

# **REGIONE CALABRIA**

## **Programma Operativo Regionale**

### **FESR 2007-2013**

*Servizio di Valutazione*

### **Sintesi della Valutazione Ex-Ante**

**Luglio 2007**

## **INDICE**

1. Riassunto esplicativo del programma .....	3
2. Valutazione dell'analisi socio-economica e della rispondenza della strategia rispetto ai bisogni identificati .....	8
3. Sintesi del processo di valutazione ex-ante e dei principali risultati conseguiti .....	15

## 1. RIASSUNTO ESPLICATIVO DEL PROGRAMMA

### A quali bisogni il POR deve rispondere?

Le analisi del contesto socio-economico e ambientale regionale condotte dall'Amministrazione regionale e dal gruppo di valutazione concordano nell'evidenziare i seguenti principali bisogni territoriali a cui il POR dovrà contribuire a dare risposta.

La Calabria presenta significative criticità e notevoli ritardi di sviluppo. Risulta, infatti, attualmente e in linea con quanto è avvenuto nell'ultimo decennio, molto modesto il contributo regionale al PIL del Mezzogiorno e a quello nazionale. Anche il quadro della ricchezza pro-capite evidenzia notevoli problematicità in quanto essa è ampiamente inferiore a quella media del Mezzogiorno e a quella italiana. Tutto ciò nonostante la crescita economica della regione sia risultata, negli ultimi anni piuttosto positiva e superiore rispetto a qualsiasi altra ripartizione geografica. La debolezza del sistema economico calabrese è ulteriormente confermata dall'elevato grado di dipendenza economica da risorse esterne (la quota di importazioni nette sul PIL evidenzia i valori in assoluto più alti in Italia) alla quale non si contrappone un'adeguata capacità di esportare (le esportazioni rappresentano solo l'1% circa del PIL regionale).

Questa sofferenza del sistema Calabria appare legata, non tanto ad una non adeguata spesa per investimenti (la quota di investimenti rispetto al PIL in Calabria, infatti si è mantenuta nell'ultimo decennio all'incirca sempre superiore alle rispettive quote relative per l'Italia e il Mezzogiorno – anche se dal 2000 sembra essere iniziata una fase di ristagno -), quanto piuttosto alla loro destinazione che è probabilmente stata caratterizzata da un eccessivo orientamento verso settori tradizionali e con scarsi capacità di crescita. L'allocazione scarsamente produttiva degli investimenti è una delle cause che determinano la bassa produttività del lavoro calabrese.

Passando dall'analisi dello scenario generale a quello inerente le caratteristiche del contesto inerente le tematiche di interesse del FESR, si evidenziano i seguenti principali bisogni:

- in relazione agli aspetti legati all'istruzione, ricerca e SI, adeguamento degli edifici scolastici, aumento delle competenze di base dei giovani studenti e laureati, aumento della spesa pubblica e privata in R&S e degli addetti, aumento della copertura a banda larga del territorio e aumento dell'utilizzo delle TIC da parte della PA, dei cittadini e delle imprese;
- per quanto riguarda l'energia e gli aspetti ambientali, aumento del contributo all'obiettivo di risparmio energetico concordato a livello internazionale, diminuzione delle perdite nelle reti di adduzione della risorsa idrica e aumento della capacità di depurazione, diminuzione dei rischi di alluvione e frane, di erosione delle coste e dei rischi idraulici, aumento della raccolta differenziata dei rifiuti, diminuzione del numero e della superficie di siti inquinati;
- in tema di inclusione sociale, diminuzione delle famiglie che vivono sotto la soglia di povertà, aumento della percentuale di anziani che ricevono l'assistenza domiciliare e del numero di bambini che usufruiscono del servizio di asilo nido, diminuzione degli indici di criminalità organizzata in alcune aree;
- in relazione alla promozione delle risorse naturali, culturali e paesaggistiche, aumento della tutela e valorizzazione delle risorse naturali e della biodiversità, diminuzione del degrado del patrimonio paesaggistico regionale, aumento della promozione e qualificazione della gestione del patrimonio culturale, diminuzione della stagionalità delle presenze turistiche ed aumento dei "flussi turistici sostenibili";
- per quanto riguarda le reti e i collegamenti per la mobilità, aumento del livello di sicurezza delle rete stradali, miglioramento del livello di mobilità ferroviaria sia in termini di frequenze del servizio che di velocità, aumento della valorizzazione del sistema portuale e aeroportuale; qualificazione del

trasporto merci, miglioramento dell'adeguatezza del trasporto pubblico per le persone e per le merci in aree urbane;

- in riferimento alla competitività dei sistemi produttivi, aumento della dimensione delle imprese in termini di fatturato e addetti, aumento del numero di imprese in settori innovativi, aumento della capacità di export, miglioramento dell'accesso al credito;
- guardando alle problematiche connesse alle aree urbane e a quelle che rientrano nella restante parte del territorio si tratterà di qualificare le città al fine di caratterizzarle quali attrattori (per i servizi avanzati sia nel campo della ricerca che in termini di fruibilità culturale, turistica e sociale nonché in termini di mobilità) per l'intera popolazione regionale. In relazione alle aree interne, andranno promossi invece servizi volti ad innalzare la qualità della vita (principalmente rientranti nel campo del sociale) e la mobilità intercomunale.

Gli aspetti fino ad ora illustrati costituiscono gli elementi che, sulla base delle evidenze empiriche, rappresentano le principali criticità che il POR è auspicabile contribuisca a limitare. Tuttavia, è opportuno sottolineare che, accanto ai bisogni che emergono dalla analisi contestuale, a parere del gruppo di valutazione, è importante che il POR sappia rispondere anche ad un'altra domanda che emerge dal tessuto economico sociale calabrese, rappresentata dalla esigenza di aumento di fiducia nelle istituzioni pubbliche. Miglioramenti, in questo senso potranno essere ottenuti fornendo un forte segnale di discontinuità rispetto al precedente periodo di programmazione e allocando le risorse finanziarie in considerazione "del grado di necessità delle risorse pubbliche" e selezionando accuratamente le tipologie di intervento maggiormente capaci di assicurare forti impulsi alla crescita del sistema calabrese.

#### **La strategia del POR e la distribuzione delle risorse finanziarie sono adeguate a garantire le massime potenzialità di risposta ai bisogni del territorio?**

La valutazione condotta per verificare il livello di coerenza tra le strategie adottate dal POR (obiettivi specifici, obiettivi operativi e linee di intervento) e i bisogni emersi dall'analisi del territorio (i cui risultati sono stati sintetizzati al punto precedente) è stata volta ad evidenziare i legami tra le scelte prioritarie del POR e le principali criticità del contesto calabrese.

Gli esiti conseguiti con il lavoro svolto inducono a mettere in evidenza una buona capacità del POR di dare adeguate risposte ai bisogni regionali posto che le successive fasi attuative siano coerenti con le scelte programmatiche: ciò significa che le tipologie di intervento individuate mostrano elevate probabilità di conseguire effetti che saranno in grado di limitare i punti di debolezza emersi dall'analisi socio-economica. Rimandando al Capitolo 3 per l'esplicitazione dei legami a livello di singolo Asse, in questa sede, a titolo esemplificativo possono essere riportati i risultati conseguiti relativamente agli aspetti concernenti la RST.

Come affermato sopra, il contesto calabrese si caratterizza per il forte sottodimensionamento degli investimenti in RST sia di natura pubblica che privata e per l'esiguo numero degli addetti alla R&S. A fronte di tale bisogno, l'Asse I, mediante l'obiettivo specifico 1.2, interviene per sostenere e qualificare l'offerta di ricerca (principalmente di natura pubblica), l'incontro tra la domanda delle imprese e l'offerta da parte delle Università e i Centri di ricerca (e in questo caso interviene sia a favorire gli investimenti privati che pubblici) e la ricerca e l'innovazione svolta direttamente dalle imprese (agevolando in questo modo la spesa privata e l'aumento degli addetti nelle ricerca e sviluppo).

La correlazione diretta appena dimostrata in tema di R&S tra le scelte del POR e i bisogni territoriali è rinvenibile in quasi tutte le articolazioni strategiche del Programma.

