

SALVATORE ORLANDO
DIRIGENTE DEL DIPARTIMENTO
PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA
REGIONE CALABRIA

Per evitare i fallimenti della precedente programmazione la strategia del POR Calabria 2007 – 2013 deve assolutamente tenere conto di quanto avvenuto e apportare i necessari correttivi. Il POR Calabria deve darsi un obiettivo strategico trasversale e fondamentale per poter conseguire i risultati attesi. Deve riuscire ad incidere profondamente sui soggetti, sulle strutture e sui comportamenti, prima ancora o simultaneamente all'avvio delle politiche di intervento, per assicurarne l'efficacia.

Il Por Calabria FESR 2007-2013

Il coinvolgimento degli enti locali nella gestione del Por Calabria 2007-2013, secondo autorevoli pareri è decisivo per evitare un nuovo fallimento. Per quest'obiettivo CalabriAutonomie intende portare il suo contributo, seguendo, in stretto rapporto con la Regione, le particolari fasi della gestione del Por Calabria 2007-2013. In questo numero pubblichiamo la presentazione, dal parte del direttore generale per i fondi comunitari della Regione Salvatore Orlando, degli obiettivi del Por Calabria. Sul prossimo numero pubblicheremo, sempre a cura del dott. Orlando, l'illustrazione dei nove assi strategici, e a seguire finestre informative su bandi, progetti e scadenze per gli enti locali.

ANALISI DEL CONTESTO SOCIO – ECONOMICO REGIONALE

L'analisi del contesto calabrese evidenzia un consistente divario dei principali indicatori socioeconomici regionali nei confronti delle regioni italiane ed europee più avanzate. Per quanto riguarda il PIL pro capite, nonostante nell'ultimo decennio esso abbia fatto registrare un discreto tasso di crescita, la Calabria rimane inchiodata su valori medi sensibilmente distanti da quelli nazionali e comunitari.

La regione si caratterizza per una tendenza di medio-lungo periodo alla riduzione della base demografica, alimentata da saldi migratori negativi solo parzialmente compensati da saldi naturali positivi. Il declino del numero dei residenti non è generalizzato all'interno del territorio regionale. Interessa in maniera più marcata i piccoli centri abitati localizzati nelle aree interne montane e collinari, economicamente poco sviluppate e alle prese con uno spiccato deficit di dotazione di servizi alle persone, mentre i centri urbani più grandi, dove più alte sono le opportunità lavorative e dove è mediamente più estesa l'offerta di servizi, registrano una tendenza sostenuta all'attrazione di residenti.

La dinamica demografica regionale evidenzia, quindi, da una parte, un progressivo spopolamento delle aree interne, con rischi di abbandono del presidio del territorio e, di conseguenza, di accentuazione dei fenomeni di dissesto idrogeologico a monte ma anche a valle, e, dall'altra, una crescita residenziale caotica dei centri urbani più grandi, con possibili effetti negativi sia di tipo ambientale (pressione antropica, inquinamento) che sociale (aumento di episodi di discriminazione, emarginazione, criminalità, etc.).

Il territorio calabrese è stato investito da quelle dinamiche di crescita insediativa a bassa densità che hanno caratterizzato il tumultuoso sviluppo dell'urbanizzazione

moderna in alcuni contesti nazionali. In molti contesti locali, città, centri medi, centri piccoli risultano fusi in un continuum edificato senza qualità, gerarchie, specificità funzionali ed adeguato standard insediativo, infrastrutturale e dei servizi. Le caratteristiche di queste forme dell'urbanizzazione sono empiricamente evidenti e tutte di segno negativo: la qualità edilizia ed insediativa è generalmente di basso livello, il livello dei servizi è di norma non adeguato, la corsa all'espansione edilizia ed i processi di crescita infrastrutturale ad essa correlati alimentano una spirale negativa di spesa pubblica di difficile governo (per manutenzioni, messa in sicurezza, infrastrutturazione a rete, servizi). Le politiche urbanistiche comunali hanno assecondato, nella gran parte dei casi, queste dinamiche di espansione diffusa degli insediamenti, offrendo un quadro di formale legittimazione ai correlati processi di sfruttamento delle risorse non riproducibili del territorio.

