzione.

#### *Azioni positive per l'imprenditoria femminile: L. 215/92 e L.R. 26/2000*

La legge 215/92 prevede la concessione di agevolazioni dirette a promuovere l'uguaglianza sostanziale e le pari opportunità per uomini e donne nell'attività economica ed imprenditoriale. La Sardegna da diversi anni ha scelto di integrare le risorse statali con un proprio finanziamento, istituendo, in applicazione dell'art. 3 della L.R. 26/2000, il Fondo Regionale per lo sviluppo dell'imprenditoria femminile (art. 33 L.R. 17/2000).



### *Emigrazione e Immigrazione*

Le politiche dell'emigrazione devono interagire utilmente con le politiche per l'internazionalizzazione attiva, valorizzando il ruolo delle associazioni di emigrati come ambasciatori commerciali del prodotto sardo in senso lato e studiando una nuova normativa che consenta alle organizzazioni di emigrati di assumere un ruolo più moderno, flessibile ed efficace.

La Regione assumerà un ruolo attivo nello stimolare un maggiore coinvolgimento dei giovani (emigrati di seconda e terza generazione) che attualmente trovano scarso interesse a partecipare attivamente alla vita sociale dei Circoli. Particolare attenzione sarà posta nell'elaborazione dei progetti regionali al fine di promuovere quelli che prevedano stage in Sardegna per i discendenti degli emigrati sardi, che favoriscono la creazione di agenti di promozione della Sardegna all'estero.

In collaborazione con la Consulta dell'Emigrazione appena insediata, si cercherà di attribuire un maggiore ruolo culturale, sociale ed economico al mondo degli emigrati sardi, volto a valorizzarne le capacità promozionali a vantaggio dei prodotti e dei servizi offerti dalle imprese operanti nell'isola.

A questo fine sarà utile raccordarsi con iniziative analoghe, già in avanzata fase di realizzazione, previste dal PON Atas ob. 1 , nella parte gestita dal Ministero Affari Esteri e dal Ministero del Lavoro.

D'altra parte, anche la nostra Regione, al pari delle altre, è inoltre meta di flussi di immigrati provenienti da paesi più poveri in cerca di occupazione e di migliori condizioni di vita. Ciò comporta la necessità di prendere in considerazione le questioni relative all'incontro e alla integrazione di soggetti, culture, religioni e lingue differenti, con le problematiche proprie di una società multietnica. Gli interventi diretti a favorire l'accoglienza nel nostro tessuto sociale ed economico degli immigrati sono stati finora sperimentali e non strutturati, oggi devono tendere alla acquisizione dell'idea che gli immigrati sono i nuovi cittadini. Questo implica il riconoscimento in loro favore dei fondamentali diritti di cittadinanza e, in primo luogo, il diritto al lavoro e alle opportunità formative di inserimento.

### *Stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili*

Il regime di convenzionamento con lo Stato dovrebbe concludersi con il 2005 a condizione che la Regione, attraverso specifici progetti, proceda alla stabilizzazione occupazionale dei lavoratori socialmente utili ancora impegnati nel bacino regionale.

Le risorse, ancora compiutamente da definire, necessitano di un ulteriore incremento a carico del bilancio regionale.

Si è proceduto, al fine di raggiungere l'obiettivo prefissato, a coinvolgere in modo più stringente il sistema delle Autonomie locali che, più di altri, ha usufruito delle prestazioni, sostanzialmente gratuite, di questi lavoratori che, da oltre dieci anni, prestano la loro opera nel bacino. Occorre rilevare, in negativo, come per questo periodo il personale interessato non abbia di fatto maturato alcun contributo, questo stato di cose comporterà per il futuro difficoltà socio-economiche di rilevante importanza. Problematica questa che, in qualche modo, dovrà essere affrontata. Occorre per il residuo bacino intervenire con importanti forme di assistenza formativa.

## **I servizi per il lavoro**

### *Decentramento e riforma dei Servizi per l'Impiego*

La definitiva attuazione della riforma dei servizi per l'impiego è stata solo avviata nel corso del 2003, con l'approvazione della L.R. n. 9 di recepimento del D.Lgs. 180/2001, che attribuisce alla Regione Sardegna funzioni amministrative in materia di lavoro e servizi all'impiego. L'obiettivo è la messa a regime dei Centri per l'impiego, che favorirà l'incremento dell'occupazione e il miglioramento dei servizi agli utenti.

Insieme all'attuazione della riforma dei servizi dell'impiego riveste importanza primaria il finanziamento di interventi già previsti (es. L.R. 36/98) e l'introduzione di norme che consentano di rendere meno negativo l'impatto di alcune riforme introdotte dalla recente legge Biagi in materia di mercato del lavoro, anche utilizzando le opportunità offerte dal vigente testo dell'art. 117 della Costituzione, che attribuisce competenza legislativa concorrente allo Stato e alle Regioni in materia di tutela e sicurezza del Lavoro, secondo il principio di sussidiarietà.

Nell'ambito del miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro e della razionalizzazione delle attività dei Centri per l'impiego è stato realizzato il SIL Sardegna (Sistema Informativo del Lavoro) e istituita la Borsa regionale del lavoro che dovrà raccordarsi, nella fase 2 del progetto, con la Borsa continua nazionale del lavoro, al fine di realizzare un coordinamento tra livello locale e nazionale nonché una maggiore efficienza e trasparenza del mercato del lavoro.

In particolare, nel merito del D.Lgs. 276/2003 di attuazione della Legge 30/2003 (Legge Biagi), che definisce i criteri e le procedure di competenza regionale per l'attuazione della riforma del mercato del lavoro, la nostra Regione dovrà prioritariamente regolamentare i regimi di autorizzazione e accreditamento per le agenzie del lavoro nonché disciplinare l'istituto dell'apprendistato in ragione della sua natura di unico rapporto di lavoro con finalità formativa presente nel nostro ordinamento.

E' pertanto urgente giungere all'approvazione del D.D.L. sui servizi per l'impiego per la definitiva riorganizzazione amministrativa degli stessi, disciplinando il ruolo delle Province e degli altri Enti locali, la fisionomia ed i compiti dei servizi territoriali per l'impiego, le funzioni da attribuire all'Agenzia del Lavoro. Il disegno di legge in questione mira alla realizzazione e al rafforzamento delle iniziative finalizzate all'incremento dell'occupazione, a realizzare un sistema integrato di servizi per l'impiego con particolare riguardo alle fasce deboli e a promuovere lo sviluppo e l'implementazione dei centri per l'impiego.

E' stato recentemente pubblicato il DPCM che fissa le regole per l'opzione da parte del personale del Ministero del Lavoro, in vista del suo trasferimento alle Province e agli Enti Locali, nonché le regole per il trasferimento delle risorse finanziarie necessarie. Sono in fase di immediata emanazione i relativi DM attuativi.

*Norme per il diritto al lavoro dei diversamente abili, L. 68/1999 – L.R. 20/2002.*

Sulla base degli incoraggianti risultati ottenuti nel 2004 in materia di tirocini e di concessione delle fiscalizzazioni ai datori di lavoro per l'assunzione di soggetti disabili – che innescano i meccanismi per l'attribuzione di maggiori risorse statali di cui la Regione potrà usufruire già dal 2005 – si dovrà registrare la messa regime di alcuni degli interventi previsti dalla D.G.R.

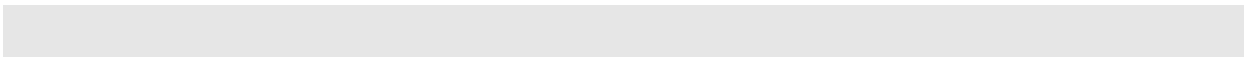
n° 41/4 del 14.11.2003 ed il completamento del programma di concessione di contributi a favore di soggetti disabili disoccupati per la creazione di nuove attività imprenditoriali. Di immediata realizzazione dovrà essere la costituzione del Comitato di Gestione che avrà compiti di consulenza per la realizzazione di nuovi interventi e nella gestione delle leggi di riferimento.

### *Lavoro e sicurezza sociale*

Ai fini di una migliore programmazione di tutte le politiche attive del lavoro è necessario avviare un monitoraggio di tutte le attività dell'Assessorato e dell'Agenzia Regionale del Lavoro in termini di rapporto costi – risultati, in quanto a fronte di importanti risorse finanziarie impegnate, non sempre si è riscontrata un'attenta valutazione delle ricadute concrete in termini di occupazione e di sviluppo.

Occorre inoltre garantire a tutti coloro che si trovano in situazioni economicamente svantaggiate, ai nuovi poveri, forme di sostegno integrate che evitino la loro emarginazione e consentano condizioni di vita dignitose e il recupero del diritto di cittadinanza, anche (compatibilmente con le possibilità di copertura finanziaria) attraverso un insieme di misure integrate che vadano oltre la semplice corresponsione di un sussidio (formazione, inserimento lavorativo, accesso gratuito ai servizi essenziali).

In materia di **sicurezza sociale** l'obiettivo non può che essere quello di proseguire nell'azione di revisione dei criteri di assegnazione dei contributi agli enti interessati, posta in essere anche per evitare duplicazioni degli interventi. E' sempre più necessaria, a tale proposito, una legge organica di riordino delle erogazioni.



## 10. Reti e infrastrutture

### 10.1. Trasporti

Il sistema dei trasporti in Sardegna è ancora fortemente disarticolato e soffre di una storica mancanza di programmazione e organizzazione unitaria e integrata. Alle oggettive difficoltà derivanti dalla conformazione del territorio regionale, e dalla sua bassa densità abitativa, si somma il deficit di infrastrutturazione complessiva che incide negativamente sullo sviluppo “sistemico” dei trasporti e sull’uso del mezzo collettivo.

La vetustà dei mezzi marittimi per i collegamenti interni ed esterni all’isola, quella del parco rotabile ferroviario e gommato e la totale assenza di una pur minima organizzazione intermodale del trasporto pubblico, compongono un quadro di criticità sul quale operare azioni di rinnovamento e ridisegno complessivo del settore.

La mancata riforma del trasporto pubblico locale - unita ai problemi di trasporto legati all’insularità - ha accentuato le difficoltà del sistema con una evoluzione preoccupante negli ultimi anni; nel biennio 2002-2004 i viaggiatori sulle linee su gomma extraurbane sono calati del 6,5% a fronte di un incremento delle percorrenze del 2,7%.

Per questi motivi parlare di “sistema dei trasporti” - con riferimento all’insieme delle attività che muovono persone e merci da e per il territorio sardo e al suo interno - è oggi improprio. Tale insieme, infatti, potrà compiutamente definirsi “sistema” solo attraverso l’adozione di azioni che incidano in maniera significativa sull’approccio culturale alla mobilità, sulla pianificazione integrata di infrastrutture e servizi e sul livello complessivo degli investimenti regionali nel settore.

Nel corso del primo anno della presente legislatura sono stati compiuti alcuni passi significativi riguardanti, tra gli altri, la razionalizzazione dei servizi di Trasporto Pubblico Locale, il riavvio del confronto con lo Stato sulle infrastrutture e sui servizi ferroviari, l’elaborazione del ddl di riordino in materia di trasporti, lo sblocco delle risorse comunitarie, l’assegnazione di 36 milioni di euro per la velocizzazione delle ferrovie, la contrattazione con Trenitalia per l’acquisto di nuovo materiale rotabile che inizierà ad operare a fine 2005, il finanziamento dei primi centri intermodali passeggeri.

Il DPEF 2006-2008 assume come obiettivo strategico la costruzione del “Sistema del Trasporto Regionale” attraverso:

- un diverso approccio culturale alla mobilità
- la pianificazione integrata di infrastrutture e di servizi ed il livello complessivo di investimento nel settore.

L’intermodalità e il riequilibrio modale, la valutazione dei costi impliciti della mobilità privata, la coerente pianificazione del territorio e dell’urbanistica sono solo alcune delle parole chiave che delineano l’entità della sfida, anche culturale, che l’Isola deve fronteggiare per il rilancio del trasporto pubblico. Una sfida che riguarda anche il modo di valutare la “economicità” di questo settore. La debolezza generale della domanda di trasporto, che si accentua particolarmente nelle zone interne, richiede un corretto utilizzo dei parametri per valutare il sistema trasportistico isolano. Ogni mera analisi di costi-benefici in senso stretto sarebbe incongruente con la realtà economica e sociale della Sardegna. Solo la ricerca di una “redditività economica e sociale” in una prospettiva di valutazione complessiva, percorrendo

la catena di generazione del valore che supporta lo sviluppo sostenibile e il concetto di “accessibilità” dell’intero territorio, può fornire la corretta dimensione strategica ed economica del settore, giustificando sforzi organizzativi e impegno di risorse economiche-finanziarie.

La pianificazione integrata di infrastrutture e di servizi ed il livello complessivo di investimenti nel settore può essere declinata attraverso tre direttrici fondamentali:

- 1) Il governo del sistema
- 2) L’infrastrutturazione
- 3) La progettazione dei servizi e l’intermodalità

#### *1) Il governo del sistema*

Il disegno di legge concernente “Disposizione in materia di trasporto” costituisce la fondamentale cornice al riordino delle funzioni di governo “a sistema” del settore trasporti, prevedendo la costituzione di strumenti – l’*Agenzia della Mobilità* e gli *Uffici di Piano* – finalizzati alla realizzazione della pianificazione integrata. Entro la fine del 2005 dovrà essere completata la ricognizione delle funzioni, delle eventuali risorse umane ed organizzative che dovranno confluire nell’Agenzia Regionale della Mobilità e saranno disponibili i primi risultati dell’analisi dei flussi di mobilità sulle principali direttrici di interesse regionale.

#### *2) L’infrastrutturazione*

La situazione infrastrutturale isolana in questi ultimi anni, dal punto di vista trasportistico, è mutata in maniera contraddittoria: il sistema aeroportuale è sicuramente migliorato, ma vi è stato un progressivo impoverimento e decadimento della dotazione infrastrutturale in particolare per le infrastrutture di trasporto ferroviario. Per quanto riguarda i porti, alla dotazione di infrastrutturazione di tipo primario si contrappone una rilevante carenza di infrastrutturazione di tipo secondario.

*Infrastrutture aeroportuali.* Si prevede nel periodo 2006-2008 l’esecuzione dei lavori riguardanti gli aeroporti di Cagliari, Olbia e Alghero e Tortoli previsti nell’Accordo di Programma Quadro (APQ) “Mobilità”, firmato a marzo 2004; stanno partendo e saranno conclusi i lavori finanziati con risorse regionali per l’aeroporto di Oristano, aperto in questo periodo, che permetteranno il suo utilizzo per l’aviazione generale e commerciale. Agli importanti investimenti effettuati in questi anni deve seguire ora un’attenta attività di promozione del sistema aeroportuale, anche attraverso un’appropriato coordinamento dell’attività di gestione degli aeroporti.

*Infrastrutture portuali.* Il trasporto marittimo è in continua crescita sia dal punto di vista del trasporto passeggeri ma soprattutto per il trasporto nazionale e internazionale delle merci. Il progetto della Sardegna come piattaforma infrastrutturale del Mediterraneo ha come obiettivo quello di intercettare l’enorme mole di traffici offrendo spazi e servizi in grado di utilizzare il volano rappresentato dallo sviluppo delle “autostrade del mare”, da un lato, e dalle linee di collegamento a corto raggio (short sea shipping) dall’altro.

In questo contesto assume un rilievo strategico favorire e assicurare l’insediamento di una pluralità di iniziative produttive, caratterizzate da un elevato grado di interrelazione con l’attività e lo sviluppo dell’area di ubicazione, sia in qualità di beni e servizi funzionali allo sviluppo della portualità (attività a monte), sia come fruitrici di detti servizi (attività a valle).

In questa logica il Porto Canale di Cagliari, anche per i significativi investimenti finanziari utilizzati, rappresenta un momento di crescita e di sviluppo per il traffico marittimo delle merci ma anche per il relativo sistema di indotto e sarà pertanto supportato dalla azione di governo attraverso un complesso di interventi già predisposti.

