UNIVERSITÀ DI CAGLIARI — UNIVERSITÀ DI SASSARI
CENTRE FOR NORTH SOUTH ECONOMIC RESEARCH
CRENoS
CENTRO RICERCHE ECONOMICHE NORD SUD

ECONOMIA DELLA SARDEGNA
15° Rapporto

CUEC

Economia della Sardegna
15° Rapporto

Il Rapporto è stato elaborato da un gruppo di lavoro del CRENoS coordinato da Anna Maria Pinna e formato da Adriana Di Liberto, Alessandra Mura, Andrea Corsale, Andrea Zara, Barbara Dettori, Barbara Pettinelli, Bianca Biagi, Dimitri Paolini, Giovanni Sistu, Giovanni Sulis, Giuliana Caruso, Isabella Sulis, Luca Deidda, Manuela Pulina, Margherita Meloni, Maria Giovanna Brandano, Mariano Porcu, Marta Foddi, Marta Meleddu, Massimo Carboni, Massimo Del Gatto, Matteo Bellinzas, Monica Iorio, Oliviero Carboni, Rinaldo Brau, Silvia Balia, Stefano Renoldi e Vittorio Pelligra.

Ringraziamenti
Il CRENoS desidera ringraziare in primo luogo la Fondazione Banco di Sardegna per la costante collaborazione ed il sostegno finanziario che dedica a questa iniziativa da oramai diversi anni.
Si ringrazia inoltre la sede regionale dell'ISTAT, il DPS (Ministero dello Sviluppo Economico), l'Assessorato alla Programmazione e Bilancio della Regione Autonoma della Sardegna, IARES e tutti coloro che hanno gentilmente collaborato all'indagine expert-opinion del terzo capitolo.

Il Centro Ricerche Economiche Nord Sud è un centro di ricerca istituito nel 1993 che fa capo alle Università di Cagliari e Sassari ed è attualmente diretto dal Prof. Raffaele Paci. Il CRENoS si propone di contribuire a migliorare le conoscenze sul divario economico tra aree integrate e di fornire utili indicazioni di intervento. Particolare attenzione è dedicata al ruolo che le istituzioni, il progresso tecnologico e la diffusione dell'innovazione nello spazio svolgono nel processo di convergenza o divergenza tra aree economiche. Il Centro si propone inoltre di studiare la compatibilità fra tali processi e la salvaguardia delle risorse ambientali, sia globali che locali. Il Centro realizza ricerche teoriche e applicate; organizza convegni, seminari ed iniziative di formazione. I risultati delle ricerche sono diffusi attraverso i *Contributi di Ricerca CRENoS* e la *Newsletter* che sono disponibili, insieme a una sintesi di questo Rapporto e a numerose banche dati, nel nostro sito Internet.

CRENoS
Via San Giorgio 12, I-09124 Cagliari, Italia
tel. +39 070 6756406; fax +39 070 6756402
email: crenos@unica.it
www.crenos.it

ISBN: 978-88-8467-457-9
Economia della Sardegna. 15º Rapporto

© 2008 Cooperativa Universitaria Editrice Cagliaritana
prima edizione maggio 2008

Realizzazione editoriale: CUEC
via Is Mirrionis 1, 09123 Cagliari
Tel/fax 070271573 - 070291201

web: www.cuec.eu
e-mail: info@cuec.eu

Stampa: **Solter** - Cagliari
Realizzazione grafica della copertina: **Biplano** - Cagliari

Indice

INTRODUZIONE 5

1. IL SISTEMA ECONOMICO 11

1.1 INTRODUZIONE 11
1.2 IL QUADRO DI RIFERIMENTO INTERNAZIONALE 12
1.3 LA DINAMICA DEL PIL 16
1.4 LA STRUTTURA PRODUTTIVA 21
1.5 LA SARDEGNA E I MERCATI ESTERI 24
1.6 PROVINCE DELLA SARDEGNA, LA SITUAZIONE AL 2006 29
1.7 SARDI E FELICI? 34
1.8 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 41

2. IL COMPARTO SERVIZI 45

2.1 INTRODUZIONE 45
2.2 LA SPESA NEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO IN SARDEGNA 46
2.3 IL SISTEMA SANITARIO IN SARDEGNA 54
2.4 IL TERZO SETTORE SARDO 78
2.5 L'ANDAMENTO DEGLI AGGREGATI CREDITIZI 82
2.6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 88
POLICY FOCUS 90

3. IL TURISMO 95

3.1 INTRODUZIONE 95
3.2 IL SISTEMA TURISTICO 96
3.3 IL TURISMO CROCIERISTICO 115
3.4 LA STAGIONE TURISTICA 2008: INDAGINE EXPERT-OPINION 124
3.5 TEMA DI APPROFONDIMENTO: IL TURISMO NELLE ISOLE DEL MEDITERRANEO UN CONFRONTO TRA SARDEGNA, SICILIA E CORSICA 128
3.6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 133
POLICY FOCUS 135

4. IL MERCATO DEL LAVORO 139

4.1 INTRODUZIONE 139
4.2 LA DINAMICA DEL MERCATO DEL LAVORO: ANALISI CLASSICA 140
4.3 LE NON FORZE DI LAVORO E LE UNITÀ DI LAVORO A TEMPO PIENO 146
4.4 LA DINAMICA DEL MERCATO DEL LAVORO: ANALISI DELLE TRANSIZIONI E DEI FLUSSI 154
4.5 TEMA DI APPROFONDIMENTO: DISOCCUPAZIONE E DOMANDA D'ISTRUZIONE UNIVERSITARIA 162
4.6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 166
POLICY FOCUS 175

5. I FATTORI DI COMPETITIVITÀ 181

5.1 INTRODUZIONE 181
5.2 LA COMPETITIVITÀ INTERNAZIONALE: L'INDICE CME 182
5.3 INFRASTRUTTURE MATERIALI, INFRASTRUTTURE IMMATERIALI E CONTESTO ECONOMICO 185
5.4 IL CAMMINO VERSO GLI OBIETTIVI DI LISBONA 189
5.5 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 193
POLICY FOCUS 198

CONSIDERAZIONI FINALI 205

BIBLIOGRAFIA 211

5. I fattori di competitività*

5.1 Introduzione

Nell'ultimo decennio il reddito pro capite in Sardegna, se valutato in termini relativi rispetto al resto delle regioni europee, si è ridotto. Ciò è allarmante se si considera il ritardo da cui parte la Regione. L'analisi delle cause più profonde di tale ritardo può utilmente passare attraverso due concetti, competitività e produttività, che normalmente vanno di pari passo.

Il concetto di competitività fa riferimento alla capacità delle imprese di 'competere' con successo nei mercati nazionali ed internazionali. Tale capacità risulta dall'azione congiunta di circostanze complesse che vanno dalla struttura più o meno concorrenziale del mercato, alle condizioni della domanda e dell'offerta, ai legami tra le diverse fasi del processo produttivo, fino a toccare le determinanti della produttività del sistema, nel medio e lungo periodo: infrastrutture materiali (trasporti, telecomunicazioni, reti energetiche, servizi idrici, ambientali) ed immateriali (imprenditorialità, competenza e formazione della forza lavoro, livello tecnologico, capacità di innovare).

L'Unione Europea ha tradotto tali concetti in una serie di azioni ed obiettivi (strategia di Lisbona) da intraprendere al fine di "fare dell'Unione Europea l'economia più dinamica e competitiva del mondo"[111].

Essere competitivi non è né un fine né un bene in sé stesso ma è importante in quanto la teoria economica insegna che l'apertura agli scambi internazionali svolge, quando sussistono gli adeguati presupposti in termini di innovazione, risorse umane ed infrastrutture, la funzione di spingere verso l'alto la produttività del sistema. Questo capitolo riportava, nell'edizione 2007 del Rapporto, un'analisi dettagliata della produttività delle imprese sarde. Ordinate le regioni italiane sulla base della produttività media delle proprie imprese, solo in due o

---

* Questo capitolo si deve ad un gruppo di lavoro coordinato da Massimo Del Gatto. In particolare: Marta Foddi, Isabella Sulis e Mariano Porcu sono autori della sezione 5.4 e del box di approfondimento; Giuliana Caruso e Massimo Del Gatto sono autori delle sezioni 5.2 e 5.3. Massimo Del Gatto è autore delle sezioni 5.1 e 5.5. Alessandra Mura ha curato il policy focus alla fine del capitolo.

[111] Per un'analisi relativa alla *performance* dell'Italia rispetto al raggiungimento di tali obiettivi, si rimanda al rapporto dello scorso anno, oltre che alla sezione 5.4 di questo capitolo.

tre settori la Sardegna occupava una posizione migliore del quindicesimo posto tra le venti regioni italiane. Tale situazione di bassa produttività non potrà mai essere superata senza un'adeguata politica volta a migliorare i fattori di competitività. È questo lo spirito con cui questo capitolo affronta la questione competitività.

Il *policy focus* alla fine del capitolo discute la questione della valutazione delle politiche. Se anche il *policy maker* individua le giuste leve per stimolare recuperi di competitività, qualsiasi impiego di risorse pubbliche non può essere slegato dalla definizione di un preciso metodo che successivamente ne consenta la valutazione. L'intento finale è apprendere dall'esperienza al fine di migliorare costantemente l'efficacia dell'azione di intervento. C'è però ancora molta confusione su cosa sia la valutazione in generale, su cosa sia la valutazione degli effetti in particolare e cosa ci si possa ragionevolmente aspettare da queste attività.

Dopo aver spiegato sinteticamente quali sono gli obiettivi conoscitivi delle principali attività di valutazione, esamineremo alcuni lavori che hanno avuto una certa diffusione in ambito regionale, cercando di evidenziarne le ambizioni e gli obiettivi conoscitivi raggiunti.

