



NUCLEO DI
VALUTAZIONE E
VERIFICA DEGLI
INVESTIMENTI
PUBBLICI

**ANALISI VALUTATIVE EX POST DEL
POR CAMPANIA 2000-2006**

Napoli, 28 ottobre 2011



**NUCLEO DI VALUTAZIONE E VERIFICA DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI
DELLA REGIONE CAMPANIA**

Direttore:
ing. Arturo Polese

Componenti:
dott. Valeria Aniello
arch. Carmelina Bevilacqua
arch. Carmela Melania Cavelli
ing. Paolo Cefarelli
ing. Domenico Dell'Anno
dott. Sara Gaudino
dott. Giuseppe Leonello
arch. Claudia Trillo



ANALISI VALUTATIVE EX POST DEL POR CAMPANIA 2000-2006

Napoli, 28 ottobre 2011

PREMESSA

Il rapporto recante le analisi valutative ex post del POR Campania 2000-2006 viene pubblicato in un momento storico particolare – ottobre 2011 – quando la crisi finanziaria ed economica degli ultimi anni sta ancora provocando effetti molto gravi sulla vita dei cittadini (in Campania, nel Mezzogiorno, in Italia, in Europa e nel mondo occidentale) ed ha costretto i governi europei (e quello degli Stati Uniti) ad adottare pesantissime misure finanziarie per cercare di assicurare la tenuta dei conti pubblici.

La crisi finanziaria dell'ultima metà del decennio scorso, inizialmente ascritta all'esplosione di un fenomeno sostanzialmente dovuto a cattiva regolazione delle borse, impressionante per la dimensione dello shock iniziale e per gli effetti di trasmissione a scala mondiale, si sta rivelando solo l'inizio di una crisi economica molto più vasta, con portata di medio termine, di natura strutturale, che mette in drammatica evidenza la fragilità del sistema economico occidentale e la scarsa sostenibilità di quello italiano in particolare. Tutti gli indicatori – in primo luogo quelli “reali” sia economici che finanziari - mostrano violenti segni di decrescita e, in particolare, nel Mezzogiorno ed in Campania segnano un peggioramento più marcato che nel resto del Paese¹.

Contemporaneamente, i diversi eventi della “primavera araba”, di valenza globale più che regionale, fanno presagire impatti notevoli sulla stabilità e sul contesto euromediterraneo. Questo accade mentre le dinamiche del mondo globalizzato stanno spostando sempre più ad oriente il baricentro dei sistemi commerciali e produttivi, ridisegnando il quadro del sistema economico mondiale.

Tutto ciò, nel minare le prospettive di crescita del mondo occidentale e dell'Europa in particolare, unitamente ad una più generale crisi dell'identità europea, contribuisce a mettere in discussione i presupposti dei modelli di sviluppo assunti a riferimento sino ad oggi.

In Italia, poi, si discute della valenza delle proposte di riorganizzazione dello Stato e sul seguito delle politiche “federaliste” e sulle misure da adottare per cercare di riavviare la crescita economica e rilanciare la competitività del sistema-paese.

In questo quadro, è significativamente attuale il dibattito sul futuro dell'Unione Europea e sulle politiche di coesione e, come conseguenza, sulle prospettive dei fondi strutturali comunitari.

Da un punto di vista istituzionale, il complesso delle misure adottate a livello nazionale nell'ultimo periodo in merito alla programmazione ed all'attuazione dell'aiuto straordinario per il Mezzogiorno, in qualche modo “avallate” dalla Commissione Europea, di fatto sta mettendo fortemente in discussione l'impostazione dei programmi e la struttura della loro *governance*. Si assiste ad un processo di ricentralizzazione delle scelte e dell'attuazione sia dei programmi “europei” (si osservino, ad esempio, l'avocazione presso il Dipartimento degli Affari Regionali dei Programmi operativi interregionali – POIn-“Beni Culturali, naturali e turismo” e “Energia” ed il loro ridimensionamento, la scelta –campana- di rendicontare sui PO 2007-2013 progetti dei PON “Ricerca e Competitività” e “Scuola”), che dei programmi “nazionali” (vedi le recenti delibere CIPE di programmazione del FAS 2007-2013 che superano di fatto la precedente procedura programmatoria “partecipativa” ed attribuiscono quote consistenti del FAS stesso a programmi ministeriali), il tutto in una nuova cornice, il Piano Nazionale per il Sud, non chiaramente definita, né dal punto di vista procedurale né finanziario.

Per quanto riguarda specificamente la Campania, i recenti indirizzi di fatto introdotti dalla Regione in merito ai programmi dei fondi strutturali 2007-2013 con la proposizione di nuovi “grandi progetti strategici”, la probabile rivisitazione della strategia per le città medie, le proposte recentemente approvate per modernizzare l'apparato organizzativo regionale, unitamente alle misure organizzative già introdotte (istituzione del “capitolo di spesa unico” per fondo, creazione di una struttura tecnica di missione per i grandi progetti da realizzarsi attraverso soggetti attuatori unitari) rendono quanto mai attuali tutte le analisi consuntive e propositive che discendono dall'analisi delle lezioni apprese della passata programmazione.

In merito, va osservato che queste considerazioni di contesto si accompagnano, in Campania, ad una sostanziale crisi dell'attuazione della programmazione 2007-2013, di fatto fortemente rallentata sia dalle misure che la Regione ha dovuto attuare nel 2010 e nel 2011 per effetto delle sanzioni dovute allo sfioramento del Patto di Stabilità del 2009, che dalla continua crisi di liquidità della tesoreria regionale derivante dal perdurante stato di

¹ In questo quadro, riveste significativa importanza la lettura dell'*Analisi del Contesto Territoriale regionale* prodotta nell'ottobre 2010 dal NNVIP, ove si mostra, con riferimento alla Campania, l'andamento nel tempo dei principali indicatori socio economici di riferimento, dal 2000 fino a fine 2009, anticipando l'osservazione di fenomeni che ora si mostrano fortemente esasperati.

difficoltà dei conti regionali, non solo per effetto della spesa sanitaria (con il mancato rispetto del Patto per la salute e le conseguenti penalizzazioni), ma anche della scarsa sostenibilità finanziaria del sistema delle partecipazioni regionali, nel settore del trasporto pubblico locale e dell'ambiente.

In questo contesto ampio e variegato, il rapporto di analisi elaborato dal Nucleo di valutazione della Regione Campania non ha certamente l'ambizione di fornire risposte compiute alle questioni su evidenziate né di affrontarne sistematicamente l'analisi. Il quadro di riferimento è infatti talmente dinamico e complesso che la portata delle analisi da sviluppare e delle conclusioni che si dovrebbero trarre è talmente ampia da esulare, ovviamente, dallo scopo di un'analisi valutativa su un programma finanziato dai fondi strutturali nel periodo di programmazione 2000-2006 che tenga conto del contesto "implementativo" di tali programmi.

Non va dimenticato, infatti, che l'analisi valutativa è condotta con riferimento agli obiettivi che si era data la programmazione 2000-2006, pur considerati nell'evoluzione del contesto di riferimento nel periodo programmatorio (2000-2006) o, al più, nel periodo di implementazione (2001-2009)².

Tanto premesso, auspico tuttavia che i risultati del lavoro possano essere serventi, o almeno utili, per la loro valenza intrinseca, per il rigore metodologico e per la fedeltà delle analisi, per analizzare un quadro più ampio rispetto a quello per il quale era stato originariamente concepito il lavoro di valutazione ex post del POR Campania 2000-2006 e fornire al lettore elementi di supporto per affrontare le questioni su richiamate. Gli spunti di analisi possono consentire, tra l'altro, di discutere della valenza, per la realtà campana, degli obiettivi di sviluppo delle politiche strutturali, dell'appropriatezza e dell'efficacia degli strumenti utilizzati, dell'efficacia delle singole misure per le diverse *aree di policy*, della competenza e dell'efficienza della macchina amministrativa regionale nell'implementazione dei programmi.

Le analisi valutative ex post del POR Campania 2000-2006 elaborate dal Nucleo regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania rappresentano uno dei pochi rapporti valutativi ex post prodotti fino ad oggi relativamente ad interi programmi operativi finanziati dai fondi strutturali europei nella tornata di programmazione 2000-2006. Per l'ampiezza della materia trattata (si ricorda che il POR Campania aveva un valore di circa 7,5 miliardi di €, a valere su 4 fondi) e la complessità delle tematiche settoriali affrontate, il lavoro intende principalmente rispondere ad alcune domande valutative, sia di carattere generale che specifiche, in merito al programma 2000-2006, ma non di analizzarne compiutamente tutti gli aspetti, stante l'impossibilità di disporre di tutti i dati necessari, assumendo pertanto la valenza di analisi valutativa ex post.

Il lavoro è stato difatti prodotto "in casa" dal NVVIP senza potersi avvalere di risorse aggiuntive e senza alcun supporto esterno. Ringrazio pertanto i componenti del NVVIP, Valeria Aniello, Lina Bevilacqua, Carmela Melania Cavelli, Paolo Cefarelli, Domenico Dell'Anno, Sara Gaudino, Giuseppe Leonello e Claudia Trillo per l'impegno e la passione che hanno potuto offrire per sviluppare il presente rapporto. Ringrazio anche il Servizio per il controllo strategico della Regione (prof. Vincenzo Maggioni, prof. Sergio Barile e avv. Guido Marone) che abbiamo invitato a stimolarci ed a fornirci consigli, per verificare l'impianto metodologico e la validità delle conclusioni alle quali siamo giunti (delle quali, ovviamente, ci assumiamo tutta la responsabilità).

Napoli, 28 ottobre 2011

Arturo Polese

² Ciò non volendo considerare il teorico periodo di implementazione delle risorse rinvenienti, che scade nel 2013, per le quali oggi non è ancora possibile alcuna analisi informata.

Ringraziamenti

Il Nucleo regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania ringrazia tutti coloro che hanno contribuito e fornito consigli e spunti per il presente lavoro e in particolare:

Tina Aiello, Tiziana Arista, Sergio Barile, Antonio Broda, Nadia Caragliano, Gennaro Carotenuto, MariaPia Crescitelli, Luigi De Bernardo, Angela Luisa De Longis, Maria Grazia Falciatore, Antonio Falessi, Vincenzo Maggioni, Lucia Maio, Guido Marone, Nives Monda, Mario Monsurrò, Carlo Neri, Alessandro Porzio, Antonio Rainoldi, Antonio Risi, Franco Russo, Giuseppe Russo, Isaia Sales, Roberto Serpieri.

INDICE

PREMESSA	2
EXECUTIVE SUMMARY	11
INTRODUZIONE.....	20
<i>Struttura del rapporto</i>	21
<i>Approcci valutativi utilizzati</i>	24
<i>Le domande valutative e gli obiettivi dell'analisi ex post</i>	27
SEZIONE I: EFFETTI GENERALI DEL PROGRAMMA.....	29
1.1 La Campania all'inizio del periodo di programmazione.....	29
1.2 Obiettivi e strumenti della programmazione comunitaria in Campania nel 2000-'06	34
1.3 Profili e distribuzione della spesa e delle realizzazioni del POR 2000-06	37
1.4 I risultati generali del programma	38
1.5 Evoluzione del contesto e delle variabili strutturali: gli indicatori economici	47
1.6 Il contesto e gli indicatori ambientali e sociali	65
1.6.1 <i>Dal PIL agli indicatori del benessere sostenibile</i>	65
1.6.2 <i>La situazione regionale attuale rispetto all'indice di qualità dello sviluppo</i>	73
1.7 Prime riflessioni sul conseguimento degli obiettivi generali/target del POR 2000/06	74
1.7.1 <i>L'Addizionalità della spesa strutturale</i>	80
1.8 Conclusioni della sezione I.....	84
SEZIONE II – EFFETTI DEL PROGRAMMA SULLE AREE DI POLICY.....	90
2.1 Premessa	90
2.2 Modalità di svolgimento dell'analisi e approccio valutativo.....	93
2.3 Metodologia	94
2.4 Domande valutative.....	96
2.5 La valutazione delle aree di policy del POR sulla base dei dati desk.....	97
2.5.1 <i>Politiche per l'ambiente</i>	97
2.5.2 <i>Politiche per i trasporti</i>	102
2.5.3 <i>Politiche urbane</i>	104

2.5.4 Politiche di sviluppo rurale e per la pesca	108
2.5.5 Politiche di sviluppo turistico e industriale	113
2.5.6 Politiche per il mercato del lavoro	118
2.5.7 Politiche per l'istruzione e la formazione	122
2.5.8 Politiche per la società dell'informazione	125
2.5.9 Politiche per la ricerca e per l'internazionalizzazione	127
2.6 Conclusioni della sezione II.....	129
SEZIONE III: EFFETTI DI CARATTERE ORGANIZZATIVO E GESTIONALE.....	133
3.1 Presentazione	133
3.2 Domande valutative e metodo di analisi	134
3.2.1 Approccio valutativo	134
3.2.2 Metodologia.....	135
3.2.3 Domande valutative	138
3.3 La struttura organizzativa regionale e la governance del POR.....	139
3.3.1 Stato di partenza dell'organizzazione regionale (anno 2000).....	139
3.3.2 Entra in gioco il POR 2000-2006.....	144
3.3.3 L'evoluzione del POR 2000-2006 e l'impatto sull'organizzazione regionale	147
3.4 Analisi del sistema di azione concreto nelle varie fasi del programma	149
3.4.1 I tempi del POR	149
3.4.2 Le tre grandi fasi del programma	151
3.5 Le risorse interne e le competenze esterne: quale interazione e con quali risultati?	156
3.5.1 Risorse esterne: aree e ruoli	156
3.5.2 Assistenza tecnica: compiti e contributo	157
3.5.3 Tempi del Programma	159
3.5.3 L'esigenza di acquisire nuove professionalità: le risorse esterne e i concorsi per dirigenti	160
3.5.4 Il POR e il processo di apprendimento organizzativo.....	162
3.6 Perché non si impara dalle best practice? Il caso del FEOGA.....	164
3.6.1 Sostenibilità del POR FEOGA.....	165

3.6.2 <i>La governance del POR FEOGA: elementi distintivi</i>	166
3.6.3 <i>Perché ha funzionato bene?</i>	167
3.6.4 <i>L'amministrazione è riuscita a capitalizzare tale esperienza positiva?</i>	167
3.7 Conclusioni della sezione III	168
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI	174
BIBLIOGRAFIA	178
 INDICE DELLE FIGURE	
Figura 1– Andamento della spesa certificata del POR 2000 - 2006.....	40
Figura 2 – Andamento di impegni e pagamenti del POR 2000 – 2006.....	41
Figura 3 - Distribuzione (%) della Spesa per Investimenti erogata in Campania secondo l'Amministrazione titolare	42
Figura 4- Andamento della spesa certificata del POR e della Spesa pubblica per Investimenti in Campania	46
Figura 5 -Andamento degli Investimenti fissi lordi (1995=100)	55
Figura 6 – Tassi di crescita annui del PIL a prezzi correnti.....	76
Figura 7 - Campania 2000-'09 -Andamento dei differenziali di spesa pubblica in conto capitale rispetto al valore "soglia" per la verifica di addizionalità	83
Figura 8- Grafico con le percentuali e i valori della spesa programmata per <i>area di policy</i>	92
Figura 9 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore, nell' <i>area di policy</i> “Politiche per l’ambiente”	99
Figura 10 – Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell' <i>area di policy</i> “Politiche per l’ambiente”	100
Figura 11- Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore nell' <i>area di policy</i> “Politiche per i trasporti”	103
Figura 12 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore nell' <i>area di policy</i> “Politiche urbane”	106
Figura 13– Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell' <i>area di policy</i> “Politiche urbane”	107
Figura 14 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore, nell' <i>area di policy</i> “Politiche di sviluppo rurale e della pesca”	111
Figura 15– Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell' <i>area di policy</i> “Politiche di sviluppo rurale e della pesca”	112
Figura 16 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore, nell' <i>area di policy</i> “Politiche di sviluppo turistico e industriale”	114

Figura 17– Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell'area di policy "Politiche di sviluppo turistico e industriale"	116
Figura 18 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore, nell'area di policy "Politiche per il mercato del lavoro"	120
Figura 19– Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell'area di policy "Politiche per il mercato del lavoro"	121
Figura 20 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore, nell'area di policy "Politiche per l'istruzione e la formazione"	124
Figura 21 – Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell'area di policy "Politiche per l'istruzione e la formazione"	124
Figura 22 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore, nell'area di policy "Politiche per la società dell'informazione"	126
Figura 23 – Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell'area di policy "Politiche per la società dell'informazione"	127
Figura 24 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore nell'area di policy "Politiche per la ricerca e per l'internazionalizzazione"	128
Figura 25– Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell'area di policy "Politiche per la ricerca e per l'internazionalizzazione"	129
Figura 26 – Il sistema organizzativo del POR 2000 - 2006	138
Figura 27 – Organizzazione regionale.....	140
Figura 28 – Organizzazione Regionale al 2000	143
Figura 29 - Organigramma previsto dal CDP per l'attuazione del POR 2000-2006.....	146
Figura 30 – Suddivisione dei responsabili di misura per classe lavorativa (Dirigenti di Settore, Dirigenti di Servizio, Funzionari).....	147
Figura 31 – Struttura organizzativa del FEOGA	165

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1- POR 2000-2006. Distribuzione della spesa certificata per Assi e tipologia di Progetti.....	43
Tabella 2 - Spesa in conto capitale (investimenti) della Pubblica Amministrazione in Campania per settori.....	45
Tabella 3 - Andamento della Spesa certificata del POR per Assi.....	45
Tabella 4 - Incidenza della Spesa del POR per Assi sulla Spesa in c/capitale per Settori	47
Tabella 5 – Principali aggregati socioeconomici ed indicatori di benessere (PIL procapite) e produttività (PIL per unità di lavoro).....	48
Tabella 6 – Principali aggregati socioeconomici ed indicatori di benessere (PIL procapite) e produttività (PIL per unità di lavoro).....	49

Tabella 7– Investimenti lordi per branca proletaria. Prezzi costanti del 2000 (Milioni di €)	56
Tabella 8 – Investimenti fissi lordi per settori. Prezzi costanti del 2000 (Milioni di €).....	56
Tabella 9– Spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato per “settori”	58
Tabella 10 – Indici di dotazione infrastrutturale	59
Tabella 11– Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita su strada per abitante	60
Tabelle 12 e 13 – Passeggeri sbarcati ed imbarcati per 100 abitanti – Media delle persone che si dichiarano soddisfatte del servizio di trasporto ferroviario, valore percentuale	60
Tabella 14 – Valori annuali dei diversi trattamenti dei rifiuti	61
Tabelle 15 e 16 – Unità di lavoro irregolare sul totale delle unità di lavoro, valore percentuale – Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL	62
Tabella 17– Presenza di servizi e strutture offerte ai cittadini.....	63
Tabelle 18 e 19 – Spesa per consumi delle famiglie per “ricreazione culturale” sul totale – Numero di visitatori degli istituti statali di antichità e d’arte per Kmq.....	64
Tabella 20 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all’indicatore accorpato “ambiente”.....	67
Tabella 21 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all’indicatore accorpato “Economia e Lavoro”.....	68
Tabella 22 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all’indicatore accorpato “Diritti e cittadinanza”	69
Tabella 23 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all’indicatore accorpato “Istruzione e cultura”.....	70
Tabella 24 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all’indicatore accorpato “salute”	70
Tabella 25 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all’indicatore accorpato “pari opportunità”	72
Tabella 26 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all’indicatore accorpato “partecipazione”	73
Tabella 27- Spesa connessa allo sviluppo per Enti erogatori.....	83
Tabella 28 - <i>Area di policy</i> e relative misure e risorse programmate corrispondenti, fondo e asse di riferimento....	90
Tabella 29- <i>Area di Policy</i> : Politiche per l’ambiente - le misure e le risorse programmate.....	98
Tabella 30 - <i>Area di policy</i> : politiche per l’ambiente. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento.....	98
Tabella 31 - <i>Area di policy</i> : Politiche per i trasporti - le misure e le risorse programmate.....	102
Tabella 32 - <i>Area di policy</i> : politiche per i trasporti. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento.....	103
Tabella 33 - <i>Area di Policy</i> : Politiche urbane- le misure e le risorse programmate	105
Tabella 34 - <i>Area di policy</i> : politiche urbane. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento.....	105
Tabella 35 - <i>Area di Policy</i> : Politiche di sviluppo rurale e per la pesca.....	108

Tabella 36- <i>Area di policy</i> : politiche di sviluppo rurale e per la pesca. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento	109
Tabella 37- <i>Area di Policy</i> : Politiche di sviluppo turistico e industriale	113
Tabella 38 - <i>Area di policy</i> : politiche di sviluppo turistico e industriale. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento	114
Tabella 39 - <i>Area di Policy</i> : Politiche per il mercato del lavoro	118
Tabella 40 - <i>Area di policy</i> : politiche per il mercato del lavoro. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento.....	119
Tabella 41 - <i>Area di Policy</i> : Politiche per l'istruzione e la formazione.....	122
Tabella 42 - <i>Area di policy</i> : politiche per l'istruzione e la formazione. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento	122
Tabella 43- <i>Area di Policy</i> : Politiche per la società dell'informazione.....	125
Tabella 44 - <i>Area di policy</i> : politiche per la società dell'informazione. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento	125
Tabella 45 - <i>Area di Policy</i> : Politiche per la ricerca e l'internazionalizzazione.....	127
Tabella 46 - <i>Area di policy</i> : politiche per la ricerca e l'internazionalizzazione. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento	128
Tabella 47– Importo totale del POR 2000-06 per fondo (al lordo delle partecipazioni nazionali e regionali)	150
Tabella 48 - Autorità di gestione: risorse esterne/interne.....	156
Tabella 49 - Quadro delle risorse esterne per fondo, per asse e per area di coordinamento	156
Tabella 50 – Responsabili di Asse	157

INDICE DEGLI ALLEGATI

Allegato I.I - Interventi FESR di valore superiore ai 10 milioni di euro

Allegato I.II – Tabelle inerenti ai progetti superiori ai 10 milioni di euro

Allegato I.III – Andamento economico e finanziario e spesa del POR 2000 – 2006

Allegati II.I - Tabelle di analisi degli indicatori di realizzazione, risultato e impatto del POR 2000-2006, accorpati per aree di policy

Allegato II.II - Tabelle degli interventi realizzati dal POR 2000-2006, conclusi e dei progetti coerenti, accorpati per aree di policy

Allegato III.I –Guida d'intervista valutazione ex post por 2000-2006

Allegato III.II - Variazione dei responsabili di misura per delibere successive

EXECUTIVE SUMMARY

L'analisi valutativa ex post del Programma Operativo Regionale Campania 2000-2006 è stata elaborata dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Campania. Il NVVIP opera in Regione dal 2001 ed è stato impegnato nelle attività di supporto alla programmazione 2000-2006. L'analisi valutativa è stata svolta a valle della presentazione del Rapporto Finale di Esecuzione (RFE- settembre 2010) da parte dell'Autorità di Gestione; il RFE contiene infatti la maggior parte dei dati finanziari e parte degli indicatori di realizzazione e di impatto necessari per un'analisi "a consuntivo" dei risultati conseguiti dal Programma.

Il lavoro rappresenta solo un primo passo per effettuare un bilancio "a posteriori" dei principali effetti prodotti (dal lato dell'offerta, cioè dei risultati concretamente scaturiti dagli interventi e dal lato della domanda realmente soddisfatta), confrontando, inoltre, tutte le variabili osservate con le previsioni contenute nel Programma e con le relative evoluzioni.

Le attività valutative si sono concentrate sulle seguenti aree di analisi:

- I - Effetti generali del Programma, per il conseguimento degli obiettivi generali identificati;
- II - Effetti settoriali del Programma, per Assi/Priorità del Programma operativo e per *aree di policy*;
- III - Effetti del Programma sull'organizzazione regionale ed influenza della stessa sull'attuazione.

Per ciascuna area di analisi, sono state formulate, nell'ambito del disegno valutativo generale, una serie di domande valutative (in tutto 12) alle quali si fornisce risposta nelle tre sezioni di cui si compone il rapporto e che sono presentate di seguito.

I. Effetti generali del Programma

Nella sezione del rapporto inerente gli effetti generali del Programma è contenuta una rappresentazione sintetica della condizione di partenza della regione ed una misura dei principali deficit strutturali (di tipo ambientale, economico e sociale) che la programmazione 2000-2006 intendeva affrontare.

A fronte del ritardo del sistema sociale e produttivo regionale e del cattivo stato dell'ambiente ad inizio Programma, viene analizzata la strategia adottata con il POR 2000-2006, ricostruendo la griglia gerarchica degli obiettivi di Programma che, partendo dall'obiettivo generale e dalla definizione di un insieme di target dello sviluppo, ha individuato una serie di obiettivi globali che hanno portato a loro volta alla selezione di strumenti di intervento (assi) del Programma (individuati tenendo conto della struttura programmatica del QCS). Sono stati studiati, poi, i profili e la distribuzione della spesa e delle realizzazioni del POR, al fine di misurare gli effetti delle azioni intraprese e delle spese erogate e sviluppare un'analisi della reale destinazione economica e settoriale delle risorse utilizzate e valutare la loro effettiva incidenza in termini di crescita socio-economica e produttiva. In tal modo è stato possibile ricostruire i risultati generali del Programma, misurando le modalità e il valore con cui nel periodo di attuazione del POR 2000-2006 (tra il 2000 e il 2009) si sono concretamente conseguiti (o soltanto avvicinati) gli obiettivi generali dello stesso.

Sul piano delle fonti informative, questa attività è stata basata innanzitutto sulle aspettative formulate nel momento della redazione dei documenti di programmazione e sui dati "a consuntivo" del Programma (in gran parte contenuti nel RFE). Questi valori e questi obiettivi, quindi, sono stati messi a confronto con i principali indicatori "di contesto" relativi alla condizione ed all'evoluzione delle più significative grandezze socioeconomiche (prodotto, investimenti, occupazione) ed ambientali della regione, così da trarre una prima valutazione circa la natura, la dimensione e il segno degli scostamenti verificabili.

In sintesi, il quadro che emerge sottolinea, soprattutto, le difficoltà incontrate nell'avanzamento delle realizzazioni e, quindi, un insieme di risultati nel complesso notevolmente inferiori alle aspettative, dovute ad un complesso di cause legate all'inadeguatezza della macchina regionale, alla farraginosità delle procedure, alla frammentazione progettuale, ad una ridotta capacità di assorbimento degli investimenti da parte del sistema regionale (inteso sia come amministrazioni beneficiarie che come destinatari/esecutori), alla mancanza di atti di programmazione di dettaglio, all'adozione di "strumenti" non effettivamente rispondenti alle esigenze.

A valle dell'analisi delle realizzazioni del POR, è stata studiata l'evoluzione del contesto e delle variabili strutturali, ricostruendo la dinamica, nel periodo di attuazione del POR, degli indicatori economici, di quelli relativi agli investimenti (spesa pubblica in conto capitale), degli indicatori ambientali e sociali e, infine, degli indicatori del benessere sostenibile, utilizzando l'indice di qualità regionale dello sviluppo (Quars).

È stato così possibile verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi – generali e globali - e dei target del POR 2000/06.

La sezione si conclude con un'analisi dell'addizionalità della spesa strutturale, tesa a verificare se le risorse provenienti dai Fondi siano state in grado di esercitare un impatto "incrementale", reale, specifico e aggiuntivo, sul raggiungimento degli obiettivi di sviluppo.

Dal punto di vista metodologico, la verifica del principio di addizionalità è stata effettuata confrontando la media delle spese "a finalità strutturale" del settore pubblico allargato nel periodo precedente a quello di operatività degli interventi finanziati tramite i Fondi, con quelle relative all'arco di tempo di validità dei programmi.

Le conclusioni dell'analisi registrano notevoli difficoltà nel garantire l'addizionalità della politica regionale comunitaria. Alla base di questo risultato e delle criticità che da esso si originano anche per la qualità e l'efficacia delle politiche regionali, vi sono, in primo luogo, responsabilità e vincoli che attengono alle scelte di finanza pubblica nazionale ed alle ridotte capacità, oltre che all'inadeguatezza, delle amministrazioni locali.

L'insufficienza sostanziale della spesa pubblica in conto capitale realizzata in Campania negli anni del Programma – che corrisponde anche alla mancata addizionalità degli interventi e, quindi, alla sovrapposizione di buona parte delle risorse comunitarie rispetto ad investimenti già in essere e già coperti da specifici finanziamenti – viene chiaramente confermata dall'esame dei valori pro capite delle risorse destinate "a finalità strutturali".

L'uso massivo di risorse rinvenienti da altre fonti (che ha superato il 30% del valore del Programma) poi, ha fatto sì che una quota dell'aiuto strutturale non si sia aggiunta ma, piuttosto, abbia sostituito i flussi provenienti da altre politiche (nazionali e regionali), sacrificando o rinviando (all'attuazione della programmazione delle rinvenienze, che terminerà al 2013) la realizzazione degli obiettivi specifici ed aggiuntivi del Programma.

Le conclusioni più rilevanti della sezione possono essere articolate su due temi principali:

- a) *la rispondenza agli obiettivi del Programma e l'evoluzione del contesto e delle variabili strutturali;*
- b) *la performance del Programma riguardo ai target di riferimento.*

a) La rispondenza agli obiettivi del Programma e l'evoluzione del contesto e delle variabili strutturali

Da un confronto fra la realtà socio-economica e ambientale di inizio e di fine programmazione, emerge che i risultati sono stati al di sotto degli obiettivi che ci si era proposti con il Programma.

Dall'analisi emerge che il POR 2000-2006 ha attuato solo in parte l'obiettivo generale che mirava "alla crescita dell'occupazione, per donne ed uomini, da perseguirsi secondo una strategia di sviluppo sostenibile ed equo, di miglioramento della qualità della vita, di un armonico ed equilibrato sviluppo del territorio, accrescendo la competitività regionale nello scenario nazionale, europeo e mediterraneo". In ogni caso, nonostante le carenze negli strumenti adottati, il Programma ha avuto effetti positivi dal punto di vista della tenuta del tessuto sociale anche se tali effetti, nel lungo periodo, hanno risentito dell'assenza, in molti ambiti, di una visione di insieme.

La mancanza di una concezione complessiva e realistica del Programma risulta evidente alla luce delle performance collegate ai target regionali di riferimento. In particolare l'analisi della evoluzione del contesto mostra che, alla luce di indicatori quali il PIL pro capite, la Campania, a fronte di una debole crescita già prima della crisi, è ritornata, nel 2009, al di sotto dei valori del prodotto interno lordo che si potevano misurare alla fine del 2000 (laddove, per l'Italia, il salto all'indietro si ferma al 2001). Un quadro ancora più chiaro emerge utilizzando l'indice di qualità regionale dello sviluppo, QUARS, rispetto al quale la Campania mostra una qualità dello sviluppo molto bassa, collocandosi in posizioni critiche rispetto alle altre regioni italiane in molti ambiti; ciò pone delle questioni relative all'efficacia delle politiche intraprese, che non riguardano ovviamente solo quelle finanziate attraverso i fondi strutturali.

b) La performance del Programma riguardo ai target di riferimento

Dall'analisi emerge che ci si è discostati in modo evidente soprattutto dai target di natura socio-economica (crescita economica, abbattimento della disoccupazione soprattutto femminile e giovanile) e da quelli ambientali (gestione dei rifiuti, inquinamento delle acque, difesa del suolo). Un patrimonio su cui si era puntato, quello costituito dalle aree protette (a cui sono stati fra l'altro dedicati diversi Progetti Integrati) è stato valorizzato solo in parte e continua a rappresentare un enorme potenziale – inesperto - per lo sviluppo turistico della Campania. Risultati migliori si sono avuti in ambito energetico relativamente alle emissioni di CO₂ “evitate” alle quali hanno contribuito le performance legate alla produzione di energie rinnovabili e all'incremento del trasporto pubblico locale e al target relativo all'incremento della dotazione di infrastrutture, ove nei trasporti, si sono registrate performance positive.

Al contempo, si ribadisce l'effetto sicuramente positivo delle politiche dei fondi strutturali per la tenuta del tessuto sociale e produttivo.

La sezione del rapporto evidenzia, infine, la necessità di ulteriori approfondimenti di indagine in merito all'eventuale effetto distorcente sull'economia regionale che potrebbe essere associato all'iniezione di risorse provenienti dal Programma. In particolare, si segnala l'opportunità di verificare i possibili effetti dei fondi sul mondo delle imprese e sullo sviluppo locale e rurale corrispondenti alla spesa ed agli aiuti del Programma. È plausibile, infatti, (per quanto da verificare "sul campo") che le risorse straordinarie del POR abbiano comportato lo “spiazzamento” di iniziative e investimenti con capitale di rischio da parte dei privati, anche offrendo un sostegno ad operatori e imprese marginali e poco efficienti che, altrimenti, sarebbero state espulse dal mercato. Corrispondentemente, la stessa analisi dovrebbe verificare i casi in cui l'azione strutturale possa avere contribuito ad un uso non efficiente delle risorse.

II. Effetti del Programma sulle aree di policy

La seconda sezione del rapporto espone i risultati di un'analisi condotta sui dati del monitoraggio del POR 2000-2006 relativamente agli interventi che il Programma ha realizzato. Si tratta di un'analisi fortemente condizionata dalle limitazioni conseguenti all'utilizzo dei sistemi di monitoraggio disponibili, che sono stati più orientati al controllo della spesa che ad un'affidabile registrazione dei risultati e degli impatti del Programma, con indicatori spesso popolati in maniera insufficiente.

Nella ricostruzione di realizzazioni, risultati ed impatti, si è tenuto conto dell'evoluzione degli obiettivi del Programma nel corso dell'implementazione (nei diversi Complementi di Programmazione), con l'eliminazione, l'aggiunta, l'accorpamento e la variazione della modalità di popolamento di numerosi indicatori.

Le misure del Programma sono state aggregate in funzione delle *aree di policy* rispetto alle quali presentavano un potenziale di influenza. In questo modo, si è stabilita una corrispondenza tra realizzazioni, risultati ed impatti delle singole misure e l'influenza sulle *aree di policy*.

In particolare, il successo del Programma è stato valutato aggregando il livello di perseguimento del target programmato per le seguenti 9 *aree di policy*,

- Politiche per l'ambiente
- Politiche per i trasporti
- Politiche urbane
- Politiche di sviluppo rurale e per la pesca
- Politiche di sviluppo turistico e industriale
- Politiche per il mercato del lavoro
- Politiche per l'istruzione e la formazione
- Politiche per la società dell'informazione
- Politiche per la ricerca e per l'internazionalizzazione

Per ciascuna *area di policy*, sono state studiate le dinamiche delle misure di riferimento, la correlazione tra realizzazioni complessive, risultati ed impatti, depurando l'analisi dagli interventi “coerenti” (finanziati

con altre risorse) e sviluppando, infine considerazioni valutative in merito all'impatto del POR, anche in relazione alle politiche settoriali.

Sulla base dell'analisi delle *aree di policy*, sono state sviluppate una serie di raccomandazioni, a valle delle principali lezioni apprese, qui richiamate sotto forma di enunciazione sintetica:

- a) *Un buon sistema di indicatori è un elemento essenziale di supporto alla valutazione ex post ed alle azioni gestionali del Programma*
- b) *Un sistema di obiettivi più chiaro e gestibile agevola la comprensione degli effetti del programma*
- c) *Un programma non si conclude alla chiusura della spesa*
- d) *Un programma non è un monolite*
- e) *Strumenti di attuazione troppo complessi e lontani possono indebolire gli impatti.*

III. Effetti di carattere organizzativo e gestionale

In tale sezione si sviluppa un'analisi, dal profilo innovativo, che misura la performance dell'organizzazione. Vengono esaminati l'impatto del POR sulla struttura istituzionale regionale ed i suoi riflessi sull'organizzazione regionale, nelle sue componenti, tra loro intrinsecamente connesse, amministrativa e politica e la risposta che l'organizzazione regionale campana ha fornito rispetto al POR stesso. Si evidenzia che il POR non aveva obiettivi definiti, esplicitati e giustificati in merito all'accrescimento della capacità istituzionale regionale, pur ovviamente riconoscendo il deficit strutturale in cui versava tale istituzione al momento della redazione del Programma e quindi è stato necessario ricostruire la base conoscitiva "a posteriori".

Il lavoro, che ha richiesto un'indagine sul campo, attraverso interviste dirette semi-strutturate ad attori privilegiati che rivestivano ruoli e funzioni diverse nell'ambito dell'attuazione del Programma, è stato condotto in un contesto caratterizzato da un clima di discontinuità politico-amministrativa rispetto al periodo oggetto di studio.

Si è partiti dall'enunciazione delle domande valutative, quindi è stata descritta la metodologia adottata e gli strumenti di indagine prescelti; sono state delineate poi le caratteristiche dell'organizzazione regionale e quelle della governance del POR, illustrando l'assetto dell'organizzazione regionale nel momento in cui è stato introdotto il POR e le novità legate alle esigenze di gestione del Programma, in termini di funzioni e compiti da assegnare, di uffici da costituire, di procedure da attivare e risorse umane (interne e esterne) da coinvolgere. E' stato dunque descritto il processo di adattamento dell'organizzazione regionale alle specificità della governance del POR e si è richiamata l'attenzione del lettore sulle principali criticità di tale processo. Successivamente, è stata proposta un'analisi delle modalità di gestione e attuazione del POR, considerando la relativa dimensione temporale, i differenti stili di gestione e i conseguenti assetti relazionali registrati negli anni, anche in corrispondenza con le dinamiche di carattere politico. Si è analizzato, a seguire, il tema del ruolo assegnato alle risorse esterne e al servizio di assistenza tecnica nell'ambito dell'attuazione del POR, descrivendone ruoli assegnati e funzioni svolte e proponendo una riflessione su se e come le competenze esterne siano state trasferite alle risorse interne e, nel caso del servizio di assistenza tecnica, se tale contributo sia stato di affiancamento o di sostituzione. E' stata proposta quindi un'analisi di quale sia stata l'"eredità" del POR in termini di apprendimento organizzativo e di cambiamento culturale; ci si è soffermati sulle principali variabili che possono aver inciso su tale difficile processo di capitalizzazione. Si è analizzato poi un caso (un settore – primario - e un fondo) in cui sono stati introdotti dei cambiamenti organizzativi e procedurali volti a migliorare le performance del POR, e sono stati descritti gli elementi distintivi della gestione del Fondo e esaminati gli aspetti (soggettivi e oggettivi) che maggiormente hanno influenzato i buoni risultati raggiunti, soprattutto in termini di efficienza.

L'analisi è stata condotta suddividendo l'intero arco temporale di costruzione ed attuazione del Programma in tre periodi coincidenti con il periodo di programmazione, quello di attuazione e quello di chiusura.

La performance organizzativo - istituzionale è strettamente legata alla performance complessiva del Programma nel suo impatto sul contesto e alla performance sulle singole misure/*aree di policy*; il giudizio

valutativo che viene dato sulle altre due dimensioni del Programma (contesto e misure o *aree di policy*) si ripercuote necessariamente su questa parte del lavoro.

A seguito degli approfondimenti condotti nell'ambito della III sezione, si riporta di seguito una sintesi delle conclusioni più rilevanti. Tali conclusioni sono articolate su quattro temi principali:

- a) *gestione ordinaria e gestione del Programma;*
- b) *dinamiche politiche e riflessi sull'organizzazione;*
- c) *ruolo delle professionalità esterne;*
- d) *apprendimento organizzativo.*

Certamente si tratta di temi di notevole complessità che rappresentano le conclusioni del lavoro e, contemporaneamente, il punto di partenza di approfondimenti ulteriori, anche alla luce del nuovo ordinamento amministrativo della Regione Campania varato nell'agosto 2011 (D.G.R. n.432/2011) e delle esigenze di raccordo tra diversi Programmi in un'ottica di programmazione unitaria.

a) *Gestione ordinaria e gestione del Programma*

Con l'approvazione del POR, che prevedeva un'organizzazione estremamente complessa ed orientata al risultato oltre a richiedere di passare da una logica per funzioni ad una logica per processi, si era determinata la necessità di creare le strutture ed introdurre funzioni nuove. Il Programma ha registrato, sin dall'inizio, notevoli ritardi nell'attuazione della struttura organizzativa. I Programmi operativi 2007-2013 risentono tuttora di molti di questi limiti. Dal 2000 al recente provvedimento di riordinamento amministrativo dell'agosto 2011, l'organizzazione regionale non è cambiata molto, non si è riusciti ad introdurre quel processo circolare virtuoso di pianificazione, programmazione, gestione e controllo e valutazione teso a portare l'organizzazione verso una modalità di gestione maggiormente orientata al risultato, non sono stati realizzati interventi di innovazione nella gestione, nell'organizzazione e nelle politiche. Anche se molti tentativi sono stati fatti in tal senso, non si è riusciti ad introdurre un Sistema di Programmazione Unitaria insieme ad un sistema di monitoraggio unico e ad un sistema di controllo di gestione che potesse permettere ai dirigenti di controllare lo stato di avanzamento del loro lavoro e di introdurre azioni correttive e processi di miglioramento continuo.

b) *Dinamiche politiche e riflessi sull'organizzazione*

La politica ha pesato sulla struttura organizzativa messa in piedi per la gestione del Programma. L'analisi svolta ha evidenziato che è possibile riconoscere differenti periodi di gestione nell'ambito dello stesso Programma, nel corso dei quali si sono affermati diversi stili gestionali e, di volta in volta, hanno preso forma nuovi assetti relazionali, appunto in corrispondenza con le dinamiche di carattere politico. Di fatto, nel tempo, sono stati promossi stili direttivi che prevedevano un maggiore o minore coinvolgimento del personale regionale, che assegnavano centralità differente ad alcune nuove figure o funzioni introdotte con il Programma. In tale contesto, ad ogni livello, è stato difficile sentirsi realmente responsabili dei risultati e soprattutto i livelli più bassi dell'organizzazione non sempre hanno avuto una percezione completa delle scelte relative all'attuazione del Programma: si pensi ad esempio alle scelte determinate da vincoli di natura finanziaria. Tutto ciò ha inoltre influenzato i margini di autonomia decisionale e in alcuni casi ha determinato atteggiamenti individuali spesso orientati alla ricerca del consenso politico, più che della valorizzazione delle singole competenze e, non ultimo, l'apprendimento organizzativo, potenzialmente legato alla gestione del Programma, ne ha risentito fortemente.

c) *La dipendenza dalle competenze esterne*

Per ricoprire ruoli e funzioni chiave nel processo di programmazione e attuazione del Programma, l'Amministrazione regionale ha fatto ampio ricorso a personale esterno. Tale scelta, seppur giustificata dall'esigenza di acquisire in tempi brevi professionalità specialistiche, in molti casi, ha innescato meccanismi di de-responsabilizzazione e di eccessiva dipendenza dal personale esterno. Inoltre, salvo in rari casi, non sono stati avviati nel tempo processi di internalizzazione delle professionalità esterne, che pure avrebbero consentito un progressivo innalzamento delle competenze dell'Amministrazione.

Lo stesso servizio di assistenza tecnica, che aveva il compito di supportare l'Amministrazione regionale nella programmazione e nell'attuazione di un programma complesso quale il POR, non sempre è

riuscito a mantenere un ruolo di affiancamento finalizzato anche all'*empowerment* dell'amministrazione regionale. Ciò ha determinato spesso una sostituzione da parte dell'AT nei confronti dei responsabili regionali.

d) Apprendimento organizzativo

Nel corso dell'attuazione del Programma è maturata nell'Amministrazione regionale una maggiore conoscenza delle regole e degli orientamenti comunitari, allineando gli standard regionali in materia a quelli delle altre Regioni. Vi sono stati tuttavia, sul piano organizzativo, forti elementi di discontinuità tra la programmazione 2000-2006 e quella successiva (2007-2013). Nei fatti l'elemento di continuità è rappresentato dai consulenti del servizio di AT e questo confermerebbe la dipendenza da professionalità esterne all'amministrazione.

L'inserimento, nel programma FSE 2007-2013, di un asse dedicato alla capacità istituzionale ha, di fatto, riconosciuto il ruolo del personale interno rispetto alle risorse esterne, ma non essendo stata effettuata nessuna valutazione specifica su come quest'asse è stato declinato e attuato nei singoli interventi è difficile capire se e come queste risorse si stiano spendendo nella direzione voluta. Il recente processo di riforma, iscrivendosi in questo contesto, potrebbe trarre molti elementi per una sua efficace attuazione da analisi organizzative che si estendano nell'arco temporale della programmazione 2007-2013 ancora in corso, mirando anche a fornire suggerimenti circostanziati su come progettare i programmi futuri, tenendo conto delle lezioni apprese.

Conclusioni generali e raccomandazioni

L'analisi valutativa mette in evidenza un quadro composito di trasformazioni, avanzamenti e criticità sulle quali il Programma, nel corso di un lungo periodo di programmazione (cominciato nel 2000 ed arrivato sino al 2010 ed oltre, per effetto della programmazione ed attuazione delle "risorse liberate" che si concluderà nel 2013) ha senz'altro inciso in modo positivo (quanto meno nel breve termine). Ciò si è realizzato attraverso un volume di spesa molto significativo, che si è tradotto in un sostegno alla domanda e, più in generale, al tessuto economico e sociale della regione e in un potenziamento di segmenti significativi del sistema infrastrutturale regionale.

Allo stesso tempo, però, l'esame rigoroso del conseguimento dei target (sia generali che settoriali) del Programma, che erano finalizzati ad un recupero sostanziale dei deficit strutturali di sviluppo e, quindi, all'incremento (di medio - lungo termine) delle condizioni di funzionalità e di efficacia dell'offerta territoriale, rivela nel complesso risultati non sempre positivi che hanno disatteso molti degli obiettivi che il Programma si era posto e le aspettative ingenerate.

Ciò è dovuto non solo al carattere "ambizioso" di alcuni dei target individuati in fase di programmazione, ad un'elevata frammentazione delle azioni previste o ad un sistema procedurale troppo articolato, ma anche alla sostanziale impreparazione della macchina amministrativa ed a un sistema di implementazione non sempre efficace; tali fattori insieme non hanno consentito (anche a causa di sistemi di monitoraggio di fatto inefficienti) di correggere in corsa l'impostazione del Programma, se non per far fronte a difficoltà di spesa ed a vincoli di rendicontazione, in taluni casi rivedendo in corso d'opera il valore degli obiettivi da raggiungere.

In definitiva, il POR 2000-2006 non è riuscito ad incidere sugli elementi di ritardo che contraddistinguevano il sistema socio economico della Campania all'inizio del periodo di programmazione ed anzi in molti casi si è accompagnato ad un sensibile arretramento della condizione regionale nel confronto sia nazionale che europeo.

Occorre capire se il Programma avrebbe potuto "far meglio", pur nella considerazione che l'investimento strutturale del periodo 2000-2010 non è risultato del tutto addizionale alle altre risorse investite in Campania e che, contemporaneamente, si è registrata una tendenza alla riduzione dei trasferimenti ordinari Stato-Regioni, tanto da determinare una scarsa sostenibilità di breve termine di molti degli investimenti effettuati.

L'analisi valutativa ex post del POR 2000-2006 ha evidenziato problemi che riguardano, in primo luogo, la costruzione stessa del Programma, vale a dire la coerenza e la sostenibilità degli obiettivi posti a base della strategia di sviluppo, arrivando anche a sottolineare una significativa inadeguatezza delle politiche

settoriali messe in campo dalla Regione, anche al di là degli interventi strutturali (non sempre rispondenti alle effettive esigenze del sistema socio-economico e territoriale) ed anche degli strumenti utilizzati per l'attuazione.

Stante la natura del lavoro svolto, le analisi condotte prescindono da considerazioni, pur possibili, sulla rigidità dei regolamenti che disciplinano l'impostazione e l'attuazione dei programmi finanziati con fondi strutturali. Rispetto a questi ultimi, risulta di fatto impossibile mettere in discussione gli obiettivi comunitari ai quali essi devono conformarsi e le teorie di sviluppo di riferimento. L'unico vero margine di manovra risiedeva nella possibilità di proporre strumenti per il perseguimento degli obiettivi comunitari, rispetto ai quali sarebbe stata auspicabile una definizione maggiormente "sussidiaria" a livello regionale (pur se, in Italia, le amministrazioni centrali, tendono ad esercitare un ruolo di freno inerziale rispetto alla definizione di strumenti e procedure innovative).

In questo quadro, nel periodo 2000-2010, la macchina organizzativa regionale è apparsa, in Campania, in qualche modo impreparata rispetto al compito di delineare e, soprattutto, di gestire l'attuazione di un programma molto complesso e impegnativo, dimostrandosi non sempre capace di sostenerne e facilitarne l'avanzamento, la realizzazione e l'entrata in esercizio degli interventi previsti o di individuare eventuali azioni correttive.

Ciò nondimeno, dall'esperienza maturata e dai risultati della programmazione 2000-2006, si devono poter trarre insegnamenti utili per migliorare e correggere (per quanto ancora possibile) le procedure e l'implementazione dell'attuale programmazione e per definire un insieme di raccomandazioni finalizzate a prepararsi al meglio al prossimo ciclo di programmazione (2014-2020).

A tal fine, si vuole osservare come la programmazione 2007-2013 sia stata costruita secondo un approccio metodologico e con riferimento ad obiettivi definiti in sostanziale continuità con il sistema di priorità e di indirizzi della programmazione 2000-2006. Il sistema di governance e di regole, invece, è stato, almeno per quel che riguarda la Campania, rivisitato profondamente, disperdendo parte delle esperienze positive pur maturate nel corso della programmazione 2000-2006.

Dagli orientamenti di Europa 2020 per il prossimo periodo di programmazione (2014-2020) si evince che l'impostazione concettuale della strategia comunitaria avviene ancora in sostanziale continuità con il processo 2000-2006 e 2007-2013, facendo riferimento ad obiettivi di sviluppo condivisi a livello europeo ai quali conformare le strategie regionali; per quel che riguarda i sistemi di attuazione, invece, si rileva una tendenza a ripristinare il sistema di incentivi e di condizionalità che caratterizzavano i criteri di governance del ciclo 2000-2006 (in qualche modo tralasciati nel 2007-2013), dando una opportuna enfasi al controllo del raggiungimento dei risultati ed alla valutazione.

In un paese come il nostro, soggetto a spinte federaliste, ove si mette in evidenza una sostanziale crisi delle politiche di coesione, occorre riflettere su come adattare i programmi finanziati con i fondi europei alle effettive esigenze territoriali.

In tale quadro, quindi, le esperienze consolidate della programmazione 2000-2006 sono utili non solo per tentare di migliorare l'attuazione della programmazione in corso, ma anche, e forse soprattutto, per discutere dell'impostazione, a livello regionale, della programmazione 2014-2020.

Il NVVIP, pertanto, sintetizza nel seguito, sotto forma di raccomandazioni, le principali lezioni apprese dall'analisi della programmazione 2000-2006, anche alla luce della propria decennale esperienza.

In primo luogo, occorre far sì che la fase di "programmazione" della strategia possa contare su capacità, competenze e responsabilità rilevanti, chiaramente identificabili e concentrate all'interno della Regione. Si auspica, inoltre, che la programmazione avvenga in una cornice temporale chiara, definendo con precisione e con congruo anticipo le strategie di riferimento, i progetti da realizzare e gli strumenti da utilizzare. In tal senso, occorre dare il giusto rilievo al realismo ed alla qualità delle ipotesi alla base della costruzione delle politiche regionali di sviluppo, per fare in modo che la scelta degli obiettivi, generali e settoriali, risponda "coerentemente" ed in misura adeguata, alle caratteristiche (relative al contesto ed ai soggetti) ed alle reali esigenze (economico-sociali, ambientali, infrastrutturali, produttive e di servizio) che si registrano sul territorio della regione, perseguendo "sul campo" (e senza dover conformare la strategia a priorità ed a strumenti attuativi superiori e, spesso, "esterni") lo scopo essenziale di realizzare azioni strutturali concentrate e fattibili.

In altre parole, occorre sviluppare la declinazione degli obiettivi europei e nazionali in una cornice regionale, e non il contrario. Ciò vuole dire utilizzare strumenti e puntare ad obiettivi "regionali", di

carattere circoscritto, più sostenibili e territorialmente rilevanti. La definizione degli obiettivi regionali, condivisa con i territori ed i settori interessati, deve implicare anche la scelta contestuale dei progetti di sviluppo e degli strumenti per realizzarli. Ciò significa anche intervenire direttamente sulla capacità di programmare e di attuare delle amministrazioni territoriali, ripristinando innanzitutto la linea di confine fra azioni “ordinarie” e investimenti “straordinari” e richiedendo ai beneficiari una maggiore responsabilità non solo nell’attuazione degli interventi e nella spesa quanto nella definizione e nel conseguimento degli obiettivi.

È quanto mai necessario, allora, che la programmazione strutturale, al di là di ogni considerazione sull’addizionalità della spesa e sulla possibilità ed opportunità dell’uso delle risorse aggiuntive anche per la copertura di spese ordinarie o di funzionamento, possa inquadrarsi in una chiara strategia di sviluppo regionale, definendo una programmazione unitaria entro la quale collocare in maniera convergente tutti gli strumenti e le risorse che saranno rese disponibili, al fine di massimizzarne il valore aggiunto.

La finalità di un simile approccio non è solo quella di accrescere le potenzialità e il raggio d’azione associati agli interventi, quanto anche quella, ormai irrinunciabile, di rimettere al centro delle politiche una visione praticabile, determinata e fattibile dell’interesse pubblico, capace di superare la vischiosità paralizzante di troppi centri decisionali coinvolti nell’attuazione degli investimenti e in grado di realizzare, in concreto, una maggiore focalizzazione degli interventi su (relativamente) poche priorità effettivamente condivise, realistiche e sostenibili. L’impostazione dei meccanismi di governance deve essere quindi finalizzata al raggiungimento degli obiettivi e dei risultati prefissati, innescando processi virtuosi che accelerino l’attuazione dei programmi e degli interventi.

Ovviamente c’è da considerare che i programmi e le risorse che oggi e nel futuro si dovranno indirizzare al riequilibrio territoriale, all’aumento di competitività e allo sviluppo del sistema regionale devono e dovranno agire in una situazione strutturalmente più critica rispetto al passato. Oggi, mentre è cresciuta la necessità di misure compensative e di sostegno, si registra, infatti, un quadro di trasferimenti ordinari agli enti locali, ivi compresa la Regione, sempre più ridotti.

Da un punto di vista strategico, si rileva l’esigenza di orientare in modo prioritario le linee di intervento verso le misure più efficaci per contrastare i principali “detrattori” dello sviluppo regionale, che, nel contesto attuale, ancora gravano sulle prospettive di crescita del sistema socio-economico della regione. Si ritiene quindi essenziale agire con priorità su misure di carattere strutturale e con valenza di medio - lungo termine, volte a rimuovere i detrattori allo sviluppo, piuttosto che intervenire su politiche settoriali con interventi e strumenti che, giocoforza, presentano una portata di breve respiro.

Una rigorosa selezione delle operazioni, concentrata sulle politiche di contesto - vale a dire sulla rimozione delle principali diseconomie esterne che condizionano lo sviluppo dei territori e dei sistemi produttivi - deve rappresentare, quindi, il criterio guida della programmazione e dell’attuazione delle politiche. Il raggiungimento degli obiettivi va perseguito promuovendo in modo prevalente interventi, o gruppi di interventi, di taglia rilevante (sempre in rapporto agli strumenti ed alla dimensione delle criticità e degli ambiti sui quali si deve intervenire ed alla capacità territoriale di “assorbimento”) ma anche politiche di riequilibrio che tengano conto delle emergenze sociali ed ambientali, promuovendo in chiave sostenibile interventi di rigenerazione urbana e territoriale e di difesa del territorio.

La scelta dei progetti e degli strumenti deve essere sempre dettata da considerazioni sulla realizzabilità, che deve essere verificata con criteri realistici, anche basandosi sull’effettiva capacità di implementazione degli investimenti dimostrata nel passato dai singoli beneficiari. Si ricorda l’opportunità di avvalersi anche della possibilità (regolamentare) di concepire e realizzare programmi e progetti complessi a valere su diversi cicli di programmazione. Nel caso dei progetti strategici di larga taglia che sovente partono da una sola definizione di fattibilità, senza il necessario approfondimento tecnico, si segnala l’imprescindibile necessità di una rapida scelta degli stessi e del rapido avvio delle attività di definizione tecnica (ivi comprese delle modalità di attuazione).

Tanto considerato, e con riguardo agli strumenti ed alle procedure, occorre fare tesoro dell’esperienza maturata con il POR 2000-2006, mettendo al centro dell’attenzione l’effettiva capacità di spesa (della Regione e delle amministrazioni interessate) e di assorbimento (del sistema economico e produttivo) degli aiuti strutturali. A tal fine si devono mettere in campo, valutandone da subito opportunità e procedibilità, anche strumenti nuovi e alternativi in aggiunta agli strumenti tradizionali, il cui “tiraggio” è, in definitiva, intrinsecamente limitato dalla capacità di assorbimento del territorio e del sistema

amministrativo allargato. Occorre perseguire qualità ed efficienza registrabile nell'uso delle risorse, di modo da massimizzare l'impatto delle politiche.

Si raccomanda quindi di utilizzare meccanismi tendenzialmente "automatici" e strumenti finalizzati ad operazioni concentrate di larga taglia, volti anche a sollevare l'attuazione dal peso organizzativo e procedurale tipicamente associato agli strumenti tradizionali (bandi, regimi di aiuto "selettivi", misure "monosettoriali", etc.), al fine di facilitare l'attuazione delle politiche.

Si pensa generalmente sia all'impiego di strumenti agili, snelli, semplici e che non determinino grande peso procedurale sull'amministrazione e sui destinatari, sia a strumenti innovativi per la realizzazione di progetti strategici. Ovviamente l'uso di tali strumenti richiede lo studio e l'approfondimento sia di soluzioni e meccanismi di attuazione nuovi per la regione Campania (ad esempio project bond, fiscalità di vantaggio, fondi dedicati ed esclusivi, etc...) sia di strumenti che, invece, da noi non hanno ancora prodotto buoni risultati, mentre sono utilizzati con successo in altre realtà (ad esempio: uso di voucher per l'inserimento nel mercato del lavoro, Jessica - PPP, Jeremie – microcredito, etc.). Si auspica anche che in Regione si promuovano Contratti di programmi del tipo di quelli "nazionali", finalizzati a sistemi e filiere produttive strategici per la Campania.

Contemporaneamente, occorre restituire alla Regione quel ruolo di programmatore, regolatore e supervisore che, nel tempo, si è stemperato nel conferimento all'Ente di funzioni di attuazione e di spesa. In quest'ottica, quindi, si dovranno rafforzare i processi di delega agli enti locali, perseguendo la massima sussidiarietà nell'attuazione delle politiche. È evidente che il processo di delega va accompagnato con un adeguato empowerment istituzionale, trasferendo competenze prima che risorse, nell'ambito di un chiaro quadro istituzionale e regolatorio che stabilisca ruoli e responsabilità ed introduca meccanismi sanzionatori e poteri sostitutivi in caso di inadempienze.

È opportuno semplificare e rendere effettivamente praticabili i circuiti amministrativi e finanziari necessari per il finanziamento degli strumenti di sviluppo, coordinando le funzioni coinvolte, regolando ed assistendo i passaggi più critici (nel rapporto fra diversi centri di responsabilità o nell'avanzamento finanziario della spesa) e garantendo, in maniera cogente, il rispetto della tempistica del singolo intervento come del programma nel suo insieme.

La recente riforma della macchina amministrativa, si ispira ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e proporzionalità dell'azione amministrativa al fine di garantirne la funzionalità e, elemento di particolare interesse, si propone di assicurare l'unitarietà dell'azione politico-amministrativa nel rispetto della fondamentale distinzione di funzioni e ruoli. Questi principi, uniti a quelli, ugualmente presenti nella riforma, di "valorizzazione del personale" e di gratificazione del merito, vanno implementati nella loro declinazione al fine di massimizzarne gli effetti.

INTRODUZIONE

L'analisi valutativa ex post del Programma Operativo Regionale (POR) Campania 2000-2006 è stata elaborata dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Campania.

L'analisi trae le motivazioni da una richiesta presente nella DGR n. 231 del 12.03.2010, che attribuiva al NVVIP un compito di supporto all'Autorità di Gestione del POR 2000-2006 (AdG) nella redazione dei documenti di chiusura del POR. Il NVVIP ha tuttavia potuto elaborare l'analisi valutativa ex post del POR 2000-06 solo a valle della presentazione del Rapporto Finale di Esecuzione – RFE- (14.09.2010) da parte dell'AdG, che contiene la maggior parte dei dati finanziari, e parte degli indicatori di realizzazione e di impatto necessari per un'analisi "a consuntivo" dei risultati conseguiti dal Programma. L'analisi sviluppata, per i tempi trascorsi e per gli approfondimenti svolti ha una portata molto più vasta di quella originariamente prevista.

In ogni caso è opportuno rilevare che sono numerose le motivazioni che rendono estremamente rilevante un'analisi valutativa ex post del POR 2000-2006 anche in questa fase della programmazione 2007-2013: le richieste comunitarie ribadiscono la necessità di una attenta analisi degli effetti degli interventi del Programma Operativo Regionale 2000-2006 per trarne insegnamento per la programmazione in corso (che, allo stato, potrebbe essere oggetto di una profonda rivisitazione); il Piano Unico di Valutazione - PUV - della Campania assegna una specifica priorità alle valutazioni ex post della precedente programmazione, in termini sia di rilevanza che di coerenza, su temi/strumenti/territori centrali per le politiche di sviluppo 2007-2013; le indicazioni dell'analisi valutativa possono essere di supporto sia per la "gestione" dei programmi 2007-2013 che nell'impostazione delle politiche e dei programmi per il prossimo ciclo programmatorio 2014-2020, almeno a livello regionale.

L'attività di valutazione, pur conservando le finalità generali di una valutazione ex post (analisi delle realizzazioni fisiche e dei risultati; valutazione di efficacia della strategia rispetto agli obiettivi prefissati, sia pur solo in termini di indicatori; impatto del programma sui principali target di sviluppo ed impatto sull'organizzazione della struttura regionale) ha necessariamente una forma "semplificata", innanzitutto per la scarsità dei dati e dei tempi e per la mancanza delle risorse indispensabili ad acquisire tutte le informazioni occorrenti per una valutazione più ampia.

In breve, l'analisi valutativa vuole essere un primo passo per effettuare un bilancio "a posteriori" dei principali effetti prodotti (dal lato dell'offerta, cioè dei risultati concretamente scaturiti dagli interventi, e dal lato della domanda realmente soddisfatta), confrontando, inoltre, tutte le variabili osservate con le previsioni contenute nel Programma e con le relative evoluzioni.

Le attività valutative previste si sono concentrate sulle seguenti aree di analisi:

- A. Effetti generali del Programma, per il conseguimento degli obiettivi generali identificati;
- B. Effetti settoriali del Programma, per Assi/Priorità del Programma operativo e per *aree di policy*;
- C. Effetti del Programma sull'organizzazione regionale ed influenza della stessa sull'attuazione.

Il rapporto è articolato in tre sezioni distinte che trattano le tematiche di cui sopra.

Struttura del rapporto

L'impianto metodologico utilizzato per l'articolazione dell'analisi consente di comprendere l'efficacia e l'impatto delle politiche economiche, sociali e ambientali messe in atto dalla passata programmazione, con l'intento di studiare come i cambiamenti attivati dalla programmazione 2000-2006 siano stati influenzati sia dai processi amministrativo-gestionali a livello regionale che da forze esterne che agiscono sul contesto.

Per quanto possibile, e con l'intento di rappresentare la realtà in tutte le sue sfaccettature, si è fatto anche ricorso a metodologie innovative di bilancio sociale, economico e ambientale (quali l'indice di Qualità regionale dello sviluppo - Quars).

La struttura dell'analisi, parte dall'impostazione su enunciata, ed è articolata in tre sezioni che corrispondono a singole attività di valutazione.

Le tre sezioni riguardano tre aspetti dell'analisi valutativa ex post, relativi agli effetti generali, settoriali e sull'organizzazione regionale del Programma. In particolare la prima sezione mira a fare emergere *i risultati generali del programma* sull'economia e la società e le sue performance rispetto agli obiettivi ed ai target a suo tempo identificati, la seconda sezione è relativa agli *impatti potenziali del POR per aree di policy*, e la terza sezione, attraverso la *valutazione dei processi*, mira in particolare a fare emergere l'impatto organizzativo del POR sul sistema di attuazione e sorveglianza.

Si ritiene utile, prima di scendere nello specifico, indicare gli obiettivi e le modalità di ogni singola sezione dell'analisi.

La prima attività di analisi ha riguardato gli ***effetti generali del Programma***, e si è basata essenzialmente su:

- Analisi delle caratteristiche dell'economia e della società all'inizio del periodo di programmazione 2000-2006;
- Obiettivi generali e strumenti della programmazione 2000- 2006;
- Avanzamento e contenuti della Spesa strutturale;
- Valutazione comparata sulla base di indicatori socioeconomici ed ambientali della regione al termine del periodo di programmazione.

Gli obiettivi di questo segmento di analisi puntano a misurare, innanzitutto, le modalità e il valore con cui il POR 2000-2006 ha concretamente conseguito (o soltanto avvicinato) gli obiettivi generali del Programma.

In particolare, per quanto riguarda la parte di *analisi delle caratteristiche e delle condizioni dell'economia e della società campana* all'inizio del periodo di programmazione 2000-2006, essa intende fornire una rappresentazione sintetica della condizione della regione ed una misura dei principali deficit strutturali (di tipo ambientale, economico e sociale) che la programmazione 2000-2006 intendeva affrontare.

La parte relativa all'individuazione degli *Obiettivi generali e strumenti della programmazione* 2000- 2006, intende ricostruire e discutere il contenuto della strategia adottata con il POR 2000-2006, verificando i nessi causali e la razionalità delle ipotesi alla base del modello implicito di politica economica che ha portato all'individuazione dei target generali del Programma.

La parte relativa *all'avanzamento e ai contenuti della spesa strutturale nell'ambito del POR Campania 2000-2006*, intende realizzare un'analisi macro della spesa per investimenti del POR, sia interna, tesa cioè a mettere in evidenza la composizione e la distribuzione dei flussi (per settori e per anni), sia esterna, vale a dire finalizzata a realizzare un confronto tra l'attuazione del POR, da un lato, e l'avanzamento ed il contenuto della spesa "ordinaria" per investimenti della regione, dall'altro. L'output di questa attività consiste in un confronto fra le due serie di flussi

(distinti ed aggiuntivi, almeno in ipotesi) e, quindi, nella valutazione del peso che – concretamente – gli investimenti del POR possono aver avuto nell’ambito più generale della “spesa per lo sviluppo” in regione.