In relazione alla adeguatezza delle risorse finanziarie, che è stata analizzata prendendo in considerazione la distribuzione delle risorse pubbliche complessivamente attivate dal FESR (ossia contributo comunitario e cofinanziamento nazionale) per Asse, si può affermare che risulta condivisibile la concentrazione delle

risorse, non tenendo in considerazione l'Asse VII che va a rafforzare una buona parte degli altri Assi mediante l'implementazione di Progetti Integrati di sviluppo Locale, a favore del sistema produttivo (26% considerando gli Assi I e VI), dell'energia e dell'ambiente (18%) e dell'accessibilità (16%). Nel primo caso, infatti, la forte attenzione al sistema delle imprese si giustifica, da un lato con la forte debolezza del sistema produttivo calabrese e, dall'altro dal ruolo estremamente importante che tale comparto deve assumere nelle aree sviluppate. Negli altri due casi va tenuto in considerazione che la tutela delle risorse naturali e il miglioramento dell'accessibilità rappresentano prerequisiti per la valorizzazione delle varie tipologie di risorse presenti nel territorio.

### **L'articolazione programmatica del POR garantisce un sufficiente grado di solidità?**

L'analisi della solidità dell'articolazione programmatica è stata effettuata prendendo in esame: - la filosofia di approccio degli Assi in termini di catena logica degli effetti e giustificazione dell'investimento di risorse pubbliche, - il livello di integrazione interno all'Asse (tra obiettivi specifici e operativi) e la sua capacità di dialogo con gli altri obiettivi generali del POR, - i rischi futuri a cui l'Asse sarà soggetto (sia derivanti dalle caratteristiche tipologiche degli interventi promossi che dalle lezioni emerse dal precedente periodo di programmazione).

Il lavoro condotto induce a mettere in evidenza una buona strutturazione dell'articolazione programmatica che tuttavia, nell'ottica di rispondere ai numerosi ordini di criticità calabresi e per l'orientamento a fornire un forte impulso al cambiamento del modello di sviluppo regionale risulta complessa e in molti casi rischiosa. Nella convinzione, tuttavia, che tale approccio strategico risulti, oltre che condivisibile, necessario, si richiama l'attenzione sull'importanza che vengano adottate tutte le misure necessarie a garantire continuità tra gli impegni programmatici e le future traduzioni attuative degli approcci attualmente contenuti nel programma. Al fine di agevolare la coerente attuazione della solida impalcatura programmatica prevista dal POR, sarà cruciale garantire:

- l'aggiornamento e l'adeguamento della normativa e degli strumenti di programmazione che stanno a monte delle aree settoriali di intervento del POR;
- il rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale della struttura regionale coinvolta dall'attuazione del POR;
- l'applicazione di modalità di selezione (caratteristiche delle commissioni di valutazione, requisiti di ammissibilità, criteri di selezione) le quali, in un'ottica di trasparenza, siano in grado di garantire l'allocazione di risorse a favore di interventi effettivamente propedeutici a stimolare fattori di crescita e di competitività;
- la prosecuzione e il potenziamento del dialogo con il partenariato sociale-economico ed istituzionale al fine di favorire il contributo costruttivo degli attori rappresentanti dei vari interessi alla corretta e coerente (rispetto agli indirizzi programmatici) attuazione del POR.

### **Il POR, si inserisce armoniosamente nelle altre politiche che hanno rilievo per il territorio calabrese?**

Sulla base della valutazione della coerenza tra l'articolazione strategica del POR da un lato, e gli Orientamenti Strategici comunitari e la Strategia di Lisbona, dall'altro, va messo in evidenza che il POR mostra significative probabilità di contribuire positivamente agli obiettivi comunitari. Paritariamente, gli obiettivi specifici ed operativi regionali mostrano di integrarsi con quelli espressi da Quadro Strategico Nazionale e quindi anche in questo caso è possibile segnalare un probabile apporto positivo calabrese alle finalità nazionali.

Inoltre, il POR FESR presenta notevoli gradi di attinenza, nel rispetto delle linee di demarcazione concordate a livello interministeriale, con il POR FSE e con il PSR finanziato dal FEASR che inducono a prospettare significativi effetti moltiplicativi derivanti dall'operare congiunto (ovvero con modalità sinergiche e complementari) dei tre programmi.

Passando all'illustrazione dei risultati ottenuti dalla valutazione del grado di implementazione, da parte del POR, delle misure necessarie a garantire il rispetto delle priorità trasversali ambientali e di genere va sottolineato che:

- in relazione al principio delle Pari Opportunità il programma, mostra livelli apprezzabili di considerazione del principio in quanto, nelle fasi della sua costruzione, ha coinvolto, in modo ampio e costruttivo i rappresentanti delle Pari Opportunità, e contiene, nella maggior parte delle sue sezioni, riferimenti espliciti alla parità e alla non discriminazione. Quanto al futuro, inoltre, il POR indica l'adozione di "comportamenti rispettosi" del principio di parità in tema di indicatori, aspetti da sottoporre all'attenzione del valutatore, criteri di priorità da adottare per selezionare i progetti meritevoli di finanziamento;
- per quanto riguarda il rispetto del principio di sostenibilità ambientale, la VAS mette in evidenza che il POR non comporta effetti negati sull'ambiente mentre, molti interventi comporteranno una maggiore tutela delle risorse ambientali. Le indicazioni contenute nella VAS si rivolgono al futuro periodo attuativo e sono volte ad amplificare gli effetti positivi già previsti e a monitorare gli effetti che nella fase attuale sono incerti. Il Piano di Monitoraggio suggerito dalla VAS è opportuno sia discusso con l'AdG al fine di raccordare le modalità implementative con il sistema di monitoraggio che sarà adottato dal POR nel suo complesso.

### Quali sono gli effetti attesi dal POR?

Nell'ipotesi che l'attuazione del programma venga effettuata nel rispetto degli intenti dichiarati a livello strategico, gli effetti che il POR molto probabilmente produrrà rispetto alla realtà regionale sono descritti dalla batteria degli indicatori. Nell'attesa che venga completato l'esercizio di stima delle varie tipologie di indicatori (attualmente ancora in corso), è possibile fornire una descrizione della tipologie di effetti attesi. In particolare, gli esiti di tipo socio-economico (impatti) più rilevanti che potranno derivare dalla realizzazione del programma sono rappresentati:

- da un miglioramento del servizio scolastico, da un aumento della spesa pubblica e privata in R&S accompagnato di un incremento degli addetti alla ricerca, da una maggiore diffusione delle tecnologie dell'informazione presso le imprese e la popolazione (Asse I);
- da un aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili, da un contenimento delle perdite nelle reti idriche e della capacità di depurazione, da un aumento della raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani, da una diminuzione dei fattori di rischio naturale (frane, esondazioni, sismico, ecc.) da un aumento della percentuale di coste balenabili (Asse II);
- da un aumento del tasso di attività femminile derivante dall'incremento e dal miglioramento dei servizi sociali e da una diminuzione dell'indice di criminalità (Asse III);
- da una maggiore capacità di attrazione dei flussi turistici sostenibili e da una più elevata fruibilità dei beni culturali e naturali;
- da un aumento della accessibilità dei trasporti e dal potenziamento di modalità di trasporto pulito (sia per le merci che per i passeggeri);
- dalla nascita di nuove imprese innovative e da un aumento della capacità competitiva (che si esplicherà principalmente attraverso un più alto livello di esportazioni) del tessuto produttivo;

- dal miglioramento dell'offerta di servizi (nel campo della ricerca, della cultura e della mobilità) nelle aree urbane, e da un aumento della qualità della vita (servizi sociali, a favore del comparto produttivo e della mobilità) negli altri sistemi territoriali.

L'operare congiunto degli effetti sopra delineati consentirà un aumento della ricchezza regionale accompagnato da maggiori opportunità occupazionali (soprattutto femminili) e da un minor tasso di inquinamento. Ulteriori effetti attesi dal programma sono rappresentati da una diminuzione dell'indice di povertà e da un aumento della produttività del lavoro.

## 2. VALUTAZIONE DELL'ANALISI SOCIO-ECONOMICA E DELLA RISPONDENZA DELLA STRATEGIA RISPETTO AI BISOGNI IDENTIFICATI

### L'analisi delle caratteristiche del contesto socio-economico

Ai fini di esplicitare in modo sintetico le principali caratteristiche del contesto socio-economico calabrese, di seguito si riporta l'illustrazione delle principali caratteristiche strutturali e delle dinamiche recenti inerenti gli aspetti più rilevanti che caratterizzano il territorio calabrese (sia a livello di scenario regionale che rispetto alle tematiche di principale interesse del POR) che risultano fondamentali nell'ambito delle decisioni strategiche inerenti il POR.

Il quadro che si descrive è quello di una regione con significative criticità e notevoli ritardi di sviluppo.