Deficitaria è in Calabria l'offerta di servizi collettivi socio-assistenziali in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini (assistenza sanitaria, assistenza domiciliare agli anziani, asili nido). Carenza di servizi che ha conseguenze particolarmente negative sulla componente femminile, che si deve far carico del lavoro di cura verso i minori, gli anziani e le persone con diverse abilità, aggravando così le difficoltà di inserimento delle donne nel mercato del lavoro.

Il mercato del lavoro regionale presenta livelli di partecipazione e di occupazione ancora lontani dagli obiettivi fissati dai Consigli Europei di Lisbona e Goteborg. Il tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa si colloca ben 25 punti percentuali al di sotto del target europeo mentre il tasso di disoccupazione è sistematicamente più del doppio di quello nazionale. Consistenti sono le disparità di

genere: il tasso di occupazione femminile è inferiore di circa 30 punti percentuali rispetto a quello maschile nonché all'obiettivo fissato dall'UE per il 2010. La componente femminile, inoltre, evidenzia rispetto agli uomini una maggiore incidenza di forme di occupazione di tipo precario. Anche i giovani presentano elevate difficoltà ad entrare nel mondo del lavoro, sebbene connotati da alti livelli di istruzione, il che finisce per alimentare fenomeni rilevanti di emigrazione di capitale umano scolarizzato. I buoni livelli di scolarizzazione di base della popolazione regionale – peraltro sostenuta da un'offerta formativa scolastica e universitaria articolata – rappresentano un tratto positivo del contesto socio-demografico calabrese, tuttavia riflettono una persistente scarsità di posti di lavoro. Infatti, le giovani generazioni, in mancanza di opportunità lavorative, tendono a continuare gli studi, posticipando il momento dell'ingresso nel mercato del lavoro.

L'arretratezza economica della Calabria è senza dubbio connessa alla gracilità del sistema produttivo. Il valore aggiunto prodotto in regione è pari al 9,3% di quello del Mezzogiorno e appena al 2,2% di quello nazionale. La composizione del valore aggiunto regionale mostra un'elevata terziarizzazione (determinata soprattutto dall'ipertrofia del settore pubblico), un sovradimensionamento del primario (che in Calabria rappresenta notoriamente il settore rifugio dell'offerta di lavoro in eccesso, che non trova sbocchi occupazionali in altri comparti) e un peso contenuto del settore industriale e, segnatamente, delle attività manifatturiere.

La base produttiva regionale è particolarmente contenuta ed evidenzia significativi limiti strutturali. Prevalgono diffusamente le microimprese con assetti gestionali ed organizzativi elementari, incapaci di sostenere processi di crescita aziendale e, tanto meno, di sopperire alle diseconomie dimensionali attraverso l'attivazione di forme di cooperazione interaziendale. La ripartizione settoriale delle imprese e dell'occupazione, come già accennato per il valore aggiunto, conferma un consistente sovradimensionamento della Pubblica amministrazione, del commercio, dei servizi alle attività economiche, dell'edilizia. Al contrario, si registra un peso alquanto contenuto dell'industria manifatturiera, peraltro, fortemente incentrata su attività tradizionali (agroalimentare, lavorazione



Palazzo Mariinsky, sede del consiglio comunale di San Pietroburgo (Russia)

del legno e dei metalli, comparti questi che aggregano oltre la metà delle imprese manifatturiere regionali), principalmente orientate al soddisfacimento della domanda locale e alla fabbricazione di prodotti-input del settore delle costruzioni; estremamente esigua è, invece, l'incidenza di imprese operative in settori a maggiore contenuto tecnologico e di innovazione.