Il capitolo è strutturato in tre sezioni: la sezione 5.2 riporta per il secondo anno consecutivo un indice di Competitività sui Mercati Esteri (indice CME), che sarà presente nelle future edizioni del rapporto e costituisce una sorta di termometro di come il sistema economico sardo si relaziona con il mercato globale. La sezione 5.3 affronta la questione dei fattori di competitività: infrastrutture materiali, infrastrutture immateriali e variabili di contesto economico. L'ultima sezione, 5.4, si occupa del cammino verso gli obiettivi di Lisbona. Anche questo è un aspetto che questo capitolo propone ogni anno in versione aggiornata. Seguono un box sull'indagine PISA e il *policy focus* legato alla valutazione.

5.2 La competitività internazionale: l'indice CME

Questa sezione fornisce una valutazione del grado di competitività del sistema economico sardo rispetto alle altre regioni italiane. Il capitolo 1 ha già fornito e commentato i dati relativi alla quota e alla crescita delle esportazioni regionali. In questa sede si va oltre la semplice analisi delle esportazioni. Dallo scorso anno, il Rapporto ha introdotto la discussione di un indicatore di Competitività sui Mercati Esteri (Indice CME), che viene riproposto quest'anno e sarà aggiornato, annualmente, con l'obiettivo di fornire un riferimento costante per l'analisi

dell'andamento del sistema locale nell'ambito del mercato globale. Le variabili utilizzate sono le seguenti:

- *capacità di esportare*: valore delle esportazioni di merci in % del PIL;
- *capacità di attrarre investimenti esteri*: investimenti diretti lordi dall'estero in Italia su investimenti diretti netti nell'Europa a 15 paesi;
- *capacità di esportare prodotti a elevata o crescente produttività*: quota del valore delle esportazioni dei prodotti ad elevata crescita della domanda mondiale sul totale delle esportazioni;
- *incassi della Bilancia dei Pagamenti Tecnologica sul PIL.*

Per le prime tre variabili si è fatto riferimento al valore 2006 ed al tasso di variazione medio annuo nel periodo 2000-2006. Per gli incassi della bilancia dei pagamenti tecnologica si è fatto ricorso al valore 2006. Si tratta dunque di una media di sette indicatori, molto simile al "*Growth Competitiveness Index*" (GCI), elaborato dal *World Economic Forum* di Ginevra, relativamente alla sua componente di apertura verso i mercati esteri. Tale misura mette in luce le potenzialità di crescita legate all'essere specializzati in produzioni ad elevata crescita dal punto di vista del commercio mondiale e/o in settori ad elevata tecnologia. Tali circostanze, unitamente al fatto di mostrare elevati tassi di crescita nelle variabili considerate, sono sintomo di un tessuto imprenditoriale attivo ed in crescita dal punto di vista della competitività.

I valori dell'indice per le regioni italiane, costruiti in modo da assumere valore 1 laddove la regione sia la migliore, in Italia e in tutti e sette gli indicatori[112], sono riportati nel grafico 5.1. Per agevolare la lettura, il grafico riporta sia i valori al 2005[113], sia quelli al 2006. Seppure la Regione resti tra le ultime posizioni, si registra, tra il 2006 ed il 2007, un incremento dell'indice ed un miglioramento nella posizione relativa (in terz'ultima posizione lo scorso anno, la Sardegna precede ora Calabria, Valle d'Aosta, Sicilia e Puglia). Spiccano in positivo, tra le regioni meridionali, l'Abruzzo e la Basilicata (che passa in seconda posizione). Interessante inoltre la *performance* delle Marche. Confermata la supremazia di regioni dall'export piuttosto diversificato quali Lombardia, Piemonte ed Emilia-Romagna.

Il notevole incremento, rispetto al 2005, in Sardegna è certo da valutare positivamente. Va tuttavia sottolineato che tale miglioramento è da ricondurre in primo luogo alla notevole crescita della capacità di esportare (+24.63, fatta

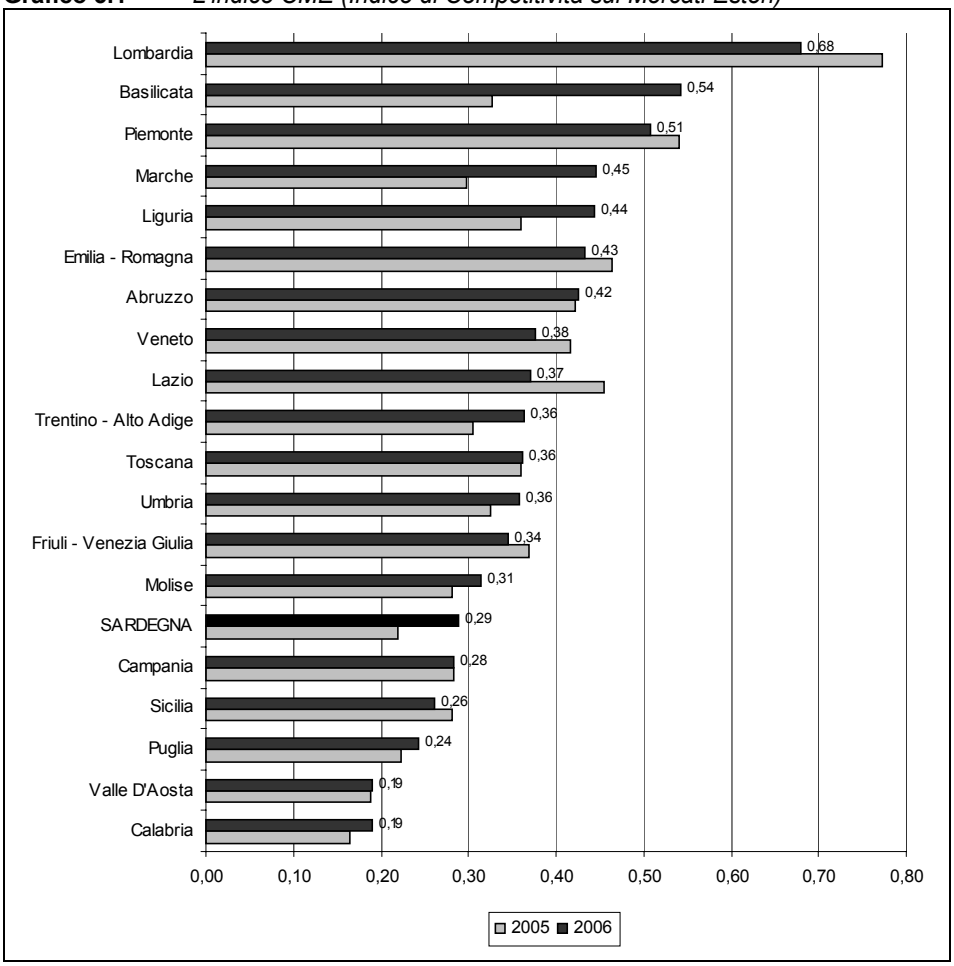
---

[112] Dopo aver reso confrontabili i valori riportandoli al campo di variazione [0,1], l'indicatore di competitività è stato calcolato come media dei valori delle singole variabili, alle quali si è deciso di dare uguale importanza.

[113] Vedi Rapporto 2007.

uguale ad uno la crescita in Italia), e questa, essendo espressa in valore, risente fortemente dell'aumento del prezzo del petrolio. Come infatti notato più volte in questo rapporto, le vicende del settore petrolchimico si ripercuotono pesantemente sugli indicatori di *performance* del sistema economico sardo. Circostanze legate ad aumenti dei prezzi quali quello che ha caratterizzato il prezzo del petrolio nel corso dell'ultimo anno, seppur rappresentino eventi positivi per le imprese del settore, devono sempre essere valutate con cautela.

Grafico 5.1 *L'indice CME (Indice di Competitività sui Mercati Esteri)*



Fonte: *Elaborazioni CRENoS su dati ISTAT-DPS ed Ufficio Italiano Cambi*

5.3 Infrastrutture materiali, infrastrutture immateriali e contesto economico

Questa sezione considera la posizione relativa della Sardegna rispetto alle altre regioni italiane in termini di: infrastrutture materiali, variabili di contesto economico, infrastrutture immateriali[114]. Per quel che riguarda *infrastrutture materiali* e *variabili di contesto,* le grandezze considerate sono:

- Indice di infrastrutturazione economica[115]
- Tasso medio annuo di crescita del settore dei servizi (2002-2006)
- Produttività del lavoro
- Tasso di accumulazione del capitale
- Tasso medio annuo di crescita degli investimenti (2001-2005)
- Tasso di crescita del Prodotto Interno Lordo (2002-2006)

I valori sono riportati nel grafico 5.2, in cui il dato italiano è posto pari ad uno.

Il basso indice di infrastrutturazione economica, ben al di sotto del dato nazionale, non rappresenta un elemento di novità per il rapporto CRENoS[116]. In particolare, va notato che la Sardegna, a dispetto della sua dimensione e della sua condizione di Isola, accoglie solo circa il 3% delle infrastrutture economiche presenti complessivamente in Italia[117]. Nel precedente Rapporto CRENoS è riportata una visione d'insieme del grado di accessibilità territoriale multimodale (cioè per via sia stradale, sia ferroviaria, sia aerea, sia marittima) delle province europee, in cui la Sardegna è in una posizione preoccupante. D'altronde, se si vuole un riscontro immediato di tale condizione di regione "poco accessibile" basta guardare i dati sul turismo, che dovrebbe essere il fiore all'occhiello dell'isola: nella provincia di Cagliari solo il 22,1% degli arrivi turistici proviene dall'estero, a fronte di una media nazionale pari al 43,1%[118]. La situazione è an-

---

[114] Le elaborazioni di questa sezione si basano su dati resi disponibili dal Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria nella pubblicazione "RUICS 2006. Il quadro di valutazione regionale della competitività e dell'innovazione in Umbria nel 2006", che a sua volta utilizza dati ISTAT, Eurostat, Tagliacarne, MIUR ed Infocamere.

[115] Per indice di infrastruttura economica si intende la media delle seguenti variabili: dotazione di rete stradale; dotazione di rete ferroviaria; dotazione di aeroporti (e bacini di utenza); dotazione di impianti e reti energetico-ambientali; dotazione di strutture e reti per la telefonia e la telematica; dotazione di reti bancarie e servizi vari. Il dato, che è stato oggetto di analisi più approfondita nei rapporti CRENoS 2006 e 2007, è fornito dall'Istituto G. Tagliacarne.