Per il porto industriale di Olbia assume rilevanza l'obiettivo del raccordo ferroviario con il porto industriale, in un quadro di sviluppo del trasporto intermodale delle merci e di una riorganizzazione complessiva del sistema ferroviario all'interno della città.

Per il porto di Oristano si prevede lo sviluppo dell'intermodalità merci con la costruzione delle attrezzature portuali di stoccaggio delle merci rinfuse e la valorizzazione del raccordo ferroviario tra porto e stazione ferroviaria di Oristano.

Lo scalo di Porto Torres presenta, dal punto di vista del traffico passeggeri, una grossa criticità: le strutture attuali non sono in grado di ospitare nel porto commerciale le grosse navi di trasporto; a questo riguardo si prevede la costruzione di un nuovo molo di levante.

La nuova classificazione del porto di Arbatax consentirà di dare più impulso al sistema economico e produttivo Ogliastrino e permetterà di realizzare un'efficace politica di agevolazioni fiscali e doganali in grado di incentivare l'imprenditoria e creare i presupposti per l'aumento dei flussi commerciali.

Infrastrutture ferroviarie e metropolitane. La insufficiente dotazione infrastrutturale deriva non solo da cause endogene ma, almeno per il trasporto su ferro, anche da una politica aziendale che ha profondamente marginalizzato il suo ruolo nella regione Sardegna. Il progetto di rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria, in particolare nel tratto a nord di Oristano, è un obiettivo primario per poter rendere efficace un sistema regionale intermodale di trasporto passeggeri.

L'asse portante ferroviario sarà affiancato da un sistema regionale di intermodalità passeggeri i cui nodi principali saranno San Gavino, Oristano, Macomer, Sassari, Olbia, Carbonia e Iglesias. Il nord ed il sud della Sardegna devono avere un'alternativa valida alla 131 per il collegamento tra le città di Cagliari e Sassari e Olbia e questo non può che avvenire attraverso il miglioramento sostanziale dei tempi di percorrenza del sistema ferroviario di collegamento. L'obiettivo di governo è quello della percorrenza Cagliari – Sassari in 2 ore e 15 minuti, Cagliari – Olbia in 2 ore e 27 minuti e Sassari – Olbia in 1 ora e 11 minuti. Entro il 2005 sarà realizzata la progettazione preliminare relativa al rinnovo di tutta la rete a nord di Oristano.

Sistemi di collegamento metropolitani. Il sistema dell'area vasta di Cagliari è, per la Sardegna, l'ambito in cui si hanno i maggiori problemi di congestionamento e di inquinamento di tipo acustico ed ambientale, accompagnati dall'inevitabile diminuzione della velocità commerciale dei mezzi su gomma e dalla più generale riduzione della qualità della vita. Queste negatività del trasporto viario possono essere ridotte solo attraverso una reale integrazione tra trasporto pubblico extraurbano e trasporto urbano, unita ad una coerente attività di pianificazione urbanistica del territorio. A questo riguardo l'innesto di un sistema metropolitano leggero sulle diverse direttrici di ingresso e uscita può consentire di spostare una decisiva quota di traffico privato verso il servizio pubblico, e in questa logica va perseguito lo sviluppo e la prevista valorizzazione dei collegamenti su ferro di superficie come mezzo fondamentale di ingresso ed uscita dal capoluogo. Secondo la stessa logica viene affrontato il problema nella città di Sassari e nel suo hinterland, per in presenza di una minore intensità del traffico, con l'avanzamento della realizzazione della metropolitana di Sassari e con un riassetto più complessivo dei collegamenti della città, in particolare con l'aeroporto di Alghero.

### 3) Progettazione dei servizi

#### ● Servizi di corridoio

Continuità territoriale aerea e low cost. Analogamente a quanto già ipotizzato nel documento di programmazione economica e finanziaria 2005-2007, dovrà continuare l'azione di attrazione di traffico passeggeri internazionale aereo per la Sardegna. L'esame dei trend di traffico dei passeggeri aerei nell'isola ha evidenziato, nel 2004, una flessione di traffico domestico, passato dai 4,03 ai 3,82 milioni e diminuito percentualmente del 4,9% rispetto al 2003. Per contro il traffico internazionale ha registrato un incremento percentuale del 47,4% rispetto all'annualità precedente, passando dalle circa 655.000 unità ad oltre 965.000, di cui 496.000 attraverso i voli a basso costo.

Lo sviluppo dei collegamenti low cost porterà al raddoppio entro il 2005 dei passeggeri. Inoltre diversi aspetti migliorativi introdotti nella continuità territoriale (fine del contingentamento dei posti, aumento del numero dei voli e delle compagnie) favoriranno l'incremento del traffico domestico.

Continuità territoriale merci. Nel 2004 sono entrati e usciti in Sardegna 5.894.000 metri lineari di veicoli gommati e nel 2005, sulla base dei dati disponibili, il trend sembra essere in linea con questi numeri. Il 63% circa del traffico in entrata e in uscita transita via Olbia, il 23% via Cagliari e sostanzialmente la restante parte via P.to Torres. Il 50 % di questo traffico è costituito da semirimorchi non guidati e l'altro 50 % da camion o semirimorchi guidati. Per contro, i metri lineari all'anno via ferro sono solo 120.000 circa.

L'obiettivo di abbattere i costi di trasporto delle merci via mare può essere perseguito solo nel rispetto delle norme comunitarie di cui al regolamento C.E. 3577/92. In particolare la Giunta Regionale intende attivare lo strumento dell'obbligo di servizio pubblico che impone le condizioni, sia qualitative che quantitative, per poter operare su determinate rotte, cui devono sottostare tutti i vettori disposti a svolgere il servizio su tali rotte. Nell'imposizione del servizio la Regione avrà esclusivo riguardo ai porti che devono essere serviti, alla regolarità, alla continuità, alla frequenza, alla capacità di fornitura del servizio, alle tariffe richieste e all'equipaggio della nave.

Il rispetto di queste condizioni non costituisce un aiuto di Stato e non influisce negativamente sulla libera concorrenza fra vettori comunitari.

Servizi di collegamento marittimo. Nel nord come nel sud della Sardegna persistono difficoltà nel trasporto estivo di merci e passeggeri. I relativi collegamenti dovranno essere migliorati in termini quali-quantitativi attraverso interventi già avviati, quali quelli per il collegamento tra Cagliari e la Sicilia.

#### ● Servizi interni

Le azioni per rilanciare il trasporto pubblico in Sardegna possono essere così schematizzate:

- Sviluppo dell'offerta. L'azione avviata di verifica dell'efficacia dei servizi esistenti, dell'eventuale loro duplicazione e/o parallelismo, del ridisegno, anche attraverso il contributo degli Enti Locali, dei servizi ha immediatamente prodotto un risparmio di oltre 3 milioni di Km contributati dalla Regione, parte dei quali sono stati reinvestiti per rispondere ad esigenze di collegamento dei territori; tale azione continua con sistematicità. E' in atto un confronto con il Ministero e Trenitalia per l'ampliamento dell'offerta di

servizio globale che dovrà portarci gradualmente a un numero di circa 5 milioni di treni/km contro i 3,6 milioni attuali.

- Aggiornamento del quadro normativo. Il disegno di legge di riforma del settore, all'attenzione della Commissione Consiliare, costituisce un obiettivo fondamentale. I cardini intorno cui ruota il nuovo assetto normativo sono: l'affermazione del principio di sussidiarietà, coerentemente con il riordino delle competenze degli Enti Locali, separando la responsabilità della pianificazione delle infrastrutture e dei servizi, che spettano alle Amministrazioni, dalla loro realizzazione e gestione; la trasparenza e la liberalizzazione attraverso il contratto di servizio; l'adozione della Carta regionale dei Servizi di mobilità; l'integrazione tra servizi tradizionali e servizi "innovativi" quali il noleggio di autovetture con conducente in aree a domanda debole.

## 10.2. Potenziamento della rete viaria

La Sardegna è, tra le regioni del Mezzogiorno, quella più carente in termini di rete stradale, in quanto priva di autostrade, alla cui assenza è chiamata a supplire la rete statale primaria che assolve la funzione di collegamento celere tra i poli più importanti dell'Isola.

Il sistema viario della Sardegna è inserito nel più complesso sistema dei trasporti isolano, rappresentato dalla integrazione e sinergia tra rete stradale e le altre reti ferroviaria, portuale e aeroportuale. L'obiettivo di un complessivo adeguamento del sistema viario della Sardegna è stato attuato sinora attraverso la concentrazione delle risorse, in coerenza con le indicazioni del Piano Regionale dei Trasporti, su interventi volti al completamento della maglia viaria fondamentale, e specificamente:

- l'ottimizzazione dei collegamenti con l'esterno, che interessano specificamente le tre principali porte d'ingresso della Sardegna (Olbia-PortoTorres-Cagliari);
- l'adeguamento della grande comunicazione Nord-Sud (SS 131 e SS 131DCN);
- il complessivo adeguamento della rete viaria di interesse regionale di primo e secondo livello, al fine di abbattere la condizione di "doppia insularità" dei territori dell'interno.

Il raggiungimento degli obiettivi posti appare purtroppo tutt'altro che scontato, alla luce della estrema lunghezza degli iter procedurali che caratterizza il settore: ad es. i primi incarichi per il completamento dell'itinerario Nuova SS125 Cagliari - Tortolì risalgono al 1989, mentre per la conclusione dei lavori sull'intero itinerario si ipotizza la data del 2009.

Importanti risultati sono stati peraltro raggiunti in termini di dotazione finanziaria. Con l'APQ del 2003, che aggiorna l'Accordo sulla viabilità statale in Sardegna stipulato in attuazione dell'Intesa Istituzionale di Programma e sottoscritto da Regione e Governo nell'aprile del 1999, si sanciva l'esistenza di dotazioni finanziarie per un importo pari a 1.078.000 migliaia di Euro, di cui 623.000 da fonti comunitarie e nazionali, 181.000 assegnati dal CIPE sui fondi per le aree depresse e per quelle sottoutilizzate e 277.000 derivanti da fondi ex POP 1994-1999 e POR 2000-2006.

Tali risorse, come può desumersi dal pertinente stato di attuazione, hanno prodotto sinora soltanto l'avvio di diversi cantieri pur essendo le relative progettazioni avviate, in alcuni casi, da oltre un sessennio. In altri casi, come quelli relativi ai fondi assegnati dal CIPE alla Regione e da questa agli Enti locali, sono in corso di completamento le relative progettazioni e si prevede l'affidamento dei lavori entro l'anno, con un immobilizzo di risorse finanziarie incompatibile con gli obiettivi di infrastrutturazione del territorio.



Malgrado ciò molto è stato fatto nel corso dell'ultimo anno, in particolare sulla Carlo Felice sono iniziati per un totale di 285 M€ i lavori per i tre lotti da Nuraminis a Sanluri e per i cinque lotti da Uras a Oristano. E' stato aperto recentemente al traffico il lotto intermedio sulla Sassari-Porto Torres, rendendo possibile l'utilizzo dell'intero tronco; e ancora sono stati ultimati i due lotti della San Simone-San Teodoro sulla SS 131 rendendo fruibile al traffico con strada a 4 corsie l'intera arteria Nuoro-Olbia.

Sulla SS 125 sono in corso i lavori della Terra Mala – Capo Boi 1° lotto (92,6 M€), su altri due lotti della Tertenia-Tortoli (38) e su un lotto della San Priamo – Tortoli (19), mentre si prevede entro la prima metà del prossimo anno l'appalto della Terra Mala – Capo Boi 2° lotto e di due lotti della San Priamo-Tertenia che completeranno l'intera Orientale sarda Cagliari-Tortoli.

Sono in corso i lavori di messa in sicurezza con la posa della barriera centrale spartitraffico sulla Abbasanta-Nuoro e sulla Decimomannu-Iglesias che verranno ultimati nel giro di qualche mese.

E' stata infine avviata la gara di progettazione preliminare della 4 corsie Sassari-Olbia.

La Giunta Regionale, in attuazione della delibera CIPE n. 20 del 29.09.2004, ha deliberato la programmazione dei seguenti progetti per un totale di Euro 85.457.000,00:

- a) Lavori di messa a norma della S.S. 554, eliminazione degli svincoli a raso (asse urbano) 1° lotto - € 30.457.000,00;
- b) S.S. 195 Cagliari-Pula 1° lotto stralcio - € 30.000.000,00;
- c) S.S. 125/133 bis Olbia-Palau - € 25.000.000,00.

Per l'intervento di cui al punto a) si sta predisponendo un concorso internazionale di idee per lo studio architettonico degli svincoli sulla base di un progetto

Dunque nonostante l'oggettiva gravità delle condizioni della circolazione e l'ingente copertura finanziaria disponibile, risulta difficile spendere le risorse in tempi brevi, in ragione della estrema incertezza che caratterizza le procedure approvative proprie del settore:

- l'individuazione del tracciato è un processo non semplice, che richiede il coinvolgimento di tutti gli attori territoriali, ed è frequente, per motivi legati alla necessità di ridurre l'impatto sul territorio, la revisione delle ipotesi progettuali assunte in prima battuta;
- la durata delle procedure di VIA può essere superiore al biennio;
- per le Procedure di gara risulta una durata media di circa un anno, e la stessa può interrompersi a seguito di ricorsi giurisdizionali;
- i tempi di cantiere possono essere negativamente influenzati da elementi di difficoltà imprevisti propri della complessità dei lavori;
- ulteriore elemento di incertezza può derivare da difficoltà economiche delle aziende affidatarie, che non sempre riescono a portare a termine gli impegni assunti in sede di gara.

Vi è dunque l'assoluta esigenza di riportare a efficienza l'intero sistema, anche attraverso gli opportuni aggiornamenti programmatici, e ove si rilevi la non fattibilità di interventi dotati di copertura si dovrà dare priorità ad altri immediatamente cantierabili. A ciò potrà pervenirsi attraverso una rafforzata presenza della Regione nel settore della viabilità, con una azione di coordinamento e vigilanza sui diversi attori che interagiscono nell'attuazione dei programmi.

Si interverrà presso il Governo nazionale e l'ANAS per pervenire ad un miglioramento dell'efficienza complessiva del sistema e in particolare a una riduzione dei tempi.

Analoghe misure di accelerazione verranno adottate, peraltro, con riferimento agli interventi relativi al completamento della rete viaria regionale e provinciale per i quali la Giunta regionale ha approvato il nuovo quadro di riferimento programmatico con i relativi termini perentori per l'appalto dei lavori.

Nella nuova programmazione una particolare attenzione dovrà essere prestata alla domanda di accessibilità territoriale delle aree interne, così come viene espressa non solo dalle richieste delle popolazioni residenti ma, in modo netto, dalle esigenze del mondo produttivo. A tale riguardo occorrerà riconsiderare criticamente alcune scelte di programma effettuate nella scorsa legislatura che hanno privilegiato, invece, la realizzazione di nuovi tracciati a pesante impatto ambientale, peraltro non ricompresi dal Piano regionale dei trasporti nella rete di interesse regionale di primo e secondo livello e comunque privi dei necessari studi di fattibilità.

### 10.3. Risorse Idriche

Il sistema di approvvigionamento idrico della Sardegna ha manifestato negli ultimi decenni un basso livello di affidabilità, mostrando la sua inadeguatezza a seguito delle pesanti sollecitazioni determinate dalle fluttuazioni climatiche registrate negli ultimi due decenni. La vulnerabilità del sistema infrastrutturale di accumulo e di vettoriamento non ha consentito una razionale programmazione pluriennale della risorsa idrica, esponendo il territorio a gravi situazioni di emergenza che hanno interessato non solo i settori produttivi ma anche le utenze civili. Al problema mediterraneo della scarsità delle risorse si associa, tuttavia, un comportamento sociale ed economico poco attento alle pratiche di risparmio.

E' necessario che prenda sempre più piede il concetto di gestione integrata dell'acqua, come strategia in grado di salvaguardare la risorsa idrica per le prossime generazioni, all'interno di una visione d'insieme delle relazioni tra ambiente e società. Più specificamente, il modello di gestione dell'acqua deve essere orientato soprattutto alla politica di contenimento della domanda, attraverso l'uso di strumenti tecnici (l'utilizzo di tecniche d'irrigazione più efficienti e di culture meno idroesigenti, l'irrigazione nei cicli stagionali più favorevoli e dei suoli più fertili, il recupero delle risorse non convenzionali, come il riutilizzo delle acque reflue e di quelle con differenti requisiti qualitativi), economici (tariffe sia per unità consumata sia con sistemi volumetrici crescenti, che sono in grado di indurre una riduzione dei consumi), culturali (educazione e informazione del pubblico) e legali.