In riferimento alle principali variabili economiche – PIL e PIL pro-capite - si registra una rilevante problematicità della Calabria rispetto al contesto del Mezzogiorno e dell'Italia nel complesso. Il PIL prodotto dalla Calabria contribuisce per appena il 9% al PIL del Mezzogiorno e solo per il 2% all'intero prodotto nazionale. Una situazione, tra l'altro, che risulta pressoché costante nell'ultimo decennio (ossia il contributo calabrese al PIL del Mezzogiorno e a quello nazionale risulta grossomodo identico sia nel 1995 che nel 2004). Tali elementi confermano il quadro di debolezza a cui si è accennato sopra, ma vanno anche letti considerando che la crescita economica della regione negli ultimi anni è stata piuttosto positiva: il tasso di crescita del PIL, infatti, è rimasto invariato nel periodo 2000-2004 rispetto al quinquennio precedente (a differenza della generale contrazione) e superiore rispetto a qualsiasi altra ripartizione geografica nazionale.

**Tabella 3.1 - Tasso di crescita medio annuo del PIL (a prezzi 1995) in Italia ed Europa**

	1995-2000	2000-2004
<b>EU-15</b>	2.82	1.59
<b>Italia</b>	1.92	0.90
<b>Mezzogiorno</b>	2,13	1,18
<b>Calabria</b>	1,99	2,00

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat per Italia ed Eurostat per Europa

Il PIL pro-capite è attualmente uno dei più bassi a livello nazionale, con una performance che è pari al 92,1% di quella registrata mediamente per il Mezzogiorno e al 64,5% di quella nazionale. Questo anche se la regione ha dimostrato nell'ultimo decennio una buona capacità di sviluppo, con tassi di crescita del PIL pro-capite sempre superiori alle altre ripartizioni territoriali. Va segnalato, tuttavia, un brusco rallentamento nel corso del 2005 che addirittura, secondo le stime di Banca d'Italia, risulta superiore a quello avvenuto in ambito nazionale e nel mezzogiorno.

**Tabella 3.2 - Tassi di crescita del PIL pro capite in Italia (variazioni percentuali annue)**

	1996-2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Italia</b>	1.8	1.5	0.1	-0.3	0.5	-1.0
<b>Sud e isole</b>	2.1	2.5	1.1	0.6	0.5	-0.8
<b>Calabria</b>	2.3	3.2	1.5	1.5	1.5	-2.6

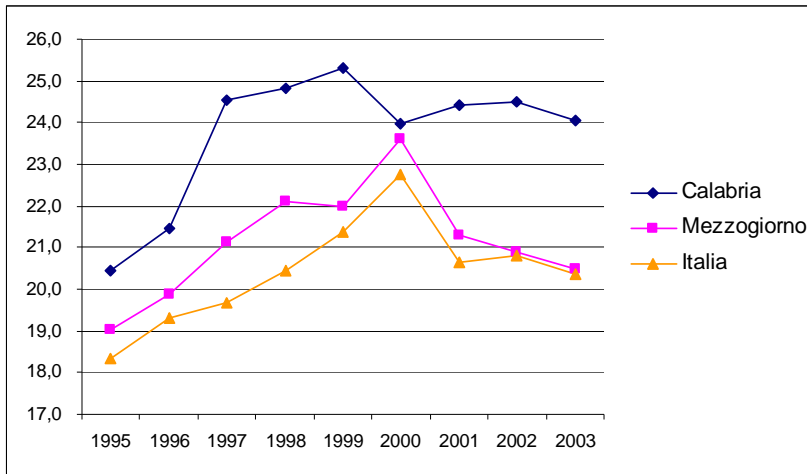
Fonte: Banca d'Italia (2006)L'economia delle regioni italiane nel 2005.

La debolezza del sistema economico calabrese, infine è ulteriormente confermata dall'elevato grado di dipendenza economica da risorse esterne. Dal 1995 fino agli anni più recenti (2004) la quota di

importazioni nette sul PIL è oscillata tra il 27% e il 30,5%, i valori in assoluto più alti in Italia. L'economia calabrese, inoltre, è sostanzialmente un'economia chiusa rispetto alle relazioni internazionali, tanto che nell'ultimo decennio (1995-2004), le esportazioni sono rimaste sempre ancorate alla soglia dell'1% circa del PIL regionale.

Questa sofferenza del sistema Calabria appare legata non tanto, ad una non adeguata spesa per investimenti ma soprattutto ad una ridotta produttività del lavoro. La quota di investimenti rispetto al PIL in Calabria, infatti, si è mantenuta nell'ultimo decennio all'incirca sempre superiore alle rispettive quote relative per l'Italia e il Mezzogiorno anche se dal 2000 sembra essere iniziata una fase di ristagno (interruzione del trend crescente). Le criticità sopra indicate per il sistema calabrese non sembrano, quindi, derivare da una bassa propensione ad investire ma vanno invece ascritte ad una bassa qualità della spesa, ovvero gli investimenti sono stati diretti a finalità e settori scarsamente capaci di innescare meccanismi positivi di crescita.

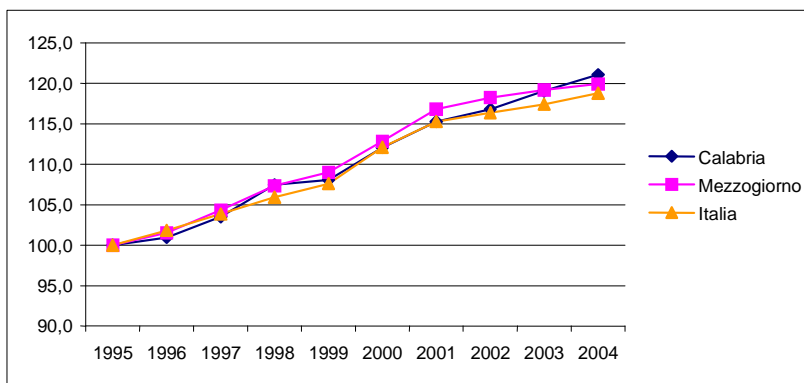
**Figura 3.1 - Investimenti fissi lordi sul PIL (valori percentuali)**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Tale flessione, secondo Banca d'Italia è in parte imputabile all'incertezza sull'evoluzione della domanda per quanto riguarda il comparto manifatturiero, in parte al basso grado di utilizzazione degli impianti che sembra essere sceso, nel 2005, ad uno dei valori più bassi dell'ultimo decennio (69,5%). Riguardo la produttività, secondo i dati Istat, risulta che la variazione percentuale media della produttività tra il 1999 e il 2004 è pari in Calabria allo 0,4%, mentre nel mezzogiorno raggiunge lo 0,6%.

**Figura 3.2 - Valore aggiunto del settore dei servizi (prezzi costanti; 1995=100)**

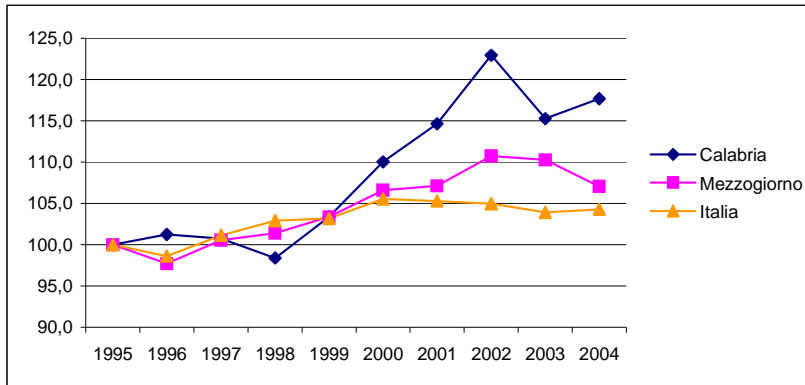


Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Passando all'analisi delle caratteristiche del sistema produttivo regionale, emerge in primo luogo che esso è trainato dalle attività terziarie: il settore dei servizi sembra infatti essere il principale fattore esplicativo dei segnali di dinamicità sopra indicati (in costante crescita negli ultimi 10 anni).

Fortemente sottodimensionato, al contrario, è il settore manifatturiero che concorre solo per il 10% alla formazione del valore aggiunto regionale e mostra segni di flessione a partire dal 2003.

**Figura 3.3 - Valore aggiunto dell'industria in senso stretto (prezzi costanti, 1995=100)**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Ulteriore debolezza strutturale risulta dal fatto che il tessuto produttivo calabrese si caratterizza per una forte parcellizzazione, visto che la dimensione media delle imprese è stata e rimane sempre molto piccola (inferiore sia al dato medio nazionale che del mezzogiorno), pari a 2,4 addetti per unità locale. Inoltre la specializzazione produttiva è più orientata verso settori tradizionali e poco aperti verso la concorrenza esterna. I dati sulla composizione del valore aggiunto mostrano infatti che il peso di servizi, agricoltura e edilizia è costantemente più elevato (nell'ultimo decennio) rispetto al dato medio nazionale e del Mezzogiorno.