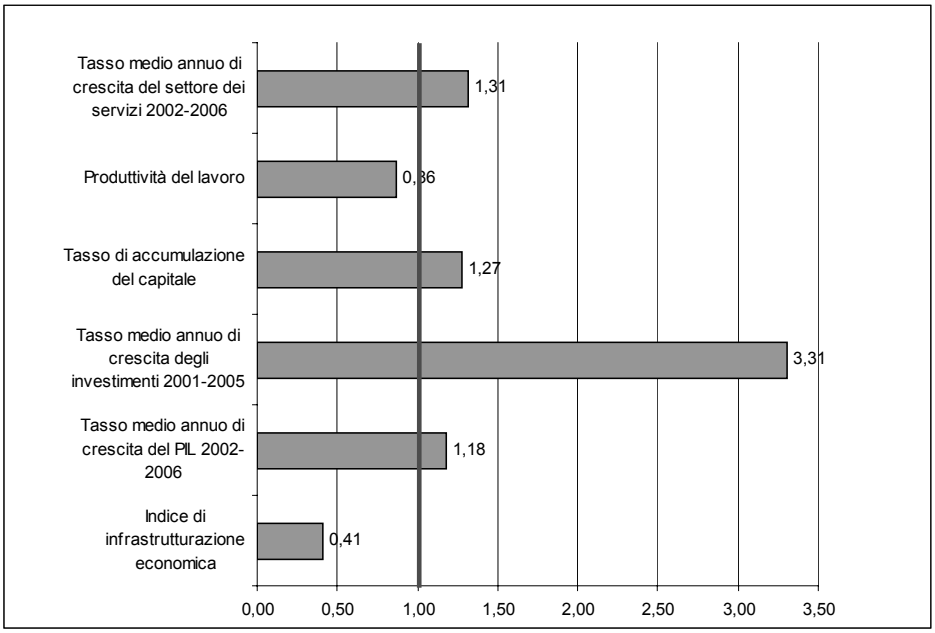
[116] Questo rapporto si è più volte soffermato, con analisi dettagliate, sulla criticità della dotazione infrastrutturale dell'Isola. In particolare, si rimanda al cap. 3 delle edizioni 2006 e 2007, curato da Massimo Del Gatto, ed anche ad un articolo, dello stesso autore, pubblicato su "l'altra voce" (http://www.altravoce.net/2007/05/11/infrastrutture.html).

[117] Istituto G. Tagliacarne e Unioncamere (2005).

[118] Per dettagli, si veda il capitolo che questo rapporto dedica al Sistema Turistico.

cor più critica se si considera che la Sardegna è sostanzialmente al di fuori della rete di vie di comunicazione che l'Unione Europea va implementando per migliorare, appunto, il grado d'integrazione tra le diverse aree d'Europa (il cosiddetto TEN - Trans European Transport Network).

Grafico 5.2 *Infrastrutture materiali e variabili di contesto: Sardegna, 2006. Italia=1*



Fonte: *Elaborazione CRENoS su dati Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria*

Passando alle variabili di contesto, il grafico 5.2 mostra che la Sardegna rivela un'ottima *performance* nel tasso medio annuo di crescita degli investimenti (il valore più alto tra le regioni italiane), ma anche del tasso di accumulazione del capitale e del tasso medio annuo di crescita nel settore dei servizi. Modesto il dato sulla produttività del lavoro.

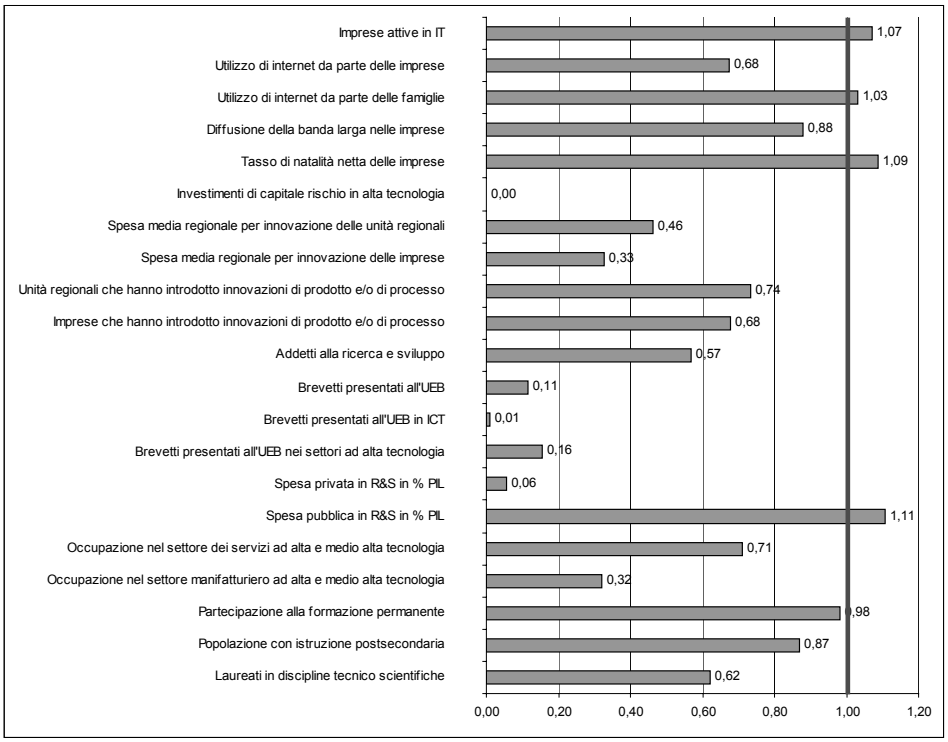
L'elevato tasso di crescita degli investimenti rivela un tessuto imprenditoriale attivo, sia in termini assoluti sia rispetto al resto d'Italia. Questo dato, letto insieme al buon tasso di crescita del settore dei servizi, rappresenta un segnale positivo per il futuro dell'Isola. Fa infatti pensare ad una economia fiduciosa, che comincia ad organizzarsi in filiera e che in effetti, al contrario del resto d'Italia, fa registrare dei tassi di crescita del PIL non bassissimi. Ciò, ovviamente, non basta se si vuole colmare il notevole ritardo da cui parte l'Isola rispetto al resto d'Italia e, soprattutto, rispetto alle altre regioni europee.

Per quanto riguarda la dotazione di *infrastrutture immateriali*, il grafico 5.3 mostra, sempre posto uguale al valore unitario il dato nazionale, il dettaglio della posizione relativa della Sardegna in una serie di variabili che possono essere raggruppate come di seguito:

- risorse umane
  - laureati in discipline tecnico-scientifiche
  - popolazione con istruzione post-secondaria
  - 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 R&S in % PIL
  - spesa privata in R&S in % PIL
  - brevetti presentati all'Ufficio Europeo Brevetti (UEB) nei settori ad alta tecnologia
  - brevetti presentati all'Ufficio Europeo Brevetti (UEB) in ICT
  - brevetti presentati all'Ufficio Europeo Brevetti (UEB)
  - addetti alla R&S
- trasmissione ed applicazione della conoscenza
  - imprese che hanno introdotto innovazioni di prodotto e/o di processo
  - unità regionali che hanno introdotto innovazioni di prodotto e/o di processo
  - spesa media regionale per innovazione delle imprese
  - spesa media regionale per innovazione delle unità regionali
- innovazioni finanziarie, di prodotto e di struttura di mercato
  - investimenti di capitale di rischio in alta tecnologia
  - tasso di natalità netta delle imprese
  - diffusione della banda larga nelle imprese
  - utilizzo di internet da parte delle famiglie
  - utilizzo di internet da parte delle imprese
  - imprese attive in IT

L'elevato dettaglio di variabili a disposizione consente di avere un quadro abbastanza ampio delle dinamiche relative alla capacità di sviluppare innovazione. I dati rappresentano un aggiornamento e, al tempo stesso, un approfondimento delle informazioni fornite dallo *European Innovation Scoreboard* e riportate nelle edizioni 2005 e 2007 del rapporto CRENoS. Con quelle informazioni, pertanto, l'analisi qui riportata può utilmente essere confrontata.

Grafico 5.3 *Infrastrutture immateriali: capitale umano ed innovazione: Sardegna, 2006. Italia=1*



Fonte: *Elaborazioni Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico della Regione Umbria su dati ISTAT*

Come già evidenziato in passato, spicca la limitatezza nella dotazione di risorse umane qualificate, espressa dallo scarso livello occupazionale nei settori ad alta e medio alta tecnologia, sia nel manifatturiero sia nei servizi.

Anche per quanto riguarda innovazione, ricerca e sviluppo, le cose vanno piuttosto male, come d'altronde evidenziato nei precedenti rapporti CRENoS. Sono bassi valori della spesa privata in R&S, così come della produzione di brevetti in ICT. Ancor più critica è la situazione nell'area che riguarda la trasmissione e l'applicazione della conoscenza. La criticità qui è determinata da una significativa carenza in termini sia di innovazioni di prodotto e di processo da parte delle imprese sia di investimenti di capitale di rischio in alta tecnologia. Più confortante è invece la situazione sarda nell'ambito delle innovazioni finanziarie, di prodotto e di struttura dei mercati. Buona, infatti, la *performance* per quel che riguarda la dinamica nella natalità delle imprese e nell'incidenza delle stesse nei settori dell'*Information Technology*.

Un commento di carattere generale sorge spontaneo quando si accostano i dati sulla spesa privata e pubblica in R&S, che confermano quanto già messo in evidenza nel 2007 e nel 2003: l'economia regionale presenta un dato relativo alla componente pubblica della spesa in R&S superiore alla media nazionale mentre, al contrario, si avverte la mancanza di un tessuto imprenditoriale in grado di investire nella creazione di conoscenza: la spesa privata in R&S, espressa in percentuale del PIL regionale, è infatti estremamente bassa. L'unico dato disponibile relativo all'*output* del settore, il numero di brevetti depositati presso l'Ufficio Europeo dei Brevetti (UEB), indica poi una produttività complessiva della spesa in R&S molto bassa. Come già notato, questa evidenza, se da un lato documenta come gli investimenti in attività innovative abbiano in effetti rappresentato una delle linee guida della politica regionale (che ha portato alla creazione, ad esempio, del Parco Scientifico e Tecnologico della Sardegna – Polaris, e di centri di eccellenza nelle Università di Cagliari e Sassari), dall'altro pone la questione del perché tali investimenti non siano ancora riusciti a mettere in moto un circolo virtuoso di investimenti che interessi anche il settore privato.