La parte relativa alla *Valutazione comparata sulla base degli indicatori socioeconomici ed ambientali* della regione al termine del periodo di programmazione, intende effettuare un’analisi – possibilmente depurata dagli effetti distorsivi della congiuntura – dei valori che la Campania ha fatto registrare, al termine della spesa dei fondi del POR 2000-2006, in relazione ai principali obiettivi / target generali del Programma. L’ipotesi è quella di verificare in che modo il POR 2000-2006 abbia conseguito i risultati di tipo macro che si era prefisso o, più realisticamente, se la sua attuazione e la presumibile entrata a regime di una parte sostanziale degli interventi, siano stati in grado di contribuire a determinare effetti e avanzamenti positivi sulle variabili di riferimento.

La seconda sezione, relativa alla analisi degli **effetti del programma per aree di policy**, intende valutare gli effetti del programma sull’offerta settoriale, e sulle *aree di policy* di riferimento (politiche ambientali; politiche per i BBCC ed il turismo - anche naturalistico; politiche per la formazione e per il lavoro; politiche industriali; politiche urbane; -politiche per i trasporti; -pari opportunità; ricerca e innovazione; -società dell’informazione; politiche agricole e rurali; -politiche per la pesca). A tale scopo, le azioni del programma sono state poste in relazione con gli indicatori (di realizzazione, di risultato e di impatto) su cui si intendeva incidere, riportati in forma aggregata, in modo da studiarne e ove possibile valutarne eventuali correlazioni significative e trarre indicazioni quantitative sull’effettivo perseguimento delle *policies*.

La sezione si conclude riportando conclusioni quali – quantitative sugli effetti settoriali del POR 2000-2006.

La terza sezione espone i principali risultati dell’attività di analisi degli **effetti di carattere organizzativo e gestionale**, studia l’impatto reciproco tra il POR 2000-2006 e la struttura istituzionale regionale. L’analisi si è focalizzata sui riflessi del Programma sull’organizzazione regionale, nelle sue componenti, tra loro intrinsecamente connesse, amministrativa e politica. Si tratta di un’analisi dal profilo innovativo, in quanto, di solito, si misurano le performance dei programmi, in termini di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto, ma non quelle delle organizzazioni responsabili della stesura e dell’attuazione di tali programmi, come se programmi, organizzazioni e persone coinvolte fossero realtà distinte ed indipendenti. Dopo un primo approfondimento di carattere metodologico (domande valutative, metodologia e strumenti di indagine), la terza sezione esamina i seguenti aspetti:

- le caratteristiche dell’organizzazione regionale e quelle della *governance* del POR, illustrando l’assetto dell’organizzazione regionale nel momento in cui è stato introdotto il POR e le novità legate alle esigenze di gestione del programma, in termini di funzioni e compiti da assegnare, di uffici da costituire, di procedure da attivare e risorse umane (interne e esterne) da coinvolgere;
- il processo di adattamento dell’organizzazione regionale alle specificità della *governance* del POR e le principali criticità riscontrate;
- le modalità di gestione e attuazione del POR, i differenti stili di gestione e i conseguenti assetti relazionali registrati negli anni, anche in corrispondenza con le dinamiche di carattere politico;
- il ruolo assegnato e svolto dalle risorse esterne e dal servizio di assistenza tecnica nell’ambito dell’attuazione del POR;
- l’“eredità” del POR in termini di apprendimento organizzativo e di cambiamento culturale e le difficoltà del processo di capitalizzazione;
- il caso rappresentato dalla gestione del FEOGA in cui sono stati introdotti dei cambiamenti organizzativi e procedurali volti a migliorare le performance del Programma.

La sezione si conclude con una serie di risposte alle diverse domande valutative poste e con una sintesi delle evidenze più rilevanti trattate nei singoli paragrafi.

Negli allegati relativi alla sezione 1 è contenuto il *Focus sugli interventi finanziati a valere sul FESR di valore superiore ai 10 M€* che propone un approfondimento sull'insieme di iniziative progettuali attuate nell'ambito del POR (Fondo FESR) analizzando, in particolare, le caratteristiche dei progetti di maggiore entità finanziaria in termini di tipologia di progetto (nuovo o afferente ad altra programmazione), natura dell'intervento, settore, localizzazione, stato di realizzazione e tipologia di beneficiario.

L'allegato I.I riporta l'analisi economica e finanziaria condotta sui progetti per comprenderne limiti, problematiche e distribuzione. Tale analisi ha preso in considerazione tutti i progetti con importi superiori ai 10 M€, nell'ambito del FESR. I progetti superiori a 10 M€ sono 77, ma di questi gran parte ricadono nei cosiddetti *progetti coerenti* o sono regimi di aiuto. Si ricorda, a tal proposito, che circa il 35% della programmazione FESR 2000 – 2006 è costituita da progetti coerenti.

L'allegato I.II contiene una serie di tabelle che permettono di visualizzare i diversi interventi realizzati nell'ambito del POR, rispetto agli strumenti con cui sono stati realizzati, ovvero, attuazione monosettoriale, progetti coerenti e progetti compresi nei Progetti Integrati.

L'allegato I.III presenta un'analisi commentata della spesa del POR, in modo da inquadrare le dimensioni finanziarie del Programma e da dare un'immagine complessiva della sua attuazione³.

Negli allegati relativi alla seconda sezione è contenuta l'Analisi degli indicatori di realizzazione e di risultato. In particolare, l'allegato II.I riporta gli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto nei loro valori target a inizio e fine programma nonché nei valori effettivamente ottenuti, articolati per *aree di policy*⁴. Per poter analizzare l'evoluzione degli indicatori, in tabelle ad hoc l'evoluzione temporale dei dati è stata messa a confronto con riferimento ai documenti ufficiali pubblicati. Il primo testo ufficiale della programmazione regionale 2000 – 2006 è il I Complemento di Programmazione (CdP); partendo da questo sono stati riportati tutti gli indicatori ivi presenti con i rispettivi valori attesi. Le tabelle così risultanti sono state messe a confronto con altri tre documenti ufficiali, il RAVI (Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia, 2005, prodotto dal NVVIP), l'ultimo CdP (XI Complemento di Programmazione), pubblicato nel settembre del 2009 e il Rapporto Finale di Esecuzione RFE (2010). Rispetto a ciascun documento sono stati presi i dati necessari per portare avanti un'analisi esaustiva, rispetto all'evoluzione degli indicatori; i criteri di scelta sono indicati di seguito. Alcuni degli indicatori presenti nelle tabelle, sono stati riportati ed evidenziati in carattere barrato, in quanto sono stati eliminati nel corso dell'attuazione della programmazione.

³ Esso si compone delle seguenti analisi:

- analisi dell'andamento della spesa programmata per Asse;
- analisi dell'andamento della spesa programmata per misura;
- analisi dell'andamento della spesa certificata per Asse
- analisi della spesa certificata progressiva a confronto con l'importo programmato totale anno per anno, per ciascun asse (2000-I semestre 2009)
- analisi della spesa programmata, impegnata e certificata totale a fine programma
- analisi della spesa programmata e certificata per misura e per asse, con interventi coerenti in evidenza
- analisi della spesa programmata, impegnata e certificata al I semestre 2009 – Asse I.

⁴ Le aree di policy sono articolate come di seguito specificato:

- indicatori di realizzazione, risultato e impatto per l'area di policy politiche per l'ambiente;
- indicatori di realizzazione, risultato e impatto per l'area di policy politiche per i trasporti;
- indicatori di realizzazione, risultato e impatto per l'area di policy politiche di sviluppo rurale e pesca;
- indicatori di realizzazione, risultato e impatto per l'area di policy politiche di sviluppo turistico e industriale;
- indicatori di realizzazione, risultato e impatto per l'area di policy politiche urbane;
- indicatori di realizzazione, risultato e impatto per l'area di policy politiche per il mercato del lavoro;
- indicatori di realizzazione, risultato e impatto per l'area di policy politiche per l'istruzione e la formazione;
- indicatori di realizzazione, risultato e impatto per l'area di policy politiche per la ricerca e l'internazionalizzazione;
- indicatori di realizzazione, risultato e impatto per l'area di policy politiche per la società dell'informazione.

L'allegato II.II riporta la tabella sintetica, in cui sono stati inseriti i dati degli interventi realizzati nell'ambito delle singole misure rapportando i valori dei progetti, e dei progetti coerenti, misura per misura. Anche in questo caso le misure sono state accorpate per *aree di policy*.

Nell'allegato III.I è riportata la traccia d'intervista semistrutturata usata per raccogliere le informazioni dei testimoni privilegiati, che avevano interagito con la programmazione.

Nell'allegato III.II è riportata la tabella che ricostruisce e mette in evidenza come sia cambiato il quadro dei responsabili di misura del POR 2000-2006 nel corso dell'attuazione, utile per poter analizzare i processi.

La tabella è stata ricostruita dall'esame delle diverse Delibere della Giunta Regionale intervenute sulla questione nel dal 2001 al 2010.

Approcci valutativi utilizzati

Nel condurre le attività di analisi, il NVVIP ha evidentemente fatto riferimento agli approcci valutativi esistenti e tipicamente in uso per attività di questo tipo. Per semplificare, oggi è possibile classificare gli approcci valutativi in uso in tre categorie principali:

1. Approccio positivista sperimentale

Per tale approccio⁵ la pietra miliare è rappresentata dagli "obiettivi" del programma o del progetto che si intende valutare. Rispetto a tali obiettivi si attua una valutazione di efficacia: quanto cioè i risultati si discostano dagli obiettivi.

Tale approccio è quello tipico utilizzato nei fondi strutturali europei, dove la programmazione è estremamente schematica e "a cascata", cioè articolata in obiettivi – assi – misure – azioni - indicatori associati. Di regola, infatti, tali programmi sono strutturati in obiettivi, strumenti, risultati. Questo approccio presenta diverse difficoltà: alle volte è difficile ricostruire chiaramente il quadro degli obiettivi, i risultati spesso sono misurati con indicatori previsti che poi sono di difficile popolamento, non è possibile attribuire un risultato all'azione prevista nel programma o a variabili esterne intervenute in concomitanza.

Nel presente lavoro di analisi valutativa questo approccio viene seguito nelle sezioni I e II relative alla valutazione del *conseguimento degli obiettivi generali/target del POR* ed all'*analisi degli effetti del programma per aree di policy*. In entrambe queste parti, infatti, è ragionevolmente possibile analizzare sia l'incidenza e gli effetti, soprattutto di breve termine, della spesa in termini finanziari, sia il grado di corrispondenza dei risultati raggiunti rispetto a quanto era previsto nel programma.

Naturalmente, quando ci si riferisce ad obiettivi sia *macro* che settoriali, sui quali intervengono numerose variabili esterne al programma, l'utilizzo di questo approccio dev'essere opportunamente integrato dalla considerazione del ruolo e della possibile influenza delle circostanze e delle forze (shock esogeni e politiche concorrenti) che possono aver agito nello stesso periodo sul funzionamento del sistema.

Ciò nondimeno, se alla base dell'analisi si pone non tanto la domanda circa gli effetti complessivamente determinati dal programma, quanto la verifica del raggiungimento degli scopi che la programmazione aveva assegnato *ex ante* alla politica strutturale, il confronto obiettivi-risultati può fornire indicazioni sicuramente preliminari ma utili. Il POR, infatti, si poneva obiettivi generali molto ampi, quali la riduzione della disoccupazione, la crescita del PIL, l'incremento della dotazione infrastrutturale, il miglioramento della qualità

⁵ Gli autori di riferimento principali, per chi fosse curioso, sono Hyman, Suchman, Campbell, Rossi e Freeman, Chen.

dell'ambiente (per questo obiettivo, il POR stesso riconosce che la quantificazione di tale obiettivo è molto complessa), l'aumento dei tassi di partecipazione femminile al mercato del lavoro.

L'analisi di quanto quelle previsioni si ritrovino confermate nella condizione dell'economia e della società regionale al termine del periodo di programmazione - quando, almeno in ipotesi, tutti i progetti e le azioni dovrebbero essere entrate "a regime" e sempre tenendo in debito conto le trasformazioni "non previste" del contesto di riferimento - può consentire di giudicare, almeno indirettamente, la coerenza della strategia, la qualità e l'efficienza della sua implementazione, la bontà delle relazioni funzionali e degli strumenti ipotizzati.

Con le stesse finalità, un'analisi tipica che utilizzi l'approccio positivista sperimentale è quella che si basa su modelli macro quali l'analisi input output o i modelli econometrici. Questi, tuttavia, presentano molti limiti evidenti: il primo, che consiste nell'impossibilità di studiare a confronto la situazione senza intervento (cioè lo stato delle variabili di contesto socio-economico nel caso in cui il POR non fosse stato attuato); il secondo, più generale, riguarda la difficoltà di riportare in modello - tanto più con riferimento ad un sistema "regionale" - l'insieme delle relazioni fra soggetti e mercati e le corrispondenti funzioni di comportamento alla base del sistema e del circuito di azioni e reazioni innescato dalle politiche pubbliche. Al riguardo, le condizioni, restrittive ed ipotetiche, sulle quali si fondano questi modelli lasciano molti dubbi sull'utilità del loro impiego per l'analisi *ex post* di medio-lungo termine dei programmi e rendono la loro utilizzazione sicuramente più adatta per valutazioni con finalità previsive.

Un altro degli strumenti tipici di questo approccio è il quadro logico, utilizzato nel presente lavoro nella sezione I, laddove si analizza la coerenza del programma.

2. Approccio pragmatista - della qualità

Tale approccio, a differenza del precedente, non compara risultati con obiettivi, ma compara i risultati con standard di qualità⁶. Tale standard di qualità possono essere definiti ovviamente (e quasi sempre lo sono) all'esterno del programma.

In questo tipo di approccio occorre quindi che sia facilmente identificabile uno standard di qualità a cui rapportarsi e i risultati vengono comparati a questo standard. Mentre l'approccio positivista supponeva che il valutatore non dovesse esprimere un giudizio sui valori, in questo approccio il valutatore si "espone" nella scelta dei parametri di qualità di riferimento con tutte le difficoltà connesse: la prima, che nel far ciò può evidenziare carenze intrinseche del programma stesso, la seconda, che in alcuni casi è difficile definire degli standard di qualità utilizzabili nel contesto di riferimento, la terza, che il valutatore dovrebbe costruire questi standard tenendo anche conto del giudizio degli *stakeholder*, cosa che rende più complesso il processo valutativo.

Nel presente lavoro tale approccio è stato utilizzato nella parte III della sezione I *Andamenti delle principali variabili strutturali*, laddove si fa riferimento all'indice di qualità regionale dello sviluppo (*Quars*). Il suddetto indice è di particolare interesse perché si propone sia come rappresentazione di un modello per la valutazione del benessere del territorio, sia come strumento che permetta al *policy maker* di monitorare le politiche e rielaborare le priorità. Tale indicatore rappresenta evidentemente uno standard al quale rapportare l'evoluzione del contesto regionale nel periodo di riferimento.

⁶ Gli autori di riferimento per questo tipo di approccio sono Scriven, Wholey ed altri che hanno dato luogo a quella che viene comunemente chiamata *goal free evaluation*.

3. Approccio costruttivista - del processo sociale

Il terzo tipo di approccio viene denominato “costruttivista - del processo sociale”⁷. Si tratta dell’approccio la cui parola d’ordine non è più obiettivi-risultati o standard di qualità. Quello che sta a cuore del valutatore è il successo del programma, indipendentemente dagli obiettivi che si era posto o dalla misurazione rispetto ad uno standard (che di per sé contiene il limite di essere riferibile ad un contesto particolare). I programmi, seguendo questo approccio, vengono visti nei loro contesti specifici, economici, istituzionali e sociali; un ruolo fondamentale viene attribuito agli *stakeholder* la cui opinione sarà fondamentale per capire cosa ha funzionato bene e cosa ha funzionato male in un programma.

Una particolare attenzione viene posta agli effetti attesi ma anche a quelli non attesi, siano essi positivi o negativi. In particolare, si possono evidenziare anche elementi non riconducibili ad una volontà precisa di intervento ma che comunque hanno prodotto esiti positivi. La pietra miliare di paragone diventa così non l’obiettivo che si era prefisso il programma ma il successo effettivo. Il giudizio su cosa possa intendersi per successo effettivo viene così costruito successivamente al programma. La principale critica a questo approccio è la discrezionalità del valutatore, piuttosto che i suoi ampi margini di manovra. Ciò è vero sino ad un certo punto; il metodo principe utilizzato in questo tipo di valutazioni è quello delle indagini sul campo, lo studio di casi, le interviste, i focus group.

Nel presente lavoro questo tipo di approccio viene utilizzato nella sezione III *relativa alla valutazione dei processi*.

Il POR 2000-2006, infatti, non aveva obiettivi relativamente all’accrescimento della capacità istituzionale regionale, pur ovviamente riconoscendo il deficit strutturale in cui versava tale istituzione al momento della redazione del programma. Alcuni testimoni privilegiati intervistati ricordano come, al momento della presentazione del POR 2000-2006, non esisteva una capacità organizzativa dell’Ente Regione; il personale era poco formato in merito ai fondi strutturali, aveva capacità informatiche talvolta limitate, scarsa abitudine alla programmazione ed attuazione di interventi; la struttura organizzativa era caratterizzata da personale con età media molto alta, le donne non ricoprivano ruoli di responsabilità. Eppure, nonostante ciò, nel momento in cui il POR venne approvato si diede per scontato che la struttura organizzativa regionale e il personale interno sarebbero stati in grado, senza misure finanziarie di sostegno significative, di adeguarsi all’organigramma previsto e alle procedure introdotte dalla grande riforma dei fondi strutturali.

L’unica misura di reale supporto del POR 2000-2006 era quella dell’assistenza tecnica (misura 6.1) che, di fatto ha posto la struttura regionale in una condizione di dipendenza duratura da competenze esterne senza, nella maggior parte dei casi e per il primo periodo di programmazione, creare realmente un percorso di apprendimento e di formazione efficace del personale interno.

L’utilizzo di interviste semistrutturate a testimoni privilegiati rispetto ad una semplice analisi desk iscrive questa parte del lavoro nel filone costruttivista.

⁷ I principali autori sono Guba e Lincoln, Cronbach, Stake, Patton, Fetterman, Tandler e Hirschman.
Pagina 26 di 180

Le domande valutative e gli obiettivi dell'analisi ex post

L'analisi valutativa ex post relativa al POR 2000-2006 risponde ad una serie di domande valutative che vengono presentate di seguito.

Per la costruzione delle domande valutative va detto che:

- le domande valutative sono state in prima battuta formulate anche in funzione della possibilità concreta di darvi una risposta nell'ambito del lavoro, ovvero della prevedibile base informativa e conoscitiva che si sarebbe resa disponibile nel corso del lavoro. In altri termini non si sono formulate domande valutative alle quali, con i mezzi e le risorse a disposizione, non si prevedeva di poter dare risposta adeguata;
- la batteria delle domande valutative è stata di conseguenza adeguata in funzione dell'effettiva base informativa e conoscitiva resasi disponibile;
- le domande valutative sono servite a progettare le indagini dirette (terza parte del rapporto) che sono state effettuate.

Le domande valutative sono articolate in domande di carattere generale e domande di carattere specifico, e, riprendendo la struttura logica del rapporto, sono suddivise in tre gruppi, (domande di carattere macro-economico, domande relative all'effettiva articolazione del programma, domande relative agli aspetti di carattere organizzativo e gestionale). Le risposte alle domande di carattere generale, in un'interpretazione congiunta ed estesa consentono di formulare una analisi, ancorché qualitativa e soggettiva del valutatore, di questioni di carattere generale. In questo senso il prodotto non si configura propriamente come una valutazione ex post "compiuta", mancando l'evidenza oggettiva per rispondere alle domande di carattere generale, bensì come un'analisi valutativa, condotta secondo un metodo rigoroso e trasparente.

Per quanto riguarda le domande di carattere specifico, esse sono trasversali e hanno riguardato sia gli aspetti "macro" che quelli gestionali. Per trovare una risposta alle domande, si è fatto ricorso non solo all'analisi documentale, ma anche ad analisi di campo (mediante interviste).

Sezione I: Effetti generali del programma

Le domande valutative sono state formulate con l'intento di comprendere in che misura il Programma ha raggiunto gli obiettivi che si era prefisso e in che misura gli impatti che ha, o non ha, determinato sono stati influenzati dalle modalità di attuazione dello stesso. Premesso ciò, le domande valutative di carattere generale riguardano l'adeguatezza degli obiettivi e dello stesso programma rispetto alle esigenze del territorio (con riferimento al contesto iniziale ed ai mutamenti dello stesso) e sono le seguenti:

- 1. Il POR 2000-2006 aveva individuato obiettivi che si sono rivelati poco realistici? E se sì, quali e per quali motivi?*
- 2. Il POR 2000-2006 si è rivelato adeguato (anche dal punto di vista finanziario) per rispondere alle esigenze del territorio?*

Le domande valutative specifiche sono volte a verificare le performance del Programma rispetto ai target regionali e sono le seguenti:

- 3. In che misura il POR 2000-2006 ha perseguito i target regionali che si era proposto?*
in particolare, relativamente a:
 - 3.1) L'abbattimento del tasso di disoccupazione.*
 - 3.2) Una crescita consistente del prodotto regionale.*
 - 3.3) L'incremento della dotazione di infrastrutture.*
 - 3.4) Il rafforzamento della struttura produttiva regionale.*
 - 3.5) Il miglioramento della qualità dell'ambiente.*
 - 3.6) L'aumento sostanziale della partecipazione delle donne al mercato del lavoro regionale.*
- 4. E' stato rispettato il principio di addizionalità degli strumenti ?*

Sezione II: Effetti del programma per aree di policy

La seconda sezione è volta a verificare le performance del Programma per singole misure/aree di policy con l'obiettivo di

- valutare, laddove possibile, di quanto le realizzazioni effettive si sono discostate da quelle originariamente preventivate, stimando i risultati e gli impatti effettivi del POR alla luce degli interventi effettivamente posti in essere;
- interpretare le ragioni, laddove la valutazione non fosse possibile, che abbiano determinato delle lacune conoscitive nei sistemi di monitoraggio così gravi da pregiudicare una valutazione anche di larga massima come quella all'obiettivo precedente;

Le domande valutative a cui la sezione 2 tenta di dare risposta sono le seguenti:

5. *Gli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto a fine programma rispecchiano i valori obiettivo del primo e dell'ultimo CdP?*
6. *C'è una correlazione tra qualità dei sistemi di monitoraggio e le diverse modalità di gestione delle specifiche aree di policy? C'è una correlazione tra qualità dei sistemi di monitoraggio e la presenza di strumenti di pianificazione e controllo settoriali coincidenti con specifiche aree di policy?*

Sezione III: Effetti di carattere organizzativo e gestionale

Le domande valutative di carattere generale riguardano la sostenibilità del sistema di attuazione e di sorveglianza del Programma, i problemi più significativi incontrati sul piano dell'adeguamento organizzativo, e le misure adottate per far fronte alle problematiche emerse. Pertanto, le domande valutative di carattere generale sono le seguenti:

- *La struttura organizzativa del Programma si è rivelata sostenibile?*
- *Quali sono i problemi più significativi incontrati nel processo di adattamento dell'organizzazione regionale alle esigenze del POR 2000-06?*
- *Quali sono le misure adottate per far fronte alle problematiche emerse?*

Le domande valutative specifiche tengono conto del fatto che la performance organizzativo-istituzionale è strettamente legata alle condizioni di partenza dell'organizzazione regionale e alle misure messe in atto, ai vari livelli e nei vari settori, per costituire (quella che resterà) una parallela organizzazione dedicata al POR, attraverso risorse interne ed esterne, politiche di selezione, formazione e valutazione del personale delle quali si cerca di fornire una ricostruzione ex post. Nello stesso tempo, durante l'indagine sul campo condotta, sono emersi temi valutativi ugualmente rilevanti, quali il rapporto tra azione politica e azione amministrativa. Tale tema appare particolarmente rilevante anche nella situazione attuale, dato che la riforma in atto potrebbe enormemente beneficiare di una valutazione in itinere e, in particolare, di un'analisi di impatto regolamentare con finalità di accompagnamento ed implementazione del processo di riforma stesso.

Ciò premesso, le domande valutative specifiche che ci si è posti sono le seguenti:

7. *Qual era lo stato di partenza dell'organizzazione regionale? Era adeguata rispetto al POR?*
8. *Sono state immesse nuove figure professionali e/o valorizzate quelle esistenti? Qual è stato il ruolo delle risorse esterne (dirigenti esterni e assistenze tecniche) rispetto a quelle esistenti?*
9. *C'è stato un lascito del programma sul piano più ristretto dell'apprendimento organizzativo dell'istituzione regionale?*
10. *Come si è configurato il rapporto tra politica e dirigenza regionale? Si è trattato di un rapporto paritario? C'è una relazione tra cambi della politica e cambi nei ruoli delle responsabilità POR?*
11. *Formazione, valutazione e selezione del personale sono stati adeguati?*
12. *Quali sono stati gli elementi di continuità e discontinuità all'interno della programmazione e tra la programmazione 2000-2006 e quella 2007-2013?*

SEZIONE I: EFFETTI GENERALI DEL PROGRAMMA

1.1 La Campania all'inizio del periodo di programmazione

In questa sezione si fornisce una sintetica rappresentazione della condizione di partenza della regione ed una misura dei principali deficit strutturali (di tipo ambientale, economico e sociale) che la programmazione 2000-2006 intendeva affrontare.

Lo scenario che le informazioni statistiche delineavano per la Campania, alla vigilia del periodo di programmazione in esame, già evidenziava una situazione per molti versi allarmante.

I tassi di crescita del valore aggiunto nel corso di tutti gli anni '90 (0,95% per anno, in termini reali) risultavano nettamente inferiori rispetto alla media nazionale (1,65%) e decisamente più modesti di quelli che si potevano registrare nello stesso Mezzogiorno (1,11%). In altri termini, posta pari a 100 la media del PIL per abitante, in Campania si era passati – nell'intervallo tra il 1988 e il 1998 - da 66,8 a 61,5, con una sensibile contrazione dell'indice di benessere rispetto al resto del Paese.

La scarsa dinamica produttiva si rifletteva, inoltre, in condizioni altrettanto difficili e problematiche del mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione si presentava, infatti, ancora estremamente elevato (quasi il 25% nel 1999) e, anche in questo caso, nettamente al di sopra della media del Mezzogiorno.

Gravissimo appariva, poi, l'andamento degli investimenti nella regione. In termini reali, fatto 100 il valore della spesa regionale in conto capitale nel 1980, l'indice era risalito fino a 135 nel 1991, per poi diminuire drammaticamente e portarsi al valore di appena 89 nel 1996, con la conseguenza di ridurre anche l'incidenza degli investimenti della Campania sul totale nazionale (dal 7,8% del 1988 al 5,3% del 1996).

La marginalizzazione dell'economia della Campania aveva, difatti – già negli anni '90 - una corrispondenza precisa nell'indebolimento dell'articolazione strutturale del sistema produttivo regionale. L'imponente deindustrializzazione avviata dalla crisi delle grandi imprese e delle partecipazioni statali ed acceleratasi drammaticamente negli anni '80, non aveva trovato alcuna compensazione in un rinnovamento del sistema industriale, in nuove localizzazioni, nella diversificazione verso i servizi. All'opposto, la condizione prevalente era ancora quella di un sistema industriale per larghe componenti frammentato e destrutturato.

La densità industriale della regione (occupati nell'industria su popolazione) continuava ad essere ampiamente al di sotto della media nazionale (4% contro 8%) e lo stesso settore delle costruzioni rifletteva una condizione di grave declino, con la fine dell'intervento straordinario per la ricostruzione e con la stasi degli investimenti. Al confronto, i servizi pubblici continuavano a detenere un'incidenza abnorme nell'ambito della struttura produttiva regionale, mentre le stesse attività legate al turismo apparivano, all'epoca, sottodimensionate rispetto alle potenzialità.

Il ritardo del sistema produttivo regionale era testimoniato, oltre che dai parametri appena richiamati, anche da alcuni altri dati significativi.

Il valore del PIL per unità di lavoro in Campania si attestava alla fine degli anni '90 a circa 72 milioni di lire (37.165€), con un divario di oltre 15 milioni di lire rispetto alla media nazionale (pari a 47.000€). Inoltre, le esportazioni sul prodotto interno lordo rappresentavano appena il 9,6%, contro il 21,5% circa del resto del Paese, a testimoniare un livello assolutamente modesto di "apertura" agli scambi con l'estero da parte del sistema produttivo regionale.

La scarsa incidenza del fenomeno delle esportazioni, unitamente alla caduta della domanda interna privata e – soprattutto – alla riduzione degli ingenti flussi di spesa pubblica, sia per investimenti che per trasferimenti alle

famiglie, costituivano, quindi, fattori decisivi dell'approfondimento degli svantaggi che la regione aveva maturato nel corso degli ultimi anni rispetto alla media nazionale.

Più in particolare, la struttura produttiva regionale si dimostrava sempre più contrassegnata dal ruolo di iniziative imprenditoriali di dimensione minima che, se da un lato potevano aver assunto un ruolo dinamico nelle trasformazioni in corso nel sistema, nello stesso tempo erano la testimonianza della fragilità strutturale e delle carenze di fattori fondamentali di organizzazione e di gestione della produzione e del mercato.

Un'altra osservazione di rilievo – soprattutto dal punto di vista degli obiettivi delle politiche di sviluppo – è quella riferita alla debolezza dei fattori di contesto e, in essi, all'insufficienza – innanzitutto funzionale oltretutto quantitativa e tipologica – della dotazione infrastrutturale, che costituiva, anche all'epoca, il maggiore ostacolo alla crescita della regione. Secondo le elaborazioni di Confindustria, posta pari a 100 la media nazionale, l'indice di dotazione infrastrutturale generale della Campania era pari a 51. Dopo la Calabria, la Campania si presentava, quindi, come la regione italiana meno attrezzata sul piano infrastrutturale complessivo. Questa situazione di deficit riguardava, peraltro, tutte le diverse categorie di infrastrutture considerate nell'indagine, ad eccezione delle infrastrutture di trasporto (per l'esistenza di reti viarie e ferroviarie di importanza nazionale). Un divario relativamente più elevato si registrava nella dotazione di infrastrutture sociali: infatti, per questa categoria l'indice della Campania era pari a 48,6, quindi ben al di sotto di quello corrispondente alle infrastrutture economiche (54,6).

La necessità di garantire in Campania un'offerta adeguata ed accessibile di servizi reali era inequivocabilmente testimoniata anche dall'intensità e dall'ampiezza della domanda esercitata dalle imprese della regione. Le rilevazioni di Mediocredito Centrale - sulle attività in investimenti materiali, ricerca e sviluppo, utilizzo degli strumenti informatici e certificazione della qualità – evidenziava, infatti, come:

- a) l'86,6% delle PMI intervistate aveva effettuato investimenti in servizi;
- b) il 64,6% aveva effettuato investimenti in servizi informatici;
- c) il 29,9% aveva speso in ricerca e sviluppo;
- d) il 35,9% aveva avviato la procedura di certificazione ISO 9000.

I divari fra la regione ed il resto del Paese erano, dunque, assai consistenti per la generalità delle “variabili di rottura” assunte dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) a base della propria strategia.

In definitiva, alla vigilia del POR 2000-2006 la struttura economica regionale, nonostante le profonde trasformazioni seguite alla contrazione dei flussi di spesa sociale e alla ristrutturazione dei grandi gruppi pubblici, manteneva i caratteri di una strutturale inadeguatezza, con un'offerta che, né sul piano quantitativo né dal punto di vista della distribuzione territoriale della ricchezza, riusciva a manifestare fattori apprezzabili di ripresa e di effettivo riequilibrio.

Il settore della ricerca, poi, in modo non troppo dissimile dalla realtà nazionale, appariva del tutto in linea con questo dato, registrandosi spesso uno scollamento significativo tra il mondo scientifico, peraltro ben rappresentato nella regione, e le imprese.

Inoltre, la presenza di un vasto sistema di incentivi non sembrava aver migliorato la capacità di attrarre investimenti nell'area, sia nazionali che esteri. Tale fattore era sicuramente condizionato dalla piccola dimensione media delle realtà aziendali e, conseguentemente, dal basso livello di capitalizzazione, causato spesso dall'inefficienza e dalla vischiosità del sistema del credito, cui si aggiungevano una serie di diseconomie esterne, quali una dotazione non sufficiente di infrastrutture per la produzione, una macchina amministrativa spesso non attenta alle esigenze del mondo delle imprese ed una poco efficace attività di promozione e di marketing territoriale.

In questo quadro generale, anche le variabili relative specificamente al mondo del lavoro evidenziavano un ritardo ancora molto marcato della regione nei confronti delle altre realtà nazionali (ed anche del Mezzogiorno).

Il tasso di attività era in crescita - con un aumento anche del grado di partecipazione delle donne – ed avrebbe richiesto l'adozione di politiche efficaci di espansione della base produttiva e dell'economia regionale, pena la generazione di ripercussioni negative dal punto di vista della disoccupazione. Il dato relativo all'occupazione risentiva, inoltre, della presenza (non facilmente quantificabile, ma sicuramente rilevante) di un vasto fenomeno di lavoro irregolare e sommerso, quando non illegale, e della pervasiva presenza della criminalità organizzata in segmenti diversi dell'economia, fattori questi, entrambi capaci di incidere negativamente anche sulla consistenza reale del tessuto di imprese⁸.

Sul piano delle potenzialità produttive, poi, uno degli aspetti di maggior rilievo riguardava lo sviluppo delle attività turistiche, che possono contare, nella regione, su risorse naturali, culturali e ambientali di eccezionale rilievo e, in alcuni casi, uniche al mondo. Tuttavia, la capacità di attrazione di consumi turistici, pur presentando risultati positivi soprattutto negli ultimi anni del periodo, denunciava al tempo stesso una situazione di notevole sottoutilizzazione. La spesa turistica dei non residenti sul prodotto interno lordo regionale era pari ancora al 3,3% contro il 5,5% delle regioni del Centro - Nord.

Un vincolo pesante alla crescita sociale ed economica della Campania emergeva, inoltre, dall'esame delle insufficienti condizioni di legalità riscontrabili in larghissima parte del territorio regionale: i livelli e la dinamica dei delitti, soprattutto legati ai fenomeni di tipo camorristico, permanevano ancora molto elevati, così come – su un altro versante – la carenza di coesione sociale, testimoniata dagli ampi fenomeni di abbandono scolastico (il tasso di abbandono nelle scuole secondarie superiori era pari all'8,1%, contro una media nazionale del 6,7%).

Infine, la regione manifestava un ritardo consistente nella capacità di sviluppo dei servizi sociali, soprattutto per quello che riguarda l'offerta di servizi alla collettività e ai residenti. Alle carenze del settore pubblico si contrapponevano difficoltà crescenti dei soggetti privati tradizionali nel riuscire ad intervenire con successo in queste attività, con la conseguenza di lasciare spesso insoddisfatti i bisogni della popolazione: la percentuale di popolazione impegnata in servizi di volontariato, scelta come indicatore rappresentativo in questo contesto, era pari in Campania a meno della metà dell'analogo valore misurabile per il Centro-Nord (4,1% contro 8,7%).

L'Ambiente all'inizio della programmazione

Per quanto riguarda lo stato dell'ambiente, le maggiori problematiche in Campania all'epoca della programmazione 2000-2006 riguardavano in particolare:

1. l'attività antropica, la qualità dell'aria e dell'acqua e il rilascio di sostanze inquinanti in agricoltura e nell'industria ;
2. il sistema regionale di smaltimento dei rifiuti⁹;
3. la salvaguardia e la protezione delle risorse ambientali più vulnerabili e non riproducibili (che il programma si proponeva di realizzare soprattutto attraverso la rete ecologica¹⁰) ;
4. le emissioni di gas serra e la produzione di energia;
5. la gestione del rischio, l'attività di risanamento ambientale e la difesa del suolo.

⁸ La presenza di un ampio segmento di economia sommersa può essere valutata, per quanto indirettamente, mettendo a confronto i tassi di variazione, rispettivamente, del Prodotto interno lordo (PIL) e dei Consumi elettrici per usi "non domestici" (CE). La differenza tra i due andamenti (tassi di crescita medi annui) che si rileva in Campania, infatti, è sistematicamente "positiva" a vantaggio dei Consumi di elettricità (2001-2007: 1% PIL e 3,1% CE; 2001-2010: -0,2% PIL e 2,1% CE) a dimostrazione che, anche nei periodi di rallentamento e recessione del ciclo economico, esiste una quota "non registrata" del sistema che richiede energia a scopi "produttivi".

⁹ Il POR Campania destinava alla Gestione rifiuti la misura 1.7.

¹⁰ La Rete ecologica riguardava le misure 1.9, 1.10, 1.11.

Per quanto riguarda *l'attività antropica e il rilascio di sostanze inquinanti*, la condizione regionale mostrava criticità sostanzialmente e strutturalmente riferibili al peso della provincia di Napoli - a partire dalla popolazione residente pari a circa il 54% del totale regionale – ed alla pressione che essa esercitava sul suo spazio insediativo. Infatti circa il 50% dell'intera superficie territoriale disponibile nell'intera provincia napoletana risultava urbanizzata (contro il 20% della media regionale, il 12% della provincia di Avellino ed il 15% dell'Italia)¹¹. In particolare, per quanto riguarda la *qualità dell'aria*, i superamenti dei valori soglia dei principali inquinanti atmosferici riguardavano la città di Napoli¹², mentre il capoluogo più salubre era la città di Benevento (e la situazione permane anche oggi). Per quanto riguarda la *qualità delle acque*¹³, essa risultava per la maggior parte di qualità scadente o pessima nei corsi d'acqua principali¹⁴ (soprattutto nei bacini situati a nord ovest della regione), mentre la metà delle acque sotterranee risultava con contaminazione di inquinanti di origine antropica mediamente elevata. Inoltre l'ambiente marino risultava assai compromesso proprio in ragione della forte antropizzazione e degli scarichi, direttamente nelle acque marine o nei fiumi, non depurati¹⁵. Inoltre, se si fa riferimento ad un altro indicatore di pressione antropica, il BOD₅ rilasciato, viene ulteriormente confermata l'asfissia dell'area napoletana. In essa si produceva, infatti, più del 36% del BOD₅ totale rilasciato nell'intera regione (dai residenti stabili e fluttuanti, dalle industrie e dagli allevamenti), con un carico per ettaro pari al 420% di quello rinvenuto nella media regionale.

Per quanto riguarda *il rilascio di sostanze inquinanti in agricoltura*, anche gli input agricoli (anticrittogamici, pesticidi e diserbanti) utilizzati unitariamente in provincia di Napoli erano assai elevati (490 Kg anno per ettaro coltivato) e di gran lunga superiori alla media regionale e a quella nazionale. L'intensità dell'uso del suolo agricolo napoletano era assai evidente anche considerando altri fattori: la provincia di Napoli, occupava da sola, il 22.5% del totale degli addetti agricoli, pur disponendo solo di poco più del 7% della superficie regionale coltivata¹⁶, producendo oltre la metà del reddito agricolo dell'intera regione. Per quanto riguarda l'agricoltura biologica, nel 2000 le superfici a biologico della regione subivano una riduzione passando da 21.311 ha del 1999 a 14.303 ha¹⁷.

Anche rispetto al *rilascio degli inquinanti del settore industriale* la provincia di Napoli era responsabile delle maggiori emissioni e, da sola, presentava più del 50% degli addetti di tutta la regione. Considerazioni analoghe valgono per la produzione di *rifiuti urbani*, mentre la raccolta differenziata dei rifiuti a livello regionale era al disotto degli obiettivi fissati dalla normativa ed era nel 1999 pari all'1,05%, ovvero un valore inferiore alla media italiana¹⁸.

Per quanto riguardava il sistema *regionale di smaltimento dei rifiuti*, esso risultava problematico già all'inizio della programmazione 2000-06. In particolare, già dal 1994, nella regione vigeva lo stato di emergenza per lo smaltimento dei rifiuti che, per quanto riguarda la produzione, vedeva in testa, con il 59,2% la provincia di Napoli. Inoltre per quanto riguarda i Rifiuti Solidi Urbani (RSU), nel 2001 vi era stato un incremento del 3% rispetto alla produzione del 2000. La raccolta differenziata era a livelli molto bassi, pari a circa 1% del totale dei rifiuti prodotti¹⁹. Inoltre, il 16% dei siti contaminati erano siti di smaltimento rifiuti²⁰.

¹¹ Man mano che ci si allontanava dallo spazio sovra urbanizzato della provincia di Napoli, i fenomeni tendevano a normalizzarsi e, se si eccettuano i capoluoghi di provincia e qualche altro centro urbano interno, la gestione delle risorse ambientali e della domanda di utilizzo ad esse connesse diventava più governabile.

¹² Nell'area urbana napoletana la qualità dell'aria (soprattutto per le concentrazioni di NO₂, CO e benzene) appariva più compromessa con un gran numero di superamenti dei limiti di legge e più elevati si presentano i valori del rumore, di fondo e di picco (ciò è dovuto in prevalenza al traffico veicolare).

¹³ Per quanto riguarda il Ciclo integrato delle acque il POR ad esso dedicava le misure 1.2; 1.3 – 1.4.

¹⁴ Fonte Arpac, 2003, p. 119.

¹⁵ Solo il 44% delle acque immesse in rete giungeva agli impianti di trattamento (con un valore areale minimo del 31% per il comprensorio di Acerra – Pomigliano).

¹⁶ La quota del territorio destinata all'uso agricolo era pari al 44 % del territorio regionale (Fonte ISTAT 2000 in Arpac 2003).

¹⁷ Fonte Arpac 2003.

¹⁸ Fonte APAT-ONR, 2003.

¹⁹ Fonte Rapporto rifiuti 2002 APAT – Osservatorio nazionale rifiuti/ONR.

²⁰ Fonte Arpac, 2002.

Per quanto riguarda la salvaguardia e la protezione delle risorse ambientali più vulnerabili e non riproducibili che il programma si proponeva di realizzare soprattutto attraverso la rete ecologica²¹, è interessante notare che all'inizio della programmazione 2000-06 la Campania, con il Trentino e l'Abruzzo, risultava tra le regioni di Italia con la maggiore superficie protetta. Tale superficie riguardava più di 200 comuni di cui il 50% con scarsa pressione antropica (con popolazione inferiore a 5000 abitanti).

Per quanto riguarda la dotazione a verde cittadino essa era assai scarsa in particolare nella provincia di Napoli ove, per ogni abitante residente nella provincia napoletana erano disponibili appena 45 mq di bosco, contro i 503 mq della media regionale, i 1400 mq disponibili in provincia di Avellino e i 1327 mq della media nazionale.

Per quanto riguarda le emissioni di gas serra e la produzione di energia²², il settore energetico contribuiva a circa un quarto delle emissioni di anidride carbonica. I consumi più alti erano da imputare al settore domestico (38%), il 35% era da imputare all'industria e il 26% al terziario. Il 55,5% veniva prodotto da impianti termoelettrici, con grosse emissioni di gas serra, una quota importante, il 37,7% da impianti idroelettrici (situati prevalentemente nella provincia di Caserta) mentre il 6,8% di energie rinnovabili veniva prodotto da impianti eolici e fotovoltaici; in particolare, la produzione da impianti eolici avveniva principalmente nelle province di Avellino e Benevento²³.

Per quanto riguarda la gestione del rischio²⁴, l'attività di difesa del suolo e di risanamento ambientale²⁵, in Campania si sommarono i rischi naturali connessi ai fenomeni vulcanici²⁶, quelli sismici ed quelli idrogeologici. Fra i siti di interesse nazionale per i fenomeni di contaminazione, si ricordano Napoli orientale, Litorale domizio - Flegreo e agro - aversano, Napoli Bagnoli-Coroglio, aree del litorale vesuviano. Per quanto riguarda gli aspetti legati alla difesa del suolo, si ricorda che in Campania vi era circa il 30% di aree sottoposte a dissesto idrogeologico (frane, alluvioni), mentre il 27% era interessato da rischio frane e il restante 3% da alluvioni. Inoltre, era già soggetto a fenomeni irreversibili di erosione il 27% dell'intera costa.²⁷

Il POR si proponeva di affrontare gran parte delle problematiche su citate essenzialmente attraverso le misure dell'asse 1, che aveva l'obiettivo di "Ottimizzare gli usi e migliorare il governo delle risorse naturali ed ambientali per garantire la loro conservazione e riproduzione nel lungo periodo, il loro corretto utilizzo e sfruttamento con una riduzione della pressione sull'ambiente"²⁸. Tuttavia, i criteri di sostenibilità ambientale riguardavano anche gli assi 4, 5 e 6 (Sistemi locali di sviluppo, Città, e Reti e nodi di servizio), ovvero per quegli ambiti dove il potenziale impatto ambientale delle politiche risultava maggiormente critico.

²¹ La Rete ecologica riguardava le misure 1.9, 1.10, 1.11).

²² Il POR dedicava alla questione energetica la misura 1.12.

²³ Fonte Arpac, 2003.

²⁴ Il POR Campania destinava alle Aree contaminate la misura 1.8.

²⁵ Alla Difesa del suolo il POR dedicava le misure 1.5 – 1.6.

²⁶ In Campania il rischio vulcanico è particolarmente elevato per la presenza di tre vulcani attivi (il Somma-Vesuvio, Campi Flegrei e Ischia) e per l'elevata densità abitativa del territorio. In particolare il 21 % della superficie regionale da parte di aree a alto rischio vulcanico (zona rossa).

²⁷ Fonte Arpac, 2003.

²⁸ Le misure erano tutte afferenti al FESR, tranne le misure 1.3 e 1.4 che invece sono FEOGA. La misura 1.11 nella fase di riprogrammazione di metà periodo -2004- è stata rimodulata nella misura 3.18 appartenente all'asse III.

1.2 Obiettivi e strumenti della programmazione comunitaria in Campania nel 2000-‘06

A fronte del ritardo del sistema sociale e produttivo regionale e del cattivo stato dell'ambiente appena descritti nelle linee principali, la strategia adottata con il POR 2000-2006, è stata costruita secondo una griglia gerarchica di obiettivi che partendo dall'obiettivo generale e dalla definizione di un insieme di target dello sviluppo, ha individuato una serie di obiettivi globali che hanno portato a loro volta alla selezione di strumenti di intervento (assi) del Programma, e in particolare:

L'obiettivo generale del POR Campania 2000-2006 mirava alla crescita dell'occupazione, per donne ed uomini, da perseguirsi secondo una strategia di sviluppo sostenibile ed equo, di miglioramento della qualità della vita, di un armonico ed equilibrato sviluppo del territorio, accrescendo la competitività regionale nello scenario nazionale, europeo e mediterraneo.

Il perseguimento dell'obiettivo generale del POR, qui richiamato, si è sostanziato nei seguenti target regionali di sviluppo (peraltro tutti confermati, anche nelle relative quantificazioni, all'atto della revisione di medio periodo del Programma) che riflettono i risultati dell'azione strutturale che intendeva impegnare l'intero sistema delle variabili di rottura:

- 1) *L'abbattimento del tasso di disoccupazione.* Il Programma Operativo si proponeva di ridurre il tasso di disoccupazione di circa 10 punti percentuali nel periodo 1998-2008 – portando quindi il rapporto fra disoccupati e forze di lavoro al 16% circa nel 2008. Assumendo uno scenario di modesta crescita delle forze di lavoro (0,2% per anno), questo risultato implicava una crescita globale dell'occupazione – di circa 240.000 unità, con un tasso medio annuo (composto) di variazione pari a circa l'1,4% e, corrispondentemente, una diminuzione del numero di disoccupati di circa 200.000 unità, con un tasso medio annuo di riduzione del 4,2%. Pur ambizioso, questo target non sembrava (o era ritenuto) irrealistico: il suo conseguimento dipendeva certo da un'evoluzione favorevole del prodotto regionale ma, in questo, anche dal successo degli interventi di politica attiva del lavoro che sarebbero stati messi in campo.
- 2) *Una crescita consistente del prodotto regionale.*²⁹ Nell'ipotesi di un differenziale nei tassi di crescita fra la Campania e la media nazionale di 1,5-2 punti percentuali, si riteneva che il PIL per abitante della regione avrebbe subito un incremento nel periodo 1998-2008 fino a raggiungere il 66-68% della media nazionale.
- 3) *Incremento della dotazione di infrastrutture.*³⁰ L'obiettivo era quello di recuperare, entro il 2008, 10-12 punti percentuali rispetto alla dotazione media nazionale, raggiungendo una dotazione almeno pari a quella media del Mezzogiorno.
- 4) *Rafforzamento della struttura produttiva regionale.* Il target per il decennio interessato dalle misure del POR era determinato in una crescita media annua delle unità di lavoro nell'industria pari al 3% (circa il 35% nel decennio) con l'obiettivo di condurre l'indice di densità industriale della Campania a un sostanziale recupero del ritardo rispetto alla media nazionale. Un ulteriore obiettivo era individuato nell'incremento delle esportazioni a un tasso medio annuo di crescita del 6,5% circa; il rapporto fra esportazioni e PIL, all'epoca assai modesto, si era calcolato che avrebbe potuto conseguentemente attestarsi a più del 13% alla fine del decennio. Infine, il forte sottodimensionamento rilevato – rispetto alle potenzialità – nelle attività legate al turismo avrebbe portato a individuare un target di espansione delle presenze turistiche in circa 12 milioni di unità nel corso del decennio, con un aumento di oltre il 60%; in tal modo si sarebbe potuto ottenere un

²⁹ Tassi coerenti con le dinamiche di sviluppo previste dal QCS (superiori al 3% annuo) nel corso degli anni di programmazione erano assumibili sia come effetto “dal lato della domanda” delle iniezioni nel sistema produttivo regionale della spesa associata agli interventi del QCS ed alle altre politiche di sviluppo, sia come effetto “permanente” dal lato dell'offerta, derivante dalla progressiva entrata a regime degli interventi realizzati – interventi che avrebbero dovuto consentire al tessuto produttivo della Campania di conseguire più elevati livelli di efficienza.

³⁰ L'ipotesi era che la Campania potesse con urgenza ridurre il grave divario che la separava dalla media nazionale.

riequilibrio della situazione rispetto alla media nazionale, visto che la densità delle presenze turistiche (rapporto fra presenze turistiche e popolazione residente) era al momento della programmazione 2000-2006 pari a 3,2 in Campania ed a 5,0 nella media nazionale.

5) *Miglioramento della qualità dell'ambiente.* L'obiettivo era quello di migliorare la qualità dell'ambiente urbano attraverso: lo spostamento della mobilità verso il trasporto collettivo, in particolare nelle modalità del trasporto a trazione elettrica e su ferro; l'adozione di misure per la riduzione dei tassi di inquinamento dell'aria e da rumore; l'aumento della fruibilità degli spazi verdi. Un secondo aspetto riguardava l'ambiente rurale, con la riduzione dell'uso di inquinanti chimici, la riduzione delle cause del deterioramento della fertilità dei suoli e la riduzione del rischio idrogeologico. Un terzo aspetto atteneva alla sostenibilità delle attività produttive da perseguirsi attraverso il recupero, il risanamento e la riqualificazione delle aree industriali, l'incentivazione all'utilizzo di tecnologie e processi innovativi per il disinquinamento a basso impatto ambientale e a ridotto consumo di energia e materiali. Un quarto aspetto riguardava la salvaguardia del patrimonio naturalistico che passava per il miglioramento della qualità delle acque ed il recupero delle aree degradate ed inquinate. Un ulteriore aspetto riguardava l'ampliamento del sistema delle aree protette e il miglioramento della loro gestione, mentre un ultimo aspetto atteneva all'adozione di azioni di riduzione dell'uso illegale del territorio.

6) *Aumento sostanziale della partecipazione delle donne al mercato del lavoro regionale.* In questo caso ci si proponeva di riportare i tassi di disoccupazione femminile (33,5% nel 1998) in linea con quelli rilevati per la componente maschile (20,5% al 1998) con una riduzione di circa 15 punti percentuali della disoccupazione femminile. Tale target era strettamente connesso alla riduzione dei fenomeni di scoraggiamento alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

A valle dell'*obiettivo generale* del POR, su descritto, il Programma si articolava su sei obiettivi globali (a cui corrispondevano 6 assi), dedicati alla valorizzazione delle risorse naturali, culturali ed umane, alla promozione dello sviluppo locale, al rafforzamento delle funzioni e dei servizi urbani ed infine al miglioramento del sistema delle reti e dei nodi di servizio. A fronte di ciascuno di tali obiettivi, sono stati individuati altrettanti strumenti di intervento, ossia assi prioritari. All'interno di ciascun obiettivo globale, il POR 2000-06 definiva quindi gli obiettivi specifici che, a loro volta, consentivano di conseguire l'obiettivo globale di asse.

Gli assi sono stati individuati tenendo conto della struttura programmatica del QCS.

Nello specifico gli assi sono stati così declinati:

ASSE I. RISORSE NATURALI: *Creare nuove opportunità di crescita e di sviluppo sostenibile e duraturo, integrando i fattori ambientali in tutte le politiche per lo sviluppo e l'accrescimento della qualità della vita; rimuovere le condizioni di emergenza ambientale; assicurare l'uso e la fruizione sostenibile delle risorse naturali, riservando particolare attenzione alle aree di pregio naturalistico; adeguare e razionalizzare reti di servizio per acqua e rifiuti; garantire il presidio del territorio, a partire da quello montano, anche attraverso le attività agricole.*

ASSE II. RISORSE CULTURALI: *Stabilire condizioni per nuove opportunità imprenditoriali nel settore della cultura e delle attività culturali; accrescere la qualità della vita dei cittadini, la fiducia e il benessere sociale; valorizzare, tutelare e rendere maggiormente fruibili le risorse culturali del Mezzogiorno.*

ASSE III. RISORSE UMANE: *Indurre nuove occasioni di sviluppo espandendo la disponibilità, l'occupabilità e la qualità delle risorse umane. Far crescere il contenuto scientifico-tecnologico delle produzioni meridionali; rafforzare la rete dell'offerta di ricerca del Mezzogiorno valorizzandone i collegamenti con il sistema imprenditoriale. Ridurre i tassi di disoccupazione, accrescere la partecipazione al mercato del lavoro e l'emersione delle attività non regolari (e quindi la loro produttività), valorizzare le risorse femminili, favorire i processi di recupero della fiducia e benessere sociale e ridurre la marginalità sociale.*

ASSE IV. SVILUPPO LOCALE: *Creare le condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività, la coesione e la cooperazione sociale in aree concentrate del territorio, irrobustendo, anche attraverso l'innovazione, le filiere produttive (specie in agricoltura e nello sviluppo rurale); promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, ivi incluse le iniziative imprenditoriali e di riqualificazione dei servizi pubblici e privati, e l'emersione di imprese dall'area del sommerso; assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo, in particolare attraverso l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili funzionali al rispetto, nel medio e lungo periodo, della capacità di carico dell'ambiente.*

ASSE V. CITTÀ: *Migliorare l'articolazione funzionale e la qualità del sistema urbano del Mezzogiorno attraverso la definizione del ruolo delle città nel loro contesto regionale, e in particolare: riqualificare il contesto socioeconomico, fisico e ambientale di quartieri e aree urbane, migliorando la loro vivibilità e creando condizioni adatte allo sviluppo imprenditoriale; aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali; favorire la localizzazione di nuove iniziative di servizi alle persone e alle imprese, rilanciando la competitività dei sistemi economici territoriali; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale. Favorire la localizzazione di nuove iniziative di servizi alle persone e alle imprese, rilanciando la competitività dei sistemi economici territoriali; combattere la marginalità sociale e favorire i processi di recupero della fiducia sociale.*

ASSE VI. RETI E NODI DI SERVIZIO: *Migliorare e creare le condizioni di contesto (nei trasporti, nella sicurezza) per lo sviluppo imprenditoriale e la localizzazione di nuove iniziative e per aumentare la competitività e la produttività strutturale dei sistemi economici territoriali, mediante interventi che assicurino la sostenibilità ambientale, promuovano la riduzione degli impatti (riequilibrio modale nei trasporti), rispettino la capacità di carico dell'ambiente e del territorio in generale e favoriscano i processi di recupero della fiducia sociale.*

Ogni singolo Asse è stato strutturato come segue: inizialmente è stato descritto il “Contenuto strategico dell’Asse”, in cui si specifica la filosofia sottesa al suo impianto strategico e si fornisce un quadro sintetico della proposta elaborata; sono successivamente evidenziate le “Priorità”, che consentono di focalizzare l’attenzione sulle tematiche centrali della strategia dell’asse; si elencano poi gli “Obiettivi specifici” (brevemente descritti), i relativi “Obiettivi operativi” e le “Attività” previste per ciascuno di questi ultimi, ciascuna con la corrispondente categoria di spesa; sono infine riportati in forma tabellare gli “Indicatori di realizzazione e di risultato”.

Non è questa certamente la sede per affrontare il tema dell’adeguatezza e della praticabilità di una simile architettura di programmazione (argomenti che saranno pienamente sviluppati nella terza parte del presente lavoro), tuttavia, già l’impianto strategico (oltre quello istituzionale) del QCS (e quindi della programmazione 2000-2006) presentava evidentemente diverse condizioni “critiche” riferite: alla numerosità dei livelli di governo coinvolti ed alla difficoltà del loro coordinamento; alla mancata individuazione di interventi effettivamente cruciali per lo sviluppo delle aree; all’eccessiva enfasi attribuita, nella impostazione e nella realizzazione delle politiche, a fattori di contesto e soggetti “locali”.

Inoltre, anche sul piano dell’attuazione un Programma tanto articolato comportava, di conseguenza, un carico molto (forse troppo) elevato di informazioni richieste, rischiando di essere poco flessibile in termini di modifiche che si fossero rese necessarie e non sempre capace di restituire indicazioni e segnali tempestivi ed utili alle amministrazioni coinvolte.

Davvero cruciale al riguardo, infine – innanzitutto per il monitoraggio e la valutazione degli interventi e del programma nel suo insieme - era (come, infatti, si è potuto rilevare direttamente anche in questo lavoro) la dimensione e la composizione, assolutamente sproporzionate, della griglia degli indicatori, troppo numerosi e, spesso, scarsamente significativi, frutto, anche, dell’articolazione della strategia di sviluppo in un numero davvero molto elevato di misure e obiettivi.

1.3 Profili e distribuzione della spesa e delle realizzazioni del POR 2000-06

La valutazione economica della spesa pubblica rappresenta nell'esperienza italiana, un tema fortemente innovativo che, pur fra discontinuità ed ostacoli, ha incentivato l'introduzione a partire dalla prima metà degli anni '80, di criteri e metodi di lavoro assolutamente nuovi nella Pubblica Amministrazione.

La diffusione di una coscienza - prima ancora che di strumenti operativi - finalmente sensibile al problema di indirizzare gli investimenti e l'intervento dello Stato secondo principi di efficienza e di maggiore aderenza nei confronti degli obiettivi (sociali ed economici) dell'azione pubblica, ha permesso di modernizzare in maniera sostanziale la cultura amministrativa del nostro paese, promuovendo la cultura della valutazione e favorendo l'adozione di processi decisionali più chiaramente improntati alla programmazione delle scelte ed al miglior impiego delle risorse.

Negli ultimi anni, poi, l'esigenza di verificare nel merito gli effetti della spesa pubblica - e non solo sul piano della pertinenza e/o della conformità giuridico - amministrativa degli atti - si è accompagnata con la necessità di realizzare un controllo sempre più stringente sul bilancio e sulla finanza pubblica, in corrispondenza, contemporaneamente, di una profonda revisione dei mezzi e degli strumenti a disposizione per il benessere e per lo sviluppo, nonché di un'attenzione crescente, e non più differibile, verso il contenimento del deficit.

In questo quadro, la misurabilità degli effetti delle azioni intraprese e delle spese erogate, l'analisi della reale destinazione economica e settoriale delle risorse utilizzate, la percezione della loro effettiva incidenza in termini di crescita socio-economica e produttiva, rappresentano altrettanti elementi indispensabili per quantificare gli strumenti, nazionali ed europei, di intervento e supporto straordinario, e per la relativa valutazione. Tuttavia, riguardo la possibilità di una stima assolutamente corretta circa gli effetti degli interventi strutturali e dei Programmi di coesione s'impone un'avvertenza. È ben evidente, infatti, come la misurazione dei risultati delle politiche di sviluppo rappresenti, in generale, un esercizio di difficile quantificazione e, nel caso di programmi costituiti da una pluralità di interventi di ridotta dimensione, perfino difficilmente applicabile.

È sempre possibile, ovviamente, conoscere con relativa certezza le variabili macroeconomiche (prodotto, investimenti, occupazione) registrabili "dopo" la realizzazione degli interventi finanziati dai Fondi e, tuttavia, per valutare "direttamente" l'impatto esatto di questi interventi sarebbe teoricamente necessario calcolare cosa si sarebbe effettivamente determinato nel caso in cui quegli investimenti non fossero stati realizzati, ovvero si avere informazioni, oltre che sulla situazione "fattuale", anche sull'ipotesi "controfattuale". Quest'ultime informazioni si riferiscono ad uno scenario "ipotetico" e, dunque, risultano di fatto indisponibili, ovvero calcolabili solo con modelli econometrici o economico - generali la cui attendibilità risulta estremamente dubbia.

Più limitatamente - ma più realisticamente - la valutazione d'insieme degli effetti del Programma cercherà di verificare l'assunto di base della strategia implementata: poiché le politiche strutturali non si propongono di intervenire direttamente sulla produzione di beni e sull'offerta di servizi, un modo per catturarne l'impatto "a regime" è quello di verificare se il meccanismo di sviluppo ipotizzato (rimozione dei deficit strutturali, riduzione delle diseconomie, accrescimento dei fattori di attrazione, e così via) abbia o meno funzionato, *ceteris paribus*, dopo la chiusura dei "cantieri", per assecondare o influenzare le condizioni della società e del mercato e se, quindi, la strategia attuata si sia tradotta - anche soltanto "indirettamente" - in più elevati valori del benessere sociale e della crescita. In definitiva, questa sezione dell'analisi valutativa del POR 2000-2006 non ha certo l'ambizione di verificare e misurare gli effetti e, dunque, l'impatto generale del programma, atteso che per questo tipo di valutazione molte informazioni specifiche mancano (e, comunque, sarebbero difficilmente recuperabili per la totalità degli interventi), innanzitutto, in merito ai risultati e all'operatività dei progetti realizzati, ed altre (le risorse liberate dalla progettazione coerente) saranno presumibilmente note solo dopo il termine ultimo per la spesa e l'utilizzazione di tutti i fondi (2013).

Piuttosto, si ribadisce, la scelta è quella di una verifica "a posteriori" riguardo l'efficacia degli strumenti utilizzati e, più in generale, in merito al conseguimento degli obiettivi che la stessa programmazione si era data.

1.4 I risultati generali del programma

a. Inquadramento e metodologia dell'analisi

La prima attività prevista (*Effetti generali del Programma*), tende a misurare, innanzitutto, le modalità e il valore con cui nel periodo di attuazione del POR 2000-2006 (tra il 2000 e il 2009) si sono concretamente conseguiti (o soltanto avvicinati) gli obiettivi generali del programma.

In questo caso, il riferimento basilare dell'analisi valutativa può essere costituito dall'esame dell'avanzamento complessivo degli interventi e delle realizzazioni del POR, messi a confronto con i corrispondenti flussi (annui) della spesa pubblica per lo sviluppo e degli investimenti fissi lordi su base regionale.

L'ipotesi è, quindi, duplice: da un lato si tratta di verificare la dimensione e il peso relativo degli interventi complessivamente realizzati – anno dopo anno - attraverso il Programma; dall'altro, si devono valutare gli effetti sugli Obiettivi di sviluppo generati, sia dalla spesa - diretta e indiretta – messa in moto dagli investimenti strutturali 2000-2006, sia, soprattutto, dall'incremento dell'offerta pubblica di beni e di servizi.

A questo riguardo, l'analisi deve necessariamente considerare:

- la tempistica degli interventi realizzati (fase di cantiere) e, soprattutto, la natura normalmente “differita” dell'entrata a regime degli investimenti che, quindi, in una quota certamente non marginale possono non avere ancora prodotto effetti significativi e misurabili sull'offerta;
- i cambiamenti “esogeni” intervenuti nel contesto durante il periodo di programmazione (shock esterni, crisi, trasformazioni settoriali e di mercato) che possono aver influenzato l'attuazione del programma ed i suoi risultati, allontanando, o rendendo di fatto più difficile, il raggiungimento dei target prefissati.

Il risultato dell'attività consiste, sostanzialmente, nella misurazione e nell'analisi valutativa degli scostamenti registrabili tra gli obiettivi (target) identificati nel momento dell'approvazione del Programma – in termini di tasso di disoccupazione; crescita del PIL; incremento della dotazione infrastrutturale; rafforzamento della struttura produttiva; miglioramento della qualità ambientale; tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro – e le corrispondenti variabili macroeconomiche, infrastrutturali e sociali osservate a fine periodo.

Sul piano delle fonti informative, questa attività deve basarsi, innanzitutto, sui dati “a consuntivo” del Programma (in gran parte contenuti nel rapporto finale di esecuzione) e, quindi, sulle previsioni e sulle aspettative formulate nel momento della redazione dei documenti di programmazione. Questi valori e questi obiettivi, quindi, vanno messi a confronto con i principali indicatori “di contesto” relativi alla condizione ed all'evoluzione delle più significative grandezze socioeconomiche (prodotto, investimenti, occupazione) ed ambientali della regione, così da trarre una prima valutazione circa la natura, la dimensione e il segno degli scostamenti verificabili.

Al di là di una ragionevole stima degli effetti di breve periodo della spesa (effetti che, in larga parte, si sono prodotti e perduti nel ristretto intervallo della fase di cantiere degli interventi), questa analisi deve poter testare, infatti, pur con tutte le cautele e le avvertenze del caso, l'assunto principale alla base della politica strutturale: vale a dire la sua capacità di determinare effetti virtuosi sulla società (qualità della vita, attrattività, benessere) e sull'economia (prodotto, occupazione) agendo prevalentemente in maniera “indiretta”, attraverso cioè la rimozione di deficit rilevanti (l'incremento delle dotazioni infrastrutturali, il potenziamento dei servizi) e la promozione di “esternalità” positive.

Nelle sue linee generali, l'approccio più corretto per sviluppare la valutazione dei programmi è sostanzialmente definito da un insieme di criteri e di passaggi metodologici in grado di:

- delineare gli elementi fondamentali di conoscenza della situazione di partenza, sia a livello generale che per quanto riguarda i diversi settori specifici di intervento;

- definire gli obiettivi quantificati che la programmazione in esame intendeva perseguire per quanto riguarda sia gli aspetti macroeconomici, sia quelli per così dire specifici, di settore e/o di area;
- verificare l'evoluzione nel tempo di appropriate variabili in grado di rappresentare efficacemente le trasformazioni via via introdotte nello scenario di base ed analizzare, lungo questo percorso, il conseguimento degli obiettivi individuati.