Infine, per quanto concerne il mercato del lavoro anche se si sottolinea la recente dinamica positiva del tasso di occupazione (aumento del 2,4% negli ultimi 5 anni), se ne evidenzia la sua complessiva sostanziale fragilità. La Calabria presenta un livello di partecipazione al mercato del lavoro molto basso (nel 2005, come costantemente accaduto nell'ultimo decennio, i valori registrati sono di molto inferiori rispetto al dato nazionale: 52,1% contro il 64,2%). Il tasso di disoccupazione è elevato, superiore a quello di ogni altra ripartizione nazionale, nonostante la notevole riduzione negli ultimi 5 anni. Essa colpisce principalmente le donne ed ancor più i giovani, oltre che le persone con più alti livelli di istruzione (tasso di disoccupazione di laureati e persone con titoli post lauream pari a 12,5% contro il 6,0% nazionale).

**Tabella 3.3 - Tasso di disoccupazione in Italia ed Europa (totale, femminile e giovanile)**

	Totale		Femminile		Giovanile*	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
<b>EU-15</b>	8,3	8,2	9,8	9,1	16,1	16,9
<b>Italia</b>	10,6	7,7	14,5	10,1	31,1	24
<b>Mezzogiorno</b>	20	13,8	28,9	19,2	53,9	37,2
<b>Calabria</b>	26	14,4	37,1	18,2	63,4	46,1

Fonte: POR Calabria; \* = giovani di età compresa tra i 15-24 anni

In Calabria, infine, significativa è anche l'incidenza del sommerso. Il peso del lavoro irregolare viene stimato superiore sia al dato medio del Mezzogiorno che nazionale.

Di seguito, si delineano in maniera sintetica ulteriori elementi specifici, inerenti i fattori di diretto interesse del POR (le priorità di intervento del POR).

### **Istruzione.**

In Calabria è presente un sistema scolastico piuttosto capillare, anche per quanto riguarda il sistema universitario. Tuttavia la qualità degli edifici e delle strutture non sempre è adeguata alla domanda di servizi espressa dal territorio, alle norme edilizie, alle attrezzature tecnologiche (solo il 30% degli edifici esaminati infatti possiede il certificato di collaudo ed abilità).

Riguardo la formazione della popolazione calabrese, si osserva che negli ultimi anni è incrementato il livello di istruzione (la quota di popolazione 25-64 anni con diploma di scuola secondaria superiore è superiore al dato medio nazionale, ossia rispettivamente 52,5% contro 50,3%); si è ridotto il tasso di abbandono scolastico (la percentuale di giovani 18-24 che abbandonano gli studi è diminuita di 8,5 punti percentuali negli ultimi 5 anni ed è inferiore (18,2%) al dato medio nazionale (22%); elevato è il tasso di iscrizione all'università (80,2% per la Calabria, 70,6% per l'Italia). Tuttavia, sembra che la qualità del servizio scolastico necessiti di significativi miglioramenti in quanto se si tiene conto delle evidenze emerse da indagini recenti, va sottolineato che le competenze acquisite dai giovani studenti calabresi sono alquanto basse, tra le peggiori a livello europeo, oltre che il numero di laureati in discipline scientifiche e tecnologiche è basso (in Calabria 8,4 laureati ogni 1000 abitanti 20-29 anni, contro l'11,5 nazionale).

### **Ricerca e innovazione.**

La situazione calabrese in termini di ricerca e sviluppo e innovazione è molto critica. La spesa regionale complessiva (pubblica e privata) in questo ambito è molto bassa (0,39% nel 2004), inferiore sia alla media nazionale (1,13%) che a quella del Mezzogiorno (0,7%). Critico dunque è il livello di spesa pubblica pari allo 0,36% del PIL contro lo 0,5 del mezzogiorno e lo 0,6 nazionale. Ugualmente preoccupante è l'aspetto della spesa privata per R&S dal momento che, rispetto a questo parametro, la Regione ottiene l'ultimo posto in graduatoria tra le regioni italiane. Non stupisce quindi, che anche il numero di persone occupate nella ricerca e sviluppo sia ridotto: il numero di ricercatori è pari in Calabria a circa 0,8 ogni 1.000 abitanti, contro l'1,6 del Mezzogiorno e 2,8 nazionale. Sul territorio sono comunque presenti delle valide competenze scientifiche, ma molto scarsa è la capacità di interagire tra sistema dell'offerta di ricerca e innovazione e il sistema delle imprese. Si verifica infatti che l'offerta è costituita da enti e strutture pubbliche, principalmente di stampo accademico e con scarse esperienze di dialogo con il mondo imprenditoriale, mentre la domanda è legata ad imprese di piccole e medie dimensioni che, poiché poco strutturate, non sono, nella maggior parte dei casi, consapevoli del loro fabbisogno di innovazione.

### **Società dell'informazione.**

La Calabria mostra delle problematiche in questo settore (comuni, anche se più marcate, a quanto si registra per l'intero Paese) che sono sia di natura infrastrutturale che di diffusione e utilizzo. Riguardo al primo aspetto, infatti, si registra che la percentuale di copertura ADSL in rapporto alla popolazione e ai comuni nella regione è inferiore al dato medio nazionale (74 contro 87 per la popolazione, 47 contro 60 per i comuni). Stessi dati poco confortanti emergono dall'analisi della diffusione e dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e comunicazione. Risulta infatti che la percentuale di famiglie e di imprese calabresi che dispongono di collegamenti a banda larga e che utilizzano internet è inferiore sia alla media

nazionale che del Mezzogiorno. Ugualmente al di sotto della media nazionale risulta la diffusione di personal computer presso la Pubblica amministrazione. Un fattore positivo nell'ambito delle TIC, infine, è ricollegabile all'esperienza iniziata negli anni '80 del cosiddetto 'Polo telematico consentino' grazie alla quale va registrata la presenza di competenze specialistiche in questo settore.

### **Ambiente e risorse naturali.**

In riferimento allo stato dell'ambiente, in Calabria, si registrano alcune situazioni critiche relative a: balneabilità delle acque marine (circa il 13% delle coste è interessato da problemi di balneazione di cui il 9% ha subito un divieto permanente), presenza e pericolosità di siti contaminati (696 siti censiti al 2002, di cui 40 altamente pericolosi e 261 mediamente pericolosi), dissesto e instabilità del territorio (frane, alluvioni, erosioni costiere, esondazioni, terremoti), oltre che processi di desertificazione di alcune aree.

Rilevanti sono anche le questioni inerenti il sistema idrico e la gestione dei rifiuti. Permangono criticità in riferimento alla disponibilità idrica giornaliera pro-capite (256 l/ab/giorno, inferiore rispetto alla media italiana, anche se di per sé non particolarmente bassa) e alle perdite nelle reti di distribuzione (56%). Il servizio di acquedotto raggiunge mediamente il 97,6% della popolazione, ma ancora elevata è la percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua (35,5% contro il 25% del mezzogiorno e il 13,8 nazionale). Il sistema di rete fognaria copre il 91% circa della popolazione residente e presenta tratti in situazione di degrado, insufficienze e carenze. Gli impianti di depurazione presentano elevati livelli di inadeguatezza (sia relativamente alle volumetrie che alla apparecchiature elettromeccaniche) e il servizio di depurazione completa delle acque reflue raggiunge solo il 42% della popolazione. Criticità si osservano anche in riferimento ai sistemi irrigui: in questo caso infatti si registra un basso indice di utilizzazione<sup>1</sup> (media pari a circa il 33-38%, che sale al 52% nelle aree servite da impianti di più recente realizzazione) principalmente causato dal cattivo funzionamento degli impianti.

Ancor più grave, in Calabria risulta la situazione nel campo della gestione dei rifiuti: carenza di impianti e di servizi per la raccolta differenziata fanno sì che una quota ancora rilevante di rifiuti finisca in discarica (l'85% dei rifiuti prodotti nel 2005). Solo il 12% dei rifiuti è interessato dalla raccolta differenziata contro il 24,3% nazionale. Incrementano tuttavia le tonnellate di rifiuti speciali gestite: +27,7% tra il 2003 e il 2004. A questo quadro vanno aggiunte le difficoltà inerenti le caratteristiche insediative e orografiche della Calabria (il 14% della popolazione è distribuita in 225 comuni), oltre che la stagionalità dei flussi turistici (picco nei mesi estivi), le quali rendono ancora più complesso il sistema di gestione dei rifiuti nella regione.

Infine va sottolineato che in riferimento alla qualità dell'aria la regione presenta performances migliori di quelle medie nazionali (ad esempio, le tonnellate di CO<sub>2</sub> per abitante rappresentano la metà di quelle medie nazionali). La principale fonte di inquinamento deriva dal trasporto su strada.