5.4 Il cammino verso gli Obiettivi di Lisbona

Nel marzo del 2000 a Lisbona, i capi di Stato e di governo dell'Unione Europea avevano lanciato l'obiettivo di fare dell'Europa "*l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo*" entro il 2010. Da allora, le diverse misure da mettere in atto per raggiungere questo obiettivo hanno preso il nome di "*Strategia di Lisbona*". Nel 2005, a metà del percorso, si è dovuto prendere atto che l'economia europea, invece di guadagnare posizioni, è arretrata rispetto agli indicatori prescelti.

Nel suo monitoraggio sui progressi compiuti verso gli Obiettivi di Lisbona (LO) la Commissione Europea ha proposto cinque indicatori di *benchmark* (livelli europei medi di riferimento) da impiegare per valutare gli Stati Membri nel loro cammino verso il conseguimento degli stessi. I cinque indicatori sono:

- TSS – Tasso di scolarizzazione superiore (% di giovani in età 20-24 che hanno completato la scuola secondaria superiore);
- TAS – Tasso di dispersione scolastica (% di giovani in età 18-24 che hanno abbandonato gli studi prima di conseguire il diploma);
- ANF – Adulti nella formazione (% di adulti in età 25-64 che partecipano ad attività di formazione e istruzione);
- LST – Laureati in Scienza e Tecnologia (tasso per 1000 abitanti in età 20-29 che hanno conseguito un titolo universitario in materie scientifiche o tecnologiche).

- PISA – Si tratta di un indicatore (costruito dalla OCSE) che misura le competenze culturali degli studenti nella fascia di età 15-16 che abbiano completato almeno 6 anni di scolarizzazione. Per l'analisi di questo indicatore si rimanda al box alla fine del capitolo.

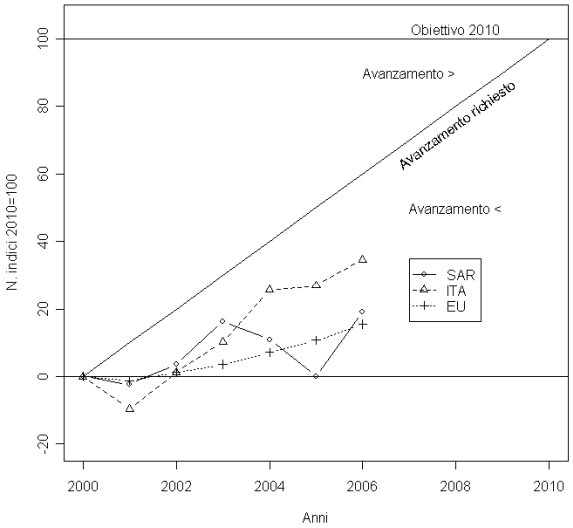
Come è stato fatto nel 14° Rapporto, per meglio valutare in termini comparativi le *performance* della Sardegna, dell'Italia e dell'Europa a 25 nel percorso verso il conseguimento degli LO, i valori assoluti dei diversi indicatori sono stati trasformati in numeri indice ponendo il valore registrato nel 2000 pari a 0 e quello fissato come obiettivo per il 2010 pari a 100. I valori di questi indici sono stati riportati nei Grafici 5.4 - 5.7. Nei diagrammi, un "percorso" di avvicinamento agli obiettivi del 2010 è rappresentato dalla linea diagonale[119]. I punti al di sotto della diagonale rappresentano un avanzamento verso gli obiettivi con un passo inferiore a quello richiesto; viceversa per i punti al di sopra della diagonale.

Il grafico 5.4 mostra l'andamento dei numeri indice relativi all'indicatore TSS. La Sardegna, l'Italia nel suo complesso e l'Europa a 25, si trovano al di sotto del sentiero di avanzamento richiesto. Va comunque osservato che l'Italia e l'Europa sembrano aver consolidato *trend* crescenti (quello italiano più elevato di quello medio europeo) rispetto ai valori assunti nel 2000, mentre la Sardegna mostra un *trend* crescente non ancora delineato (nel 2005 aveva fatto, addirittura, registrare un arretramento alle posizioni occupate nel 2000). Nella lettura di questi dati non bisogna, inoltre, ignorare il fatto che la Sardegna ha iniziato la sua rincorsa verso il traguardo del TSS fissato dagli LO con un ritardo di ben 20 punti percentuali rispetto media europea.

Il grafico 5.5 si riferisce all'indicatore TAS. Il commento sui *trend* osservati è analogo a quello fatto in precedenza: l'Italia e l'Europa si muovono lentamente nella direzione degli LO; la Sardegna, invece, segue dinamiche altalenanti.

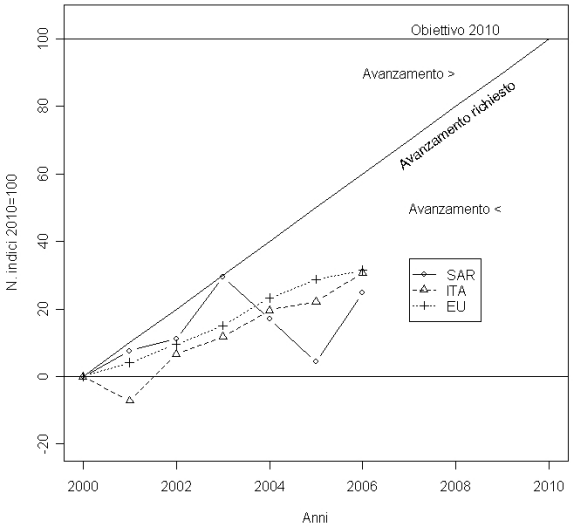
[119] Essa rappresenta il *trend* che un Paese/Regione dovrebbe percorrere se il suo avanzamento verso l'Obiettivo del 2010 fosse costante nel tempo.

Grafico 5.4 *Trend del Tasso di Scolarizzazione Superiore (TSS)*



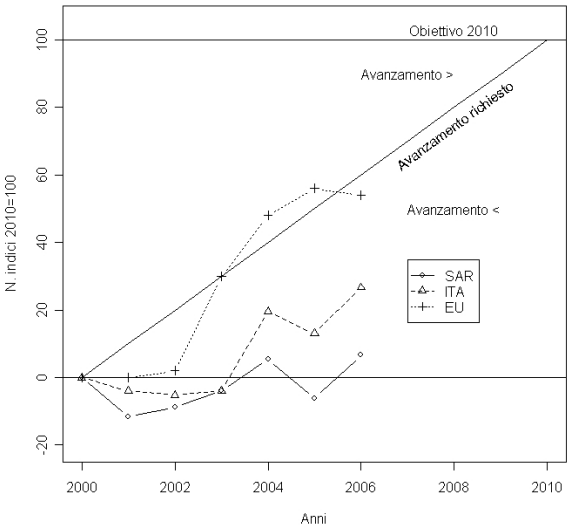
Fonte: *Elaborazioni CRENoS su dati Eurostat e dati ISTAT*

Grafico 5.5 *Trend del Tasso di dispersione scolastica (TAS)*



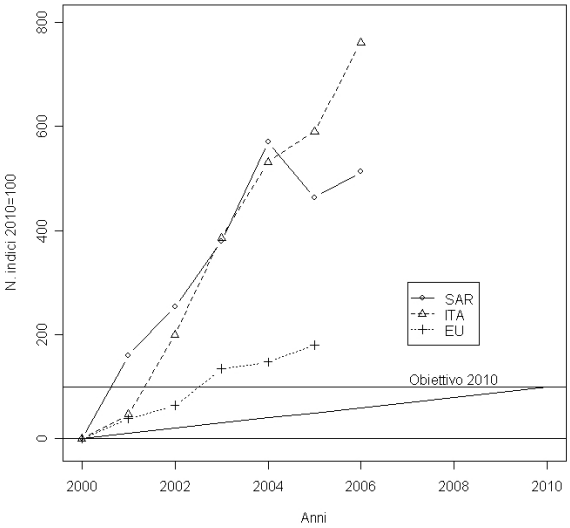
Fonte: *Elaborazioni CRENoS su dati Eurostat e dati ISTAT*

Grafico 5.6 *Trend del Tasso di partecipazione adulti alla formazione permanente (ANF)*



Fonte: *Elaborazioni CRENoS su dati Eurostat e dati ISTAT*

Grafico 5.7 *Trend del numero di Laureati in Scienza e Tecnologia (LST)*



Fonte: *Elaborazioni CRENoS su dati Eurostat e dati ISTAT*

Nel grafico 5.6 si osserva l'andamento dell'indicatore ANF. In questo caso, mentre la media dei paesi europei sembra essersi attestata su livelli adeguati al raggiungimento degli LO nel 2010, l'Italia e, ancor di più la Sardegna, sembrano non aver ancora intrapreso un cammino deciso verso l'Obiettivo.

In riferimento all'indicatore LST, i cui *trend* sono riportati nel grafico 5.7, le evidenze circa l'avvicinamento all'Obiettivo del 2010 sono di segno diametralmente opposto a quelle finora commentate. La media dei paesi europei ha raggiunto già nel 2003 gli Obiettivi fissati per il 2010 e anche nel 2005 (ultimo dato disponibile) consolida questo traguardo. Sia la Sardegna che l'Italia fin dal 2001, hanno incrementato i laureati in materie tecniche e scientifiche del 15% (obiettivo): rimane sensibile la differenza che le separa dalla media europea.

5.5 Considerazioni conclusive

È importante essere "competitivi sui mercati esteri"? I dati ci dicono che le imprese esportatrici sono normalmente più produttive, sono più grandi e generano profitti maggiori di quelle non esportatrici. Se è vero che a maggior produzione corrisponde maggiore benessere, allora ciò basta a far sì che un buon grado di competitività sia un obiettivo da perseguire.