Si tratta, in definitiva, di fornire un quadro interpretativo fondamentalmente orientato a:

1. valutare le realizzazioni fisiche e i risultati del Programma e, quindi, a mettere in evidenza ed analizzare i valori assoluti e gli scarti rispetto alla ricostruzione ex ante;
2. verificare l'attuazione del Programma, analizzando la validità della strategia globale e dei relativi obiettivi adottati; l'efficacia delle varie misure in relazione agli obiettivi prefissati; l'impatto dei programmi a livello territoriale, mediante un'analisi congiunta delle misure finanziate, anche tenendo presente la situazione di partenza e la complementarità con altri interventi pubblici nello stesso settore o in settori affini;
3. valutare l'impatto del Programma sull'occupazione, sul valore aggiunto, sulla situazione ambientale, misurando gli effetti indotti dalla realizzazione degli interventi sia sul miglioramento della qualità della vita, sia sullo sviluppo locale, sia, infine, sulla condizione operativa, e sui risultati, delle strutture produttive e delle infrastrutture nei settori e nei territori interessati;

Più in dettaglio, il percorso metodologico delineato punta alla presentazione di una sintesi delle informazioni e dei risultati ascrivibili all'intervento strutturale comunitario. In essa vengono opportunamente riepilogate le caratteristiche e le finalità delle azioni programmate e si delinea un giudizio, chiaramente essenziale, circa la chiarezza e l'adeguatezza della strategia implementata, la coerenza e la validità degli obiettivi prescelti (anche rispetto a quanto era stato previsto), l'efficacia della spesa (diretta e indiretta) e la qualità dei risultati ottenuti.

Com'è naturale, anche nell'ambito della valutazione ex post un passaggio fondamentale è costituito dall'inquadramento e dall'identificazione degli aspetti specifici del Programma in esame, fornendo, quindi, ogni elemento (obiettivi, azioni, durata, fondi) in grado di descrivere e qualificare l'intervento.

A questa fase segue la formulazione, in forma "strutturata", di una valutazione qualitativa circa la strategia implementata attraverso il Programma, in modo da arrivare a determinare la maggiore o minore accuratezza dell'analisi di scenario che è stata posta alla base della scelta degli interventi e delle misure, nonché l'aderenza degli obiettivi selezionati nei riguardi delle problematiche e dei nodi identificati. La verifica del modo in cui obiettivi "corretti" siano stati effettivamente "realizzati" conduce, in definitiva, ad un giudizio sulla possibilità di replicare e/o di modificare l'impostazione e l'articolazione della strategia di sviluppo.

b. Un'analisi aggregata della spesa del POR

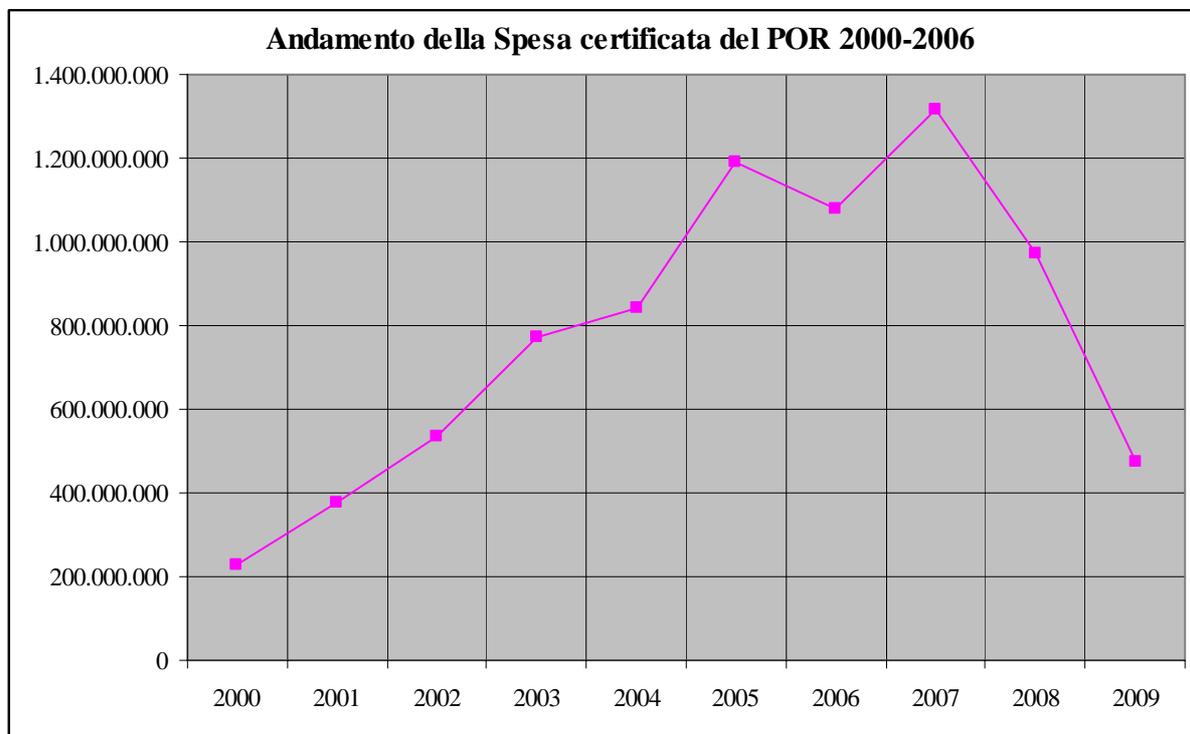
In sintesi, il quadro che emerge da una preliminare quanto essenziale lettura dei dati relativi alla spesa del POR 2000-2006 sottolinea, soprattutto, le difficoltà incontrate nell'avanzamento delle realizzazioni e, quindi, un insieme di risultati nel complesso notevolmente inferiori alle aspettative.

In primo luogo, facendo riferimento ai dati quantitativi che si evincono dal RFE del POR 2000-2006 e dalla Ragioneria regionale, si può concludere che la struttura ed il sistema amministrativo regionale in senso lato, non sembrano essere stati in grado di programmare ed investire in maniera efficace ed efficiente i fondi strutturali del passato ciclo di programmazione.

Per semplicità di riferimento, non si ripartisce la spesa "certificata" sui fondi strutturali tra risorse "fresche" e risorse provenienti da progetti "coerenti" - che pur hanno contribuito ad accelerare e semplificare l'erogazione dei pagamenti (il POR 2000-2006 ha "liberato" risorse per circa 2.620 M€, pari all'ammontare dei progetti coerenti rendicontati, ovvero per circa il 30% della dotazione finanziaria) - mentre si riporta, nel grafico

seguito, l'evoluzione dei flussi corrispondenti, in buona misura, all'effettivo avanzamento del programma, degli investimenti e delle realizzazioni.

Figura 1– Andamento della spesa certificata del POR 2000 - 2006



Fonte: Rapporto Finale di Esecuzione del POR 2000-2006

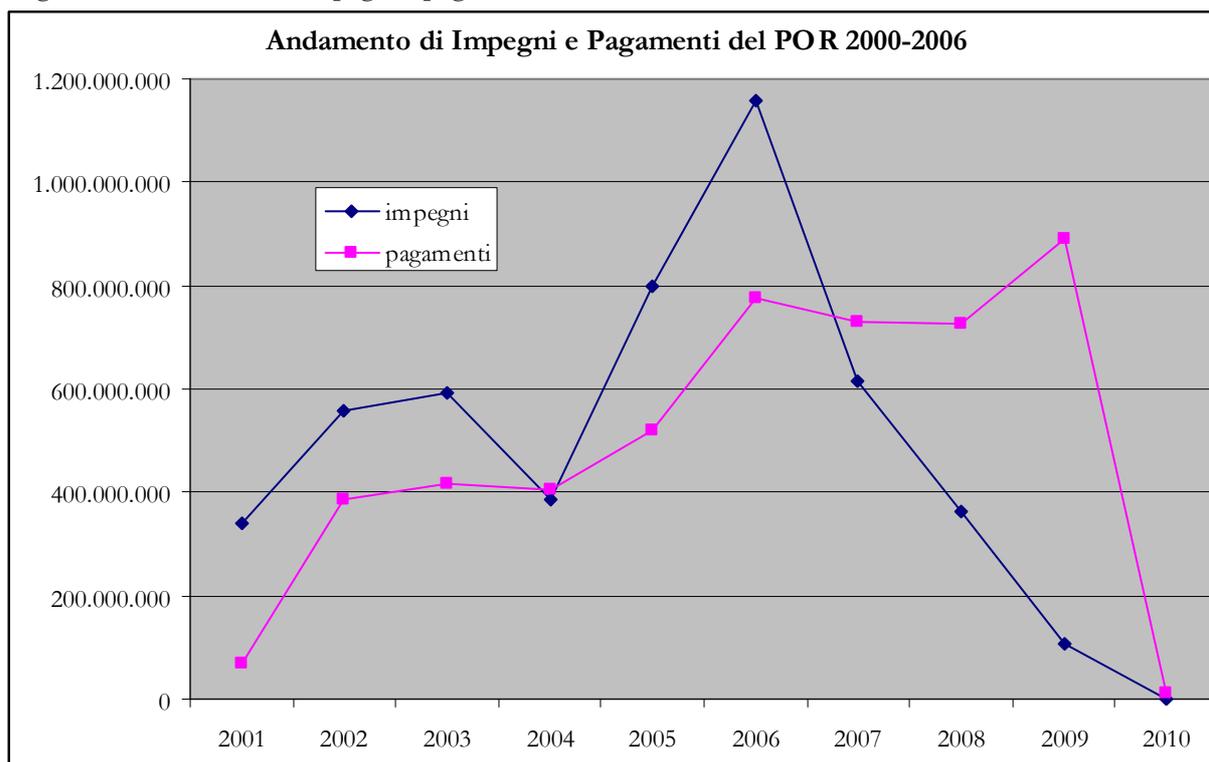
L'esame dell'andamento complessivo mette in evidenza come la "velocità" della spesa sia stata via via crescente, fino alla fase di effettiva implementazione degli investimenti del POR nel periodo 2005-2008. Si può facilmente verificare, infatti, che, a regime, vale a dire a programma avviato (ovvero negli anni 2005-2008), la spesa certificata storica media si è aggirata su 1.100 M€, per riportarsi alla chiusura (2009) al livello del 2002 (all'incirca 500 milioni di euro).

Una simile "difficoltà" di spesa - concentrata soprattutto negli anni iniziali del Programma - sostanzialmente riconducibile a un rilevante ritardo nella partenza e, dunque, ad un corrispondente slittamento dell'attuazione si coglie anche esaminando i dati della Ragioneria regionale che attestano anch'essi, infatti, uno sfasamento assai pronunciato fra "impegni" e "pagamenti" del POR³¹, con la conseguenza di schiacciare quest'ultimi verso gli anni finali.

Peraltro, più in generale, non va sottovalutata la circostanza per cui il POR 2000-2006 ha rappresentato, di fatto, per la Campania come per la maggior parte delle regioni Obiettivo 1, un elemento di grande novità e, soprattutto, di straordinario ampliamento degli strumenti (innanzitutto finanziari) a disposizione delle politiche di investimento direttamente "programmate" (se non anche gestite) dall'amministrazione regionale.

³¹ Si vuole rimarcare qui la circostanza secondo cui - nonostante la sensibile differenza tra i dati della contabilità regionale, relativi al momento dell'impegno delle risorse e, quindi, ai pagamenti (sostanzialmente "di cassa"), e quelli provenienti dalla certificazione (dal RFE), corrispondenti alla chiusura delle operazioni di realizzazione e verifica della spesa - entrambi i flussi attestino un significativo ritardo delle operazioni ed una evidente vischiosità dei meccanismi realizzativi così come del circuito amministrativo e finanziario corrispondente.

Figura 2 – Andamento di impegni e pagamenti del POR 2000 – 2006



Fonte: Ragioneria regionale

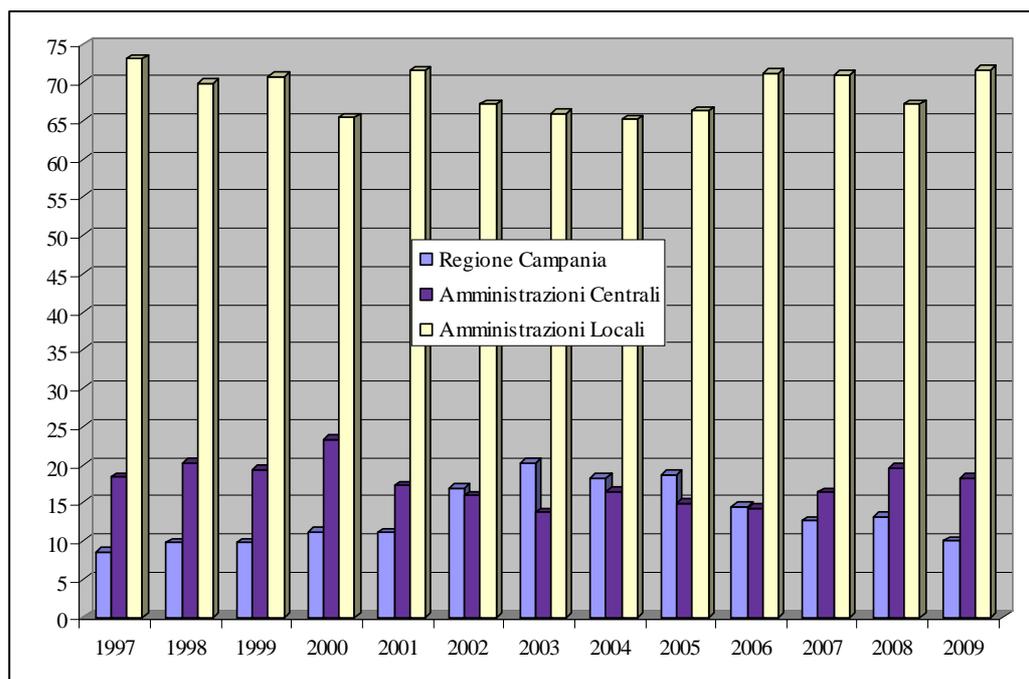
In altri termini, il POR 2000-2006 ha affidato per la prima volta alla Regione Campania responsabilità e risorse per lo sviluppo che, anche dal punto di vista della programmazione e della “regia” delle operazioni, oltre che della dimensione finanziaria, si sono tradotte in un impegno certamente nuovo e gravoso ma, soprattutto, ben al di là dell’attività “ordinaria” di attuazione e gestione della spesa per investimenti e sviluppo.

Al riguardo, l’esame della composizione - dal punto di vista della “amministrazione titolare” - degli investimenti pubblici realizzati in Campania negli anni dal 1997 al 2009, registra, infatti, molto chiaramente un’incidenza sempre relativamente limitata (mai superiore al 20%) degli interventi (e della spesa in conto capitale) direttamente gestiti dalla Regione, laddove l’insieme delle pubbliche amministrazioni “locali” mantiene (come si vede nel grafico seguente) lungo tutto il periodo e, di fatto, senza alcuna rilevante soluzione di continuità, il primato (e la maggior “quota”) della programmazione e della spesa.

Peraltro, anche negli anni centrali del periodo (quelli dell’entrata a regime del POR 2000-2006), nei quali il peso della Regione nell’ambito della spesa in conto capitale per lo sviluppo è effettivamente aumentato, il valore (in termini assoluti) degli investimenti fissi (beni e opere immobiliari, beni mobili, macchinari) direttamente riconducibili all’amministrazione regionale in qualità di soggetto erogatore, è comunque rimasto abbastanza modesto (mai superiore al valore di 518M€ per anno raggiunto, in media, nel triennio 2003-2005).

Dunque, attraverso il POR la Regione Campania è stata investita di una responsabilità, innanzitutto programmatica, nella definizione degli obiettivi e dei contenuti delle politiche degli investimenti, che non faceva parte, quanto meno alla scala delle risorse e degli impegni previsti dal Programma, del suo corredo di competenze e di attribuzioni ordinarie e che, nei fatti, ha comportato la necessità di adattamenti organizzativi e procedurali straordinari e nient’affatto marginali che hanno senz’altro inciso sulla velocità (oltre che sulla qualità) della spesa e delle realizzazioni (si veda in merito la Sezione III del Rapporto).

Figura 3 - Distribuzione (%) della Spesa per Investimenti erogata in Campania secondo l'Amministrazione titolare



Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Anche per questo, i programmi di aiuto straordinario, pur perseguendo obiettivi di concentrazione e di semplificazione, sono risultati estremamente frammentati. Il valore medio delle operazioni del FESR 2000-2006 è stato di circa 1,1 M€ e solo 76 sono stati i progetti > 10 M€. Escludendo quest'ultimi, il valore medio degli interventi scende a circa 0,6 M€. È evidente che tale dimensione media estremamente limitata ha dato luogo ad una fortissima dispersione delle risorse che si è sommata all'impossibilità di concludere un numero molto rilevante di progetti (1.690). Tale numerosità di progetti non conclusi, di importo generalmente contenuto, conferma la scarsa capacità implementativa e gestionale della macchina organizzativa e del sistema amministrativo regionale nel suo complesso.

Infine, la capacità dei programmi strutturali di incidere concretamente e in modo efficace, sulle condizioni di debolezza dello sviluppo regionale, è stata ostacolata spesso da un doppio ordine di problemi che, in molti casi, ha reso assai critico l'avanzamento degli interventi e la loro effettiva diffusione nella società e nell'economia.

In primo luogo, la condizione imprenditoriale ed organizzativa, generalmente limitata, che contraddistingue una buona parte del tessuto produttivo regionale - in quanto destinatario di una quota rilevante delle politiche di aiuto (incentivi, formazione, servizi) - ha rappresentato un freno significativo (e grave) all'attuazione degli strumenti, rivelando una ridotta capacità del sistema (e soprattutto delle aziende) di utilizzare compiutamente tutte le opportunità che venivano messe a disposizione.

Ogniqualevolta, infatti, l'accesso alle agevolazioni comportava l'assunzione di responsabilità particolari ed il rispetto di condizioni e impegni (anche finanziari) da parte dei destinatari, si è registrato un eccesso di offerta e la domanda di incentivi, almeno in parte, si è ritratta dal mercato, manifestando un'oggettiva difficoltà ad utilizzare gli aiuti.

Allo stesso modo, nel caso di molte amministrazioni territoriali - in quanto beneficiarie delle azioni strutturali - l'offerta ampia di finanziamenti per gli investimenti e lo sviluppo si è spesso scontrata con una ridotta capacità progettuale e di *governance* degli enti e con la difficoltà di finalizzare adeguatamente la spesa e le opportunità disponibili, nonché con un rilevante deficit di tutte quelle competenze tecniche ed organizzative indispensabili

per la corretta individuazione, per la progettazione, per l'attuazione e, soprattutto, per la gestione delle migliori soluzioni operative e, quindi, dei progetti.

Prima ancora di esaminare in dettaglio i progressi raggiunti con riferimento ai singoli Obiettivi generali, è importante affrontare, preliminarmente, alcune questioni di congruità e di coerenza della spesa strutturale del POR, analizzando la composizione e il "contenuto" degli interventi realizzati e mettendo a confronto risorse ed assi strategici del Programma con la dimensione e l'articolazione "ordinarie" degli investimenti pubblici nella regione Campania.

In sintesi, l'ipotesi è quella di provare a verificare se, al di là del valore assoluto – certamente consistente – dei mezzi che il Programma ha reso disponibili (corrispondenti a quasi 7,8 miliardi di euro di spesa certificata), il POR abbia effettivamente mobilitato – e in che modo, con quali tempi, con quali caratteristiche e quale struttura – un volume di risorse davvero significativo rispetto ai flussi "normali" della spesa pubblica per investimenti e, soprattutto, coerente con le necessità del sistema regionale (al di là di ogni considerazione sull'"aggiuntività" della spesa strutturale di cui, comunque, si discute più avanti).

In altre parole, la domanda che ci si è posti è la seguente: la spesa del POR rappresentava – anche dal punto di vista della qualità e quantità delle risorse immesse nel circuito degli investimenti - un fattore effettivamente "non secondario" per il successo delle politiche di sviluppo? Ed, anzi, il Programma è riuscito a configurare, alla fine, quel livello di realizzazioni - condizione "necessaria", anche se non "sufficiente", sul piano di un'efficace spesa "aggiuntiva", finalizzata e concentrata - indispensabile per il superamento dei deficit che contraddistinguevano la regione all'inizio del nuovo millennio?

Tabella 1- POR 2000-2006. Distribuzione della spesa certificata per Assi e tipologia di Progetti

	Progetti			Di cui coerenti			Di cui non conclusi			Di cui decertificati		
	Spesa certificata	Numero interventi	Valore medio	Numero interventi	Valore	Valore medio	Numero interventi	Spesa certificata	Spesa media certificata	Numero interventi	Spesa certificata	Spesa media certificata
Risorse naturali	€1.845.364.200	2.732	675.463	462	€748.838.151	€1.620.862	660	€337.394.393	€511.204	44	€13.289.189	€302.027
Risorse culturali	€621.341.046	128	4.854.227	158	€182.898.404	€1.157.585	184	€163.499.191	€908.329	32	€1.011.648	€31.614
Risorse umane	€1.262.348.843	14.737	85.658	1126	€333.411.277	€296.102	387	€72.962.590	€188.534	40	€825.101	€22.290
Sviluppo locale	€2.064.571.459	10.877	189.811	734	€3.880.101	€5.286	119	€146.248.226	€25.003.891	131	€20.067.108	€153.184
Città	€490.495.150	459	1.068.617	215	€207.282.776	€964.106	53					
Reti e nodi di servizio	€1.435.344.078	1.931	743.316	69	€860.760.813	€12.474.794	72	€519.948.832	€34.296.963	41	€679.180	€16.565
Assistenza tecnica	€65.818.921	142	463.514	1	€6.779.514	€6.779.514	9	€16.114.119	€1.790.458	0	€0	€0
TOTALE POR	€7.785.283.697	31.006	€251.090	2.765	€2.343.851.036	€847.686	1.484	€1.256.167.350	€846.474	288	€35.872.226	€124.556

Fonte: Rapporto finale di esecuzione del POR

In primo luogo, l'analisi d'insieme degli interventi (prendendo in esame la spesa certificata e, quindi, le operazioni effettivamente implementate dal POR Campania) rivela molto chiaramente una distribuzione delle risorse e degli investimenti su di un numero straordinariamente elevato di progetti (e di beneficiari), con la conseguenza di determinare una dimensione media delle iniziative che è risultata, complessivamente, assai limitata (con o senza i "regimi di aiuto" e gli interventi del FSE).

Se una certa "frammentazione" ha rappresentato un fattore che ha sicuramente finito per indebolire la capacità di incidere delle politiche strutturali poste in essere – privilegiando una logica "distributiva" e, soprattutto, smentendo buona parte delle indicazioni poste a base della programmazione³² – l'esame della taglia dimensionale dei progetti all'interno dei diversi settori (Assi) mostra, altrettanto chiaramente, come l'orientamento del Programma sia stato effettivamente mirato (sulla base di pochi e relativamente grandi interventi) ad alcuni obiettivi specifici quali, la valorizzazione delle risorse culturali della regione (anche in funzione "turistica"), la riqualificazione dei sistemi urbani ed il potenziamento delle infrastrutture di rete.

³² Si veda, per questo, anche quanto è risultato dall'analisi specifica dello strumento della Progettazione Integrata 2000-2006 in Campania prodotta da NVVIP.

Ciò nondimeno, proprio in questi comparti - e, segnatamente, nei grandi progetti legati al rafforzamento dei sistemi di trasporto - si rivela un'ulteriore criticità dell'attuazione del POR, vale a dire la difficoltà di alimentare il programma con "nuova progettazione" e, viceversa, il ricorso, in qualche caso davvero massiccio, alla cosiddetta progettazione "coerente", dunque a investimenti le cui risorse e i cui risultati facevano (e fanno) parte di un'altra (precedente) programmazione.³³

Se quindi, in media, i progetti "coerenti" hanno sostituito (rinviandone gli effetti al momento della successiva "liberazione" delle risorse) quasi un terzo del Programma (30,1%) - costituendo, di fatto, una rinuncia (a futura memoria) ad una quota nient'affatto trascurabile degli investimenti che si potevano programmare (e dai quali poteva dipendere, anche, il pieno conseguimento degli obiettivi del POR) - l'incidenza di questo ricorso è diventato addirittura "paradossale" in alcuni settori (Reti e nodi di servizio: 60%; Città: 42%; Risorse naturali: 41%) dove, evidentemente, l'esigenza tutta "contabile" della spesa e della rendicontazione si è sommata alla difficoltà di approntare, nei tempi assegnati, una progettazione nuova e specifica.³⁴

Inoltre, una quota certamente rilevante degli interventi del POR (oltre il 17% tenendo conto anche dei progetti "decertificati") non si è conclusa (finanziariamente e/o fisicamente) nei tempi, denunciando criticità del circuito finanziario e amministrativo o, anche, difficoltà di tipo tecnico - realizzativo che rendono assai poco plausibile l'ipotesi di un'effettiva entrata a regime delle infrastrutture e della corrispondente nuova offerta.

Anche in questo caso, incagli della fase di "cantiere", con inevitabili ricadute sulla fase "gestionale" e di esercizio dei progetti, hanno interessato in particolare alcune aree di intervento del Programma, come le infrastrutture di Rete (condizionate, evidentemente, da un elevato livello di integrazione - tecnica, funzionale e finanziaria - fra i diversi segmenti in corso di realizzazione) e gli interventi (di riqualificazione, conservazione e valorizzazione) nel campo delle Risorse culturali, dove, in media, i progetti hanno risentito di una certa vischiosità nel passaggio dalla fase di "recupero" a quella di promozione e di effettiva entrata a regime della nuova offerta.

Alla fine, il perseguimento degli obiettivi generali del POR ha potuto contare - come condizione minima "necessaria" e chiaramente imprescindibile per la generazione di effetti di medio-lungo termine sull'offerta e sulla competitività regionale - su poco più del 53% delle risorse e degli investimenti inizialmente programmati.

E questo, unitamente alla lentezza ed al ritardo della spesa (particolarmente "critico" nell'ambito delle iniziative a sostegno del tessuto produttivo) ha certamente contribuito a depotenziare il Programma, contenendo, nei fatti - a parità di effetti sulla domanda aggregata regionale - l'impatto degli investimenti del POR sulla rimozione dei deficit strutturali, sulle condizioni "di base" dello sviluppo e, quindi, sulla crescita.

³³ Si vuole, in questa sede, sgombrare il campo da una serie di malintesi che hanno costantemente caratterizzato l'analisi della programmazione dei trasporti. È chiaro ed evidente che investimenti di larga taglia ed ampio respiro tecnico, quali quelli nel settore dei trasporti, non possono esaurirsi nell'arco di una sola tornata di programmazione ed è anzi opportuno fare riferimento ad una programmazione di lungo periodo e realizzare, nei singoli cicli temporali, stralci di un programma più vasto.

Questa tecnica di architettura finanziaria dell'impianto programmatico settoriale non esime, tuttavia, dalla verifica ex ante del rapporto benefici/costi (ancorché su valori stimati) relativo all'intero sistema ed a parti di esso; verifica che va aggiornata ogni qual volta si introduce una parte funzionale del sistema stesso, anche aggiornando i dati della domanda e dell'offerta in relazione alle nuove condizioni del contesto.

Ulteriore accortezza che necessariamente si deve attuare sta nella verifica delle previsioni finanziarie iniziali, al fine di portare in conto il costo complessivo degli investimenti a farsi, aggiornato in corso d'opera.

In ultimo, occorre necessariamente, in una programmazione settoriale pluriennale, portare in conto la sostenibilità gestionale del sistema in diversi scenari (corrispondenti a diversi livelli di realizzazione dello stesso); esercizio questo che, a sua volta, va costantemente aggiornato per tenere conto delle mutevoli condizioni di contesto, anche al fine di permettere la stabilità finanziaria, prerequisito per una gestione sostenibile.

³⁴ Alla data della finalizzazione del presente rapporto (settembre 2011), del totale delle risorse liberate (all'incirca 2.200 M€), è stato speso solo il 26% (570M€), mentre la parte rimanente è oggetto di programmazione e verifica anche ai sensi della Delibera CIPE 79/2010 che, di fatto, determina la perdita di coerenza con gli obiettivi originali del POR.

Tabella 2 - Spesa in conto capitale (investimenti) della Pubblica Amministrazione in Campania per settori

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Amministrazione Generale	164,33	188,97	222,64	242,23	319,46	273,67	318,94	377,61	235,07	271,49
Sicurezza pubblica	57,11	65,26	79,50	57,70	85,65	82,42	55,25	73,24	265,00	103,61
Giustizia	41,55	33,08	29,33	23,46	41,59	27,25	26,73	22,02	43,62	47,97
Istruzione	272,75	300,66	341,12	286,51	301,94	332,12	311,51	288,27	251,49	260,04
Ricerca e Sviluppo (R. & S.)	8,28	11,65	10,47	12,43	21,12	42,40	23,22	48,04	13,10	14,71
Cultura e servizi ricreativi	141,15	137,32	82,40	97,28	134,98	145,58	154,57	190,17	196,10	197,81
Edilizia abitativa e urbanistica	265,22	371,68	403,08	273,25	272,40	244,74	269,18	297,72	340,41	408,03
Sanita'	160,57	175,34	138,42	112,54	133,88	67,61	168,54	189,25	145,29	97,32
Interventi in campo sociale	60,35	67,99	110,62	50,10	42,08	35,29	27,99	21,77	27,32	54,21
Fognature e depurazione, Acque	129,54	155,92	58,01	120,90	143,77	158,13	151,38	142,26	160,30	149,25
Ambiente	174,38	197,56	159,18	201,69	160,52	155,91	163,65	206,95	276,01	147,94
Smaltimento dei Rifiuti	5,32	2,98	1,93	7,76	7,31	14,32	8,27	15,21	45,13	22,95
Altri interventi igienico sanitari	14,87	22,47	30,91	45,88	37,93	39,76	38,76	42,73	35,42	41,80
Lavoro e Previdenza	46,41	73,05	53,98	43,86	36,36	38,21	22,62	22,76	60,97	198,87
Altri trasporti	132,78	183,92	90,38	225,34	315,11	257,05	201,23	430,50	297,77	331,90
Viabilita'	365,79	339,29	369,42	397,93	535,33	503,49	502,84	520,88	501,27	548,14
Agricoltura	45,95	23,95	96,57	120,24	23,48	20,85	38,15	23,98	27,80	12,82
Turismo	7,04	6,86	2,56	11,03	7,05	12,68	8,36	16,39	25,47	27,75
Commercio	1,72	3,56	3,85	3,94	2,46	2,90	2,66	8,56	9,72	13,10
Industria, Artigianato, Telecomunicazioni	37,79	14,65	20,12	39,26	18,33	18,37	25,38	21,25	46,18	54,90
Altre opere pubbliche	16,19	21,86	60,87	88,84	173,22	266,18	48,76	7,78	16,35	25,04
Altre in campo economico	5,95	14,96	48,87	38,66	53,42	54,16	63,29	79,22	22,84	97,67
TOTALE SETTORI	2.155,07	2.412,98	2.414,22	2.500,82	2.867,41	2.793,11	2.631,27	3.046,56	3.042,61	3.127,47

Fonte: Conti Pubblici Territoriali

Eppure, come si può facilmente desumere dalla tabella seguente, il POR ha rappresentato una componente per nulla marginale del volume totale di Spesa pubblica per investimenti realizzato in Campania nel decennio 2000-2009³⁵.

Tabella 3 - Andamento della Spesa certificata del POR per Assi

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Risorse naturali	€0.053.185	€23.319.076	€130.172.463	€172.370.568	€161.860.143	€215.656.153	€268.330.577	€299.402.703	€260.103.333	€199.929.720
Risorse culturali	€16.859.843	€22.208.309	€8.005.023	€1.048.052	€10.624.314	€6.869.436	€74.149.089	€82.062.595	€171.815.155	€58.957.403
Risorse umane	€	€66.762	€6.325.596	€144.771.052	€143.377.433	€277.821.112	€246.851.429	€213.872.082	€71.140.763	€117.681.715
Sviluppo locale	€9.229.453	€87.432.256	€236.436.464	€249.597.552	€224.691.532	€274.239.462	€237.465.126	€377.177.402	€259.505.136	€91.134.353
Città	€19.833.511	€30.293.596	€19.456.558	€10.218.034	€16.867.737	€71.928.835	€37.988.246	€88.113.737	€99.334.980	€13.597.762
Reti e nodi di servizio	€108.703.555	€112.621.213	€68.311.217	€116.806.253	€203.052.880	€236.210.238	€192.202.863	€215.840.127	€2.091.138	€4.875.647
Assistenza tecnica	€	€150.491	€1.208.402	€6.149.625	€7.409.266	€9.501.261	€10.857.781	€10.006.058	€13.656.663	€6.879.375
TOTALE POR	€24.679.547	€376.491.702	€29.915.724	€76.961.135	€27.883.305	€1.182.226.496	€1.067.845.110	€1.286.474.703	€53.647.167	€73.055.974

Fonte: Rapporto finale di esecuzione del POR 2000-2006

Prendendo come riferimento, rispettivamente, l'intero periodo (2000-2009) di attuazione del Programma o, più realisticamente, gli anni dal 2002 al 2008 in cui il POR ha effettivamente operato (vale a dire, speso) in misura apprezzabile ed evidente, l'incidenza degli investimenti strutturali passa, infatti, dal 29% a più del 40% del totale di spesa pubblica in conto capitale "regionale" (per beni mobili e infrastrutture), laddove, raffrontando il valore complessivo del POR (oltre 7,7 miliardi di euro) con l'insieme della "Spesa per lo sviluppo" (Investimenti fissi più trasferimenti in conto capitale a imprese e famiglie) il peso "scenderebbe" al 15%-20% del totale di riferimento.

E dire che nella spesa complessiva per investimenti incidono, come si vede, alcune voci (amministrazione generale, sicurezza pubblica, giustizia) che hanno davvero pochi riscontri nelle priorità e negli obiettivi del POR, tal che, escludendo questi importi dal totale, l'incidenza del Programma potrebbe, più realisticamente aumentare (in tutti i casi) di almeno il 5%.

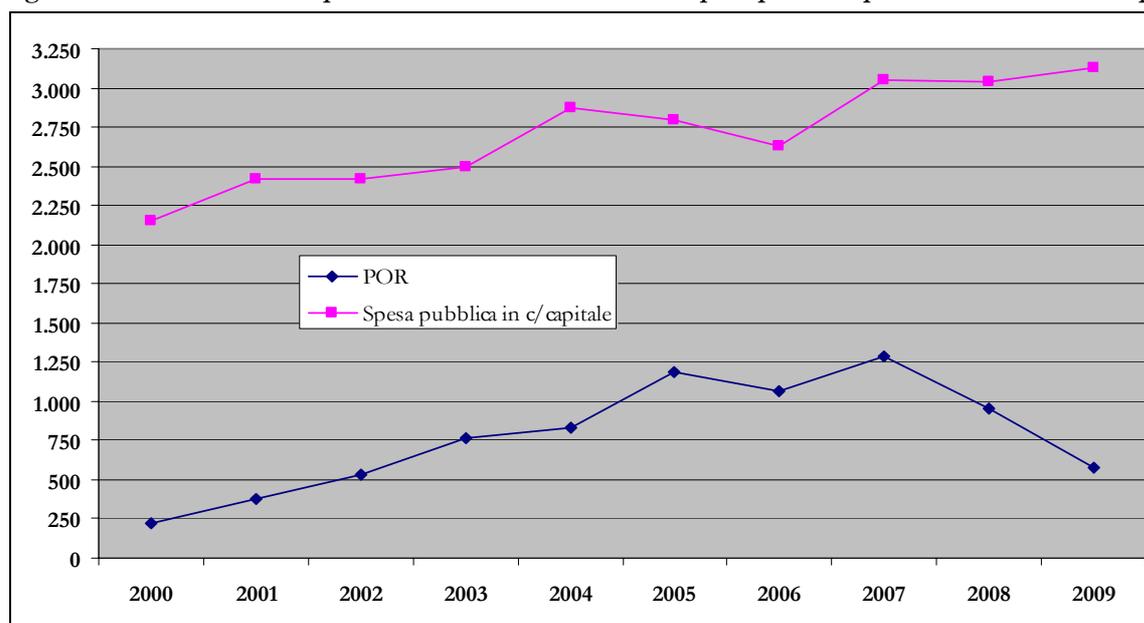
Dunque il POR Campania aveva certamente, anche dal punto di vista dei flussi di spesa aggiuntiva garantiti dalla combinazione di risorse comunitarie e nazionali (come peraltro si può leggere in qualsiasi documento di

³⁵ Si consideri che nell'aggregato di riferimento dei Conti Pubblici Territoriali (Spesa pubblica in Conto Capitale) vengono ricomprese le seguenti categorie economiche (Beni e opere immobiliari; Beni mobili, macchine e attrezzature; Trasferimenti in c/capitale a famiglie e istituzioni sociali, imprese private, imprese pubbliche; Partecipazione azionarie e conferimenti; Concessioni di crediti e conferimenti).

accompagnamento alla “nuova programmazione” 2000-2006), dimensione e forza adeguate per incidere concretamente sulle necessità del sistema regionale.

Si può naturalmente discutere se e quanto i “valori” della spesa in conto capitale e degli investimenti pubblici regionali fossero effettivamente in grado di sostenere compiutamente le politiche settoriali e territoriali indispensabili allo sviluppo, tuttavia l’esame dei “saldi” indica chiaramente che il POR non ha rappresentato un’aggiunta di risorse di poco conto e che, piuttosto, in presenza di una persistente scarsità di mezzi (soprattutto pubblici) per il finanziamento degli investimenti, la sfida era (e resta) quella di una selezione rigorosa e mirata delle strategie, degli interventi e dei progetti.

Figura 4- Andamento della spesa certificata del POR e della Spesa pubblica per Investimenti in Campania



Fonte: elaborazione NVVIP su dati del RFE POR 2000-2006 e Conti Pubblici Territoriali

Al riguardo, il peso del POR sugli investimenti pubblici realizzati dalla Pubblica Amministrazione (nazionale, regionale e locale) in Campania risalta ancor meglio osservando l’andamento comparato di entrambe le serie nel periodo 2000-2009.

Partendo da un neppur tanto modesto 10% nel 2000, l’incidenza cresce progressivamente nel corso della fase di attuazione del Programma fino a raggiungere picchi assolutamente straordinari negli anni centrali di “pieno regime” della spesa (2005-2007). In questo triennio, infatti, il POR arriva a spiegare oltre il 40% (e fino a più del 42%) di tutta la spesa pubblica per investimenti della regione, rappresentando un fattore essenziale (e chiaramente determinante, anche dal punto di vista dell’andamento dei flussi) degli interventi pubblici per lo sviluppo.

Dal punto di vista dei principali segmenti di spesa pubblica in conto capitale e, quindi, degli Assi del POR, il confronto è reso più difficile dalla mancanza di una perfetta corrispondenza di priorità e di temi. Tuttavia, tralasciando quelle aree d’intervento (sviluppo locale) al cui interno pesano, non solo una diversa classificazione dei “beneficiari” quanto anche, e soprattutto, tipologie di azioni (aiuti) non contemplate negli investimenti dei conti pubblici territoriali, è possibile realizzare una stima, ovviamente approssimativa ma realistica, dell’incidenza del POR nell’ambito delle politiche settoriali.

Come si vede nella tabella seguente, accanto a settori (politiche urbane, reti e sistemi di trasporto) in cui il contributo del POR si è mantenuto nettamente al di sotto del valore medio, altri campi di intervento

(innanzitutto, ambiente e risorse culturali) hanno fatto registrare una partecipazione dei fondi e degli investimenti strutturali decisamente molto elevata, facendo in modo che il Programma rappresentasse effettivamente, lungo tutto il periodo di implementazione, una fondamentale leva di finanziamento e di attuazione di parti sostanziali delle politiche di settore implicate.

Tabella 4 - Incidenza della Spesa del POR per Assi sulla Spesa in c/capitale per Settori

Assi POR (Settori di Spesa in c/capitale)	Incidenza del POR (%)
Risorse umane (Istruzione, Ricerca e Sviluppo, Lavoro)	33,6
Risorse culturali (Cultura e servizi)	42,1
Città (Edilizia abitativa e urbanistica)	15,8
Risorse naturali (Acque, Depurazione, Ambiente, Rifiuti, Altri interventi igienico-sanitari)	50,9
Reti e nodi di servizio (Viabilità, Altri trasporti)	19,7
TOTALE	28,8

Fonte: elaborazione NVVIP su dati dei Conti Pubblici Territoriali

1.5 Evoluzione del contesto e delle variabili strutturali: gli indicatori economici

Nella seguente parte del lavoro si intende effettuare un'analisi – possibilmente depurata degli effetti distorsivi della congiuntura – dei valori che la Campania ha fatto registrare, al termine della spesa dei fondi del POR 2000-2006, in relazione ai principali Obiettivi/Target generali del Programma.

L'ipotesi è quella di verificare in che modo il POR 2000-2006 abbia conseguito i risultati di tipo generale che si era prefisso o, più realisticamente, se la sua attuazione e la presumibile entrata a regime di una parte sostanziale degli interventi, siano stati in grado di contribuire a determinare effetti e avanzamenti positivi sulle variabili di riferimento.

Prodotto Interno Lordo

In Campania, i dati essenziali riguardo lo stato dell'economia, la disponibilità di risorse e la loro produttività rivelano uno stato di difficoltà che ha radici lontane e che si traduce in una dinamica assai modesta della produzione e in un corrispondente aumento del grado di dipendenza dell'economia.

Se il Prodotto Interno Lordo, in termini reali, è cresciuto relativamente poco in Italia nel periodo 2000-2007 (prima della recessione, esplosa nel terzo quadrimestre del 2008, l'incremento complessivo è stato, appena, dell'8,2%), in regione la produzione finale e l'offerta hanno conosciuto, nello stesso intervallo di tempo, un'evoluzione ancora più debole (7%) e, soprattutto, molto contrastata, con una netta diminuzione dei tassi di crescita, a partire dal 2001, e due episodi di vera e propria contrazione dei valori (2003 e 2005) rispetto ai risultati raggiunti nell'anno precedente.

Tabella 5 – Principali aggregati socioeconomici ed indicatori di benessere (PIL procapite) e produttività (PIL per unità di lavoro)

Principali aggregati socioeconomici e Indicatori di benessere (PIL procapite) e produttività (PIL per Unità di lavoro)										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAMPANIA										
PIL	75.421,34	80.099,96	84.349,43	86.288,39	89.690,90	91.731,06	94.816,94	98.086,30	98.146,44	95.086,57
Popolazione	5.712.700	5.704.800	5.713.200	5.742.700	5.774.700	5.790.000	5.790.600	5.800.800	5.812.300	5.825.600
Unità di Lavoro	1.723.100	1.772.100	1.827.800	1.835.700	1.819.600	1.804.400	1.806.700	1.793.600	1.747.200	1.677.800
MEZZOGIORNO										
PIL	286.659,79	302.203,94	313.324,75	321.967,47	333.188,12	342.436,36	356.363,96	367.819,37	371.060,15	361.959,92
Popolazione	20.572.100	20.527.700	20.532.200	20.610.600	20.705.600	20.753.600	20.757.900	20.791.300	20.841.500	20.893.200
Unità di Lavoro	6.512.200	6.685.800	6.793.500	6.780.000	6.741.600	6.740.200	6.817.600	6.804.900	6.710.900	6.509.000
ITALIA										
PIL	1.191.056,97	1.248.648,10	1.295.225,71	1.335.353,71	1.391.530,15	1.429.479,25	1.485.377,33	1.546.177,38	1.567.853,24	1.520.869,98
Popolazione	56.942.200	56.977.300	57.157.300	57.604.900	58.175.600	58.607.000	58.941.500	59.375.300	59.832.200	60.263.000
Unità di Lavoro	23.412.300	23.828.600	24.132.200	24.282.900	24.373.000	24.411.600	24.788.700	25.026.400	24.929.600	24.269.500
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAMPANIA										
PIL procapite	13.202,40	14.040,80	14.763,96	15.025,75	15.531,70	15.843,02	16.374,29	16.909,10	16.885,99	16.322,19
PIL per Unità di Lavoro	43.770,73	45.200,58	46.148,06	47.005,72	49.291,55	50.837,43	52.480,73	54.686,83	56.173,56	56.673,37
MEZZOGIORNO										
PIL procapite	13.934,40	14.721,76	15.260,16	15.621,45	16.091,69	16.500,09	17.167,63	17.691,02	17.803,91	17.324,29
PIL per Unità di Lavoro	44.018,89	45.200,86	46.121,26	47.487,83	49.422,71	50.805,07	52.271,17	54.052,13	55.292,16	55.609,14
ITALIA										
PIL procapite	20.916,95	21.914,83	22.660,72	23.181,25	23.919,48	24.390,93	25.200,87	26.040,75	26.204,17	25.237,21
PIL per Unità di Lavoro	50.873,13	52.401,24	53.672,09	54.991,53	57.093,10	58.557,38	59.921,55	61.781,85	62.891,23	62.665,90

Fonte: elaborazione NVVIP su dati ISTAT - Contabilità regionale

Nel corso del 2003, inoltre, l'economia regionale, che nei primi anni del decennio stava crescendo a tassi superiori a quelli del resto del Paese, inverte bruscamente questa tendenza e si posiziona stabilmente al di sotto del pur debole trend nazionale, a sua volta nettamente inferiore alla crescita media del PIL registrata in Europa.

Negli ultimi due anni (2008 e 2009), poi, stando ai dati della contabilità regionale, il manifestarsi della crisi mondiale ha comportato, anche in Campania, effetti molto evidenti sul piano delle principali grandezze macroeconomiche e, quindi, del tasso di sviluppo dell'intero sistema.

A fronte di un calo generalizzato del PIL, in termini reali, che in Italia, fra 2007 e 2009, è stato pari al 6,3% (da 1.288.952 a 1.207.875 milioni di €), in Campania la caduta del prodotto si è rivelata molto più consistente, avvicinandosi al 7,8%, ai primi posti (dopo Lombardia e Abruzzo) della graduatoria dei tassi – negativi – di crescita e confermandosi come il risultato peggiore fra quelli conseguiti da tutte le regioni del Mezzogiorno.

In questo modo, la Campania è ritornata, nel 2009, al di sotto dei valori del prodotto interno lordo che si potevano misurare alla fine del 2000 (laddove, per l'Italia, il salto all'indietro si ferma al 2001), con una perdita reale (tra 2007 e 2009) superiore ai 6 miliardi di euro contro i 18,4 miliardi del Mezzogiorno e gli 81 miliardi di tutto il Paese.

Tabella 6 – Principali aggregati socioeconomici ed indicatori di benessere (PIL procapite) e produttività (PIL per unità di lavoro)

Principali aggregati socioeconomici e Indicatori di benessere (PIL procapite) e produttività (PIL per Unità di lavoro) a prezzi costanti del 2000										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAMPANIA										
PIL	75.354,96	77.652,24	79.211,53	78.772,32	79.091,12	78.888,00	79.844,00	80.677,07	78.531,82	74.430,10
Popolazione	5.712.700	5.704.800	5.713.200	5.742.700	5.774.700	5.790.000	5.790.600	5.800.800	5.812.300	5.825.600
Unità di Lavoro	1.723.100	1.772.100	1.827.800	1.835.700	1.819.600	1.804.400	1.806.700	1.793.600	1.747.200	1.677.800
MEZZOGIORNO										
PIL	287.242,05	293.827,26	295.126,83	294.353,67	295.879,55	297.141,69	301.938,50	304.432,30	298.682,69	285.977,23
Popolazione	20.572.100	20.527.700	20.532.200	20.610.600	20.705.600	20.753.600	20.757.900	20.791.300	20.841.500	20.893.200
Unità di Lavoro	6.512.200	6.685.800	6.793.500	6.780.000	6.741.600	6.740.200	6.817.600	6.804.900	6.710.900	6.509.000
ITALIA										
PIL	1.191.056,97	1.212.713,30	1.218.219,63	1.218.013,47	1.236.671,26	1.244.782,24	1.270.126,39	1.288.952,61	1.271.959,24	1.207.874,88
Popolazione	56.942.200	56.977.300	57.157.300	57.604.900	58.175.600	58.607.000	58.941.500	59.375.300	59.832.200	60.263.000
Unità di Lavoro	23.412.300	23.828.600	24.132.200	24.282.900	24.373.000	24.411.600	24.788.700	25.026.400	24.929.600	24.269.500
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAMPANIA										
PIL procapite	13.190,78	13.611,74	13.864,65	13.716,95	13.696,14	13.624,87	13.788,55	13.907,92	13.511,31	12.776,38
PIL per Unità di Lavoro	43.732,21	43.819,33	43.337,09	42.911,32	43.466,21	43.719,80	44.193,28	44.980,53	44.947,24	44.361,72
MEZZOGIORNO										
PIL procapite	13.962,70	14.313,70	14.373,85	14.281,66	14.289,83	14.317,60	14.545,72	14.642,29	14.331,15	13.687,57
PIL per Unità di Lavoro	44.108,30	43.947,96	43.442,53	43.415,00	43.888,62	44.085,00	44.288,09	44.737,22	44.507,10	43.935,66
ITALIA										
PIL procapite	20.916,95	21.284,15	21.313,46	21.144,27	21.257,56	21.239,48	21.548,93	21.708,57	21.258,77	20.043,39
PIL per Unità di Lavoro	50.873,13	50.893,18	50.481,08	50.159,31	50.739,39	50.991,42	51.238,12	51.503,72	51.022,05	49.769,25

Fonte: elaborazione NVVIP su dati ISTAT - Contabilità regionale

Ciò ha comportato un arretramento dell'economia regionale e della sua capacità di contribuire, innanzitutto, alla formazione del PIL nazionale (il peso della Campania rispetto all'Italia è passato, infatti, dal 6,3% del 2007 al 6,2% del 2008). Inoltre, la recessione ha inciso profondamente anche sulla già debole capacità del sistema di provvedere al soddisfacimento dei fabbisogni della popolazione residente: il PIL pro capite a prezzi costanti è diminuito, infatti, in un solo anno (2009) di quasi il 5,5%, passando da 13.511 € a 12.776 €, un ammontare di mezzi inferiore ai due terzi del corrispondente dato nazionale e superiore soltanto al valore regionale del 1999.

D'altro canto, la situazione non migliorerebbe affatto anche osservando l'andamento "a prezzi correnti" del PIL. Da questo punto di vista, infatti, l'allontanamento della regione dai risultati e dal trend di crescita del resto del Paese è, se possibile, ancora più evidente.

Al di là dei valori assoluti, l'economia campana è sostanzialmente rimasta in una condizione "stazionaria", rappresentando, nel 2009, appena il 6,2% del Prodotto interno lordo dell'Italia, praticamente la stessa incidenza che la regione aveva nel 1995, peraltro dopo un brusco e persistente rallentamento dei tassi di crescita verificatosi a partire dal 2003.

Dopo un periodo di performance relativamente migliori e saggi di sviluppo significativamente più elevati di quelli medi nazionali – in particolare nel 1997 (+1,7%) e nel 2002 (+1,6%) – la Campania ha cominciato a crescere sempre e sistematicamente meno del resto del Paese, con differenziali via via maggiori e, nell'ultimo periodo, anche molto elevati e gravi, soprattutto se si considera che lo scarto tra i tassi è improvvisamente raddoppiato nel 2008 (passando da -0,6% a -1,3%) e che, nel 2009, la contrazione dell'economia regionale (in termini nominali) è risultata anche superiore a quella dell'intero Paese (3,1% contro 3%) arrivando a bruciare oltre 3 milioni di euro contro i quasi 47 milioni dell'Italia.

Ciò nondimeno, anche messi a confronto con il peso e con il trend demografico della regione, questi andamenti si rivelano assolutamente inadeguati e sistematici.

In Campania, infatti, in tutto il periodo che va dal 1995 al 2009, il Prodotto interno lordo per abitante – vale a dire la più classica delle misure di "benessere" che l'economia riesce effettivamente a garantire all'insieme dei residenti - è cresciuto molto debolmente e, comunque, complessivamente meno di quanto non sia accaduto nella media delle altre regioni.

Ciò ha finito per allargare il divario rispetto all'Italia, passato da poco meno di 6.300€ nel 1995 a quasi 9.000€ nel 2009, ed ha collocato stabilmente la regione all'ultimo posto della graduatoria nazionale (16.322€ in Campania contro 25.237€ dell'Italia), con scarti sempre più ampi anche nei confronti dei territori immediatamente "a ridosso" (la distanza rispetto a Puglia e Calabria – penultima e terzultima regione in termini di PIL pro capite nel 2009 – ha raggiunto, infatti, rispettivamente, 389€ e 575€).

Pesano in questi andamenti dell'indice certamente anche le diverse dinamiche demografiche e, in queste, la circostanza che ha visto la Campania come una delle regioni del Mezzogiorno (dopo la Sardegna) con i maggiori e più continui incrementi della popolazione residente.

Ciò nondimeno, il "sorpasso" che si è registrato è chiaramente l'effetto anche di una più bassa crescita economica con la quale la regione ha "segnato il passo" rispetto a territori che, pur gravati da deficit strutturali almeno altrettanto rilevanti, sono riusciti ad ottenere risultati comunque modesti ma migliori.

Una così marcata debolezza dell'economia si riflette, naturalmente, in una corrispondente perdita di competitività della Campania nel panorama complessivo dell'Italia che si traduce nell'impossibilità di soddisfare con il prodotto interno l'intera domanda di beni e servizi che proviene dalla comunità.

In altre parole, l'economia continua a produrre valori largamente insufficienti sia rispetto alle richieste del mercato sia riguardo la formazione dei redditi necessari, con l'effetto di far emergere una doppia criticità dal punto di vista tanto dell'offerta che delle risorse.

Le importazioni nette - vale a dire, appunto, l'eccesso di domanda sulla produzione e sull'offerta interna - rappresentano, così, un indicatore esplicito del livello di dipendenza dell'economia regionale, strutturalmente sempre molto elevato e cresciuto, in rapporto al PIL, dal 20% al 23% tra il 2000 e il 2007. Ad esso, peraltro, ha contribuito negativamente anche l'andamento del saldo commerciale con l'estero che, dopo una fase iniziale (2000-2002) di moderato "attivo" dei conti - con l'avanzo delle esportazioni che garantiva un apporto limitato ma positivo al reddito - ha fatto registrare deficit rilevanti e, quindi, una significativa perdita di mezzi finanziari (fino all'1,6% del PIL) da utilizzare per sostenere la domanda interna.

Alla fine, la combinazione di tutti questi elementi ha relegato, nel 2007, la Campania agli ultimi posti in Italia e in Europa dal punto di vista del livello di sviluppo e del "benessere" - misurato dal reddito nominale a disposizione di ciascun abitante - laddove deflazionando questi trend per tenere conto anche del diverso andamento dei prezzi, la perdita di competitività della regione, in termini "reali", si sarebbe potuta verificare già a partire dal 2005. Infatti, tra le altre difficoltà che caratterizzano l'economia regionale c'è anche l'impatto di una crescita dei valori (prezzi) relativamente più alta di quella che si è registrata nelle altre aree del Paese, con la conseguenza di una maggiore inflazione e, anche, di uno scarto "positivo" più ampio del PIL "a prezzi correnti" rispetto al suo corrispondente "reale".

Resta il dato impressionante - tanto più se confrontato con l'evoluzione complessiva della società e dei suoi bisogni - che ogni cittadino della Campania ha (o avrebbe) a disposizione, nel 2008, un reddito pari a quasi la metà di quello che spetta, in media, ai residenti del Centro-Nord e, comunque, un ammontare di risorse pro-capite inferiore anche a quello su cui può contare l'insieme dei residenti del Mezzogiorno.

Non meno emblematica e grave, infine, è la circostanza per cui la Campania figura ormai nell'ultimo 20% della graduatoria delle regioni dell'UE a 27 in termini di PIL per abitante (con meno del 66% del valore medio di riferimento), seguita pressoché esclusivamente (oltre la Calabria, Reunion e una provincia ionica della Grecia) da territori tutti appartenenti alle economie dell'est europeo "nuove entranti".

Sistema produttivo

Il mantenimento di condizioni particolarmente difficili dell'economia della Campania si riflette, inoltre, nei risultati davvero modesti – in termini sia assoluti che relativi – raggiunti dai corrispondenti indicatori di funzionalità e di efficienza del sistema produttivo e del mercato.

Lo scarto di produttività (misurata dal Prodotto interno lordo per Unità di lavoro) che l'economia della regione fa registrare nei confronti della “media” nazionale è, infatti, costantemente negativo né si riduce in maniera significativa rispetto alla soglia critica dell'86%-88% che si rileva, di fatto, lungo tutto il periodo. Solo negli ultimi due anni (2008 e 2009) l'indicatore di produttività è risalito a circa il 90% del valore complessivo dell'Italia, sostanzialmente per effetto della grave recessione che ha colpito l'economia italiana e, soprattutto, della più forte diminuzione che la Campania ha fatto registrare, in proporzione, in termini di unità di lavoro.

Questa situazione corrisponde ad una perdita certamente non trascurabile di prodotto (all'incirca pari a 6.000€ l'anno per Unità di lavoro e, quindi, nel 2009, ad oltre 10.000 milioni di €) che è la dimostrazione dell'esistenza di deficit strutturali che attengono non solo alla “dimensione” dell'apparato produttivo quanto anche alla “qualità” dei fattori organizzativi, imprenditoriali, tecnologici ed ambientali entro i quali si svolge l'attività economica.

Nel confronto con l'Italia, peraltro, emerge molto chiaramente come il mantenimento di questi differenziali rifletta andamenti del tutto divergenti dell'occupazione, con l'Italia che ha incrementato costantemente (almeno fino al 2008) la domanda di lavoro (e il prodotto) e la Campania che, invece, ha ridotto, soprattutto a partire dal 2004, le unità occupate e che quindi ha conseguito, a parità di offerta, “risultati” dovuti sostanzialmente alla contrazione della propria base occupazionale.

Su un altro piano, l'andamento degli scambi con l'estero della Campania, dopo un periodo di saldi positivi durato fino al 2002, ha fatto registrare un progressivo peggioramento della bilancia commerciale, contrassegnata da una sensibile caduta delle esportazioni dal 2001 al 2003, dalla crescita pressoché continua delle importazioni e, quindi, da deficit significativi che, a partire dal 2003, si sono mantenuti su valori elevati e sono andati aumentando fin quasi alla fine del periodo (2009).

Già prima della crisi, infatti, le esportazioni hanno mostrato segni di notevole indebolimento rispetto al 2001, in particolare nelle merci varie (-74%) e nei minerali (-28%), rivelando, peraltro, incrementi sostanzialmente attribuibili al comparto dei servizi (privati e pubblici) e, invece, decisamente contenuti nei settori della trasformazione industriale (12%) e nei prodotti dell'agricoltura (16%).

Dal canto loro, le importazioni sono cresciute in maniera davvero impressionante soprattutto nei Servizi pubblici, sociali e personali, ed hanno manifestato, fino al 2008, trend sempre positivi e nettamente più elevati di quelli dell'export, pressoché in tutte le branche dall'agricoltura all'industria.

Nell'ultimo anno (2009), poi, i flussi commerciali da e verso l'estero sono stati colpiti dalla recessione della domanda mondiale ed hanno conosciuto entrambi una straordinaria flessione (in valore), riportandosi ai livelli del biennio 2004-2005, con la conseguenza di ridurre sensibilmente lo scarto (comunque negativo) delle esportazioni sulle importazioni.

Il brusco arretramento seguito alla crisi del commercio con l'estero della Campania, è più evidente - e più grave - se l'analisi si sposta dai valori alle quantità.

In questo scenario, infatti, la debolezza competitiva del sistema produttivo regionale è, se possibile, ancora più netta, con un deficit commerciale strutturalmente e sistematicamente sempre molto elevato e con una dinamica delle esportazioni assai contenuta, in termini sia assoluti che relativi.

Alla fine, gli scambi commerciali tornano ai “valori” di inizio periodo (2001) - per le esportazioni - e addirittura al di sotto di quel livello per le importazioni, ad ulteriore dimostrazione delle notevoli difficoltà che attraversano il mercato, la produzione e i consumi interni.

Resta, in ogni caso, la dimensione veramente ridotta dell'interscambio commerciale con l'estero della Campania sui corrispondenti totali nazionali (passato dal 3% al 2,7%, tra il 2001-2002 e il 2008-2009, sia per le importazioni che per le esportazioni) a segnalare una partecipazione (ed una capacità competitiva) strutturalmente molto limitate del sistema produttivo e dell'economia.

Si tratta, in definitiva, di andamenti largamente "dominati" dalle attività manifatturiere, anche perché la composizione per merci e settori degli scambi con l'estero non ha subito particolari modificazioni lungo tutto il periodo in esame (2001-2009), con l'industria e i prodotti trasformati che continuano a rappresentare ben più del 90% dei flussi totali (in particolare, il 92% ed il 95%, rispettivamente di tutte le importazioni e le esportazioni del 2009).

Ciò nondimeno, proprio in questo comparto si è registrato il più macroscopico cambio di segno del saldo commerciale (culminato nel 2006 in uno scarto negativo superiore agli 800 milioni di €) e, naturalmente, il maggior contributo al deficit complessivo della regione (all'incirca pari al 58% degli oltre 818 milioni di € del 2008 e, dunque, anche più alto di quello dell'agricoltura che pure ha totalizzato, in quello stesso anno, quasi 370 milioni di € di disavanzo delle esportazioni).

Mezzi di trasporto, alimentari e prodotti elettrici ed elettronici, rappresentano, poi, più del 60% delle esportazioni manifatturiere dalla Campania (ed oltre il 40% delle importazioni) e, più in generale, l'intera struttura per settori del commercio estero di beni industriali è sostanzialmente attribuibile ad uno stesso insieme (relativamente ristretto) di produzioni. In esso primeggiano, dal lato delle importazioni, beni primari e di base (nella metallurgia e nella chimica, innanzitutto) che attestano un persistente deficit della struttura produttiva regionale sul piano della disponibilità di prodotti e lavorazioni intermedie essenziali.

All'opposto, dal lato delle esportazioni, il commercio con l'estero dell'industria campana appare fondamentalmente influenzato da flussi che riguardano sia le produzioni tradizionali e locali (alimentari), sia quei beni nei quali è davvero consistente il peso delle produzioni finali ed, anche, delle "riesportazioni".

Soprattutto nei mezzi di trasporto e nei prodotti in metallo, infatti, una quota nient'affatto marginale dell'export (rispettivamente, il 27% e il 13% dei flussi di questi settori, corrispondente a quasi il 7% del totale regionale) riguarda il trattamento e la successiva ri-esportazione di prodotti precedentemente importati, a sottolineare una capacità relativamente ridotta, da parte delle aziende regionali, di governare l'intero processo produttivo e di consegnare al mercato produzioni e beni contraddistinti da qualità e marchi imprenditoriali identificabili ed autonomi. Per inciso, questa stessa condizione caratterizza anche i prodotti alimentari, in cui l'incidenza delle riesportazioni supera di fatto l'8%.

Su un piano più ampio, l'evoluzione dell'interscambio commerciale della regione rappresenta un ulteriore indicatore dello stato di salute dell'economia, in grado di misurare – direttamente e indirettamente - le condizioni competitive e le prospettive di crescita del sistema produttivo.

La recente contrazione dei mercati e la crisi di buona parte dell'apparato manifatturiero si sono tradotti, infatti, in un'evidente flessione dei valori sia delle importazioni che delle esportazioni regionali che si è verificata – concordemente - a partire dal secondo trimestre del 2008 e che, nonostante la modesta ripresa verificatasi nell'ultimo periodo, ha riportato entrambi i flussi ampiamente al di sotto dei valori di partenza.

Confrontati tanto con l'analogo periodo dell'anno precedente, quanto con il trend più recente, i dati del 2009 indicano, infatti, un calo assai pronunciato dell'attività economica e dell'offerta realizzata che si riflette in contrazioni significative sia delle importazioni che delle esportazioni.

A partire dalla fine del 2008 e, dunque, nei successivi quattro trimestri di vera e propria esplosione della crisi, ciò che colpisce è non solo l'intensità quanto anche la perfetta concordanza degli andamenti registrati che, in estrema sintesi, portano a sottolineare come:

1. la recessione della domanda mondiale sta determinando una caduta del livello generale di attività economica (e della produzione) con effetti molto rilevanti innanzitutto sulle importazioni della Campania che si riportano ai valori del 3° trimestre del 2005;
2. le esportazioni manifestano gli stessi trend dell'import (e della produzione lorda) ma con escursioni (e valori assoluti) decisamente più contenuti, sebbene, anche in questo caso, per trovare flussi confrontabili con gli attuali è necessario comunque risalire al 1° trimestre del 2006.

La Campania, in effetti, mantiene sempre la caratteristica di importatore netto e, difatti, l'andamento del saldo commerciale presenta, in tutto il periodo considerato, un valore stabilmente negativo.

Tuttavia, la più forte riduzione degli acquisti di beni e servizi dall'estero e, contemporaneamente, la seppur limitata ripresa delle esportazioni, hanno comportato, nel 2009, una certa riduzione del saldo commerciale - comunque negativo - che complessivamente si poteva misurare nello stesso periodo del 2008.

Naturalmente, i prodotti della trasformazione industriale continuano a rappresentare i valori più significativi sia dell'import che dell'export regionale e, in effetti, il trend registrato nel periodo - e la netta contrazione seguita all'insorgere della crisi - derivano, soprattutto dal lato delle esportazioni, dal calo di domanda che ha interessato questo comparto. In esso si segnala, da un lato l'andamento straordinario del settore farmaceutico, che nel 2009 ha incrementato, rispetto al 2008, sia le importazioni che le esportazioni e, dall'altro, la riduzione molto sensibile delle esportazioni di autoveicoli, prodotti della raffinazione, articoli tessili, metallurgia, gomma e plastica e altri mezzi di trasporto.

A questo riguardo, l'analisi di dettaglio che si può realizzare esaminando l'evoluzione del commercio estero della Campania e, in primo luogo, quella delle esportazioni dei singoli settori, evidenzia, nel complesso, uno scenario sostanzialmente negativo nel quale la maggior parte delle attività economiche ha conosciuto cali generalizzati e rilevanti degli scambi, iniziati con il primo trimestre del 2009 e soltanto in piccolissima parte bilanciati dalla moderata crescita (quasi un rimbalzo tecnico) del periodo successivo.

Esauriti, evidentemente, gli ordinativi ancora in essere a fine 2008, già all'inizio del 2009 pressoché tutte le produzioni - eccetto farmaceutici e abbigliamento - hanno conosciuto, infatti, diminuzioni consistenti del fatturato all'estero (fino ad oltre il 40% rispetto al trimestre precedente) che hanno coinvolto non solo i settori nei quali opera la media e grande impresa esterna (mezzi di trasporto, elettronica, chimica) ma anche le attività più tradizionali e più tipiche del tessuto manifatturiero regionale (alimentari, tessili, legno, pelli e cuoio, lavorazioni metallurgiche e prodotti in metallo, mobili).