### **Energia.**

In riferimento al sistema energetico e alla sua sostenibilità, la situazione calabrese appare alquanto positiva. Elevata rispetto alla media nazionale e del mezzogiorno è la quota di energia prodotta da fonti rinnovabili (29,7% contro il 17% nazionale e il 10% del mezzogiorno) e buona è l'efficienza energetica (rapporto tra consumi di energia e valore aggiunto prodotto dall'industria). Alcuni elementi negativi attengono al fatto che negli ultimi anni il consumo di energia è aumentato e che si registrano criticità relativamente all'efficienza del sistema elettrico dal momento che le interruzioni del servizio fanno registrare un numero medio che, anche se è diminuito rispetto al recente passato (1998), rimane superiore al dato medio nazionale e del mezzogiorno. La regione inoltre risulta alquanto arretrata in

---

<sup>1</sup> Rapporto tra superficie irrigata e superficie attrezzata.

riferimento alla copertura del servizio del gas metano: solo il 76% della popolazione che risulta inferiore di 20 punti percentuali dal dato medio nazionale e di 7 punti da quello del mezzogiorno.

### **Servizi per la qualità della vita e l'inclusione sociale.**

La qualità della vita della popolazione calabrese non sembra essere elevata: nel 2004 più di un quarto delle famiglie residenti (26,1%) è sotto la soglia di povertà, rispetto al 25,8% della media del Mezzogiorno ed al 13% nazionale. Il disagio sociale è dimostrato anche dal ricorso al lavoro irregolare e da una rilevante percentuale di disoccupati di lunga durata.

Deficit si registrano sia nella dotazione di infrastrutture sociali (indice infrastrutturale per la Calabria pari a 64,4% di quello medio italiano, mentre mezzogiorno 80%) che nella disponibilità dei servizi, soprattutto di quelli che possono aiutare la partecipazione delle donne al mondo del lavoro. Infatti è ridotto il numero di strutture per l'infanzia (asili nido) e servizi di assistenza domiciliare per gli anziani (in entrambi i casi le performance sono inferiori sia al dato medio nazionale che del mezzogiorno). L'offerta ospedaliera è alquanto parcellizzata e gli ospedali pubblici (poco più del 50% del totale strutture ospedaliere) hanno dimensioni molto modeste.

Il disagio sociale è ulteriormente alimentato dalla notevole presenza di attività criminali che hanno registrato un incremento nell'ultimo decennio, superiore a quello di ogni altra ripartizione territoriale.

### **Risorse ambientali e culturali.**

La Calabria presenta una buona offerta dal punto di vista del patrimonio storico e culturale anche se molto parcellizzata sul territorio: siti archeologici, musei, centri storici, patrimonio architettonico, sistema di castelli e fortificazioni costiere, oltre che attività tradizionali di artigiano artistico. Nonostante questa disponibilità in termini di patrimonio culturale, il turismo in Calabria rimane prettamente balneare (80% del totale presenze) e concentrato temporalmente (solo nel periodo estivo). Inoltre è principalmente un turismo nazionale (solo 13% i turisti stranieri contro il 36% nazionale<sup>2</sup>) e soprattutto locale (oltre il 50% è costituito da vacanzieri calabresi residenti). Infine, alcune carenze si registrano anche in riferimento all'offerta ricettiva calabrese. Esse sono sia qualitative (basso numero di alberghi a 4 e 5 stelle) che 'quantitative', nel senso che scarsa è l'offerta ricettiva nei centri storici e nelle aree interne. Esiste invece un'offerta ricettiva 'sommersa', ossia quelle delle seconde case.

La Calabria possiede inoltre un rilevante patrimonio ambientale: parchi, aree protette e riserve naturali sono diffuse su tutto il territorio regionale e coprono circa il 19% della superficie. Elevata è la presenza, inoltre, di superficie boschiva e di Aree Prioritarie, terrestri e marine, per la conservazione della biodiversità.

### **Reti di trasporto.**

Nonostante la Calabria abbia complessivamente una buona dotazione infrastrutturale (vedi indice di dotazione infrastrutturale elaborato dall'Istituto Tagliacarte per il 2004), la situazione calabrese in termini di reti e collegamenti per la mobilità rimane piuttosto problematica. Probabilmente giustificabile dalle caratteristiche orografiche del territorio (oltre il 40% del territorio è montuoso), si registra che l'indice medio di accessibilità infrastrutturale dei Sistemi Locali del Lavoro è inferiore di 4 punti al valore medio nazionale (56,2 contro 60). Risulta infatti che ci siano alcune criticità nel sistema ferroviario e stradale. Emergono carenze di servizi diretti e veloci con il centro-nord, in particolare nella fascia jonica e sistemi di collegamento tra rotaie e strade e/o mare per trasporto merci e passeggeri. Riguardo il sistema stradale,

---

<sup>2</sup>Da precisare che indica il turismo proveniente dalle altre regioni di Italia.

si osserva che esso rimane ancora scadente e pericoloso, con gravi carenze soprattutto in merito alle vie che collegano le aree interne. La situazione è più positiva in termini di porti e aeroporti almeno dal punto di vista strutturale, poiché in riferimento ai traffici, le loro performance sono piuttosto modeste.

Infine, carenze si registrano anche riguardo al servizio di trasporto pubblico visto che i servizi risultano insufficienti sia in ambito urbano che extraurbano e non adeguati alle esigenze del territorio.

### **Struttura produttiva regionale.**

Nel complesso la Calabria è caratterizzata, come anticipato in precedenza, da un sistema produttivo poco sviluppato e competitivo<sup>3</sup>: basso livello di PIL prodotto, scarsa spesa per investimenti, elevato grado di dipendenza dall'esterno. Predominano il terziario, in cui assume un ruolo rilevante il settore pubblico, e i settori tradizionali dell'edilizia e dell'agricoltura (il peso di ciascuno di questi comparti sul valore aggiunto è superiore alla rispettiva media italiana). Il sistema imprenditoriale è fortemente frammentato e prevalentemente costituito da unità produttive con meno di 10 addetti e forme di conduzione aziendali molto semplici (ditte individuali) e a carattere familiare. L'economia calabrese, di conseguenza, risulta scarsamente competitiva sui mercati internazionali tanto che nel 2005 la quota di esportazioni sul PIL è stata pari a l'1% e la Regione nel periodo 2000-2004 è risultata al 18° posto (tra le Regioni italiane) per capacità attrattiva di investimenti esteri (quota flussi IDE su PIL). Stessa scarsa dinamicità si rileva in termini di innovazione: come evidenziato in precedenza scarsa è la spesa per ricerca e sviluppo e trascurabili sono i dati circa la bilancia dei pagamenti tecnologica, con livelli di incassi e pagamenti che incidono di pochissimo (rispettivamente 0,02% e 0,06%) rispetto alle performance nazionali. Tra i fattori che penalizzano il tessuto produttivo oltre a quelli strutturali appena ricordati, si devono aggiungere le carenze di infrastrutturazione economica (ad esempio reti bancarie, reti telematiche e telefoniche, impianti energetico-ambientali) e le difficoltà di accesso al credito (tassi di interesse più elevati rispetto a quelli del mezzogiorno e nazionale).

Seppure il quadro complessivo sia poco positivo, non bisogna dimenticare che in Calabria sono presenti alcune realtà settoriali e territoriali piuttosto dinamiche che costituiscono le eccellenze del contesto produttivo locale: Piana di Sibari (settore agroalimentare), il porto di Gioia Tauro, la provincia di Vibo Valentia (settore metalmeccanico).

### **Città, aree urbane e sistemi territoriali.**

Il modello territoriale calabrese è un modello di insediamento diffuso: preponderante la presenza di piccoli comuni (il 65% ha meno di 3.000 abitanti). Inoltre non esistono concentrazioni urbane, centri di una rilevanza tale per cui essi possono rappresentare nuclei significativi della vita economica e sociale della regione. Questo stato di cose dipende principalmente da un fattore: il mancato governo della pianificazione urbanistica. Ciò ha generato un fenomeno di urbanizzazione sfrenata, che ha portato ad una bassa qualità edilizia ed insediativa, forme di degrado e un basso livello di servizi, che frenano lo sviluppo economico e la crescita sociale e civile. Sul territorio, tuttavia, è possibile individuare diverse aggregazioni di centri urbani (9 principali e 4 secondari).