Accanto alle numerose criticità, la struttura produttiva regionale palesa importanti punti di eccellenza, sebbene ancora isolati e non in grado di generare processi di sviluppo diffusi e duraturi. Tra questi si possono citare le specializzazioni agroalimentari di Sibari, del crotonese e del lamentino; le concentrazioni imprenditoriali nel settore metalmeccanico del crotonese e nel vibonese; il porto di Gioia Tauro.

La debolezza del sistema produttivo calabrese ne condiziona il livello di apertura e la capacità di competere sui mercati esteri. Gli scambi commerciali si attestano su volumi alquanto modesti: esportazioni e importazioni pesano appena per il 2,9% sul PIL regionale, contro un valore nazionale di oltre il 40%. Il saldo commerciale è abbondantemente negativo (nel 2005, uguale 228,9 Meuro), denotando un elevato grado di dipendenza della regione. Irrilevante è anche la bilancia dei pagamenti tecnologica: gli incassi regionali per beni e servizi tecnologici incidono appena per lo 0,03% di quelli nazionali, mentre i pagamenti rappresentano lo 0,06%.

Bassissimo è il livello degli investimenti in R&S, soprattutto di quelli privati, evidenziando un'incidenza sul PIL oltre 20 volte più bassa di quella nazionale e abissalmente lontana dal target fissato da Lisbo-

na. Il ridotto grado di innovatività è rilevante anche per quanto riguarda il numero dei brevetti registrati da parte di imprese ed enti regionali (0,3% di quelli nazionali) e con riferimento agli addetti alle attività di ricerca e sviluppo: in Calabria ci sono 0,8 ricercatori per mille abitanti, meno di un terzo che in Italia. Il divario tecnologico della Calabria è sensibilmente accentuato per quanto riguarda la diffusione e l'utilizzo degli strumenti informatici, la copertura della banda larga e l'accesso ad internet da parte delle famiglie, delle piccole imprese e della Pubblica amministrazione centrale e locale.

Le modeste performance del tessuto economico calabrese dipendono anche da un contesto ambientale scarsamente competitivo. Rilevante è la sottodotazione qualitativa dello stock infrastrutturale: posto uguale a 100 il dato medio italiano, la Calabria raggiunge un indice di infrastrutturazione pari a 76. Il deficit di infrastrutture economiche regionali è addebitabile in larga misura alla carenza di impianti energetico-ambientali (48,3), di reti telematiche (58,4) e di reti e strutture bancarie (47). Per quanto riguarda le infrastrutture di trasporto, invece, in termini meramente quantitativi, la regione non si discosta dai valori medi nazionali. Tuttavia, permangono gravi criticità per quanto riguarda la dotazione di servizi di mobilità e logistica nonché i livelli prestazionali delle infrastrutture e dei servizi di trasporto.

Notevolmente penalizzante per il sistema imprenditoriale è la relativa inefficienza del sistema del credito regionale: il costo del denaro in Calabria è molto più alto che nel resto del Mezzogiorno e dell'Italia. A

ciò si correla un elevato rapporto sofferenze/impieghi, più del doppio di quello nazionale.

Altro fenomeno che limita drasticamente le performance competitive del sistema produttivo regionale riguarda il problema della sicurezza e della legalità. La Calabria è, infatti, una delle regioni italiane a più alta densità di eventi delittuosi e di attività illecite messe in atto dalla criminalità organizzata.

Nell'insieme, la mancanza di standard minimi di qualità del contesto determina una scarsa capacità di attrazione del sistema-Calabria. Con riferimento agli investimenti diretti esteri, la Calabria, con un valore dei flussi IDE sul PIL pari allo 0,02% (2002-2004), si colloca tra le ultime regioni italiane. Anche per quanto riguarda il turismo estero, la Calabria evidenzia un basso livello di attrattività: la spesa dei viaggiatori stranieri copre solo il 13,3% di quella complessiva (rispetto al 33% medio nazionale).