A fronte di un'incidenza delle esportazioni sul PIL che, in Campania, si attesta all'incirca all'11%, le maggiori preoccupazioni riguardano non tanto l'impatto diretto di queste diminuzioni della domanda sul prodotto e sul reddito, quanto soprattutto gli effetti recessivi che il perdurare di questa situazione (che si protrae senza soluzione di continuità dal 3° trimestre del 2008) può determinare sulle produzioni collegate e, quindi, sull'indotto, nonché sulla tenuta più generale dell'apparato industriale e sul mantenimento di adeguati standard di competitività all'interno del sistema imprenditoriale dell'area.

Disoccupazione e Lavoro

Gli effetti delle condizioni strutturali dell'economia regionale sull'occupazione e sul funzionamento del mercato del lavoro sono particolarmente drammatici ed evidenti. Gli occupati - sostanzialmente stabili intorno al valore di 1.700.000 lungo tutto il periodo che va dal 2004 al 2007 - già con il 2008 sono calati di circa 43.000 unità, per registrare, quindi, un'ulteriore e ben più grave diminuzione nel corso del 2009, quando l'occupazione regionale ha perduto, alla fine, più di 73.000 unità rispetto all'anno precedente.

Questi andamenti, che segnalano uno stato di difficoltà e di debole crescita della domanda di lavoro anche prima della crisi, si sono tradotti in una flessione del tasso di occupazione vicina al 2% tra il 2008 e il 2009 (dal 41,9% al

40,1%) e comunque in un valore ben lontano da quel 45% (medio annuo) che si era potuto misurare nel 2004. Peraltro, mentre nel breve periodo (2008-2009) la disoccupazione è cresciuta di 12 mila unità e il relativo tasso (sul totale delle forze di lavoro) è aumentato poco più dell'1% (dal 12,8% al 13,9%), nel medio - lungo termine quel che si osserva è una singolare contrazione del numero di persone in cerca di occupazione – passate da 351.000 del 2004 a 256.000 del 2009 – cui fa seguito un calo vistoso (che sfiora i 3 punti percentuali) del tasso di disoccupazione.

Una stessa dinamica negativa si coglie, nonostante le misure destinate al sostegno delle “pari opportunità”, nell’analisi della componente femminile del mercato del lavoro. Qui, infatti, sia l’occupazione che la partecipazione delle donne sono bruscamente calate, facendo segnare un peso del lavoro femminile che continua a mantenersi attorno al 32%.

In realtà, accanto ad un processo di riduzione della domanda di lavoro che ha colpito in maniera drammatica, per intensità e valori, l’attività economica e il mercato, il fenomeno più rilevante prodotto dal permanere di uno stato di insufficiente sviluppo della base produttiva (e, poi, dalla crisi), riguarda soprattutto la diminuzione significativa della popolazione attiva e, di conseguenza, l’allargamento della fascia di residenti “in condizione professionale” che risulta scoraggiata dallo stato attuale (e dalle prospettive) dell’economia e che, di conseguenza, esce volontariamente dal novero delle forze di lavoro.

In particolare, la quota di popolazione che non cerca lavoro e che si dichiara “non disponibile a lavorare” è cresciuta notevolmente in Campania, passando da più di 1.319.000 individui alla fine del 2007, a quasi 1.450.000 persone nell’ultimo trimestre del 2009, con una netta concentrazione di questo fenomeno fra le donne che, infatti, rappresentano quasi il 69% del totale.

Alla fine, questa situazione corrisponde ad un passaggio “all’inattività” (piuttosto che ad uno stato di disoccupazione manifesta, come ci si aspetterebbe e come si registra a livello nazionale), fortemente amplificato dalle difficoltà, strutturali e congiunturali, in cui versa l’apparato produttivo e che finisce per mettere allo scoperto un problema non secondario di affidabilità e di fiducia nelle opportunità (attuali e future) del mercato.

Inoltre, i fenomeni che stanno interessando il mercato del lavoro si riflettono, all’interno della regione, in processi che, sia dal lato dell’offerta (tassi di attività e di partecipazione alle forze di lavoro), sia da quello della domanda (valori e tassi di occupazione e disoccupazione), rimandano alla distribuzione territoriale della popolazione in condizione professionale ed alla diversa qualità e consistenza del tessuto produttivo e dell’economia che contraddistinguono ciascuna provincia.

Più in generale, la perdita di occupazione che si è verificata in Campania negli ultimi anni (2004-2009), complessivamente pari a circa 172.000 addetti, ha interessato, l’intero tessuto produttivo, con riflessi decisamente più marcati fra i lavoratori “dipendenti” dell’industria in senso stretto (-40.000) e dei servizi (-31.000), e con fenomeni di espulsione di occupati “indipendenti” concentrati, soprattutto, nuovamente nei servizi (-59.000) e nelle attività commerciali (-24.000).

In definitiva, mentre in Italia l’occupazione è addirittura cresciuta fra il 2004 e il 2009, facendo registrare una perdita considerevole (-428.000 addetti) sostanzialmente circoscritta all’ultimo anno (per effetto innanzitutto dell’irrompere della crisi mondiale), in Campania si osserva molto chiaramente una tendenza strutturale e pressoché continua alla contrazione della base produttiva ed occupazionale che, solo nel 2009, è arrivata a spiegare circa un quinto (17,2%) dell’intera flessione di posti di lavoro misurabile a livello nazionale.

Ciò ha dato alla Campania il non invidiabile primato della maggiore riduzione dell’occupazione, registrata – in valore assoluto – in tutto il paese, molto al di sopra dei risultati che pure hanno contraddistinto, negativamente, sia territori confrontabili per dimensione produttiva all’interno del Mezzogiorno (Sicilia: -21.000), sia regioni più sviluppate del Centro nord (come la Lombardia: -50.000) caratterizzate da apparati economici ed industriali ben più consistenti e, potenzialmente, più esposti.

Nel quadro strutturale appena delineato si inserisce l'andamento congiunturale più recente dell'economia regionale e, quindi, la crisi attuale che sta comportando un'ulteriore perdita di capacità produttiva e di reddito e, più in generale, la caduta della domanda (sia sul mercato interno che su quello internazionale), l'acuirsi di situazioni gravi, e spesso irreversibili, di difficoltà finanziarie ed economiche da parte delle imprese e il conseguente ridimensionamento dei programmi di investimento.

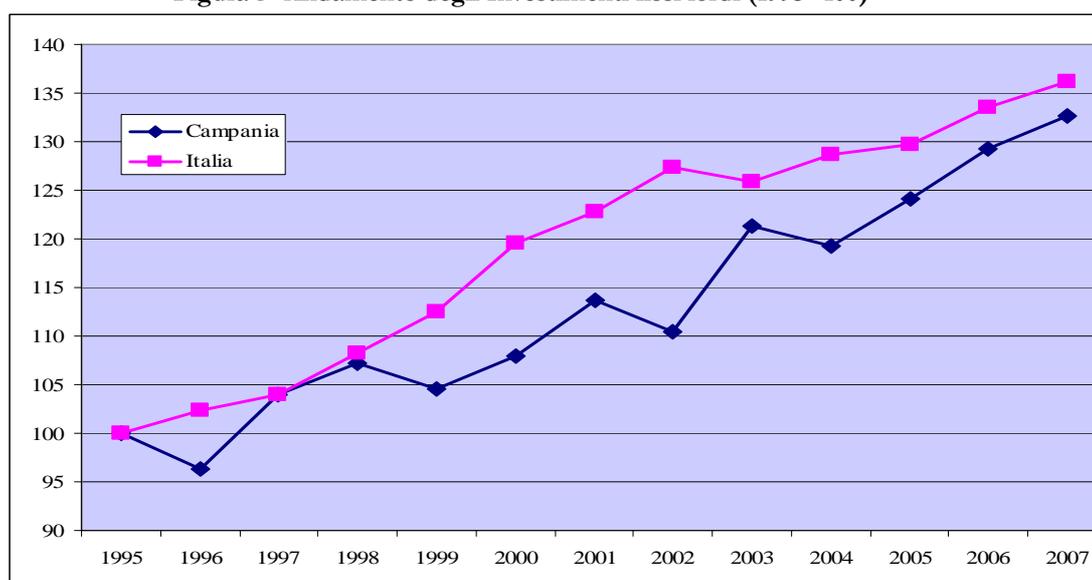
Investimenti e Infrastrutture

Gli investimenti fissi lordi regionali hanno mostrato un andamento particolarmente “positivo” – soprattutto a partire dal 2002 – che li ha portati a raggiungere, alla fine del periodo (2007), un valore superiore di oltre un quinto l'ammontare del 2000 (+23%), contro un incremento nello stesso intervallo, in Italia, che si è attestato, appena, al 14%.

Le spese in conto capitale in termini di domanda aggregata restano comunque inferiori di quasi tre punti percentuali, in Campania, rispetto all'analoga quota che si registra a livello nazionale (rispettivamente, 18,8% contro 21,6%) e, tuttavia, progressi “reali” tanto significativi, come quelli che si sono verificati nel 2001 (5,3%), nel 2003 (9,8%) e nel 2005-2006 (4,1%), rappresentano indiscutibilmente un fattore potenzialmente in grado di rafforzare le dotazioni e le risorse di fondo dell'economia e di migliorare, in prospettiva, la capacità produttiva e la solidità dell'intero sistema.

Anche se i dati ISTAT più aggiornati sugli investimenti arrivano al 2007, l'analisi comparata dei trend di crescita (rispettivamente, in Campania e in Italia) fornisce indicazioni molto eloquenti.

Figura 5 -Andamento degli Investimenti fissi lordi (1995=100)



Fonte: elaborazioni NVVIP su dati ISTAT

In primo luogo - come si vede con chiarezza nel grafico precedente - l'accumulazione di capitale non solo si è sviluppata in regione sistematicamente “al di sotto” del profilo medio seguito in Italia (per tutti gli anni del periodo in esame, vale a dire anche quando la Campania cresceva a tassi più elevati di quelli nazionali), ma ha conosciuto molti più punti di frattura e di relativa diminuzione dei flussi.

Inoltre, mentre la crescita degli Investimenti (in Campania ed in Italia) appare sostanzialmente guidata dai Servizi, l'Industria regionale, diversamente da quanto accade nel resto del paese, denuncia incagli e vischiosità decisamente singolari: a partire già dal 1999 l'accumulazione rallenta pesantemente e alla fine del periodo (2007), gli investimenti si riportano – in termini reali – poco al di sopra dei valori dell'anno base (1995).

Allo stato attuale, i dati ufficiali sugli Investimenti per branca proprietaria sono disponibili e completi unicamente per macrosettori.

Tabella 7 – Investimenti lordi per branca proletaria. Prezzi costanti del 2000 (Milioni di €)

Investimenti fissi lordi per branca proprietaria. Prezzi costanti del 2000. (milioni di €)								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agricoltura	422,6	427,4	412,8	501,4	536,6	511,2	509,8	497,0
Industria in senso stretto	3.457,6	3.014,8	2.913,6	3.163,5	3.108,0	2.598,6	2.924,2	3.017,2
Costruzioni	514,9	865,6	700,4	673,6	348,3	741,6	974,1	854,1
Commercio, alberghi, trasporti	3.111,2	3.487,1	3.781,6	4.158,0	4.209,4	4.905,7	4.775,7	4.960,8
Servizi privati	4.973,5	5.333,0	5.077,6	5.532,5	5.563,3	6.059,5	6.055,6	6.362,0
Servizi pubblici	2.480,9	2.625,5	2.422,8	2.774,9	2.764,6	2.393,9	2.678,6	2.691,6
Totale	14.960,7	15.753,4	15.308,8	16.804,0	16.530,1	17.210,4	17.918,0	18.382,7

Fonte: elaborazione NVVIP su dati ISTAT - Contabilità regionale

L'esame di questi flussi indica molto chiaramente come - accanto agli andamenti tutto sommato modesti e contrastati espressi dall'agricoltura e, soprattutto, dalle costruzioni - l'accumulazione di capitale nell'industria rallenta vistosamente, mentre le dinamiche più consistenti (tra l'inizio e la fine del periodo) riguardano, nell'ordine, il terziario commerciale e ricettivo (60%) ed i servizi privati (28,6%).

Per quanto ancora ferme al 2006, le serie particolareggiate degli investimenti effettuati dai singoli settori possono fornire indicazioni di estremo interesse per giudicare con maggior dettaglio le attività più rilevanti dal punto di vista della spesa.

Tabella 8 – Investimenti fissi lordi per settori. Prezzi costanti del 2000 (Milioni di €)

Investimenti fissi lordi per settori. Prezzi costanti del 2000. (milioni di €)							
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricoltura, caccia e silvicoltura	414,2	414,1	393,2	482,9	515,2	493,3	493,5
Pesca, piscicoltura e servizi connessi	8,4	13,3	19,8	18,4	21,4	17,8	16,1
Estrazione di minerali	11,6	23,5	24,5	17,0	10,4	20,7	13,9
- Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	359,6	466,8	331,5	445,7	393,7	382,7	416,9
- Industrie tessili e dell'abbigliamento	188,4	118,9	187,1	111,1	178,0	107,3	96,6
- Industrie conciarie, fabbricazione di prodotti in cuoio, pelle e similari	122,7	126,8	124,7	88,2	109,9	51,2	46,4
- Fabbricazione della carta e dei prodotti di carta; stampa ed editoria	184,8	145,0	273,7	140,8	245,6	92,8	113,6
- Cokerie, raffinerie, chimiche, farmaceutiche	182,2	133,9	169,4	258,1	173,7	103,4	141,5
- Fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	156,3	198,8	177,6	159,5	235,1	158,2	200,0
- Produzione di metallo e fabbricazione di prodotti in metallo	364,0	325,0	362,7	359,6	261,4	200,1	280,1
- Fabbricazione di macchine ed apparecchi meccanici; mezzi di trasporto	1.112,2	798,9	822,0	735,4	745,8	776,9	735,5
- Industria del legno, della gomma, della plastica e altre manifatturiere	232,3	244,1	120,7	262,7	213,4	234,2	235,9
Produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di vapore e acqua	543,5	433,1	319,3	586,0	542,2	472,6	642,9
Costruzioni	514,9	865,6	700,4	673,6	348,3	741,6	974,1
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	878,1	1.257,5	1.066,0	1.084,4	1.388,3	883,0	976,0
Alberghi e ristoranti	501,3	411,9	344,0	483,9	681,4	706,5	586,1
Trasporti, magazzino e comunicazioni	1.731,8	1.817,7	2.371,5	2.589,6	2.136,1	3.320,3	3.216,5
Intermediazione monetaria e finanziaria	249,2	323,0	332,0	283,4	302,4	276,6	295,2
Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca	4.724,3	5.010,0	4.745,7	5.248,8	5.260,8	5.781,1	5.759,7
Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	1.498,3	1.540,1	1.631,9	1.871,8	1.904,5	1.638,3	1.682,3
Istruzione	277,3	169,5	154,4	138,5	125,8	139,1	151,7
Sanità e altri servizi sociali	307,2	319,9	296,8	237,4	381,0	289,4	391,6
Altri servizi pubblici, sociali e personali	398,1	596,0	340,0	526,0	349,0	325,4	464,9

Fonte: elaborazione NVVIP su dati ISTAT - Contabilità regionale

Ed infatti, pur su questa più limitata base di dati, alcune considerazioni emergono con grande chiarezza:

1. le imprese dei trasporti e delle comunicazioni (i cui investimenti sono cresciuti dell'86% circa nel periodo) sono state attraversate, in Campania, da processi di profonda e radicale trasformazione che, con molta evidenza, hanno consentito di basare i risultati raggiunti su di una consistente e

continuativa attività di innovazione, di estensione delle reti e di accumulazione di capitale, ferma restando la necessità di verificare la sostenibilità finanziaria del nuovo sistema infrastrutturale che viene conferito in gestione;

2. Alberghi e ristoranti hanno saputo sviluppare anch'essi cospicui processi di investimento (17%) che in molte aree del territorio regionale hanno reso possibile una sensibile trasformazione di qualità e di ampiezza dell'offerta ricettiva e dei servizi;

3. nei servizi privati, sono state soprattutto le attività professionali ed imprenditoriali, l'informatica e la ricerca che hanno guidato l'accumulazione e la spesa in conto capitale (22%);

4. nel settore pubblico, Sanità ed altri servizi sociali hanno contribuito in misura sostanziale (27%) a sostenere gli investimenti fissi della regione, accompagnandosi, nelle attività generali della Pubblica Amministrazione (12%), ai flussi connessi all'attuazione delle politiche di sviluppo ed ai corrispondenti acquisti di beni durevoli.

Al riguardo, in effetti, c'è da sottolineare che, anche nel comparto più dinamico dei trasporti, la maggior parte degli investimenti realizzati corrisponde alla realizzazione di programmi molto importanti - sviluppati da amministrazioni ed imprese di matrice pubblica - che in tutti questi anni hanno avviato un processo di integrazione e rinnovamento del sistema della mobilità regionale.

Se ne ricava, in definitiva, un'immagine che ancora una volta rimanda al ruolo determinante del settore pubblico allargato (Pubbliche amministrazioni e imprese) come soggetto cardine di ogni processo di regolazione e crescita del sistema. Dimensioni e qualità dell'intervento pubblico sono stati di fatto considerati, infatti, fattori sempre più decisivi, sia per contrastare gli effetti della recessione in atto, sia per sviluppare, insieme, misure di aiuto rivolte all'apparato produttivo in difficoltà e politiche più strutturali di riequilibrio, capaci di sostenere, nel tempo, l'organizzazione ed il funzionamento efficiente della produzione e dei mercati.

Peraltro, l'efficacia di questa strategia - salvaguardare il potenziale produttivo, stimolare la domanda e realizzare, al contempo, investimenti significativi che migliorino in prospettiva l'offerta basilare di servizi e infrastrutture - si confronta, in Campania, con la fragilità del sistema imprenditoriale privato e, quindi, con un'influenza ed un peso assolutamente straordinari delle politiche pubbliche.

Da questo punto di vista, il ruolo del settore pubblico nella generazione degli investimenti fissi è assolutamente emblematico e significativo.

Il complesso della spesa pubblica in conto capitale (acquisti di beni e attrezzature; trasferimenti a imprese; crediti) rappresenta, infatti, una percentuale considerevole - variabile dal 35% al 51% - dell'accumulazione di capitale, contro valori medi, in Italia, pari, rispettivamente, al 28% (Pubblica Amministrazione) e al 33% (settore pubblico allargato).

A prescindere da ogni considerazione sull'efficacia e l'efficienza della spesa, in definitiva, la componente pubblica dell'economia continua a svolgere (anche in funzione delle politiche di aiuto straordinario sin qui attuate) un ruolo importantissimo nel mercato regionale, sia come acquirente di risorse (lavoro, prodotti, servizi), sia come soggetto particolarmente attivo nella domanda di investimenti e nella formazione di capitale (beni durevoli, infrastrutture, risorse finanziarie) a disposizione della comunità.

Un complesso di interventi, quindi, come si vede nella tabella seguente, non solo assolutamente rilevanti sul piano degli importi "mobilitati" (si tratta, nei due anni in osservazione, di valori pari a quasi l'11% del PIL regionale) ma, soprattutto, direttamente e indirettamente finalizzati (almeno dal punto di vista delle intenzioni) a migliorare le condizioni strutturali in essere ed a compensare, con una rilevante azione pubblica, sia finanziaria che economica, le criticità e i deficit con i quali si deve ancora misurare la società regionale e la sua economia.

Tabella 9– Spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato per “settori”

Spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato per "settori"

Settori	2007	2008
Amministrazione Generale	516,4	1.254,7
Difesa	0,0	0,0
Sicurezza pubblica	78,5	261,3
Giustizia	22,2	36,9
Istruzione	293,4	292,0
Formazione	5,4	1,6
Ricerca e Sviluppo	188,5	157,9
Cultura e servizi ricreativi	229,1	261,1
Edilizia abitativa e urbanistica	419,9	468,7
Sanita'	225,9	159,0
Interventi in campo sociale	364,1	192,5
Acqua	159,1	225,4
Fognature e depurazione Acque	165,1	253,2
Ambiente	256,0	342,0
Smaltimento dei Rifiuti	134,2	77,2
Altri interventi igienico sanitari	57,9	70,9
Lavoro	0,9	1,1
Previdenza e Integrazioni Salariali	2.031,4	985,9
Altri trasporti	1.361,3	1.613,3
Viabilita'	576,2	595,2
Telecomunicazioni	52,2	77,4
Agricoltura	230,8	196,3
Pesca marittima e Acquicoltura	0,0	0,0
Turismo	26,5	36,1
Commercio	34,4	37,1
Industria e Artigianato	770,1	710,1
Energia	1.104,7	855,9
Altre opere pubbliche	56,8	34,4
Altre in campo economico	1.169,5	1.265,5
Oneri non ripartibili	31,9	45,1
TOTALE SETTORI	10.562,4	10.507,5

Fonte: elaborazione NNVIP su dati Conti Pubblici Territoriali

L'analisi degli effetti di questa rinnovata e potenziata politica di investimenti sulla dotazione di infrastrutture a disposizione della comunità regionale richiede, naturalmente, l'esame attento di diversi fenomeni e molteplici indicatori dal momento che:

1. il sistema delle infrastrutture (economiche e sociali) a disposizione di qualsiasi regione rimanda ad un insieme articolato, dinamico e interdipendente di attrezzature, la cui espansione “fisica” è chiaramente condizione necessaria (ma non sufficiente) per il recupero dei ritardi ancora esistenti sul piano dei fattori di contesto e delle “esternalità” che possono sostenere e accompagnare la crescita;
2. accanto all'incremento della dotazione di infrastrutture, alla loro riqualificazione e al loro ammodernamento, l'elemento chiave per una lettura significativa ed utile di quanto, in questo settore, si è davvero registrato in Campania, riguarda l'effettiva utilizzazione di questo patrimonio e, quindi, l'efficienza e l'efficacia delle soluzioni proposte, la qualità dei servizi realizzati, il progresso e le ricadute che questa nuova offerta può avere concretamente prodotto nel sistema di convenienze e di redditività (sociale ed economica) dei beni pubblici.

Per quanto riguarda il primo aspetto (variazioni dello stock di infrastrutture), la tabella seguente riporta l'evoluzione registrata (fra 2001 e 2009) della dotazione di reti, attrezzature e servizi per l'economia e la collettività, mettendo a confronto – per la Campania e per il Mezzogiorno – le rispettive posizioni relative (espressa da numeri indice) che, nei due anni, entrambi i territori hanno fatto registrare rispetto alla media del Paese (posta pari a 100).

Tabella 10 – Indici di dotazione infrastrutturale

Indici di dotazione infrastrutturale (Italia = 100)	Campania		Mezzogiorno	
	2001	2009	2001	2009
Infrastrutture economiche e sociali				
Indice di dotazione della rete stradale	95,82	104,24	91,76	87,09
Indice di dotazione della rete ferroviaria	124,17	122,26	84,72	81,09
Indice di dotazione dei porti (e bacini di utenza)	64,85	107,39	107,73	106,61
Indice di dotazione dei aeroporti (e bacini di utenza)	44,29	44,67	60,34	61,64
Indice di dotazione di impianti e reti energetico-ambientali	83,22	81,37	63,81	64,54
Indice di dotazione delle reti bancarie e servizi vari	75,65	86,63	60,97	64,22
Indice generale infrastrutture economiche	84,00	100,33	81,33	80,34
Indice di dotazione di strutture culturali e ricreative	97,48	98,71	57,00	60,18
Indice di dotazione di strutture per l'istruzione	134,32	138,24	93,01	96,86
Indice di dotazione di strutture sanitarie	104,74	107,16	81,91	84,38
Indice di dotazione di infrastrutture sociali	112,18	114,70	77,30	80,47
Indice generale infrastrutture (economiche e sociali)	92,45	104,64	80,12	80,38

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati ISTAT e Istituto Tagliacarne

Come si vede, nell'ambito delle infrastrutture "economiche" - vale a dire delle attrezzature indispensabili, innanzitutto al "mercato" e agli operatori privati (ma non solo ad essi), per esercitare e sviluppare la produzione di beni e di servizi - pesano, soprattutto, gli impianti e le reti per la comunicazione, la mobilità (delle persone e delle merci) e, quindi, il trasporto, da e verso la regione, attraverso tutti i possibili vettori.

In tutti questi segmenti (ad eccezione delle ferrovie), è molto evidente la condizione di notevole ritardo che contraddistingueva la Campania all'inizio del periodo di programmazione: soprattutto negli aeroporti, ma anche nei porti – considerando, in entrambi i casi, non solo la dotazione fisica di strutture ma anche i rispettivi bacini di utenza – oltre che nella rete stradale, gli indici riflettono la disponibilità di un patrimonio infrastrutturale (nel 2001) ben al di sotto della media italiana e, in qualche caso (porti e aeroporti) anche inferiore ai corrispondenti valori del Mezzogiorno.

Ciò nondimeno, ad eccezione di ferrovie ed aeroporti dove la dotazione fisica non ha fatto registrare alcun progresso, nel passaggio al 2009 (dunque al termine del periodo di programmazione 2000-2006) le altre attrezzature per la mobilità e la comunicazione (strade e porti) segnalano incrementi vistosi degli indici, in grado di recuperare i ritardi "settoriali" della regione nei confronti del resto del Paese e del Mezzogiorno, e di testimoniare l'efficacia di politiche e investimenti che, certamente anche con il concorso del POR, hanno finito per migliorare quanto meno la consistenza e l'ampiezza del sistema infrastrutturale.

Nel caso delle strade e dei porti, poi, l'incremento della rete disponibile corrisponde anche ad un significativo aumento del traffico merci che utilizza queste attrezzature e che in Campania è passato, infatti, dal 2000 al 2007, rispettivamente da 8,4 a 10 tonnellate per abitante nel caso delle strade, e da 86,9 a 128,3 tonnellate per 100 abitanti per quanto riguarda i porti e la navigazione di cabotaggio.

Tabella 11– Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita su strada per abitante

Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita su strada per abitante								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Campania	8,4	7,5	7,8	7,3	8,0	9,3	10,1	10,0
Italia	20,6	19,7	21,3	21,0	23,7	24,9	24,5	24,6
Mezzogiorno	9,9	9,0	9,3	9,1	9,2	10,3	12,2	12,1

Tonnellate di merci in ingresso ed in uscita in navigazione di cabotaggio per 100 abitanti								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Campania	86,9	85,7	97,4	121,2	107,9	110,6	116,8	128,3
Italia	104,7	100,8	108,1	117,7	116,0	135,8	134,1	149,9
Mezzogiorno	169,0	160,3	182,0	204,0	201,5	231,4	229,8	256,7

Fonte: ISTAT

Sebbene in entrambi i casi, questi risultati si mantengano comunque inferiori (e non di poco) rispetto a quelli che è possibile registrare in Italia e nel Mezzogiorno, è evidente che l'irrobustimento della dotazione fisica di infrastrutture ha trovato riscontro in un corrispondente aumento anche della capacità di servizio e dell'offerta realizzata da impianti nuovi e/o riqualificati. Non altrettanto si può dire per gli indici di utilizzazione e per il grado di soddisfazione degli utenti del trasporto aereo e ferroviario che, o sono cresciuti molto debolmente (passeggeri imbarcati e sbarcati per via aerea) – e, comunque, sempre molto al di sotto del trend registrato, ad esempio, per il Mezzogiorno - o continuano a rivelare performance di utilizzazione e di gradimento assolutamente modeste (per quanto in linea, nei valori e nel trend, rispetto a quanto si rileva sia in Italia che nel Mezzogiorno).

Tabelle 12 e 13 – Passeggeri sbarcati ed imbarcati per 100 abitanti – Media delle persone che si dichiarano soddisfatte del servizio di trasporto ferroviario, valore percentuale

Passeggeri sbarcati e imbarcati per via aerea per 100 abitanti									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	70,3	69,4	-	80,1	79,8	78,6	86,7	98,8	96,9
Italia	158,0	155,2	159,2	173,1	183,0	191,3	206,4	227,2	222,2
Mezzogiorno	85,2	89,6	95,9	108,2	112,9	113,6	123,8	137,3	138,9

Media delle persone che si dichiarano soddisfatte delle caratteristiche del servizio di trasporto ferroviario (%)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	56,6	56,9	54,2	58,0	-	58,7	46,2	51,1	47,9
Italia	53,6	54,0	53,0	53,5	-	49,6	43,8	44,3	44,7
Mezzogiorno	49,5	49,5	46,8	51,7	-	49,7	41,4	42,7	40,7

Fonte: ISTAT

Nell'ambito delle infrastrutture energetico - ambientali – corrispondenti al complesso sistema di attrezzature e reti, sia per la fornitura delle risorse di base indispensabili alle attività economiche e sociali della comunità, che per il trattamento, la depurazione e lo stoccaggio dei rifiuti – la condizione della Campania, innanzitutto sul piano della dotazione fisica di soluzioni e impianti, già gravemente carente nel 2001, si conferma anche nel 2009 ugualmente drammatica se non addirittura peggiorata (per quanto migliore di quella del Mezzogiorno che, però, ha potuto registrare un seppur modesto progresso).

Tabella 14 – Valori annuali dei diversi trattamenti dei rifiuti**Rifiuti urbani smaltiti in discarica sui rifiuti urbani prodotti**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	77,1	81,5	70,1	62,9	58,9	73,0	75,5
Italia	64,8	62,7	59,8	57,4	56,8	55,0	52,7
Mezzogiorno	85,0	85,5	81,9	80,0	77,3	79,5	76,0

Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	14,6	3,8	4,4	2,3	2,3	1,8	1,0	1,4
Italia	18,3	17,6	18,6	19,5	20,5	21,6	25,2	30,7
Mezzogiorno	8,1	5,0	5,1	2,6	2,6	4,9	6,0	9,2

GWh di energia prodotta da fonti rinnovabili su GWh prodotti in totale

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	16,4	20,3	17,9	20,6	23,1	22,7	23,8	12,7	13,3
Italia	19,1	20,3	17,7	16,7	18,7	16,9	16,9	16,0	19,0
Mezzogiorno	5,2	5,9	5,3	7,2	8,9	9,8	9,2	7,9	9,1

Frequenza delle interruzioni accidentali lunghe del servizio elettrico (numero medio per utente)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	5,0	4,8	4,0	4,1	4,3	4,3	3,9	4,3	4,0
Italia	3,6	3,3	2,8	2,7	2,5	2,4	2,4	2,1	2,4
Mezzogiorno	5,2	5,0	3,9	4,0	3,4	3,7	3,7	3,6	3,5

Famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	20,7	19,2	21,4	20,8	-	19,7	15,2	18,1	16,9
Italia	15,0	16,1	14,6	17,0	0,0	13,8	14,0	13,2	11,7
Mezzogiorno	28,6	31,6	29,2	30,1	-	23,8	22,7	21,8	20,6

Km di coste non balneabili per inquinamento su km di coste totali (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	19,7	17,9	18,5	17,4	19,8	17,8	18,5	17,5	17,3
Italia	5,5	5,4	5,8	5,5	5,9	5,7	6,4	6,0	5,9
Mezzogiorno	6,0	5,9	6,1	5,9	6,4	6,2	6,6	6,5	6,4

Fonte: ISTAT

Le conseguenze (e le conferme) che derivano da questa persistente carenza infrastrutturale (quando non, anche, dalla realizzazione di attrezzature inefficienti o inutilizzate) sono, anche sul piano della qualità e della funzionalità dei servizi erogati, di tutta evidenza:

1. la percentuale di rifiuti che continua ad essere smaltita in discarica - sempre più elevata della media nazionale che, in netta diminuzione, ha raggiunto nel 2008 quasi il 52% del totale dei rifiuti urbani prodotti - ha mostrato in Campania modestissime riduzioni nel passaggio dal 2002 (77,1%) al 2008 (75,5%);
2. addirittura, la quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio è scesa dal 14,6% del 2001 all'1,4% del 2008 (contro il 30% della media nazionale e il 9,2% del Mezzogiorno);
3. la produzione di energia da fonti rinnovabili è diminuita (dal 16,4% del totale dei GWh prodotti nel 2000 al 13,3% del 2008), accrescendo il differenziale rispetto alla media del Paese (sostanzialmente stabile al 19%);

4. l'efficienza della fornitura elettrica, benché migliorata (il numero di interruzioni “lunghe” per utente è passato, infatti, da 5 nel 2000 a 4 nel 2008) è rimasta sensibilmente inferiore rispetto ad entrambe le “medie” di riferimento (rispettivamente, 2,4 in Italia e 3,5 nel Mezzogiorno);
5. la fornitura idrica è divenuta più regolare (la percentuale di famiglie interessate da disfunzioni della rete è calata dal 20,7% del 2000 al 16,9% del 2008) ma la distanza nei confronti dell'analogo indicatore medio per l'Italia (11,7%) appare ancora più che significativa;
6. la lunghezza dei tratti di costa non balneabili per inquinamento è rimasta praticamente inalterata (incideva per il 19,7% nel 2001 e rappresenta ancora il 17,3% del totale nel 2008) ma, soprattutto, è l'ampiezza del differenziale rispetto al resto del Paese (e del Mezzogiorno) che impressiona per dimensione e per staticità (rispettivamente +11,4% e +11% al termine del periodo), a dimostrazione di un perdurante vincolo alla riqualificazione ed alla valorizzazione ambientale e turistica (anche in chiave economica, quindi) di una parte significativa del patrimonio di risorse naturali della regione.

Infine, sempre tra le infrastrutture economiche, un certo progresso – per quanto insufficiente a colmare il gap esistente nei confronti dell'Italia – si è registrato, in Campania, nella dotazione di reti bancarie e servizi vari (per la produzione). Per quanto si tratti di attrezzature e attività che soltanto indirettamente possono aver risentito degli effetti delle politiche di investimento (a partire da un miglioramento dei fattori di contesto fino, eventualmente, all'utilizzazione dei regimi di aiuto), il valore di riferimento è passato da 75,6 a 86,6 fra 2001 e 2009, contribuendo a portare l'indice generale (relativo al complesso delle infrastrutture economiche) finalmente (per quanto davvero di poco) al di sopra della media (100,33 vs 100).

Il risultato di questo indiscutibile (per quanto insufficiente) rafforzamento delle reti (professionali e di servizio) a disposizione dell'economia e delle forze di mercato della Campania, si ritrova, almeno in parte, nella diminuzione (dal 22,7% del 2000 al 16,3% del 2008) del peso delle unità di lavoro irregolari sul totale e, quindi, nella minore distanza che, alla fine del periodo, separa, su questo campo, la regione dal resto del Paese (11,8%). Inoltre, come si è già sottolineato, gli anni del POR hanno coinciso con un significativo incremento dell'intensità dell'accumulazione di capitale (espressa dal peso degli investimenti fissi sul PIL regionale) che, infatti, almeno fino al 2007, ha raggiunto quasi il 23% (22,7%), a partire dal 19,8% del 2000.

Tabelle 15 e 16 – Unità di lavoro irregolare sul totale delle unità di lavoro, valore percentuale – Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL

Unità di lavoro irregolari sul totale delle unità di lavoro (%)									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	22,7	23,0	22,2	21,2	21,0	19,8	19,1	17,6	16,3
Italia	13,3	13,8	12,7	11,6	11,7	12,0	12,0	11,9	11,8
Mezzogiorno	20,8	21,1	20,4	19,7	19,2	19,7	19,5	18,6	18,2

Investimenti fissi lordi in percentuale del PIL								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Campania	19,8	20,3	19,3	21,3	20,9	21,8	22,4	22,7
Italia	20,3	20,5	21,2	20,9	21,1	21,1	21,3	21,3
Mezzogiorno	21,6	21,9	21,4	22,0	22,4	22,2	22,7	22,7

Fonte: ISTAT

Passando ad esaminare le “infrastrutture sociali”, è chiaramente visibile il rafforzamento delle dotazioni materiali che la Campania ha fatto registrare – tra 2001 e 2009 - in tutti i “settori” implicati (cultura, istruzione, sanità) attribuibili, naturalmente, ad un insieme articolato di strumenti e di politiche fra le quali, tuttavia, non può essere trascurato il contributo che, almeno sul piano delle risorse finanziarie, è stato assicurato dagli interventi del POR.

In alcuni casi (strutture per l'istruzione e la sanità) la regione, già nel 2001, denunciava un patrimonio di attrezzature che, almeno sul piano delle quantità in gioco, la collocava (con valori pari, rispettivamente, a 134,3 e 104,7) nettamente al di sopra della “media” nazionale (100) e del Mezzogiorno. Negli anni successivi queste dotazioni si sono incrementate (innanzitutto in termini relativi) portando gli indici di riferimento, nel 2009, a 138,2 e 107,2.

Tabella 17– Presenza di servizi e strutture offerte ai cittadini

Percentuale di famiglie che dichiarano di possedere l'accesso a Internet

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	12,9	23,3	22,7	29,1	-	29,4	29,0	33,9	37,2
Italia	15,4	25,5	30,1	30,3	0,0	34,5	35,6	38,8	42,0
Mezzogiorno	11,1	20,6	23,8	26,1	0,0	28,7	29,4	32,6	35,2

Residenti dei comuni con anagrafe collegata al sistema INA-SAIA (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Campania	n.d.	24,3	26,8	25,0	28,7	61,5
Italia	n.d.	25,2	32,8	37,7	47,5	76,1
Mezzogiorno	n.d.	16,1	22,9	27,0	36,1	65,3

Laureati in discipline scientifiche e tecnologiche per mille abitanti in età 20-29 anni

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	4,2	5,5	6,1	6,6	8,2	8,6	10,2	9,9	10,2
Italia	5,7	6,2	7,4	9,0	10,2	10,7	12,2	11,9	12,1
Mezzogiorno	3,8	4,3	5,0	5,6	6,6	7,3	8,4	8,0	8,2

Emigrazione ospedaliera in altra regione per ricoveri ordinari acuti (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Campania	10,0	10,6	10,8	10,4	9,9	9,9
Italia	6,9	6,9	6,9	6,9	6,8	6,7
Mezzogiorno	10,7	10,3	10,0	9,9	9,8	9,7

Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata rispetto al totale della popolazione anziana (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	0,8	0,8	0,9	1,2	1,4	1,2	1,6	1,8
Italia	1,9	2,4	2,4	2,8	2,9	3,0	3,2	3,3
Mezzogiorno	0,9	1,0	1,2	1,5	1,6	1,7	1,8	2,0

Bambini tra zero e 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	n.d.	1,5	1,9	1,8	1,9	2,4
Italia	n.d.	11,2	11,1	11,7	11,9	12,6
Mezzogiorno	n.d.	4,2	4,5	4,3	4,3	4,8

Fonte: ISTAT

Al riguardo non è agevole valutare la qualità e l'efficacia dei servizi che le strutture (vecchie e nuove) sono in grado di garantire alla popolazione regionale. Tuttavia, in sintesi:

1. il grado di diffusione di internet nelle famiglie ed anche il tasso di informatizzazione nei comuni della regione sono chiaramente aumentati – potendo contare evidentemente anche su di un migliore capitale umano - pur mantenendosi, comunque, al di sotto dei valori medi nazionali;
2. anche l'incidenza dei laureati in scienza e tecnologia è cresciuta (dal 4,2% del 2000 al 10,2% del 2008) sebbene anche in questo caso il differenziale negativo rispetto all'Italia non sia affatto diminuito (da -1,5% a -1,9%);

3. L'emigrazione per ricoveri in altre regioni è rimasta stabile (intorno al 10% del totale delle persone ospedalizzate) in linea con il resto del Mezzogiorno (che però recupera qualche decimale di punto) e comunque sempre più alta del valore di riferimento medio nazionale (6,7%);
4. L'assistenza domiciliare integrata degli anziani è anch'essa cresciuta (dallo 0,8% del 2001 all'1,8% del 2008) sebbene continui a rimanere in evidente ritardo rispetto alle performance sia dell'Italia (3,3%) che del Mezzogiorno (2%);
5. assolutamente inadeguata, infine, appare – nonostante i progressi – l'effettiva capacità di presa in carico dell'utenza dei servizi per l'infanzia che, nel 2008, ha raggiunto in Campania il 2,4% della popolazione di riferimento (bambini fra 0 e 3 anni) ma che si conferma drammaticamente ancora molto distante dai risultati che si possono registrare nel resto del Paese (12,6%) e nel Mezzogiorno (4,8%).

Per quanto riguarda, infine, le strutture culturali e ricreative, il progresso registrato – in termini fisici - appare davvero modesto (da 97,4 a 98,7) e, soprattutto, assolutamente non in grado di consentire il recupero del ritardo accumulato dalla regione nei confronti della “media”. Alla fine, anche sul piano “qualitativo”, analizzando l'andamento sia della spesa per consumi culturali (delle famiglie) che della domanda (numero di visitatori), le dinamiche osservabili lungo l'intero periodo appaiono veramente molto contenute e non fanno rilevare alcun positivo elemento di discontinuità che possa dar conto di trasformazioni significative sul piano dell'offerta e dei servizi.

Tabelle 18 e 19 – Spesa per consumi delle famiglie per “ricreazione culturale” sul totale – Numero di visitatori degli istituti statali di antichità e d'arte per Km²

Spesa per consumi delle famiglie per "ricreazione e cultura" sul totale

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Campania	6,2	6,1	6,0	6,0	6,2	6,1	6,2	6,4
Italia	7,3	7,3	7,2	7,2	7,4	7,2	7,4	7,5
Mezzogiorno	6,2	6,1	6,1	6,1	6,3	6,2	6,2	6,3

Numero di visitatori degli istituti statali di antichità e d'arte per km²

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Campania	451,9	433,6	429,4	453,7	479,3	475,6	497,0	493,5	425,0
Italia	113,2	111,3	115,3	115,1	122,2	124,9	129,7	129,2	122,5
Mezzogiorno	94,6	92,9	97,5	97,5	102,9	102,0	104,6	102,7	89,3

Fonte: ISTAT

1.6 Il contesto e gli indicatori ambientali e sociali

1.6.1 Dal PIL agli indicatori del benessere sostenibile

Poiché il PIL – e gli altri indicatori “tradizionali” - misurano essenzialmente la crescita economica (e in particolare la ricchezza monetaria), per avere un quadro più completo dello sviluppo non solo economico, ma anche sociale e ambientale della regione si è ritenuto opportuno soffermarsi sui nuovi indicatori che rappresentino le altre dimensioni del benessere sostenibile e della qualità della vita³⁶. Fra gli indicatori sintetici più completi, basati su dati ufficiali (essenzialmente di fonte Istat) e disaggregabili per regioni, è stato preso in esame l'indice di qualità regionale dello sviluppo (Quars). Tale indice è di particolare interesse perché si propone sia come rappresentazione di un modello per la rappresentazione del benessere del territorio, sia come strumento che permette di monitorare le politiche e rielaborare le priorità.

Gli indicatori che concorrono a formare il Quars sono 41 e sono suddivisi in 7 dimensioni:

1. Ambiente
2. Economia e lavoro
3. Diritti e cittadinanza
4. Salute
5. Istruzione e cultura
6. Pari opportunità
7. Partecipazione

A queste dimensioni corrispondono altrettanti macro-indicatori, che vengono costruiti sintetizzando le 41 variabili. Il Quars rappresenta un'ulteriore sintesi, in quanto è il risultato dell'aggregazione dei macro-indicatori³⁷.

Le dimensioni del benessere sostenibile: i macro-indicatori del Quars

Scendendo in profondità nella costruzione del Quars variabile per variabile è possibile valutare i risultati ottenuti per la Campania rispetto alle 20 regioni italiane³⁸. Come abbiamo accennato in precedenza per la costruzione dell'indice di qualità regionale dello sviluppo (Quars 2010) sono state identificate sette dimensioni principali:

- 1 - Ambiente: valutazione dell'impatto ambientale che deriva dalle forme di produzione, distribuzione, consumo e buone prassi intraprese per mitigarne gli effetti negativi.
- 2 - Economia e lavoro: condizioni lavorative e di reddito garantite dal sistema economico e dalle politiche redistributive eventualmente messe in atto.
- 3 - Diritti e cittadinanza: servizi ed inclusione sociale di giovani, anziani, persone svantaggiate e migranti.

³⁶ In particolare si è fatto riferimento al framework e alle indicazioni dell'OCSE (nell'ambito del Progetto globale per la misurazione del progresso delle società) e al nuovo approccio ISTAT e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) riguardo gli indicatori chiave che rappresentano il concetto di progresso). A tal proposito vedi: Giovannini E. (2009), Hall J., Giovannini E., Morrone A. e Ranuzzi G. (2010).

³⁷ Il Quars viene costruito sintetizzando in un unico numero indicatori diversi tra di loro per poter fare un confronto tra le regioni. Tutti i dati riportati nelle tabelle che seguono relative ai macro-indicatori e al Quars sono stati standardizzati, questo vuol dire che ogni indicatore ha media uguale a zero e lo stesso ordine di grandezza. Tale trasformazione permette di mantenere le differenze relative tra regione e regione. Tanto nel caso dei sette macro-indicatori (Ambiente, Economia, Diritti e Cittadinanza, Salute, Istruzione e Cultura, Pari Opportunità, Partecipazione), quanto nel caso del Quars, i valori positivi rappresentano un punteggio al di sopra della media delle regioni e quelli negativi un punteggio inferiore. Quanto più i valori si allontanano dallo zero, tanto più sono distanti dal valore medio. Le differenze di punteggio rappresentano quindi di fatto le differenze che intercorrono tra le regioni nei diversi aspetti considerati (Vedi Rapporto Quars 2010, p. 19).

³⁸ È necessario precisare che i risultati costruiti secondo la metodologia esposta non consentono di effettuare comparazioni assolute fra le regioni, ma relativamente alla distribuzione dei fenomeni nelle diverse realtà regionali.

4 - Pari opportunità: assenza di barriere basate sul genere alla partecipazione alla vita economica, politica e sociale.

5 - Istruzione e cultura: partecipazione al sistema scolastico, qualità del servizio, istruzione della popolazione, domanda e offerta culturale.

6 - Salute: qualità ed efficienza del servizio, prossimità, prevenzione, salute generale della popolazione.

7 - Partecipazione: partecipazione politica e sociale dei cittadini.

Per ognuna di queste dimensioni è stato identificato un set di indicatori, per un totale di 41. (Rapporto Quars 2010, p. 20-21).

Indice sintetico di qualità ambientale

Di seguito viene descritto come è stato costruito l'indice sintetico di qualità ambientale, che costituisce una delle 7 dimensioni con cui è stato costruito il Quars 2010. Nella costruzione del macroindicatore di qualità ambientale, si è prestata attenzione a due aspetti fondamentali che caratterizzano questo tema: l'impatto ambientale dell'attività umana e le politiche intraprese per mitigarne gli effetti ³⁹.

A partire da tali considerazioni sono state individuate 10 variabili. La prima metà delle variabili ambientali tenta di dare una valutazione di impatto attraverso la densità di abitanti (una buona proxy per i livelli assoluti di produzione di rifiuti ed emissioni, di consumo di risorse, di congestione e di pressione antropica sul territorio); il livello di illegalità ambientale, che sintetizza tre indici elaborati da Legambiente: reati contro il patrimonio ambientale e naturale, abusivismo edilizio, illegalità legata al ciclo dei rifiuti; l'utilizzo di fertilizzanti in agricoltura, da cui dipende strettamente la qualità delle acque e la pressione generata dall'agricoltura intensiva; la qualità dell'aria misurata attraverso le emissioni di anidride carbonica generate dal sistema; l'impatto generato dalla mobilità⁴⁰. Del secondo gruppo di variabili ambientali, che descrive invece l'attuazione di politiche volte ad arginare la pressione dell'uomo sull'ambiente, fanno parte: le aree protette per regione; la raccolta differenziata e la produzione di energia da fonti rinnovabili; la diffusione dell'agricoltura biologica, intesa come simbolo di un modo nuovo di fare agricoltura che presti attenzione tanto al consumatore quanto all'ambiente; l'Eco Management: un indicatore sintetico, anch'esso elaborato da Legambiente, in cui si tiene conto di diverse buone pratiche dell'amministrazione locale, dall'istituzione delle mense biologiche alla presenza dell'energy manager e del mobility manager. Tutti questi dati servono per ottenere un quadro della sostenibilità ambientale del modello economico che si è sviluppato in ciascun territorio.

I dieci indicatori appena descritti⁴¹ sono stati aggregati in un unico indicatore di qualità dell'ambiente, che rappresenta il comportamento delle regioni italiane rispetto alla *policy* e all'impatto ambientale. Il risultato complessivo deve essere letto in termini positivi: più alto è il valore, migliore è il risultato della regione in termini di sostenibilità ambientale. Infatti, il metodo del Quars consente una valutazione comparativa delle performance ottenute dalle varie regioni, ponendo il valore medio come benchmark.

In questo modo, i valori superiori allo zero indicano un risultato via via migliore, viceversa per valori negativi.

³⁹ Molti sono gli studi volti a individuare un indice sintetico di qualità ambientale, compito in sé decisamente difficile. Oltre ai Quars, si ricordano gli indicatori di contabilità ambientale elaborati dall'Istat quali i NAMEA

⁴⁰ Misurato attraverso un indicatore sintetico elaborato da Sbilanciamoci! che tiene conto del numero di autovetture circolanti per abitante, dell'inquinamento derivante dal traffico su gomma, dell'utilizzo di mezzi alternativi per lo spostamento e degli incidenti stradali.

⁴¹ Le variabili del macro indicatore ambiente per fonte sono: Densità della popolazione Istat/Emissioni di Co2 Istat/Fertilizzanti Istat/Ecomafia Legambiente/Raccolta differenziata Ispra/Energia da fonti rinnovabili Istat/aree protette Istat/Eco Management Legambiente/Agricoltura biologica Sinab/Mobilità Sostenibile Sbilanciamoci!

I risultati riportati in tabella per le venti regioni italiane per la variabile ambiente mostrano una distribuzione fortemente asimmetrica, caratterizzata da poche regioni che vantano un comportamento nettamente superiore rispetto alla media di tutte le altre.

Nella graduatoria complessiva, il primo posto in positivo è occupato dal Trentino Alto Adige che, grazie ad una struttura produttiva particolarmente attenta all'aspetto ambientale, ottiene un punteggio di gran lunga migliore rispetto al resto delle regioni.

Tabella 20 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all'indicatore accorpato "ambiente"

REGIONE	AMBIENTE
Trentino-Alto Adige	1,24
Valle d'Aosta	0,62
Basilicata	0,28
Piemonte	0,26
Abruzzo	0,22
Toscana	0,15
Sardegna	0,13
Friuli - Venezia Giulia	-0,01
Umbria	-0,05
Marche	-0,05
Emilia - Romagna	-0,05
Veneto	-0,05
Calabria	-0,12
Molise	-0,14
Liguria	-0,26
Sicilia	-0,31
Lombardia	-0,37
Lazio	-0,45
Campania	-0,50
Puglia	-0,53

Fonte: Rapporto Quars, 2010.

Nella seconda parte della classifica (che assume valori in negativo) troviamo un mix di regioni del Nord e Centro Italia: Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche, Emilia-Romagna e Veneto. Agli ultimi due posti si collocano la Campania, che si contraddistingue per i più alti livelli di densità abitativa e illegalità ambientale in Italia, e la Puglia, che colleziona risultati negativi per tutti gli indicatori, tranne che per le aree protette.

Indice sintetico economia e lavoro

Il macro-indicatore *economia e lavoro* riveste un ruolo molto importante per la qualità dello sviluppo del territorio; ed è costituito da quattro variabili, che legano gli aspetti economici ai meccanismi di esclusione sociale più frequenti:

- 1 - la precarietà del lavoro (un indice sintetico composto dai dati relativi al lavoro sommerso, ai contratti di lavoro interinale e a quelli di collaborazione a progetto e coordinata e continuativa).
- 2 - la disoccupazione (il numero di persone in cerca di un'occupazione rapportato al totale della forza lavoro).
- 3 - l'indice di povertà relativa (la quota di popolazione che vive in famiglie al di sotto della soglia di povertà relativa)⁴².
- 4 - la disuguaglianza riferita alla distribuzione dei redditi⁴³:

⁴² Nel Quars viene utilizzata una misura che si può definire di povertà assoluta, anche se è relativizzata a una soglia di reddito, che però non è stabilita regione per regione ma a livello nazionale.

Gli indicatori considerati nella dimensione *economia e lavoro* mostrano chiaramente l'impatto della crisi economica sul nostro paese: nell'ultimo anno c'è stato un aumento della disoccupazione e della povertà relativa, mentre il dato sintetico sulla precarietà e quello sulla disuguaglianza mostrano una flessione leggerissima.

Analizzando il macro-indicatore emerge che la regione Campania è al terzultimo posto (seguita dalla Sicilia e poi dalla Calabria). Nel dettaglio la classifica della precarietà nelle regioni italiane vede molte regioni del Sud agli ultimi posti, con quote di mercato informale e precario del lavoro che oscillano tra il 22% della Campania e il 31% della Calabria. negativa anche la performance del Lazio, che si colloca alla penultima posizione. Guardando la classifica emerge che nel 2010 il gap fra le regioni è aumentato, e i territori del mezzogiorno si sono significativamente staccati dal resto del paese. È il caso della Calabria, quasi un cluster a sé stante, ma anche di Sicilia, Basilicata e Campania che sono ancora fortemente penalizzate dall'elevata precarietà e ancor più dal fenomeno del lavoro sommerso.

Tabella 21 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all'indicatore accorpato "Economia e Lavoro"

REGIONE	ECONOMIA E LAVORO
Trentino-Alto Adige	1,14
Veneto	1,09
Toscana	0,82
Friuli-Venezia Giulia	0,74
Valle d'Aosta	0,72
Marche	0,66
Emilia-Romagna	0,59
Umbria	0,55
Lombardia	0,52
Piemonte	0,49
Liguria	0,49
Abruzzo	0,10
Lazio	-0,57
Puglia	-0,57
Molise	-0,64
Sardegna	-0,83
Basilicata	-1,06
Campania	-1,30
Sicilia	-1,33
Calabria	-1,61

Fonte: Rapporto Quars, 2010.

Indice sintetico relativo a diritti e cittadinanza

Sono quattro le fasce di popolazione considerate in questo macro-indicatore *diritti e cittadinanza*: le famiglie, le persone svantaggiate e gli anziani, i giovani e i migranti. Per le famiglie viene preso in considerazione sia il diritto alla casa, che l'accesso ad alcuni servizi fondamentali (come l'ospedale, le poste). Per quanto riguarda le persone svantaggiate, vengono monitorati l'inserimento lavorativo e il sistema di assistenza. L'indicatore diritti e cittadinanza si propone inoltre di monitorare la condizione di una fascia di popolazione particolarmente soggetta a forme di discriminazione ed esclusione: i migranti⁴⁴.

I risultati per i diritti e cittadinanza delle venti regioni italiane mostrano una distribuzione meno asimmetrica rispetto a quella relativa ad altre dimensioni (come per es. ambiente), in cui comunque spiccano la Sicilia e la Campania, con valori negativi estremamente distanti dalla media nazionale. Si nota come, data la complessità

⁴³ L'indice di Gini, che si costruisce a partire dai dati di distribuzione del reddito tra le famiglie, varia da 0 a 1 e aumenta con l'aumentare della disuguaglianza e quindi della concentrazione del reddito totale in mano a poche famiglie.

⁴⁴ A tal fine, Sbilanciamoci! ha realizzato un indicatore sintetico di integrazione che tiene conto di 3 aspetti fondamentali: il ricongiungimento familiare, l'inserimento scolastico dei minori e il grado di attrattività di un territorio.

delle diverse situazioni analizzate all'interno della stessa dimensione, i risultati siano piuttosto eterogenei in ciascuna regione. In particolare, la Campania occupa l'ultimo posto⁴⁵.

Tabella 22 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all'indicatore accorpato “Diritti e cittadinanza”

REGIONE	DIRITTI E CITTADINANZA
Friuli-Venezia Giulia	0,81
Valle d'Aosta	0,62
Trentino-Alto Adige	0,53
Emilia-Romagna	0,49
Marche	0,36
Liguria	0,34
Veneto	0,33
Umbria	0,31
Abruzzo	0,26
Piemonte	0,16
Molise	0,15
Sardegna	-0,04
Calabria	-0,12
Basilicata	-0,17
Lombardia	-0,19
Toscana	-0,34
Puglia	-0,35
Lazio	-0,50
Sicilia	-1,26
Campania	-1,39

Fonte: *Rapporto Quars, 2010*.

Indice sintetico istruzione e cultura

Al fine di offrire un quadro complessivo del livello di istruzione e delle opportunità che ogni regione offre alla popolazione residente per garantire un elevato livello culturale, il Rapporto Quars 2010 prende in considerazione un set di indicatori che indaga il livello culturale e di istruzione della popolazione, le strutture disponibili sul territorio e l'accessibilità di luoghi culturali. Il grado di istruzione è rappresentato da due indicatori: la partecipazione alla scuola superiore e la percentuale della popolazione che ha raggiunto la laurea. Il livello culturale viene inoltre valutato attraverso la spesa della popolazione per musica e teatri. Rispetto alle strutture che materialmente garantiscono un'istruzione di qualità e una facilità di accesso alle produzioni culturali, viene considerato in primo luogo l'indice sintetico ecosistema scuola⁴⁶.

Anche nel caso di questo macro indicatore, i risultati non possono essere valutati in termini assoluti, ma unicamente in termini relativi a quelli raggiunti dalle regioni italiane. Per rendere l'idea del concetto, basti pensare che in Italia la quota di popolazione che detiene almeno un titolo di istruzione superiore è appena il 50%, mentre la media dell'Unione Europea a 27 paesi è di oltre il 70% (Istat, 2010). Inoltre, in Italia, ci sono più analfabeti che laureati (rispettivamente il 12% e il 7,5%).

I risultati testimoniano una forte spaccatura del paese in due gruppi: le regioni del centro-nord, che complessivamente raggiungono risultati superiori alla media nazionale, e le regioni del sud, che si trovano nettamente al di sotto⁴⁷.

⁴⁵ Tra coloro che “fanno peggio”, oltre alle regioni del Sud, troviamo la Lombardia, caratterizzata, da significativi problemi di integrazione dei migranti, da ben il 4.7% di iscritti che abbandonano la scuola superiore al secondo anno e dalla bassa presenza di cooperative di tipo B nel territorio. Dello stesso gruppo fanno anche parte la Toscana, dove non è così affermato il diritto alla casa, e il Lazio, in cui il livello generale di diritti garantiti appare molto basso. A chiudere la classifica sono la Sicilia e la Campania, in cui la i servizi di assistenza alle persone svantaggiate e alle famiglie e l'integrazione degli stranieri raggiungono il picco minimo in Italia.

⁴⁶ L'indice sintetico ecosistema scuola è stato creato da Legambiente per la valutazione della qualità dell'edilizia scolastica nelle province italiane.

⁴⁷ La grande eccezione è rappresentata dalla Valle d'Aosta, che occupa l'ultima posizione nella graduatoria.

Il Lazio si riconferma alla prima posizione: la capitale si distingue per il più alto numero di laureati (15% della popolazione) e titolari di diploma di scuola secondaria (35%) e per la cospicua spesa pro capite per musica e teatro, che in media si attesta oltre i 20 euro l'anno, dovuta alla forte concentrazione di eventi culturali nella capitale. Nella parte negativa della classifica troviamo tutte le regioni del Mezzogiorno, con risultati pressoché inalterati rispetto al 2009. Tutte le regioni del Sud, sono infatti accomunate dall'inadeguatezza dell'offerta formativa (ad eccezione della Basilicata), da una spesa per eventi culturali molto bassa e dalla scarsa presenza di laureati.

Tabella 23 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all'indicatore accorpato "Istruzione e cultura"

REGIONE	ISTRUZIONE E CULTURA
Lazio	0,83
Umbria	0,62
Emilia-Romagna	0,60
Toscana	0,53
Molise	0,42
Friuli-Venezia Giulia	0,40
Marche	0,23
Liguria	0,16
Lombardia	0,16
Trentino-Alto Adige	0,13
Piemonte	0,08
Abruzzo	-0,16
Veneto	-0,22
Sardegna	-0,24
Basilicata	-0,47
Calabria	-0,50
Campania	-0,56
Puglia	-0,59
Sicilia	-0,66
Valle d'Aosta	-0,75

Fonte: Rapporto Quars, 2010.

Indice sintetico relativo alla salute

Il tema della salute nelle regioni italiane è stato affrontato confrontando indicatori che forniscono informazioni su qualità ed efficienza delle strutture ospedaliere, sulla prevenzione e sull'Assistenza domiciliare integrata (ADI).

Analizzando la classifica, ai primi due posti troviamo Friuli - Venezia Giulia e Umbria. Il Friuli raggiunge la vetta attraverso dei rilevanti miglioramenti nella soddisfazione dei cittadini (+ 7 posizioni), confermando il primato nella percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata e il buon risultato nella prevenzione. Nella parte bassa della classifica la situazione è relativamente stazionaria, con la permanenza di un consistente gruppo nelle ultime posizioni: nelle ultime 5 posizioni della classifica troviamo unicamente regioni del sud, con in coda la Sicilia e la Campania al terzultimo posto.

Tabella 24 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all'indicatore accorpato "salute"

REGIONE	SALUTE
Friuli - Venezia Giulia	0,83
Umbria	0,65
Emilia - Romagna	0,61
Veneto	0,53
Lombardia	0,52
Liguria	0,35
Marche	0,28

Toscana	0,23
Trentino-Alto Adige	0,22
Piemonte	0,15
Abruzzo	0,06
Valle d'Aosta	-0,19
Sardegna	-0,19
Basilicata	-0,22
Lazio	-0,25
Puglia	-0,61
Calabria	-0,65
Campania	-0,71
Molise	-0,75
Sicilia	-0,88

Fonte: *Rapporto Quars, 2010.*

Indice sintetico relativo alle pari opportunità

Per confrontare la realizzazione delle pari opportunità tra le regioni italiane, vengono considerate dal rapporto Quars 2010 quattro dimensioni diverse. La partecipazione delle donne all'attività politica è misurata attraverso la quota di donne presenti nei consigli regionali. La partecipazione alla vita economica è valutata sulla base della differenza tra il tasso di attività femminile e quello maschile. Dal punto di vista del sostegno alle pari opportunità e all'autodeterminazione della donna da parte dello Stato, vengono invece prese in considerazione la disponibilità di asili nido comunali e la diffusione di consulenti familiari sul territorio nazionale.

Anche per le pari opportunità, le regioni italiane riconfermano una struttura dicotomica, in cui si distinguono le regioni del centro nord, con risultati complessivamente migliori rispetto alle regioni del Mezzogiorno. In generale si può affermare che il nostro paese è ancora lontano dal raggiungimento della parità effettiva tra uomo e donna, considerando che sia il tasso di occupazione sia il tasso di attività delle donne sono di oltre il 20% più bassi rispetto a quelli maschili (Istat, 2010). La disparità tra uomo e donna è particolarmente accentuata nel Mezzogiorno, dove il tasso di attività maschile supera quello femminile del 25% (Istat, 2010). Nell'analisi dei risultati raggiunti dalle singole regioni si riscontra una netta inversione di tendenza rispetto ai valori relativi a Istruzione e Cultura; per le pari opportunità, la Valle d'Aosta si riconferma al primo posto, mentre il Lazio si colloca al di sotto della media nazionale. Molise, Calabria, Sicilia, Campania e Puglia, che costituiscono il fanalino di coda per la realizzazione del principio di eguaglianza in Italia, presentano valori negativi per tutti gli indicatori; in particolare, la Puglia, la Sicilia e la Campania denotano una situazione estremamente difficile in termini di integrazione femminile nel mercato del lavoro, mentre la Calabria e la Basilicata hanno valori negativi nella partecipazione delle donne nella politica⁴⁸. In particolare, la Campania occupa il penultimo posto relativamente al macro-indicatore, seguita dalla Puglia.

Scorrendo gli indicatori che compongono la classifica finale emerge che le regioni del Centro-Nord ottengono risultati migliori rispetto a quelle del Mezzogiorno⁴⁹, collocandosi sopra il 10%, ad eccezione di Liguria e Friuli (7,5% e 5,1% rispettivamente). Fanalino di coda è la Puglia, con solo 2,9% di donne presenti nel Consiglio regionale. La partecipazione al mercato del lavoro può essere intesa come una proxy del livello di partecipazione alla vita economica del paese: la differenza fra il tasso di attività maschile e femminile a livello regionale mostra un'elevata variabilità, collocandosi su livelli che oscillano dal 15,1% della Valle d'Aosta al 34,4% della Puglia. Dai dati emerge netta la divisione fra il Nord e il Mezzogiorno del Paese, con divari molto elevati nelle regioni meridionali e attenuati nel Centro Nord: le regioni più virtuose sono Valle d'Aosta, Emilia - Romagna, Umbria e Piemonte, dove le differenze in termini percentuali non superano il 15,5% mentre le performance peggiori le troviamo in Puglia, Sicilia e Campania, con percentuali sopra il 30%.

⁴⁸ Il Friuli Venezia Giulia è l'unica regione del Nord a occupare la parte bassa della classifica; il numero dei consulenti presenti sul territorio è il più basso in Italia e la quota di donne presenti nei consigli regionali nettamente al di sotto della media nazionale.

⁴⁹ Dal punto di vista della partecipazione alla vita politica, il dato sulle donne presenti nei Consigli regionali vede la Toscana in testa con il miglior risultato, con oltre un quarto dei consiglieri donne.

Dal punto di vista delle strutture necessarie per la “conciliazione” fra gli lavoro e le responsabilità familiari (il cosiddetto lavoro di cura) è stata valutata la presenza di asili nido, e dai dati emerge che la Toscana, al primo posto con 30 posti in asilo nido per 100 bambini in età 0- 2 anni, sia la regione più vicina a tagliare il traguardo dell’obiettivo previsto nella Strategia di Lisbona, che individua una copertura di 33 posti per 100 bambini in età 0-2 entro il 2010. Seguono l’Emilia - Romagna a quota 27 posti, la Valle d’Aosta con 25,5, Umbria e Piemonte rispettivamente con 21,8 e 20,2 posti. Escluse queste 5 regioni, le rimanenti si collocano tutte al di sotto dei 20 posti per 100 bambini, con un divario Nord-Sud anche stavolta impressionante. Le regioni in coda sono infatti tutte del Mezzogiorno, con Calabria, Molise e Puglia sotto i 5 posti, e soprattutto la Campania, tristemente in coda con solo 2 posti in asilo nido per 100 bambini.

Infine, un altro servizio fondamentale a sostegno delle donne e della loro autodeterminazione è il servizio di consultorio familiare. Guardando i dati ci si accorge che solo 6 regioni, Valle d’Aosta, Abruzzo, Basilicata, Liguria, Emilia - Romagna e Piemonte, hanno raggiunto il numero desiderato mentre nelle restanti regioni il numero di consultori è ancora troppo basso.