---

<sup>3</sup> A tal riguardo si veda l'indice di competitività elaborato dallo Svimez, secondo cui la Calabria raggiunge un valore di 63,2 contro il dato del mezzogiorno 64,9 e dell'Italia 85,2

### 3. SINTESI DEL PROCESSO DI VALUTAZIONE EX-ANTE E DEI PRINCIPALI RISULTATI CONSEGUITI

#### Valutazione dell'Analisi di contesto .

L'analisi di contesto del POR, in generale, fornisce un bagaglio informativo e linee di interpretazione adeguati a fornire il giusto supporto all'individuazione dell'impalcatura strategica del programma. La trasposizione dell'analisi contestuale in termini di analisi SWOT mette in evidenza le specificità principali a cui il POR è opportuno si diriga. Una lettura estremamente sintetica delle caratteristiche socio-economiche calabresi induce ad affermare che il quadro socio-economico regionale, che recentemente ha comunque dimostrato una capacità di crescita superiore alle altre ripartizioni geografiche nazionali, si caratterizza per notevoli elementi di fragilità: - PIL pro-capite inferiore alla media italiana e del mezzogiorno, - bassa partecipazione, se rapportata al peso della popolazione, al prodotto nazionale e del mezzogiorno, - elevato grado di dipendenza da risorse esterne, bassa capacità di esportare, - bassa produttività del lavoro che risulta tanto più preoccupante se si considera l'elevata quota di investimenti sul PIL, - forte debolezza del tessuto produttivo. Le problematiche che caratterizzano lo scenario globale sono dovute ad una serie di cause tra le quali, un ruolo non secondario viene svolto dalla qualità degli investimenti e dalle criticità che caratterizzano i settori di intervento del POR. Rispetto a questo ultimo punto, si rimanda al Capitolo 2 della VEXA (sinteticamente riportato nel paragrafo precedente) e al Capitolo 1 del POR per una trattazione più articolata.

**Eliminato:** nido

**Eliminato:** , è possibile ricordare

**Eliminato:** la bassa spesa in attività di ricerca e innovazione del settore privato, le difficoltà di accesso al credito da parte della PMI, la bassa diffusione della banda larga nelle famiglie e nelle piccole imprese, le elevate perdite nelle reti di adduzione e di distribuzione della risorsa idrica, la inadeguatezza degli impianti di depurazione, la bassa percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata, l'elevato rischio di frane, l'elevata quota di famiglie che vivono sotto la soglia di povertà, la bassa percentuale di bambini tra zero e tre anni che usufruisce del servizio di asilo nido, l'elevato indice di criminalità organizzata in alcune aree, lo scarso livello di valorizzazione delle risorse naturali e culturali, l'elevata stagionalità delle presenze turistiche, la scarsa funzionalità, in alcuni tratti, del sistema stradale, il basso livello di servizio di mobilità ferroviaria, la scarsa offerta di servizi di trasporto pubblico nelle aree urbane, il basso livello quali-quantitativo di infrastrutture materiali e immateriali e di servizi alle imprese, lo scarso peso dell'industria manifatturiera, il basso livello di concentrazione e strutturazione di attività e funzioni di qualità nelle città, il degrado della qualità urbana dovuta all'espansione incontrollata degli insediamenti e al progressivo abbandono dei centri minore, l'abbandono e degrado materiale di molti centri storici, il basso livello di governance delle politiche locali.

#### Analisi della Struttura del Programma Operativo (Obiettivi Generali, Obiettivi Specifici, Obiettivi Operativi, Linee di Intervento).

La valutazione della correttezza dell'impalcatura strategica del POR (obiettivo generale, obiettivi specifici, obiettivi operativi e linee di attività) in termini di capacità di rispondere ai bisogni del territorio (rilevanza), ha condotto, a livello complessivo, a risultati soddisfacenti. A testimonianza del giudizio appena formulato si riportano i seguenti esempi. L'Asse II, per la parte "idrica" è correttamente volto a potenziare il sistema di gestione del servizio idrico integrato (Sovrambito e Ato privilegiando queste ultime) le cui carenze (indicate sopra) vengono evidenziate dall'analisi SWOT. Ugualmente l'Asse IV, con i primi due obiettivi specifici, si dirige a potenziare un punto di forza regionale (rappresentato dalla elevata dotazione di risorse naturali e biodiversità) tramite gli interventi di tutela e valorizzazione della Rete ecologica e a contenere un punto di debolezza relativo alla scarsa tutela e valorizzazione del patrimonio culturale (a cui si aggiunge la mancanza di un piano organico di azione) mediante la promozione delle attività volte alla valorizzazione del patrimonio culturale anche attraverso forme innovative dirette al coinvolgimento di giovani. Infine l'Asse VI, in relazione all'orientamento volto a migliorare le condizioni di contesto e la competitività dei sistemi produttivi, prevede la realizzazione di interventi (infrastrutture- materiali e immateriali- di sostegno all'internazionalizzazione e all'accesso al credito) che trovano diretta e chiara motivazione nelle risultanze emerse dall'analisi di contesto (difficoltà di accesso al credito, basso livello di apertura internazionale, debolezza e frammentazione del sistema produttivo).

#### Analisi della Coerenza Interna

La valutazione del livello di coerenza interna degli Assi del programma (la logica di fondo con il quale è stato disegnato l'Asse, il livello di integrazione tra gli obiettivi specifici e con gli altri obiettivi generali, i rischi connessi alla attuazione delle varie tipologie di intervento) ha messo in evidenza i seguenti elementi principali:

- L'Asse I risulta declinato in modo soddisfacente in quanto ha adottato una filosofia di fondo mirata ad intervenire nei nodi salienti della filiera della conoscenza (istruzione, offerta e domanda di ricerca

ed SI) e prevede elevati livelli di integrazione sia interni all'Asse che in relazione agli altri obiettivi generali. L'Asse, inoltre, è orientato ad intervenire a favore di un bene pubblico (l'istruzione) e a colmare evidenti fallimenti del mercato (ricerca e SI). In futuro, al fine di contenere i rischi di insuccesso collegati all'Asse (ascrivibili in parte alla natura stessa degli interventi e in parte alle caratteristiche del caso calabrese) tra le altre tipologie di azioni da mettere in campo, va segnalata quella diretta all'organizzazione di una forte regia regionale in grado di tenere le fila della policy. In particolare andrà posta attenzione su un aspetto ritenuto cruciale dal VI: individuazione dei soggetti responsabili dell'interlocuzione con le imprese ai fini del trasferimento tecnologico (ci si riferisce, ad esempio, alla linee di intervento 1.2.2.1 e 1.2.2.2) in quanto soggetti fondamentali sia per la qualificazione in un'ottica produttiva dell'offerta di ricerca che, per l'attivazione della domanda da parte delle imprese.

- L'Asse II mette in campo una ampia serie di strumenti diversificati con lo scopo di migliorare complessivamente lo stato dell'ambiente (che per definizione rientra nella sfera di intervento pubblico) e dell'uso dell'energia attraverso sia il rafforzamento delle attività e/o dei servizi ad essi afferenti, che azioni volte direttamente a migliorare la qualità ambientale. Tra gli aspetti su cui l'Asse intende intervenire non è rinvenibile quello della qualità dell'aria in quanto, come viene evidenziato dall'analisi di contesto, la principale fonte di inquinamento deriva dai trasporti. Conseguentemente tale problematica viene affrontata attraverso l'Asse V che prevede un apposito obiettivo operativo (Potenziare i sistemi di Mobilità Sostenibile e di Logistica delle Merci nelle aree urbane) volto anche a favorire la diminuzione dell'inquinamento derivante dal traffico delle aree urbane. L'articolazione programmatica dell'Asse II è complessa e verticalmente integrata a livello di singolo obiettivo specifico, mentre i vari obiettivi specifici tra loro, dirigendosi verso aspetti differenti, presentano legami meno diretti anche se tutti continuamente mirano alla tutela delle risorse ambientali. Le probabilità di insuccesso collegate all'Asse potranno essere contenute attraverso: - un forte impulso al completamento delle pianificazioni di settore previste per l'Asse in alcuni comparti, - la promozione di un approccio partenariale dei soggetti a valle della Regione che saranno interessati dall'attuazione del POR, - la previsione, sin dalla fase di programmazione, dell'attuazione modulare di vari blocchi di intervento, raggruppati per "fasi di attuazione", - il monitoraggio progressivo della verifica dei risultati parziali delle varie "fasi di attuazione" al fine, eventualmente, di rimodulare le caratteristiche attuative degli interventi in funzione della massimizzazione dell'efficacia del successivo periodo di attuazione a partire dallo stato a cui si è effettivamente arrivati. Si segnala l'importanza di sorvegliare con attenzione gli avanzamenti degli interventi destinati al settore idrico e a quello dei rifiuti i quali contribuiscono al conseguimento della premialità prevista dal FAS.
- In riferimento all'Asse III, la cui giustificazione in un'ottica pubblica è rappresentata dal fatto che la sicurezza, i sistemi sanitari e sociali costituiscono aspetti a forte externalità che quindi vanno ad incidere sui livelli di benessere collettivo, va sottolineato che esso è volto a migliorare la vivibilità del territorio al fine di facilitare lo sviluppo economico regionale e di aumentarne le potenzialità competitive. La logica di fondo è condivisibile (in quanto mirata a sostenere le varie tipologie di fasce deboli e a diminuire il livello di criminalità) e il livello di integrazione sia interno (ovvero tra i due obiettivi specifici e operativi), che rispetto agli altri Assi è elevato. Rispetto a questo ultimo punto si segnala l'esistenza di sinergie potenziali con gli Assi I e VI per il favore accordato alla sicurezza delle imprese. Infine, l'Asse è particolarmente vocato a favorire il rispetto del Principio delle Pari Opportunità. I principali rischi a cui in futuro sarà esposto l'Asse potranno essere limitati: - prestando una particolare attenzione ai tempi realizzativi dei Piani di Zona (propedeutici alla attuazione degli interventi in campo sociale), - favorendo il raccordo tra gli interventi previsti dal POR in relazione alla sanità e sistema sanitario regionale in relazione alla sperimentazione delle Case della Salute; - effettuando una attività capillare di informazione circa gli interventi promossi dall'Asse per aumentare il grado di adesione dei potenziali beneficiari. Infine, gli avanzamenti attuativi dell'Asse andranno monitorati con particolare cura in quanto, per la parte volta a sostenere la