Gli ultimi anni idrologici sono stati caratterizzati da importanti apporti idrici, facendo registrare anche rilevanti fenomeni alluvionali nelle tradizionali aree della Sardegna orientale e sud occidentale. Tali eventi hanno confermato le caratteristiche climatiche della regione che vive un'alternanza di fenomeni estremi, piene e siccità, le cui caratteristiche di intensità e persistenza condizionano fortemente le regole di gestione del territorio e del sistema di approvvigionamento idrico.

I consistenti afflussi hanno consentito di ricostituire le scorte strategiche nei serbatoi artificiali dell'isola, che hanno mostrato un buon grado di efficienza. Infatti se si esclude la diga Cantoniera sul fiume Tirso, recentemente completata, i serbatoi in esercizio sono caratterizzati da una capacità di accumulo di progetto di 1530 milioni di mc a fronte di una capacità autorizzata (dall'organo tecnico Registro Italiano Dighe) di 1450 milioni di mc (grado di efficienza del 95%). Con la diga Cantoniera gli stessi valori, per l'intera isola,

valgono: 2280 milioni di mc di capacità di progetto e 1880 milioni di mc di capacità autorizzata. Al 31 maggio 2005 gli stessi serbatoi contenevano un volume d'acqua pari a 1710 milioni di mc, con un indice di riempimento, rispetto all'autorizzato, del 90%.

Obiettivo primario diventa, pertanto, quello di superare la condizione di continua emergenza con la definizione di regole di gestione di tipo proattivo e non reattivo, avviando a soluzione permanente le problematiche aperte nel rispetto di due vincoli fondamentali:

- d) la definizione del livello minimo di idroesigenze settoriali, che consente di creare le condizioni previste dal piano generale di sviluppo economico e sociale dell'isola.
- e) la verifica che tale livello di utilizzazione delle risorse naturali sia compatibile con gli obiettivi primari di sostenibilità ambientale.

Un obiettivo concreto è quindi la riforma del settore, imposta del resto dall'entrata in vigore della Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque. Essa costituisce il pilastro fondamentale per la promozione dell'uso sostenibile delle risorse idriche nei prossimi decenni.

Gli obiettivi di sviluppo, gestione, utilizzo razionale delle risorse idriche saranno perseguiti con un complesso di misure operative, tra cui:

- individuare i bacini idrografici presenti nel territorio e assegnarli al distretto idrografico della Sardegna per il quale deve essere individuata un'autorità competente.
- effettuare l'analisi delle sue caratteristiche, l'esame dell'impatto delle attività umane sulle acque e l'analisi economica dell'utilizzo idrico.
- predisporre un piano di gestione e un programma operativo che tenga conto dei risultati delle analisi e degli studi preliminari di settore.
- incentivare gli utenti a usare le risorse idriche in modo efficiente attraverso politiche dei prezzi e i vari comparti dell'economia diano un adeguato contributo al recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi per l'ambiente e le risorse.
- introdurre meccanismi di riequilibrio del sistema tariffario in relazione alla sostenibilità delle stesse tariffe per l'utente finale.
- procedere alla revisione delle concessioni con carattere sistematico e generalizzato, sia per evitare contenziosi nei confronti di diritti acquisiti connessi con specifici impegni convenzionali, sia per riconsiderare complessivamente gli equilibri tra gli usi;
- definire basi di dati statistiche aggiornate in modo puntuale e sistematico.

L'Amministrazione regionale si è mossa puntualmente, nell'anno appena trascorso, sulla base delle indicazioni illustrate in precedenza. Con D.G.R. 26/10 del 10.6.2005 è stato approvato il Disegno di Legge "Disposizioni in materia di risorse idriche e bacini idrografici", che persegue i seguenti obiettivi:

- istituzione dell'Autorità del Bacino unico regionale ai sensi della legge 183/89;
- attuazione (prima regione italiana) della direttiva 2000/60/CE con l'istituzione della Agenzia Regionale del Distretto Idrografico della Sardegna e la definizione delle procedure di redazione ed approvazione del Piano di Gestione dei Bacini Idrografici;
- garanzia della partecipazione pubblica di tutte le parti interessate nei processi decisionali;

- unificazione della pianificazione e del controllo di gestione dell'acqua e del suolo nel governo integrato del distretto in capo all'Autorità di Bacino, con il supporto operativo del Comitato tecnico e dell'Agenzia di Distretto;
- assunzione nella titolarità regionale di tutte le concessioni di corpo idrico utilizzate, di fatto, per gli usi multisettoriali e facenti capo ad opere realizzate con finanziamenti pubblici;
- definizione di un'articolazione dei prezzi dell'acqua unica su base regionale per le risorse primarie ad uso multisettoriale, che deve tener conto delle specificità del settore di utenza e delle diverse realtà territoriali;
- individuazione di un unico organismo (EAF Sardegna) responsabile della gestione industriale del sistema di approvvigionamento idrico primario regionale.

Per quel che riguarda gli strumenti pianificatori, con D.G.R. 17/5 e 17/6 del 12.4.2005 sono stati adottati, in via preliminare, gli elaborati del Nuovo Piano Regolatore degli Acquedotti e gli elaborati del Piano Stralcio di Bacino Regionale per l'Utilizzo delle Risorse Idriche, nonché le Linee generali del Piano di Tutela delle Acque con D.G.R. 17/15 del 12.4.2005.

Gli obiettivi successivi sono quelli di sviluppare, prima dell'approvazione dei piani, il processo di informazione, consultazione e partecipazione, previsto dalla Direttiva 2001/42/CE concernente la Valutazione Ambientale Strategica ed avviare le attività di armonizzazione e integrazione degli stessi piani per impostare l'elaborazione del citato Piano di Gestione dei Bacini Idrografici da predisporre entro il 2008. Fondamentali da questo punto di vista sono i documenti sull'equilibrio del bilancio idrico e sulla valutazione economica degli usi dell'acqua.

Per quel che riguarda i servizi idrici si deve sottolineare che l'Autorità d'Ambito ha affidato secondo le regole di legge il Servizio Idrico Integrato per l'intero Ambito unico regionale al consorzio SIDRIS costituito dai principali gestori pubblici nel settore idrico civile dell'isola.

Ciò ha consentito di rispettare la condizione posta dal QCS in merito all'affidamento, così come riconosciuto dal Comitato di Sorveglianza (*La situazione del Servizio Idrico Integrato nelle Regioni dell'Obiettivo 1*) che ha inserito l'Ambito Sardegna fra i sette, su ventidue, che hanno pienamente conseguito l'adempimento previsto per l'ammissibilità della spesa.

Gli impegni ulteriori riguardano il completamento del processo di fusione, che deve essere concluso in tempi rapidi, delle società che costituiscono il consorzio SIDRIS in un'unica società affidataria del servizio e la necessaria capitalizzazione di detta società degli enti locali della Sardegna.

Dal punto di vista infrastrutturale si sottolinea il buon livello di attuazione del Piano Operativo Triennale del Piano d'Ambito della Sardegna, finanziato con fondi comunitari, statali e regionali che, in questo settore, ha il maggior grado di avanzamento fra tutte le regioni dell'Obiettivo 1.

Per il sistema di approvvigionamento idrico multisettoriale si intende sviluppare un programma di interventi con l'obiettivo primario di salvaguardare il patrimonio storico di infrastrutture idrauliche esistenti, con lavori di manutenzione straordinaria che provvedano al risanamento strutturale e al riassetto funzionale delle opere per ridurre le perdite e per razionalizzare i flussi.

## 10.4. Politiche energetiche

Non si possono perseguire obiettivi di sviluppo competitivo delle imprese e di coesione sociale del territorio senza una chiara politica energetica volta a superare gli svantaggi collegati all'insularità che hanno finora provocato aggravamenti di costi e rischi continui in fatto di sicurezza e di continuità del servizio.

L'approvvigionamento di energia, adeguato in quantità e costi, è una precondizione per lo sviluppo di qualsiasi tipo di attività produttiva ed è anche uno degli indicatori che maggiormente qualificano le opportunità di insediamento civile e industriale.

Allo stato attuale tuttavia la Sardegna è del tutto priva di collegamento alla rete nazionale di trasporto del gas metano ed è carente di infrastrutture di trasporto di energia elettrica, essendo ormai obsoleto il cavo di interconnessione tra la Sardegna, la Corsica e il continente italiano.

Tali evidenti carenze infrastrutturali costituiscono vincoli per lo sviluppo non solo del sistema energetico regionale, che rappresenta di per sé una importante attività produttiva, ma anche delle industrie particolarmente consumatrici di energia, quali quelle del polo metallurgico e chimico, particolarmente rilevanti per il tessuto socioeconomico della Sardegna.

La Regione persegue dunque l'obiettivo di potenziare e rendere efficiente il sistema energetico, garantendo la sostenibilità ambientale dello stesso e il rispetto degli impegni assunti a livello mondiale per la riduzione delle emissioni nocive, anche con l'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e il miglioramento della efficienza energetica.

Le principali direttrici sulle quali si sta operando sono:

- l'approvvigionamento e la distribuzione in rete in tutta l'Isola del gas naturale;
- la realizzazione del cavo SAPEI che, collegando la Sardegna alla penisola italiana, triplicherà la capacità di trasporto di energia elettrica da e per il resto d'Italia;
- la valorizzazione delle risorse locali a fini energetici mediante uso di tecnologie compatibili con la tutela dell'ambiente;
- la ricerca e la sperimentazione di soluzioni volte alla diversificazione delle fonti energetiche, all'approvvigionamento da fonti rinnovabili e al risparmio energetico, da conseguire anche attraverso miglioramenti dell'efficienza del sistema, compatibilmente con le esigenze di uno sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale e paesaggistico.

Il GRTN - gestore della rete di trasmissione nazionale - realizzerà, con l'impegno congiunto della Regione e dei Ministeri competenti, il nuovo cavo SAPEI in due fasi: un primo cavo da 500MW sarà posato entro il 2008, un secondo cavo, che porterà la potenza a 1000MW, entro il 2009. Considerando che l'attuale cavo SACOI è in grado di trasportare soltanto 300MW, si avrà un notevole aumento della capacità di scambio energetico con il continente che, oltre a stabilizzare la fornitura di energia elettrica, consentirà anche di esportare quella prodotta in eccesso.

E' in fase di predisposizione il progetto di fattibilità del metanodotto Algeria - Sardegna - penisola italiana cosiddetto "GAL.SI": l'opera di adduzione e la relativa rete di trasporto per il continente italiano saranno operative dal 2010. Nello stesso termine dovrà essere disponibile la rete di distribuzione.

La Regione pertanto realizzerà, con l'impegno congiunto dei Ministeri e degli Enti Locali interessati, la rete di distribuzione del gas metano dell'Isola collegandola alla rete di trasporto.

A tal fine è stata ultimata la ripartizione del territorio in bacini d'utenza (38 bacini per 377 comuni), tenendo conto delle osservazioni pervenute dai comuni interessati, attraverso una fase di concertazione già attivata nel 2005 e sono di prossima emanazione i bandi per il finanziamento della realizzazione delle reti di bacino.

Con riferimento alla valorizzazione delle risorse locali a fini energetici, la Regione ha recentemente ottenuto dal Governo il riconoscimento della validità del progetto di sfruttamento delle risorse del bacino carbonifero del Sulcis per la produzione di energia elettrica, con l'inserimento del progetto stesso, già oggetto del DPR 28.1.1994, nel c.d. "decreto competitività" (convertito con la Legge n.80 del 14.5.2005), attraverso la conferma degli incentivi già previsti dal citato DPR.

Il progetto di concessione integrata dovrà essere affidato dalla Regione, a seguito di gara internazionale, entro il 2006, sulla base dei criteri già individuati dalla norma citata, tra cui, in primo luogo, la massimizzazione del rendimento energetico complessivo degli impianti e la minimizzazione delle emissioni nocive con tecnologia idonea.

Le industrie energivore, che trarranno notevoli vantaggi competitivi dalla realizzazione di tali interventi, saranno chiamate a partecipare al processo di razionalizzazione o attraverso la partecipazione alla gara internazionale per la concessione integrata o attraverso l'adozione di soluzioni alternative che prevedano, tra l'altro, l'acquisizione di impianti già esistenti o la realizzazione di una nuova centrale di cogenerazione che utilizzi le opportunità offerte dal metanodotto GALSI.

La politica energetica regionale sarà rivolta inoltre ad uno sviluppo delle fonti rinnovabili che consenta di raggiungere gli obiettivi di diversificazione delle fonti di approvvigionamento, con conseguenti vantaggi sul piano della sicurezza del sistema energetico, e di valorizzazione delle risorse endogene, nel rispetto dei dettami in materia di tutela ambientale e di riduzione delle emissioni nocive stabiliti dagli accordi di Kyoto e dei principi sanciti in materia dalla Unione Europea.

Il Piano Energetico Regionale (PER), in fase di elaborazione, tenendo conto di tali premesse, conterrà anche una sezione organica per le fonti rinnovabili ed una parte specifica sul risparmio energetico nei diversi settori.

Nelle scelte di politica energetica si terrà conto anche dei benefici economici e sociali indotti dallo sviluppo energetico e dei costi sopportati dalla collettività per l'impatto che tali progetti possono avere sull'ambiente naturale e sulla destinazione e vocazione paesistica del territorio.

A tal fine, un'indagine dettagliata sulle potenzialità di sfruttamento delle diverse fonti rinnovabile nel territorio regionale, consentirà di individuare progetti innovativi e strategici che possano essere avviati nel breve periodo con ricadute positive per le imprese e per i lavoratori.

In particolare, lo studio sulle potenzialità dell'energia da biomasse consentirà di valutare la possibilità di produzione combinata di energia elettrica e calore, anche in relazione agli impianti di termovalorizzazione dei rifiuti urbani e, nel settore dei trasporti, la possibilità di produzione di biocombustibili.

Operativamente, la Regione sta realizzando, a valere su risorse POR (Misura 1.6-Energia), un progetto per l'ammodernamento di due centrali idroelettriche (Uvini e Santu Miali) e la

realizzazione di due nuove microcentrali idroelettriche per lo sfruttamento dell'energia potenziale dell'acqua vettoriata dagli acquedotti.

Per quanto riguarda lo sfruttamento dell'energia solare, mediante collettori solari termici e fotovoltaici, la Regione sta attuando programmi specifici per incentivarne l'utilizzo da parte delle piccole e medie imprese e nel settore dell'edilizia abitativa.

La razionalizzazione del sistema energetico regionale al fine del raggiungimento degli obiettivi di riduzione delle emissioni nocive sarà perseguito anche attraverso l'attuazione di misure e azioni volte a promuovere il miglioramento della efficienza energetica e la riduzione dei consumi.

## 10.5. Reti telematiche e società dell'informazione

Il tema della Società dell'Informazione, introdotto dalla Commissione Europea fra i grandi filoni progettuali e finanziari della UE, richiede nei soggetti regionali responsabili della definizione delle strategie e dell'organizzazione degli interventi un grande sforzo di chiarificazione e coordinamento, senza il quale la vasta tipologia di interventi che fa capo a tale tema strategico resterebbe in bilico fra una possibile reale efficacia, in termini di modernizzazione e crescita competitiva della nostra isola, e forti rischi di dispersione ed enorme spreco di risorse, come in una sorta di nuova e immateriale cattedrale nel deserto.