Tabella 25 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all’indicatore accorpato “pari opportunità”

REGIONE	PARI OPPORTUNITA’
Valle d’Aosta	1,61
Toscana	1,30
Emilia-Romagna	0,72
Marche	0,63
Umbria	0,53
Piemonte	0,52
Trentino-Alto Adige	0,26
Lombardia	0,25
Liguria	0,17
Veneto	0,03
Lazio	-0,01
Friuli-Venezia Giulia	-0,13
Abruzzo	-0,16
Sardegna	-0,31
Basilicata	-0,44
Molise	-0,73
Calabria	-0,89
Sicilia	-0,99
Campania	-1,16
Puglia	-1,19

Fonte: *Rapporto Quars, 2010.*

Indice sintetico relativo alla partecipazione

Con il macroindicatore partecipazione vengono analizzate le forme, le pratiche e gli strumenti che innalzano la qualità della democrazia favorendo la cittadinanza consapevole, il coinvolgimento nei processi di decisione politica, una maggiore sensibilità ai temi di interesse pubblico.

Al fine di monitorare il livello di partecipazione della popolazione alla vita della società, nel rapporto Quars 2010 è contenuto un indice sintetico che include cinque indicatori.

Il primo di questi comprende le persone maggiori di 14 anni e più che hanno partecipato a riunioni di volontariato, di associazioni ecologiche, per i diritti civili, per la pace o che hanno svolto attività per le organizzazioni del terzo settore. Il secondo considera invece il numero delle organizzazioni di volontariato presenti in ogni regione in rapporto alla popolazione residente. Questi due indicatori di partecipazione sociale rivelano la presenza di reti e relazioni sociali, di coesione, di impegno civico che sono alla base di un forte tessuto civico e comunitario. Inoltre, è stato preso in considerazione un indicatore che tiene conto del fatto che una persona possa leggere più di un giornale, ma anche che uno stesso giornale possa essere letto da più di una

persona. L'impegno della popolazione e la sua partecipazione alla vita della società passa poi, inevitabilmente, attraverso i dati sull'affluenza alle urne durante gli eventi elettorali⁵⁰.

Si è inoltre utilizzato il numero di difensori civici per regione come proxy dello sforzo delle amministrazioni per garantire trasparenza e una minore distanza dei cittadini dalla gestione dell'amministrazione locale.

I risultati complessivi per il macro-indicatore di *partecipazione* non stupiscono. I dati del censimento Istat evidenziano la forte differenziazione regionale (e tra Nord e Sud) in termini di numero di organizzazioni non profit e di diffusione della partecipazione civica. Nella graduatoria, la prima posizione è occupata dal Trentino Alto Adige; seguono poi la Lombardia, che vanta il maggior numero di difensori civici in Italia e l'Emilia Romagna, che si distingue per l'alta diffusione di quotidiani e l'elevata partecipazione agli eventi della società civile. Al di sotto della media, troviamo tutte le regioni dell'Italia meridionale e l'Umbria. All'interno delle regioni meridionali risultati particolarmente negativi sono stati registrati da Puglia, Campania, Sicilia e Calabria,. In particolare, la Calabria si distingue per la minore partecipazione politica, mentre la Sicilia e la Campania per la scarsissima diffusione della buona pratica della lettura di quotidiani.

Tabella 26 – Graduatoria delle regioni italiane rispetto all'indicatore accorpato "partecipazione"

REGIONE	PARTECIPAZIONE
Trentino-Alto Adige	1,37
Lombardia	1,14
Emilia-Romagna	0,62
Veneto	0,59
Toscana	0,59
Valle d'Aosta	0,56
Friuli-Venezia Giulia	0,38
Marche	0,19
Liguria	0,12
Piemonte	0,07
Lazio	0,05
Umbria	-0,15
Sardegna	-0,21
Basilicata	-0,25
Abruzzo	-0,39
Molise	-0,47
Puglia	-0,90
Campania	-0,99
Sicilia	-1,08
Calabria	-1,24

Fonte: *Rapporto Quars, 2010*.

1.6.2 La situazione regionale attuale rispetto all'indice di qualità dello sviluppo

Dal rapporto Quars 2010 ⁵¹ emerge che la Campania si trova nell'ultima posizione della classifica del Quars anche nel 2010, mostrando una qualità dello sviluppo molto bassa: per tutti gli indicatori, infatti, presenta valori inferiori alla media nazionale, soprattutto per la dimensione dei diritti dove occupa l'ultimo posto.

I risultati per l'ambiente risentono dell'enorme densità abitativa, la più alta di tutto il paese, e del maggiore livello di illegalità ambientale di tutta Italia; rispetto al problema dei rifiuti, continua ad essere allarmante lo stato di emergenza regionale relativo allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. La situazione relativa ai vari aspetti inclusi nella dimensione ambientale appare piuttosto eterogenea. Anche se l'utilizzo dei fertilizzanti è molto esteso e la pratica dell'agricoltura biologica poco diffusa, negli ultimi anni si registrano alcune performance positive riguardo alle emissioni inquinanti che sono state ridotte, le buone pratiche di eco management che si stanno diffondendo

⁵⁰ Questi indicatori sono infatti tradizionalmente considerati come indicatori della dotazione di capitale sociale di un territorio, riflettendo la diffusione di valori, e di norme che spingono la popolazione ad interessarsi ed ad impegnarsi attivamente per portare avanti progetti di interesse collettivo.

⁵¹ Tratto in parte da: Sbilanciamoci!, Come si vive in Italia? Indice di qualità Regionale dello Sviluppo (Rapporto Quars 2010), a cura di Chiara Gnesi, Elisabetta Segre e Anna Villa, Lunaria, Roma, 2010 p. 75

nelle amministrazioni pubbliche e riguardo l'inquinamento prodotto dalla mobilità che è al di sotto della media nazionale. Inoltre il territorio campano vanta oltre il 29% di aree protette.

La situazione relativa all'economia e lavoro è anche essa problematica. In Campania, infatti, il tasso di disoccupazione raggiunge quasi il 13% della popolazione e la povertà relativa è piuttosto diffusa, considerando che il 30% delle famiglie campane vive al di sotto della soglia minima per la sopravvivenza. Anche la precarietà del lavoro è piuttosto estesa, essendo connessa alla presenza di lavoro nero, fenomeno che in Campania appare molto diffuso. Il dato peggiore appare tuttavia quello relativo alla disuguaglianza: la distribuzione del reddito è la più iniqua di tutto il paese.

Dal punto di vista della cittadinanza e diritti, la Campania si colloca all'ultimo posto nella classifica nazionale, registrando valori molto bassi per tutti gli indicatori inclusi nel macro indicatore. In particolare la regione Campania risulta avere la peggiore assistenza alle famiglie e alle persone svantaggiate e per l'integrazione degli stranieri nella popolazione. L'unica eccezione è rappresentata dalla variabile relativa alla casa (con due sfratti ogni 1000 nuclei familiari).

Dal lato della sanità si rileva un basso tasso di prevenzione e screening sulla popolazione potenzialmente a rischio di tumori, che si riflette sul dato di mortalità evitabile che si colloca sotto alla media, scarsa assistenza domiciliare agli anziani e lunghe liste di attesa. Questo inevitabilmente si traduce in una bassa soddisfazione della popolazione nei confronti del Sistema Sanitario Nazionale e, di conseguenza, in un elevato livello di migrazioni ospedaliere.

Anche la situazione dell'istruzione e della cultura si presenta al di sotto della media nazionale, con dati particolarmente negativi relativamente alla qualità delle strutture della scuola dell'obbligo (penultimo posto in ecosistema scuola) e alla diffusione di biblioteche.

Per quanto riguarda le pari opportunità la regione si colloca al penultimo posto a causa della bassissima partecipazione delle donne al mercato del lavoro, i pochi consultori, un numero insufficiente di asili nido; poco incoraggiante è anche il dato sulla partecipazione politica con soltanto il 5% dei consiglieri comunali donna.

Anche la partecipazione è al disotto della media nazionale, sia per quanto riguarda gli aspetti politici legati alla rappresentanza democratica, sia per quanto riguarda la diffusione delle pratiche di volontariato e di partecipazione alla società civile.

1.7 Prime riflessioni sul conseguimento degli obiettivi generali/target del POR 2000/06

Per tracciare un primo bilancio delle performance del POR 2000-06, rispondendo così anche alle domande valutative 4.1-4.6, è utile partire dai target regionali di sviluppo a cui l'obiettivo generale del POR⁵² faceva riferimento, ovvero: 1) *L'abbattimento del tasso di disoccupazione*; 2) *Una crescita consistente del prodotto regionale*; 3) *L'incremento della dotazione di infrastrutture*; 4) *Il rafforzamento della struttura produttiva regionale*; 5) *Il miglioramento della qualità dell'ambiente*; 6) *L'aumento sostanziale della partecipazione delle donne al mercato del lavoro regionale*.

Rispetto ai target sopracitati, il Programma ha perseguito solo in parte gli obiettivi che si era proposto, producendo, alla fine, anche prima dell'irrompere sulla scena mondiale della crisi economico-finanziaria di questi ultimi anni, effetti sostanzialmente modesti o insufficienti, soprattutto nel medio - lungo termine e, comunque, ben lontani, nel complesso, dalle aspettative e dalle trasformazioni "strutturali" annunciate e previste.

⁵² L'obiettivo generale del POR Campania 2000-2006 mira alla crescita dell'occupazione, per donne ed uomini, da perseguirsi secondo una strategia di sviluppo sostenibile ed equo, di miglioramento della qualità della vita, di un armonico ed equilibrato sviluppo del territorio, accrescendo la competitività regionale nello scenario nazionale, europeo e mediterraneo.

L'analisi valutativa condotta, soprattutto a livello macro, non ha né l'ambizione né gli strumenti per risalire alle cause di questa situazione - certamente non dipendente dal POR - sulla quale, però, lo stesso programma sembra non aver inciso in misura rilevante e che, per gran parte dei settori e delle "criticità" che l'azione strutturale intendeva affrontare, sostanzialmente ha finito per riconfermare la posizione di debolezza e i deficit di cui la Campania soffriva già all'inizio del periodo di programmazione.

Tuttavia, se le "patologie" più rilevanti non sono state sanate, è legittimo interrogarsi sull'efficacia della "cura" proposta - sia dal punto di vista della composizione e della qualità delle soluzioni prospettate, sia sul piano dell'effettiva implementazione del Programma - anche in funzione di una migliore definizione delle politiche di sviluppo "a farsi", tracciando un bilancio "a consuntivo" tra gli obiettivi ipotizzati e i risultati ottenuti (in termini di valori concretamente misurabili delle variabili-target).

In particolare, per quanto riguarda i target regionali di sviluppo ed, in particolare, quelli relativi all'abbattimento del tasso di disoccupazione e alla crescita del prodotto regionale, che sono fra loro collegati, si rileva quanto segue:

1) Il target relativo all'*abbattimento del tasso di disoccupazione*, non è stato raggiunto, tenendo conto che il Programma Operativo si proponeva di ridurre il tasso di disoccupazione di circa 10 punti percentuali nel periodo 1998-2008 - portando quindi il rapporto fra disoccupati e forze di lavoro al 16% - attraverso una crescita globale dell'occupazione di circa 240.000 unità e una diminuzione del numero di disoccupati di circa 200.000 unità.

Di contro, ad oggi, a fine programmazione, e comunque anche prima della crisi, la disoccupazione "reale" - vale a dire la mancanza di opportunità concrete e soddisfacenti di impiego nella regione - si è mantenuta su livelli ancora allarmanti ed anzi è chiaramente peggiorata, nonostante il tasso di riferimento (tasso di disoccupazione) abbia raggiunto quasi il 13% della popolazione (e dunque risulti, almeno in apparenza, anche al di sotto del target previsto).

Al riguardo, c'è da sottolineare, infatti, che, in primo luogo l'ISTAT ha modificato a partire dal 2004 i criteri di rilevazione degli "occupati" e dei "disoccupati", cosicché le serie storiche degli indici precedenti il 2004 non sono più confrontabili con quelle seguenti. Inoltre, come si è già ribadito, l'economia della Campania ha conosciuto, in particolare negli ultimi anni, accanto a una diminuzione davvero consistente del numero di occupati, un incremento straordinario e considerevole degli "inattivi", vale a dire di tutte quelle persone che, pur essendo in condizione professionale, escono volontariamente (soprattutto per effetto di "scoraggiamento" ma, anche, per passare dall'economia regolare al "sommerso") dal mercato del lavoro e che, di conseguenza, contribuiscono a ridurre - anche solo formalmente - il valore del tasso di disoccupazione.

D'altra parte, la mancanza di lavoro ed anzi il permanere di una condizione quanto meno difficile (irregolare e precaria) dell'occupazione regionale⁵³ - nonostante il sostegno, fondamentale di breve termine, garantito dalla spesa del POR - si riflette nell'incremento della povertà (innanzitutto di quella "relativa") che appare piuttosto diffusa in regione, considerando che il 30% delle famiglie campane vive al di sotto della soglia minima per la sopravvivenza⁵⁴.

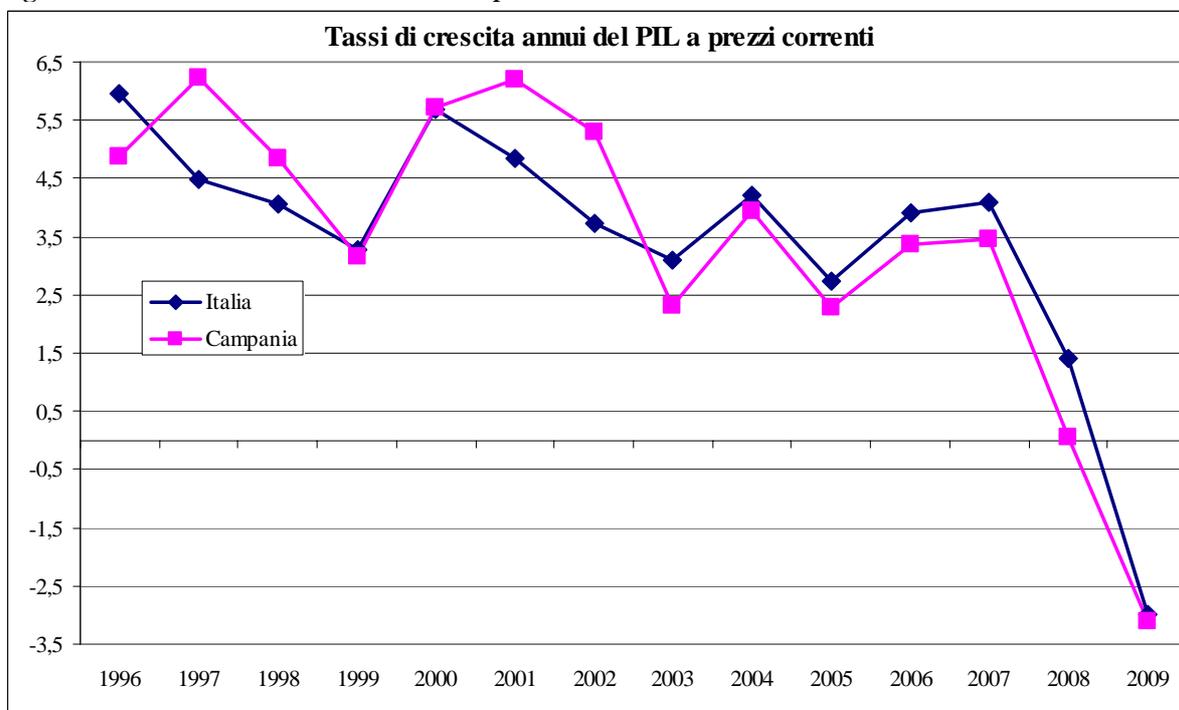
2) Anche il target che associava all'attuazione del POR *una crescita consistente del prodotto regionale*, non è stato raggiunto. Nell'ipotesi di un differenziale nei tassi di crescita fra la Campania e la media nazionale di 1,5-2 punti percentuali, il PIL per abitante della Regione si riteneva avrebbe subito un incremento nel periodo 1998-2008

⁵³ Infatti, anche la precarietà del lavoro è piuttosto estesa, essendo connessa alla presenza di lavoro nero, fenomeno che in Campania appare molto evidente. Il dato peggiore appare tuttavia quello relativo alla disuguaglianza: la distribuzione del reddito è la più iniqua di tutto il paese.

⁵⁴ Si consideri che dal 2002 al 2008 l'indice di povertà regionale, (popolazione che vive in famiglie al di sotto della soglia di povertà (%)) per la Campania è aumentato passando da un valore di 24,3 ad un valore di 28,5 registrando un picco nel 2005 con un valore del 30,4; considerando che lo stesso valore nello stesso intervallo di tempo in tutto il Mezzogiorno varia dal 23,6 al 25,7 ed in tutta Italia varia dal 12,4 al 13,1, appare chiaro che la situazione in Campania è tra le più critiche - Cfr. DPS-Istat - Esclusione sociale, Ind.s.01 - *Indice di povertà regionale (popolazione)*.

fino a raggiungere il 66-68% della media nazionale. Si riteneva, inoltre, che l'attuazione del Programma avrebbe potuto garantire un effetto "permanente" dal lato dell'offerta, derivante dalla progressiva entrata a regime degli interventi realizzati – interventi che avrebbero dovuto consentire al tessuto produttivo della Campania di conseguire più elevati livelli di efficienza.

Figura 6 – Tassi di crescita annui del PIL a prezzi correnti



Fonte: elaborazione NVVIP su dati ISTAT - Contabilità regionale

Viceversa, come si vede nel grafico precedente, il differenziale nei tassi di crescita del PIL (a prezzi correnti e, quindi, nonostante la maggiore inflazione registrata in Campania rispetto alla media nazionale) appare, dopo il 2002, costantemente negativo, con la conseguenza di deprimere – a parità di andamenti demografici – piuttosto che incrementare, l'indice di benessere (PIL per abitante) assunto come target e, soprattutto, di cristallizzare, se non anche di accrescere in valore assoluto e in termini relativi, la distanza che separa la Campania dal resto del Paese.

3) Per quanto riguarda il target relativo all'incremento della dotazione di infrastrutture, l'analisi da fare circa il suo effettivo conseguimento richiede una riflessione articolata che non può essere sintetizzata in un semplice risultato numerico e, innanzitutto, una premessa: investimenti e, quindi, opere pubbliche e infrastrutture rappresentano gli strumenti cardine di qualsivoglia strategia di sviluppo che, infatti, agisce – almeno prevalentemente – attraverso la modifica dei fattori di contesto (contrastando le diseconomie e potenziando le esternalità), allo scopo di alterare "positivamente", attraverso una più ampia e più qualificata offerta di "beni pubblici" il quadro dei vincoli e degli incentivi alla crescita e allo sviluppo.

Pertanto, anche se combinato con gli altri, l'obiettivo di un effettivo e, soprattutto, di un efficace potenziamento della dotazione infrastrutturale della regione costituiva (e costituisce) la condizione imprescindibile per il successo del programma e, di riflesso, per il raggiungimento degli altri target.

Ciò nondimeno, l'obiettivo del POR – vale a dire, recuperare, entro il 2008, 10-12 punti percentuali rispetto alla dotazione media nazionale, raggiungendo una dotazione almeno pari a quella media del Mezzogiorno – appare assolutamente troppo sintetico ed anche troppo generico (vista anche la ricchezza di temi e di settori che si

ritrovano nel patrimonio infrastrutturale di ogni territorio) per consentire una verifica puntuale, quantitativa e diretta.

Al riguardo, occorre innanzitutto riprendere quanto già sottolineato nei paragrafi precedenti a proposito della cosiddetta programmazione “coerente” e dell’incidenza (nient’affatto marginale) di progetti (infrastrutture) che o non sono stati “conclusi” o, anche se ultimati, non sono ancora entrati in esercizio.

È ben evidente, infatti, che lo scopo del programma (e di ogni programma) non può essere la spesa *tout-court* – che pure contribuisce comunque nel breve termine a sostenere la domanda interna e l’attività dei settori (regionali e non) direttamente e indirettamente coinvolti – quanto, piuttosto, la realizzazione di nuove attrezzature con risorse specifiche e aggiuntive, e, soprattutto, la produzione nel medio - lungo termine di una nuova, o anche soltanto maggiore, offerta di beni e di servizi per l’economia e per la società.

Di conseguenza, l’elevato peso di interventi appartenenti ad una diversa precedente programmazione (utilizzati esclusivamente allo scopo di rispettare i vincoli di spesa delle risorse comunitarie) e la quota di infrastrutture di fatto non ancora entrate a regime, rappresentano inesorabilmente fattori che hanno compromesso e limitato l’efficacia del programma nei confronti dell’obiettivo di una crescita “reale” – né contabile né soltanto materiale – della dotazione infrastrutturale e della relativa offerta.

Più nello specifico, rinviando per ogni approfondimento all’analisi già tracciata circa l’evoluzione (quantitativa e qualitativa) del sistema infrastrutturale regionale ed anche alla sezione II seguente, per un esame in dettaglio della performance del programma in relazione ai diversi settori, assi e priorità di intervento, una possibile sintetica risposta alla domanda valutativa in questione deve prendere in considerazione due aspetti fondamentali e interdipendenti.

In primo luogo, le realizzazioni del programma - per quanto “ibride” (vale a dire sia nuove che “coerenti”) - hanno certamente consentito alla Campania di incrementare la sua dotazione infrastrutturale complessiva (soprattutto nelle infrastrutture economiche: porti e strade), recuperando il ritardo nei confronti del resto del Paese (l’indice è passato, infatti, da 92,4 a 104,6) ed aumentando il differenziale (mai negativo, peraltro) rispetto al Mezzogiorno.

Tuttavia, a fronte di un progresso che, però, ha lasciato molti “settori” in grave e perdurante ritardo rispetto alla dotazione media dell’Italia (aeroporti, reti energetico - ambientali, reti bancarie e servizi vari, strutture culturali), è soprattutto la funzionalità (oltre l’entrata a regime) e l’efficacia di queste attrezzature che continua a destare molte perplessità e che, alla fine, presenta ancora molte zone d’ombra.

D’altra parte, su questo giudizio - certamente non positivo ma neanche del tutto negativo - convergono diversi elementi di carattere più generale. Innanzitutto, la qualità della vita nelle città della Campania (come testimoniato da molte indagini e analisi specialistiche) non è affatto migliorata nel corso degli anni (2000-2008) interessati dal programma ma, soprattutto, operatori e agenti economici continuano a risentire, con molta evidenza, di condizioni di contesto nient’affatto migliorate (almeno sostanzialmente) e che finiscono per penalizzare (oltre la qualità specifica delle risorse imprenditoriali ed economiche in campo) la situazione e le prospettive dell’economia della regione.

4) Per quanto riguarda il target relativo al *Rafforzamento della struttura produttiva regionale*, esso non risulta essere stato adeguatamente raggiunto. Il target per il decennio interessato dalle misure del POR era determinato in una crescita media annua delle unità di lavoro nell’industria pari al 3% (circa il 35% nel decennio), con l’obiettivo di condurre l’indice di densità industriale della Campania ad un sostanziale recupero del ritardo rispetto alla media nazionale. Un ulteriore obiettivo era individuato nell’incremento delle esportazioni a un tasso medio annuo di crescita del 6,5% circa: il rapporto fra esportazioni e PIL, all’epoca assai modesto, si era calcolato che avrebbe potuto conseguentemente attestarsi a più del 13% alla fine del decennio. Infine, il forte sottodimensionamento rilevato – rispetto alle potenzialità – nelle attività legate al turismo avrebbe portato a individuare un target di espansione delle presenze turistiche in circa 12 milioni di unità nel corso del decennio, con un aumento di oltre il

60%. In tal modo si sarebbe potuto ottenere un riequilibrio della situazione rispetto alla media nazionale, visto che la densità delle presenze turistiche (rapporto fra presenze turistiche e popolazione residente) era al momento della programmazione 2000-2006 pari a 3,2 in Campania ed a 5 nella media nazionale.

Purtroppo, come si è già sottolineato, nessuno di questi target – tanto precisi quanto irrealistici (soprattutto se affidati in misura consistente alle realizzazioni del programma) – è stato raggiunto e ciò anche prima che la crisi mondiale irrompesse, con le conseguenze ben note, sullo scenario della crescita economica, della competizione e delle prospettive, a livello regionale, nazionale e internazionale, della produzione e dei mercati. Il numero delle imprese attive è sensibilmente calato fino a 474.134 nel 2010 ed anche l'occupazione industriale in Campania ha conosciuto un ridimensionamento continuo, consistente e drammatico: -10,4% nel 2009 e -12,3% nel 2010.

5) Per quanto riguarda il target multiforme relativo al *Miglioramento della qualità dell'ambiente*⁵⁵, esso è stato perseguito in maniera differenziata, e comunque con gravi carenze in ambiti rivelatesi strategici per lo stesso sviluppo regionale. L'obiettivo era, quello di migliorare la qualità dell'ambiente, attraverso:

a. lo spostamento della mobilità verso il trasporto collettivo, in particolare nelle modalità del trasporto a trazione elettrica e su ferro, e l'adozione di misure per la riduzione dei tassi di inquinamento dell'aria e da rumore⁵⁶; l'aumento della fruibilità degli spazi verdi (riguardo l'ambito *urbano*).

b. la riduzione dell'uso di inquinanti chimici, la riduzione delle cause del deterioramento della fertilità dei suoli e la riduzione del rischio idrogeologico (riguardo *l'ambiente rurale*).

c. la sostenibilità delle attività produttive da perseguirsi attraverso il recupero, il risanamento e la riqualificazione delle aree industriali, l'incentivazione all'utilizzo di tecnologie e processi innovativi per il disinquinamento a basso impatto ambientale e a ridotto consumo di energia e materiali.

d. la salvaguardia del patrimonio naturalistico che passava per il miglioramento della qualità delle acque e al recupero delle aree degradate ed inquinate.

e. l'ampliamento del sistema delle aree protette e il miglioramento della loro gestione,

f. l'adozione di azioni di riduzione dell'uso illegale del territorio.

a. Rispetto al target relativo allo spostamento della mobilità verso il trasporto collettivo, (in particolare nelle modalità del trasporto a trazione elettrica e su ferro), si rileva che esso è stato in parte raggiunto e, dato molto positivo, ad oggi l'inquinamento prodotto dalla mobilità in Campania è al disotto della media nazionale⁵⁷; difatti, il target previsto in riferimento all'incremento del numero di persone da dirottare verso il trasporto collettivo risulta essere stato raggiunto, superando, anche se di poco, i 3.849.980 di unità⁵⁸, previste. Considerando anche il dato concernente la variazione annua dei passeggeri via mare, si può constatare il raggiungimento del target prefissato. Rispetto alla prevista adozione di misure per la riduzione dei tassi di inquinamento dell'aria in molte delle centraline installate dall'Arpac si è registrato un superamento dei limiti annuali previsti per legge; per quanto riguarda la riduzione dei tassi di inquinamento da rumore si rileva che Napoli risulta ancora una città particolarmente rumorosa, caratteristica che non risparmia nessuno dei suoi quartieri⁵⁹; l'aumento della fruibilità

⁵⁵ Gli obiettivi qui riportati sono tratti dal documento POR 2000-2006.

⁵⁶ Si segnala che, in tutta la Campania, sono presenti (censimento Istat al 2005) 24 stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria su un totale di 225 nel Mezzogiorno e 966 in tutta Italia - Cfr. DPS-Istat – Città, Dati w.04.1 - *Stazioni di monitoraggio della qualità dell'aria*.

⁵⁷ Il numero degli utenti dei mezzi pubblici in Campania, passa da un valore pari a 535 nel 2000, a un valore di 520 nel 2009 (raggiungendo un picco al 2007 con un valore di 574); analoga variazione si può constatare anche prendendo in considerazione tutto il Mezzogiorno con un valore di 1639 al 2000, 1519 al 2009 ed un picco al 2007 con un valore di 1628 mentre la variazione riferita a tutto il territorio nazionale registra analoga variazione ma con un picco al 2008 con un valore di 5273- Cfr. DPS-Istat – Città, Dati w.05.2 - *Utenti di mezzi pubblici (lavoratori, scolari e studenti)*.

⁵⁸ Cfr. Rapporto Finale di Esecuzione, 2010 – misura 6.1.

⁵⁹ In particolare, secondo i Dati tratti dal Rapporto Arpac sullo stato dell'Ambiente, 2009. Poggioreale è in testa alla classifica con una media diurna che nei giorni feriali sfiora i 75 decibel. I quartieri più tranquilli sono Chiaiano e Bagnoli che, comunque, si attestano al di sopra dei 65 decibel.

degli spazi verdi, nell'ambito urbano i dati del monitoraggio, inerenti ad azioni per la realizzazione di spazi verdi in contesti urbani, hanno fatto registrare una performance positiva, con la realizzazione di 10 interventi⁶⁰ di aree verdi nelle azioni di riqualificazione urbana.

b. Per quanto riguarda *l'ambiente rurale* non è stato raggiunto il target che prevedeva la riduzione dell'uso di inquinanti chimici in agricoltura⁶¹, e anzi l'utilizzo dei fertilizzanti è attualmente molto esteso⁶² e la pratica dell'agricoltura biologica poco diffusa in regione. Inoltre è preoccupante la situazione delle acque della regione: secondo l'Arpac, un terzo dei tratti di fiume campani ha una qualità dell'acqua "scadente" o "pessima"⁶³.

c. Riguardo al target relativo alla sostenibilità delle attività produttive da perseguirsi attraverso il recupero, il risanamento e la riqualificazione delle aree industriali, l'incentivazione all'utilizzo di tecnologie e processi innovativi⁶⁴ per il disinquinamento a basso impatto ambientale e a ridotto consumo di energia e materiali, si rileva che la misura dedicata alle fonti di energia rinnovabile, sebbene non faccia registrare il raggiungimento dei target previsti in fase di programmazione, sembra comunque avere un esito positivo, dovuto alla realizzazione di ben 146 interventi⁶⁵, nell'ambito dello sfruttamento delle fonti energetiche rinnovabili⁶⁶. Tutto questo influisce sulle emissioni di gas serra della regione, che secondo il rapporto Arpac è in linea con gli obiettivi di Kyoto, avendo ridotto le proprie emissioni di circa il 17% dal 1990 al 2005, mentre a livello nazionale dal 1990 al 2006 è stato registrato un incremento del 10%.

d. Riguardo alla salvaguardia del patrimonio naturalistico che passava per il miglioramento della qualità delle acque e per il recupero delle aree degradate ed inquinate, hanno avuto un ruolo importante in tale campo alcuni Progetti Integrati, esperienze tuttavia concluse senza avere registrato risultati consolidati in tale ambito. In particolare, per quanto riguarda il recupero delle aree degradate ed inquinate, gli interventi non sono stati sufficienti. E in particolare l'Agenzia per l'ambiente campana ha rilevato un netto peggioramento rispetto al 2005, quando erano stati contati 2599 siti contaminati o potenzialmente contaminati. Nel 2008 il numero è salito a 5281, di cui 1548 sono aree soggette ad abbandono incontrollato di rifiuti e 3733 siti vari contaminati o potenzialmente tali. Il superamento dei limiti previsti dalla legge per la concentrazione di determinate sostanze inquinanti è stato rinvenuto in 462 di questi siti, di cui 199 si trovano concentrati nella sola provincia di Napoli.

e. Riguardo all'ampliamento del sistema delle aree protette e il miglioramento della loro gestione, tale target è stato in parte perseguito perché il territorio campano vanta ad oggi il 29 % di aree protette⁶⁷.

⁶⁰ Ivi – Misura 5.1.

⁶¹ Si consideri che la produzione di compost in Campania (usato ad esempio per migliorare la fertilità dei suoli agricoli, ma che riveste un ruolo importantissimo per la riduzione dei rifiuti), al 2001 assumeva un valore pari a 14,6 rispetto al valore nazionale del 18,3 e del Mezzogiorno dell'8,2. Tuttavia tale valore ha poi avuto una veloce diminuzione arrivando ad un minimo dell'1 nel 2007 per ottenere un piccolo aumento all'1,4 nei due anni successivi mentre al contrario la media nazionale cresceva al 2008 con un valore pari a 30,7 così come quella del Mezzogiorno, con un indice dell'11,8 nel 2009. - Cfr. DPS-Istat – Rifiuti-Ind.c.02 - *Quantità di frazione umida trattata in impianti di compostaggio per la produzione di compost di qualità*.

⁶² La Campania ha attualmente il primato in Italia per l'utilizzo di prodotti chimici in agricoltura.

⁶³ Vedi indice Seca "Stato ecologico dei corsi d'acqua".

⁶⁴ In Campania relativamente alle innovazioni di prodotto e/o di processo risulta nel 2002 un valore pari a 22,2 imprese che hanno introdotto innovazioni; il valore riferito al Mezzogiorno è di 21,6 e quello riferito a tutta la nazione è di 30,7 - Cfr. DPS-Istat – Ricerca e innovazione Ind. p.05 - *Imprese che hanno introdotto innovazioni di prodotto e/o di processo, (Numero di imprese che hanno introdotto innovazioni di prodotto e/o di processo sul totale delle imprese)*.

⁶⁵ Cfr. Rapporto Finale di Esecuzione, 2010 – misura 1.12.

⁶⁶ Facendo riferimento ai dati sull'energia prodotta da fonti rinnovabili, si può constatare che in Campania la produzione nel 2000 aveva un valore pari a 16,4 GWh di energia prodotta da fonti rinnovabili su GWh prodotti in totale. Tale valore tuttavia scende al 2008 ad un valore di 13,3 mentre un picco si era raggiunto nel 2006 con un valore di 23,8; i valori riferiti al Mezzogiorno, invece, sono crescenti da un valore di 5,2 al 2000 ad un valore di 9,1 al 2008 anche se il valore di picco pari a 9,8 si raggiunge nel 2005; in tutto il territorio nazionale, invece, la produzione, dal 2000 al 2008 rimane costante ed oscilla intorno al valore del 19,0 GWh di energia prodotta da fonti rinnovabili su GWh prodotti in totale - Cfr. DPS - Istat – Energia - Ind.e.03 - *Energia prodotta da fonti rinnovabili*.

⁶⁷ Su tutto il territorio regionale, sono presenti 445.274 Ha di superficie forestale boscata e non boscata su un totale nazionale di 10.467.536 Ha e di 3.732.323 Ha nel Mezzogiorno (dati al 2005) - Cfr. DPS - Istat – Ambiente, altro - Ind.d.03 - *Superficie forestale*; dal 2000 al 2004 è disponibile anche il valore delle nuove superfici boscate che, per la Campania varia da 93,0 a 94,0 (Ha di superficie in più?), per il Mezzogiorno varia da 22.718,0 a 25.606,0 ed in tutta Italia varia da 32.510,0 a 35.788,0 - Cfr. DPS-Istat – Ambiente, altro-Ind.d.02 - *Nuove superfici boscate*.

f. Riguardo al target che prevedeva l'adozione di azioni di riduzione dell'uso illegale del territorio, non è stato raggiunto il target perché la Campania è caratterizzata ad oggi dal maggiore livello di abusivismo (e di densità abitativa) e di illegalità ambientale di tutta Italia⁶⁸.

Inoltre, rispetto al problema dei rifiuti, va ricordato che è sempre più allarmante lo stato di emergenza regionale relativo allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

6) Rispetto al target relativo all'*aumento sostanziale della partecipazione delle donne al mercato del lavoro regionale*, esso non è stato perseguito, se non in parte. In questo caso ci si proponeva di riportare i tassi di disoccupazione (33,5% nel 1998) in linea con quelli rilevati per la componente maschile (20,5% al 1998) con una riduzione di circa 15 punti percentuali della disoccupazione femminile. Tale target era strettamente connesso alla riduzione dei fenomeni di scoraggiamento alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Di contro ad oggi, a fine programmazione, si rileva una dinamica negativa visto che sia l'occupazione che la partecipazione delle donne sono bruscamente calate, facendo segnare un peso del lavoro femminile che continua a mantenersi attorno al 32%, e ciò nonostante le misure destinate al sostegno delle "pari opportunità"⁶⁹.

1.7.1 L'Addizionalità della spesa strutturale

Oltre i sei target generali (di efficacia) appena esaminati, il POR 2000-'06 - in quanto parte del più generale programma di aiuti comunitari alle regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo 1 del Quadro Comunitario di Sostegno) - doveva rispondere anche ad un altro principio basilare della programmazione (ripreso anche nel ciclo 2007-2013), quello di una forte Addizionalità delle politiche regionali, secondo cui ogni Stato membro dell'UE[□] è tenuto a mantenere, nelle zone interessate dagli interventi, le proprie spese pubbliche, assimilabili a finalità strutturali, almeno allo stesso livello raggiunto durante il periodo di programmazione precedente.

In questo modo, le risorse provenienti dai Fondi, non sostituendosi ma, appunto, aggiungendosi alle spese per lo sviluppo già previste, possono essere effettivamente in grado di esercitare un impatto "incrementale", reale, specifico e aggiuntivo, sul raggiungimento degli obiettivi di sviluppo fissati in ciascun contesto.

Il raggiungimento di questa finalità – prevista già dalla riforma dei Fondi del 1988 ma sicuramente rafforzata, nel 1999, dai nuovi regolamenti comunitari - richiedeva non solo di migliorare le procedure della spesa, per aumentare l'efficacia del controllo, ma anche di rendere più trasparente il trasferimento e l'uso delle risorse, incidendo in tal modo, significativamente, sulla gestione degli interventi, sulle realizzazioni e sul conseguimento degli obiettivi specifici del programma⁷⁰.

Si tendeva a fornire, così, anche sul piano dell'impostazione organizzativa – oltre che su quello dei mezzi finanziari - una base nuova agli investimenti strutturali. Piuttosto che un approccio macroeconomico di sostegno alla domanda, per il quale l'oggetto della spesa rappresenta una condizione quasi "secondaria" rispetto alla finalità di determinare un impulso diretto sull'attività economica (innanzitutto, attraverso la realizzazione delle opere pubbliche finanziate), l'obiettivo della "nuova" programmazione consisteva in un piano coordinato di investimenti pubblici in grado di "incrementare la redditività degli investimenti privati" puntando, quindi, sulla

⁶⁸ Vedi dati Quars 2010.

⁶⁹ Rispetto al resto dell'Italia, si rileva che la bassissima partecipazione delle donne al mercato del lavoro, e la presenza di pochi consultori e di un numero insufficiente di asili nido pongono la Campania al penultimo posto in tema di Pari Opportunità, rispetto agli indicatori Quars 2010. Poco incoraggiante anche il dato sulla partecipazione politica con soltanto il 5% dei consiglieri comunali donna, nonostante le iniziative mirate ad incrementarne il numero.

⁷⁰ Non è estranea a questa finalità, l'adozione del metodo del "target di spesa" coerente con la nuova regola del cosiddetto "disimpegno automatico" in virtù del quale viene definito un profilo di attuazione, basato su obiettivi annuali per fondo e per programma, in grado di assicurare i livelli di pagamenti (e di realizzazioni) necessari a non incorrere, appunto, nella perdita delle risorse.

qualità specifica della spesa pubblica “aggiuntiva” garantita dal programma e, soprattutto, sulla capacità di attrarre o incentivare ulteriori operazioni di sviluppo da parte degli altri soggetti del mercato.

In base a questa nuova prospettiva, la rinuncia all’addizionalità, oltre gli effetti limitanti connessi alla sostituzione di un flusso di finanziamenti con un altro – e, quindi, all’abbandono o al rinvio degli investimenti inizialmente definiti – avrebbe potuto comportare in alcuni casi, proprio in considerazione della specifica natura della spesa pubblica strutturale (tipicamente negli ambiti di trasporto, sicurezza e ricerca), impatti negativi in grado di compromettere l’efficacia dell’intero programma, laddove “altri” interventi siano realizzati (ed entrino di fatto a far parte del programma in corso di attuazione) sulla base di ipotesi diverse (e non sempre coerenti rispetto a quelle di partenza) in relazione a dimensione, articolazione e tempistica.

Dal punto di vista metodologico, la verifica del principio di addizionalità viene effettuata confrontando la media delle spese “a finalità strutturale” del settore pubblico allargato nel periodo precedente a quello di operatività degli interventi finanziati tramite i Fondi, con quelle relative all’arco di tempo di validità dei programmi. Ovviamente, il rispetto del principio dell’addizionalità impone, di norma, che il livello medio delle spese pubbliche nel periodo precedente non risulti superiore a quello oggetto di analisi.⁷¹

Più in particolare, in base alle informazioni fornite dalle singole autorità nazionali, i servizi della Commissione fissano un livello di riferimento – un valore medio annuo della spesa pubblica ammissibile – che tiene conto della spesa media del periodo precedente, nonché dell’evoluzione “ordinaria” di entrate e uscite (e, quindi, di investimenti e risorse nazionali per le politiche di sviluppo) prevedibile per il futuro, e che costituisce la soglia minima da raggiungere nel periodo di programmazione in esame.

Si tratta, dunque, di una verifica – tipicamente, *ex ante*, *intermedia* ed *ex post* – che viene svolta a livello nazionale ma che, naturalmente, risente delle performance registrate nelle regioni (e, segnatamente, in quelle maggiormente destinatarie di aiuti), sia sul piano dell’andamento quantitativo dei flussi, sia su quello della qualità e del contenuto degli interventi realizzati e rendicontati.

Al riguardo, è significativo sottolineare, innanzitutto, come l’esperienza del ciclo di programmazione 2000-2006 in tutto il Mezzogiorno d’Italia abbia segnalato notevoli difficoltà nel garantire l’addizionalità della politica regionale comunitaria e, di conseguenza, nel realizzare, complessivamente, gli obiettivi associati alla “nuova” spesa in conto capitale.

In sintesi, a fronte di un valore “soglia” della spesa pubblica di riferimento per l’insieme delle regioni Obiettivo 1, previsto, nell’ipotesi minima, a **19.591,5** milioni di € per anno (a prezzi costanti del 1999), il periodo di programmazione 2000-2006 ha fatto registrare un livello di investimenti per lo sviluppo che si è attestato, in media, **17.871,3** milioni di € (a prezzi costanti del 2006) e che, quindi, non ha rispettato – ed in misura anche molto rilevante, se si tiene conto dell’ulteriore differenziale rappresentato dalle diverse “basi” utilizzate per la trasformazione a “prezzi costanti” – il principio di addizionalità degli aiuti.

Alla base di questo risultato e delle criticità che da esso si originano anche per la qualità e l’efficacia delle politiche regionali, vi sono, in primo luogo, responsabilità e vincoli che attengono alle scelte di finanza pubblica nazionale ed alle ridotte capacità, oltre che all’inadeguatezza, delle amministrazioni locali. Le verifiche realizzate a livello centrale dimostrano, infatti, che la dimensione complessiva della spesa per il Mezzogiorno è risultata inferiore – nel periodo 2000-2006 - rispetto ai valori programmati e che anche la sua articolazione ha fatto registrare un contributo più ridotto della spesa ordinaria rispetto agli obiettivi⁷².

⁷¹ Più specificamente, il principio di addizionalità è verificato se la media annua della spesa pubblica nazionale ammissibile negli anni dal 2000 a 2004 ha raggiunto almeno il livello di spesa fissato ex-ante o rivisto in itinere.

⁷² In particolare, la quota di spesa complessiva in conto capitale destinata al Mezzogiorno è risultata, nella media del periodo, intorno al 37,8%, ma su valori inferiori nell’ultimo biennio (quindi, nel complesso, ben lontana dal target originario del 45%). Inoltre, anche la quota della spesa ordinaria (stimabile attorno al 25%) non ha raggiunto l’obiettivo del 30%.

A determinare queste difficoltà hanno concorso più fattori:

- per quanto riguarda la politica ordinaria: la mancanza di un'effettiva coerenza dell'obiettivo del 30% di spesa da realizzare nel Mezzogiorno che ha lasciato eccessiva discrezionalità innanzitutto ai grandi investitori privati; l'assenza di meccanismi incentivanti; la scarsa capacità delle diverse amministrazioni coinvolte di programmare e monitorare la spesa;
- sul piano più generale: l'accentuarsi della tensione fra gli obiettivi della politica regionale e quelli della finanza pubblica; il peggioramento delle condizioni macroeconomiche; la modesta capacità delle amministrazioni pubbliche, centrali e regionali, di elaborare previsioni di spesa affidabili in grado di orientare l'allocazione delle risorse;
- nel campo delle politiche regionali: una capacità attuativa degli interventi inferiore a quanto preventivato, sia per la sottovalutazione dei tempi di realizzazione, sia per la permanenza di una strutturale arretratezza (e inadeguatezza) delle amministrazioni pubbliche interessate.

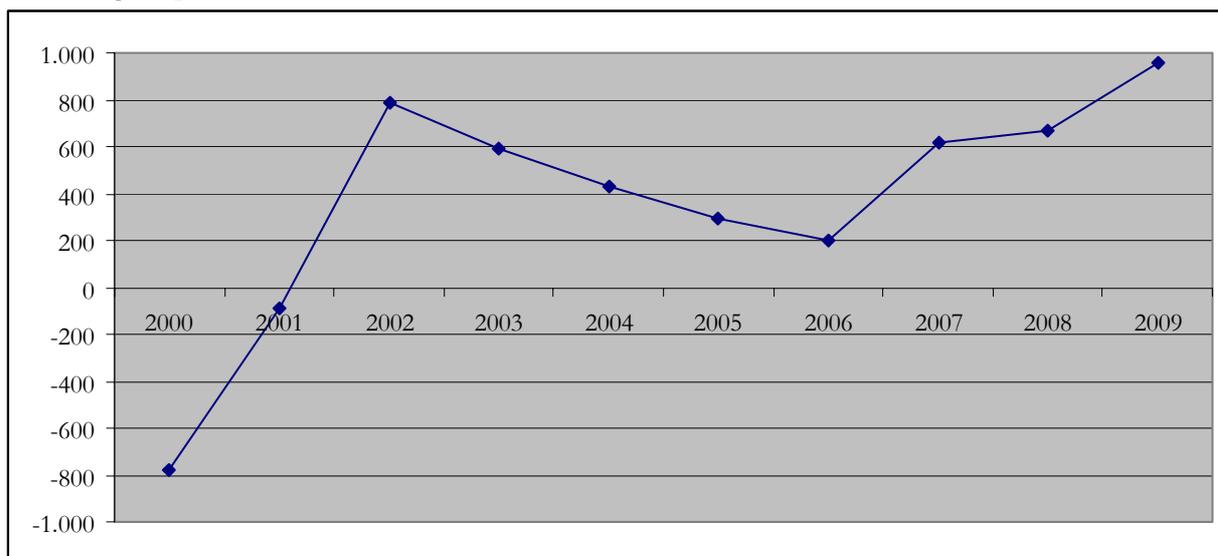
Difatti, esaminando nello specifico i flussi di spesa pubblica “per lo sviluppo” registrati in Campania, è altrettanto evidente come anche la politica regionale non sia riuscita a cogliere in pieno l'opportunità dei Fondi strutturali 2000-2006, in quanto risorse fondamentali ed effettivamente aggiuntive rispetto ai programmi – ordinari e straordinari – già delineati e già operativi.

Utilizzando gli stessi criteri adottati a livello nazionale – vale a dire, calcolando il livello medio di spesa ammissibile del quadriennio precedente (in Campania: 4.955 M€) e adeguandolo sulla base del tasso di crescita “naturale” (20%) previsto per l'insieme delle regioni Obiettivo 1⁷³ - il valore “soglia” degli investimenti regionali per il periodo di programmazione 2000-2006 avrebbe dovuto attestarsi a circa 5.951 milioni di € per anno.

Come si vede nel grafico seguente, a fronte di queste indicazioni, la spesa “connessa allo sviluppo” realizzata nei primi due anni del periodo di programmazione del POR 2000-'06 è stata addirittura inferiore al livello “atteso” laddove, considerando anche tutti gli anni a seguire (fino al 2009), la somma degli scarti registrati (pari a circa 3.666 milioni di euro) è risultata chiaramente insufficiente ad assorbire l'intero ammontare del programma (oltre 7,3 M€), cosicché una parte consistente degli aiuti strutturali del POR (come si è già sottolineato) è stata rendicontata con riferimento ad “altri” investimenti già definiti e, spesso, già in corso di realizzazione, sostituendosi – seppur entro il termine di utilizzazione delle risorse liberate – ai finanziamenti provenienti da altri programmi.

⁷³ Più in dettaglio, il tasso di crescita, contenuto nel QCS, corrisponde ad un'ipotesi di aumento del 20,1% rispetto alla spesa media (pagamenti effettivi) del periodo 1994-1999, a sua volta basata su di un aumento annuo del totale delle entrate correnti della pubblica amministrazione dell'1,62% in termini reali.

Figura 7 - Campania 2000-'09 -Andamento dei differenziali di spesa pubblica in conto capitale rispetto al valore "soglia" per la verifica di addizionalità



Fonte: elaborazione NVVIP su dati dei Conti Pubblici Territoriali

L'insufficienza sostanziale della spesa pubblica in conto capitale realizzata in Campania negli anni del programma – che corrisponde anche alla mancata addizionalità degli interventi e, quindi, alla sovrapposizione di buona parte delle risorse comunitarie rispetto ad investimenti già in essere e già coperti da specifici finanziamenti – viene chiaramente confermata dall'esame dei valori pro capite delle risorse destinate “a finalità strutturali”.

La Campania, infatti, proprio negli anni centrali della spesa del POR (media 2001-2007) è risultata in sensibile ritardo nei confronti sia del Mezzogiorno che del resto del Paese, sul piano delle risorse finalizzate allo sviluppo (un aggregato che include, oltre alla spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, anche le spese correnti per la formazione).

Tabella 27- Spesa connessa allo sviluppo per Enti erogatori

Spesa connessa allo sviluppo per enti erogatori (valori pro capite in euro costanti del 2000)
Media 2001-2007

	Settore pubblico allargato	Amministrazione			Imprese pubbliche	
		Centrale	Regionale	Locale	Nazionali	Locali
Campania	978,89	303,89	157,35	321,68	113,06	82,92
Mezzogiorno	1.096,05	334,35	230,25	297,13	163,83	70,49
Italia	1.189,00	251,12	211,23	353,89	245,88	126,88

Fonte: elaborazione NVVIP su dati dei Conti Pubblici Territoriali

Così, anziché beneficiare di un volume di finanziamenti, rilevante e adeguato alle necessità, da investire sul potenziamento dell'attrezzatura territoriale, sulla valorizzazione dei fattori di contesto e sulla riqualificazione del capitale umano, la regione ha potuto contare su flussi di risorse sistematicamente inferiori a quelli disponibili (pro capite) in Italia – con la sola eccezione della spesa in conto capitale erogata dall'insieme degli enti facenti capo all'amministrazione centrale che pure pesa per oltre il 30% degli interventi del settore pubblico allargato – e su valori significativamente molto modesti (inferiori al 50% della media nazionale) nell'ambito degli investimenti gestiti dalle imprese pubbliche nazionali (pari all'incirca all'11% del totale).

Un'insufficienza (anche relativa) di mezzi effettivamente utilizzati e, quindi, di interventi, che ha diverse cause e che si riflette, oltre che nella dimensione (assoluta e relativa) dei flussi, nella loro composizione e, più specificamente, nell'elevata incidenza (più volte sottolineata) degli interventi “coerenti”, vale a dire di quei

progetti, appartenenti ad altra programmazione, che sono stati rendicontati sulle diverse misure del POR anche per garantire il raggiungimento, nei tempi assegnati, degli obiettivi di spesa e scongiurare i rischi del disimpegno automatico.

In questo modo, tuttavia, gli aiuti strutturali non si sono aggiunti ma piuttosto hanno sostituito i flussi provenienti da altre politiche (nazionali e regionali), sacrificando o rinviando (in un'ipotesi ancora tutta da verificare⁷⁴) la realizzazione degli obiettivi specifici ed aggiuntivi del programma.

Come rilevato di recente anche dalla Corte dei Conti⁷⁵, l'utilizzazione in tutte le regioni "Obiettivo 1" della cosiddetta programmazione "coerente" (per oltre 10 miliardi di euro) ha seriamente inciso (tra l'altro) anche sul principio di addizionalità dei fondi europei, rischiando di ridurre qualità ed efficacia degli interventi.

Il ricorso massiccio – in Campania, superiore al 30% dell'intero valore del programma - a progetti già in corso di realizzazione e per ciò stesso estranei al set di interventi su cui era stata costruita la strategia di sviluppo del POR, ha certamente finito per depotenziare il requisito di addizionalità ma, ancor più, ha gravemente compromesso la selettività e la qualità degli interventi, derogando nei fatti al principio di programmazione, producendo una significativa (quanto indeterminata) dilatazione temporale della spesa e posticipando (con tutti i rischi e le incertezze conseguenti) l'effetto degli interventi.

Per quanto il risultato di questa operazione ("liberazione" di fondi nazionali) possa esser stato anche quello di un certo contributo al risanamento finanziario, non va sottovalutata la circostanza per cui la programmazione "coerente", al pari della frammentazione di gran parte degli interventi del POR in investimenti (in media) di modesta taglia dimensionale, rappresenta la spia di una difficoltà di attuazione del programma che, a sua volta, è l'effetto più evidente (e più grave) di una perdurante debole capacità progettuale da parte delle amministrazioni e dei soggetti beneficiari.

In questa condizione, venendo a mancare, cioè, (almeno nelle quantità che sarebbero richieste e che la programmazione potrebbe sostenere) gli strumenti "cardine" delle politiche di sviluppo – corrispondenti ad un insieme ampio di progetti prontamente cantierabili, dotati di un'adeguata fattibilità tecnica, economicamente e finanziariamente sostenibili e, naturalmente, utili a soddisfare la domanda proveniente dal territorio – è facile che le risorse "straordinarie" siano impiegate, alla fine, in larga parte per il finanziamento degli interventi "ordinari" o già in corso di realizzazione, abbassando di fatto drasticamente la quantità, la qualità e l'efficacia degli investimenti strutturali necessari e possibili.

In altri termini, se la programmazione 2000-2006 aveva le risorse ma non i progetti, il risultato di una certa (per quanto significativa) perdita di addizionalità e di efficacia degli interventi – realizzati e/o rendicontati con il POR – appare un evento drammatico ma, in sé, scontato e inevitabile.

Ancor più grave, in prospettiva, sarebbe il permanere di questa condizione che, se confermata dalle decisioni di spesa sui fondi della programmazione in corso (2007-2013) e/o su quelli provenienti (o liberati) da altri programmi, costituirebbe – anche per l'aggravarsi della situazione di contesto, a livello regionale e nazionale - un limite sempre più difficile da recuperare per l'implementazione di concrete e significative politiche di sviluppo.

1.8 Conclusioni della sezione I

Le conclusioni della prima sezione si articolano nei due paragrafi che seguono: il primo presenta le risposte alle singole domande valutative, mentre il secondo espone le conclusioni più rilevanti.

Le risposte alle domande valutative

⁷⁴ Si ricorda che un'analisi informata sarà possibile solo dopo il 2013, anno di fine rendicontazione delle risorse liberate.

⁷⁵ I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari al 31 dicembre 2009, Relazione Annuale 2010 della Corte dei Conti, Roma 2011.

Rispetto alle domande valutative specifiche formulate nell'ambito del disegno valutativo generale si sintetizzano di seguito i principali esiti dell'analisi.

1. Il POR 2000-2006 aveva individuato obiettivi che si sono rivelati poco realistici? E se sì, quali e per quali motivi?

Si è rilevato che alcuni degli obiettivi a suo tempo individuati dal POR Campania 2000-2006 - peraltro in stretta coerenza metodologica e "di contenuto" con le priorità e gli indirizzi del Programma di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM) - si sono rivelati poco realistici, sia per ragioni all'epoca difficili da prevedere, quali i mutamenti repentini di contesto (tra i quali soprattutto la crisi economica e finanziaria globale manifestatasi dalla fine del 2008), sia per un'eccessiva - quanto fisiologica - ambizione del Programma. Questa circostanza, in effetti, è frutto non solo della dimensione rilevante dei ritardi che si sarebbero voluti recuperare, quanto anche della prospettiva del tutto originale che la "nuova programmazione" si proponeva di introdurre nell'azione e nell'agenda dei soggetti chiamati a delineare e gestire gli interventi. Non è un caso, infatti, che nel corso dell'attuazione molti degli obiettivi specifici del Programma siano stati profondamente riadattati e a volte ridimensionati - innanzitutto nella definizione di risorse e investimenti associati alle diverse misure, finendo per adattare la programmazione (e le finalità dell'azione strutturale) a quanto si andava (concretamente) attuando.

A questo esito, inoltre, ha senz'altro contribuito un'indubbia dispersione degli obiettivi globali (di asse) in numerosi ed articolati obiettivi specifici. (e linee di intervento). In questo quadro, mentre sul versante del potenziamento del sistema infrastrutturale sono stati realizzati progressi misurabili e, in alcuni casi, anche significativi, gli obiettivi che si sono rivelati meno realistici sono stati quelli di natura socio-economica ed ambientale; per questi ultimi i dati di partenza sottolineavano l'esistenza di criticità e "vuoti" particolarmente gravi, mentre la programmazione puntava verso valori troppo distanti (rispetto allo scenario "di base") e quindi difficilmente raggiungibili, anche operando con una rilevante dotazione di risorse straordinarie.

Al riguardo, infatti, l'attuazione "complicata" del Programma rimanda ad un'insufficiente capacità di risposta e di "tiraggio" del sistema economico allargato, ovvero del sistema costituito dall'insieme delle Pubbliche Amministrazioni, degli enti locali, del mondo produttivo coinvolto dal Programma e dalla società civile. La stessa struttura organizzativa regionale, poi, (come ampiamente evidenziato nella sezione III) non si è sempre rivelata adeguata a gestire il Programma, per problemi sia interni alla struttura che derivanti dalla complessità dello stesso (per la numerosità degli obiettivi e la grande dimensione finanziaria).

È mancata infine non solo l'integrazione fra risorse e fondi diversi appartenenti alla stessa programmazione strutturale (FESR, FEOGA, FSE), necessaria per far convergere sui medesimi obiettivi generali un insieme coerente d'iniziative, quanto anche la combinazione virtuosa di politiche ordinarie e interventi straordinari e quindi nelle intenzioni, aggiuntivi, in grado di accrescere il potenziale d'azione delle singole misure dell'intervento pubblico (generale e settoriale).

2. Il POR 2000-2006 si è rivelato adeguato (anche dal punto di vista finanziario) per rispondere alle esigenze del territorio?

È risultato evidente che il Programma non si sia rivelato del tutto adeguato alle esigenze del territorio, manifestando, soprattutto in alcuni ambiti (miglioramento della qualità della vita e dell'offerta di servizi per la comunità, irrobustimento e sostegno alle attività economiche, ambiente), una persistente incapacità di aggredire (e contribuire a rimuovere) i fattori e le cause più significative dei ritardi registrati in Campania. Ciò nondimeno, bisogna sottolineare che il Programma - in quanto "iniezione" di risorse finanziarie nel sistema economico e territoriale regionale - ha avuto sicuramente un ruolo di rilievo per garantire la tenuta sociale ed economica; in altri termini il Programma ha assicurato un'indispensabile (ancorché temporanea) immissione di risorse e di maggiori entrate a livello regionale.

L'esperienza del POR ha dunque rappresentato una grande occasione per rimettere la programmazione degli interventi diretti a soddisfare le principali esigenze del territorio entro il raggio d'azione e di responsabilità dei soggetti territoriali (innanzitutto "regionali"), anche assegnando un volume certamente cospicuo di risorse ad integrazione e rafforzamento delle politiche "ordinarie".

Proprio per queste caratteristiche che, "oggettivamente", avrebbero potuto consentire di rispondere alla richiesta di trasformazione e sviluppo proveniente dalla società regionale, i risultati conseguiti appaiono spesso largamente deludenti. D'altra parte, come evidenziato anche in appendice alla sezione I, ad alcuni settori chiave per lo sviluppo della regione sono state destinate risorse scarse, che addirittura sono decresciute nel tempo.

Si è registrata, difatti, una difficoltà di avanzamento e di attuazione, soprattutto per alcuni settori di intervento del Programma, per motivi sia di tipo “interno”, legati all’implementazione, che di tipo “esterno” legati alla capacità di assorbimento da parte del sistema economico e sociale destinatario.

I motivi “interni” non dipendono solo da una scarsa capacità gestionale dell’apparato regionale (vedi sezione III), ma anche dagli strumenti a cui si è fatto ricorso, che, pur in linea con gli orientamenti e le prassi comunitarie, non sempre si sono rivelati adeguati alle esigenze del territorio e sostenibili⁷⁶.

I motivi di tipo “esterno”, invece, dipendono, da un lato dalla non sempre adeguata competenza specifica degli Enti locali coinvolti nell’attuazione del Programma e, dall’altro dalla scarsa maturità del sistema economico e produttivo (imprese, investitori, sistema finanziario) che è stato attivato o che si sarebbe voluto coinvolgere nell’attuazione del Programma⁷⁷.

3. In che misura il POR 2000-2006 ha perseguito i target regionali che si era proposto?

Nella sezione I del rapporto si è sviluppata l’analisi di dettaglio del perseguimento dei target regionali mentre nella sezione II sono state sviluppate le analisi relative al perseguimento delle “policy”, evidenziando, in quella sede, i successi e gli insuccessi delle singole politiche.

In generale, dalle analisi condotte emerge che ci si è discostati in modo evidente soprattutto dai target di natura socio-economica (crescita economica, abbattimento della disoccupazione soprattutto femminile e giovanile) e da quelli ambientali (gestione dei rifiuti, disinquinamento delle acque, difesa del suolo). Un discorso a parte merita il target relativo all’*incremento della dotazione di infrastrutture*, ove, in alcuni ambiti (ad esempio trasporti), si sono registrate delle performance positive⁷⁸.

In particolare, per quanto riguarda i *target di natura socio-economica* quali *l’abbattimento del tasso di disoccupazione*, si ricorda che lungo tutto il periodo di programmazione si sono registrati valori che già prima della recessione del 2008-2009 testimoniano una diminuzione continua delle unità di lavoro (da 1.830.000 del 2002 a 1.790.000 del 2007), un incremento straordinario e considerevole degli “inattivi” ed una crescita della povertà (innanzitutto di quella “relativa”) soprattutto a partire dal 2008. Non si è registrato, inoltre, l’auspicato *aumento sostanziale della partecipazione delle donne al mercato del lavoro regionale*, tanto che a fine programmazione si rileva una dinamica negativa poiché sia l’occupazione che la partecipazione delle donne sono bruscamente calate, e ciò è avvenuto anche se erano state elaborate misure e strumenti - a volte giudicate esemplari⁷⁹ anche in ambito comunitario - destinate al sostegno delle pari opportunità⁸⁰.

Il target che mirava ad *una crescita consistente del prodotto regionale*, non è stato adeguatamente perseguito tanto che il differenziale nei tassi di crescita del PIL⁸¹ appare, dopo il 2002, costantemente negativo, con la conseguenza di deprimere – a parità di andamenti demografici – piuttosto che incrementare, l’indice di benessere (PIL per abitante) assunto come target e, soprattutto, di cristallizzare, se non anche di accrescere in valore assoluto e in termini relativi, la distanza che separa la Campania dal resto del Paese.

Il target che mirava al *rafforzamento della struttura produttiva regionale*, ha registrato delle performance non incoraggianti: il numero delle imprese attive è sensibilmente calato ed anche l’occupazione industriale in Campania ha conosciuto un ridimensionamento continuo, consistente e molto preoccupante (-12,3% nel 2010).

⁷⁶ Si consideri, al riguardo, che le difficoltà incontrate nell’implementazione non hanno impedito di rendicontare una spesa che è arrivata al 106% delle risorse programmate.

⁷⁷ Ne sono prova, tra l’altro, i modesti risultati ottenuti dal numero esiguo di interventi realizzati in forma di Partenariato Pubblico Privato (PPP), nonché molte delle osservazioni ricavate “sul campo” nell’ambito della “Valutazione ex post dei Progetti Integrati del POR 2000-2006”, NVVIP, maggio 2011

⁷⁸ Va sottolineato, peraltro, come il Programma abbia registrato, nel suo insieme, una capacità di spesa più che soddisfacente, per quanto concentrata fondamentalmente negli anni finali del periodo di programmazione e, soprattutto, affidata ad un ricorso massiccio ai progetti “coerenti”.

⁷⁹ Vedi ad esempio la buona pratica premiata a livello comunitario sulla *VISPO* (Valutazione dell’impatto strategico sulle pari opportunità) dei PI (pubblicata in: Servizio Pari Opportunità, Comitato Tecnico per le Pari Opportunità / Team animatori di Pari Opportunità della Regione Campania, *Linee guida per la valutazione dell’impatto sulle Pari Opportunità, nei Progetti Integrati*, maggio 2003).

⁸⁰ Tali misure tuttavia sono spesso rimaste ad un livello troppo teorico non riuscendo a rispondere adeguatamente a realtà sociali molto sfaccettate.

⁸¹ A prezzi correnti e, quindi, nonostante la maggiore inflazione registrata in Campania rispetto alla media nazionale.

Il target relativo al *miglioramento della qualità dell'ambiente* è stato perseguito in maniera differenziata e comunque con gravi carenze in ambiti strategici per lo stesso sviluppo regionale (vedi ad esempio la cattiva gestione dei rifiuti che ha avuto effetti molto gravi sull'attività turistica; lo stesso vale per l'inquinamento delle coste e delle acque).

Un patrimonio su cui si era puntato, quello costituito dalle aree protette, al quale erano stati fra l'altro dedicati diversi Progetti Integrati, è stato valorizzato solo in parte e continua a rappresentare un enorme potenziale inespresso per lo sviluppo turistico della Campania.

Risultati migliori si sono avuti in ambito energetico nelle emissioni di CO₂ "evitate", a tali risultati hanno contribuito le performance legate alla produzione di energie rinnovabili e all'incremento del trasporto pubblico locale. Con riferimento al target relativo *all'incremento della dotazione di infrastrutture*, che ha registrato risultati positivi soprattutto nelle infrastrutture economiche dei trasporti, vi sono "settori" in grave e perdurante ritardo rispetto alla dotazione media dell'Italia (aeroporti, reti energetico - ambientali, reti bancarie e servizi vari, strutture culturali) e, soprattutto, non sempre gli indicatori di efficacia e funzionalità dei servizi erogati appaiono positivamente correlati al potenziamento dell'infrastrutturazione fisica.

4. È stato rispettato il principio di addizionalità degli strumenti?

Nei fatti non si è registrata l'addizionalità richiesta alle politiche regionali⁸², sia sul piano qualitativo - vale a dire riguardo i contenuti e gli obiettivi delle singole politiche - sia in termini quantitativi, dal momento che il livello degli investimenti per lo sviluppo nel periodo di programmazione 2000-2006 si è attestato ben al di sotto del valore "soglia" della spesa pubblica di riferimento.

Non si intende in questa sede commentare ulteriormente le implicazioni connesse alla scarsa aggiuntività delle azioni del POR che rimandano a responsabilità e vincoli che attengono alle scelte di finanza pubblica nazionale e non solo alle scelte operative, oltre che alla scarsa capacità delle amministrazioni a livello regionale.

Peraltro, una parte consistente degli aiuti strutturali del POR 2000-2006 è stata rendicontata con riferimento ad investimenti già definiti e, spesso, già in corso di realizzazione (cosiddetti progetti sponda o coerenti), sostituendosi – seppur entro il termine di utilizzazione delle risorse liberate – ai finanziamenti provenienti da altri programmi⁸³.