famiglia nella cura degli anziani, dei diversamente abili e dei minori, concorrono, seppur indirettamente, al conseguimento della premialità prevista dal FAS in questo campo.

- L'articolazione degli obiettivi specifici prevista dall'Asse IV è condivisibile sia per l'ottica sostenibile che assume che per il suo forte orientamento a favore di beni pubblici (naturali e culturali). La valutazione della declinazione degli obiettivi specifici va giudicata positivamente sia per il livello di integrazione tra gli obiettivi specifici (le risorse naturali, culturali e la promozione turistica rappresentano gli anelli fondamentali nell'ambito delle politiche volte a favorire lo sviluppo sostenibile) che per i legami con gli altri Assi. In relazione a questo ultimo elemento si sottolinea infatti che l'Asse IV prevede forti elementi di integrazione: - con l'Asse II (grazie alla completamento della valorizzazione delle risorse naturali avviato con l'Asse II), - con l'Asse V grazie alla previsione nell'Asse IV di modalità di trasporto turistico sostenibile, - con l'Asse VII per la comune attenzione allo sviluppo turistico (anche se con differenti concentrazioni territoriali). In futuro, gli aspetti principali su cui andrà concentrata l'attenzione per favorire le performances attuative dell'Asse sono rappresentati: - dalla necessità di governance che l'Asse necessariamente richiede sia per l'importanza di assicurare avanzamenti il più possibile paralleli per i tre blocchi degli Assi, sia per le esigenze di risolvere le eventuali criticità che dovessero derivare dalla progettazione integrata - dall'importanza di assicurare una efficace, e capillare attività di informazione degli interventi promossi dall'Asse - dalla crucialità di concertare, nel caso di recupero di beni culturali privati, le modalità attuativa con i proprietari del patrimonio culturale che hanno rappresentato una delle principali criticità del periodo 2000-2006 (insieme alla scarsa organicità degli interventi promossi in campo culturale).
- L'Asse V presenta un'articolazione programmatica che può essere giudicata positivamente per la filosofia globale che esso assume. Infatti, i tre obiettivi specifici affrontano il problema dell'accessibilità nel suo complesso in quanto sono orientati a favorire i collegamenti tra la Calabria e il resto d'Europa, la mobilità urbana (di merci e persone) e la connessione delle aree urbane e produttive ai principali nodi di trasporto. In termini di modalità di trasporto supportate va sottolineata una significativa attenzione alle forme di trasporto pulito (soprattutto in relazione alle aree urbane). L'Asse risulta inoltre adeguatamente connesso con altri obiettivi generali del POR, tra i quali va menzionato quello previsto dall'Asse II. Verso questo Asse, infatti, è probabile che gli interventi volti a potenziare forme di trasporto urbano compatibili producano effetti degni di nota in termini di diminuzione dell'inquinamento derivante da trasporti. In futuro l'Asse è probabile sia interessato da criticità derivanti, oltre che dalla natura stessa degli interventi e dalla numerosità dei soggetti coinvolti, dalla sua "dipendenza da programmi extra-POR (PON "Reti e Collegamento per la Mobilità" e programmi di investimento finanziati da fondi Nazionali). Rispetto a questo ultimo punto, sarà determinante definire con puntualità le precise caratteristiche (e le relative fasi temporali esecutive) delle opere interconnesse e finanziate in ambiti diversi. Si segnala inoltre che sarà importante implementare le lezioni derivanti dalle passate esperienze le quali richiamano l'attenzione sull'importanza di assicurare un adeguato livello di governance all'Asse la cui carenza, nella gran parte del periodo di programmazione del 2000-2006, sembra essere stata una delle cause principali che hanno determinato in finanziamento di interventi non sempre prioritari rispetto ai fabbisogni evidenziati dal territorio.
- In relazione all'Asse VI la logica di fondo adottata in termini di obiettivi specifici, è condivisibile in quanto supportata dalle evidenze del contesto e perché contempla in modo esaustivo gli aspetti fondamentali per l'innalzamento della competitività del sistema produttivo (considerando, ovviamente, che le tematiche legate alla ricerca e alla SI vengono prevalentemente affrontate nell'ambito dell'Asse I). L'Asse mostra un elevato livello di integrazione sia tra le proprie finalità che in relazione agli altri Assi. In futuro, i fattori di incertezza collegati agli Assi (efficacia delle attività di animazione ed entità della risposta da parte dei potenziali utilizzatori) potranno essere contenuti selezionando con estrema cura i soggetti che saranno responsabili delle attività di informazione,

assistenza tecnica e promozione internazionale ed effettuando una attività di informazione capillare presso i soggetti beneficiari. Sarà, inoltre, importante sorvegliare affinché vengano superate le criticità incontrate nel corso del 2000-2006, rappresentate dal fatto che è stata eccessivamente privilegiata l'assegnazione di incentivi tradizionali e scarsamente rispondenti alle specificità regionali.

- Per quanto riguarda l'Asse VII esso prevede due obiettivi specifici complementari dal punto di vista territoriale: il primo si rivolge infatti alle aree urbane mentre il secondo alle aree non urbane con particolare riferimento alle aree interne e marginali. In particolare, mentre il primo obiettivo specifico è principalmente finalizzato ad agire sui fattori di competitività delle aree urbane, il secondo è orientato anche all'innalzamento della qualità della vita delle aree non urbane con particolare riferimento delle aree con maggiori difficoltà. L'Asse è funzionalmente collegato agli Assi I, III, IV, V e VI e prevede la realizzazione, mediante l'approccio integrato, di tipologie di intervento (ricerca e innovazione tecnologica, servizi per il potenziamento turistico, del patrimonio culturale e naturale, riqualificazione dei centri storici, mobilità sostenibile, nel caso del primo obiettivo specifico, a cui si aggiungono, nell'ambito del secondo obiettivo specifico, gli interventi volti ad elevare la qualità della vita e a contrastare lo spopolamento nelle aree marginali e in declino) ad essi connesse. Tale fatto, testimonia l'elevato livello di integrazione dell'Asse con gli altri obiettivi generali previsti dal POR. Le caratteristiche dell'Asse, inducono a richiamare l'attenzione: - sull'importanza di definire con chiarezza, durante le future fasi attuative, i precisi confini degli interventi previsti nell'ambito dell'Asse rispetto a quelli programmati in altri obiettivi specifici. Va cioè evitato il rischio di sovrapposizione che risulta dannoso sia rispetto alla trasparenza nei confronti dei destinatari finali, che relativamente al carico amministrativo che essa comporterebbe, - vanno evitate le problematiche emerse nel corso del periodo 2000-2006 in merito alle difficoltà di avvio della progettazione integrata che caratterizza in misura maggiore rispetto ad altri, l'approccio di intervento dell'Asse.
- L'Asse VIII, per sua natura è volto a favorire l'efficiente ed efficace attuazione del POR: considerando tale finalità, l'ampio numero di destinatari delle attività di Assistenza tecnica previste dal primo obiettivo specifico da un lato, e la varietà ed esaustività del supporto programmato dal secondo obiettivo specifico, dall'altro, rassicurano sulla elevata attenzione dedicata a questo aspetto dall'Amministrazione che trova ampia condivisione da parte del gruppo di valutazione soprattutto in quanto tale carenza è stata una delle criticità rilevate nel corso del 2000-2006. Tuttavia, perché gli interventi previsti dall'Asse possano esplicare appieno i propri effetti positivi sarà necessario: - attivare le procedure di evidenza pubblica che consentano di selezionare soggetti che, grazie alle precedenti esperienze maturate e alla professionalità del team proposto, assicurino affidabilità nella capacità di fornire il giusto supporto alla risoluzione delle problematiche calabresi –assicurare “il coordinamento dell'Asse” in modo da sostenere i vari soggetti destinatari dei servizi di Assistenza Tecnica e capacità Istituzionale nella formulazione di una adeguata domanda di supporto ai soggetti che risulteranno aggiudicatari dei bandi di gara.