Oltre che per un ridotto indice di attrazione internazionale, il settore turistico calabrese, nonostante negli ultimi anni abbia registrato apprezzabili tassi di crescita degli arrivi e delle presenze, presenta molte criticità strutturali: è prevalentemente di tipo balneare (8 turisti su 10 frequentano la Calabria per il mare); è caratterizzato da una forte stagionalità, con conseguente eccessiva pressione antropica in alcune aree nel periodo estivo; evidenzia un sistema di accoglienza poco qualificato e diversificato, con un peso consistente, in alcuni territori, delle seconde case. Soprattutto, presenta una scarsa connessione con la promozione delle produzioni tipiche regionali (es. artigianato artistico, enogastronomia) e con la fruizione del patrimonio ambientale e culturale. Eppure la Calabria può fare riferimento ad un esteso e pregevole patrimonio ambientale (coste, aree protette, paesaggio rurale) e culturale (siti archeologici, musei, monumenti, centri storici, minoranze linguistiche), che, se adeguatamente valorizzato, può fornire un apporto rilevante alla crescita e alla qualificazione delle attività turistiche e, più in generale, allo sviluppo economico della regione.

In quest'ottica, diventa estremamente rilevante il tema della salvaguardia del sistema ambientale regionale. La Calabria non è esente da fenomeni di deterioramento del patrimonio delle risorse naturali. Tra i problemi più acuti vi sono quelli relativi al

rischio di dissesto idrogeologico, all'inquinamento delle coste, alla gestione razionale delle risorse idriche, alla gestione efficiente dei rifiuti.

In conclusione, l'analisi del contesto regionale evidenzia numerosi vincoli di carattere sociale ed economico ma, allo stesso tempo, mette in luce importati potenzialità connesse alla presenza di una ragguardevole dotazione di risorse immobili e mobili (beni ambientali e culturali, eccellenze produttive, capitale umano secolarizzato), che tuttavia risultano sistematicamente sottoutilizzate. Il problema del ritardo di sviluppo della Calabria, dunque, non è dovuto tanto alla mancanza assoluta di precondizioni e di dotazioni per lo sviluppo quanto all'incapacità delle istituzioni pubbliche e private calabresi di tradurre le risorse materiali e immateriali regionali in occasioni di sviluppo duraturo e sostenibile. Da questo punto di vista, il sistema-Calabria risente massicciamente dell'inefficienza, dell'instabilità e della gracilità degli assetti politico-decisionali e amministrativi. In particolare, la Pubblica amministrazione regionale, ai diversi livelli, esprime forti deficit organizzativi e di competenze e una marcata incapacità di promuovere, sostenere e realizzare in maniera efficiente ed efficace programmi e iniziative di sviluppo socioeconomico di qualità.

STRATEGIA DEL POR CALABRIA FESR 2007 - 2013

I risultati della valutazione del POR Calabria 2000 - 2006 hanno confermato la validità e l'efficacia della strategia e la coerenza delle misure e delle azioni proposte per la sua implementazione. Ciò che non ha funzionato è stata la capacità dell'Amministrazione Regionale nel dare attuazione alla strategia e soprattutto nel mobilitare le Istituzioni locali, le Imprese, i Lavoratori, le Università, le Parti Economiche e Sociali e, più in generale, tutta la Società calabrese, attorno al progetto di futuro contenuto nel Programma Operativo.

La strategia del POR Calabria FESR 2007 - 2013 deve assolutamente tenere conto di quanto avvenuto e apportare i necessari correttivi.

Il POR Calabria FESR 2007 - 2013 deve darsi un obiettivo strategico trasversale e fondamentale per poter conseguire i risultati attesi. Deve riuscire ad incidere profondamente sui soggetti, sulle strutture e sui comportamenti, prima ancora o

simultaneamente all'avvio delle politiche di intervento, per assicurarne l'efficacia.