La Società dell'Informazione non è un tema per specialisti ma è un tema per i cittadini, sia in quanto tali, anche nel loro rapporto con la Pubblica Amministrazione, sia suddivisi nelle varie categorie di operatori e fruitori professionali (imprenditori, medici, ecc.), che sono portatori di competenze le quali devono essere poste alla base della ideazione degli interventi. La grande scommessa della Società dell'Informazione è infatti quella di potenziare la *capacità di organizzare e diffondere l'informazione e la conoscenza* da parte del sistema economico e sociale regionale: da tale capacità discendono i filoni progettuali e in subordine le scelte tecniche e tecnologiche. Il DPEF affronta il tema secondo uno schema espositivo in tre punti che rappresentano altrettante problematiche ancora aperte:

- 1) i contenuti, ovvero le tipologie progettuali, da distinguere fra infrastrutture di rete e sistemi informativi telematici di settore e da ricondurre ad una strategia integrata;
- 2) i diversi contenitori programmatici da sottoporre a coordinamento (Assi e Misure del POR, APQ con lo Stato);
- 3) la ripartizione delle competenze amministrative entro la R.A.S., da riorganizzare entro un disegno unitario.

La Regione è impegnata nello sviluppo delle applicazioni ICT per superare le attuali condizioni di svantaggio del territorio, sia nella qualità dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione che nelle opportunità infrastrutturali per nuovi insediamenti.

Le scelte indicate dal piano d'azione sulla società dell'informazione attribuiscono al nuovo sistema pubblico di connettività la valenza di infrastruttura strategica per la Regione. La nuova rete telematica dovrà infatti realizzare collegamenti a banda larga non solo tra le strutture regionali ma anche tra queste e le reti cittadine in fase di realizzazione, e, in futuro, tutti i comuni della Sardegna, diventando, di fatto, lo strumento sul quale realizzare concretamente le politiche di decentramento amministrativo.

L'obiettivo è quello di superare non solo il *digital-divide* con il resto del Paese, ma anche di arrivare alla massima diffusione della rete in Sardegna, attraverso l'attivazione di sistemi trasmissivi ad alta velocità WiMax di cui è imminente l'inizio della sperimentazione a livello nazionale. L'intervento inoltre si integra con la recente realizzazione, a cura del Consorzio Janna, dei collegamenti sottomarini Olbia – Civitavecchia e Cagliari – Mazara del Vallo con cavi da 24 coppie di fibre ottiche di cui 12 nella disponibilità della Regione.

Il sistema di connettività, esteso a poli industriali, centri di ricerca, imprese, Asl, etc, determina un raccordo dell'intero "sistema Sardegna" e quindi una nuova condizione di competitività per le politiche di sviluppo.

Com'è noto il tema dello sviluppo della Società dell'Informazione è una delle priorità del POR e più in generale dell'Unione Europea, sottolineata dalla Strategia di Lisbona. In Sardegna, dopo l'esperienza del cosiddetto "Piano Telematico Regionale" (i cui interventi superstiti confluirono nella misura 6.3 del POR), è stata deliberata dalla G.R. (29 aprile 2003) una "Strategia per lo Sviluppo della Società dell'Informazione in Sardegna".

Tra gli atti programmatici più importanti conseguenti all'adozione di tale Strategia sono da citare le attività relative alla definizione dei progetti da inserire nell'APQ "Società dell'Informazione" (da finanziare principalmente sui fondi ex Delibera CIPE 17/2003, 83/2003 e 20/2004) e le modifiche nel POR e nel Complemento di Programmazione relativamente alle misure 6.3 e 3.18 (già Misura 6.4).

La strategia, che va aggiornata alla luce del nuovo quadro delle politiche in materia, sia a livello comunitario che nazionale, deve essere concentrata sulle seguenti *aree prioritarie di contenuti ed interventi*:

- I. Sviluppo delle azioni di sensibilizzazione e alfabetizzazione, ad attuazione di strategie per *E-learning/ICT training/Life- long learning* e sviluppo di servizi a supporto di tali processi;
- II. Sviluppo di servizi di *E-Government* e di ammodernamento della PA;
- III. Sviluppo di servizi di *E-Business*, ovvero iniziative integrate per la definizione e realizzazione di nuovi servizi per le imprese, viste in chiave di filiera, distretto, catena di fornitura, ecc. per la formazione di competenze adeguate e per la creazione di un ambiente favorevole all'innovazione (compresi i servizi pubblici alle imprese);
- IV. Sviluppo di servizi di *E-Health* (telemedicina);
- V. Sviluppo della Banda Larga.

La Regione opererà su tali aree di intervento attraverso i seguenti strumenti:

1. Per tutto ciò che riguarda *eLearning, Life Long Learning, ICT Learning*, esiste un'apposita misura del POR, la 3.18 (ex 6.4) per la quale, stante la vitale importanza di tali azioni, andrà rafforzata la visione strategica e il coordinamento con gli altri interventi nel campo della Società dell'Informazione;
2. nel campo dell'*E-Government* un primo intervento riguarderà il miglioramento operativo della macchina amministrativa regionale, con la realizzazione di un sistema informatico e telematico integrato che implica l'attuazione di interventi sia in infrastrutture che in processi e procedure. Oltre a tale intervento prioritario verranno realizzati altri interventi quali i progetti per lo sviluppo dell'e-Government negli Enti Locali, tra cui gli interventi



selezionati e parzialmente finanziati nell'ambito dell'Avviso per la selezione dei progetti afferente alla prima fase del Piano nazionale per l'e-Government (per i quali verrà avviata un'attività di concertazione volta a coinvolgere il più vasto numero di Enti Locali e con i quali andranno anche concertate delle linee di indirizzo tali da orientare i progetti in campo ICT presentati in ambito PIT e favorire il riuso delle soluzioni). Si procederà inoltre alla realizzazione con la massima priorità del progetto per la Rete Telmatica Regionale e del progetto sul Sistema pubblico di connettività e cooperazione Regionale (progetto per la Sardinian Qualified Community Network e ICAR), relativo alla realizzazione dell'interoperabilità e cooperazione applicativa sia a livello regionale che interregionale. Tutti questi interventi, a cui si aggiungono le numerose iniziative nazionali da parte del CNIPA prevalentemente su fondi CIPE, si stanno riportando a un quadro unitario che permetta di massimizzare l'utilità degli investimenti;

3. per quanto riguarda le azioni a favore dell'*E-business*, queste saranno definite e immediatamente attivate con la collaborazione delle strutture regionali competenti (Industria, Artigianato, Turismo, Commercio, Agricoltura); una prima attività che si sta realizzando è l'estensione a questa linea degli interventi contenuti nella misura 6.3 del POR, ivi compreso un regime di aiuti;
4. le azioni a favore dell'*E-Health*, che già comprendono tre progetti relativi a servizi di Telemedicina da sviluppare in partenariato con il CNIPA, saranno anch'esse definite e attivate a breve con la collaborazione delle strutture regionali competenti e si parteciperà attivamente al Tavolo Nazionale di Sanità Elettronica, organizzato dal Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie (DIT) della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

I principali *contenitori programmatici* e *fonti di finanziamento* per le linee di intervento sopra indicate sono il POR 2000-2006 e le delibere CIPE per le Aree Sottoutilizzate (n. 17/2003, 83/2003 e 20/2004).

Per queste ultime fonti di finanziamento, il quadro generale degli investimenti è quello definito nell'*Accordo di Programma Quadro* (APQ) "*Società dell'Informazione*" siglato il 28.12.2004, che comprende gli interventi di iniziativa regionale individuati dalla D.G.R. 47/41 del 22.12.2003 (e-government regionale, connettività regionale e SITR), nonché i seguenti progetti del programma "Per il Sud e non solo": Centri di Acquisto Territoriali (CAT), Centri di Accesso Pubblico ai Servizi Digitali Avanzati (CAPSDA), Centri Servizi Territoriali (CST), Rete dei Medici di Medicina Generale (RMMG), Telemedicina Specializzata. Si tratta di progetti coordinati dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), struttura tecnica a disposizione del MIT, in accordo con le Regioni. Nell'atto integrativo all'APQ, siglato il 13.4.2005, è stato incluso anche il programma "Servizi larga Banda", anch'esso finanziato con la Delibera CIPE 83/2003. Gli interventi previsti sono: Servizi di telemedicina specializzata e di teleformazione nel settore oncologico, Ampliamento dei servizi regionali a larga banda del Sistema Pubblico di Connettività, Estensione dei servizi informativi integrati per la gestione del territorio e Progetto SAX per la connettività sociale

Si ricordano, inoltre i due "Piani di eccellenza" presentati all'interno del programma "ICT per i territori di eccellenza".

Inoltre, entro il 30 novembre 2005, verrà siglato un secondo atto integrativo che comprenderà gli interventi a valere sui fondi della Delibera CIPE 20/2004, dei quali la

Regione ha deciso di dedicare 25 MEuro per la Società dell'Informazione per interventi per la diffusione della Banda Larga, cofinanziamenti di progetti nazionali o comunitari e per studi e progettazioni. Tali interventi sono stati individuati nella DGR n. 14/1 del 31.3.2005 in: Infrastrutture e servizi banda larga nelle aree svantaggiate, Riuso applicativi per la Pubblica Amministrazione, Sistemi integrati per la diffusione dell'e-business nelle imprese sarde, Servizi informativi per lo sviluppo delle economie dei distretti dell'identità, Diffusione della televisione digitale terrestre e Progettazioni e studi.

Con i fondi della *Misura 6.3 del POR* verranno realizzati i seguenti interventi (i cui contenuti sono stati richiamati in precedenza): Interventi per la realizzazione della Rete Telematica Regionale; Interventi per la realizzazione del Sistema pubblico di connettività e cooperazione regionale; Interventi per la diffusione della Banda Larga; Interventi per la realizzazione dell'E-Government; Interventi di creazione del sistema informativo territoriale e cartografico della Sardegna (SITR); Interventi per il potenziamento e la riqualificazione dei servizi bibliotecari e archivistici, Rielaborazione e aggiornamento della Strategia e del Piano d'Azione per la Società dell'Informazione, Interventi per favorire l'impatto delle nuove tecnologie nella cultura e nei contenuti, Interventi per lo sviluppo dell'E-learning/ICT training/Life-long learning, Interventi per lo sviluppo dell'E-business, Interventi per lo sviluppo dell'E-health.

Per l'effettivo avvio di tali progetti, il primo punto da risolvere è quello relativo alla *governance* dell'attuazione della Strategia, ossia *la ripartizione delle competenze amministrative* e l'attività di coordinamento, controllo e concertazione con le parti istituzionali, economiche e sociali prevista nella Strategia stessa.

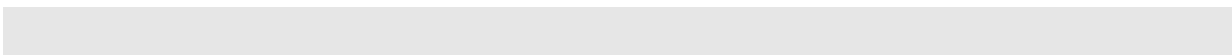
Se appare evidente che i progetti settoriali debbano essere realizzati dai rami dell'Amministrazione Regionale che sono o saranno 'ordinariamente' competenti per materia, è fondamentale il ruolo di un coordinamento centrale che supporti e programmi in maniera unitaria gli interventi nel campo dell'innovazione e dell'ICT. Si tratta anche di un'esigenza nei confronti dell'esterno (Stato e UE), dato che viene richiesta alla Regione un'interfaccia unica nella concertazione, che a sua volta si faccia carico di attivare e guidare le strutture competenti per materia. Oltre che nei confronti di Stato e UE, l'interfaccia unitaria è indispensabile anche nei confronti del partenariato istituzionale, economico e sociale che deve essere coinvolto nella politica di diffusione della Società dell'Informazione. Per questo motivo nella Legge Finanziaria regionale 2005 è stata istituita una Direzione Generale avente tale compito.

Le azioni di sistema da attivare immediatamente sono state definite nell'Allegato A5 al Rapporto di Valutazione Intermedia del POR Sardegna 2000-2006 e comprendono una serie di impegni organizzativi e un piano di comunicazione. In particolare si dovrà:

1. dare attuazione, secondo la Strategia approvata, alla costituzione di "organismi unici e centralizzati" che svolgono "attività di pianificazione, regia e gestione ... per evitare ridondanze, sfasamenti e incoerenze tra le iniziative da intraprendere";
2. definire una strategia per l'attivazione della fase 3.b.: "Definizione del Piano d'azione a partire dalle opzioni strategiche" che sia compatibile con i tempi del POR, coinvolgendo in modo sostanziale le parti sociali";

3. ridefinire le rappresentanze all'interno del "Centro di Competenza Regionale per l'e-government e la società dell'informazione" (CRC Sardegna) per inserirvi le rappresentanze economiche e sociali;
4. definire un piano di comunicazione, munito di risorse adeguate ed integrato con il piano formativo, che dia sistematicità ed efficacia alle iniziative comunicative, aumentando l'interesse ed il consenso attorno alla costruzione della Società dell'Informazione.

A ciò si aggiunge la necessità immediata di un aggiornamento della Strategia, a causa dei mutamenti interni ed esterni alla Regione e in vista della nuova programmazione comunitaria 2007-2013, avendo cura di separare gli elementi strategici veri e propri dal Piano di Attuazione da costruire in maniera dinamica e coerente. Tale aggiornamento verrà realizzato entro giugno 2006, seguendo le procedure di concertazione e partenariato con gli EELL e le parti sociali sui progetti più pertinenti l'impatto e la diffusione locale dei temi dell'ICT.



## 11. La salute, i servizi al cittadino, la casa

### 11.1. Sanità

La politica sanitaria per il prossimo triennio si concentrerà nell'avvio delle attività previste nel Piano Sanitario Regionale, approvato dalla Giunta il 1 giugno 2005, ora in discussione in Consiglio Regionale, il cui periodo di validità coincide con quello del presente DPEF.

Il Piano Sanitario della Sardegna compie delle scelte: nella consapevolezza che il processo di rinnovamento del sistema di servizi alla persona sarà graduale, sono stati individuati come strategici alcuni traguardi su cui far convergere gli sforzi nella fase iniziale. Il Piano Sanitario Regionale è percorso da alcune idee chiave:

- il *lavoro di rete*: in un sistema che voglia rispondere in modo adeguato ai bisogni di salute dei cittadini è indispensabile che gli operatori della sanità, così come quelli del sociale, si mettano in rete, condividano obiettivi e costruiscano progetti comuni. Lavorare in rete significa lavorare in una logica di sistema, nel quale i processi centrati sulla persona garantiscono una reale presa in carico dei bisogni del paziente e assicurano la continuità dell'assistenza;
- la *personalizzazione degli interventi*: occorre che gli operatori divengano sempre più consapevoli che il sistema è al servizio della persona. I percorsi e i rapporti vanno umanizzati e resi rispettosi dei diritti delle persone che manifestano un bisogno, rimettendo a fuoco i fondamenti etici del lavoro di cura;
- l'*appropriatezza*: verso una qualità assistenziale che faccia riferimento alla validità tecnico-scientifica, all'accettabilità e alla pertinenza delle prestazioni erogate. L'attenzione non è puntata tanto sull'efficienza, peraltro da perseguire, quanto sull'efficacia, vista come la ricerca del modo migliore di operare per il bene della persona ammalata;
- lo sviluppo delle *attività territoriali*: per permettere ai cittadini di trovare risposta ai propri bisogni di salute non solo nell'ospedale, ma soprattutto nel territorio di appartenenza, luogo nel quale si realizza concretamente l'integrazione fra il sistema dei servizi sociali e quello dei servizi sanitari;
- la *qualificazione del personale*: le buone professionalità, in alcuni casi le eccellenze, vanno consolidate e messe in condizione di esprimere il proprio potenziale, riducendo le disomogeneità di aggiornamento e preparazione che la mancata programmazione in questo settore ha inevitabilmente prodotto. La riqualificazione ed il rafforzamento del personale deve riguardare non solo il personale sanitario e delle Aziende, ma anche quello della struttura tecnica dell'Assessorato.