La Campania, infatti, proprio negli anni centrali della spesa del POR 2000-2006 è risultata in sensibile ritardo nei confronti sia del Mezzogiorno che del resto del Paese, sul piano delle risorse finalizzate allo sviluppo (un aggregato che include, oltre alla spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie, anche le spese correnti per la formazione). Così, anziché beneficiare di un volume di finanziamenti, rilevante e adeguato alle necessità, da investire sul potenziamento dell'attrezzatura territoriale, sulla valorizzazione dei fattori di contesto e sulla riqualificazione del capitale umano, la regione ha potuto contare su flussi di risorse sistematicamente inferiori a quelli disponibili (pro capite) in Italia.

Si potrebbe quindi sostenere che gli aiuti strutturali non si sono aggiunti ma piuttosto hanno sostanzialmente sostituito le risorse provenienti da altre politiche (nazionali e regionali), sacrificando o rinviando (in un'ipotesi ancora tutta da verificare⁸⁴) la realizzazione degli obiettivi specifici ed aggiuntivi del programma.

⁸² Il principio di *addizionalità* delle politiche regionali, prevede che ogni Stato membro dell'UE sia tenuto a mantenere, nelle zone interessate dagli interventi, le proprie spese pubbliche, assimilabili a finalità strutturali, almeno allo stesso livello raggiunto durante il periodo di programmazione precedente. In questo modo, le risorse provenienti dai Fondi, non sostituendosi ma, appunto, aggiungendosi alle spese per lo sviluppo già previste, possono essere effettivamente in grado di esercitare un impatto "incrementale", reale, specifico e aggiuntivo, sul raggiungimento degli obiettivi di sviluppo fissati in ciascun contesto.

⁸³ Come rilevato di recente anche dalla Corte dei Conti, l'utilizzazione in tutte le regioni "Obiettivo 1" della cosiddetta programmazione "coerente" (per oltre 10 miliardi di euro) ha seriamente inciso (tra l'altro) anche sul principio di addizionalità dei fondi europei, rischiando di ridurre qualità ed efficacia degli interventi.

⁸⁴ Si ricorda che un'analisi informata sarà possibile solo dopo il 2013, anno di fine rendicontazione delle risorse liberate.

Infine, per una valutazione dell'addizionalità, va anche tenuto in considerazione che i fondi FAS e le risorse rinvenienti sono stati e vengono tuttora spesi con ritardo (vedi anche la Delibera CIPE 79/2010), tanto che oggi si discute ancora su come riprogrammare tali risorse.

Conclusioni sintetiche della sezione I

Nelle pagine che seguono si riporta una sintesi delle conclusioni più rilevanti articolate su due temi principali:

- la rispondenza agli obiettivi del Programma e l'evoluzione del contesto e delle variabili strutturali espresse dagli indicatori socio-economici e ambientali;
- la performance del Programma riguardo ai target di riferimento.

a) la rispondenza agli obiettivi del Programma e l'evoluzione del contesto e delle variabili strutturali espresse dagli indicatori socio-economici e ambientali.

Da un confronto fra la realtà socio-economica e ambientale di inizio e di fine programmazione, emerge che i risultati sono stati al di sotto degli obiettivi che ci si era proposti con il Programma.

Dall'analisi emerge che il POR 2000-2006 ha attuato solo in parte l'obiettivo generale che mirava "alla crescita dell'occupazione, per donne ed uomini, da perseguirsi secondo una strategia di sviluppo sostenibile ed equo, di miglioramento della qualità della vita, di un armonico ed equilibrato sviluppo del territorio, accrescendo la competitività regionale nello scenario nazionale, europeo e mediterraneo" (e ha risentito anche di una visione non sempre realistica che ha portato alla individuazione di obiettivi specifici e target che non si sono rivelati sempre adeguati alle complesse esigenze del territorio, anche per effetto dell'utilizzo di strumenti non sempre appropriati.) In ogni caso, nonostante le carenze negli strumenti adottati, il Programma ha avuto effetti positivi dal punto di vista della tenuta del tessuto sociale anche se essi, nel lungo periodo, hanno però risentito dell'assenza in molti ambiti di una visione di insieme..

La mancanza di una visione d'insieme realistica del Programma risulta evidente alla luce delle performance collegate ai target regionali di riferimento del Programma. In particolare l'analisi della evoluzione del contesto mostra che alla luce di indicatori quali il PIL pro capite la Campania, a fronte di una debole crescita già prima della crisi, è ritornata, nel 2009, al di sotto dei valori del prodotto interno lordo che si potevano misurare alla fine del 2000 (laddove, per l'Italia, il salto all'indietro si ferma al 2001). Una realtà ancora più definita emerge alla luce dell'indice di qualità regionale dello sviluppo, QUARS, rispetto al quale la Campania mostra una qualità dello sviluppo molto bassa, collocandosi in posizioni critiche rispetto alle altre regioni italiane in molti ambiti; ciò pone delle questioni relative all'efficacia delle politiche intraprese, che non riguardano ovviamente solo quelle finanziate attraverso i fondi strutturali.

b) la performance del programma riguardo ai target di riferimento

Dall'analisi emerge che ci si è discostati in modo evidente soprattutto dai target di natura socio-economica (crescita economica, abbattimento della disoccupazione soprattutto femminile e giovanile) e da quelli ambientali (gestione dei rifiuti, disinquinamento delle acque, difesa del suolo). Un patrimonio su cui si era puntato, quello costituito dalle aree protette (a cui sono stati fra l'altro dedicati diversi Progetti Integrati) è stato valorizzato solo in parte e continua a rappresentare un enorme potenziale – inesperto - per lo sviluppo turistico (nel settore ad esempio del turismo-natura) della Campania. Risultati migliori si sono avuti in ambito energetico nelle emissioni di CO₂ "evitate" a cui hanno contribuito le performance legate alla produzione di energie rinnovabili e all'incremento del trasporto pubblico locale e al target relativo all'*incremento della dotazione di infrastrutture*, ove nei trasporti, si sono registrate performance positive. Tutto quanto su evidenziato non vuole sminuire l'effetto sicuramente positivo delle politiche dei fondi strutturali per la tenuta del tessuto sociale e produttivo.

Rimane tuttavia la necessità di ulteriori approfondimenti di indagine in merito all'eventuale effetto distorcente sull'economia regionale che potrebbe essere associato all'iniezione di risorse provenienti dal Programma. In particolare, bisognerebbe verificare i possibili effetti dei fondi sul mondo delle imprese e sullo sviluppo locale e rurale corrispondenti alla spesa ed agli aiuti del Programma. È plausibile, infatti, (per quanto da verificare "sul campo") che le risorse straordinarie del POR abbiano comportato lo "spiazzamento" di iniziative e investimenti con capitale di rischio da parte dei privati, anche offrendo un sostegno ad operatori e imprese marginali e poco efficienti che altrimenti sarebbero state espulse dal mercato. Corrispondentemente, la stessa analisi dovrebbe verificare esaminando i casi i cui l'azione strutturale può avere effettivamente contribuito a un uso efficiente delle risorse.

SEZIONE II – EFFETTI DEL PROGRAMMA SULLE *AREE DI POLICY*

2.1 Premessa

Nella sezione II si commentano gli effetti del POR 2000-2006, come si possono evincere e ricavare dai dati disponibili, adducibili al programma nei vari settori di *policy* prioritariamente definiti. Tali effetti vengono analizzati correlando le realizzazioni fisiche ai risultati e quindi agli impatti sul sistema socio economico regionale, così come previsti nell'impostazione logica del Programma.

Pertanto, l'obiettivo principale della seconda sezione riguarda l'individuazione del “comportamento” del programma nei vari settori di *policy*, caratterizzanti l'azione pubblica sul sistema regione che si esplicita attraverso le misure del POR, rispondendo alle domande valutative articolate nel successivo paragrafo 2.4.

La struttura del POR, organizzata per Assi e Misure, consente di individuare nove *aree di policy*, che rispecchiano il sistema delle priorità strategiche del sistema regionale, secondo lo schema riportato nella tabella seguente.

Tabella 28 - Aree di policy e relative misure e risorse programmate corrispondenti, fondo e asse di riferimento

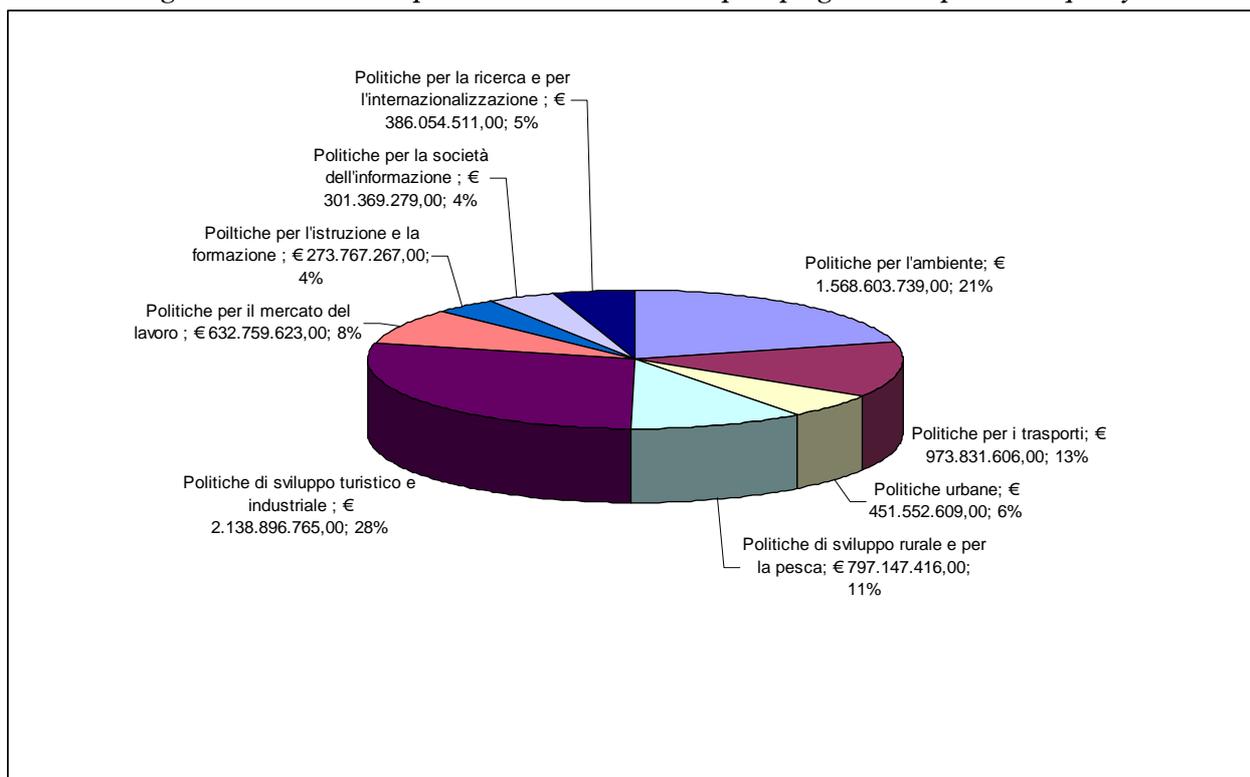
<i>Area di Policy</i>	Misure	Fondo	Asse	Risorse programmate
Politiche per l'Ambiente	Misura 1.1	FESR	I Risorse Naturali	€1.568.603.739
	Misura 1.2	FESR		
	Misura 1.3	FEOGA		
	Misura 1.4	FEOGA		
	Misura 1.5	FESR		
	Misura 1.6	FESR		
	Misura 1.7	FESR		
	Misura 1.8	FESR		
	Misura 1.12	FESR		
		Misura 4.17	FEOGA	
	Misura 4.21	FEOGA		
Politiche per i Trasporti	Misura 6.1	FESR	VI Reti e Nodi di Servizio	€973.831.606
Politiche Urbane	Misura 5.1	FESR	V Città	€451.552.609
	Misura 5.2	FESR		
	Misura 5.3	FSE		
Politiche per lo sviluppo rurale e per la pesca	Misura 4.8	FEOGA	IV Sviluppo locale	€797.147.416
	Misura 4.9	FEOGA		
	Misura 4.10	FEOGA		
	Misura 4.11	FEOGA		
	Misura 4.12	FEOGA		
	Misura 4.13	FEOGA		
	Misura 4.14	FEOGA		
	Misura 4.15	FEOGA		
	Misura 4.19	FEOGA		
	Misura 4.20	FEOGA		
	Misura 4.22	SFOP		
Misura 4.23	SFOP			
Politiche di sviluppo turistico e industriale	Misura 1.9	FESR	I Risorse Naturali	€2.138.896.765
	Misura 1.10	FESR		
	Ex Misura 1.11 Nuova misura 3.18	FSE		
	Misura 2.1	FESR	II Risorse Culturali	
	Misura 2.2	FESR		
	Ex Misura 2.3 Nuova 3.19	FSE	IV Sviluppo Locale	
	Misura 4.5	FESR		
	Ex Misura 4.6	FESR		

	Nuova misura 3.20			
	Misura 4.7	FESR		
	Misura 4.1	FESR		
	Misura 4.2	FESR		
	Misura 4.3	FESR		
	Misura 4.4	FSE		
Politiche per il mercato del Lavoro	Misura 3.1	FSE	III Risorse Umane	€632.759.623
	Misura 3.2	FSE		
	Misura 3.3	FSE		
	Misura 3.4	FSE		
	Misura 3.9	FSE		
	Misura 3.11	FSE		
	Misura 3.12	FSE		
	Misura 3.13	FSE		
	Misura 3.14	FSE		
	Misura 3.15	FESR		
	Misura 4.18	FEOGA	IV Sviluppo Locale	
Politiche per l'istruzione e la formazione	Misura 3.5	FSE	III Risorse Umane	€273.767.267
	Misura 3.6	FSE		
	Misura 3.7	FSE		
	Misura 3.8	FSE		
	Misura 3.10	FSE		
	Misura 4.16	FEOGA		
Politiche per la società dell'informazione	Misura 6.2	FESR	VI Reti e Nodi di Servizio	€301.369.279
	Misura 6.3	FESR		
	Ex Misura 6.4 Nuova misura 3.22	FSE		
Politiche per la ricerca e l'internazionalizzazione	Misura 3.16	FESR	III Risorse Umane	€ 386.054.511
	Misura 3.17	FESR		
	Misura 6.5	FESR	VI Reti e Nodi di Servizio	

Fonte: elaborazione NVVIP su POR e su dati RFE 2010

Il peso finanziario di ciascuna *area di policy* rispetto al POR 2000-2006 è ovviamente molto differenziato, come ben evidenzia il grafico seguente.

Figura 8- Grafico con le percentuali e i valori della spesa programmata per area di policy



Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

L'individuazione delle *aree di policy* per raggruppamento di misure (e quindi di Assi corrispondenti) ha consentito di inquadrare la valutazione degli effetti del Programma attraverso l'analisi del perseguimento dei target prefissati sviluppata con il sistema degli indicatori del Programma stesso.

Il POR 2000-2006 aveva fissato una batteria di indicatori di realizzazione fisica, di risultato e di impatto che, a corredo delle scelte strategiche effettuate, avevano il compito di supportare le varie fasi del programma: dalla scelta allocativa delle risorse finanziarie, alla fase di "aggiustamento" in corso d'opera ed, infine, alla capacità di trarre ex post conclusioni attendibili sia per gestire il cambiamento strutturale atteso, sia per supportare la fase decisionale nel nuovo ciclo di programmazione.

Pertanto, il sistema indicatori rappresenta – o avrebbe dovuto rappresentare - un elemento imprescindibile per una corretta programmazione, soprattutto allorché è necessario introdurre nella prassi organizzativa gestionale della spesa pubblica elementi oggettivi che consentono di impostare e gestire il controllo della qualità della stessa.

Da un punto di vista formale, gli indicatori del programma oltre ad avere funzioni diverse, hanno anche una composizione strutturale diversa. Gli indicatori di realizzazione fisica, avendo la funzione di individuare *cosa* l'investimento ha realizzato, sono strettamente collegati alle risorse finanziarie allocate. Pertanto, se la misura ha più linee di intervento ha tipicamente anche più indicatori di realizzazione fisica. L'indicatore di realizzazione fisica consente di quantificare il costo parametrizzato dell'intervento realizzato e quindi di valutare l'uso efficiente delle risorse finanziarie allocate.

Gli indicatori di risultato hanno la funzione di individuare l'opportunità dell'investimento, in quanto esprimono il risultato che si vuole perseguire in funzione di un fabbisogno rilevato. L'indicatore di risultato consente, quindi, di quantificare l'efficacia dell'uso delle risorse finanziarie utilizzate nella realizzazione di interventi. Gli indicatori di impatto hanno la funzione di individuare il cambiamento strutturale determinato dalla realizzazione degli interventi programmati. Gli indicatori di risultato e di impatto sono generalmente associati a insiemi di misure.

L'analisi valutativa degli impatti potenziali del programma per *aree di policy* non può dunque prescindere dall'analisi del livello di perseguimento dei target prefissati a seconda degli indicatori, in base anche al differente significato programmatico che può essere attribuito per tipologia di indicatore, ovvero efficienza della spesa attraverso l'individuazione della corretta corrispondenza costo-interventi realizzati, efficacia della spesa realizzata e cambiamento strutturale perseguito.

È necessario, tuttavia, evidenziare che sono state rilevate molte discordanze tra il raggiungimento dei target prefissati attraverso la cosiddetta fase di "popolamento" degli indicatori di realizzazione fisica, di risultato e di impatto.

L'attività di monitoraggio, con il compito precipuo attraverso il sistema MONIT di popolare la batteria di indicatori in base agli stadi di avanzamento della spesa, non è stata soddisfacente, pertanto l'analisi valutativa condotta attraverso l'analisi degli indicatori non consente di offrire un quadro sempre attendibile sul reale livello di perseguimento dei singoli target per i seguenti motivi:

1. I target fissati per gli indicatori di realizzazione fisica non erano sempre adeguati a misurare effettivamente la realizzazione degli specifici progetti finanziati. A prescindere dal legame con i reali costi parametrici della specifica tipologia di intervento da realizzare, il raggiungimento dei target, quindi, non sempre consente di verificare la realizzazione degli interventi, a dimostrazione dell'inadeguatezza di taluni degli indicatori utilizzati.
2. I target fissati per gli indicatori di risultato, spesso, non sono stati dedotti dall'applicazione di un percorso logico che dalla realizzazione fisica consentisse di individuare i risultati realmente perseguibili. Pertanto ad una realizzazione fisica "valorizzata" spesso corrisponde un livello molto basso di perseguimento del risultato, o viceversa.
3. La scelta degli indicatori di impatto spesso non è stata ponderata né dal punto di vista della misurabilità dell'indicatore, né dal punto di vista della sua significatività programmatica.

Nonostante la presenza di numerose discordanze logiche e statistiche, dovute più ad una mancata attenzione alla batteria degli indicatori, sia nella fase della scelta che del monitoraggio, l'analisi valutativa ha consentito di dedurre alcune significative conclusioni per *aree di policy* e soprattutto di evidenziare, attraverso un approccio forse più pedagogico che valutativo, come il corretto utilizzo della batteria di indicatori sia fondamentale per la formulazione delle scelte e delle azioni correttive in corso d'opera.

Nei paragrafi successivi sono evidenziate le modalità di svolgimento delle analisi valutative per *aree di policy* e la metodologia utilizzata per individuare e comparare il livello di perseguimento dei target prefissati.

2.2 Modalità di svolgimento dell'analisi e approccio valutativo

Come introdotto al paragrafo precedente, la seconda sezione espone i risultati di un'analisi condotta sui dati del monitoraggio del POR 2000-2006 relativamente agli interventi che il programma ha realizzato. In dettaglio, la seconda sezione si avvale dei dati disponibili a partire dai sistemi di monitoraggio del programma, ed in particolare:

- degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto, analizzati con riferimento sia ai valori obiettivo fissati ad inizio programma che con riferimento ai valori obiettivo (Allegato 2.1 sugli indicatori di realizzazione, risultato e impatto)
- dei dati relativi al numero degli interventi finanziariamente e fisicamente conclusi, con un approfondimento relativamente ai progetti coerenti (Allegato 2.2)

Si tratta di un'analisi fortemente condizionata dalle limitazioni conseguenti all'utilizzo dei sistemi di monitoraggio disponibili, che sono stati più orientati al controllo della spesa che ad un'affidabile registrazione dei risultati e degli impatti del programma. Pur se previsti dal sistema MONIT, infatti, gli indicatori di realizzazione, risultato e impatto non erano condizionati a procedure assoggettate a forti controlli, come gli indicatori di spesa, e ciò ha

inciso negativamente sulla qualità del popolamento (percepito spesso come un fardello burocratico pesante e poco utile). L'analisi ha consentito di:

- ricostruire un quadro generale di cornice per il programma, utile a comparare quanto è avvenuto nelle diverse *aree di policy* (pur considerando tutti i limiti suindicati di un non completo ed esaustivo popolamento degli indicatori). In alcuni casi è stato possibile evidenziare i settori o gli strumenti che sono stati più o meno efficaci nel governare il cambiamento indotto dal programma;
- a partire da queste analisi è stato quindi possibile comprendere quali siano le *aree di policy* che necessitano di maggiore approfondimento, anche alla luce delle priorità strategiche regionali.

È chiaro che le analisi valutative formulate in questa sezione sono soggette alle limitazioni dei dati conoscitivi di base e che sarebbe necessario procedere con indagini dirette ad hoc per le *aree di policy* che presentano grosse lacune conoscitive.

Data l'impossibilità di condurre indagini dirette, il valutatore si è attenuto ai dati resi disponibili dai sistemi di monitoraggio del programma, ovvero, in particolar modo, intendendo valutare gli impatti del POR 2000-2006, prioritariamente agli indicatori quantificati a fine programma relativamente a realizzazioni, risultati ed impatti.

Va da sé che questa impostazione ha fortemente condizionato la scelta della metodologia valutativa, che si è giocoforza orientata verso una modalità tradizionale di tipo azioni – obiettivi - risultati, senza poter spaziare ampliando il campo di indagine a possibili effetti inattesi che il programma non aveva originariamente preso in considerazione.

L'approccio valutativo è stato pertanto di tipo “positivista-sperimentale”⁸⁵, che, consiste nel partire dagli obiettivi che il programma o il progetto dichiarava di voler raggiungere, valutando di quanto i risultati effettivamente raggiunti si discostano dai target originari.

Del resto, questo tipo di approccio è probabilmente il più congeniale a ricalcare l'impostazione programmatoria comunitaria, dove i programmi sono costruiti con uno schema “a cascata”, ovvero articolati in obiettivi, assi, misure, azioni e indicatori. Naturalmente, un approccio simile non consente di tenere in conto possibili shock esterni (come la crisi economico-finanziaria sopraggiunta) e non consente di valutare tutto ciò che il programma non aveva inizialmente previsto, né in positivo, né in negativo. Dunque, le maggiori limitazioni della sezione 2 del rapporto sollecitano attenzione rispetto all'opportunità di considerare che:

- il mancato raggiungimento di obiettivi originariamente previsti può risentire di sopraggiunti cambiamenti di contesto;
- oltre ai risultati/ impatti registrati dal programma, potrebbero esservi cambiamenti inattesi, altrettanto rilevanti, (anche di tipo “positivo”) indotti dal programma, che questo tipo di valutazione non coglie.

Per entrambe le motivazioni, si ribadisce l'utilità di un approfondimento, ancorché selettivo e possibilmente orientato dal presente lavoro, delle valutazioni settoriali che vengono espone nel seguito.

2.3 Metodologia

L'analisi valutativa dei potenziali impatti del programma è stata condotta attraverso l'applicazione di una metodologia multicriteriale basata sulla normalizzazione delle performance dei singoli indicatori in modo da rappresentarli in una scala da 0-1. Pertanto, per ciascuna *area di policy* è stato possibile, attraverso l'analisi degli indicatori, individuare un profilo comportamentale sul livello di perseguimento dei target. La base informativa di riferimento è rappresentata dal Rapporto Finale di Esecuzione (RFE) del POR Campania 2000-2006. Oltre al RFE, si è fatto riferimento anche al Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia 2005 (RAVI). I dati desk relativi alle performance delle singole misure sono stati interpretati a seguito della loro riagggregazione per *aree di policy*.

⁸⁵ I principali studiosi di riferimento sono Hyman, Suchman, Campbell, Rossi e Freeman, Chen, (in Stame 2007 e 2001).

Il raggiungimento dei target viene verificato non solo con riferimento all'ultimo Complemento di Programmazione (CdP) ma anche nella sua evoluzione a partire dal primo CdP (vedi allegato 2.1).

Nel corso della sua implementazione, il programma ha subito numerosi aggiustamenti, rispecchiati dalle variazioni del sistema originario degli indicatori, riconducibili a:

- eliminazione di indicatori ritenuti di difficile popolamento oppure legati ad obiettivi non più rilevanti per il programmatore;
- aggiunta di nuovi indicatori resisi necessari per rispecchiare innovazioni del programma;
- accorpamento/ suddivisione di indicatori per agevolarne il popolamento;
- variazioni nelle modalità di popolamento degli indicatori dovute a modifiche nelle tecniche di calcolo dei medesimi.

Il valutatore ha ritenuto queste informazioni preziose al fine di captare eventuali criticità connesse all'implementazione del programma, e ha ritenuto utile dunque costruire una tabella che rispecchiasse il processo di alterazioni e modifiche del sistema di indicatori e non soltanto il mero perseguimento del target a fine programma.

La costruzione delle tabelle sintetiche relative agli indicatori di realizzazione, riorganizzando i dati ai fini di una loro interpretazione è partita dal documento che restituisce le ipotesi programmatiche di partenza, ovvero la prima versione del CdP.

Senza entrare nel merito delle variazioni intercorse tra il primo e l'ultimo CdP, il valutatore ha ritenuto affiancare i valori target previsti dal programmatore a inizio programma, ovvero nel primo CdP, con i valori target ricalibrati dal programmatore a fine programma, ovvero nell'ultimo CdP.

La tabella di cui all'allegato 2.1 è pertanto costruita in modo da rendere comparabili gli indicatori presenti nel primo CdP, nell'ultimo CdP e il risultato registrato nel RFE, per ciascuna *area di policy*.

Anche prendendo in considerazione le elaborazioni di cui al RAVI 2005, le misure sono state quindi aggregate in funzione dell'area di policy su cui presentassero un potenziale di influenza. In questo modo, si è stabilita una corrispondenza tra realizzazioni, risultati ed impatti delle singole misure e impatti sulle *aree di policy*.

Una volta costruite le tabelle degli indicatori per ciascuna *area di policy*, i risultati ottenuti dal programma per le diverse *aree di policy* sono stati valutati con un approccio sintetico. In particolare, il successo del programma è stato valutato per *area di policy*, aggregando prima indicatore per indicatore, poi misura per misura, il livello di perseguimento del target programmato, normalizzato rispetto all'unità. In altre parole, il livello di perseguimento del target di ciascun indicatore è stato calcolato sotto forma di rapporto (adimensionale) tra il target programmato e l'indicatore effettivamente raggiunto, in modo da consentire riaggregazioni plausibili tra misure eterogenee. Per ciascuna misura, si è quindi calcolata la media dei rapporti⁸⁶, in maniera tale da rispecchiare l'andamento complessivo della misura rispetto al livello di raggiungimento dei diversi target da essa previsti.

Evidentemente, il valore pari all'unità esprime il perseguimento medio ottimale del target programmato, ovvero esprime il caso in cui il valore medio del livello di perseguimento del target coincide proprio con il target programmato. Nella maggior parte dei casi, il target risulta o non raggiunto o raggiunto; in casi più rari, il target programmato risulta superato. Nei grafici costruiti con questa metodologia, l'area sottesa all'unità viene evidenziata con una colorazione ocra, in modo da rendere visivamente immediatamente percepibile il comportamento delle misure raggruppate in ciascuna *area di policy* considerata.

La restituzione in forma grafica degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto in funzione del grado di perseguimento del target avviene sotto forma di linea spezzata, che mira a rappresentare non un andamento bensì un "profilo comportamentale" dell'indicatore rispetto all'unità.

⁸⁶ È evidente la necessaria approssimazione metodologica che si è adottata, assegnando un peso "equivalente" ad indicatori anche di natura profondamente diversa tra loro.

Il commento ai dati del monitoraggio, analiticamente restituiti nelle appendici già citate, è stato quindi costruito e restituito sulla base della riagggregazione dei dati stessi per *aree di policy*.

Questo lavoro consente quindi un duplice risultato:

- da un lato, la registrazione delle cospicue modifiche apportate agli indicatori di specifiche *aree di policy* ha permesso di circoscrivere difficoltà conoscitive ad ambiti mirati. Si anticipa che nella discussione per *aree di policy* degli indicatori verrà messo in evidenza come non sia esatto affermare che il sistema di indicatori sia stato inadeguato per tutto il POR, ma che le responsabilità nell'inadeguatezza del popolamento sono chiaramente riconducibili a specifici ambiti. Ciò permette di combinare le valutazioni sulle *aree di policy* fondate sugli indicatori con le analisi effettuate nella sezione terza sulle modalità di governance del POR nei diversi settori di interesse;
- dall'altro, il giudizio sull'efficacia del programma non si è basata sul semplice livello di perseguimento dei valori target, ma ha tenuto in particolare considerazione le distorsioni prodotte dagli aggiustamenti dei target in corso d'opera.

L'analisi degli indicatori viene completata, per ciascuna *area di policy*, da considerazioni conclusive supportate non soltanto dai dati quantitativi del sistema degli indicatori, ma anche attraverso la conoscenza diretta del programma acquisita dai valutatori nel corso della sua implementazione. Ciò ha permesso di fornire un quadro più completo, e soprattutto una visione meno soggetta ai limiti conoscitivi del sistema degli indicatori.

2.4 Domande valutative

Obiettivi specifici delle analisi valutative ex post del POR sono stati per la sezione seconda:

- valutare, laddove possibile, di quanto le realizzazioni effettive si sono discostate da quelle originariamente preventivate, stimando i risultati e gli impatti effettivi del POR alla luce degli interventi effettivamente posti in essere;
- interpretare le ragioni, laddove la valutazione non fosse possibile, che abbiano determinato delle lacune conoscitive nei sistemi di monitoraggio così gravi da pregiudicare una valutazione anche di larga massima come quella all'obiettivo precedente.

Le domande valutative a cui la sezione 2 dà risposta sono le seguenti:

5. *Gli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto a fine programma rispecchiano i valori obiettivo del primo e dell'ultimo CdP?*

A questa domanda valutativa si è data risposta attraverso l'analisi dettagliata degli indicatori presenti nei sistemi di monitoraggio. Si anticipa che, mentre per alcune *aree di policy* questa operazione ha consentito di trarre delle conclusioni sugli impatti del POR, per altre, le lacune dei sistemi di monitoraggio erano talmente gravi da pregiudicare la comprensione degli impatti sulle *aree di policy*, rendendole poco valutabili a partire da dati oggettivi.

L'analisi degli indicatori di realizzazione e risultato è stata accompagnata da un'analisi degli interventi conclusi, anche prendendo in considerazione quelli coerenti, in quanto si intendeva comprendere il contributo netto del programma, al di là degli indicatori, al perseguimento degli impatti attesi.

Si anticipa che anche in questo caso, mentre in alcune *aree di policy* il programma ha attivato una cospicua parte di spesa "fresca", in altre aree gli indicatori di realizzazione restituiscono un quadro di interventi, e dunque di potenziali impatti, che si correla solo marginalmente al programma, in quanto sarebbe stato comunque attivato per effetto di altri finanziamenti.

6. *C'è una correlazione tra qualità dei sistemi di monitoraggio e le diverse modalità di gestione delle specifiche aree di policy? C'è una correlazione tra qualità dei sistemi di monitoraggio e la presenza di strumenti di pianificazione e controllo settoriali coincidenti con specifiche aree di policy?*

Come anticipato, per alcune *aree di policy* la carenza dei dati del monitoraggio è stata talmente grave da pregiudicare l'elaborazione di un giudizio valutativo compiuto.

In particolare, emergono lacune innanzi tutto nelle politiche per il lavoro, per l'istruzione e la formazione e per la ricerca e l'internazionalizzazione, per le quali le discontinuità riscontrate nel sistema degli indicatori rendono poco attendibile una valutazione delle *aree di policy* basata esclusivamente su questi. Inoltre, nell'area relativa alle politiche ambientali, sebbene la lacunosità nel popolamento degli indicatori è meno evidente, tuttavia l'importanza delle tematiche trascurate è talmente palese da rendere impossibile una stima dei potenziali impatti proprio su questioni cruciali e strategiche per la Campania.

Viceversa, la qualità del popolamento è di gran lunga superiore per altre *aree di policy*, e segnatamente: trasporti, politiche di sviluppo rurale e pesca, politiche urbane, politiche di sviluppo industriale e turistico e politiche per la società dell'informazione.

Le prime tre aree sono state gestite da settori regionali tradizionalmente molto ben organizzati; in particolare, il settore trasporti ha intrapreso le attività di gestione della spesa POR all'interno di una cornice strategica, il piano trasporti regionale, ben definita, perlomeno in apparenza, quanto a realizzazioni da perseguire; il settore agricoltura, oltre ad avere ben definito il quadro degli obiettivi settoriali, ha anche attivato un sistema di delega della spesa del POR piuttosto spinto, decentrando il processo gestionale alle cinque Province; infine, l'ambito di *policy* della Società dell'Informazione poteva contare su uno specifico piano di settore.

Le *aree di policy* relative a politiche urbane e politiche di sviluppo industriale e turistico, sono state invece prevalentemente attuate all'interno della griglia gestionale piuttosto severa dei Progetti Integrati, che, come si deduce dalla valutazione ex post dei PI ex POR 2000-2006 condotta dal NVVIP, ha contribuito sicuramente all'innalzamento della soglia di attenzione sui sistemi di monitoraggio.

Da queste osservazioni si può pertanto anticipare l'ipotesi che alcuni fattori, quali la presenza di piani settoriali ben definiti e la attivazione di processi gestionali capillarmente monitorati possano contribuire alla costruzione di sistemi di controllo della programmazione efficienti. La valutazione di efficacia è invece più complessa, e richiede un approfondimento che sarà svolto ambito per ambito.

2.5 La valutazione delle *aree di policy* del POR sulla base dei dati desk

2.5.1 Politiche per l'ambiente

Con il termine "Politiche per l'ambiente" si è inteso circoscrivere gli interventi previsti nel POR, e quindi le misure corrispondenti, ai soli obiettivi di salvaguardia e protezione ambientale. La valorizzazione delle risorse naturali è stata considerata come *area di policy* più orientata all'obiettivo di innalzare l'attrattività turistica in chiave sostenibile e quindi accorpata nelle politiche di sviluppo turistico. Pertanto, l'*area di policy* "Politiche per l'ambiente" è costituita dalle misure dell'Asse I e dell'Asse IV specificatamente dedicate alle componenti ambientali nell'ottica della difesa suolo, dell'ottimizzazione del ciclo integrato delle acque e dei rifiuti, dell'organizzazione del monitoraggio dei rischi e dell'inquinamento aria - acqua - suolo, delle bonifiche dei siti contaminati, del disinquinamento delle acque superficiali e sotterranee, dell'energia. Le tematiche su esposte hanno avuto rilevanza sia in misure FESR dell'Asse I, sia in misure FEOGA dell'Asse I e dell'Asse IV dedicate alle aree rurali. Dalla tabella seguente si evince la composizione dell'*area di policy*, richiamando per ciascuna misura le risorse programmate.

Tabella 29- Area di Policy: Politiche per l'ambiente - le misure e le risorse programmate

Misura	Fondo	Denominazione	Risorse Programmate
Misura 1.1	FESR	Sistema regionale di monitoraggio ambientale	€ 60.000.000,00
Misura 1.2	FESR	Ciclo integrato delle acque	€ 265.568.544,00
Misura 1.3	FEOGA	Sistemazione idraulico forestale e tutela delle risorse naturali	€ 153.856.440,00
Misura 1.4	FEOGA	Gestione delle risorse idriche in agricoltura	€ 195.000.000,00
Misura 1.5	FESR	Miglioramento delle caratteristiche di stabilità e di sicurezza del territorio	€ 208.183.594,00
Misura 1.6	FESR	Interventi di previsione, prevenzione e mitigazione dei rischi naturali e antropici e di potenziamento del sistema regionale di protezione civile	€ 155.111.862,00
Misura 1.7	FESR	Sistema regionale per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti	€ 170.000.000,00
Misura 1.8	FESR	Programmi di risanamento delle aree contaminate	€ 155.086.000,00
Misura 1.12	FESR	Sostegno alla realizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, all'incremento dell'efficienza energetica ed al miglioramento dell'affidabilità della distribuzione di energia elettrica a servizio delle aree produttive	€ 183.857.000,00
Misura 4.17	FEOGA	Interventi nelle aziende silvicole a scopo produttivo	€ 21.940.299,00
Misura 4.21	FEOGA	Ricostituzione del potenziale agricolo danneggiato da disastri naturali e introduzione di adeguati strumenti di prevenzione	Non attivata
TOTALE AREA DI POLICY POLITICHE PER L'AMBIENTE			€ 1.568.603.739,00

Fonte: elaborazione NVVIP su dati MONIT

La valutazione di questa *area di policy* in termini di attivazione degli interventi misurabili secondo indicatori di realizzazione prefissati porta ad un resoconto complessivo alquanto modesto, soprattutto per il mancato popolamento degli indicatori di realizzazione in fase di implementazione del programma. La rendicontazione di ciò che è stato realizzato ha incontrato due ordini di problemi: il primo è legato, come già detto, al mancato popolamento in fase di monitoraggio, che ha privilegiato la rendicontazione finanziaria rispetto a quella fisica, il secondo è legato a cambiamenti del valore programmato di alcuni indicatori di realizzazione nel Complemento di programmazione a programma già in avanzato stato di implementazione. A prescindere da qualsiasi altra considerazione, il cambiamento del valore programmato nella fase finale del programma non consente di valutare la performance realizzativa secondo un lineare processo di previsione programmatica ed esiti effettivi del programma. Considerando che la misura 4.21 non è stata attivata, su un totale di 110 indicatori di realizzazione, 29 non sono stati popolati e 44 sono variati (27 in aumento e 17 in diminuzione). Su un totale di 20 indicatori di risultato, 3 non sono stati popolati e 4 sono variati (3 in aumento e 1 in diminuzione). Su un totale di 13 indicatori di impatto, 2 non sono stati popolati e 2 sono variati in aumento.

Tabella 30 - Area di policy: politiche per l'ambiente. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento

	TOTALE	Totale indicatori		Scostamento tra primo e ultimo CdP	
		Popolati	Non Popolati	Scostamento positivo	Scostamento negativo
Realizzazione	110	81	29	27	17
Risultato	20	17	3	3	1
Impatto	13	11	2	2	-

Fonte: elaborazione NVVIP su RFE 2010

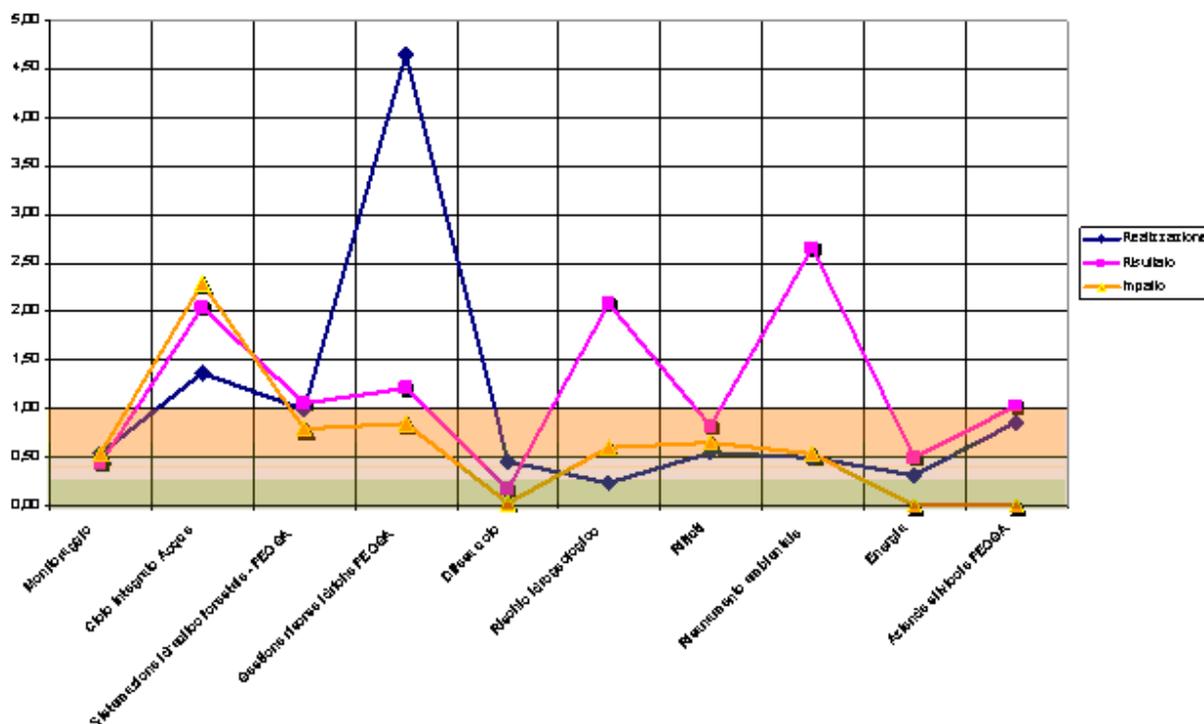
In termini di ciò che è stato effettivamente realizzato, dalla rendicontazione fisica delle misure che compongono l'*area di policy* è possibile individuare una performance migliore nel settore del ciclo integrato delle acque soprattutto per quanto concerne il completamento delle reti fognarie e delle reti idriche urbane, nel settore difesa suolo, solo per quanto concerne la messa in sicurezza dei siti a rischio idrogeologico. I settori dei rifiuti, delle bonifiche e dell'energia non rivelano positive performance, rappresentando anche i settori con il maggior difetto informativo in termini di monitoraggio fisico.

La rilevazione dei risultati prodotti dagli interventi attraverso l'analisi dell'andamento degli indicatori di risultato, definisce un quadro in alcuni casi discordante da quello desunto dalla rendicontazione fisica. I settori delle bonifiche e dei rifiuti, rispettivamente definiti attraverso gli indicatori di risultato "Incremento % superficie MCA (Materiali Contenenti Amianto) bonificata rispetto alla superficie totale (mq. 450.000) oggetto di richiesta di bonifica da parte degli Enti Locali richiedenti il finanziamento a valere su Bando Amianto" e "Variazione (incremento %) delle quantità dei rifiuti separati per frazione merceologica sul totale dei rifiuti urbani prodotti" rilevano una buona performance, nonostante il mancato raggiungimento e/o il mancato popolamento degli indicatori di realizzazione fisica. E' lecito pertanto domandarsi se tali risultati siano stati raggiunti per effetto delle misure del POR o di altri fattori/ politiche concomitanti.

Considerazioni analoghe valgono anche per il settore energia da fonti rinnovabili, che ha promosso in modo diverso le diverse fonti (con numerosi interventi nel settore eolico), e ha comunque determinando positivi impatti ambientali, soprattutto per quanto riguarda la riduzione delle emissioni di gas serra. A tal proposito, l'indicatore di impatto "variazione delle emissioni di CO₂ "(tonnellate di CO₂/anno evitate tramite interventi realizzati) a partire dall'anno 2010, anno in cui tutti gli interventi finanziati sono a regime di produzione, registra un valore di riferimento soddisfacente della CO₂ risparmiata nell'anno di riferimento⁸⁷.

Il grafico che segue illustra l'andamento, misura per misura, degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto. Con colorazione più scura viene evidenziata l'area del grafico ricadente al di sotto dell'unità, ovvero che comprende le misure i cui indicatori non hanno mediamente raggiunto i target programmati. Al di sopra dell'unità si evidenziano invece tutte quelle misure, le quali hanno mediamente superato il target programmato.

Figura 9 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore, nell'area di policy "Politiche per l'ambiente"



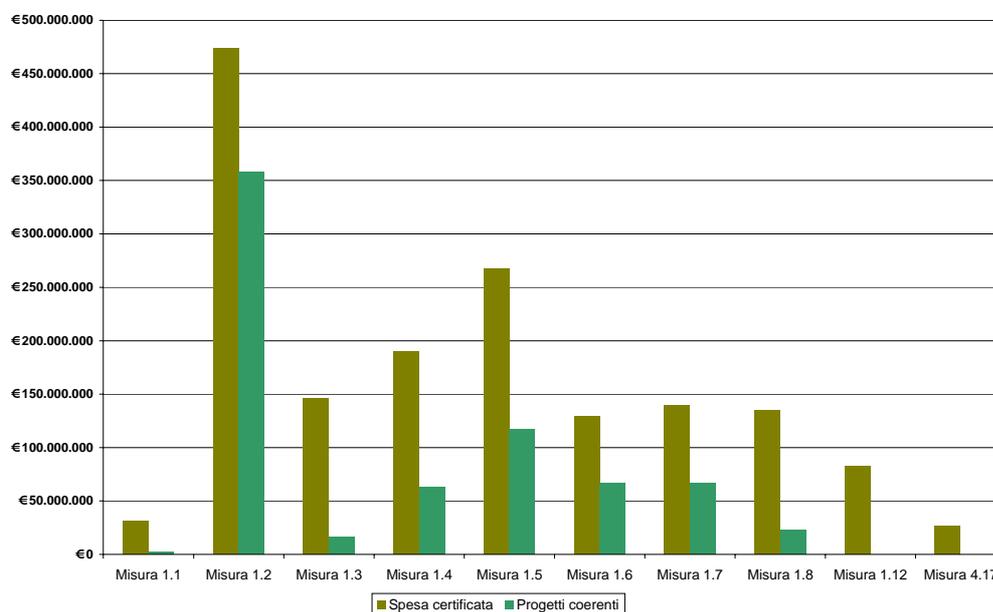
Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

Dal punto di vista della rendicontazione finanziaria, l'area di policy rileva una maggiore spesa nel settore del ciclo integrato delle acque, come si evince dal grafico seguente. Su un totale di 1.741 interventi attivati dall'area di policy,

⁸⁷ Secondo il Rapporto finale di esecuzione 2010- aspetti ambientali è pari a tonnellate 214.339,106.

621, circa il 36%, sono interventi rientranti nel settore delle acque. Il rapporto tra la spesa certificata e quella attivata dai cosiddetti progetti coerenti si assesta quasi sempre intorno al 40% - 50%, con punte di gran lunga superiori nella misura 1.2 relativa al ciclo integrato delle acque sui fondi FESR.

Figura 10 – Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell'area di policy "Politiche per l'ambiente"



Fonte: elaborazione NVVIP su dati MONIT

In termini di concentrazione della spesa misurabile come rapporto tra la spesa e il numero di interventi, il settore che presenta il valore più alto è quello dell'energia, attivando 5 interventi per un totale di circa 82 milioni di euro.

Le modalità di attuazione dell'area di policy politiche per l'ambiente è stata basata prevalentemente su bandi, con prevalente modalità monosettoriale. Per quanto riguarda il ciclo integrato delle acque, l'attuazione è stata delegata alle ATO, affidando la scelta delle priorità definite dai rispettivi piani d'ambito. In questa sede non si intende discutere questa scelta, oggetto di eventuale approfondimento laddove si decidesse di approfondire l'analisi delle strategie settoriali.

Analisi conclusive sulle politiche per l'ambiente

Le politiche per l'ambiente vengono sintetizzate in relazione ai quattro ambiti-chiave: del ciclo integrato delle acque, della difesa suolo, della gestione rifiuti e bonifiche e dell'energia, per i quali si osserva quanto segue:

- Per quanto riguarda il *ciclo integrato delle acque* (misure 1.2 e 1.4) in termini di ciò che è stato effettivamente realizzato e dalla rendicontazione fisica delle misure che compongono l'area di policy, è possibile individuare una performance migliore rispetto a quella delle altre misure dell'asse 1, soprattutto per quanto concerne il completamento delle reti fognarie e delle reti idriche urbane. Tuttavia, dai dati della misura 1.2 per il ciclo integrato delle acque, resta scoperto l'aspetto critico della depurazione dei sistemi urbani complessi e delle aree naturali protette SIC e ZPS. Infatti, pur essendo stati realizzati quasi del tutto i sistemi fognari previsti, pur se con significative lacune (che è previsto siano sanate nell'attuazione della programmazione in corso), il nodo della depurazione delle acque in Campania è restato sostanzialmente irrisolto (tanto che nell'attuale programmazione si sono proposti ben 5 Grandi progetti incentrati su sistemi depurativi, per un totale di 535 M€).

Il Piano di tutela delle Acque (aggiornato, riproposto e approvato al 2011) potrebbe avere un ruolo chiave per contribuire a inquadrare questi aspetti critici, anche a valle della ripermimetrazione degli ATO e

della ridefinizione dell'assetto gestionale del servizio idrico integrato, oramai entrambe operazioni di carattere strategico ed indifferibile.

Per quanto riguarda la gestione delle risorse idriche in agricoltura, la misura 1.4 ha contribuito a migliorare le opere di captazione e di distribuzione dell'acqua ad uso irriguo, riducendo le perdite e gli sprechi, favorendo un uso più razionale della risorsa idrica, sostenendo il miglioramento, dal punto di vista irriguo, di più del 50% della superficie agricola presa a riferimento e quasi del 37% di quella irrigata (RFE 2010- aspetti ambientali). Restano tuttavia da affrontare i gravi problemi di sostenibilità gestionale dei consorzi irrigui che, con gli investimenti straordinari del POR, si sono talvolta addirittura esauriti.

- Per quanto riguarda la *difesa del suolo* (misure 1.3, 1.5 e 1.6), in termini di ciò che è stato effettivamente realizzato, dalla rendicontazione fisica delle misure che compongono l'*area di policy* è possibile individuare una performance migliore rispetto a quella delle misure afferenti all'asse 1 nel settore difesa suolo, solo per quanto concerne la messa in sicurezza dei siti a rischio idrogeologico. Infatti si rileva che le realizzazioni effettive degli interventi della misura 1.5 (miglioramento delle caratteristiche di stabilità e sicurezza del territorio) per la messa in sicurezza dei siti hanno superato i valori attesi (infatti, risultano realizzati 195 interventi rispetto ai 162 previsti dall'ultimo CdP). Al di sotto delle aspettative sono state le realizzazioni di interventi di recupero e rinaturalizzazione dei siti e degli alvei, e soprattutto gli interventi di protezione delle sponde. Gli interventi finanziati con la misura 1.3 (sistemazione idraulico forestale e la tutela delle risorse naturali) sono stati generalmente in linea con i criteri di selezione della misura e con le priorità ai progetti ricadenti nei Comuni ad alto rischio idrogeologico (zone rosse); è stato attribuito un criterio di premialità alle progettazioni basate su tecniche di ingegneria naturalistica, sebbene, di questi ultimi interventi ne siano stati finanziati pochi a favore di interventi da attuarsi in aree soggette a micro dissesti finalizzati al miglioramento dell'assetto idraulico del territorio forestale. Relativamente alla misura 1.6 (riguardante fra l'altro il monitoraggio per la conoscenza, la prevenzione e la gestione del rischio idrogeologico), le realizzazioni sono state inferiori ai valori attesi. In particolare, il monitoraggio carente e la mancata realizzazione della maggior parte delle misure di prevenzione (quali quelle relative alla protezione delle sponde e al recupero degli alvei) incidono sulla salvaguardia della popolazione dal rischio idrogeologico e sulla messa in sicurezza del territorio dagli eventi franosi (e questi ultimi puntualmente si ripetono anche in presenza di eventi non particolarmente eccezionali).

Resta pertanto una notevole necessità di investimento, che si prevede sia attivato nel corso della programmazione 2007-2013, anche nel campo della difesa e tutela dei litorali.

- Per quanto riguarda la *gestione dei rifiuti e bonifiche* (misure 1.7 e 1.8), questi settori risultano avere un maggiore difetto informativo in termini di monitoraggio fisico, a riprova di una notevole difficoltà attuativa degli interventi. In particolare, per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, la misura 1.7 (sistema regionale di gestione e smaltimento rifiuti) ha forse almeno contribuito ad attenuare gli effetti negativi generati dall'emergenza rifiuti, anche se durante il periodo di programmazione 2000-2006 ha pesato negativamente la mancanza di una Pianificazione e Gestione Integrata dei Rifiuti (secondo il RFE 2010- aspetti ambientali, sono stati realizzati 73 interventi per isole ecologiche e 6 impianti di compostaggio di cui 3 non funzionanti e altri in corso di completamento con la nuova programmazione e 3 impianti di valorizzazione della frazione secca). In particolare, in assenza di un Piano di settore, la misura ha fornito un contributo solo parziale per la gestione ordinaria e straordinaria del ciclo dei rifiuti, che, come noto, ha presentato, e continua oggi a presentare, una situazione di crisi strutturale tanto da richiedere la gestione commissariale per affrontare l'"emergenza".

Per i Programmi di risanamento delle aree contaminate, la misura 1.8 presenta un soddisfacente stato di realizzazione fisica (secondo il RFE –ambiente, la superficie oggetto di intervento di decontaminazione da amianto risulta complessivamente pari al 132,72% della superficie inizialmente quantificata pur considerando solo il 1° bando "amianto", il che implica il superamento del valore atteso stabilito in fase di programmazione). In particolare, la rilevazione dei risultati prodotti dagli interventi attraverso l'analisi

dell'andamento degli indicatori di risultato definisce un quadro in alcuni casi discordante da quello desunto dalla rendicontazione fisica, per cui non è possibile una valutazione pienamente informata.

- Per quanto riguarda *l'energia da fonti rinnovabili* (misura 1.12), il settore dell'energia rappresenta un settore con grande difetto informativo in termini di monitoraggio fisico e in generale anche di realizzazione fisica degli interventi a causa di numerose criticità (rigidità dei regolamenti attuativi e la complessità delle procedure previste dallo strumento normativo, le problematiche di condivisione col territorio delle scelte tecnologiche, problematiche connesse alla tempistica di autorizzazione ed alla scarsa condivisione da parte degli *stakeholder* dei territori interessati dagli interventi). Rispetto agli interventi per il miglioramento dell'efficienza delle reti, si sottolinea già ora che gli interventi previsti saranno presumibilmente realizzati nel corso della programmazione 2007- 2013, (è stato sottoscritto l'Accordo quadro con l'Enel per la realizzazione degli interventi sulla rete di distribuzione), a conferma delle difficoltà registrate nel periodo 2000-2006.

Rispetto agli interventi di promozione del risparmio energetico a favore delle famiglie residenti nei Parchi, grazie alla Convenzione con le Province per la gestione "a regia", gli interventi previsti dovrebbero anche in questo caso essere realizzati nel corso della programmazione 2007- 2013.

Per quanto riguarda gli impianti afferenti alle diverse fonti energetiche rinnovabili, numerosi sono stati gli interventi per l'eolico, anche se la potenza installata è comunque molto inferiore ai valori attesi. Valori molto inferiori si hanno anche per le altre fonti rinnovabili (solare fotovoltaico, idroelettrico e biomasse) rispetto a quelli attesi. Nonostante le problematiche evidenziate e gli elementi di criticità rilevati, alla fine del ciclo di programmazione, si rileva dalla lettura dei valori attesi e dei risultati raggiunti che la misura ha contribuito alla promozione delle fonti energetiche rinnovabili in Campania determinando positivi impatti ambientali, soprattutto per quanto riguarda la riduzione delle emissioni di gas serra. A tal proposito, l'indicatore di impatto "variazione delle emissioni di CO₂ "(tonnellate di CO₂/anno evitate tramite interventi realizzati), a partire dall'anno 2010, anno in cui tutti gli interventi finanziati sono a regime di produzione, registra un valore di riferimento soddisfacente della CO₂ risparmiata nell'anno di riferimento (dati del RFE - aspetti ambientali).

2.5.2 Politiche per i trasporti

Le politiche per i trasporti attuate attraverso il POR discendono dall'esplicitazione formale del Piano dei Trasporti Regionale che, pur nella sua indeterminatezza, è stato assunto a riferimento degli interventi da attuare. Il POR dedica un'unica misura ai trasporti, la 6.1 (ritenendosi ai fini di queste analisi valutative marginale l'apporto della misura della portualità finanziata nell'Asse IV attraverso lo SFOP e gli interventi sulla portualità turistica finanziati dalla Misura 4.6). La misura 6.1 era originariamente articolata in diversi settori relativi all'*area di policy* specifica. Accanto alla Rete ferroviaria regionale, che rappresentava l'obiettivo principale da perseguire con i fondi strutturali, erano previsti interventi riguardanti i Porti (Strutture logistiche, Strutture di attracco, Interventi di dragaggio, Tecnologia di supporto alla navigazione), i trasporti multinodali attraverso la realizzazione di interporti, gli Aeroporti e le strade regionali e locali (Tabella 2 del Piano Trasporti Regionale).

Tabella 31 - Area di policy. Politiche per i trasporti - le misure e le risorse programmate

Misura	Fondo	Denominazione	Risorse Programmate
Misura 6.1	FESR	Sistema regionale integrato dei trasporti	€ 973.831.606,00

Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

Per questa *area di policy*, su un totale di 17 indicatori di realizzazione, 6 non sono stati popolati e 6 sono variati (3 in aumento e 3 in diminuzione). Su un totale di 4 indicatori di risultato, 1 non è stato popolato. Su un totale di 2 indicatori di impatto, 1 non è stato popolato e 1 è variato in aumento.

Tabella 32 - Area di policy: politiche per i trasporti. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento

	TOTALE	Totale indicatori		Scostamento tra primo e ultimo CdP	
		Popolati	Non Popolati	Scostamento positivo	Scostamento negativo
Realizzazione	17	11	6	3	3
Risultato	4	3	1	0	0
Impatto	2	1	1	1	0

Fonte: elaborazione NVVIP su RFE 2010

La presenza del piano di settore relativo ai trasporti regionali ha fornito la giustificazione dell'utilizzo dei progetti coerenti, soprattutto quelli dei lotti già iniziati relativi alla metropolitana di Napoli e alla metropolitana regionale⁸⁸, secondo un meccanismo che ha consentito la realizzazione di opere a cavallo di diversi periodi di programmazione⁸⁹.

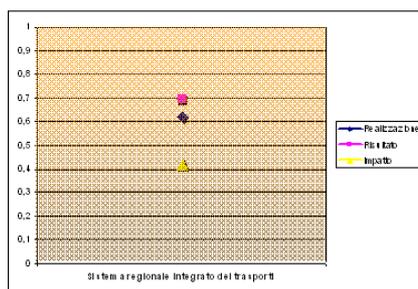
In termini di rendicontazione fisica degli interventi, anche per questa *area di policy* si riscontrano le stesse problematiche descritte nel precedente paragrafo. Pochi sono gli indicatori di realizzazione che sono stati monitorati. Dall'analisi desk si evince, infatti, che sono stati completati e/o ammodernati circa 75 km di rete ferroviaria regionale, mentre ne sono stati realizzati 4 km ex novo.

Per le strutture logistiche legate alle vie del mare è interessante lo scarto dei valori programmatici che vanno da un valore di circa 4600 mq di superficie ad una riduzione nel 2005 pari a 963 mq fino al valore programmatico nel 2009 di 316 mq, uguale a ciò che è stato poi effettivamente realizzato. Per gli aeroporti non ci sono informazioni relative agli indicatori di realizzazione, mentre risulta positiva la performance nel settore delle strade regionali e locali dove si registra un valore di circa 45 km di rete adeguata.

I risultati attesi sono stati concentrati sulla possibilità di misurare l'incremento dei passeggeri su servizio locale. Tale risultato è stato pienamente raggiunto, mentre per quanto concerne gli impatti, l'indicatore prescelto relativo alla variazione dei tempi di percorrenza non è stato popolato.

Il grafico che segue, trattandosi di una sola misura, mostra il comportamento degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto sotto forma di punto; si nota che tutti e tre gli indicatori si trovano al di sotto dell'unità, dunque l'intero grafico è caratterizzato da una colorazione scura.

Figura 11- Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore nell'area di policy "Politiche per i trasporti"



Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

⁸⁸ Non è mai stato univocamente chiarito il reale significato del termine "metropolitana regionale", qui utilizzato in continuità con l'uso corrente.

⁸⁹ Si vuole osservare che la problematica relativa alla difficoltà di realizzazione di grandi opere in un unico periodo di programmazione è stata affrontata dalla CE con maggiore sistematicità solo con il Reg. 539/2010, per cui le soluzioni utilizzate (basate sul vasto uso di progetti coerenti e l'introduzione di "lotti finanziari") sono stati in qualche modo avallati per mancanza di un quadro regolamentare chiarificatore.

L'area di policy rileva una interessante performance finanziaria, sia in termini di spesa certificata che di concentrazione della stessa. Sono stati realizzati 69 interventi per un valore medio di circa 16 milioni di euro. Il 75% della spesa certificata è stata realizzata attraverso progetti coerenti. Il valore medio dei progetti coerenti è anche superiore a quelli realizzati ex novo, attestandosi intorno ai 20 milioni di euro. 15 interventi risultano ancora non conclusi con una spesa certificata di circa 500 milioni di euro, rilevando un valore medio di questi interventi pari a circa 34 milioni di euro.

L'attuazione del Piano Trasporti Regionale, con prevalente modalità monosettoriale ha costituito lo strumento di attuazione per le politiche dei trasporti.

Analisi conclusive sulle politiche per i trasporti

Le politiche per i trasporti, nel disegno strategico complessivo, erano incardinate all'interno del quadro pianificatorio generale di settore. Tale cornice programmatica era solo "definita" come certa, ma non risultava univocamente chiaro quale fosse il disegno della cd "metropolitana regionale" e quale l'elenco di opere prioritarie del piano.

Rispetto agli obiettivi posti a inizio programma, gli impatti conseguiti hanno risentito di un approccio eccessivamente settoriale alle problematiche trasportistiche, sia in termini di scarsa correlazione con le politiche di sviluppo urbano e locale, sia soprattutto in termini di eccessivo peso attribuito alla componente infrastrutturale piuttosto che a quella gestionale. Ciò si è tradotto nell'ampliamento delle reti trasportistiche in assenza di un quadro chiaro di sostenibilità gestionale delle medesime, indebolendone notevolmente l'efficacia. poco chiari, peraltro, risultano i criteri di selezione e la definizione delle priorità di intervento. Come, già osservato nella sezione I, infatti, la tecnica di architettura finanziaria dell'impianto programmatico settoriale dei trasporti non esime dalla verifica ex ante del rapporto benefici/costi (ancorché su valori stimati) relativo all'intero sistema ed a parti di esso; verifica che va aggiornata ogni qual volta si introduce una parte funzionale del sistema stesso, anche aggiornando i dati della domanda e dell'offerta in relazione alle nuove condizioni del contesto.

Ne è risultata una programmazione settoriale pluriennale sviluppata senza portare in conto la sostenibilità gestionale del sistema in diversi scenari (corrispondenti a diversi livelli di realizzazione dello stesso). Nelle odierne condizioni di contesto risulta che il sistema non presenta condizioni di sostenibilità per cui si rende necessaria ed urgente una profonda revisione della pianificazione di settore.

Restano da affrontare i nodi della logistica integrata, soprattutto per quel che riguarda la portualità commerciale (che vengono sviluppati da 2 Grandi Progetti del POR 2007-2013) e quelli del sistema aeroportuale regionale, che soffre della mancanza di un chiaro piano di portata sovraregionale che consenta di definire e pianificare al meglio le prospettive di sviluppo del sistema aeroportuale e gli investimenti eventualmente a farsi.

2.5.3 Politiche urbane

Con il termine "Politiche urbane" si è inteso focalizzare sulle azioni specificamente inserite all'interno dell'asse città, ben consapevoli che questa scelta avrebbe messo in ombra la rilevanza degli interventi sul sistema di trasporto sull'armatura urbana regionale. Dunque, all'interno delle politiche urbane sono state esaminate le azioni attivate dal POR Campania eminentemente all'interno del cosiddetto Asse Città, ovvero, l'area di policy è costituita dalle tre misure comprese nell'Asse V dedicate alla riqualificazione ed al recupero urbano, anche attraverso il sostegno alla riqualificazione del tessuto imprenditoriale nell'ambito di programmi integrati urbani e attivando azioni incardinate sul sistema di *governance* costruito a valle dell'emanazione della Legge Nazionale 328/00 (piani di zona sociale). Le tematiche su esposte hanno trovato una copertura finanziaria nell'ambito delle misure FESR e FSE.

Dalla tabella seguente si evince la composizione dell'area di policy, richiamando per ciascuna misura le risorse programmate.

Tabella 33 - Area di Policy: Politiche urbane- le misure e le risorse programmate

Misura	Fondo	Denominazione	Risorse Programmate
Misura 5.1	FESR	Programmi di recupero e sviluppo urbano	€ 406.547.400,00
Misura 5.2	FESR	Sostegno alla riqualificazione del tessuto imprenditoriale nell'ambito di programmi di recupero e sviluppo urbano	€29.480.264,00
Misura 5.3	FSE	Sostegno allo sviluppo di programmi integrati di cooperazione tra enti locali territoriali per la prevenzione dell'esclusione sociale ed il miglioramento della qualità della vita attraverso la promozione e la riqualificazione di servizi sociali, di servizi di cura alla persona, di servizi di assistenza e la crescita dell'imprenditoria sociale per la promozione dello sviluppo locale	€ 15.524.945,00
TOTALE AREA DI POLICY POLITICHE URBANE			€ 451.552.609,00

Fonte: elaborazioni NVVIP su dati RFE 2010

Per quanto riguarda l'area di policy politiche urbane, su un totale di 46 indicatori di realizzazione, 9 non sono stati popolati e 8 sono variati (7 in aumento e 1 in diminuzione). Su un totale di 6 indicatori di risultato, 2 non sono stati popolati; su un totale di 3 indicatori di impatto, non ne risulta popolato nessuno.

Tabella 34 - Area di policy: politiche urbane. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento

	TOTALE	Totale indicatori		Scostamento tra primo e ultimo CdP	
		Popolati	Non Popolati	Scostamento positivo	Scostamento negativo
Realizzazione	46	37	9	7	1
Risultato	6	4	2	0	0
Impatto	3	0	3	0	0

Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

La valutazione di questa *area di policy* in termini di attivazione degli interventi misurabili attraverso gli indicatori di realizzazione disponibili restituisce un quadro piuttosto chiaro. Nelle città capoluogo, target dell'attivazione della misura 5.1, hanno trovato larghissima applicazione gli interventi di arredo urbano (ben 54 contro i 24 ipotizzati nell'ultimo CdP e addirittura i 10 programmati a inizio programma), seguiti dai centri di accoglienza (31 contro i 28 ipotizzati nell'ultimo CdP e addirittura i 10 programmati a inizio programma). Seguono le 13 strutture e spazi destinati a attività socio-culturali (contro le 6 ipotizzate nell'ultimo CdP e le 4 programmate a inizio programma), le 10 strutture e spazi destinati ad attività sportive e ricreative, i 10 centri informazione /sportelli e i 10 interventi di verde pubblico.