Per migliorare il grado di competitività di un sistema bisogna innanzitutto poterlo misurare. Il CME, l'indice di competitività sui mercati esteri che CRENoS propone annualmente in questo rapporto, ci dice che la Sardegna è posizionata piuttosto male, rispetto alle altre regioni italiane. Nell'ultimo anno, però, l'indicatore registra un miglioramento piuttosto notevole, legato all'andamento del prezzo del petrolio. Circostanza temporanea e circoscritta ad un settore, ma si tratta di un settore che nell'economia della regione occupa un posto di assoluto rilievo.

Bassa competitività, dunque, e bassa produttività. Tale circostanza è in primo luogo imputabile ai cosiddetti "fattori di produttività di lungo periodo", cioè a quei fattori che concorrono a determinare la capacità di produrre reddito, e quindi ricchezza: infrastrutture economiche, capitale umano, risorse naturali, tecnologia. La Sardegna continua a presentare carenze gravi in tutti questi fattori. L'analisi di questo capitolo conferma infatti una situazione già consolidata negli studi condotti nelle edizioni precedenti, rispetto alla quale non si vedono segnali importanti né di ripresa né di peggioramento in termini assoluti.

Si conferma, dunque, la assoluta necessità di migliorare la dotazione infrastrutturale dell'Isola, sia per quanto riguarda le infrastrutture materiali, sia per quanto riguarda le infrastrutture immateriali. Ciò è condizione basilare per favorire gli insediamenti produttivi nell'isola e per migliorare la capacità del sistema

di proporsi sui mercati internazionali con prezzi, oltre che con prodotti, competitivi.

Per quanto riguarda le risorse umane, la necessità di investire in istruzione e formazione è ribadita dall'analisi di monitoraggio dei progressi compiuti verso gli obiettivi di Lisbona riportata nella sezione 5.4: l'Italia e l'Europa si muovono lentamente nella direzione degli obiettivi di Lisbona, la Sardegna che continua a seguire dinamiche altalenanti.

Un ultimo commento di carattere generale. L'analisi della dotazione di infrastrutture immateriali ha evidenziato come in Sardegna la spesa pubblica in R&S sia al di sopra del dato nazionale, mentre la spesa privata in R&S sia invece molto scarsa. Ciò è emblematico rispetto alla conclusione che non basta, "riconoscere il problema" per risolverlo, ciò che bisogna fare è intervenire in maniera efficace. L'abbondanza di investimenti pubblici in R&S è segno del fatto che le autorità pubbliche abbiano riconosciuto notevole priorità a tale forma di intervento. Tuttavia, la carenza di investimenti privati in R&S documenta la scarsa efficacia di tali interventi: perché gli investimenti pubblici non sono ancora riusciti a mettere in moto un circolo virtuoso che interessi anche il settore privato?

Il discorso sulla efficacia della spesa pubblica non investe soltanto il campo della R&S. Ad esempio, il 13º Rapporto CRENoS riportava un'analisi della "efficacia" della spesa pubblica in infrastrutture: in tale campo la Regione è tra le peggiori quattro in Italia[120]. Da quello studio emerge d'altronde che il grado di utilizzo dell'attuale dotazione è molto alto, evidenza del fatto che le infrastrutture attuali "servono male" la domanda effettiva.

Il messaggio che ne deriva è che, sebbene non vi siano politiche corrette o errate in principio, ci sono politiche efficaci e politiche inefficaci rispetto ai risultati desiderati. Monitorare è la condizione di partenza per la valutazione del grado di efficacia delle politiche, e quando dalla valutazione risulta che gli effetti non vanno nella direzione voluta, bisogna avere il coraggio di rivedere gli interventi. In quest'ottica va letto il *policy focus* su "valutazione degli effetti e monitoraggio della spesa" introdotto a fine di questo capitolo.

---

[120] L'analisi è fatta nel seguente modo: se ogni centesimo pubblico speso in infrastrutture fosse andato a buon fine (tenuto anche conto del decadimento per obsolescenza e senescenza), la regione dovrebbe avere una certa dotazione infrastrutturale. Il rapporto tra questa e la dotazione effettiva di risorse fornisce una misura di quanto inefficace sia stata la spesa pubblica nel dotare effettivamente il territorio di infrastrutture.

Box: l'indicatore PISA

Il *Programme for International Student Assessment* (PISA) è un'indagine internazionale promossa dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) per accertare le competenze dei quindicenni scolarizzati nelle aree della lettura, della matematica e delle scienze.

Ogni ciclo dell'indagine approfondisce in particolare un'area: nel primo ciclo (PISA 2000) è stata privilegiata la lettura, nel secondo (PISA 2003) la matematica. In PISA 2006 l'area principale di indagine è costituita dalle scienze.

Gli obiettivi principali di PISA sono i seguenti:

• mettere a punto indicatori relativi al rendimento scolastico degli studenti quindicenni, per effettuare una comparazione dei sistemi scolastici dei paesi membri dell'organizzazione;

• individuare le caratteristiche dei sistemi scolastici dei paesi che hanno ottenuto i risultati migliori, in termini di livello medio delle prestazioni e di dispersione dei punteggi, in modo da trarre indicazioni relative all'efficacia delle politiche scolastiche nazionali;

• fornire dati sui risultati dei sistemi di istruzione con frequenza regolare, in modo da consentire il loro monitoraggio e la costruzione di serie storiche di dati utilizzabili per orientare eventuali provvedimenti innovativi e di riforma.

Hanno partecipato a PISA 2006 cinquantasette paesi, tra i quali tutti i trenta Paesi membri dell'OCSE e ventisette Paesi *partner*. Per quanto riguarda il dato nazionale, dietro diretta richiesta di alcune regioni, è stato effettuato un ulteriore sovracampionamento che consente di avere i dati inerenti i risultati medi per i singoli test con disaggregazione regionale. Fra le regioni italiane, in occasione dei test PISA 2006, troviamo anche la Sardegna, diversamente che per la precedente rilevazione.

Come nelle precedenti indagini, i dati PISA 2006 evidenziano una grave situazione di arretratezza. In tutti i test somministrati al campione di studenti sardi sono stati ottenuti dei punteggi ben al di sotto della media dei paesi EU15 e, ancor più grave, della media OECD. È altresì evidente una situazione deficitaria rispetto al dato nazionale. Per meglio comprendere questi risultati i grafici 5.8 e 5.9 presentano una *Cluster Analisys* (CA) sui dati OCSE PISA 2006.

Cluster Analysis

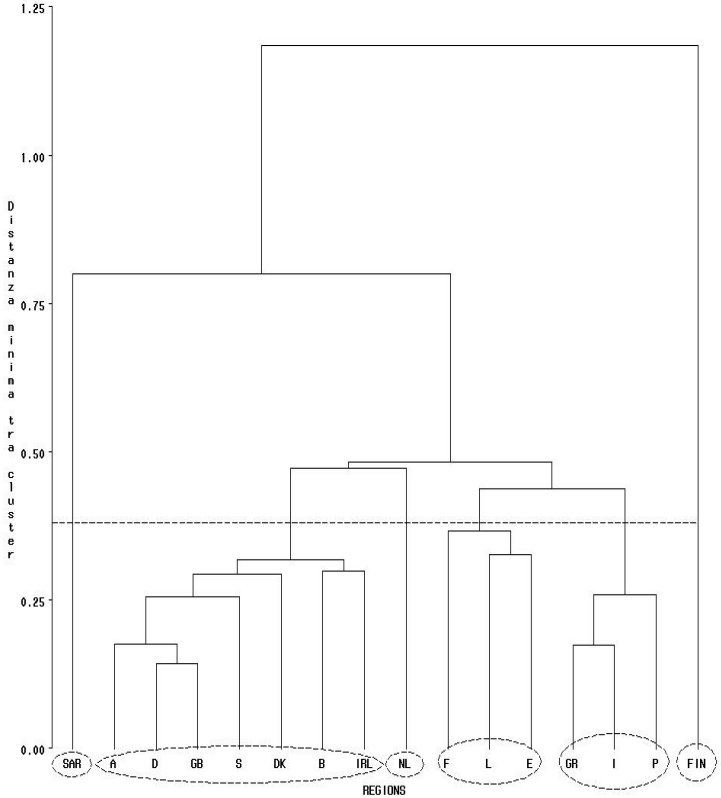
Quando in un gruppo di n unità statistiche (ad esempio regioni o Paesi) vengono osservate una molteplicità k di variabili (ad esempio i valori assunti da una batteria di indicatori ciascuno dei quali rappresenta il punteggio medio ottenuto in un certo test di abilità in ambito scientifico), può essere utile cercare di classificare le unità statistiche in gruppi omogenei al loro interno ed eterogenei tra loro rispetto ai valori assunti dalle variabili esaminate. Questo è l'obiettivo della *Cluster Analysis* (CA). Si vogliono, pertanto, individuare delle strutture di raggruppamento insite nei dati per agevolare l'interpretazione degli stessi. La gran parte degli approcci sviluppati per la CA partono dalla definizione di una matrice di dissimilarità tra le unità statistiche e dalla scelta di una metrica che consenta di stabilire la distanza tra le unità. Le due unità più *vicine* rispetto alle k variabili oggetto dell'analisi formano il primo cluster.

Il processo viene iterato fino a ottenere un unico gruppo che contiene tutte le n osservazioni. Naturalmente, per gli scopi interpretativi o esplorativi dell'analisi, occorre scegliere di focalizzare l'analisi su un numero $g<n$ di gruppi che siano il più possibile omogenei al loro interno.