Per raggiungere questi obiettivi il Piano individua azioni e strumenti. Alcuni di questi costituiscono peraltro adempimenti cui l'Assessorato è tenuto, sia in forza di quanto previsto dall'art. 13 della Legge Regionale n. 7 del 21 aprile 2005 (Legge finanziaria), sia di quanto determinato con l'Intesa del 23 marzo 2005, atto n. 2271, sottoscritta in sede di Conferenza Permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome con riferimento al triennio 2005/2007, al cui rispetto è condizionata l'erogazione da parte del Governo di parte del fondo sanitario per il finanziamento del servizio sanitario regionale. Si tratta di adempimenti in materia di:

- *razionalizzazione della rete ospedaliera*, per garantire appropriatezza e qualità degli interventi e dei percorsi diagnostico terapeutici ed evitare inutili duplicazioni;
- *miglioramento dell'assistenza farmaceutica* e di controllo della relativa spesa, attraverso la predisposizione di un Piano organico che possa favorire il buon uso del farmaco e ricondurre la spesa nei limiti previsti dalla normativa nazionale;
- controllo della spesa sanitaria attraverso la definizione di un *piano triennale di rientro* cui ogni Aziende Sanitaria è tenuta allo scopo di garantire il rispetto dei vincoli di bilancio soprattutto nell'attuale fase di risanamento della finanza pubblica regionale;
- *riqualificazione del patrimonio immobiliare sanitario pubblico e ammodernamento del parco tecnologico*. in tale prospettiva sarà messo in atto ogni sforzo finanziario per garantire l'adeguamento progressivo del patrimonio edilizio agli standard della normativa nazionale, per il potenziamento delle strutture territoriali, per le opportune riconversioni derivanti dalla razionalizzazione della rete ospedaliera, per riqualificare il sistema sanitario regionale dal punto di vista tecnologico;
- ridisegno e riqualificazione del *Sistema Informativo Sanitario* allo scopo di favorirne una reale finalizzazione alle esigenze conoscitive e di valutazione dell'amministrazione regionale e delle Aziende sanitarie nonché alla semplificazione delle procedure di accesso ai servizi da parte dei cittadini: i progetti di informatizzazione approvati e finanziati con la sottoscrizione dell'Accordo di programma quadro il 28 dicembre 2004 con il Ministero dell'Innovazione rappresentano una straordinaria opportunità per avviare un sistema informativo dei servizi sanitari omogeneo sull'intero territorio regionale;
- avvio di un di piano di *riqualificazione e razionalizzazione delle attività di riabilitazione e di assistenza sociosanitaria in strutture residenziali*, al fine di garantire una maggiore rispondenza ai bisogni delle persone accelerando il processo di autorizzazione ed accreditamento delle strutture e provvedendo a rimodulare conseguentemente l'offerta.

Il processo di riorganizzazione e ammodernamento del sistema sanitario regionale impone in primo luogo un'efficace riconversione delle risorse disponibili e un adeguato utilizzo delle risorse comunitarie, nonché un idoneo finanziamento dei progetti prioritari nel rispetto delle compatibilità economiche dell'intero documento di programmazione economico finanziaria regionale.

## 11.2. Politiche sociali

La politica sociale per il prossimo triennio si concentrerà nell'avvio delle attività previste nel Piano Sociale Regionale approvato dalla Giunta il 10 febbraio 2005, contestualmente al nuovo disegno di legge in materia, attualmente in discussione in Consiglio Regionale, il cui periodo di validità coincide con quello del presente DPEF.

Il nuovo piano sociale della Regione Sardegna, frutto di una progettazione partecipata e condivisa, si ispira a quei principi – universalità, responsabilità e partecipazione – che sono in linea con le più recenti leggi nazionali in materia e, prima ancora, interpretano caratteristiche e valori tipici del popolo sardo quali l'ospitalità, l'accoglienza, la capacità di condividere e di prendersi cura.

Il Piano sociale ridisegna e rinnova il sistema dei servizi e degli interventi alla persona delineando un sistema di welfare maggiormente integrato, che supera la precedente normativa regionale soprattutto con riferimento alle procedure di programmazione e di

finanziamento, ai rapporti con i soggetti privati e di volontariato, alle modalità concrete per promuovere l'integrazione dei servizi sanitari e sociali, e la gestione associata dei servizi.

Gli elementi costitutivi del nuovo sistema integrato dei servizi sociali sono:

- i *livelli essenziali di assistenza*, introdotti in ambito sociale dalla legge quadro 328 del 2000, per i quali vengono determinati i requisiti di contenuto assistenziale e di processo che debbono essere assicurati dal sistema integrato dei servizi;
- le competenze degli *attori istituzionali* (comune, provincia, regione), con l'attribuzione di un ruolo centrale ai comuni, titolari delle funzioni di programmazione e realizzazione del sistema integrato a livello locale. Il principio di sussidiarietà determina l'apertura agli attori sociali della comunità – le persone, le famiglie, i soggetti solidali - chiamati a partecipare alle varie fasi di realizzazione del sistema dei servizi;
- l'introduzione dell'*esercizio in forma associata delle funzioni di programmazione e realizzazione dei servizi* e degli interventi in ambito locale: i comuni sono chiamati ad esercitare le funzioni di cui sono titolari in forma associata, in maniera coordinata con le aziende sanitarie titolari della programmazione sanitaria locale, in un ambito territoriale predeterminato (almeno di livello distrettuale);
- l'organizzazione in forma solidaristica del finanziamento del sistema: viene istituito un *fondo unitario per il finanziamento del sistema dei servizi*, in cui confluiscono le risorse statali e quelle regionali destinate al finanziamento delle politiche sociali. Tale fondo va a sostenere i comuni associati nella realizzazione dei livelli essenziali di assistenza e degli interventi previsti dai piani locali unitari dei servizi (PLUS), fatta salva una quota che la regione si riserva per finanziare azioni sperimentali e progetti di interesse regionale;
- il *monitoraggio e la valutazione del sistema dei servizi*, articolato a livello regionale attraverso l'istituzione di un sistema informativo sociale, in cui gli enti pubblici e privati impegnati nella realizzazione del sistema fanno confluire i dati relativi allo stato della domanda e della offerta dei servizi, l'andamento della spesa ed ogni altro elemento ritenuto utile per il governo dei processi;

Anche il processo di riorganizzazione e ammodernamento del sistema dei servizi sociali impone in primo luogo un'efficace riconversione delle risorse disponibili e un adeguato utilizzo delle risorse comunitarie nonché un idoneo finanziamento dei progetti prioritari nel rispetto delle compatibilità economiche dell'intero documento di programmazione economico finanziaria regionale.

### 11.3. Politiche giovanili

Lo scenario delle politiche giovanili mostra in tutta evidenza l'inadeguatezza degli strumenti normativi, spesso privi di una coerente visione di sistema. Occorre pertanto garantire la formazione di un nuovo percorso normativo, che ponga le sue basi su un raccordo tra i diversi Assessorati regionali competenti per materia. Un intervento normativo integrato, di tale proporzione, garantirebbe un coordinamento funzionale alle riuscite di un sistema delle politiche giovanili non più di tipo assistenziale ma basato sullo sviluppo delle capacità individuali di crescita personale e professionale.

Possono essere considerati obbiettivi prioritari:

- individuazione di strumenti di coinvolgimento e rappresentanza dei giovani, che diventino sede di confronto, valutazione e proposta in rapporto alle tematiche giovanili;

- il coinvolgimento nella programmazione e attuazione delle politiche giovanili, delle istituzioni a diversi livelli interessate, a partire dalle Autonomie Locali e dalla società civile;
- la partecipazione del mondo della formazione scolastica e universitaria, nonché dell'associazionismo e del volontariato, all'individuazione di iniziative più concrete;
- l'estensione su base regionale della "Carta dei Giovani", già sperimentata a livello locale, al fine di facilitare la fruizione da parte dei giovani di servizi in campo culturale, artistico, sportivo, turistico e multimediale.

#### 11.4. Lo sport

Lo sport sta sempre più diventando uno snodo importante del processo di sviluppo regionale, non solo perché le discipline sportive svolgono una funzione sociale primaria di educazione e di tutela della salute che dev'essere garantita dalle istituzioni, ma anche perché le infrastrutture del settore concorrono ad incrementare la qualità della vita e l'attrattività generale (insediativa, turistica) di un'area.

In Sardegna il settore presenta una serie di punti deboli: una tendenza all'abbandono della pratica sportiva; l'inadeguata attenzione ai vivai giovanili; la carenza di coordinamento tra i diversi soggetti pubblici e privati interessati alla promozione delle attività sportive. Queste problematiche trovano, però, ampie risposte nell'impostazione della L.R. 17/1999, che individua possibili soluzioni ai diversi punti critici nell'ottica della diffusione dello sport per tutti.

La Regione ha, pertanto, intenzione di portare avanti, unitamente al Coni, alla scuola, agli enti e società sportive e alla Facoltà di Scienze Motorie, un ampio progetto di avviamento allo sport, che consenta ai giovani di essere soggetti attivi e non passivi nella scelta delle discipline e, più in generale, di valorizzare compiutamente il potenziale sociale, occupazionale ed attrattivo della pratica sportiva. Nell'ambito di tale progetto saranno applicati indicatori che consentano di valutare la qualità degli interventi in rapporto alle ricadute positive sul territorio.

#### 11.5. Politiche per la casa

A partire dal 1971 (Legge 865/71) la politica pubblica per la casa si è articolata su due filoni, quello dell'edilizia sovvenzionata e quello dell'edilizia agevolata-convenzionata.

Il primo filone si rivolge a quelle categorie sociali che non potrebbero permettersi un tetto né mediante l'acquisto, ancorché agevolato, né mediante l'affitto di una casa. Così, con consistenti finanziamenti pubblici, attraverso gli Istituti per le case popolari, e marginalmente anche dei Comuni, si è via via costituito un patrimonio abitativo che viene dato permanentemente in locazione a tali famiglie a canone sociale, ossia stabilito dalla legge e sostanzialmente rapportato alle situazioni reddituali.

Il secondo filone si rivolge invece a quelle famiglie che, se aiutate attraverso forme di agevolazione (mutui agevolati, contributi a fondo perduto, ecc.) riescono ad accedere alla proprietà della casa. A tale forma di sostegno si è provveduto attraverso gli interventi di edilizia agevolata-convenzionata (mutui agevolati e, più recentemente, contributi a fondo

perduto, per la costruzione di alloggi da parte di cooperative e imprese destinati poi ai soci od acquirenti).

Dal 1979 sino al 2003 la Regione ha attivato, con i fondi del Piano decennale per l'edilizia e con proprie risorse integrative, programmi d'intervento a favore delle due citate linee d'intervento. Gli ultimi di tali programmi sono il "Programma straordinario ERP", approvato nel 2003 e in corso di attuazione per circa 121 milioni di euro, e il più recente "Programma straordinario di edilizia per la locazione a canone moderato", approvato dalla Giunta regionale nello scorso febbraio 2005. Quest'ultimo prevede l'acquisto e/o il recupero di alloggi già di proprietà dei comuni o degli IACP o di altro patrimonio, da destinare ad abitazione, al fine di perseguire una politica pubblica rivolta a incentivare e sostenere la locazione privata a canone moderato e rispondere alle esigenze abitative di categorie sociali appartenenti alla fascia media. Al riguardo il programma prevede di utilizzare risorse pari a circa 23 milioni di euro, stimando di realizzare circa 290 alloggi secondo i criteri della "sostenibilità edilizia" e della "qualità morfologica".

Un altro programma in fase di realizzazione rivolto a incrementare il numero di alloggi da destinare alla locazione a canone moderato è il programma sperimentale statale "20.000 abitazioni in affitto". La Regione ha approvato un bando di concorso e il relativo piano operativo, a seguito del quale il Ministero ha localizzato nell'Isola n. 25 interventi per un totale di n. 289 nuovi alloggi.

Nell'ambito delle politiche per la casa riveste fondamentale importanza il programma "Contratti di Quartiere II", cofinanziato dalla Regione per un importo di circa 17 milioni euro a fronte del complessivo stanziamento Stato-Regione pari a circa 48 milioni di euro. Il Programma è destinato alla realizzazione di interventi in quartieri caratterizzati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze dei servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo, anche attraverso la promozione della partecipazione degli abitanti alla definizione degli obiettivi e prevedendo, al contempo, misure ed interventi per favorire l'occupazione e l'integrazione sociale. A seguito di procedura concorsuale, che ha condotto all'approvazione definitiva della graduatoria con Decreto Ministeriale, potranno essere realizzati 9 Contratti di Quartiere.

Per quanto riguarda il Fondo nazionale per la locazione di cui alla legge 431/98, destinato a contributi alle famiglie non in grado di sostenere gli oneri dell'affitto, a partire dal 2005 la Regione ha provveduto a incrementare il finanziamento statale, che consente di modificare le modalità di intervento estendendo i benefici a favore di una fascia sociale compresa tra l'edilizia sociale vera e propria e l'edilizia agevolata, oggi esclusa.

La Regione ha inoltre attivato, dal 1986, il Fondo per l'Edilizia abitativa (L.R. n. 32/85) con il quale attraverso la concessione di mutui agevolati individuali ha favorito e incentivato l'acquisto, la costruzione e il recupero di alloggi. Relativamente alle agevolazioni concesse con tale Fondo, occorre valutare l'opportunità di elevare il massimale di mutuo sino a un importo più aderente all'accresciuto valore di mercato degli alloggi e incentivando maggiormente gli interventi di recupero dei centri storici nella misura stabilita dalla legge finanziaria per il 2005 per i soli centri a maggiore popolamento.

Una nuova politica della casa della Regione non può prescindere dalla riforma degli Istituti Autonomi per le Case Popolari, che costituiscono lo strumento operativo principale a favore delle categorie più disagiate, ma sono ancora organizzati sulla base dei provvedimenti legislativi succedutisi dal primo dopoguerra al 1971. A tal fine la Giunta regionale ha approvato in data 18.1.2005 il disegno di legge che prevede la trasformazione di detti Enti in



Azienda Regionale per l'Edilizia abitativa, quale ente pubblico economico, con ampia autonomia imprenditoriale, organizzativa, patrimoniale e contabile, assoggettato alle disposizioni vigenti in materia di società e obbligato ad operare secondo criteri di economicità ed efficienza.

L'Azienda deve costituire lo strumento operativo della Regione per l'attuazione di un nuovo "piano case" che dovrà essere costituito con alcune attività puntuali, coordinate e inserite in un nuovo disegno generale sull'edilizia residenziale pubblica, quali:

- l'elaborazione di un rapporto – libro bianco sullo stato del patrimonio di edilizia residenziale pubblica nell'ambito delle principali periferie urbane della Sardegna;
- la predisposizione di un "Manuale per il recupero dell'edilizia";
- la formulazione di bandi sperimentali per concorsi di idee e di progettazione sulla riqualificazione ed il recupero degli insediamenti pubblici nelle periferie urbane;
- la sperimentazione di Agenzie – Laboratori per il recupero di quartieri d'edilizia pubblica e pubblico-privata;
- la costituzione di un Osservatorio-casa a regime.

La trasformazione degli Istituti in un'unica Azienda, con un'articolazione territoriale corrispondente alle nuove circoscrizioni territoriali, si pone come efficace strumento operativo della nuova politica regionale sulla casa, intesa come "diritto reale dei cittadini" e dovrà porsi al servizio del sistema degli Enti Locali in una visione integrata del problema abitativo, riguardo agli aspetti sociali, urbanistici, ambientali e di coordinamento degli interventi pubblici con quelli privati.

## PARTE III – La manovra finanziaria

### 12. La politica delle entrate e la manovra di bilancio

#### 12.1. *L'andamento delle entrate tributarie erariali dell'esercizio 2004*

Il gettito delle entrate tributarie statali nell'esercizio 2004 è risultato pari a 358.131 milioni di euro ed è superiore rispetto al gettito 2003 di 16.958 milioni di euro (+5%). Il 49,7% del gettito tributario è rappresentato dalle imposte dirette, il 50,3% da imposte indirette.

Le imposte dirette risultano cresciute del 2,8% rispetto all'anno precedente. In particolare, l'IRPEF ha prodotto un gettito pari a 130.716 milioni di euro con un incremento del 2,3% rispetto al 2003.

L'IRPEG, pari a 28.304 milioni di euro, è risultato invece in calo dell'1,3%.

Le imposte sostitutive hanno fatto registrare un incremento del 14,1% generando un gettito di 19.081 milioni di euro. La quota IVA relativa al 2004 risulta pari a 101.190 milioni di euro.

Il gettito relativo alle imposte di fabbricazione è rimasto sostanzialmente inalterato.