Risultano disattesi gli obiettivi programmati di dotazione infrastrutturale delle città capoluogo in termini di parcheggi (0 parcheggi realizzati contro i 5 programmati) e di strutture e spazi destinati a spettacoli (0 strutture contro le 5 programmate) ma, nel complesso, si può constatare che nell'ambito della misura 5.1 sono stati attivati numerosi interventi di riqualificazione urbana, sebbene in lieve difformità rispetto a quanto programmato. Leggendo l'indicatore di risultato, in termini più qualitativi che quantitativi, ovvero valutando in termini più complessivi la variazione dell'offerta di rilevanti infrastrutture sociali nelle città capoluogo e non il raggiungimento dei singoli target, si nota come il target complessivo di 70 infrastrutture rese disponibili su 71 programmate sia stato sostanzialmente raggiunto.

Stesso dicasi per le azioni messe in campo nell'ambito dei programmi integrati delle città capoluogo a sostegno del tessuto imprenditoriale: difatti, risultano raggiunte 414 imprese contro le 356 programmate, sebbene l'indicatore di risultato registri il mancato raggiungimento del target prefissato (64% di incremento degli

investimenti privati complessivamente indotti nelle aziende destinatarie dell'intervento, nell'arco dei tre anni successivi alla concessione, in percentuale sul contributo pubblico, contro il 150% previsto). Si deve tuttavia sottolineare come siano venuti meno gli indicatori di realizzazione tesi a registrare il sostegno alle cooperative sociali.

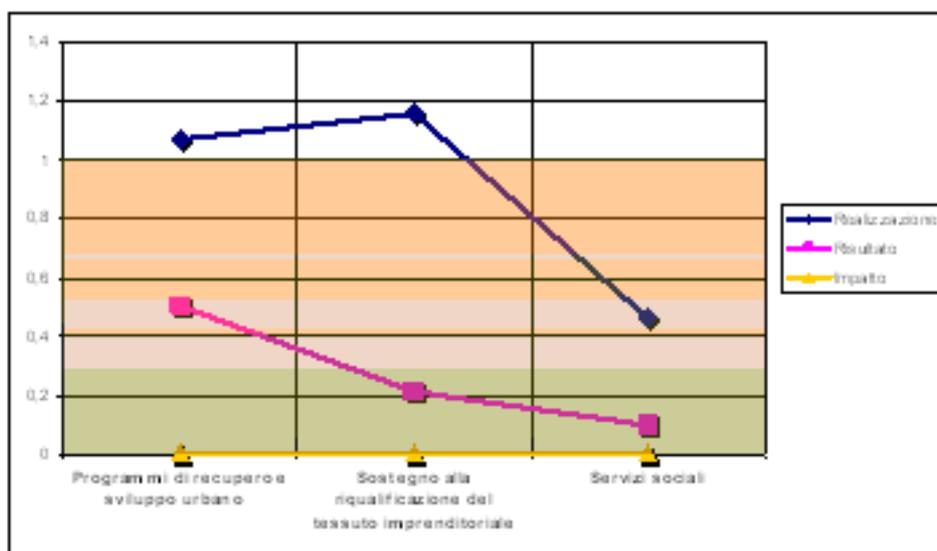
Molto diverso è il quadro relativo alle azioni attivate nell'ambito dei piani di zona sociali, per i quali risultano completamente disattesi gli obiettivi relativi ai percorsi integrati per la creazione di impresa, alla formazione per occupati (formazione continua), alla formazione post-obbligo e post-diploma e agli incentivi alle imprese per occupazione. Gli indicatori di realizzazione registrano il raggiungimento dei soli target relativi alle reti partenariali, in particolare alla loro creazione (48 progetti contro il target di 84) e al loro sviluppo (208 progetti contro il target di 94, che compensa il minore valore dell'indicatore precedente), insieme alla realizzazione di interventi di sensibilizzazione e pubblicità (11 progetti contro il target programmato di 10).

Coerentemente, l'indicatore di risultato registra il disattendimento del target programmato (20% di occupazione creata nel terzo settore per i servizi sociali, contro il 99% previsto).

La mancata quantificazione degli indicatori di impatto non consente di esprimere un giudizio valutativo supportato da dati numerici; tuttavia, basandosi sull'analisi degli indicatori di realizzazione e risultato, nel complesso si può affermare che l'area di policy relativa alle politiche urbane è stata sviluppata in modo abbastanza rilevante nelle cinque città capoluogo.

Il grafico che segue riassume sinteticamente gli andamenti medi misura per misura, degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto differenziati con colorazioni diverse, evidenziandone la posizione rispetto all'unità, ovvero al pieno raggiungimento del target (area sottostante l'unità evidenziata con colorazione più scura).

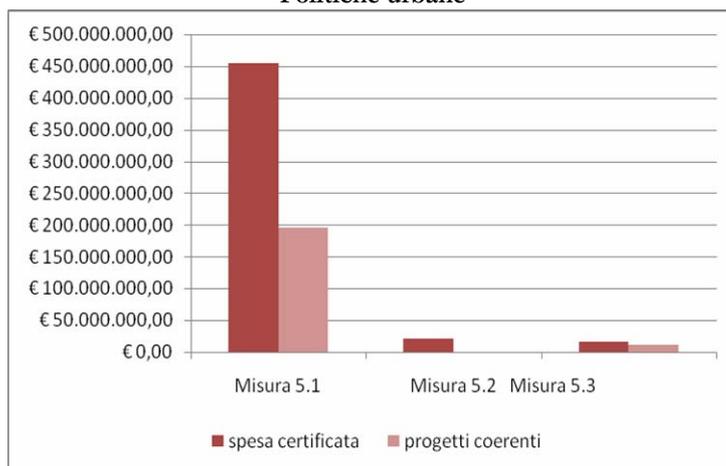
Figura 12 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore nell'area di policy "Politiche urbane"



Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

L'area di policy registra una percentuale di spesa a valere sui progetti coerenti piuttosto bassa rispetto alla spesa certificata dal programma, che dimostra la capacità del programma di attivare nuovi investimenti nelle città capoluogo. In particolare, la misura di aiuti alle imprese si è basata ai fini della rendicontazione sui soli interventi attivati dal POR.

Figura 13– Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell’area di policy “Politiche urbane”



Fonte: elaborazione NVVIP su dati MONIT

I principali strumenti di attivazione dell’Asse V sono stati, per le città capoluogo, i Progetti Integrati Città, che includevano una premialità per le città che avrebbero attivato lo strumento del partenariato pubblico- privato; per tutti gli altri comuni, i Piani di Zona Sociale ex L.N. 328/00. Tali strumenti non hanno previsto forme di sub-delega alle città quali centri di spesa. In particolare, i Progetti Integrati Città sono stati predisposti dagli uffici tecnici delle cinque città capoluogo, mentre l’attuazione della spesa è avvenuta riconducendo la gestione delle misure ai rispettivi responsabili regionali. Secondo quanto è emerso dalla valutazione ex post dei progetti integrati pubblicata dal NVVIP a maggio 2011, al di là della verifica circa la qualità e l’esercizio effettivo delle infrastrutture realizzate, le strategie riscontrabili nei PI “Città” si caratterizzano anche per un’elevata dimensione media degli interventi (le più alte in assoluto nell’ambito dei Progetti Integrati) per una buona capacità di concentrare obiettivi e risorse. In questi PI il principio di concentrazione territoriale è stato generalmente applicato meglio rispetto agli altri, sia perché il basso numero di Enti coinvolti ha inevitabilmente limitato la dispersione delle risorse, sia per la capacità delle amministrazioni di individuare porzioni e settori effettivamente circoscritti, all’interno delle città capoluogo, su cui far convergere la strategia e gli interventi.

Analisi conclusive sulle politiche urbane

Le politiche urbane, nel disegno strategico complessivo, erano incardinate in una strategia di sviluppo territoriale più ampia, ed avrebbero dovuto dimostrare capacità di articolarsi attraverso una visione complessa e inclusiva della componente socio-economica. Gli indicatori di impatto delle ricadute più generali di questo approccio strategico si traducevano nella capacità dei programmi di sollecitare l’aumento di disponibilità di servizi ai cittadini e di funzioni che rendessero le città reali motori di crescita economica, agendo sia sulla competitività dell’armatura urbana nel suo complesso, che sulla rigenerazione delle aree suscettibili di valorizzazione. Rispetto a questi ambiziosi obiettivi, l’area di policy non ha raggiunto completamente gli effetti desiderati; più in dettaglio:

- Per quanto riguarda l’obiettivo dell’innalzamento di competitività dell’armatura urbana, sebbene gli interventi realizzati attraverso l’asse città siano stati maggiormente concentrati in comparazione con altri assi, non è possibile affermare che il programma abbia indotto un cambiamento strategico delle aree urbane-chiave per il rilancio economico del territorio attraverso le misure dedicate. Viceversa, un cambiamento significativo è stato indotto sull’armatura urbana regionale dagli interventi relativi alla metropolitana regionale, che hanno modificato in alcuni casi le geografie relazionali della rete di centri urbani alla scala regionale. Tuttavia, l’assenza di un legame programmatorio e pianificatorio tra le azioni relative alle misure specificamente dedicate alle aree urbane e le azioni relative alla rete trasportistica non ha consentito di massimizzare gli effetti sinergici che pure avrebbero potuto crearsi con una più efficace integrazione delle due componenti.
- Per quanto riguarda l’obiettivo della valorizzazione delle aree da sottoporre a rigenerazione, non è possibile affermare che il programma abbia indotto cambiamenti strutturali in aree urbane da

assoggettare a rigenerazione, soprattutto perché, a causa delle difficoltà implementative del principio di integrazione all'interno della progettazione integrata, non si è attuata la necessaria sinergia tra interventi infrastrutturali ed interventi sulla struttura economico-sociale delle città.

Nel complesso comunque l'area di policy ha portato ad un innalzamento dello stock di funzioni urbane pubbliche a disposizione della cittadinanza, desumibili dagli indicatori di realizzazione commentati al paragrafo specifico, pur se gli interventi realizzati non sempre hanno contribuito all'innalzamento della qualità della vita.

2.5.4 Politiche di sviluppo rurale e per la pesca

Con il termine "Politiche di sviluppo rurale e per la pesca" si è inteso focalizzare sulle azioni specificamente inserite all'interno dell'asse IV, aventi ad oggetto il rafforzamento delle imprese agricole, lo sviluppo delle aree rurali interne e il miglioramento delle infrastrutture e delle aziende legate al mondo della pesca. Le ragioni dell'accorpamento risiedono nell'omogeneità della struttura di gestione delle misure FEOGA e SFOP, che ha inciso in modo rilevante sulle modalità di gestione di dette misure e di conseguenza sull'efficacia degli impatti ad esse connessi. Le politiche di sviluppo rurale che sono state messe in atto nell'ambito del POR hanno interagito in modo piuttosto rilevante con i programmi temporalmente paralleli del PSR e del PIC LEADER. Tuttavia, per respiro finanziario è sicuramente il POR il programma che ha avuto l'impatto più rilevante sui miglioramenti al settore agricolo e ai territori rurali nel periodo programmatorio 2000-2006. Le politiche per la pesca messe in atto nell'ambito del POR hanno rappresentato un impegno piuttosto residuale della macchina regionale, non tanto per la loro rilevanza, quanto per la difficoltà di una gestione di livello regionale delle problematiche connesse al settore pesca. Non a caso, nel periodo programmatorio successivo le modalità di gestione di questo settore hanno registrato una discontinuità rispetto al periodo 2000-2006. Le tematiche suesposte hanno trovato una copertura finanziaria nell'ambito delle misure FEOGA e SFOP. Dalla tabella seguente si evince la composizione dell'area di policy richiamando per ciascuna misura le risorse programmate.

Tabella 35 - Area di Policy: Politiche di sviluppo rurale e per la pesca

Misura	Fondo	Denominazione	Risorse Programmate
Misura 4.8	FEOGA	Ammodernamento strutturale delle aziende agricole	€ 198.644.734,00
Misura 4.9	FEOGA	Adeguamento strutturale e produttivo degli impianti di trasformazione, valorizzazione e commercializzazione dei prodotti agricoli	€ 44.186.008,00
Misura 4.10	FEOGA	Ricomposizione fondiaria	€ 7.553.900,00
Misura 4.11	FEOGA	Servizi essenziali per l'economia e la popolazione rurale	€ 30.851.877,00
Misura 4.12	FEOGA	Interventi per il miglioramento dei villaggi rurali e per la protezione e la tutela del patrimonio rurale	€ 136.268.815,00
Misura 4.13	FEOGA	Interventi per favorire la diversificazione delle attività agricole e lo sviluppo di quelle affini allo scopo di implementare fonti alternative di reddito	€ 11.206.700,00
Misura 4.14	FEOGA	Incentivazione di attività turistiche ed artigianali	€ 64.058.382,00
Misura 4.15	FEOGA	Primo insediamento dei giovani agricoltori	€ 67.150.002,00
Misura 4.19	FEOGA	Commercializzazione di prodotti di qualità	€ 250.000,00
Misura 4.20	FEOGA	Sviluppo e miglioramento delle infrastrutture rurali connesse allo sviluppo dell'agricoltura	€ 141.353.998,00
Misura 4.22	SFOP	Interventi a sostegno dell'acquacoltura, della maricoltura, della trasformazione, della commercializzazione e dell'adeguamento delle strutture portuali	€ 68.949.558,00
Misura 4.23	SFOP	Interventi di contesto ed a sostegno dell'adeguamento infrastrutturale del settore della pesca	€ 26.673.442,00
TOTALE AREA DI POLICY POLITICHE DI SVILUPPO RURALE E PER LA PESCA			€ 797.147.416,00

Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

Per quanto riguarda l'area di policy politiche di sviluppo rurale e per la pesca, i 126 indicatori di realizzazione sono stati tutti popolati, mentre 16 sono variati (7 in aumento e 9 in diminuzione). I 30 indicatori di risultato sono stati tutti popolati, mentre 1 è variato in aumento; i 15 indicatori di impatto sono stati tutti popolati.

Tabella 36- Area di policy: politiche di sviluppo rurale e per la pesca. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento

	TOTALE	Totale indicatori		Scostamento tra primo e ultimo CdP	
		Popolati	Non Popolati	Scostamento positivo	Scostamento negativo
Realizzazione	126	126	0	7	9
Risultato	30	30	0	1	0
Impatto	15	15	0	0	0

Fonte: elaborazione NVVIP su RFE 2010

La valutazione di questa area di policy in termini di attivazione degli interventi misurabili attraverso gli indicatori di realizzazione disponibili restituisce un quadro chiarissimo. Difatti, il sistema di gestione degli indicatori, peraltro fortemente orientato dalla maggior coerenza delle indicazioni provenienti dalla DG-AGRI, è stato capillarmente organizzato, in modo da consentire un'acquisizione attendibile degli indicatori non soltanto di realizzazione, ma anche di risultato e di impatto. Vale la pena di sottolineare a titolo di esempio come il pagamento del saldo alle imprese era subordinato alla compilazione di un formulario teso alla raccolta di informazioni funzionali al popolamento del sistema degli indicatori. Grazie a questa situazione, è possibile ricostruire un quadro attendibile delle azioni messe in campo grazie al POR in questa area di policy.

Per quanto riguarda le azioni messe in campo a sostegno della struttura produttiva agricola, la principale misura di sostegno alle imprese agricole, ovvero la 4.8, ha raggiunto 4.520 imprese beneficiarie, per una superficie di 93.700 ha di superficie agricola lorda, praticamente il doppio rispetto al target programmato di 2.010 imprese e 50.000ha. Performance così significative sono state possibili grazie al meccanismo dei bandi a sportello aperto e dell'overbooking, come meglio si chiarirà nel paragrafo sugli strumenti di attuazione. Tuttavia, a fronte di una situazione apparentemente molto positiva, l'impatto complessivo in termini di valore aggiunto non è stato pari alle attese (-1,9% contro il +12% di target di inizio e fine programma). Misure a più alto contenuto di innovazione ma più complesse nella loro attuazione hanno ottenuto buone performance, pur se con numeri meno eclatanti. La misura di commercializzazione 4.9, pur se con target molto più limitati, ha comunque raggiunto gli obiettivi prefissati, così come le misure 4.10⁹⁰, 4.15 e 4.16; con ancora più fatica date le difficoltà di implementazione sono stati raggiunti i target delle misure 4.18 e 4.19⁹¹. Tuttavia, poiché in termini quantitativi il programma aveva riservato alle misure a contenuto più innovativo una piccola percentuale del budget, promuovendole con una funzione quasi "pilota", l'eccezionale raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla misura più cospicua in termini di budget (la 4.8) e il buon raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla 4.9 conducono il valutatore a ritenere che non vi siano gap tra le azioni programmate nel campo del sostegno alle imprese agricole del territorio campano attraverso il POR e ciò che è stato realizzato; e difatti i target prefissati in termini di risultati sono stati pari alle attese.

⁹⁰ Va rilevato che la misura 4.10 ha alcuni obiettivi specifici di tutela ambientale e si propone di sostenere progetti di ricomposizione fondiaria a carattere interaziendale o a carattere pubblico in aree rurali e di accelerare ed ampliare i processi di adeguamento strutturale delle unità produttive caratterizzate da valide capacità competitive.

⁹¹ Nella misura 4.19 gli obiettivi ambientali miranti a rilanciare l'economia delle aree rurali mediante interventi tesi a valorizzare le produzioni di qualità e degli incentivi al miglioramento della qualità dei prodotti al fine di accrescere il valore della produzione agricola e di rispondere alle esigenze dei consumatori sono stati raggiunti come desumibile dagli indicatori di risultato (con valori al 2010) che segnalano il perseguimento della promozione della qualità agroalimentare e la difesa delle tradizioni agroalimentari mediante l'utilizzo di marchi collettivi o il riconoscimento comunitario degli stessi (DOP; IGP; STG), la diffusione dei sistemi di certificazione.

Va rilevato che le per quanto riguarda le suddette misure “pilota” 4.8 e 4.9 esse sono destinate all’ammodernamento strutturale delle aziende agricole, tendono a favorire le produzioni eco-compatibili, la sostituzione dei vecchi macchinari a maggior impatto ambientale, la realizzazione di opere per il risparmio energetico e per l’introduzione di fonti energetiche rinnovabili. La misura 4.9 in particolare finanzia interventi relativi a linee di produzione biologica, ove le realizzazioni sono state pari ai valori attesi. Va tuttavia evidenziato che il Programma, come già sottolineato, ha destinato poche risorse a tale tipo di interventi pilota (linee di produzione biologica) e fra l’altro gran parte delle risorse previste per le produzioni eco-compatibili sono andate a favore del potenziamento di produzioni, quali l’allevamento bufalino, delle ortive e dei fiori che hanno potenziali ricadute negative sulle componenti ambientali (maggiore consumo d’acqua, un incremento nell’utilizzo di fertilizzanti e fitofarmaci, una più elevata produzione di rifiuti). Inoltre anche l’intensificazione delle pratiche agricole e la riorganizzazione degli ordinamenti produttivi, comporta il rischio di perdita delle varietà colturali. Ne deriva che una rivisitazione per la nuova programmazione di tali misure innovative con funzione quasi “pilota” dovrebbe tenere conto delle criticità su elencate.

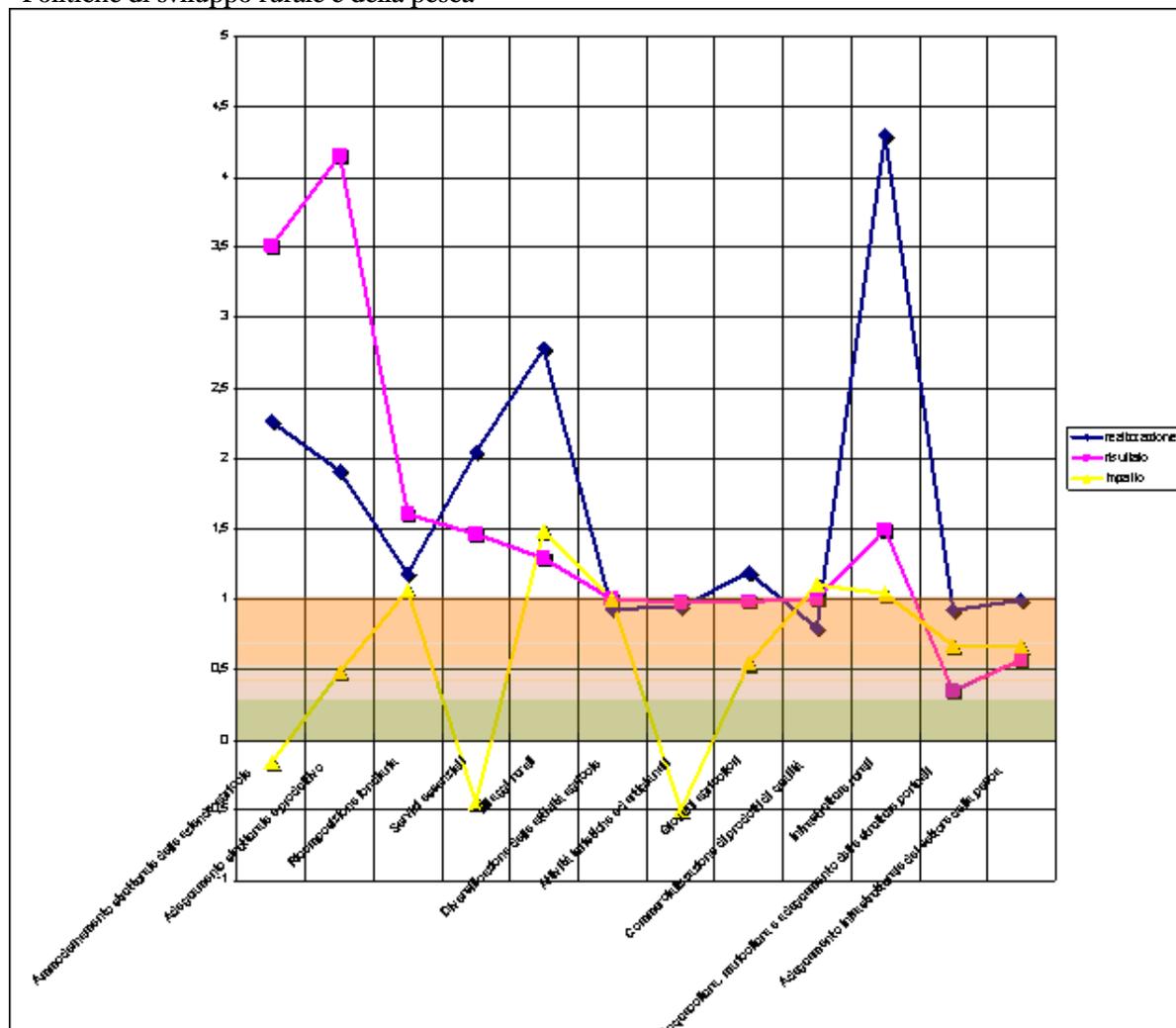
Riguardo alle azioni messe in campo a sostegno delle aree rurali, gli indicatori evidenziano non soltanto una buona incidenza del POR sui territori, ma anche il successo di operazioni a contenuto assolutamente innovativo. In particolare, accanto alle azioni più tradizionali messe in campo per il miglioramento infrastrutturale delle aree rurali, che hanno superato i target come era più facilmente prevedibile (115 edifici ristrutturati contro un target di 70; 151 fabbricati conservati contro un target di 20; 262 invasi spaziali restaurati contro un target di 200; 440 Km di strade rurali completate contro un target di 50; 1.990 Km di strade rurali contro un target di 400 a inizio programma e di 450 a fine programma; 78 sentieri contro un target di 34 a inizio programma e 44 a fine programma; 61 aree di sosta realizzate contro un target di 15 a inizio programma e 25 a fine programma), occorre evidenziare come in questo caso anche le misure a contenuto più innovativo, i cui esiti erano meno prevedibili anche a causa di una *governance* complessa (a titolo di esempio, la 4.11 poneva la necessità di interagire con le ASL), abbiano registrato un successo rilevante, come nel caso della misura 4.11 (22 servizi di trasporto contro un target di 8; 96 interventi di telesoccorso contro un target di 55; 100 interventi di telemedicina contro un target di 48; 71 interventi di assistenza parasanitaria contro un target di 30; risultati meno positivi ma comunque incoraggianti si sono raggiunti nelle restanti azioni). Conferma dei risultati raggiunti da questa misura, molto importante per il suo carattere innovativo in territori in cui la gestione aggregata e integrata dei servizi è di per sé molto difficoltosa, si hanno negli indicatori di risultato e impatto: oltre il 70% di popolazione servita contro il target del 51%. Le misure di sostegno alle imprese nei territori rurali (4.13 e 4.14) hanno registrato il raggiungimento degli obiettivi prefissati pressoché in pieno; ciò ha avuto un considerevole impatto in termini di presenze nelle aziende beneficiarie, che sono passate da una media annua di 2.500 presenze a quasi il doppio (4.000 presenze annue). Infine, per quanto concerne gli interventi di sostegno alla pesca, il raggiungimento dei target prefissati per gli indicatori di realizzazione è stato piuttosto disomogeneo, registrando in alcuni casi performance negative compensate da performance positive in altre tipologie di intervento; nel complesso, tuttavia, l’impatto degli interventi del POR non ha registrato un significativo successo, dal momento che il target di 60 M€ di variazione di valore aggiunto del settore non è stato raggiunto (40,11M€ di valore aggiunto effettivamente registrato). Nel complesso, rispetto agli impatti determinati dal POR nell’*area di policy* politiche di sviluppo rurale e pesca, si può affermare:

- che il POR ha sortito risultati sulle aziende agricole tradizionali interessate dai bandi di aiuti di impresa, che però non si sono riflessi in maniera consistente sulla variazione di valore aggiunto;
- che il POR ha introdotto una serie di approcci innovativi nella gestione delle aziende agricole e dei territori delle aree rurali, che si riflettono solo in alcuni indicatori di impatto;
- che il POR non ha inciso positivamente sulle difficoltà del settore pesca.

Il grafico che segue riassume sinteticamente gli andamenti medi misura per misura, degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto differenziati con colorazioni diverse, evidenziandone la posizione rispetto

all'unità, ovvero al pieno raggiungimento del target (area sottostante l'unità evidenziata con colorazione più scura).

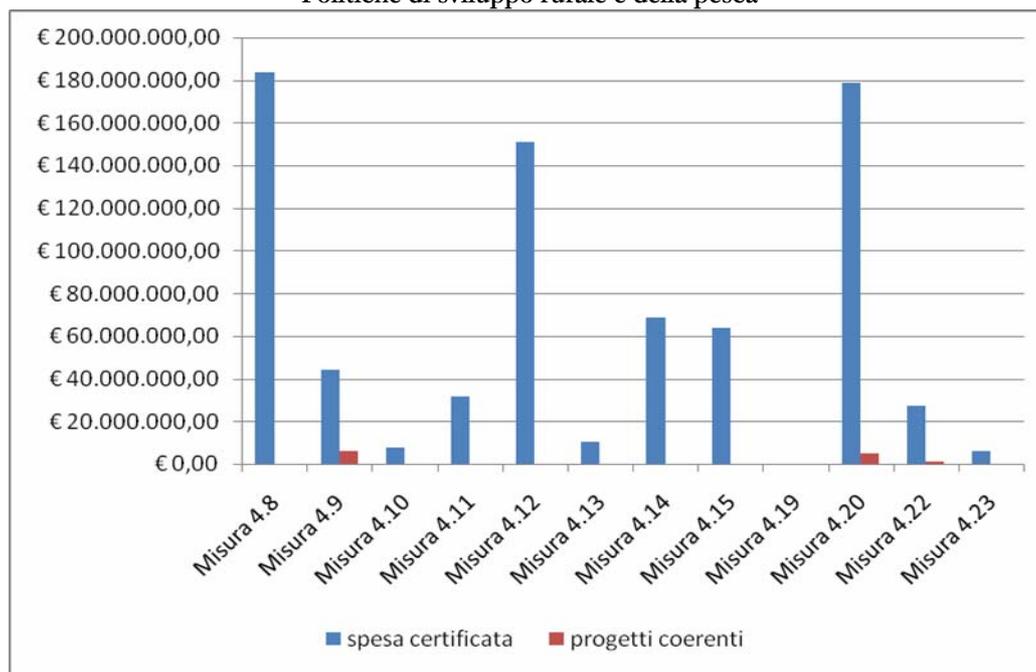
Figura 14 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore, nell'area di policy "Politiche di sviluppo rurale e della pesca"



Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

L'area di policy registra una percentuale di spesa a valere sui progetti coerenti praticamente nulla per la maggioranza delle misure rispetto alla spesa certificata dal programma, che dimostra la capacità del programma di attivare nuovi investimenti nell'area di policy, anche per l'assenza di progetti già realizzati finanziati a valere su altre fonti. L'eccezione è costituita, per importi percentuali di spesa a valere su progetti coerenti rispetto alla spesa certificata molto bassi, dalle misure 4.9, 4.20 e 4.22.

Figura 15– Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell’area di policy “Politiche di sviluppo rurale e della pesca”



Fonte: elaborazione NVVIP su dati MONIT

Le modalità di attuazione delle misure FEOGA-SFOP sono state basate prevalentemente su bandi, con scarsa o nulla attenzione per modalità di tipo integrato di attuazione. A differenza di quanto è stato introdotto con il periodo programmatico 2007-2013, il POR non ha visto una marcata territorializzazione delle misure in funzione delle specificità dei territori. Dal punto di vista del sistema del sistema di *governance* dell’attuazione, la gestione delle misure, fatto salvo il ruolo dei responsabili di misura nelle loro funzioni di regia e controllo, si è caratterizzata per una forte spinta al decentramento attraverso la delega alle province. L’attuazione dei bandi è stata caratterizzata dalla procedura a “sportello aperto”, sia per le imprese private che per gli enti pubblici, ovvero attraverso una serie di riaperture programmate dei bandi in modo tale da favorire la presentazione delle domande nel momento in cui fossero realmente mature per la loro potenziale approvazione. Inoltre, la selezione delle domande ammissibili è stata caratterizzata dal sistematico ricorso all’overbooking, predisponendo elenchi a cui fosse possibile attingere immediatamente ogniqualvolta fossero disponibili nuove risorse, sia per ribassi che per revoche. Infine, i tempi di gestione dei bandi sono stati estremamente rapidi anche grazie a sistemi di valutazione pressoché automatici, privilegiando la rapidità della tempistica rispetto alla complessità delle valutazioni.

Analisi conclusive sulle politiche per lo sviluppo rurale e per la pesca

Le politiche di sviluppo rurale e per la pesca, nell’ambito del POR, rappresentavano una partizione altamente specializzata del programma, anche a causa della differente impostazione regolamentare da cui derivava un approccio piuttosto rigido alla gestione del programma, con ricadute sia positive che negative. Come l’analisi valutativa ha ampiamente dimostrato, il rigore implementativo ha portato come conseguenza ad un’attuazione pressoché meccanicistica del programma, con un forte orientamento alla spesa. Il frequente superamento dei target programmati si motiva con una propensione a facilitare la spesa di quelle misure, a maggior tiraggio finanziario, indipendentemente dai target programmati. Nel complesso, le due direttrici strategiche principali delle politiche per lo sviluppo rurale, ovvero l’innalzamento della competitività del sistema produttivo agricolo, e il rafforzamento delle aree interne anche attraverso la diversificazione economica e il miglioramento della qualità della vita, risultano in larga massima perseguite. Viceversa, il programma non poteva, per propri limiti intrinseci, risultare incidente sul settore pesca più di quanto non abbia (modestamente) fatto, impossibilitato per ragioni di scala ad aggredire le problematiche specifiche del settore. In particolare,

- Per quanto riguarda l'obiettivo di innalzare la competitività del sistema produttivo agricolo, il programma ha inciso positivamente sul sistema campano, attraverso l'immissione di investimenti ben calibrati e rispettosi delle specificità del tessuto imprenditoriale campano, sia pure con tutte le asperità regolamentari della spesa comunitaria, nonché con tutte le limitazioni dell'intervento comunitario nel sistema agricolo europeo;
- Per quanto riguarda l'obiettivo di rafforzare le aree interne anche attraverso la diversificazione economica e il miglioramento della qualità della vita, il programma ha inciso positivamente sul sistema campano, sebbene non aggredendo le problematiche strutturali delle aree interne, che avrebbero necessitato, accanto al sistema di interventi a grana fine del FEOGA, di una serie di azioni strutturali molto più incisive, in particolare nel campo delle infrastrutture per l'accessibilità e per la logistica del settore;
- Per quanto riguarda l'obiettivo di migliorare il sistema produttivo della pesca, il programma ha inciso positivamente ma modestamente, anche per limiti intrinseci strutturali dell'azione regionale stessa.

2.5.5 Politiche di sviluppo turistico e industriale

Con il termine "Politiche di sviluppo turistico e industriale" si è inteso circoscrivere gli interventi previsti nel POR, e quindi le misure corrispondenti, agli obiettivi di sviluppo locale attraverso il rafforzamento del sistema delle imprese ricettive e manifatturiere. Come specificato al paragrafo sulle politiche ambientali, la valorizzazione delle risorse naturali è stata inclusa nell'obiettivo di innalzare l'attrattività turistica in chiave sostenibile; per questa ragione, è stata accorpata nelle politiche di sviluppo turistico qui incluse. Pertanto l'area di policy "Politiche di sviluppo turistico e industriale" è costituita dalle misure dell'Asse I, II e IV specificatamente dedicate: all'innalzamento dell'attrattività turistica del territorio campano a valere sulle risorse ambientali (misure 1.9, 1.10 e 1.11); all'innalzamento dell'attrattività turistica del territorio campano a valere sulle risorse culturali (misure 2.1, 2.2 e 2.3); all'innalzamento dell'attrattività turistica del territorio campano attraverso la realizzazione di specifiche infrastrutture turistiche o il supporto alle imprese turistiche (misure 4.5, 4.6, 4.7); al rafforzamento dei sistemi territoriali a vocazione industriale (misure 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4). Le tematiche su esposte hanno avuto rilevanza sia in misure FESR che in misure FSE dell'Asse IV. Dalla tabella seguente si evince la composizione dell'area di policy richiamando per ciascuna misura le risorse programmate.

Tabella 37- Area di Policy: Politiche di sviluppo turistico e industriale

Misura	Fondo	Denominazione	Risorse Programmate
Misura 1.9	FESR	Recupero, valorizzazione e promozione del patrimonio storico culturale, archeologico, naturale, etnografico e dei centri storici delle aree protette e dei parchi regionali e nazionali	€ 179.860.050,00
Misura 1.10	FESR	Sostegno allo sviluppo di micro-imprenditorialità nei parchi regionali e nazionali	€ 47.453.970,00
Ex Misura 1.11 Nuova misura 3.18	FSE	Promozione di una forza lavoro competente e di nuova imprenditorialità a supporto della protezione e valorizzazione del territorio e dello sviluppo di attività produttive nelle aree protette.	€ 12.937.549,00
Misura 2.1	FESR	Promozione e valorizzazione integrata del sistema dei beni culturali	€ 516.271.993,00
Misura 2.2	FESR	Sostegno allo sviluppo di imprese della filiera dei beni culturali	€ 46.946.527,00
Ex Misura 2.3 Nuova 3.19	FSE	Sviluppo delle competenze del potenziale umano e dell'imprenditorialità nel settore della cultura e del tempo libero.	€ 18.112.337,00
Misura 4.5	FESR	Sostegno allo sviluppo ed alla riqualificazione dei sistemi turistici locali e alla realizzazione di itinerari turistici	€ 202.334.400,00
Ex Misura 4.6 Nuova misura 3.20	FESR	Infrastrutture e strutture complementari allo sviluppo dei sistemi turistici locali e degli itinerari turistici	€ 234.430.770,00
Misura 4.7	FESR	Promozione e marketing turistico	€ 101.974.830,00
Misura 4.1	FESR	Funzionalizzazione, qualificazione e potenziamento della dotazione infrastrutturale dei sistemi locali di sviluppo	€ 147.000.000,00
Misura 4.2	FESR	Sostegno allo sviluppo produttivo del tessuto imprenditoriale regionale	€ 606.336.000,00
Misura 4.3	FESR	Promozione del sistema produttivo regionale	€ 7.126.000,00
Misura 4.4	FSE	Rafforzamento del potenziale umano finalizzato allo sviluppo locale	€ 18.112.339,00
TOTALE AREA DI POLICY POLITICHE DI SVILUPPO TURISTICO E INDUSTRIALE			€ 2.138.896.765,00

Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

Per l'area di policy politiche di sviluppo turistico e industriale, su un totale di 179 indicatori di realizzazione, 68 non sono stati popolati e 51 sono variati (13 in aumento e 38 in diminuzione). Su un totale di 27 indicatori di risultato, 19 non sono stati popolati e 9 sono variati (1 in aumento e 8 in diminuzione). Su un totale di 26 indicatori di impatto, 11 non sono stati popolati e 3 sono variati in diminuzione.

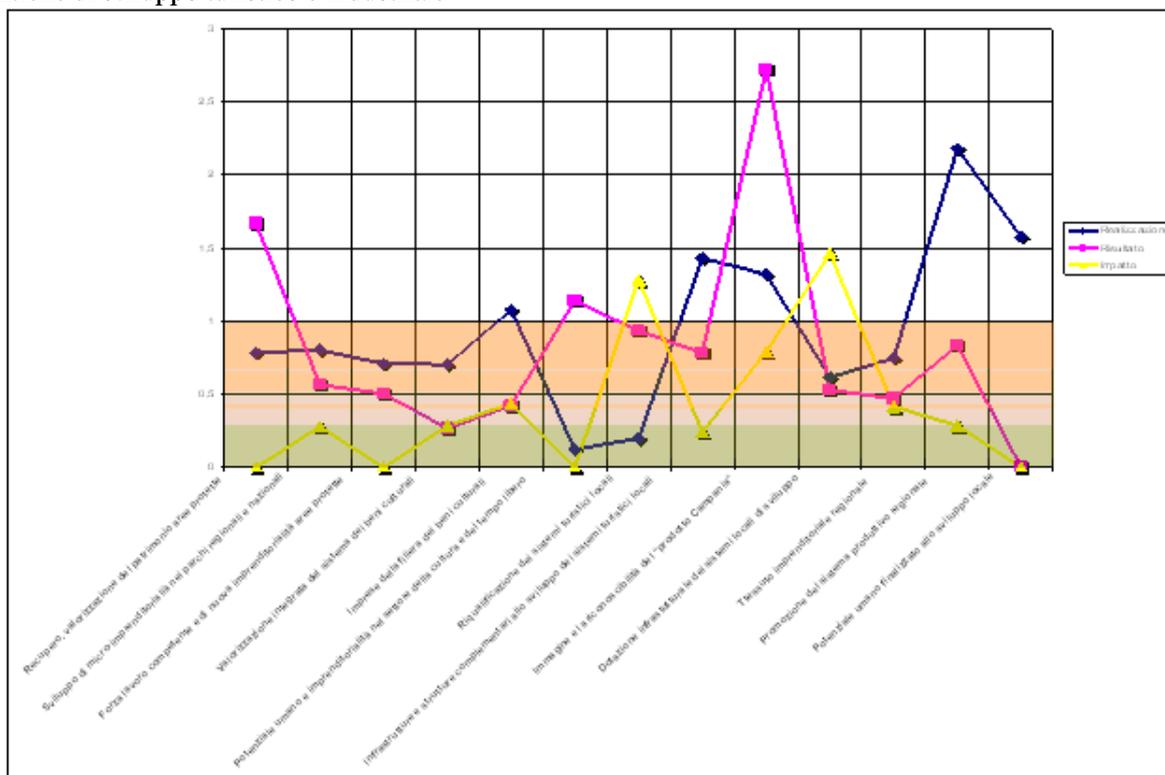
Tabella 38 - Area di policy: politiche di sviluppo turistico e industriale. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento

	TOTALE	Totale indicatori		Scostamento tra primo e ultimo CdP	
		Popolati	Non Popolati	Scostamento positivo	Scostamento negativo
Realizzazione	179	111	68	13	38
Risultato	27	19	8	1	8
Impatto	26	15	11	0	3

Fonte: elaborazione NVVIP su RFE 2010

Il grafico che segue riassume sinteticamente gli andamenti medi misura per misura, degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto differenziati con colorazioni diverse, evidenziandone la posizione rispetto all'unità, ovvero al pieno raggiungimento del target (area sottostante l'unità evidenziata con colorazione più scura).

Figura 16 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore, nell'area di policy "Politiche di sviluppo turistico e industriale"



Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

Per quanto riguarda lo sviluppo del turismo naturalistico, la regione ha puntato alla valorizzazione del sistema dei parchi e sulla rete ecologica. La valorizzazione dei sistemi locali naturalistici, l'ampliamento delle aree protette e l'interconnessione del patrimonio naturalistico, insieme al contenimento del degrado e al recupero di fasce territoriali da inserire nella rete ecologica (aree protette, SIC, ZPS, zone cuscinetto e corridoi di connessione), sono la base degli obiettivi specifici di riferimento delle Misure 1.9 e 1.10.

L'osservazione degli indicatori di realizzazione della misura 1.9, pur confermando un dato significativo per gli interventi di recupero del patrimonio architettonico ed ambientale, evidenzia un dato molto negativo circa la predisposizione ed adozione degli strumenti di pianificazione a livello di singola area (piani delle aree protette regionali e piani di gestione dei siti Natura 2000) con la conseguente mancata individuazione dei soggetti gestori dei siti Natura 2000. Inoltre si evidenzia la non disponibilità degli indicatori di risultato ed impatto in relazione a tali interventi.

L'efficacia della Misura 1.10 dedicata al sostegno allo sviluppo di microimprenditorialità nei parchi, al momento appare molto debole in quanto non è possibile rilevare l'incremento di presenze turistiche nelle imprese ricettive⁹². Superiori al valore atteso sono stati gli aiuti alle industrie, all'artigianato e al commercio (nei territori delle aree protette).

Riguardo alle tre misure 4.5, 4.6 e 4.7 dell'Asse 4, espressamente dedicate dal Programma al settore turistico, si rileva che il POR si proponeva di incrementare il numero di adesioni a Sistemi di Gestione Ambientale, prevedendo al suo interno meccanismi premiali per le imprese certificate (come previsto ad esempio la misura 4.5). Riguardo agli interventi realizzati relativamente alla misura 4.6, si rileva che per quanto riguarda le strutture logistiche e di attracco per i porti turistici e per le strutture e gli spazi destinati alle attività socioculturali, il numero degli interventi realizzati ha superato (anche di tanto) i valori attesi. Anche dalla lettura degli indicatori di risultato si rilevano valori performanti nel 2010 che superano il valore atteso al 2008. Considerazioni analoghe valgono anche per la misura 4.7.

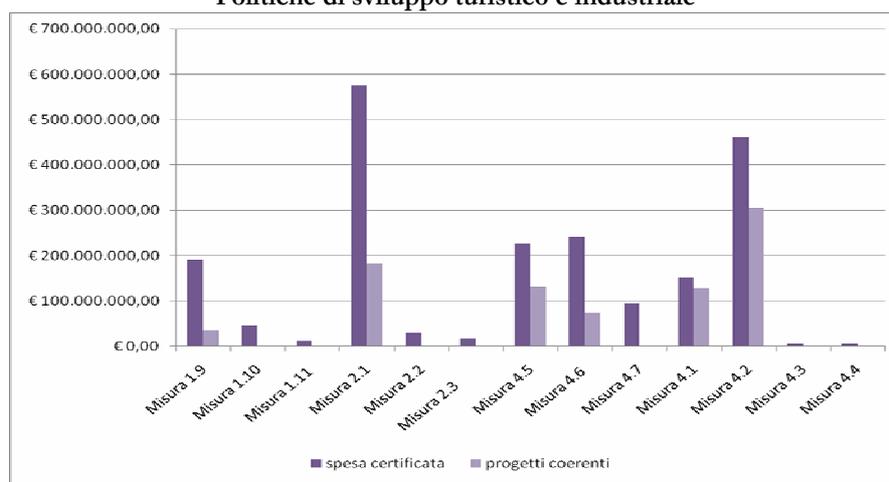
In particolare relativamente alla misura 4.7 l'obiettivo di tutela ambientale è orientato ad accrescere e qualificare le presenze turistiche nel Mezzogiorno attraverso azioni di marketing dei sistemi turistici; rafforzando gli strumenti di pianificazione territoriale, in un'ottica di sostenibilità ambientale e diversificazione produttiva⁹³.

L'*area di policy* registra una percentuale di spesa a valere sui progetti coerenti molto diversificata. Sui progetti infrastrutturali, in particolare sui progetti di infrastrutturazione delle aree industriali, seguite dalle attrezzature turistiche, la percentuale di spesa a valere su progetti coerenti rispetto alla spesa certificata è stata molto elevata, mentre il POR ha dimostrato una migliore attivazione di nuova spesa per nuovi interventi in particolare negli interventi nelle aree naturalistiche e sui beni culturali. Per quanto attiene agli aiuti di impresa, la misura di sostegno alle imprese nelle aree industriali si è fortemente basata sulla spesa già attivata precedentemente al programma, con un'elevata percentuale di spesa per progetti coerenti rispetto alla spesa certificata. Invece, le misure di sostegno alle imprese turistiche (turismo naturalistico, culturale e generalista) non sono per nulla ricorse ai progetti coerenti per la certificazione della spesa, mostrando come il POR abbia attivato interventi che altrimenti non sarebbero stati realizzati.

⁹² Secondo il rapporto finale di esecuzione 2010 – aspetti ambientali, non sono state inoltre costituite nuove cooperative sociali e si evidenzia l'onerosità degli adempimenti previsti nei bandi soprattutto per le nuove piccole imprese costrette al credito per poter finanziare la spesa da effettuare e da rendicontare con SAL successivi all'anticipazione, penalizzate rispetto a chi invece, potendo disporre di capitali propri, ha anticipato l'intera spesa senza indebitarsi, chiedendo e ottenendo il contributo in un'unica soluzione. Cosicché i finanziamenti sono prevalentemente appannaggio di imprese esistenti e solide.

⁹³ Anche se analizzate a parte (nella sezione relativa alle politiche per lo sviluppo rurale), si ricorda che alcune delle misure a valere sul fondo FEOGA, ad esempio la misura 4.13 e 4.14, hanno un impatto indiretto sulle attività turistiche. In particolare la misura 4.13 fornisce incentivi per le attività di agriturismo e mira al contenimento dello spopolamento delle aree marginali regionali, e a favorire il mantenimento di una comunità rurale vitale. Gli indicatori di realizzazione, risultato e impatto hanno registrato valori realizzati al 2010 in linea con le previsioni dei valori attesi al 2008. La 4.14, ha recepito gli obiettivi specifici di sostenibilità ambientale di promozione di iniziative volte a incentivare il turismo nelle aree rurali prevedendo la possibilità di finanziamento di attività ricettive, di itinerari culturali, di ideazione e realizzazione di eventi culturali e manifestazioni atte a recuperare e valorizzare le tradizioni ed il folklore locali come risulta dagli indicatori

Figura 17– Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell'area di policy “Politiche di sviluppo turistico e industriale”



Fonte: elaborazione NVVIP su dati MONIT

I principali strumenti di attivazione delle misure di cui all'area di policy “Politiche di sviluppo turistico e industriale” sono stati, in funzione delle specificità territoriali:

- I Progetti Integrati “Parchi Nazionali” e “Parchi regionali” per l’innalzamento dell’attrattività turistica del territorio campano a valere sulle risorse ambientali (misure 1.9, 1.10 e 1.11)
- I Progetti Integrati “Grandi Attrattori Culturali” e “Itinerari culturali” per l’innalzamento dell’attrattività turistica del territorio campano a valere sulle risorse culturali (misure 2.1, 2.2 e 2.3)
- I Progetti Integrati “Sistemi locali di sviluppo turistico” e di filiera per l’innalzamento dell’attrattività turistica del territorio campano attraverso la realizzazione di specifiche infrastrutture turistiche o il supporto alle imprese turistiche (misure 4.5, 4.6, 4.7)
- I Progetti Integrati “Distretti Industriali” e “Sistemi industriali di sviluppo” per il rafforzamento dei sistemi territoriali a vocazione industriale (misure 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4).

Tali strumenti si sono caratterizzati una forte interazione tra uffici regionali e strutture locali di riferimento per la gestione delle strategie, ma non hanno previsto forme di sub-delega alle strutture locali quali centri di spesa. L’attivazione delle procedure ha assunto modalità particolari in funzione sia della tipologia dei PI che delle particolarità dei territori; per tutti i Progetti Integrati, comunque, l’attuazione della spesa è avvenuta riconducendo la gestione delle misure ai rispettivi responsabili regionali. Secondo quanto è emerso dalla valutazione ex post dei progetti integrati predisposta dal NVVIP a maggio 2011, l’attuazione dei “Progetti Integrati” è stata molto variabile in funzione della tipologia.

Per quanto riguarda i Progetti Integrati che possono aver inciso sull’innalzamento di attrattività dei territori sfruttando il volano del turismo naturalistico, gli esiti dell’applicazione dello strumento sono stati variabili, e comunque molto influenzati dalle vicende degli enti preposti alla loro attuazione (i parchi nazionali e regionali). In generale, l’impatto dello strumento attuativo sui territori dei parchi regionali è stato modesto, in quanto non è stato accompagnato dal rafforzamento delle strutture amministrative e gestionali di riferimento, producendo un approccio molto frammentato e discontinuo che ha prodotto impatti difficilmente percepibili come una radicale trasformazione dei territori in termini di sviluppo.

Per quanto riguarda i Progetti Integrati che possono aver inciso sul rafforzamento dei territori a vocazione culturale, occorre distinguere tra “Grandi Attrattori” ed “Itinerari Culturali”. I Progetti Integrati “Grandi Attrattori”, nonostante in alcuni casi abbiano interessato un alto numero di enti locali, sono stati generalmente ben focalizzati in termini strategici, anche grazie all’obiettivo specifico della valorizzazione di attrattori culturali precisi, tipicamente gestiti dalle soprintendenze: “oggetti” definiti e circoscritti sui quali sono state generalmente convogliate le risorse. Le trasformazioni indotte hanno comportato un riposizionamento strategico in alcuni

territori, e lo strumento di attuazione dei Progetti Integrati ha innescato la costituzione di reti di governance durature. Invece, i Progetti Integrati “Itinerari Culturali”, sono stati denotati da un approccio più frammentato e da una governance discontinua.

Per quanto riguarda i Progetti Integrati che possono aver inciso sul rafforzamento dei territori a vocazione turistica, data l’eterogeneità della tipologia degli strumenti messi in atto, non è possibile formulare considerazioni di contenuto generale. Questa tipologia è stata declinata in modo piuttosto disomogeneo, comprendendo ai due estremi Progetti Integrati aventi ad oggetto territori vasti e disarticolati (Filiera Enogastronomica) e territori coincidenti con un singolo comune (Ravello). Per la maggior parte dei Progetti Integrati di questa tipologia, si può osservare che, anche a causa dei molti enti coinvolti e della mancanza di un ente “polarizzatore”, essi sono stati caratterizzati da un approccio distributivo che ha prodotto impatti difficilmente percepibili come una radicale trasformazione dei territori in termini di sviluppo.

Per quanto riguarda i Progetti Integrati che possono aver inciso sui sistemi locali di sviluppo industriale, lo strumento attuativo si è dimostrato piuttosto debole ed è stato percepito, come hanno mostrato le analisi di campo condotte nell’ambito della valutazione ex post dei PI, come un arretramento rispetto all’esperienza pattizia. Sotto l’aspetto gestionale, in particolare, i Progetti Integrati dei distretti non sono approdati alla realizzazione delle operazioni di sostegno alle reti di impresa (contratti di investimento) che ne caratterizzavano essenzialmente l’impostazione iniziale.

Analisi conclusive sulle politiche di sviluppo turistico e industriale

Le politiche di sviluppo turistico e industriale, nell’ambito del POR, rappresentavano un tassello strategicamente molto rilevante del programma, che, facendo perno sul principio dello sviluppo locale, includeva la valorizzazione del patrimonio storico-artistico e naturalistico. Tuttavia, la declinazione in chiave molto localistica dell’attuazione di queste strategie non ha giovato ad una reale concentrazione degli interventi, favorendo un approccio polverizzato scarsamente incidente sulla struttura dell’offerta regionale. Puntualmente, il programma ha agito in alcuni casi limitati da volano di trasformazione della struttura economica locale, e ciò è avvenuto soprattutto laddove si sia attuata una strategia chiara e definita in aree localizzate e per il settore turistico. Viceversa, nel settore industriale il programma non ha esplicitato in maniera efficace i propri effetti, a causa di un approccio eccessivamente generalista all’aiuto di impresa, utilizzando peraltro strumenti rivelatisi poco efficaci, che non ha agito da collante per la realizzazione di cluster competitivi nel mercato globale. In particolare:

- Per quanto riguarda l’obiettivo di incrementare lo sviluppo turistico della regione, il programma ha agito sui tre driver dei beni culturali, del patrimonio ambientale e delle infrastrutture turistiche con esiti molto differenziati:
 - rispetto ai beni culturali, anche grazie al ruolo aggregante svolto dalle Soprintendenze, gli effetti del programma sono stati in alcuni casi positivi, determinando il potenziale per un rilancio competitivo di alcuni territori nel mercato turistico internazionale con un beneficio potenziale per le popolazioni locali e per l’economia del territorio, oggi purtroppo in gran parte vanificato dalla crisi generale del comparto;
 - rispetto al patrimonio naturalistico, a causa della scarsa capacità gestionale dei parchi, gli effetti del programma sono risultati fortemente indeboliti, pur nella realizzazione di infrastrutture talvolta interessanti;
 - rispetto alle infrastrutture turistiche, a causa della forte polverizzazione degli interventi, il programma non ha generalmente prodotto, salvo pochi casi puntuali, il rafforzamento competitivo di aree a vocazione turistica della Regione, ed anzi ha realizzato infrastrutture tipicamente caratterizzate da notevoli problematiche gestionali.
- Per quanto riguarda l’obiettivo di incrementare lo sviluppo industriale della regione, gli effetti del programma sono stati molto modesti, soprattutto con riferimento alla mancata attuazione delle strategie di innalzamento competitivo dei distretti industriali (scelti con criteri desueti già all’atto della definizione del programma). Ne sono risultati investimenti su comparti ed aree in fortissima

crisi strutturale (tipicamente nel settore tessile), che, in luogo di rilanciarne la competitività ne hanno “prolungato l’agonia”.

In questo sostanziale fallimento, un ruolo determinante è stato giocato dalla poco felice implementazione dei regimi di aiuto, che invece di essere gestiti in un’ottica di chiusura delle filiere e di creazione di cluster di impresa competitivi, hanno assunto un carattere indifferenziato e generalista, non contribuendo ad alcun salto di qualità del sistema produttivo campano.

2.5.6 Politiche per il mercato del lavoro

Con il termine politiche per il mercato del lavoro si sono considerati gli interventi previsti nel POR finalizzati al miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro sia dal punto di vista dell’offerta che della domanda, includendo le azioni mirate al reinserimento di gruppi svantaggiati e alla promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro. Le misure interessate da queste tematiche appartengono prevalentemente all’Asse III del POR e interessano il Fondo Sociale Europeo. La misura 4.18 del FEOGA è finalizzata ad azioni di *mainstreaming* di genere nel mondo del lavoro per le aree rurali. Dalla tabella seguente si evince la composizione dell’*area di policy* richiamando per ciascuna misura le risorse programmate.

Tabella 39 - Area di Policy: Politiche per il mercato del lavoro

Misura	Fondo	Denominazione	Risorse Programmate
Misura 3.1	FSE	Organizzazione dei servizi per l'impiego	€ 24.541.715,00
Misura 3.2	FSE	Inserimento e reinserimento nel MDL di giovani e adulti	€ 150.608.663,00
Misura 3.3	FSE	Inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro di uomini e donne fuori dal mercato del lavoro da più di sei mesi o dodici mesi (Le misure 3.2 e 3.3 sono state accorpate. Per la nuova versione della Misura si veda la Misura 3.2)	€ 71.433.535,00
Misura 3.4	FSE	Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati	€ 58.844.061,00
Misura 3.9	FSE	Sviluppo della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle PMI	€ 98.789.712,00
Misura 3.11	FSE	Sviluppo e consolidamento della imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego	€ 66.786.421,00
Misura 3.12	FSE	Sostegno all'imprenditorialità, al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari	€ 13.955.744,00
Misura 3.13	FSE	Miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e dello sviluppo tecnologico	€ 20.294.980,00
Misura 3.14	FSE	Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro	€ 47.516.792,00
Misura 3.15	FESR	Adeguamento infrastrutturale dei centri per l'impiego	€ 75.138.000,00
Misura 4.18	FEOGA	Avviamento di servizi di sostituzione e di assistenza alla gestione delle aziende agricole	€ 4.850.000,00
TOTALE AREA DI POLICY POLITICHE PER IL MERCATO DEL LAVORO			€ 632.759.623,00

Fonte: elaborazione NVVIP su dati MONIT

Per l’*area di policy* politiche per il mercato del lavoro, su un totale di 194 indicatori di realizzazione, 42 non sono stati popolati; non si è ritenuto opportuno affermare che non vi sono scostamenti tra primo e ultimo CdP in quanto i valori del primo CdP risultano assenti. Su un totale di 16 indicatori di risultato, 5 non sono stati popolati; non si è ritenuto opportuno affermare che non vi sono scostamenti tra primo e ultimo CdP in quanto i valori del primo CdP risultano assenti. Su un totale di 12 indicatori di impatto, 6 non sono stati popolati; non si è ritenuto opportuno affermare che non vi sono scostamenti tra primo e ultimo CdP in quanto i valori del primo CdP risultano assenti.

Tabella 40 - Area di policy: politiche per il mercato del lavoro. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento

	TOTALE	Totale indicatori		Scostamento tra primo e ultimo CdP	
		Popolati	Non Popolati	Scostamento positivo	Scostamento negativo
Realizzazione	194	152	42	n.v.	n.v.
Risultato	16	11	5	n.v.	n.v.
Impatto	12	6	6	n.v.	n.v.

Fonte: elaborazione NVVIP su RFE 2010

Questa *area di policy*, rappresentata per misura, non restituisce la complessità che ne ha caratterizzato l'attuazione; ciascuna delle misure, infatti, è stata attuata con strumenti diversi e ciascuno strumento può essere stato attuato con diversi bandi attuativi che, nel corso del tempo, possono anche aver subito piccole modifiche con intento migliorativo. I bandi non hanno avuto scadenze preordinate né sono stati implementati in maniera concomitante da un punto di vista temporale.

La misura 3.14, ad esempio, “Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro”, come si evince dal Rapporto finale di esecuzione del POR 2000-2006, ha previsto 8 tipologie di azione:

- percorsi integrati per la creazione d'impresa;
- percorsi integrati per l'inserimento lavorativo;
- formazione per occupati;
- incentivi alle imprese per l'innovazione tecnica e organizzativa;
- dispositivi e strumenti a supporto della qualificazione del sistema di governo, a sua volta suddiviso in due sub-azioni attività di studio e analisi di carattere economico e sociale e adeguamento e innovazione degli assetti organizzativi;
- servizi alle persone,;
- incentivi alle imprese per l'occupazione;
- sensibilizzazione, informazione e pubblicità.

Questo esempio mostra come la numerosità degli strumenti previsti e delle azioni adottate, rende impossibile una valutazione sintetica unitaria di quanto realizzato con la misura.

Quest'area, come le altre del resto, rappresenta, così, un “contenitore” inesplorabile con il semplice approccio degli indicatori e il valore aggiunto dalla loro lettura è scarno, se non fuorviante. Una valutazione compiuta richiede la raccolta dei dati di monitoraggio procedurale per la ricostruzione dei principali strumenti attuativi e l'analisi dei singoli strumenti in termini di programmazione, attuazione, risultati, questi ultimi valutabili solo attraverso costose indagini dirette. E' indubbio che, trattandosi di un'area che, a differenza di quelle che attuano interventi infrastrutturali, gestisce interventi immateriali che prevedono beneficiari e destinatari e talvolta numerosissimi nonché azioni sui sistemi, ripartisce risorse su una miriade di attori con risultati che possono effettivamente essere notevolmente differenziati.

Un tentativo di restituire tale complessità è stato attuato nel corso dell'aggiornamento della valutazione intermedia del POR, nell'ambito della quale fu appunto prevista, per uno strumento specifico a valere sulle risorse di alcune misure di tale area, una valutazione specialistica. Per dare ancora di più un'idea di quanto tali analisi possono essere delicate, occorre dire che la valutazione in oggetto, affidata ad un valutatore esterno che operò con il metodo CATI (interviste telefoniche), addivenne ad esiti positivi dello strumento adottato. Tali esiti furono successivamente messi in dubbio dal nuovo responsabile regionale, il quale si trovò ad operare con un sistema di controlli giudiziari sullo strumento in questione. Non risultano, oltre questo, altri studi o analisi degli strumenti attuati e, in ogni caso, ci risulterebbe difficile tenere conto dei loro esiti.

Fatta questa premessa, risulta evidente come l'analisi del popolamento degli indicatori fornisce informazioni rispetto all'efficacia/efficienza del sistema di monitoraggio adottato, ma non può fornire indicazioni sul successo delle politiche attuate.

L'analisi delle realizzazioni fisiche nell'ambito di questa *area di policy* rileva la frequente omissione di popolamento degli indicatori sia in fase di programmazione che di monitoraggio.

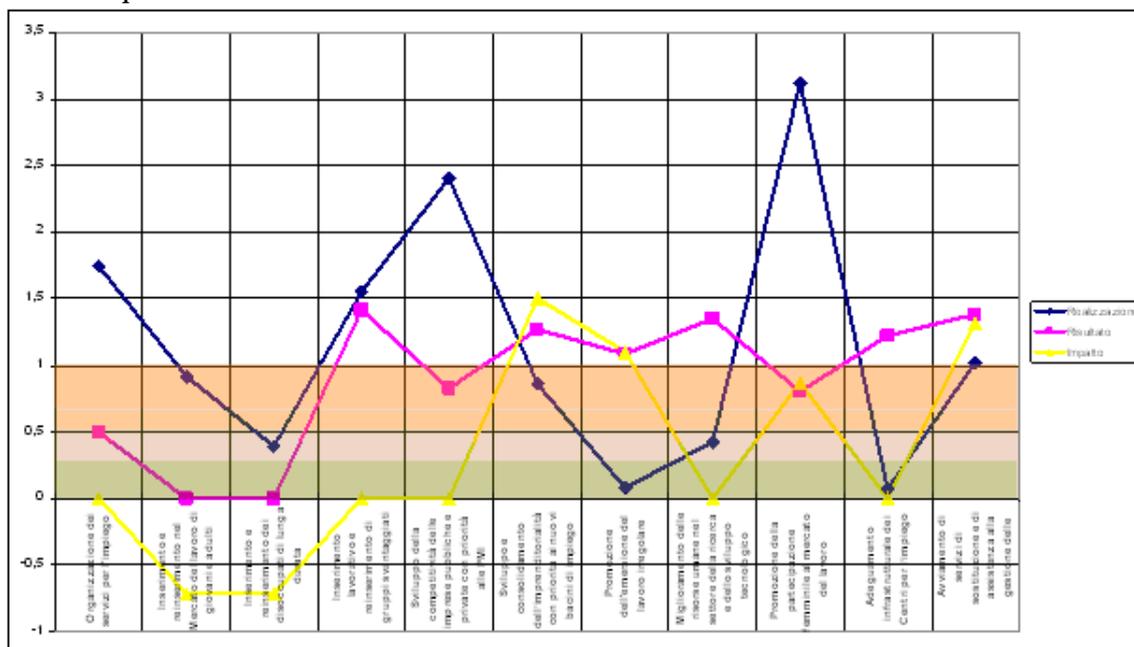
Le misure che rilevano una performance positiva dal punto di vista degli indicatori sia per la presenza delle informazioni sia per le realizzazioni perseguite sono le seguenti:

- la misura 3.2 finalizzata all'inserimento e reinserimento nel mondo del lavoro di giovani e adulti che raggiunge il 50% delle realizzazioni programmate;
- la misura 3.3 finalizzata all'inserimento e reinserimento nel mondo del lavoro di uomini e donne fuori dal mondo del lavoro da più di 6 mesi, che raggiunge quasi il 37% delle realizzazioni programmate;
- la misura 3.4 finalizzata all'inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati, che raggiunge circa il 36% delle realizzazioni programmate.

Le restanti misure rilevano percentuali al di sotto del 20% o addirittura per esse mancano le informazioni.

Il grafico che segue riassume sinteticamente gli andamenti medi misura per misura, degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto differenziati con colorazioni diverse, evidenziandone la posizione rispetto all'unità, ovvero al pieno raggiungimento del target (area sottostante l'unità evidenziata con colorazione più scura).

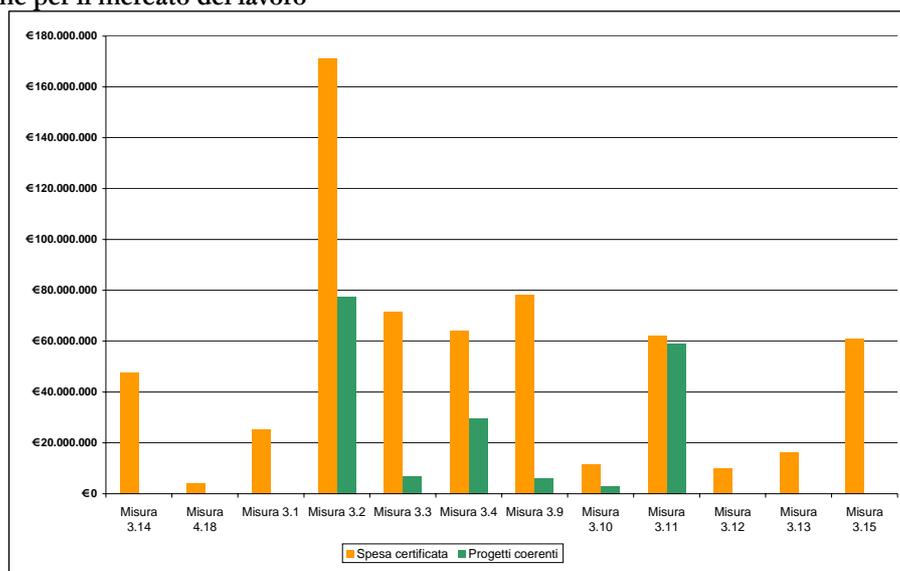
Figura 18 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore, nell'area di policy "Politiche per il mercato del lavoro"



Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

Dal punto di vista della rendicontazione finanziaria, l'area di policy rileva una maggiore spesa nel settore dell'inserimento e reinserimento nel mondo del lavoro di giovani e adulti, come si evince dal grafico seguente.