La CA è stata condotta[121] su due insiemi di dati. Il primo comprende i 15 Paesi europei che formavano l'Unione Europea fino al 2004, più il dato relativo alla Sardegna; i risultati sono riportati nel grafico 5.8. Come si può osservare, l'analisi permette di individuare 6 diversi insiemi (cerchiati nel diagramma) di Paesi/Regioni. La Sardegna mostra un comportamento "differente" rispetto a quello registrato in media nel resto dell'Europa: essa non si raggruppa (se non con una distanza relativamente molto elevata) con il resto del continente. L'Italia forma un gruppo con la Grecia e il Portogallo ad una distanza sensibile dal resto dei Paesi d'Europa e specie dal gruppo formato dai paesi del nord più l'Austria. Va osservato il comportamento del tutto anomalo rispetto al resto del continente della Finlandia che si colloca, in ragione delle sue eccellenti *performance* nel sistema educativo, lontano dal resto delle unità osservate. Il grafico 5.9 è relativo allo specifico del contesto italiano: in esso appare in maniera netta la dicotomia Nord-Sud. La Sardegna mostra comportamenti analoghi a quelli delle altre regioni del Sud mentre il Nord del Paese (anche se raggruppato da un unico cerchio nel diagramma) mostra delle sensibili differenze tra regioni del Nord-Est e del Nord-Ovest.

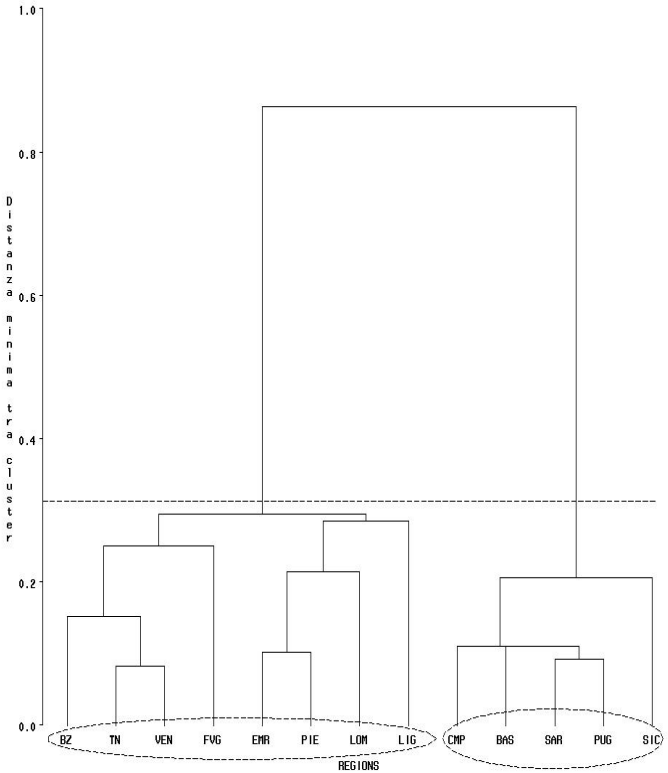
[121] Impiegando un algoritmo agglomerativo gerarchico con il metodo del legame singolo.

Grafico 5.8 *Cluster Analysis su Europa a 15 e Sardegna*



Fonte: *Elaborazioni CRENoS su dati OCSE PISA 2006*

Grafico 5.9 *Cluster Analysis su regioni italiane e dato medio Italia*



Fonte: *Elaborazioni CRENoS su dati OCSE PISA 2006*

Policy focus

Valutazione degli effetti e monitoraggio della spesa: due obiettivi conoscitivi da non confondere

Si potrebbe pensare che le politiche pubbliche siano valutate ogni giorno: è sufficiente sfogliare qualsiasi giornale, o ascoltare un *talk-show* televisivo, per trovare chi esprime giudizi soggettivi sul modo in cui sono spese le risorse pubbliche, oppure sul fatto che un certo intervento abbia ottenuto, o sia sulla giusta strada per ottenere, gli effetti desiderati. Spesso l'espressione di tale giudizio soggettivo è accompagnata dal richiamo alla necessità di un'attività di *monitoraggio* o di *valutazione* (i due termini sono usati come sinonimi), che dovrebbe essere promossa a livello istituzionale con l'obiettivo di migliorare la qualità delle politiche pubbliche.

Nonostante la necessità della valutazione sia diffusamente percepita, nei fatti la sua pratica è piuttosto limitata: in Sardegna, così come nel resto d'Italia, pressoché tutta la valutazione è legata all'utilizzo dei Fondi strutturali europei. Inoltre, forse proprio a causa del peso ricoperto dall'attività di valutazione svolta per l'Unione Europea, c'è ancora molta confusione intorno a cosa sia la valutazione in generale, a cosa sia la valutazione degli effetti in particolare, e a cosa ci si possa ragionevolmente aspettare da queste attività.

In questo *policy focus*, dopo aver spiegato sinteticamente quali sono gli obiettivi conoscitivi delle principali attività di valutazione, esamineremo alcuni lavori che hanno avuto una certa diffusione in ambito regionale, cercando di evidenziarne le ambizioni e gli obiettivi conoscitivi raggiunti.

Innanzitutto: cosa intendiamo per valutazione? Naturalmente, la valutazione di una politica pubblica non coincide con l'espressione di un giudizio soggettivo. Nella definizione proposta in Martini e Sisti (2007)[122], la valutazione è *un'attività tesa alla produzione sistematica di informazioni per dare giudizi su azioni pubbliche, con l'intento di migliorarle*. È una definizione volutamente molto ampia, come sottolineano gli autori, che permette di incorporare i diversi modi di intendere la valutazione in ambito pubblico. Tuttavia, è importante osservare che questa definizione, pur nella sua generalità, pone alcuni importanti limiti, definendo la valutazione come:

- un'attività analitica e empirica, che deve basarsi *sull'osservazione diretta* della realtà,
- un'attività che deve permettere di *esprimere dei giudizi*, i quali, per essere espressi, implicano dei *confronti*,
- un'attività che viene posta in essere con l'obiettivo di *migliorare le politiche pubbliche* in studio e che dunque deve produrre *risultati utilizzabili* dal decisore pubblico.

Gli obiettivi conoscitivi dell'attività di valutazione sono molteplici e a ciascuno di essi corrispondono particolari strategie e metodologie di analisi. Una possibile, anche se

[122] Martini e Sisti (2007).

assolutamente parziale, tassonomia[123] dei diversi obiettivi conoscitivi che connotano l'attività di valutazione, è riportata di seguito:

- valutare per scegliere (tra alternative)
- valutare per rendere conto (a soggetti esterni)[124]
- valutare per apprendere (sull'utilità delle soluzioni adottate)

Nella prima accezione, l'attività di valutazione ha l'obiettivo di scegliere, ad esempio, quali progetti finanziare (come è il caso, per stare su un esempio locale, dei Progetti integrati di sviluppo), o a quali famiglie erogare servizi di assistenza sociale. In un caso, l'obiettivo è quello di selezionare i progetti che presentano maggiori probabilità di successo, nell'altro, individuare le famiglie realmente in difficoltà. In ambedue i casi con la valutazione si vogliono rendere più trasparenti, legittimandoli, i processi decisionali che portano a selezionare un'alternativa rispetto all'altra. Tipicamente, la metodologia adottata in questo approccio consiste nel rendere espliciti i criteri che si vogliono usare per effettuare i confronti, attribuendogli un peso e adottando opportune procedure di aggregazione. Un esempio della metodologia adottata in questi casi può essere individuata nell'*analisi multicriteri*.

Nella seconda accezione, la valutazione ha l'obiettivo di "rendere conto" di quel che è stato realizzato. Normalmente, gli *stakeholders* ai quali si deve rendere conto corrispondono ai finanziatori del progetto. L'esempio più noto di valutazione riconducibile a questo approccio è quello dei Fondi strutturali europei. La valutazione in questo caso ha una funzione soprattutto comunicativa: le regioni ricevono finanziamenti dall'Unione europea e hanno l'obbligo di far conoscere ai propri finanziatori come sono state spese le risorse messe a disposizione, quali sono le motivazioni dell'intervento e quali risultati sono stati conseguiti. L'analisi proposta in questi casi ha un'impostazione descrittiva: a fronte di un finanziamento per la costruzione, ad esempio, di una strada si "rende conto", attraverso la produzione di *report*, dello stato di realizzazione della stessa opera.

Spesso però la parola "risultati" è alla base di molti fraintendimenti. In particolare, sono confusi i "risultati", cioè le realizzazioni, con gli "obiettivi" che il finanziamento si poneva. E questo ci porta alla terza accezione: valutare per apprendere. In questo caso la valutazione ha l'obiettivo di generare un processo conoscitivo, finalizzato a capire come la politica pubblica è stata implementata e se è stata utile, o, in altre parole, se ha contribuito a risolvere il problema per il quale era stata posta in essere. Se la finalità conoscitiva (sapere se la politica funziona) è concettualmente semplice, decisamente meno semplice è isolare l'effetto della politica da tutti i fattori che influenzano il fenomeno sul quale la politica vuole intervenire. Per farlo è necessario ricostruire cosa sarebbe successo se la politica non fosse stata implementata. L'effetto dell'implementazione della politica è dunque definito come differenza tra ciò che si osserva in presenza della politica e ciò che si sarebbe osservato in assenza della stessa. Tecnicamente si parla di condizione *fattuale* e *controfattuale*: mentre la prima è osservabile, la seconda deve essere

[123] Tratta da Martini e Sisti (2007).
[124] Spesso ci si riferisce a questa tipologia di analisi come al *monitoraggio della spesa*.

ricostruita in modo credibile. Per stimare questa differenza è necessario individuare un *gruppo di controllo* che permetta di ricostruire il comportamento che avrebbero avuto le unità che hanno beneficiato dell'intervento in assenza dello stesso. Questo approccio, noto nella letteratura scientifica internazionale come *counterfactual analysis*, deve essere utilizzato ogni volta che si vuole ricostruire correttamente una relazione causale tra un trattamento e i cambiamenti osservati nei destinatari dello stesso.

Nella pratica della valutazione svolta a livello regionale capita spesso di trovare analisi di politiche pubbliche nelle quali l'autore dichiara di voler capire "se la politica in studio funzioni o abbia funzionato". Spesso tuttavia questi lavori non adottano un approccio controfattuale, ma descrivono i risultati ottenuti da un punto di vista quantitativo. Rifacendoci alla tassonomia proposta, sono dunque lavori che hanno la finalità di "rendere conto" e non di "apprendere sull'utilità delle soluzioni adottate".