Infine, il gettito delle imposte e tasse sugli affari (bollo, registro, successioni e donazioni, ipotecarie e concessioni governative) risulta pari a 11.644 milioni di euro ed è cresciuto del 6,8% rispetto a quello incamerato nel 2003.

#### *Le compartecipazioni regionali ai tributi erariali nel 2004*

L'ammontare complessivo delle compartecipazioni ai tributi erariali spettanti alla Regione nell'esercizio 2004 risulta ancora provvisorio (come noto l'amministrazione finanziaria statale provvede a quantificare e liquidare il gettito tributario con un certo ritardo).

Sulla base delle stime effettuate l'IRPEF risulterebbe sostanzialmente invariata, l'IRPEG in calo del 5%, le imposte e le tasse sugli affari farebbero registrare un decremento del 6%. Risulterebbe invece cresciuto il gettito delle imposte di fabbricazione (+5%) e quello dell'imposta sul consumo dei tabacchi (+9%).

#### 12.2. *L'attuale situazione delle entrate*

Una delle prime emergenze che il Governo regionale si è trovato a dover affrontare è stata quella dell'approvvigionamento di nuove entrate resa più impellente da una crescita della spesa caratterizzata da una forte rigidità (le spese obbligatorie nel 2005 hanno costituito il 97,9% del totale complessivo della spesa).

Da una prima analisi dell'entrata e della spesa sono infatti emersi dati allarmanti: di fronte ad un incremento del 53,6% della spesa complessiva dal 1991 al 2003 e di una crescita del 56,8% della spesa corrente per lo stesso periodo di riferimento, le entrate sono rimaste pressochè costanti.

Il dato ha destato notevoli perplessità soprattutto in virtù del fatto che il sistema statutario avrebbe dovuto garantire alla Regione Sardegna un equilibrato rapporto fra livello delle entrate e livello delle spese mediante la crescita fisiologica dei gettiti tributari compartecipati.

In particolare, la quota IVA viene indicata dall'articolo 8, lett. g) dello Statuto come variabile e da rapportare al costo delle funzioni "normali" della Regione.

Al fine di verificare la correttezza dei trasferimenti effettuati dallo Stato negli ultimi dieci anni, si è proceduto ad una analisi dell'andamento del PIL statale e del PIL regionale per il periodo 1991 — 2003 e si è rapportato il dato ottenuto all'andamento dei gettiti IRPEF e IVA e delle relative quote di compartecipazione. Da quest'analisi è emerso che nell'arco di tempo 1991 — 2003 il PIL statale è cresciuto in termini reali del 20.3%, quello regionale del 18.8%. Dal momento che i due incrementi sono pressochè costanti, anche le compartecipazioni della regione Sardegna all'IRPEF e all'IVA sarebbero dovute crescere in maniera costante. Tuttavia, dalla verifica dell'andamento dell'IRPEF e dell'IVA dal 1991 al 2003 in termini reali emerge che non c'è sintonia tra la crescita del gettito statale e l'andamento delle compartecipazioni regionali.

Infatti, mentre il gettito IRPEF è cresciuto, a livello statale, del 30% circa dal 1993 al 2003, nello stesso periodo le compartecipazioni regionali all'IRPEF sono cresciute solo dell'1.95%\*\*\*\*.

Per quanto riguarda l'IVA, si è riscontrato che a fronte di una crescita in termini reali dell'82% circa nel periodo 1991 — 2003 del gettito statale, la quota regionale si è ridotta dell'11%††††.

Criticità emergono anche in relazione ad altre fonti di entrata quali: le imposte sulle successioni e donazioni, soppresse con L. 383/2001, il cui gettito era compartecipato al 50% dalla Regione Sardegna; l'imposta di bollo e sulle concessioni governative, il cui gettito è determinato nel 45% anziché nel 90% previsto dallo Statuto, a seguito dell'istituzione da parte dell'amministrazione Statale delle riserve erariali; le imposte e tasse sugli affari, il cui gettito versato in Sardegna non viene distinto da quello versato nel restante territorio nazionale.

Infine, la compartecipazione alla spesa sanitaria è passata dal 21% al 29% tra il 1995 e il 1996 con un maggiore onere annuo per la regione Sardegna valutabile in circa 175 milioni di euro.

### 12.3. *L'avvio del confronto con lo Stato*

Di fronte ad un quadro della dinamica delle entrate così configurato, l'attuale Governo regionale ha attivato tutte le procedure necessarie al fine di creare i presupposti per l'avvio di una trattativa con lo Stato volta a verificare la corretta applicazione dell'articolo 8 dello Statuto, a ricontrattare la quota IVA secondo il dettato statutario ed a sollecitare un'interpretazione della più recente normativa statale (in particolar modo in materia di disavanzo sanitario e di imposte sostitutive) meno svantaggiosa per la Regione Sardegna.

---

\*\*\*\* I dati statali analizzati derivano da elaborazioni dell'Agenzia delle Entrate e da una pubblicazione del Dipartimento delle Politiche Fiscali del Ministero dell'Economia relativa agli esercizi 1999 – 2002. Le entrate di pertinenza regionale sono tratte dai rendiconti generali della Regione.

†††† Cfr. nota 1.

I principali temi posti all'attenzione del tavolo tecnico e per i quali sono già state avviate interlocuzioni e si attendono soluzioni nel medio periodo sono:

1. Spettanze IRPEF;
2. Rimborsi IRPEF;
3. Rimborsi spesa sanitaria previsti dalla L. 549/95 e della L. 662/96;
4. Compartecipazioni imposte sostitutive;
5. Determinazione quote IVA.

Per ciascuna delle materie specificate sono stati effettuati gli approfondimenti necessari al fine di condurre una trattativa suffragata da dati certi e condivisi. Da tali approfondimenti sono emerse, da un lato, anomalie nei calcoli elaborati dagli Uffici statali, in merito alle quali il Governo regionale ha già attivato interlocuzioni (vedi punti 1. e 2.) tuttora in via di definizione, dall'altro irregolarità, incongruenze o discrasie nell'applicazione del dettato normativo (vedi punti 3. 4. e 5.).

In relazione al punto 1. è stata raggiunta una prima intesa con gli uffici statali volta a verificare l'IRPEF versata dalle imprese industriali e commerciali ubicate fuori dal territorio regionale, le cui ritenute (nel quinquennio 1999 — 2003) sono calate del 16%.

Con riferimento al punto 2, è stata segnalata l'iniquità del meccanismo mediante il quale gli Uffici statali quantificano i rimborsi IRPEF da porre a carico della Regione. Infatti, annualmente lo Stato provvede ad addebitare alla Regione Sardegna i sette decimi dei rimborsi (maggiorati dei relativi interessi) effettuati dall'erario per l'IRPEF versata in eccesso dai contribuenti in Sardegna. Non si è, però, tenuto conto che la compartecipazione che effettivamente la regione percepisce è pari a poco più dei quattro decimi del gettito generato nell'Isola.

A tale riguardo si è concordato con lo Stato di quantificare l'ammontare dei rimborsi posti, nel passato, a carico della Regione.

In merito alla copertura del fabbisogno sanitario si rammenta che l'art. 2, comma 3 della legge 549/95 ha previsto che — nel caso in cui le entrate tributarie regionali fossero risultate superiori del 2% a quelle dell'anno precedente — la maggiore spesa sanitaria<sup>###</sup> sarebbe dovuta essere posta a carico della Regione Sardegna. Tale disposizione, però, è stata applicata solo sino al 1998 in quanto la norma è stata interpretata come avente carattere una tantum. Al riguardo l'amministrazione regionale intende procedere ad una trattativa con lo Stato volta alla compensazione del maggiore onere annuo che la Sardegna è tenuta a sostenere a partire dal 1996.

Il Governo regionale si è attivato anche in relazione al problema dei tributi devoluti, richiedendo all'Amministrazione Statale che fra i tributi da assoggettare a compartecipazioni fossero inclusi tutti quelli sui redditi effettivamente e sostanzialmente sostitutivi dell'IRPEF e dell'IRPEG.

---

<sup>###</sup> Per le modalità di copertura della spesa sanitaria si veda il paragrafo 1.0.6.

Con legge finanziaria dello Stato del 2001 (L. 448/2001), infatti, alle Regioni a statuto speciale a cui non spettasse già la compartecipazione alle imposte sostitutive dei tributi erariali oggetto devoluzione è stata attribuita una quota delle medesime imposte sostitutive nella misura prevista dagli statuti per le imposte “sotituite”.

Nonostante le disposizioni di cui all'articolo 25, c. 6 della L. 448/2001, non tutte le imposte sui redditi riscossi nell'Isola vengono compartecipate dalla Regione Sardegna.

Infatti, risulta che una quota delle compartecipazioni (ad esempio quelle relative alle ritenute sugli interessi e altri redditi da capitale) sfugge dalla base di calcolo delle somme da erogare alla Regione Sardegna ai sensi dell'articolo 8 dello Statuto Sardo.

L'amministrazione regionale reclama tutte le imposte sui redditi, sostitutive e non, comprese quelle sui redditi da capitale.

Con riferimento alle problematiche connesse alla determinazione del gettito IVA, il Governo regionale ha chiesto che, nelle more della riscrittura delle norme di attuazione dello Statuto, la quota da corrispondere alla Regione Sardegna fosse quantificata, per ciascuno degli anni 2004 e 2005, nell'ammontare corrispondente ai sette decimi del gettito IVA riscosso nell'Isola.

Come è noto, infatti, sulla base di un ordine del giorno del Senato, dal 1995 la quota variabile IVA è determinata in maniera automatica incrementando del tasso di inflazione programmato la quota IVA corrisposta l'anno precedente. È stato dimostrato che questo criterio non garantisce all'Amministrazione regionale la copertura delle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali.

Il Governo regionale intende, infine, impegnarsi per dare seguito all'intesa Istituzionale di Programma del 21 aprile 1999 ed in particolare all'art. 7, lettere c.1) e c.3) che prevede:

- La revisione delle quote di devoluzione alla Regione del gettito tributario previsto dalle lettere a), b), c), d), f) dell'articolo 8 dello Statuto e la determinazione in quota fissa della devoluzione dell'IVA di cui alla lettera g) del medesimo articolo 8;
- La verifica delle modalità di calcolo delle devoluzioni al fine di garantire che, tra le quote di spettanza regionale, siano comprese anche quelle afferenti i redditi prodotti nel territorio della Regione che sono versate ad uffici situati fuori dal territorio regionale.

È evidente che dagli esiti delle trattative in corso dipende la formulazione delle previsioni di entrata per il triennio 2006 – 2008.

È comunque da considerare elemento fortemente caratterizzante di questo Governo regionale, sin dal momento del suo insediamento, l'impegno profuso sul versante delle entrate sia in relazione al potenziamento dell'attività di monitoraggio, analisi e raccolta dei dati dei gettiti derivanti dalle imposte compartecipate, sia con riferimento all'attivazione di una costante interlocuzione con il Governo centrale che vede l'Amministrazione regionale non più come soggetto passivo delle scelte operate dallo Stato, ma come parte attiva di una trattativa in fieri, aperta a molteplici soluzioni che potranno generare effetti duraturi sulle quote di gettito regionale in modo tale da compensare le minori entrate statali e comunitarie.

#### 12.4. La manovra 2005

La manovra 2005 rappresenta un'inversione di tendenza rispetto a quelle immediatamente precedenti per una serie di ragioni che possono riassumersi nei seguenti punti:

- È stato fissato un limite chiaro agli stanziamenti di spesa previsti nell'esercizio 2005 che sono stati tenuti al di sotto del totale delle entrate disponibili aumentate del 10%;
- Conseguentemente anche il livello del ricorso all'indebitamento è stato tenuto al di sotto di tale soglia ed è passato da euro 1.315.620.000 nel 2004 a euro 568.000.000 nel 2005;
- Grazie all'acquisizione di quote premiali POR, al rinvenimento di assegnazioni statali in quantità maggiore rispetto agli anni precedenti, è stato possibile evitare tagli e riduzioni di spesa;
- È stata avviata una trattativa con lo Stato volta al ricalcolo delle quote IRPEF e IVA effettivamente dovute;
- È stata prevista nel DPEF l'attivazione delle trattative con lo Stato per procedere ad una revisione del titolo III dello statuto.

Nella manovra finanziaria 2005 il disavanzo di amministrazione stimato al 31.12.2004 pari a euro 2.811.887.000 è stato coperto mediante il ricorso all'indebitamento.

Per la prima volta la manovra finanziaria e di bilancio è stata impostata non sulla base della spesa che si intendeva sostenere ma delle entrate disponibili tenendo conto del fatto che la spesa poteva essere incrementata per un massimo del 10% rispetto al totale delle entrate.

È stato calcolato il 10% del totale complessivo per definire il livello di indebitamento massimo ammissibile (mutuo a pareggio). Sono state, poi, detratte dalle entrate le assegnazioni statali e comunitarie (in quanto, essendo a destinazione vincolata, generano un livello di spesa corrispondente all'ammontare dell'entrata), ed è stato sommato ai fondi regionali (titoli I, III, IV e VI) il mutuo a pareggio per determinare la spesa massima sostenibile. Sottraendo da questa gli oneri strettamente obbligatori (come individuati in apposito elenco allegato al bilancio), è stata ottenuta la massa manovrabile e cioè la spesa su cui è possibile operare delle scelte strategiche.

Le entrate 2005 sono così composte:

ENTRATE 2005 ~ importi in migliaia di euro			
TITOLO I	ENTRATE TRIBUTARIE	3.366.311	53,9
TITOLO II	ASSEGNAZIONI STATALI E COMUNITARIE	1.909.263	30,5
TITOLO III	PROVENTI VARI	320.481	5,1
TITOLO IV	ALIENAZIONE BENI	63.151	1,0
TITOLO V	MUTUI	568.000	9,1
TITOLO VI	PARTITE DI GIRO	23.267	0,4
<b>TOTALE</b>		<b>6.250.473</b>	<b>100,0</b>

Le entrate compartecipate da trasferire dallo Stato alla Regione Sardegna nell'anno 2005 sono state stimate in complessivi euro 3.366.311 e risultano in crescita del 4,5% rispetto alle entrate iniziali previste nel bilancio 2004.

Detto incremento deriva principalmente dalle quote pregresse dei tributi sostitutivi oggetto di devoluzione e dalle quote compensative spettanti alla regione per minori gettiti conseguenti ai crediti d'imposta concessi dall'Amministrazione Statale, stimate complessivamente in euro 150.000.000.

Si è prevista, inoltre, una crescita dell'IRPEF e dell'IRPEG (mediamente +2,3% annuo). Le quote regionali dell'imposta di fabbricazione risultano sostanzialmente stabili; l'imposta sul consumo dell'energia elettrica e l'imposta sul consumo dei tabacchi crescono mediamente del 3% annuo.

Le assegnazioni statali e comunitarie si sono incrementate del 19,7% rispetto alla previsione iniziale 2004 e ammontano complessivamente a euro 1.909.263 (di cui euro 1.516.903.000 sono trasferimenti dallo Stato ed euro 392.360.000 sono trasferimenti dell'Unione Europea).

I principali finanziamenti statali sono costituiti da:

- Fondo Sanitario Nazionale, euro 902.924.000;
- Compartecipazione ai programmi comunitari, euro 274.652.000.

I mutui autorizzati nel bilancio 2005 ammontano a euro 568.000.000 da contrarre solo in caso di effettive esigenze di cassa.

### *12.5. Il fabbisogno sanitario 2004*

Come è noto il fabbisogno sanitario della regione Sardegna, così come quello delle altre Regioni, viene quantificato annualmente in sede di conferenza Stato – Regioni.

Le entrate che la Regione Sardegna deve destinare alla copertura della spesa sanitaria derivano dalle seguenti fonti:

- a) gettiti dell'IRAP;
- b) gettiti dell'addizionale IRPEF;
- c) entrate proprie delle ASL;
- d) contribuzione regionale pari al 29% annuo;
- e) trasferimenti del Fondo Sanitario Nazionale la cui entità è pari alla differenza tra la spesa complessiva concordata in sede di Conferenza Stato Regioni e tutte le altre voci che finanziano la sanità.