### **Analisi della coerenza con le Politiche Europee**

La valutazione effettuata per verificare la capacità del POR di inserirsi armoniosamente nelle principali politiche europee (Orientamenti Strategici Comunitari, Strategia di Lisbona) e nazionali (Quadro Strategico Nazionale) induce a fornire un buon giudizio circa il contributo calabrese al conseguimento delle finalità sovra-regionali. Va, inoltre, messo in evidenza che il POR FESR e il POR FSE evidenziano notevoli elementi di complementarietà e sinergia, ma anche alcuni tipologie di interventi fortemente simili per le quali si raccomanda di definire, in sede attuativa, una chiara separazione degli ambiti di intervento.

In relazione gli elementi di complementarità e di sinergia tra il PSR finanziato dal FEASR e il POR finanziato dal FESR, va sottolineato il fatto che il POR, oltre ad individuare le corrette linee di demarcazione previste dal QSN, prevede numerosi campi in cui, i due programmi è probabile in futuro possano esplicare effetti moltiplicativi.

Per quanto riguarda il rispetto del Principio delle Pari Opportunità, la valutazione condotta sulla base delle macrodomande valutative del documento ministeriale e in applicazione del metodo VISPO, ha evidenziato una capacità del POR ampiamente apprezzabile in termini di considerazione dei vari aspetti che rientrano nel principio delle Pari Opportunità (genere ed altre categorie svantaggiate della popolazione). Tali aspetti sono infatti trattati, a livello di analisi socio-economica, nell'ambito della strategia complessiva e relativamente alle specifiche priorità, nonché nell'ambito del sistema di gestione proposto.

Infine, in merito ai suggerimenti della VAS, va sottolineato che il rapporto ambientale individua gli indirizzi e i criteri da utilizzare per mitigare gli effetti incerti sull'ambiente e rafforzare gli effetti positivi derivanti dal POR (dall'analisi della VAS non emergono infatti segnalazioni di probabili effetti negativi del programma sulle tematiche ambientali). Dato che attualmente il livello programmatico del POR non presenta problematiche rilevanti per quanto riguarda gli aspetti di sostenibilità (anche grazie alla significativa attività di interscambio tra i soggetti VAS e AdG), i suggerimenti formulati riguardano la futura fase attuativa del POR (ad esempio, individuazione degli effetti ambientali nell'ambito dei progetti di ricerca che verranno finanziati, precisi criteri di tutela ambientale da inserire nei bandi di selezione, ecc). La VAS, inoltre, propone un "Piano di Monitoraggio" finalizzato a rilevare i dati necessari alla verifica degli effetti ambientali. In tema di recepimento dei suggerimenti derivanti dalla VAS, va quindi messo in evidenza, che poiché quelli contenuti nel Rapporto (misure di mitigazione e Piano di Monitoraggio) prevedono una loro implementazione nel prossimo futuro, il gruppo di valutazione auspica che vengano proseguite le attività di interrelazione tra AdG e referenti della VAS per individuare le caratteristiche implementative delle raccomandazioni ambientali.

#### **Analisi del sistema degli indicatori**

L'analisi del sistema degli indicatori ha preso in esame: - la correttezza dei legami tra i differenti tipi di indicatori (contesto, impatto, risultato e realizzazione) e le diverse finalità perseguite dal POR (analisi SWOT, obiettivi generali, obiettivi specifici, obiettivi operativi e linea di intervento); - l'adempimento della tipologia degli indicatori alle indicazioni comunitarie e nazionali.

In questo ambito si sottolinea che, fatti salvi ampi margini di miglioramento che sono sempre perseguibili in tema di identificazione del sistema di indicatori, la batteria degli indicatori contenuta nel POR appare rispondere adeguatamente sia alle esigenze della sorveglianza e della valutazione del Programma, che alle necessità informative della Commissione.

Per quanto riguarda la quantificazione degli indici, il cui completamento è ancora in corso, va sottolineato che essa è stata condotta dall'Amministrazione regionale che si è avvalsa anche del contributo dei valutatori. L'approccio adottato, che potrà essere ulteriormente affinato durante la fase di negoziazione del POR, si basa sulla costruzione di parametri costo-efficacia desunti da precedenti esperienze calabresi e maturate in altre Regioni italiane che sono poi state applicate ad un bozza di piano finanziario messa a disposizione dalla Amministrazione regionale.

#### **Analisi del modello di attuazione**

La verifica del modello di attuazione descritta nell'ambito del Capitolo 5 del POR ha evidenziato che le modalità di attuazione proposte adempiono alle richieste regolamentari e sono in linea con le indicazioni ministeriali.

Infine, la verifica del contributo che il POR potrà fornire in termini di aumento del valore Aggiunto Comunitario ha condotto ad evidenziare, buone probabilità che l'apporto calabrese in questo senso sia positivo. I principali elementi su cui si fonda tale giudizio sono rappresentati: - dall'elevata attitudine del POR ad interagire positivamente con gli Orientamenti Strategici comunitari e con la Strategia di Lisbona; - dall'elevata attenzione prestata al rafforzamento e al coinvolgimento del partenariato istituzionale e sociale e al miglioramento della governance (che rientrano nel metodo dei Fondi Strutturali).

### **Conclusioni e raccomandazioni.**

A conclusione della schematizzazione dei principali risultati emersi dal lavoro di valutazione ex-ante, il gruppo di valutazione ritiene utile richiamare l'attenzione su alcune considerazioni che scaturiscono dall'osservazione di aspetti che riguardano sia il periodo 2000-2006, che il 2007-2013.

1. La programmazione del POR 2007-2013 è sicuramente apprezzabile in quanto contemporaneamente centrata sui principali bisogni calabresi e orientata all'introduzione di aspetti innovativi atti a favorire "l'apertura" del sistema Calabria verso i contesti nazionali ed europei. Il perseguimento di tali obiettivi ambiziosi, seppur indispensabili, comporta necessariamente un significativo impegno, nella fase di attuazione del programma, diretto a garantire coerenza tra gli aspetti programmatici e le conseguenti manifestazioni procedurali e fisiche delle varie tipologie di interventi promosse.
2. Le esperienze attive che emergono dal POR 2000-2006 dimostrano che l'Amministrazione calabrese ha evidenziato numerosi ordini di criticità nell'attuare la programmazione precedente (si veda quanto riportato nel paragrafo 1.4.1 del POR) e tali problematiche hanno di fatto portato a disattendere gran parte delle linee strategiche individuate inizialmente. I miglioramenti che si sono registrati a partire dal 2005 non hanno potuto sopperire totalmente alle precedenti lacune.
3. Tenendo conto di quanto affermato al punto 1 (complessità del programma) e al punto 2 (necessità di radicale cambiamento nella prassi gestionale e organizzativa inerente il POR) emerge con chiarezza la portata della sfida a cui l'Amministrazione regionale dovrà affrontare. A parere del gruppo di valutazione, oltre alle indicazioni puntuali formulate a livello di singolo Asse nel Capitolo 4 del Rapporto, si tratterà di concentrare l'attenzione su quattro aspetti principali:
  - aggiornamento e adeguamento della normativa e degli strumenti di programmazione che stanno a monte delle aree settoriali di intervento del POR;
  - rafforzamento della capacità amministrativa e gestionale della struttura regionale coinvolta dall'attuazione del POR;
  - applicazione di modalità di selezione (caratteristiche delle commissioni di valutazione, requisiti di ammissibilità, criteri di selezione) le quali, in un'ottica di trasparenza, atte a garantire l'allocazione di risorse a favore di interventi effettivamente propedeutici a stimolare fattori di crescita e di competitività;
  - prosecuzione e potenziamento del dialogo con il partenariato sociale-economico ed istituzionale al fine di favorire il contributo costruttivo degli attori rappresentanti dei vari interessi alla corretta e coerente (rispetto agli indirizzi programmatici) attuazione del POR.