Per chiarire questo concetto, di seguito riportiamo due esempi di lavori di valutazione degli strumenti di sostegno alle imprese, svolti su commessa pubblica. Come vedremo, uno di essi dichiara esplicitamente di voler capire se la politica esaminata ha avuto gli effetti desiderati[125], l'altro invece è meno chiaro rispetto agli obiettivi conoscitivi che si vogliono raggiungere.

Il primo[126] esamina contestualmente la legge nazionale n. 215/92 e la legge per l'imprenditoria giovanile (nota come "prestito d'onore"). Ad una prima analisi, gli obiettivi di questo lavoro non sembrano chiari. Da un lato, il titolo del lavoro e il suo svolgimento portano a pensare che gli obiettivi conoscitivi dello studio consistano sostanzialmente nel capire quante risorse sono state spese, con quale cadenza temporale e se il processo di selezione delle imprese beneficiare stia funzionando abbastanza bene da permettere l'utilizzo di tutte le risorse disponibili. Dall'altro l'autore, dopo aver analizzato l'andamento tra il 2000 e il 2006 di tutti gli incentivi pubblici alle imprese, focalizza la propria attenzione sugli "strumenti maggiormente utilizzati dalle donne" e dichiara di voler "vedere se e come funzionano gli strumenti principali di sostegno all'imprenditoria femminile". Tale dichiarazione può indurre a pensare che il lavoro avesse anche altre ambizioni. Infatti, sebbene l'autore non affermi esplicitamente di voler valutare gli effetti della legge, pone implicitamente la domanda: gli strumenti di agevolazione delle imprese femminili funzionano? Ma domandarsi se uno strumento di *policy* funziona equivale a chiedersi se quello strumento è capace di ottenere gli effetti desiderati.

Per un momento, ipotizziamo che l'autore avesse intenzione di rispondere a questa domanda; come sarebbe dovuto essere impostato lo studio oggetto di questa discussione?

La prima osservazione da fare è che i due strumenti analizzati nello studio sono stati creati per rispondere a due problemi di *policy* diversi. Con la legge n. 215/92 il problema da affrontare, e, possibilmente, risolvere, è l'uguaglianza sostanziale di genere; mentre il "prestito d'onore" ha l'obiettivo di contribuire a risolvere il problema della

---

[125] O, in altri termini, se la politica pubblica è stata "efficace".
[126] Calvisi (2007).

disoccupazione giovanile. I due strumenti hanno obiettivi in parte diversi e *a priori* una diversa capacità di sostegno delle imprese femminili. Limitando dunque la nostra attenzione alla sola analisi della legge *dedicata* all'imprenditoria femminile, le domande di valutazione alle quali rispondere sarebbero:

- la legge n. 215/92 ha determinato un *aumento del numero* di imprese a prevalente conduzione femminile?
- la legge n. 215/92 ha determinato un *maggiore tasso di sviluppo* delle imprese a prevalente conduzione femminile?

Per trovare una risposta sarebbe stato necessario chiedersi cosa sarebbe successo alle *stesse imprese* se non fossero state finanziate. Sarebbero nate o no? Sarebbero cresciute di meno, di più, o in egual misura? La stima degli effetti della legge sarebbe dovuta passare attraverso il confronto tra i risultati ottenuti dalle imprese finanziate e i risultati ottenuti da un *gruppo di controllo*, costituito da imprese il più possibile simili a quelle finanziate.

Ma, come già accennato, lo studio in esame non adotta questo approccio. Dopo aver descritto graficamente l'andamento, dal 2003 al 2007, delle risorse stanziate, erogate e investite, il lavoro analizza, da un punto di vista quantitativo, il processo di selezione, calcolando la percentuale delle domande approvate rispetto a quelle presentate. Descrive, infine, lo stato di avanzamento della spesa: quante imprese hanno rinunciato all'agevolazione (il 41%), a quante è stata revocata (il 18,8%), quante sono state davvero finanziate (il 31%) e per quale quota dello stato di avanzamento dei lavori. Poiché quest'ultimo gruppo di imprese è minoritario e poiché la Regione dovrà restituire allo Stato le risorse non spese, il giudizio finale dell'autore sull'intervento è decisamente severo.

A questo punto è evidente che lo studio non sta giudicando "se lo strumento funziona", se cioè abbia contribuito a risolvere il problema della scarsa imprenditorialità femminile, ma se le risorse stanziate in virtù dell'esistenza della legge siano state spese e se il processo di selezione dei progetti fosse adeguato rispetto al fine di spendere tutte le risorse disponibili. È uno studio che ricade dunque nella categoria della valutazione fatta al fine di "rendere conto", non di "apprendere": dopo aver letto il lavoro, sappiamo che esiste un problema importante nel modo in cui la legge è stata implementata, ma non ne conosciamo la ragione.

Il secondo studio in esame riguarda la legge regionale n. 15/94[127], che costituisce il principale strumento regionale di sostegno alle imprese industriali. In questo caso, lo studio dichiara nel titolo il proprio obiettivo: valutare gli effetti della legge, limitatamente ad alcuni bandi. L'analisi prodotta è coerente con gli obiettivi dichiarati. Dopo aver analizzato gli obiettivi della legge e individuato le variabili sulle quali valutare l'intervento, gli autori stimano gli effetti dei bandi del 1997 e del 1999 sulle imprese beneficiarie. Per farlo, adottano un approccio controfattuale e, poiché nei due bandi oggetto di analisi le imprese sono state selezionate con modalità diverse, applicano mo-

[127] Lobascio e Mura (2006).

delli di stima diversi. Dato che il bando 1999 ha un'impostazione che negli anni è rimasta sostanzialmente invariata, gli autori focalizzano la propria attenzione soprattutto su quest'ultimo. Da questo bando in poi, il processo di selezione dei progetti è avvenuto attraverso indicatori i cui valori sono sottoposti ad un processo statistico di normalizzazione. La somma dei valori normalizzati da luogo ad un punteggio, sulla base del quale è possibile ordinare i progetti in una graduatoria. La peculiare forma di selezione dei progetti prevista dalla legge ha permesso innanzitutto di verificare se, a causa dei contributi ricevuti, le imprese beneficiarie sono cresciute più velocemente delle imprese appartenenti al *gruppo di controllo*, costituito dalle imprese in graduatoria che non hanno beneficiato dei contributi. Dopo aver verificato l'assenza di effetti, ha permesso inoltre di capire perché la legge non abbia funzionato. In un secondo studio[128] è stata infatti analizzata l'incidenza dei singoli indicatori sull'esito finale della selezione e si è dimostrata la mancanza di coerenza tra gli obiettivi della legge e il meccanismo di selezione dei progetti di investimento.

L'analisi dello strumento di *policy* proposta dagli autori ricade pienamente nella "valutazione per apprendere": dopo aver letto questo studio sappiamo che la legge, così come è attualmente implementata, non raggiunge gli obiettivi desiderati. Sappiamo inoltre che le ragioni del mancato funzionamento della legge vanno ricercate nel meccanismo di selezione dei progetti. L'apprendimento sul funzionamento dello strumento di politica pubblica, generato dallo studio, permetterebbe al *policy maker* di ridisegnare la politica in studio, migliorandola.

Gli studi analizzati si pongono dunque obiettivi conoscitivi profondamente diversi, che non devono essere confusi. Con lo studio della legge regionale 15/94 si valutano gli effetti della legge, confrontando i risultati ottenuti in conseguenza della legge con una ricostruzione credibile di ciò che sarebbe accaduto in sua assenza. L'analisi della legge 215/92, nonostante le incertezze nelle dichiarazioni iniziali, propone invece un *monitoraggio della spesa*, quantificandone le realizzazioni principali e permettendo di verificare se le risorse stanziate sono state interamente spese. Ovviamente, non c'è nulla che non vada bene in questa tipologia di valutazione: come detto, ha solo obiettivi conoscitivi diversi. Quel che non va bene è che questi studi promettano, anche inconsapevolmente, di soddisfare ambizioni conoscitive ben maggiori di quanto siano in grado di mantenere.

In Sardegna, a fronte degli ingenti quantitativi di risorse dedicati al finanziamento delle politiche pubbliche[129], gli studi in cui si valutano i loro effetti in modo rigoroso si contano sulle dita di una mano. Seguire ciò che le altre nazioni (e ora anche alcune regioni italiane)[130] già fanno, renderebbe le politiche più efficaci e permetterebbe di risparmiare risorse pubbliche.

---

[128] Cabras e Lobascio (2006).

[129] Si rimanda all'analisi del Settore Pubblico Allargato nel secondo capitolo.

[130] In Trentino Alto Adige, ad esempio, è stato recentemente costituito l'Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche (IRVAPP), con l'obiettivo di dare vita anche in Italia, analogamente a quanto da tempo è avvenuto nella generalità dei Paesi avanzati, ad un organismo scientifico specializzato nell'analisi sistematica degli effetti di specifiche misure di politica pubblica.

Per migliorare la qualità e la quantità degli studi di valutazione degli effetti delle politiche regionali, sarebbe necessario prevedere la valutazione degli interventi più importanti già in fase di predisposizione della legge. Il legislatore, coadiuvato da uno staff competente in materia di valutazione, dovrebbe rendere chiari gli obiettivi dell'intervento, prevedere la raccolta di tutti i dati necessari alla valutazione (che non si limitano a quelli generati dal processo amministrativo di gestione dell'intervento) e stanziare le risorse necessarie alla realizzazione dello studio. È evidente che riconoscere l'importanza della valutazione delle politiche pubbliche e attrezzarsi perché questa attività venga svolta in modo rigoroso non è semplice. La spesa di risorse pubbliche nel territorio non deve essere percepita più come un fine, ma come un mezzo, attraverso il quale perseguire obiettivi di interesse pubblico. E per questo è necessario un forte cambiamento culturale.

Bibliografia

A.A.P.I.T Palermo (2003), *La normativa turistica in Sicilia*, Palermo: AAPIT.

AA.VV. (2007), *Rapporto OASI 2007. L'aziendalizzazione della sanità in Italia*, Anessi Pessina E. e Cantù E.(a cura di), Milano, Egea, 2007.