In merito alla lettera d) si fa presente che nel 1996 l'aliquota di compartecipazione alla spesa sanitaria era stata elevata dal 21 al 25 per cento. La medesima aliquota è stata elevata dal 25 al 29 per cento per effetto delle leggi n. 549/95 e 662/96. Ciò ha determinato per la Regione Sardegna un maggiore onere annuo stimato pari a oltre 175 milioni di euro. Come detto al paragrafo 1.0.4, in caso di mancata crescita delle entrate tributarie regionali nella misura adeguata, la Regione avrebbe avuto titolo a chiedere il rimborso per i maggiori oneri sostenuti. Tale disposizione, però, è stata applicata solo nel 1998 in virtù di una ristretta interpretazione dello Stato che aveva attribuito all'articolo 2 della citata legge 549/95, carattere una tantum.

Lo Stato trasferisce annualmente, mediante anticipazioni mensili, le risorse spettanti alle Regioni. La quota residua viene corrisposta soltanto se la Regione ha provveduto a coprire, con proprie risorse, l'eventuale disavanzo verificatosi nell'anno precedente.

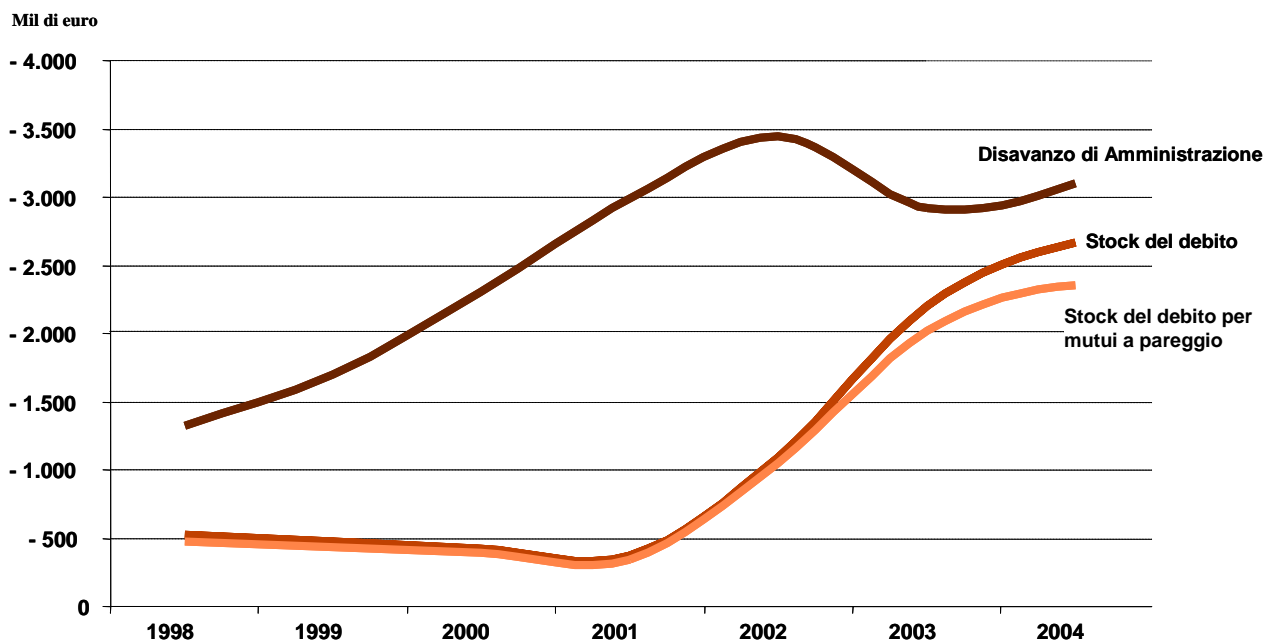
Il disavanzo relativo all'anno 2004 è stato stimato pari a euro 243.000.000 circa.

### 12.6. Andamento della gestione finanziaria e dello stock del debito

Come già rappresentato nel DPEF 2005/2007, la situazione finanziaria della Regione ha subito negli ultimi anni un significativo peggioramento caratterizzato da un lato dalla crescita del disavanzo d'amministrazione dall'altro dal sempre più massiccio ricorso all'indebitamento.

Il grafico che segue mette a confronto il risultato di amministrazione con lo stock del debito (del quale una considerevole quota è rappresentata dai mutui contratti a pareggio del bilancio per investimenti) e mostra come le due componenti negative di un sistema finanziario (disavanzo d'amministrazione e indebitamento) anzichè elidersi reciprocamente ( aumenta il disavanzo perché diminuisce l'indebitamento o viceversa ) nella Regione siano cresciute negativamente entrambe dando luogo ad una situazione finanziaria fortemente squilibrata.

#### ANDAMENTO DISAVANZO E STOCK DEL DEBITO



Il disavanzo di amministrazione è pari, a chiusura dell'esercizio 2004, a oltre 3.098 ml di euro e lo stock del debito, alla stessa data, a oltre 2.668 ml di euro.

Occorre sottolineare che l'andamento di entrambi, pur negativo, ha beneficiato delle politiche correttive di contenimento e di spendita della spesa regionale adottate con l'assestamento di bilancio per l'esercizio 2004.



In assenza di tali politiche, infatti, si sarebbero registrati, secondo le stime presunte nel precedente DPEF, i seguenti valori:

- disavanzo di amministrazione	euro	4.061 ml
- stock del debito	euro	3.831 ml

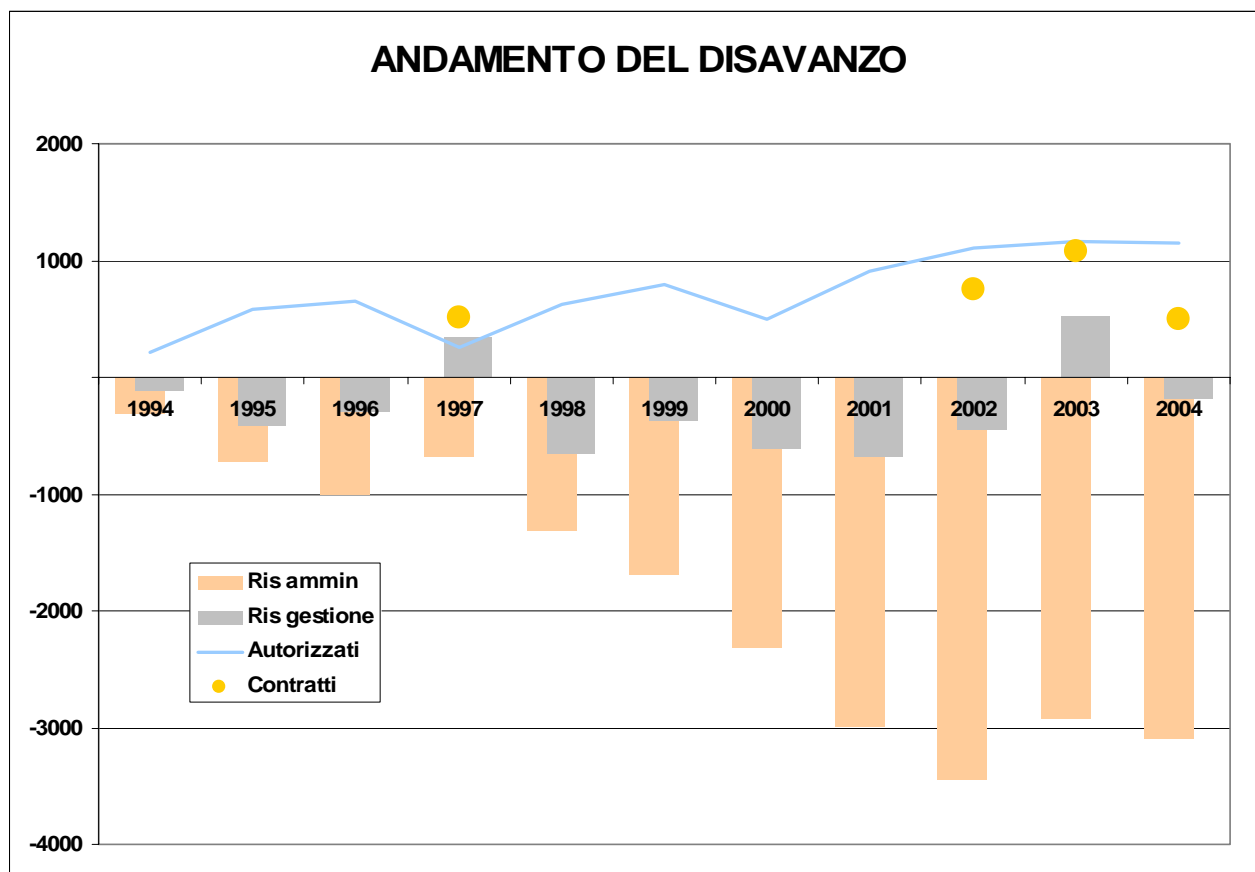
Pertanto, l'obiettivo di risanamento delle finanze regionali, già intrepreso con il DPEF 2005-2007, resta necessariamente confermato.

E' indispensabile e non più procrastinabile agire su entrambe le suddette componenti negative cercando, da un lato, di frenare la crescita del disavanzo mediante un'attenta gestione del ricorso al credito ed in parallelo attuare un rigoroso controllo della spesa delle risorse per il rallentamento dell'indebitamento.

La manovra di bilancio per il nuovo triennio si colloca in un tale contesto finanziario e deve necessariamente perseguire attente politiche di rivisitazione, contenimento e razionalizzazione della spesa regionale ed in particolare di quella parte di spesa che deve trovare copertura nelle risorse proprie e disponibili della Regione.

### QUADRO DELLE RISULTANZE DI GESTIONE E DI AMMINISTRAZIONE NEL PERIODO 1997/2004

Anni	Risultato di gestione	Risultato di amministrazione	Mutui a pareggio (investimenti)	
			Autorizzati	Contratti
1997	339.115.929	- 673.938.552	253.838.566	516.456.899
1998	- 650.893.212	- 1.324.831.764	626.978.675	
1999	- 368.976.434	- 1.693.808.715	788.928.197	
2000	- 613.751.181	- 2.307.559.380	492.204.083	
2001	- 685.901.678	- 2.993.461.057	914.128.712	
2002	- 451.284.913	- 3.444.745.971	1.113.400.000	750.000.000
2003	526.179.661	- 2.918.566.310	1.161.655.000	1.075.879.000
2004	- 180.031.464	- 3.098.597.774	1.143.320.000	500.000.000



L'analisi dei dati riportati nella tabella e nel grafico che precede evidenziano un andamento in crescita del disavanzo di amministrazione.

Come già detto, sono state condotte - nell'anno 2004 - politiche di forte contenimento della spesa. Tali politiche sono consistite, principalmente, nella limitazione della nuova formazione di residui passivi di stanziamento e nella revisione dei residui formali e di stanziamento presenti nel conto dei residui. Tali politiche hanno consentito di ridurre di oltre 900 ml di euro la consistenza del disavanzo a chiusura dell'esercizio 2004, stimato in oltre euro 4.061 ml nel precedente DPEF.

Le "manovre" volte all'abbattimento del disavanzo sono state ampiamente conseguite. Infatti, come si evince dal conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2004, a fronte di una previsione complessiva di economie di 750 ml di euro (art. 1, comma 5, L.F. 2005), sono state accertate le seguenti economie di spesa:

- disimpegni di residui formali sul conto residui euro 202.976.036
- economie di stanziamento in conto competenza euro 429.771.702
- cancellazioni di residui per perenzione amministrativa euro 400.293.760
- per un totale complessivo di euro 1.033.041.498

Nel contempo, però, sono stati conseguiti minori accertamenti di entrata – pari a complessivi euro 1.102.476.629, di cui oltre 366 ml nel titolo II (entrate derivanti da assegnazioni statali) e 643 ml nel titolo V (ricavo da mutui).

Il risultato negativo della componente “attiva” della gestione 2004 ha in parte ridotto l’effetto positivo prodottosi nella parte “passiva”; l’esercizio si è chiuso con un disavanzo di gestione di circa 180 ml di euro e ha fatto registrare un maggior disavanzo (di euro 287 ml) rispetto a quello previsto nella legge finanziaria per l’anno 2005 (3.098 ml anziché 2.812 ml).

Occorre peraltro ricordare che una parte delle misure volte all’abbattimento del disavanzo, previste nel precedente DPEF e riprese nella relativa legge finanziaria, ad oggi non hanno ancora potuto produrre nessun effetto, in quanto riferite ad azioni da porre in essere nel corso dell’anno 2005 e che avranno ovviamente riflesso nella formazione del disavanzo a chiusura dello stesso esercizio 2005.

Trattasi in particolare delle misure collegate alla gestione ed utilizzazione del patrimonio disponibile della Regione da realizzarsi soprattutto mediante la dismissione di beni immobili e delle partecipazioni azionarie (anche attraverso operazioni di cartolarizzazione) che si presume possano ridurre il disavanzo di amministrazione in maniera considerevole.

Nelle more dell’attuazione di tali misure, data come ipotesi limite il non verificarsi della contrazione del mutuo a pareggio autorizzato per l’anno 2005 (Euro 568 ml), il disavanzo, a chiusura dello stesso anno, si attesterebbe in circa 3.666 ml di euro, con un incremento del 18,33% rispetto a quello registrato nel 2004.

La relativa e complessiva copertura con l’usuale ricorso al credito genererebbe una rata di ammortamento (per 30 anni) di circa euro 212 ml, che, sommata a quelle dei mutui contratti e in essere e a quelle dei mutui in corso di contrazione (euro 334 ml), porterebbe ad euro 546 ml l’onere complessivo che l’amministrazione deve sostenere per il suo indebitamento.

### *12.7. La gestione del demanio e del patrimonio regionale*

Con le previsioni di cui all’art. 39 della legge finanziaria 2005 sono state avviate le premesse per il raggiungimento di alcuni degli obiettivi stabiliti nel DPEF 2005-2007 relativi alla gestione del patrimonio immobiliare. Infatti è stata prevista la successione della Regione nei beni e nei diritti del patrimonio immobiliare degli enti e società regionali. Conseguentemente l’attuale Governo regionale si sta attivando per intensificare tutte le attività necessarie alla ricognizione di tali beni e alla loro inclusione nel conto del patrimonio immobiliare regionale. L’Amministrazione Regionale è stata altresì autorizzata ad attuare programmi di dismissione del patrimonio immobiliare disponibile, anche attraverso operazioni di cartolarizzazione.

Permane l’esigenza di un efficace utilizzo dello strumento patrimoniale nella gestione delle entrate e delle spese regionali, al fine di migliorare il rapporto tra gli introiti e le spese inerenti la gestione del patrimonio.

Pertanto occorre perseguire l’obiettivo già formulato di approvazione di una legge organica al fine di garantire:

- a) una efficace ricognizione dei beni demaniali e dei beni del patrimonio immobiliare pubblico in via strumentale alla compiuta applicazione dell’ art. 14 dello Statuto Regionale e, specie se suscettibili di utilizzazione economica, alla loro costante valorizzazione, anche mediante forme indirette di gestione;
- b) la gestione più redditizia del patrimonio immobiliare e/o la accelerazione delle attività di alienazione del medesimo laddove non suscettibile di utilizzo per finalità istituzionali;

- c) l'adeguamento della normativa regionale, in tema di contenuti e finalità del conto del patrimonio, ai principi dettati dal legislatore statale ed ai principi valutativi esplicitati dal Sistema europeo dei conti (SEC 95) al fine di garantire, in ultima analisi la veridicità delle poste di bilancio.

Dovranno altresì essere ordinariamente sostenute tutte le iniziative tese al trasferimento, dallo Stato alla Regione Sarda dei proventi derivanti dalla gestione del demanio marittimo, analogamente a quanto già avvenuto per le altre regioni a statuto speciale.

### 12.8. *L'indebitamento al 31 dicembre 2005*

L'attuale stock di debito (si veda la tabella A) proviene, in minima parte, (140 mln. di euro) dalle operazioni effettuate nel 1997, ed in gran parte dai mutui contratti nel 2002 (616 mln. di euro), nel 2003 (1.069 mln. di euro), nel 2004 (652 mln. di euro) e nel 2005 (182 mln. di euro). Si tratta per lo più di operazioni finanziarie effettuate per la copertura di spese di investimento relative ai mutui a pareggio.