In altri termini il POR Calabria FESR 2007 - 2013 dovrà darsi sin dall'avvio un compito assai più complesso: incidere sulla società e sui suoi meccanismi operativi, attraverso:

- la ridefinizione e l'ampliamento alla base del numero e della tipologia dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche;
- l'innovazione dei comportamenti economici individuali e delle aziende;
- la ristrutturazione del settore pubblico e delle Istituzioni e delle relative logiche di spesa, di monitoraggio e controllo.

Si tratterà sostanzialmente di "scompaginare" l'arena sociale allargando la partecipazione e includendo nuovi soggetti, riducendo progressivamente la funzione ed i compiti, cioè lo spazio economico e sociale occupato del settore pubblico.

Il POR Calabria FESR 2007 - 2013, e più in generale l'intera programmazione regionale unitaria, dovrà dunque porsi, per necessità, obiettivi e strategie ambiziose. Gli obiettivi strategici che guidano le logiche programmatiche del POR, possono essere così sintetizzati:

- formazione di nuovi soggetti sociali;
- ampliamento della base dei soggetti socio-economici;
- costruzione di reti locali e partecipazione a reti nazionali ed europee.

Il primo dei sopra richiamati obiettivi riguarda i nuovi soggetti sociali che devono essere protagonisti di questo cambiamento, cioè il motore che trascina il resto. Il POR Calabria FESR 2007 - 2013 si rivolgerà prioritariamente ai giovani calabresi potenziando le strutture per formarli dalla scuola in poi, passando dai sistemi di accesso al lavoro al sostegno delle loro attività in settori moderni, per affermarne la professionalità e le potenzialità, ma anche per selezionarne le scelte, con una pluralità di interventi che li seguano in questo processo.

Ovunque nel mondo i fattori di crescita economica delle aree più dinamiche sono riassumibili nell'investimento sulle conoscenze dei giovani da 12 a 25 anni e nella loro valorizzazione in ogni campo come fattore di innovazione e cambiamento. Si tratta di un investimento che nello spazio di 5-10 anni avrà i suoi rendimenti positivi e progressivi.

Dunque i giovani come risorsa e non come gruppo sociale problematico perché abbandona la scuola, non va alla univer-

sità, oppure non trova lavoro adeguato al titolo di studio o deve scegliere tra emigrazione o assuefazione alle logiche di selezione e premialità di una società che non riesce a valorizzare le potenzialità innovative di cui sono portatori.

Ogni intervento tematico o settoriale del Programma Operativo avrà questa priorità trasversale al suo interno con interventi che direttamente creino questa preferenza e che non necessariamente passino da filtri istituzionali di servizi (politiche attive) che sebbene da anni dovrebbero svolgere tale compito, non hanno ancora raggiunto risultati apprezzabili.

Giovani e donne, maggiore investimento in istruzione, maggiore ricerca ed innovazione, maggiore occupazione complessiva e femminile sono, non casualmente, anche gli obiettivi di Lisbona e di Goteborg che debbono ispirare la programmazione. Il secondo obiettivo strategico del POR Calabria FESR 2007 - 2013 è volto all'ampliamento della base dei soggetti economici e sociali che debbono essere inclusi nel processo di crescita. Tale obiettivo potrà essere realizzato garantendo adeguate condizioni concorrenziali e meritocratiche. Esso è sintetizzabile nel principio dell'apertura e del più mercato e della selezione in base al merito ed alle potenzialità di ciascuno. Se così non fosse si arriverebbe a un risultato perverso e cioè di sovvenzionare individui e società solo perché si trovano in una particolare situazione o classe di età, un welfare improprio con effetti opposti a quelli che si intende raggiungere. L'uso dei criteri di mercato in una società chiusa che si auto-riproduce senza sviluppo va allargato a tutti i soggetti, come fattore che ispira le scelte ed i metodi di spesa delle risorse. Esso deve quindi operare nel campo degli aiuti alle imprese ed agli investimenti pubblici, città e sistemi locali, investire le Università, istituzioni locali, agenzie pubbliche, imprese. Le risorse vanno concesse con procedure aperte, ampia partecipazione di soggetti economici e standard europei di redditività ed eccellenza perché quello è il metro cui tutti devono rapportarsi per non sprecare risorse e creare sviluppo. Sono molte le conseguenze operative del fattore "mercato" sulla gestione operativa del Programma ed in particolare:

- sulla definizione delle griglie di selezione dei progetti che dovranno essere sempre più efficaci ed efficienti per garantire la selezione di quei progetti che meglio per-

mettono di raggiungere gli obiettivi operativi e specifici del Programma Operativo;

- sulla platea dei soggetti e dei progetti che partecipano all'attuazione del Programma Operativo che dovrà essere sempre più ampia e concorrenziale;
- sulla valutazione che dovrà premiare qualità progettuale, competenze e capacità al fine di evitare il finanziamento di interventi a pioggia;
- sul monitoraggio e sui controlli che dovranno riguardare non solo gli aspetti procedurali e finanziari ma anche le realizzazioni, i risultati e gli impatti.

In assenza di queste condizioni le risorse non debbono essere assegnate.

Nell'ambito di detto obiettivo si tenderà altresì ad aumentare le occasioni di inclusione dei soggetti oggi ai margini dell'economia perché demotivati o esclusi. Non è un intervento di welfare ma un intervento economico in senso stretto, perché la crescita deriva dall'aumento dei soggetti produttivi e della concorrenza tra loro. Si tratta di giovani professionisti, nuove imprese giovanili e di donne, associazioni, ONG, volontariato, ricercatori e tecnici anche non universitari, oggi soffocati da un sistema di selezione che non premia sufficientemente il merito e le capacità potenziali. Il terzo obiettivo strategico riguarda la necessità per i soggetti economici pubblici e privati di costruire e/o partecipare a reti locali, nazionali ed europee. Molte attività oggi in Calabria per raggiungere standard competitivi rapportati al mercato richiedono la presenza di una soggettività economica più ampia ed articolata, con un apporto maggiore e diversificato

di esperienze e conoscenze, che solo la partecipazione alle reti può garantire. Difficilmente soggetti isolati, imprese, agenzie od istituzioni possono riuscire da sole a raggiungere questi standard, che poi garantiscono le condizioni per innovare, per produrre in modo concorrenziale, per esportare, per conquistare quote di turismo, per rafforzare la governance pubblica.

Le reti sono per la Calabria, dotata di istituzioni deboli, frammentate e con sacche di arretratezza, la via più breve e la sola praticabile per accelerare il riequilibrio. Esse riguardano le Università, la Pubblica Amministrazione, le Imprese che devono innovare o investire in ricerca, attirare risorse dall'esterno. La partecipazione, o meglio l'operare in rete con altri Soggetti, dovrà costituire condizione di ammissibilità o di priorità nell'accedere alle risorse del POR Calabria FESR 2007 - 2013.

Ai tre obiettivi strategici se ne affianca un quarto che riguarda la concentrazione delle risorse del POR Calabria FESR 2007 - 2013 su alcuni Progetti Integrati di Sviluppo Regionale di valenza strategica che dovranno costituire i nuclei da cui si propaga lo sviluppo sia territoriale che settoriale. L'esasperata frammentazione delle risorse su una moltitudine di progetti è frutto di una errata visione di tipo "redistributivo" e di riequilibrio micro-territoriale, che è smentita non solo da qualsiasi teoria e pratica dello sviluppo, ma anche dall'esperienza stessa della Regione, va invece perseguita con gli strumenti del welfare o dei servizi essenziali di base secondo il principio delle equal opportunities.