AA.VV. (2008), *Il nuovo porto di Cagliari: la città è pronta ad accogliere le navi da crociera e i diportisti*, Industria Oggi, n. 2, pp. 1-8.

Andreani, C. e Azèmar, G.P. (2004), *Les rivages de la Corse*, Actes Sud.

Autorità Portuale di Cagliari (2008), *Il traffico crocieristico nel porto di Cagliari* (non pubblicato).

Autorità Portuale di Olbia-Golfo Aranci (2008), *Relazione 2007*.

Baccelli O., Sparacino G. (2007), *In pole position l'Italia delle Crociere*, La Rivista del Turismo, n. 2, pp. 24-29.

Banca d'Italia (2007), *Note sulla congiuntura della Sardegna*, Novembre 2007, Cagliari.

BCE (2008), *Bollettino Economico Mensile*, Marzo.

Bellinzas, M. (2007), *Previsioni demografiche dei comuni della Sardegna 2006/2016*, Temi economici della Sardegna-Quaderni di Lavoro CRENoS n. 07/01.

Biagi, B. e Pulina, M. (2007), *Stessa spiaggia, stesso mare: turismo, ambiente e qualità della vita*, in Punzo L. F. e Usai S., *L'estate al mare*, Milano: McGraw-Hill.

Brucchi, L. (2001), *Manuale di economia del lavoro*, Bologna, Il Mulino.

Bruni, L. e Porta P.L. (2007), (Eds.), *Economics and Happiness. Framing the Analysis,* Oxford, Oxford University Press.

Cabras, S. e Lobascio, I. (2006), *Il processo di selezione dei progetti della l.r.15 del 1994. Suggerimenti da una analisi con gli alberi di classificazione*, Osservatorio Economico della Sardegna.

Calvisi, G. (2007), *Gli strumenti di finanziamento delle imprese femminili*, MIMEO.

CISET (2007), *Il turismo in Italia nel* 2007, http://venus.unive.it/ciset.

Conti Pubblici Territoriali, (CPT), Ministero dell'Economia e delle Finanze, DPS: http://www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp.

Contini, B. (2002), *Osservatorio sulla mobilità in Italia*, Bologna, Il Mulino.

CRENoS (2006), *Economia della Sardegna, 13° Rapporto*, CUEC, Cagliari.

CRENoS (2007), *Economia della Sardegna, 14° Rapporto*, CUEC, Cagliari.

Cruise Lines International Association (2007), *The 2006 overview*, www.cruising.org/press/overview%202006/2006OV.pdf.

Del Boca D., Pasqua, S. e Pronzato C. (2008), *Market Work and Motherhood Decisions in Contexts*, IZA Discussion Paper No. 3303.

Di Cesare F. (2000), *L'evoluzione del turismo di crociera: la situazione italiana nel quadro mondiale*, Nono Rapporto sul Turismo in Italia, Mercury, Firenze.

Di Liberto, A. (2007), *Asili nido e partecipazione al mercato del lavoro*, www.insardegna.eu.

Dolado, J. (2007), *Una azione positiva è per sempre*, www.lavoce.info.

Easterlin, R. (2003), *Explaining happiness*, *PNAS*, 100(19), 11176-11183.

European Cruise Council (2007), *Contribution of cruise tourism to the economies of Europe*.

Fadda, A. (2002), *Isole allo specchio: Sardegna e Corsica tra identità, tradizione e innovazione*, Roma, Carocci.

Gambassi, R. (2006), *Il turismo che non appare: il comparto degli appartamenti per vacanza* in *Rapporto sul turismo italiano 2005-2006,* Mercury, Firenze.

Gismondi, R. (2000), *Per una stima del movimento turistico rilevato: una proposta di integrazione tra fonti*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento del Turismo, *Nono Rapporto sul Turismo Italiano 2000*, Mercury, Firenze.

Goldstein, A. (2007), *Quote rosa a piazza affari*, www.lavoce.info.

Henthorpe, T. (2000), *An analysis of expenditures by cruise ship passengers in Jamaica*, Journal of Travel Research, 38, 246-250.

IARES (2005), *Osservatorio sull'Economia Sociale e Civile in Sardegna: III Rapporto 2004,* Cagliari, CUEC.

IARES (2006), *Osservatorio sull'Economia Sociale e Civile in Sardegna: IV Rapporto 2005*, Cagliari, CUEC.

IMF (2008), *World Economic Forum 2008*, Davos, Svizzera.

IMF (2007), *World Economic Situation and Prospects*, WEF www.un.org/esa/policy/wss/wesp.html.

Inglehart R., Basanez M., Deiz-Medrano J., Halman L. e Luijkx R. (2004), (Eds.), *Human Beliefs and Values: A Cross-Cultural Sourcebook based on the 1999-2002 values Surveys*, Mexico City, Siglo XXI.

INSEE (2003), *Conjoncture*, n°1, Ajaccio.

INSEE (2003), *Conjoncture*, n°3, Ajaccio.

INSEE (vari anni), *Economie Corse*, Ajaccio.

INSEE (vari anni), *Tableau de bord de l'economie corse, supplément à Economie Corse*, Ajaccio.

INSEE (vari anni), *Tableaux de l'economie corse*, Ajaccio.

ISNART-Unioncamere (2008), *Vacanze: per i turisti l'Italia vale 8*, www.isnart.it.

ISTAT (1958), *Annali di statistica, Le rilevazioni statistiche dal 1861 al 1956*, Anno 87, Roma, ISTAT.

ISTAT (1986), *Statistiche del commercio interno 1983-84*, Roma.

ISTAT (2001), *Istituzioni non-pofit in Italia, i risultati della prima rilevazione censuaria,* Roma, ISTAT.

ISTAT (2005), *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale*, Roma, ISTAT.

ISTAT (2006), *La Rilevazione sulle forze di lavoro: contenuti, metodologie e organizzazione*, Roma, ISTAT.

ISTAT (2006), *Università e lavoro*, Orientarsi con la statistica, Roma, ISTAT.

ISTAT (2007), *Annuario Statistico Italiano*, Capitolo 3, Roma, ISTAT.

ISTAT (2007), *Le aziende agrituristiche in Italia al 31 dicembre 2006*, www.istat.it.

ISTAT (2007)*, Le cooperative sociali in Italia 2005*, Roma, ISTAT.

ISTAT (2008), *Statistiche del Turismo dati definitivi 2006*, 9 gennaio 2008, www.istat.it.

ISTAT (2008), *Viaggi e Vacanza in Italia e all'estero,* 20 Febbraio 2008, www.istat.it.

ISTAT (vari anni), *Annuario statistico del commercio interno e del turismo*, Roma.

ISTAT (vari anni), *Annuario statistico italiano*, Roma, ISTAT.

ISTAT (vari anni), *Indagine Multiscopo*, Roma, ISTAT.

ISTAT (vari anni), *Statistiche del turismo*, Roma, ISTAT.

Istituto G. Tagliacarne e Unioncamere (2005), *La dotazione di infrastrutture nelle province italiane* 2001-2004, Roma.

La Rosa, R. (2004), *Lo sviluppo del turismo in Sicilia. Potenzialità, problemi e prospettive d'intervento*, Milano, Franco Angeli.

Lobascio, I. e Mura, A. (2006), *Valutazione della l.r.15 del 1994. Gli effetti del bando 1997 e del bando 1999*, Osservatorio Economico della Sardegna.

Martini, A. e Sisti, M.(2007), *A ciascuno il suo. Cinque modi di intendere la valutazione in ambito pubblico*, informa IARES, Dicembre, Anno XVIII, n°1.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2008), *Documento di programmazione economico-finanziaria 2008-2011.*

Ministero della Salute (2007), *Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale.*

Ministero della Salute (2008), *Rapporto Sanità 2006*, http://www.ministerosalute.it/programmazione/finanziamento/fin_rapporti_sanita.jsp.

Monti, P. (2007), *Disuguaglianza di tempo*, www.lavoce.info.

Osservatorio prezzi&tariffe (2007), *Gli asili nido comunali in Italia, tra caro retta e liste di attesa*, Roma.

Perez, M. e Mirto, A.P. (2003), *Classification Systems of Tourism Accommodation Establishment in Italy: a comparison between sources*, Council Directive 5/97/EC on Tourism Statistics, Ottobre, Lussemburgo.

Prometeia (2008), *Comunicato Stampa: Presentazione del rapporto di previsione*, 30 marzo.

Regione Autonoma della Sardegna (2008), *Conferenza stampa Bit 2008, Milano*, Assessorato del turismo, artigianato e commercio.

Regione Autonoma della Sardegna (2008), *Piano di riqualificazione e riorganizzazione del servizio sanitario regionale*, Assessorato dell'Igiene, della Sanità e dell'Assistenza sociale, Giugno 2007.

Regione Emilia-Romagna (2007), *Il Servizio sanitario regionale dell'Emilia-Romagna: le strutture, i programmi, i modelli organizzativi e i dati di attività al 31.12.2006*, Nuovagrafica, Carpi.

Regione Umbria (2006), *RUICS 2006: Il quadro di valutazione regionale della competitività e dell'innovazione in Umbria nel 2006*, Servizio Programmazione strategica generale e Controllo strategico.

Renoldi, S. (2008), *Le agenzie regionali di promozione economica e i processi di internazionalizzazione. Verso un benchmarking del caso Sardegna*, Quaderni di Lavoro CRENoS, 1/2008.

Rizzo, F. (2005), *Turismo Ufficiale e Turismo Sommerso: il caso di Capaci e di Isola delle Femmine*, [tesi], Università degli Studi di Palermo.

Trademark Italia - Sociometrica (2008), *Dove vanno gli Italiani in vacanza*? www.trademarkitalia.com

UNWTO (2007), *World Tourism Barometer*, Vol. 5, N. 3. www.unwto.org.

UNWTO (2008), *World Tourism Barometer*, Vol. 6, No. 1. www.unwto.org.

Wilkison, P. (1999), *Caribbean cruise tourism: delusion or illusion*, Tourism Geography, 3, 261-282.

World Economic Forum (2007), *Global Gender Gap Report 2007*, (ed. da Hausman R., Tyson, L. e Zahidi S.), Ginevra.