La Regione, nel dicembre del 2004, si è dotata di un programma EMTN (Euro Medium Term Note) che consente emissioni di prestiti obbligazionari sotto un'unica documentazione quadro, con evidenti vantaggi sia dal punto di vista economico che amministrativo-procedurale.

Nell'ambito di tale programma la Regione, si è riaffacciata ai mercati internazionali attraverso l'emissione inaugurale di un prestito obbligazionario per un ammontare di 500 mln. di euro nel dicembre 2004. Si tratta di una operazione di finanziamento di spese di investimento attinenti ad anni precedenti, le quali insistevano sul disavanzo di amministrazione, che è stata realizzata a tasso fisso ammortato per una durata di 30 anni.

L'emissione obbligazionaria inaugurale del programma EMTN ha determinato, rispetto alla corrispondente operazione con la Cassa Depositi e Prestiti, un risparmio complessivo per l'Amministrazione di circa 31 mln di euro.

Come è noto l'accensione di mutui e/o l'emissione di prestiti obbligazionari è connessa alle effettive esigenze di cassa, le quali si sono verificate a partire dal 2002 ed hanno determinato la concreta contrazione di mutui/emissione di prestiti per spese di investimento in precedenza autorizzate:

- nel 2002 (750 mln. euro con la Cassa Depositi e Prestiti);
- nel 2003 per un totale di circa 1.076 mln. di euro (500 mln. di € con la CC.DD.PP; circa 476 mln. di euro sempre con la CC.DD.PP; 100 mln. di euro con la BED);
- nel 2004 (prestito obbligazionario per 500 mln. di euro).

Nel corso degli stessi anni sono stati, inoltre, contratti altri mutui a copertura di specifiche autorizzazioni di spesa:

- 19 mln. di euro per trasferimenti di capitale ad Enti Locali e Istituti Autonomi delle Case Popolari (bando 2001);
- 144 mln. di euro per il ripiano dei disavanzi sanitari del 2000 delle AA.SS.LL.;
- 172 mln. di euro per il Piano straordinario del lavoro - finanziamento delle iniziative locali per lo sviluppo ed occupazione, ex art. 19 L.R. 37/98 (annualità 2003);

– 8 mln. di euro per trasferimenti di capitale ad EE.LL. e II.AA.CC.PP. (bando 2002).

A tutto il 30 giugno 2005 sono in corso di perfezionamento anche il mutuo, per 172 mln. di euro, per il Piano straordinario del lavoro - finanziamento delle iniziative locali per lo sviluppo ed occupazione, ex art. 19 L.R. 37/98 (annualità 2004), nonché il mutuo relativo a trasferimenti di capitale ad EE.LL. e II.AA.CC.PP. (bando 2003), per circa 8 mln. di euro.

In conseguenza dell'accensione di tali mutui lo stock di debito, che aveva toccato il punto più basso al 31 dicembre 2001 (pari a circa 374 mln. di euro), è cresciuto nuovamente a circa 1.089 mln. di euro al 31 dicembre 2002, a 2.201 mln. di euro al 31 dicembre 2003, e a 2.688 di euro al 31 dicembre 2004.

A seguito dei mutui in corso di perfezionamento a tutto il 30 giugno 2005 sopra riportati lo stock di debito al 31 dicembre 2005 ammonterà a circa 2.659 mln. di euro.

## TABELLA A

### STOCK DEL DEBITO

migliaia euro

Al 31 dicembre di cui:	CONSUNTIVI							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
per mutui 1984/2001	525.752	478.454	427.938	373.969	320.263	263.135	203.307	139.673
per mutui 2002					769.000	718.147	667.248	616.300
per mutui 2003						1.219.879	1.145.154	1.068.898
per mutui 2004							672.442	652.385
per mutui 2005								182.025
<b>TOTALE</b>	<b>525.752</b>	<b>478.454</b>	<b>427.938</b>	<b>373.969</b>	<b>1.089.263</b>	<b>2.201.161</b>	<b>2.688.151</b>	<b>2.659.281</b>

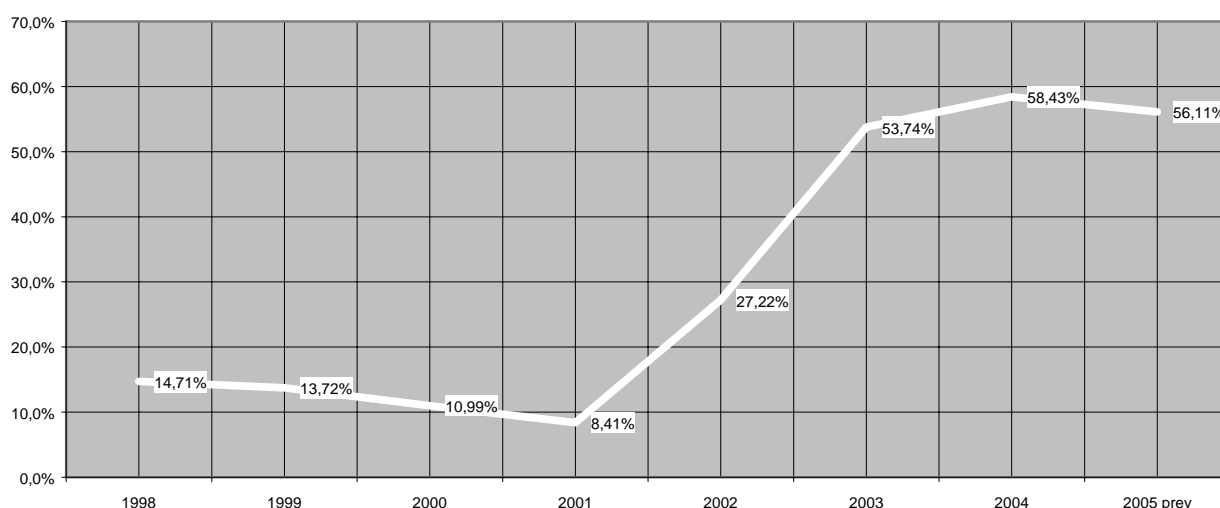
In conseguenza della crescita dell'indebitamento gli indici finanziari maggiormente rilevanti quali lo stock di debito/entrate correnti e il servizio del debito (capitale ed interessi)/entrate correnti mostrano tale andamento <sup>§§§§</sup>:

<sup>§§§§</sup> I dati delle entrate correnti sono desunti dai consuntivi, ad eccezione del 2005 desunti dal bilancio di previsione. Il dato dello stock di debito si riferisce allo stock di debito al 31 dicembre di ogni anno. Il dato del servizio del debito è al netto degli interessi di preammortamento.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 prev
<b>Debito pro-capite (in euro)</b>	313,00	286,00	258,00	227,00	661,00	1.336,00	1.636,00	1.618,00
<b>Debito/entrate correnti %</b>	14,71%	13,72%	10,99%	8,41%	27,22%	53,74%	58,43%	56,11%
<b>Servizio del debito/entrate correnti %</b>	2,1%	1,9%	1,8%	1,7%	1,7%	3,3%	5,5%	6,1%

In particolare, nonostante dai consuntivi si registri un aumento delle entrate correnti (4.002 mln di euro nel 2002; 4.096 mln di euro nel 2003; 4600 mln di euro nel 2004) gli indici finanziari risentono negativamente della forte e concentrata contrazione dei mutui avvenuta nel corso degli stessi anni.

**ANDAMENTO DEL RAPPORTO  
TRA LO STOCK DEL DEBITO E LE ENTRATE CORRENTI  
Periodo 1998-2004**



Il debito regionale al 31.12.2005 è formato per circa il 47% da debito a tasso fisso, per il 44% da debito a tasso variabile e per il 9% da debito a tasso variabile convertibile in fisso.

<b>PERCENTUALE FISSO/VARIABILE STOCK DI DEBITO al 31.12.2005</b>		
Debito a tasso fisso	1.244.807.649,08	46,81%
Debito a tasso variabile	1.173.006.272,86	44,11%
Debito a tasso variabile convertibile	241.466.667	9,08%
<b>Totali</b>	<b>2.659.280.588,63</b>	<b>100%</b>

Nella tabella che segue vengono riportati i dati relativi agli oneri finanziari derivanti dai mutui contratti e in fase di contrazione per gli anni 2006/2008.

TABELLA B

(in migliaia di euro)				
Norma autorizzativa	2006	2007	2008	Anno terminale
L.R. 9/96 art. 63 - Disavanzo UU.SS.LL. 1990 € 37.554	4.961	5.080		2007
L.R. 8/97 - art. 1 - (BOR nazionale) € 103.291	13.424	13.676		2007
L.R. 8/97 - art. 1 - (BOR estero) € 413.165	54.219	55.405		2007
Art. 1 L.R. 7/2002 per investimenti: € 750.000 € 500.000	73.500 50.333	71.500 49.000	69.500 47.667	2017 2018
Art. 1 - L.R. 3/03 – Investimenti € 475.879	43.971	43.971	43.971	2018
POR (Fondo FESR) 2000-2006 € 100.000	10.067	9.800	9.533	2018
L.R. 11/03 – Disavanzo ASL € 144.000	17.698	17.698	17.698	2013
Art. 6, c. 15, L.R. 6/2001- Sofferenze EE.LL. – bando 2001 € 19.000	1.858	1.858	1.858	2017
Art. 6, c. 15, L.R. 6/2001 – Sofferenze EE.LL. – bando 2002 € 6.175 € 1.345	567 118	567 118	567 118	2019 2020
Art. 6, c. 15, L.R. 6/2001 – Sofferenze EE.LL. – bando 2003 € 8.680	775	775	775	2020
Art. 19, L.R. 37/98 Piano Straordinario Lavoro – annualità 2003 € 172.000	17.544	17.085	16.627	2019
Art. 19, L.R. 37/98 Piano Straordinario Lavoro – annualità 2004 € 172.000	15.360	15.360	15.360	2020
Art. 1, L.R. 6/2004 - Prestito obbligazionario € 500.000	30.117	30.117	30.117	2034
<b>TOTALE B</b>	<b>334.512</b>	<b>332.010</b>	<b>253.791</b>	



### 12.9. La Capacità di indebitamento

La capacità di indebitamento, così come definita nell'articolo 37 della legge regionale n. 11/83, è il risultato della differenza tra le entrate tributarie ed extratributarie di natura permanente e le rate di ammortamento dei mutui non ancora estinti.

Pertanto, per il 2006 –considerando l'ammontare delle entrate a legislazione vigente - la stessa risulterebbe pari a (in migliaia di euro):

Entrate tributarie	(+)	<b>3.323.678</b>
Entrate extratributarie	(+)	<b>52.794</b>
Rate di ammortamento per mutui autorizzati e per copertura del disavanzo	(-)	<b>531.000</b>
<b>Capacità legale di indebitamento</b>	<b>(=)</b>	<b>2.845.472</b>

Tale limite va però riportato ad un livello più "tecnico" che - da sempre - nel DPEF è stato definito come il risultato della differenza tra le entrate tributarie e extratributarie di natura permanente al netto di quelle a destinazione vincolata (entrate disponibili) e le spese aventi carattere obbligatorio (comprendente non solo delle rate di ammortamento dei mutui in essere, ma anche di quelle spese necessarie a garantire la funzionalità e le attività essenziali della Regione, nonché delle spese vincolate per legge o per contratto), che porta al seguente risultato (in migliaia di euro)

Entrate disponibili	(+)	<b>2.624.797</b>
Spese obbligatorie	(-)	<b>2.412.000</b>
<b>Capacità effettiva di indebitamento</b>	<b>(=)</b>	<b>212.797</b>

La reale capacità di indebitamento è quindi pari all'importo della rata di mutuo necessaria per la copertura del disavanzo di amministrazione. L'utilizzo pertanto del ricorso al mercato, così come avvenuto in questi ultimi 15 anni, quale strumento di "manovrabilità finanziaria" e di acquisizione di entrate non permanenti, diviene, a partire dall'anno 2007 (anno di decorrenza delle relative rate di ammortamento) impraticabile.

Infatti, poichè nell'anno 2007 cessa il rimborso del prestito obbligazionario contratto nel 1997, si liberano dal 2008 risorse per circa 68 ml di euro.

Pertanto per l'anno 2006 la possibilità del ricorso al mercato sarà possibile solo se si concretizzeranno le seguenti ipotesi alternative:

- incremento delle entrate tributarie e extratributarie di natura permanente della Regione
- decremento delle spese obbligatorie

- riduzione del disavanzo di amministrazione a seguito dell'alienazione del patrimonio disponibile regionale entro il corrente esercizio 2005, così come disposto dall'articolo 1, comma 6, della legge finanziaria 2005. Tale operazione, infatti, libererebbe una quota di risorse pari all'entità della minore spesa per le rate di ammortamento del mutuo destinato alla copertura del disavanzo medesimo.

La manovra finanziaria 2006-2008 pur dovendo essere impostata, per le ragioni esposte nei precedenti paragrafi, in maniera rigorosa e tendere verso quel risanamento delle finanze regionali già intrapreso con la precedente manovra finanziaria potrebbe dunque, ancora prevedere la possibilità di poter far ricorso, anche nell'esercizio 2006, ad un nuovo indebitamento.

Peraltro il conseguimento dell'obiettivo di risanamento impone di proseguire in una attenta politica della spesa e di fissare, come già fatto in precedenza, un vincolo ai relativi stanziamenti, che per quanto concerne quelli relativi alle spese non vincolate dell'anno 2006 si dovrà porre ad un livello di incremento percentuale delle entrate disponibili pari alla metà di quello stabilito nella manovra finanziaria 2005.

Il livello di indebitamento massimo ammissibile sarà, dunque, pari al 5% del totale delle entrate, con esclusione di quelle derivanti dai mutui e delle partite di giro.

#### 12.10. Andamento della spesa regionale

(in migliaia di euro)

Spesa	Previsione 2005	%
Titolo I – Parte corrente	3.018.737	69,5
Titolo II – Investimenti	1.084.837	25,0
Titolo III-IV – Altre	237.636	5,5
<b>Totale</b>	<b>4.341.210</b>	<b>100</b>

La tabella che precede evidenzia un preponderante utilizzo delle complessive entrate regionali per spese di parte corrente ( oltre il 69% ) rispetto a quelle in conto capitale( 25% circa ).

La spesa corrente è inoltre caratterizzata da forte rigidità considerato che è prevalentemente destinata alle spese obbligatorie quali quelle del personale e del funzionamento dell'Amministrazione regionale, del Consiglio regionale, degli enti strumentali e locali, nonché degli oneri per il rimborso del debito. Le spese correnti comprendono anche poste quali quelle destinate all'istruzione, alla formazione professionale, alla spesa socio-assistenziale, alla spesa sanitaria e al trasporto pubblico.

È proprio con riferimento a tale tipologia di spesa che si rende necessario adottare una rigorosa politica di contenimento. Si rende pertanto necessario incidere soprattutto nella parte di spesa “non produttiva” quale, ad esempio, quella sanitaria, introducendo misure di rigore che, pur garantendo la massima prestazione, siano mirate al massimo contenimento possibile.

### 12.11. *La manovra di bilancio 2006-2008*

La manovra finanziaria per gli anni 2006 -2008 non può quindi che proseguire nell'azione intrapresa già nel precedente DPEF in merito al risanamento della finanza regionale, che si conferma quale primo e necessario obiettivo da conseguire.

Il conseguimento di tale obiettivo sarà reso possibile sia dalla soluzione delle problematiche sulle entrate regionali, come illustrate nell'apposito paragrafo, che da una puntuale razionalizzazione e contenimento della spesa.

Pertanto il processo di formazione del bilancio deve essere impostato tenendo conto, al momento, delle entrate acquisibili a legislazione vigente, nonché da quelle derivanti da un ricorso al credito ancor più contenuto rispetto all'anno 2005; a fronte di tali entrate la spesa deve essere sorretta da una rigorosa valutazione degli interventi prioritari e dei relativi costi, così da ricondurre la stessa all'effettiva capacità di copertura e di spendita da parte dell'Amministrazione.