Figura 19– Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell'area di policy “Politiche per il mercato del lavoro”



Fonte: elaborazione NVVIP su dati MONIT

Su un totale di 9360 interventi attivati dall'area di policy, 719, circa il 6% , sono progetti coerenti. La misura 3.11 relativa allo sviluppo e consolidamento dell'imprenditorialità con priorità ai nuovi bacini di impiego, rileva la maggiore percentuale di incidenza del numero dei progetti coerenti, raggiungendo quasi il 100%. Per quanto concerne il valore medio degli interventi, utilizzato come possibile proxy della concentrazione della spesa, è sempre la misura 3.11 a rilevare il valore più alto.

I principali strumenti di attivazione, per l'area di policy in esame, sono stati prevalentemente bandi, con modalità monosettoriale.

Analisi conclusive sulle politiche per il mercato del lavoro

L'area di policy “politiche per il mercato del lavoro”, dai dati disponibili, non è valutabile in termini di effetti. E' possibile, per contro, rilevare che in quest'area, caratterizzata da interventi immateriali, ricadono numerose procedure di infrazione attivate e/o provvedimenti giudiziari, il sistema di monitoraggio rappresenta elementi perduranti di inefficacia e la gestione si presenta come fortemente frammentata.

Ciò ha favorito una gestione “politicizzata”, come si rileva nella parte III del presente rapporto, specificamente per il FSE; la complessità e la frammentazione non sono state ispirate solo dall'obiettivo di intercettare i destinatari di riferimento e determinare un reale effetto positivo, ma anche, forse, da esigenze “clientelari”, e ciò ha contribuito a determinare un impatto settoriale non misurabile, presumibilmente scarso, delle azioni intraprese.

Alcune misure, come la 3.9, “Sviluppo della competitività delle imprese pubbliche e private con priorità alle PMI”, presentano numerosi progetti non conclusi o non operativi relativamente al settore privato.

Lo strumento “AIFA” (Accordo per l'Inserimento Formativo Aziendale) e i Patti Formativi Locali, operazioni di vasta portata e rilevanza del POR 2000-2006, sono stati oggetto di forti polemiche e critiche.

L'analisi del popolamento degli indicatori (del tutto insufficiente) in quest'area, fornisce informazioni rispetto all'efficacia/efficienza del sistema di gestione e di monitoraggio adottato, ma non può comunque fornire indicazioni sul successo delle politiche attuate, ivi compresi gli strumenti di cui sopra, rispetto ai quali, quindi, la valutazione di un sostanziale insuccesso espressa in questa sede andrebbe supportata da valutazioni tematiche *ad hoc*.

L'area di policy rappresenta, così, un “contenitore” inesplorabile con il semplice approccio degli indicatori e il valore aggiunto dalla loro lettura è scarso, se non fuorviante. Una valutazione compiuta richiederebbe la raccolta dei dati di monitoraggio procedurale per la ricostruzione dei principali strumenti attuativi e l'analisi dei singoli strumenti in termini di programmazione, attuazione e risultati, questi ultimi valutabili solo attraverso indagini dirette con interviste sul campo.

E' indubbio che, trattandosi di un'area che, a differenza di quelle che attuano interventi infrastrutturali, gestisce interventi immateriali, con beneficiari e destinatari talvolta numerosissimi, nonché azioni sui sistemi, ripartisce risorse su una miriade di attori, con risultati che possono effettivamente essere notevolmente differenziati e rispetto ai quali risulta difficile restituire un giudizio valutativo complessivo.

2.5.7 Politiche per l'istruzione e la formazione

L'area di policy “Politiche per l'istruzione e la formazione” racchiude tutte le misure finalizzate all'innalzamento delle competenze ai vari livelli di istruzione e nella pubblica amministrazione, nonché le misure di prevenzione della dispersione scolastica e formativa. L'area di policy include pertanto misure dell'Asse III e la misura dell'Asse IV dedicata alla formazione degli operatori agricoli e forestali. Dalla tabella seguente si evince la composizione dell'area di policy richiamando per ciascuna misura le risorse programmate.

Tabella 41 - Area di Policy: Politiche per l'istruzione e la formazione

Misura	Fondo	Denominazione	Risorse Programmate
Misura 3.5	FSE	Adeguamento del sistema di formazione professionale e dell'istruzione	€ 28.085.308,00
Misura 3.6	FSE	Prevenzione della dispersione scolastica e formativa	€ 92.451.142,00
Misura 3.7	FSE	Formazione superiore e Universitaria	€ 100.916.319,00
Misura 3.8	FSE	Istruzione e formazione permanente	€ 30.613.882,00
Misura 3.10	FSE	Adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione	€ 11.286.438,00
Misura 4.16	FEOGA	Formazione degli operatori agricoli e forestali	€ 10.414.178,00
TOTALE AREA DI POLICY POLITICHE PER L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE			€ 273.767.267,00

Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

Per l'area di policy politiche per l'istruzione e la formazione, su un totale di 124 indicatori di realizzazione, 12 non sono stati popolati; non si è ritenuto opportuno affermare che non vi sono scostamenti tra primo e ultimo CdP in quanto i valori del primo CdP risultano assenti, ad eccezione che per la misura 4.16 (misura FEOGA), i cui 12 indicatori hanno registrato tutti uno scostamento in diminuzione dal primo all'ultimo CdP. Su un totale di 8 indicatori di risultato, sono stati tutti popolati; non si è ritenuto opportuno affermare che non vi sono scostamenti tra primo e ultimo CdP in quanto i valori del primo CdP risultano assenti ad eccezione che per la misura 4.16, il cui unico indicatore di risultato non ha registrato scostamenti né in aumento né in diminuzione. Su un totale di 6 indicatori di impatto, sono stati tutti popolati; non si è ritenuto opportuno affermare che non vi sono scostamenti tra primo e ultimo CdP in quanto i valori del primo CdP risultano assenti ad eccezione che per la misura 4.16, il cui unico indicatore di impatto è rimasto stazionario.

Tabella 42 - Area di policy: politiche per l'istruzione e la formazione. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento

	TOTALE	Totale indicatori		Scostamento tra primo e ultimo CdP	
		Popolati	Non Popolati	Scostamento positivo	Scostamento negativo
Realizzazione	124	112	12	n.v.	n.v.
Risultato	8	8	0	n.v.	n.v.
Impatto	6	6	0	n.v.	n.v.

Fonte: elaborazione NVVIP su RFE 2010

Questa *area di policy*, rappresentata per misura, non restituisce la complessità che ne ha caratterizzato l'attuazione; ciascuna delle misure, infatti, è stata attuata con strumenti diversi e ciascuno strumento può essere stato attuato con diversi bandi attuativi che, nel corso del tempo, possono anche aver subito piccole modifiche con intento migliorativo. I bandi non hanno avuto scadenze preordinate né sono stati implementati in maniera concomitante da un punto di vista temporale.

Quest'area, come le altre del resto, rappresenta, così, un "contenitore" inesplorabile con il semplice approccio degli indicatori e il valore aggiunto dalla loro lettura è scarso, se non fuorviante. Una valutazione compiuta richiede la raccolta dei dati di monitoraggio procedurale per la ricostruzione dei principali strumenti attuativi e l'analisi dei singoli strumenti in termini di programmazione, attuazione, risultati, questi ultimi valutabili solo attraverso costose indagini dirette. E' indubbio che, trattandosi di un'area che, a differenza di quelle che attuano interventi infrastrutturali, gestisce interventi immateriali che prevedono beneficiari e destinatari e talvolta numerosissimi nonché azioni sui sistemi, ripartisce risorse su una miriade di attori con risultati che possono effettivamente essere notevolmente differenziati.

La misura 3.7, "Formazione superiore", ad esempio, come si evince dal Rapporto finale di esecuzione del POR 2000-2006, ha previsto 5 tipologie di azione:

- formazione post-obbligo formativo e post-diploma;
- incentivi alle persone per la formazione;
- qualificazione del sistema di governo: costruzione e sperimentazione di prototipi e modelli d'integrazione;
- IFTS (Istruzione e Formazione Tecnica Superiore);
- sensibilizzazione, informazione e pubblicità.

Questo esempio mostra come la numerosità degli strumenti previsti e delle azioni adottate, rende impossibile una valutazione sintetica unitaria di quanto realizzato con la misura.

Fatta questa premessa, risulta evidente come l'analisi del popolamento degli indicatori fornisce informazioni rispetto all'efficacia/efficienza del sistema di monitoraggio adottato, ma non può fornire indicazioni sul successo delle politiche attuate.

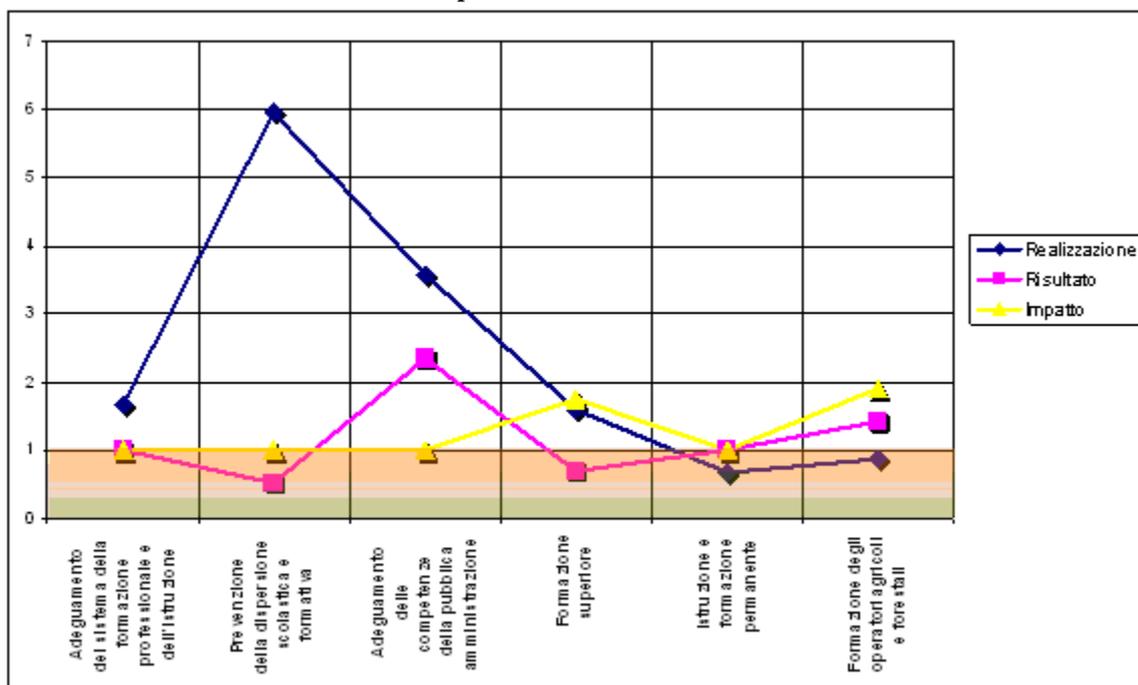
L'analisi delle realizzazioni fisiche nell'ambito di questa *area di policy* rileva la frequente omissione di popolamento degli indicatori sia in fase di programmazione che di monitoraggio, con la sola eccezione della misura 4.16.

In termini di risultati, si è raggiunto il target del 20% contro l'80% previsto nella variazione del tasso di partecipazione alle scuole superiori rispetto alla popolazione potenziale e il territorio di riferimento. Occorre fare una riflessione, naturalmente, anche sull'adeguatezza dei target prefissati nel programma; un target dell'80% relativamente a quest'ultimo indicatore appare, a prima vista, davvero un po' ambizioso.

In termini di impatto, gli indicatori prescelti sembrano seguire un andamento non negativo.

Il grafico che segue riassume sinteticamente gli andamenti medi misura per misura, degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto differenziati con colorazioni diverse, evidenziandone la posizione rispetto all'unità, ovvero al pieno raggiungimento del target (area sottostante l'unità evidenziata con colorazione più scura).

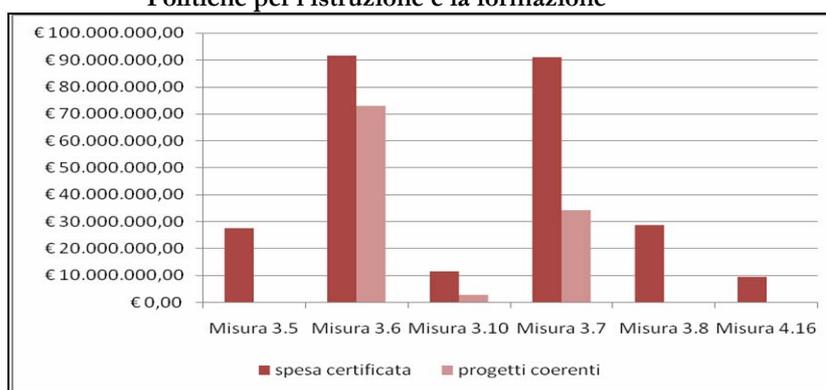
Figura 20 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore, nell'area di policy "Politiche per l'istruzione e la formazione"



Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

L'area di policy registra una disomogeneità nel ricorso a progetti coerenti per la certificazione. A fronte di un ricorso nullo (0%) per le misure 3.5, 3.8 e 4.6, nella misura 3.6 i progetti coerenti rappresentano quasi l'80% della spesa certificata, mentre nella misura 3.7 rappresentano il 37% e nella misura 3.10 il 24%.

Figura 21 – Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell'area di policy "Politiche per l'istruzione e la formazione"



Fonte: elaborazione NVVIP su dati MONIT

I principali strumenti di attivazione, per l'area di policy in esame, sono stati prevalentemente bandi, con modalità monosettoriale.

Analisi conclusive sulle politiche per l'istruzione e la formazione

Quest'area di policy rappresenta, come per le politiche del lavoro, un "contenitore" inesplorabile con il semplice approccio degli indicatori e il valore aggiunto dalla loro lettura è scarso, se non fuorviante. Una valutazione compiuta richiederebbe la raccolta dei dati di monitoraggio procedurale per la ricostruzione dei principali

strumenti attuativi e l'analisi dei singoli strumenti in termini di programmazione, attuazione e risultati, questi ultimi valutabili solo attraverso indagini dirette con interviste sul campo.

Fatta questa premessa, risulta evidente come l'analisi del popolamento degli indicatori fornisce informazioni rispetto all'efficacia/efficienza del sistema di monitoraggio adottato, ma non può fornire indicazioni sul successo delle politiche attuate.

E' indubbio anche in questo caso, che, trattandosi di un'area che, a differenza di quelle che attuano interventi infrastrutturali, gestisce interventi immateriali, con beneficiari e destinatari e talvolta numerosissimi, nonché azioni sui sistemi, ripartisce risorse su una miriade di attori, con risultati che possono effettivamente essere notevolmente differenziati e rispetto ai quali risulta difficile restituire un giudizio valutativo complessivo.

Occorre anche precisare che, per quel che riguarda le politiche nel settore istruzione, per le quali si è osservata una progressiva riduzione dell'intervento pubblico ordinario, i fondi strutturali si sono spesso posti come spesa sostitutiva e non aggiuntiva, finalizzata a determinare la "tenuta" dei servizi scolastici rispetto ai cittadini.

Nel settore della formazione superiore, poi, occorre segnalare anche tra le buone prassi l'attivazione di *voucher* con procedura di attribuzione automatica, a dimostrazione che molto spesso la qualità dei destinatari è correlata alla qualità dei progetti attuati.

2.5.8 Politiche per la società dell'informazione

L'area di policy "Politiche per la società dell'informazione" racchiude tutte le misure specificamente finalizzate allo sviluppo, alla promozione ed al sostegno della società dell'informazione. L'area di policy include pertanto le tre misure dell'asse VI ad essa dedicate. Dalla tabella seguente si evince la composizione dell'area di policy richiamando per ciascuna misura le risorse programmate.

Tabella 43- Area di Policy: Politiche per la società dell'informazione

Misura	Fondo	Denominazione	Risorse Programmate
Misura 6.2	FESR	Sviluppo della società dell'informazione	€ 185.505.200,00
Misura 6.3	FESR	Sostegno allo sviluppo della società dell'informazione nel tessuto produttivo	€ 70.336.800,00
Ex Misura 6.4 Nuova misura 3.22	FSE	Promozione dello sviluppo della società dell'informazione attraverso il rafforzamento del potenziale umano, lo sviluppo dell'imprenditorialità e il miglioramento della competitività delle imprese.	€ 45.527.279,00
TOTALE AREA DI POLICY POLITICHE PER LA SOCIETA' DELL'INFORMAZIONE			€ 301.369.279,00

Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

Per l'area di policy politiche per la società dell'informazione, su un totale di 42 indicatori di realizzazione, 4 non sono stati popolati e 5 sono variati in aumento. Su un totale di 4 indicatori di risultato, 1 non è stato popolato e 2 sono variati in aumento. Su un totale di 3 indicatori di impatto, sono stati tutti popolati e non hanno registrato alcuna variazione.

Tabella 44 - Area di policy: politiche per la società dell'informazione. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento

	TOTALE	Totale indicatori		Scostamento tra primo e ultimo CdP	
		Popolati	Non Popolati	Scostamento positivo	Scostamento negativo
Realizzazione	42	38	4	5	0
Risultato	4	3	1	2	0
Impatto	3	3	0	0	0

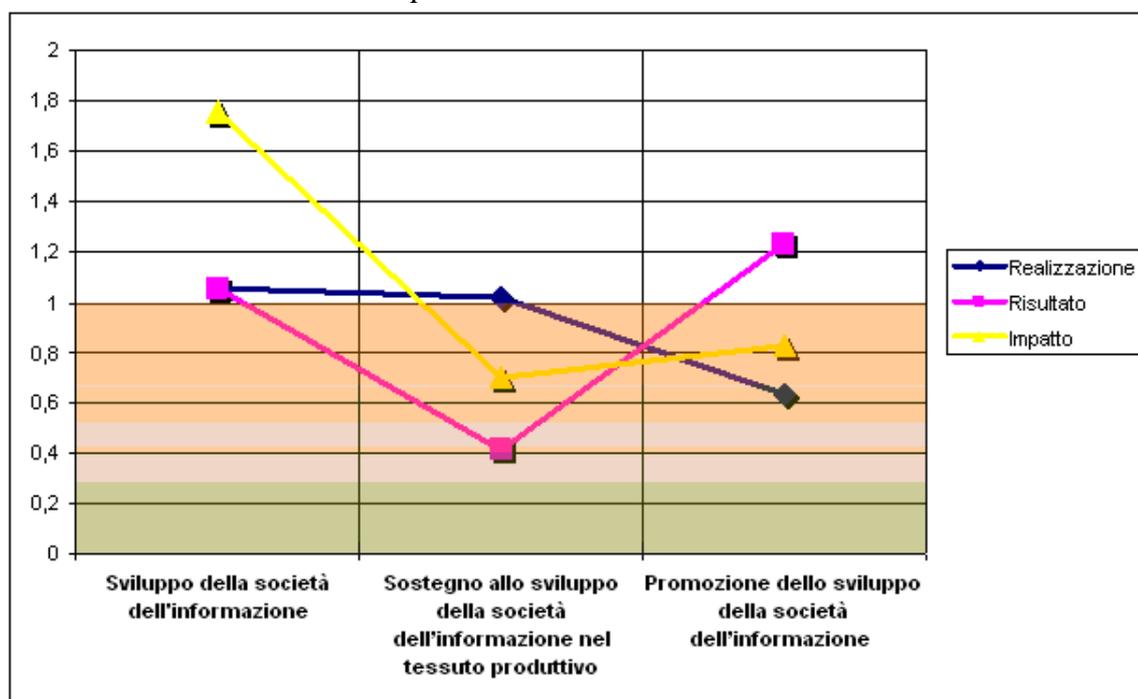
Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

La valutazione delle realizzazioni attraverso il sistema degli indicatori per quest'area di policy evidenzia differenti livelli di raggiungimento dei target. Mentre gli interventi infrastrutturali sembrano essere stati realizzati conformemente a quanto programmato (8.535 nodi di rete realizzati contro 8.000 programmati a fine programma e 6.000 programmati a inizio programma; 422 enti collegati contro 400 programmati a fine programma e 150 programmati a inizio programma; 8.535 terminali realizzati contro 8.500 programmati a fine programma e 1.500 programmati a inizio programma), ed una situazione soddisfacente sembra emergere anche per quanto concerne il raggiungimento dei target programmati nello sviluppo applicazioni e sistemi informativi all'interno della PA e nei servizi telematici, invece, le realizzazioni in termini di rafforzamento delle imprese e del capitale sociale non sono state pari alle attese: 1.053 imprese beneficiate da aiuti contro le 2.600 del target dell'ultimo CdP, mentre per gli interventi di formazione, si riscontrano situazioni differenziate con un raggiungimento dei target previsti soltanto per la formazione di manager, imprenditori e funzionari della PA.

Nonostante questi dati, gli indicatori di impatto registrano un positivo raggiungimento di tutti i target prefissati, configurando un positivo impatto del POR sulla società dell'informazione campana, dal momento che grazie agli interventi attivati in quest'area di policy al termine del programma ben 422 amministrazioni locali in più risultano connesse in rete (contro un target di 400 a fine programma e di 350 a inizio programma), 1.051 imprese in più si sono collegate ad Internet e hanno avuto accesso al servizio di posta elettronica (contro un target di 1.272 a fine programma e di 1.000 a inizio programma) e 12.345 figure professionali risultano formate per l'internazionalizzazione e l'I&CT nell'ambito della società dell'informazione (contro un target di 10.000 a fine programma).

Il grafico che segue riassume sinteticamente gli andamenti medi misura per misura, degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto differenziati con colorazioni diverse, evidenziandone la posizione rispetto all'unità, ovvero al pieno raggiungimento del target (area sottostante l'unità evidenziata con colorazione più scura).

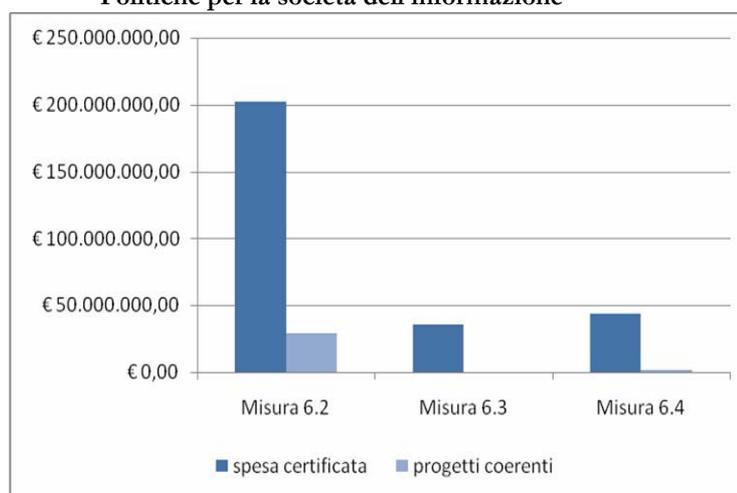
Figura 22 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore, nell'area di policy "Politiche per la società dell'informazione"



Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

In termini di incidenza percentuale dei progetti coerenti nel perseguimento dei target, si nota che solo la misura 6.2 ha fatto modesto ricorso a progetti a valere su fonti diverse dal POR per l'attivazione della spesa.

Figura 23 – Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell'area di policy "Politiche per la società dell'informazione"



Fonte: elaborazione NVVIP su dati MONIT

I principali strumenti di attivazione, per l'area di policy in esame, sono stati prevalentemente bandi, con modalità monosettoriale.

Analisi conclusive sulle politiche per la società dell'informazione

Come si può verificare dall'analisi degli indicatori, i risultati raggiunti attraverso le azioni attivate dalle politiche per la Società dell'Informazione sono da considerarsi soddisfacenti, specificamente per quanto riguarda lo sviluppo, la diffusione e la promozione della Società dell'informazione nella PA. In particolare:

- Per quanto riguarda l'obiettivo di migliorare le reti per la società dell'informazione, si è intervenuti sullo sviluppo ed implementazione della RUPAR (Rete Unificata della Pubblica Amministrazione), della rete regionale Extranet, Intranet ed Internet, anche se l'interoperabilità tra i diversi applicativi utilizzati rimane ancora un obiettivo da perseguire con maggiore efficacia e la RUPAR è ancora fortemente sotto-utilizzata;
- Per quanto riguarda l'obiettivo della riduzione del *Digital Divide*, non perseguita efficacemente nel POR 2000-2006, questo è di fatto divenuto un obiettivo della Programmazione 2007-2013.

2.5.9 Politiche per la ricerca e per l'internazionalizzazione

L'area di policy "Politiche per la ricerca e per l'internazionalizzazione" racchiude tutte le misure specificamente finalizzate a promuovere la ricerca, l'innovazione ed il trasferimento tecnologico, nonché a sostenere lo sviluppo dell'internazionalizzazione e della cooperazione internazionale, comprendendo due misure dell'Asse III ed una misura dell'Asse VI. Dalla tabella seguente si evince la composizione dell'area di policy richiamando per ciascuna misura le risorse programmate.

Tabella 45 - Area di Policy: Politiche per la ricerca e l'internazionalizzazione

Misura	Fondo	Denominazione	Risorse Programmate
Misura 3.16	FESR	Promozione della ricerca e del trasferimento tecnologico nei settori connessi alla crescita ed allo sviluppo sostenibile del sistema Campania	€ 246.725.200,00
Misura 3.17	FESR	Sostegno ai programmi di ricerca, di innovazione e di trasferimento tecnologico promossi dal tessuto imprenditoriale regionale	€ 78.862.800,00
Misura 6.5	FESR	Sviluppo dell'internazionalizzazione e della cooperazione internazionale	€ 60.466.511,00
TOTALE AREA DI POLICY POLITICHE PER LA RICERCA E PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE			€ 386.054.511,00

Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

Per l'area di policy politiche per la ricerca e per l'internazionalizzazione, su un totale di 33 indicatori di realizzazione, 3 non sono stati popolati; non si è ritenuto opportuno affermare che non vi sono scostamenti tra primo e ultimo CdP in quanto i valori del primo CdP risultano assenti, ad eccezione che per la misura 3.17, il cui unico indicatore ha registrato uno scostamento in diminuzione dal primo all'ultimo CdP. Su un totale di 5 indicatori di risultato, tutti sono stati popolati e 2 sono variati in aumento. Su un totale di 3 indicatori di impatto, 1 non è stato popolato e i rimanenti 2 non hanno registrato alcuna variazione.

Tabella 46 - Area di policy: politiche per la ricerca e l'internazionalizzazione. Indicatori di realizzazione, risultato ed impatto – popolamento e scostamento

	TOTALE	Totale indicatori		Scostamento tra primo e ultimo CdP	
		Popolati	Non Popolati	Scostamento positivo	Scostamento negativo
Realizzazione	33	30	3	n.v.	n.v.
Risultato	5	5	0	2	0
Impatto	3	2	1	0	0

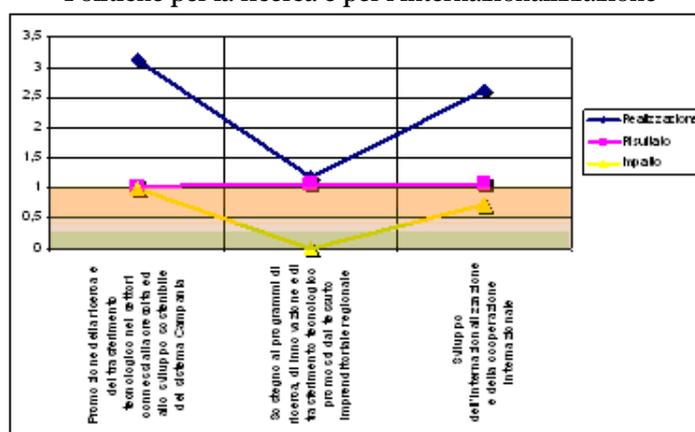
Fonte: elaborazione NVVIP su RFE 2010

La valutazione delle realizzazioni attraverso il sistema degli indicatori per quest'area di policy evidenzia un sostanziale successo delle azioni attivate, con il raggiungimento e talvolta il superamento di quasi tutti i target prefissati. Fanno eccezione soltanto alcuni target attesi per la misura 6.5 in relazione ai centri di informazione e servizi ed alle reti di imprese.

Gli indicatori di risultato ed impatto rispecchiano questo quadro positivo (31% di addetti alla ricerca nelle infrastrutture create con l'aiuto dei finanziamenti contro il 30% previsto nell'ultimo CdP; 445 innovazioni di prodotto, di processo e organizzative realizzate dalle imprese contro le 300 previste a fine programma; ben 770 partenariati economici realizzati contro i 70 previsti nel primo CdP; 38 accordi regionali di cooperazione internazionale siglati contro i 33 previsti a fine programma e 30 previsti nel primo CdP). In termini di impatti realmente ottenuti, gli indicatori sono piuttosto chiari: a fronte di un incremento percentuale di spesa pubblica sul PIL corrispondente alle attese, non vi è contezza (indicatori non quantificati) dell'incremento della redditività delle imprese che hanno partecipato a progetti di trasferimento tecnologico, mentre la variazione dell'export, lungi dal raggiungere il target del 13%, si è attestata sul 9,6% nel 2008 (con 9,1% di partenza).

Il grafico che segue riassume sinteticamente gli andamenti medi misura per misura, degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto differenziati con colorazioni diverse, evidenziandone la posizione rispetto all'unità, ovvero al pieno raggiungimento del target (area sottostante l'unità evidenziata con colorazione più scura).

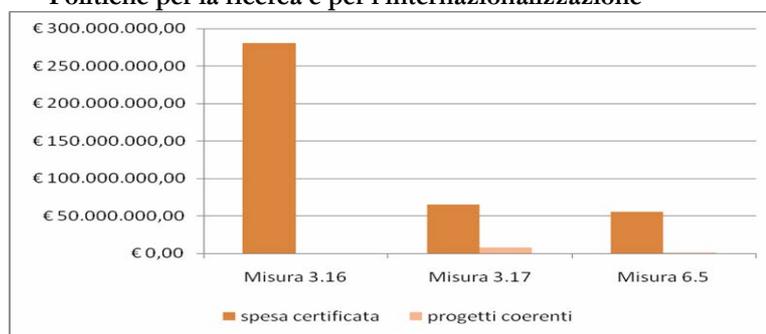
Figura 24 - Livello di perseguimento dei target prefissati per misura e tipologia di indicatore nell'area di policy "Politiche per la ricerca e per l'internazionalizzazione"



Fonte: elaborazione NVVIP su dati RFE 2010

L'area di policy registra un modestissimo ricorso ai progetti coerenti per la certificazione della spesa. La misura 3.16 presenta una spesa certificata interamente attuata attraverso nuovi interventi, mentre la misura 3.17 presenta un'incidenza percentuale della spesa su progetti coerenti dell'11% e la misura 6.5 quasi nulla (2%).

Figura 25– Valore complessivo della spesa certificata e valore dei progetti coerenti, per misura, nell'area di policy “Politiche per la ricerca e per l'internazionalizzazione”



Fonte: elaborazione NVVIP su dati MONIT

I principali strumenti di attivazione, per l'area di policy in esame, sono stati prevalentemente bandi, con modalità monosettoriale.

Analisi conclusive sulle politiche per la ricerca e l'internazionalizzazione

La valutazione complessiva delle politiche di ricerca può considerarsi soddisfacente anche se alcuni degli indicatori utilizzati non si sono dimostrati adeguati per misurare il trasferimento tecnologico e il collegamento tra impresa e ricerca cioè il collegamento tra le azioni attivate dalla misura 3.16 e quelle attivate con la misura 3.17 non è stato sempre perseguito. In particolare,

- attraverso le risorse programmate per la ricerca del POR 2000-2006 è stata rafforzata l'offerta settoriale attraverso la creazione di 10 Centri di Competenza (CdC) costituiti nei settori individuati dalla Strategia Regionale per lo Sviluppo dell'Innovazione. I CdC, pur aggregando le competenze e le capacità di ricerca esistenti all'interno dei soggetti attuatori, non sono stati sempre in grado di attivare una reale domanda di ricerca e di promuovere il conseguente trasferimento tecnologico.
- i CdC dovevano e dovrebbero costituire il punto di partenza per gli interventi programmati nell'ambito della strategia di ricerca prevista nel POR 2007-2013 che ha concentrato la sua attenzione principalmente sulla domanda di ricerca.
- Per quanto riguarda lo sviluppo dell'internazionalizzazione e della cooperazione internazionale, si segnala che parte delle risorse sono state attuate attraverso la Progettazione Integrata (PI Distretti Industriali e PI sistemi industriali) dove lo strumento attivato e di conseguenza le azioni attivate dalla misura non hanno raggiunto i risultati sperati. Il resto della misura ha attivato iniziative (azioni pilota, fiere, attività di animazione) principalmente nei settori tradizionali (tessile, artigianato, oreficeria) non guidate da una strategia unica regionale in materia di internazionalizzazione.

2.6 Conclusioni della sezione II

Le conclusioni della sezione II si articolano in due parti; nella prima, sulla base dei pur scarsi dati quantitativi a disposizione, si discutono le risposte alle domande valutative poste nell'ambito del disegno valutativo generale e approfondite nella sezione II; nella seconda parte, anche sulla scorta delle analisi conclusive svolte per ciascuna area di policy, si tracciano delle raccomandazioni in forma di lezioni apprese.

Per quanto attiene alle domande valutative, le analisi effettuate conducono a trarre le seguenti conclusioni.

5. Gli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto a fine programma rispecchiano i valori obiettivo del primo e dell'ultimo CdP?

I profili *comportamentali* delle *aree di policy*, espressi attraverso grafici, mostrano forti disomogeneità nel perseguimento dei target programmati. Diversità di approccio tra le varie *aree di policy* si riscontrano anche in termini di adattamento dei target in funzione dell'andamento del programma (registrati in forma tabellare), laddove si registra per alcune aree di policy (sviluppo rurale e pesca) un bassissimo scostamento tra target a inizio e fine programma, per altre aree (mercato del lavoro e istruzione e formazione) una difficoltà di confronto tra target a inizio e fine programma, e per le restanti aree una tendenza a riorientare i target in funzione dell'implementazione del programma.

Più in dettaglio, mentre per alcune aree di policy si registra un sostanziale o parziale mancato raggiungimento dei target programmatici di fine programma (ambiente, trasporti, politiche urbane, sviluppo turistico e industriale), per altre lo scarto risulta meno marcato (sviluppo rurale e pesca, mercato del lavoro, l'istruzione e formazione, società dell'informazione, ricerca e internazionalizzazione). In merito a queste ultime, si deve registrare però una frequente *overperformance* delle politiche di sviluppo rurale e pesca, che coincide con una gestione del Programma molto spinta nella direzione della spesa, mentre per quanto attiene al mercato del lavoro, istruzione e formazione, si deve segnalare una certa inaffidabilità del dato desunto dai semplici indicatori, a causa di scostamenti spesso non valutabili tra primo e ultimo complemento di programmazione del Programma.

6. C'è una correlazione tra qualità dei sistemi di monitoraggio e le diverse modalità di gestione delle specifiche aree di policy? C'è una correlazione tra qualità dei sistemi di monitoraggio e la presenza di strumenti di pianificazione e controllo settoriali coincidenti con specifiche aree di policy?

In alcuni casi le variazioni apportate al sistema degli indicatori possono essere interpretate come una risposta al progressivo adattamento del Programma (ambiente, trasporti, sviluppo turistico e industriale, società dell'informazione, ricerca ed internazionalizzazione), in altri, la mancata popolazione e la conseguente non valutabilità degli scostamenti sembrerebbe rispecchiare piuttosto una sottostima del ruolo degli indicatori nel buon funzionamento del Programma stesso (mercato del lavoro, istruzione e formazione). Del resto, eccezion fatta per l'area di policy sviluppo rurale e pesca, l'unica a raggiungere pressoché il 100% del popolamento degli indicatori, il mancato popolamento del sistema degli indicatori presenta all'incirca la medesima articolazione, mostrando lacune molto gravi in particolare nell'area di policy mercato del lavoro, seguita dalle aree relative ad ambiente, politiche di sviluppo turistico e industriale e, in misura minore, politiche urbane e trasporti. Come era stato anticipato, per alcune aree di policy la carenza dei dati del monitoraggio è più grave che in altre; si anticipa che un fattore di influenza considerevole sul buon funzionamento del sistema degli indicatori è probabilmente rappresentato dal livello organizzativo della struttura amministrativa di governo del programma, ma di questo aspetto verrà data ampia trattazione nella sezione III. Indirettamente, la presenza di strumenti di pianificazione settoriale potrebbe rispecchiare una migliore capacità organizzativa dell'area di policy.

Per quanto riguarda invece una valutazione dell'efficacia del Programma nelle diverse aree di policy, si vuole ribadire che si tratta di un'analisi molto complessa e difficile da condurre avvalendosi soltanto del sistema di indicatori, peraltro qualitativamente così disomogeneo. Le analisi conclusive della sezione II, che si ribadisce sono scaturite anche dalla conoscenza diretta del programma acquisita dai valutatori nel corso della sua implementazione, conducono a ritenere come il Programma, pur avendo alimentato l'economia regionale attraverso immissione di spesa pubblica e pur avendo consentito la realizzazione di interventi tutto sommato non completamente disallineati con i target di inizio programma, non abbia inciso in termini di impatti come ci si sarebbe attesi, così come emerge dalla lettura delle singole analisi conclusive per area di policy. In nessun caso la spesa del Programma sembra fungere da catalizzatore di processi di sviluppo strutturale e sostenibile del sistema regionale; ciò va anche letto in relazione a quanto è emerso nell'analisi dell'addizionalità condotta nella sezione I.

Sulla base dell'analisi delle aree di policy, il valutatore ritiene nella seconda parte delle conclusioni della sezione II di formulare le seguenti raccomandazioni, a valle delle principali lezioni apprese.

1. Un buon sistema di indicatori è un elemento essenziale di supporto alla valutazione ex post ed alle azioni gestionali del programma.

La valutazione ex post del POR si è rivelata estremamente difficoltosa, anche per le forti carenze nel popolamento del sistema degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto. L'importanza di una scelta oculata degli indicatori e di un loro costante utilizzo, ai fini di una corretta valutazione degli esiti del programma, è emersa con chiarezza. E' auspicabile che per i Programmi in corso venga dunque data enfasi maggiore alla gestione di un buon sistema di indicatori, strumento essenziale per impostare una corretta valutazione degli esiti di ogni programma.

Parimenti, per poter assumere le decisioni gestionali più opportune nel corso della fase di implementazione dei programmi, occorre disporre costantemente di indicatori popolati ed aggiornati, non solo relativi all'avanzamento finanziario e fisico, ma anche dei risultati che via via si ottengono, anche al fine di predisporre stime degli impatti e degli effetti che il Programma sta realizzando.

Infine va sottolineato che è necessario recepire le famiglie di indicatori per il raggiungimento della sostenibilità ambientale e di genere, come quelli della Valutazione ex ante - VEA della programmazione 2000-2006, che per molte misure spesso non sono stati recepiti o popolati. Ciò ha reso difficoltoso valutare adeguatamente gli obiettivi trasversali (ambiente e pari opportunità) che il Programma si poneva come prioritari. e non si sono potute adeguatamente implementare anche valutazioni che devono accompagnare il Programma (quali la VAS e la VISPO⁹⁴).

2. Un sistema di obiettivi più chiaro e gestibile agevola la comprensione degli effetti del programma.

In particolare per alcune aree di policy, l'eccessiva frammentazione degli obiettivi ha reso ardua, se non impraticabile, una valutazione sintetica del livello di raggiungimento degli impatti del Programma. Ciò probabilmente si correla anche all'ingestibilità di un sistema ipertrofico di indicatori, talvolta specchio di una congerie di obiettivi specifici difficilmente correlabili all'obiettivo primario del Programma. E' auspicabile che il quadro logico dei programmi sia teso ad una riduzione degli obiettivi ad un numero effettivamente realizzabile e monitorabile e ad una loro più chiara correlazione agli obiettivi primari di programma. Inoltre, la scarsa correlazione tra obiettivi specifici rispetto a territori chiaramente localizzati può aver contribuito ad uno scollamento degli impatti dagli interventi realizzati attraverso il programma. Si raccomanda una maggiore chiarezza localizzativa degli obiettivi, che si possa tradurre in impatti misurabili su scala locale .

3. Un programma non si conclude alla chiusura della spesa.

In particolare per alcune aree di policy, è emerso come l'affievolimento degli effetti del Programma sia da porre in relazione a problematiche di natura tipicamente gestionale degli interventi realizzati. Questo elemento di criticità, già emerso attraverso le indagini condotte dal NVVIP nella valutazione ex post dei PI, si è confermato anche in aree di policy non *integrate* come i trasporti. Inoltre, per altre aree di policy, è emerso come il programma aveva avviato delle strategie di ampio respiro, che avrebbero dovuto trovare una loro prosecuzione nel ciclo programmatorio successivo, e invece, per ragioni note e citate in premessa, sono state fortemente rallentate dalla crisi finanziaria. Ne consegue l'indebolimento degli effetti di alcune aree di policy che hanno subito una brusca interruzione nella loro implementazione. Si raccomanda di non considerare i programmi nella loro mera accezione finanziaria di strumenti di attuazione della spesa, in quanto questo approccio si riverbera negativamente in termini di massimizzazione degli effetti dispiegabili dal programma stesso nel tempo e di valore aggiunto delle politiche adottate.

4. Un programma non è un monolite

Dall'analisi della spesa a valere sui progetti coerenti, emerge come un ruolo significativo è stato svolto, nella maggior parte delle aree di policy, da progetti che comunque si sarebbero realizzati a valere su altre risorse. Una valutazione completa degli esiti del programma dovrebbe prestare molta attenzione a come le rinvenienze ottenibili attraverso il meccanismo dei progetti coerenti vengono impiegate, e probabilmente l'aspirazione alla qualità della spesa ottenibile a valere su questa tipologia di risorse, dovrebbe essere ancora più alta. Si raccomanda di porre particolare enfasi alle modalità di utilizzo della spesa ottenuta attraverso il meccanismo dei

⁹⁴ Per VAS si intende la Valutazione ambientale strategica, per VISPO la valutazione dell'impatto sulle pari opportunità.

progetti coerenti, affinché esso non si riduca ad un mero artificio finanziario, ma possa contribuire alla realizzazione di interventi di qualità e di alta complessità. Inoltre, analizzando in particolare alcune aree di policy per le quali sarebbe stata necessaria una forte integrazione, è emerso come tale integrazione non sia stata efficacemente perseguita; analogamente, il principio di flessibilità che avrebbe consentito la realizzazione di interventi più strategici e meno orientati alla spesa in settori chiave come lo sviluppo rurale, è stato nella sostanza disatteso. Si raccomanda di coltivare maggiormente le complementarità programmatiche sia in termini procedurali che intersettoriali.

5. Strumenti di attuazione troppo complessi e lontani possono indebolire gli impatti

Dall'analisi degli strumenti di attuazione in alcune aree di policy, sono emerse criticità e punti di forza. L'area di policy dello sviluppo locale e urbano ha risentito molto, in termini di impatti, della mancata attuazione degli interventi tesi al rafforzamento del capitale imprenditoriale. Analisi dirette condotte nella valutazione ex post dei PI hanno mostrato la difficoltà per il settore privato campano, molto polverizzato, a “stare dietro” alle procedure di aiuti troppo complesse messe in campo dalla macchina regionale. Per massimizzare il sostegno alle imprese campane si raccomanda l'impiego di strumenti più semplici, ad attivazione quasi automatica. Inoltre, la scarsa focalizzazione su obiettivi chiaramente localizzati ha risentito probabilmente di meccanismi di delega parziale, che avrebbero potuto risultare più efficaci laddove si fosse proceduto ad un avvicinamento delle funzioni di gestione alla scala locale. Si raccomanda, anche in vista di un miglioramento del monitoraggio degli impatti del Programma in ambiti territoriali chiaramente definiti, di mettere in atto meccanismi attuativi che responsabilizzino maggiormente la scala locale in fase di attuazione e gestione del Programma stesso.

SEZIONE III: EFFETTI DI CARATTERE ORGANIZZATIVO E GESTIONALE

3.1 Presentazione

La presente sezione espone i principali risultati dell'attività di analisi dell'impatto del Programma Operativo Regionale 2000-2006 sulla struttura istituzionale regionale. Nel far ciò vengono esaminati i riflessi del programma sull'organizzazione regionale, nelle sue componenti, tra loro intrinsecamente connesse, amministrativa e politica. Nello stesso tempo si tenta anche di esaminare anche la risposta, che l'organizzazione regionale campana, ha fornito rispetto allo stimolo rappresentato dall'introduzione del programma comunitario 2000-06.

Si tratta di un'analisi dal profilo innovativo, in quanto, di solito, si misurano le performance dei programmi, in termini di indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto, ma non quelle delle organizzazioni responsabili della stesura e dell'attuazione di tali programmi, come se programmi, organizzazioni e persone coinvolte fossero realtà distinte ed indipendenti.

"I programmi vengono assemblati e gestiti all'interno di organizzazioni. Essi non costituiscono quasi mai l'esclusiva area di attività di personale libero di muoversi e immune da vincoli. Al contrario, quasi tutti i programmi si muovono all'interno di limitazioni rigide imposte dalla legge, dalle tradizioni, dalle procedure, dai regolamenti, dall'abitudine di fare certe cose in un certo modo, ed infine dai vincoli posti da altre organizzazioni presenti nel campo e con le quali ci si deve relazionare. I programmi si muovono all'interno di sistemi di finanziamento, di reclutamento e promozione del personale, di formazione sul posto di lavoro, ecc. Pensare di incrementare l'uso della valutazione senza prendere in considerazione l'ambiente che circonda le organizzazioni, significa ignorare gran parte della storia. Se si vogliono implementare i risultati per migliorare il programma, è possibile che si debbano cambiare le condizioni organizzative. (...) Se si vuole che i cambiamenti vengano mantenuti nel tempo, si deve affrontare il problema del modo in cui le istituzioni lavorano." (cfr. Weiss in Stame N., I classici della valutazione, p. 316).

In assenza di un'analisi simile durante il periodo di programmazione di riferimento, il lavoro ha potuto in parte basarsi sull'analisi documentale ma, al contempo, ha richiesto un'indagine sul campo, attraverso interviste dirette semistrutturate ad attori privilegiati che rivestivano ruoli e funzioni diverse nell'ambito dell'attuazione del Programma.

Il lavoro è stato condotto in un contesto caratterizzato da un clima di discontinuità politico-amministrativa rispetto al periodo oggetto di studio e con una visione fortemente retrospettiva, in quanto quasi tutti gli intervistati non ricoprono più i ruoli assunti in fase di attuazione del Programma e una parte di essi non è neanche più impiegata presso la Regione Campania.

La sezione si articola in 7 paragrafi.

Si parte dall'enunciazione delle domande valutative, quindi si descrive la metodologia adottata e gli strumenti di indagine prescelti (paragrafo 1). Nel paragrafo 2 si delineano le caratteristiche dell'organizzazione regionale e quelle della *governance* del POR, illustrando l'assetto dell'organizzazione regionale nel momento in cui è stato introdotto il POR e le novità legate alle esigenze di gestione del programma, in termini di funzioni e compiti da assegnare, di uffici da costituire, di procedure da attivare e risorse umane (interne e esterne) da coinvolgere. Si descrive dunque il processo di adattamento dell'organizzazione regionale alle specificità della *governance* del POR e si richiama l'attenzione del lettore sulle principali criticità di tale processo.

Successivamente, nel paragrafo 3, si propone un'analisi delle modalità di gestione e attuazione del POR, considerando la relativa dimensione temporale, i differenti stili di gestione e i conseguenti assetti relazionali registrati negli anni, anche in corrispondenza con le dinamiche di carattere politico. Il paragrafo 4 analizza il tema del ruolo assegnato alle risorse esterne e al servizio di assistenza tecnica nell'ambito dell'attuazione del POR, descrivendone ruoli assegnati e funzioni svolte e proponendo una riflessione su se e come le competenze esterne siano state trasferite alle risorse interne e, nel caso del servizio di assistenza tecnica, se tale contributo sia stato di

affiancamento o di sostituzione. Il paragrafo 5 propone un'analisi di quale sia stata l' "eredità" del POR in termini di apprendimento organizzativo e di cambiamento culturale; ci si sofferma sulle principali variabili che possono aver inciso su tale difficile processo di capitalizzazione. Il paragrafo 6 analizza un caso (un settore – primario e un fondo) in cui sono stati introdotti dei cambiamenti organizzativi e procedurali volti a migliorare le performance del POR, si descrivono gli elementi distintivi della gestione del Fondo e si esaminano gli aspetti (soggettivi e oggettivi) che maggiormente hanno influenzato i buoni risultati raggiunti, soprattutto in termini di efficienza.

Il paragrafo 7 presenta le conclusioni della presente sezione articolandole in funzione delle diverse domande valutative poste e una sintesi delle evidenze più rilevanti trattate nei singoli paragrafi.

3.2 Domande valutative e metodo di analisi

3.2.1 Approccio valutativo

L'approccio di studio adottato rientra nell'ambito del filone *costruttivista-del processo sociale*, sviluppato principalmente da Guba e Lincoln, Cronbach, Stake, Patton, Fetterman, Tandler e Hirschman. Si tratta dell'approccio in cui parola d'ordine non è obiettivi-risultati o standard di qualità: quello che sta a cuore del valutatore è il successo del programma. La pietra miliare di paragone è, in altri termini, non l'obiettivo che si era prefisso il programma, ma il successo effettivo. Il giudizio su cosa possa intendersi per successo effettivo viene, in tal modo, costruito successivamente al programma. I programmi, seguendo questo approccio, vengono visti nei loro contesti specifici, economici, istituzionali e sociali; un ruolo fondamentale viene attribuito agli *stakeholder* la cui opinione sarà fondamentale per capire cosa ha funzionato bene e cosa ha funzionato male. Com'è noto, la principale critica a questo approccio è la discrezionalità del valutatore, piuttosto che i suoi ampi margini di manovra. Ciò è vero sino ad un certo punto; il metodo principe utilizzato in questo tipo di valutazioni è quello delle indagini sul campo, lo studio di casi, le interviste, i focus group. Tali strumenti di indagine hanno comunque approcci notevolmente rigorosi, anche quando mirano alla ricostruzione di elementi qualitativi di analisi.

Nel nostro caso l'interesse si è focalizzato sulle ricadute del POR Campania 2000-2006 (di seguito POR) sul piano organizzativo, indipendentemente dagli obiettivi che il POR si era posto o dalla misurazione rispetto ad uno standard (che di per sé contiene il limite di essere riferibile ad un contesto particolare). Tale scelta è stata determinata in larga parte dall'assenza di obiettivi chiari e quantificabili sul piano organizzativo e dalla difficoltà di comparazione con standard di qualità. Nella presente analisi, tra i soggetti da intervistare, non sono ricompresi i rappresentanti del partenariato e della politica, bensì solo i tecnici coinvolti nel programma stesso.

Anche l'utilizzo di interviste semistrutturate a testimoni privilegiati rispetto ad una semplice analisi *desk* iscrive questa parte nel filone costruttivista.

Il POR 2000-2006, infatti, non aveva obiettivi definiti, esplicitati e giustificati in merito all'accrescimento della capacità istituzionale regionale, pur ovviamente riconoscendo il deficit strutturale in cui versava tale istituzione al momento della redazione del programma. Alcuni testimoni privilegiati intervistati ricordano come, all'epoca della redazione del POR 2000-2006, non esisteva una capacità organizzativa dell'Ente Regione; personale non formato sul piano dei fondi strutturali, con capacità informatiche talvolta limitate, scarsa abitudine alla programmazione ed attuazione di interventi, una struttura organizzativa in cui il personale aveva un'età media molto alta, in cui le donne non ricoprivano ruoli di responsabilità. Eppure, nonostante ciò, nel momento in cui il POR venne approvato, si diede per scontato che la struttura organizzativa regionale e il personale interno sarebbero stati in grado, senza un disegno di riforma significativo, di adeguarsi all'organigramma previsto e alle procedure introdotte dalla grande riforma dei fondi strutturali. L'unica misura di reale supporto è stata quella dell'assistenza tecnica (misura 6.1) che, come si vedrà, ha posto la struttura regionale in una condizione di dipendenza duratura da competenze esterne senza, nella maggior parte dei casi e per il primo periodo di programmazione, creare

realmente un percorso di apprendimento e di formazione efficace del personale interno (a questo avrebbe dovuto essere dedicata anche la misura 3.10 del programma stesso).

L'attenzione è stata posta non solo agli effetti attesi ma anche a quelli non attesi, siano stati essi positivi o negativi. In particolare, si possono evidenziare anche elementi non riconducibili ad una volontà precisa di intervento ma che comunque hanno prodotto esiti positivi.

3.2.2 Metodologia

Una prima fase di analisi ha avuto ad oggetto i principali documenti relativi alla programmazione 2000-2006 e i dati provenienti dal sistema di monitoraggio.

In particolare notevoli sono state le informazioni tratte dall'analisi di documenti quali il Rapporto Finale di Esecuzione del POR 2000-2006, i Rapporti annuali di esecuzione dal 2002 al 2009, il Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia del POR 2000-2006, nonché dalla analisi di documenti, delibere e dati finanziari disponibili sia in rete che presso gli uffici regionali preposti al monitoraggio della spesa, oltre che presso il NVVIP stesso.

A ciò è stata affiancata un'analisi *field*, nell'ambito della quale sono state effettuate venti interviste dirette semi-strutturate condotte, dal marzo al luglio 2011. Le interviste, *face to face*, e della durata minima di 2 ore e mezza circa, sono state somministrate seguendo uno schema di questionario progettato ex ante, e rivisto, naturalmente, nel corso dell'indagine, con l'aggiunta di alcuni quesiti. Alle interviste hanno partecipato quasi sempre due componenti del NVVIP; sono state condotte presso il NVVIP oppure presso le strutture di riferimento attuale degli intervistati; hanno richiesto una stesura successiva operata da un componente del NVVIP e rivista dall'altro componente presente all'intervista. Nel corso delle interviste è stato garantito l'anonimato agli intervistati; per tale motivo le interviste sono custodite presso una banca dati del NVVIP.

Il piano delle interviste ha compreso diversi dirigenti, funzionari, consulenti tuttora impegnati in Regione Campania o non più in servizio, tutti selezionati in quanto testimoni privilegiati competenti nei processi in esame. Sono stati raccolti, allo stesso modo, alcuni dati quantitativi, elaborati nelle tabelle riportate e commentati alla luce delle informazioni qualitative.

Nella scelta dei soggetti da intervistare si è cercato di rappresentare tutti gli attori della realtà istituzionale coinvolta nel programma, facendo particolare attenzione a tutti i livelli gerarchici (responsabile del programma presso la Commissione Europea, autorità di gestione, responsabili di fondo, responsabili di asse, responsabili di misura), allo status (vecchio dirigente, nuovo dirigente assunto nel corso della programmazione), agli attori di volta in volta emersi come rilevanti nella determinazione delle performance della struttura organizzativa regionale, con focus su alcuni ambiti di applicazione dei fondi strutturali coinvolti (agricoltura, beni culturali, politiche sociali, risorse umane). Il numero di interviste non consente di ricoprire la vastità di un programma che, oltre a coinvolgere un vasto numero di persone, viene nei fatti studiato, attraverso la valutazione ex post, anni dopo gli eventi considerati.

Gli elementi conoscitivi ed i dati raccolti attraverso l'analisi dei documenti di programmazione e di controllo dello stato di avanzamento del programma e le informazioni di carattere prevalentemente qualitativo acquisite attraverso l'indagine diretta sono stati elaborati congiuntamente per trarre i contenuti di tale approfondimento.

Si è trattato di una ricerca valutativa "interna" in quanto è stata interamente condotta dal NVVIP, ciò se sa un lato può aver comportato una minore oggettività, dall'altro ha potuto contare sulla presenza di un consistente bagaglio di conoscenze acquisite e maturate nel tempo.

Quando si conduce una ricerca (Dewey, in Schon, 1993), il ricercatore non può essere mai estraneo alla situazione problematica, come un semplice spettatore. Anche quando è alla ricerca della massima oggettività nel

suo giudizio valutativo, il ricercatore deve combattere con visioni, pregiudizi suoi e degli altri e si evolve con essi, dai dubbi iniziali sino alla sua risoluzione. Il NVVIP, infatti, è stato esso stesso istituito nel 2001, periodo in cui il programma stava partendo ed è stato considerato esso stesso come un prodotto del POR 2000-2006. Una particolare difficoltà, infatti, è stata quella, di prendere le dovute distanze dall'oggetto di indagine e di guardare ai fenomeni vissuti in prima persona dai componenti del NVVIP coinvolto, con una prospettiva nuova, rimettendo anche in discussione eventuali visioni precostituite e pregiudizi inconsapevoli che potevano essersi formati e che avrebbero potuto condizionare gli esiti dell'indagine. Ciò è vero per questa terza parte del lavoro dato che, per quanto riguarda l'analisi di contesto, essa si basa su indicatori esterni; per quanto riguarda l'analisi della performance delle aree di *policy* del programma, essa si basa essenzialmente sui dati di monitoraggio, da sempre appannaggio delle autorità di gestione del programma.

Nell'analisi dello stato di partenza dell'organizzazione regionale e per l'analisi della sua evoluzione dal 2000 ad oggi si è utilizzato un modello di analisi sistemica, che esamina cioè il sistema organizzativo come sistema, aperto verso l'esterno e ne analizza l'interno suddividendolo in tre parti: la struttura di base, i meccanismi operativi ed i processi sociali.

In primis si è cercato di analizzare e restituire al lettore la struttura organizzativa di base, cioè l'ossatura centrale, l'impianto portante dell'organizzazione, quello che regola la distribuzione statica di risorse e dei ruoli organizzativi e rappresenta la dotazione organizzativa attribuita alle diverse missioni organizzative. Gli elementi significativi di tale dimensione sono rappresentati dalla divisione gerarchica, dalla divisione delle funzioni, mansioni e compiti, dalla divisione degli spazi fisici, dalla divisione delle risorse tecnologiche ed economiche e dal know-how presente nell'organizzazione.

L'analisi della struttura di base ci ha consentito, quindi, di definire una fotografia della macchina organizzativa, anche se non ci dice molto sulle regole di movimento dell'organizzazione stessa.

Per ovviare a ciò sono stati, in secondo luogo, analizzati i meccanismi operativi, cioè le regole ufficiali che l'organizzazione si è data per governare alcuni fenomeni di funzionamento quali ad esempio:

- i sistemi informativi;
- i modelli di presa di decisione;
- i meccanismi di integrazione;
- i sistemi di valutazione del personale;
- i sistemi di controllo dei risultati;
- le procedure di selezione e sviluppo del personale;
- i meccanismi di premio / sanzione;
- le procedure di utilizzo delle risorse economiche e tecnologiche.

In realtà, alla fine, neanche questi elementi sono sufficienti per comprendere la complessità dei funzionamenti organizzativi; non basta, in altre parole, definire un ruolo ed una regola per ottenere la performance desiderata. Molti studi sulle performance delle pubbliche amministrazioni dimostrano, infatti, proprio il contrario.

L'organizzazione delle istituzioni pubbliche, infatti, viene vista spesso come un dato di fatto, fissata dalla legge e modificabile solo per legge. Si crede di poter modificare i funzionamenti amministrativi, quindi, solo attraverso riforme. Non si capisce che, a parità di norme, gli stili di lavoro, organizzativi e di mobilitazione delle risorse sono determinanti. E anche che la regola, la norma, le leggi con cui si attuano le riforme, diventano subito un espediente per proteggersi da tutto ciò che la norma non esige.

“È generalmente riconosciuto che la regola è un mezzo nelle mani dei superiori gerarchici per ottenere un comportamento conforme da parte dei suoi subordinati. Prescrivendo in maniera precisa ciò che essi devono fare, la regola riduce i loro margini di libertà e aumenta dunque il potere del superiore gerarchico. Ma si può condurre un'altra analisi secondo la quale l'effetto “razionalizzante” della regola si rivela non essere a senso unico. Se essa restringe la libertà dei subordinati, restringe ugualmente i margini di arbitrarità dei superiori.

Questi non può esercitare il suo potere di sanzione che in circostanze ben precise. Così la regola diventa un mezzo per i subordinati per proteggersi dall'arbitrarietà dei loro superiori; non appena occorre lavorare di più o diversamente da come la regola esige, il superiore si trova in posizione di debolezza". In questo periodo si riporta una libera traduzione del testo di Friedberg (Friedberg E., 1988), studioso dei fenomeni burocratici nella pubblica amministrazione che ancora oggi trova numerose applicazioni concrete (cfr. Barthélémy F., "Sociologie de l'action organisée. Nouvelles études de cas", 2011). Questo approccio mette bene in evidenza come le regole possono ingessare i comportamenti amministrativi. Ma non basta.

Un elemento estremamente interessante che frena l'efficienza amministrativa è la cultura burocratica (in contrapposizione, naturalmente, con la cultura del risultato e della responsabilità). *"... il cittadino o il funzionario serio, per bene e in buona fede, non è mai oggi ragionevolmente certo della correttezza formale del suo comportamento, se rispetta oppure viola la legge, a prescindere dal risultato che cerca di conseguire, con conseguenze esiziali civili ed economiche di portata gravissima. Una delle preoccupazioni più forti del dipendente pubblico è quella di non incorrere in sanzioni civili e penali correlate alla sua attività."* (cfr. Carzaniga A., 2011). Qui viene colta una delle cause fondamentali dello scarso orientamento al risultato del dipendente pubblico: rispettare la norma e registrare il proprio lavoro – più che lavorare! - diventa una priorità rispetto all'ottenimento di un risultato concreto. I dipendenti disposti a rischiare in questo senso, privilegiando cioè il risultato alla norma, sono quelli che si sentono sufficientemente protetti (principalmente dalla politica); di qui, quindi, si mette in evidenza un'ulteriore deriva, quella della scarsa autonomia della classe amministrativa rispetto a quella politica. Alla luce dei grandi temi del dibattito sulla pubblica amministrazione, la nostra analisi, dunque, ha mirato alla ricostruzione anche dei comportamenti personali, interpersonali che gli individui appartenenti all'organizzazione hanno messo in atto all'interno della stessa, come ad esempio:

- comportamenti di accettazione/rifiuto;
- comportamenti di compensazione;
- comportamenti di responsabilizzazione / deresponsabilizzazione;
- comportamenti individualistici/collettivistici;
- altri tipi di comportamenti.

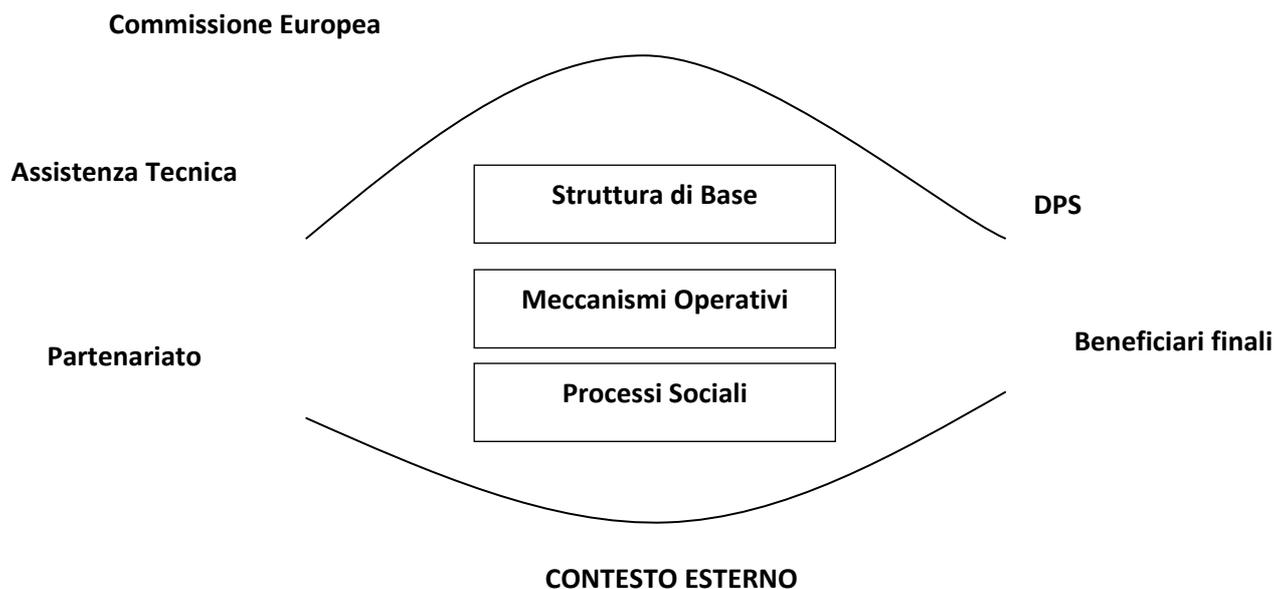
Questi tipi di elementi, che prescindono dalle regole e dall'organizzazione formale che furono all'epoca messe in campo, sono i più difficili da ricostruire.

L'analisi, perciò, è stata condotta suddividendo l'intero arco temporale di costruzione ed attuazione del programma in tre periodi coincidenti con il periodo di programmazione, quello di attuazione e quello di chiusura; ma allo stesso tempo, ci si è potuti concentrare solo su due periodi rilevanti, quali quello relativo alla seconda autorità di gestione (2002 – 2005) e quello relativo alla terza autorità di gestione (2005 – 2010).

Lo schema che segue mette bene in evidenza la complessità dell'analisi condotta; i meccanismi formali ed informali dell'organizzazione regionale sono stati messi in collegamento con il contesto esterno e i principali attori rilevanti del programma.

Figura 26 – Il sistema organizzativo del POR 2000 - 2006

SISTEMA ORGANIZZATIVO



3.2.3 Domande valutative

La performance organizzativo-istituzionale è strettamente legata alla performance complessiva del programma nel suo impatto sul contesto e alla performance sulle singole misure/aree di policy; il giudizio valutativo che viene dato sulle altre due dimensioni del programma (contesto e misure/o aree di policy) si ripercuote necessariamente su questa parte del lavoro.

Le tre dimensioni, in altre parole, sono collegate al punto che una performance positiva o negativa su una di esse condiziona anche le altre. E' difficile pensare che un programma con una buona performance abbia una cattiva performance organizzativa istituzionale. Bisogna solo chiarirsi su cosa s'intende "avere una buona performance", concetto che non sempre è univocamente condiviso da attori diversi.

L'analisi, condotta nella parte II, non consente di poter univocamente formulare dei giudizi valutativi compiuti, individuando aree e fondi più performanti di altri nell'ambito del POR, in quanto, emerge una generalizzata capacità di spesa in termini quantitativi e un quadro abbastanza complesso e variegato sulle capacità di popolamento degli indicatori di realizzazione, risultato ed impatto.

Le domande valutative di carattere generale riguardano la sostenibilità del sistema di attuazione e di sorveglianza del Programma, i problemi più significativi incontrati sul piano dell'adeguamento organizzativo, e le misure adottate per far fronte alle problematiche emerse. Pertanto, le domande valutative di carattere generale sono le seguenti:

- *la struttura organizzativa del Programma si è rivelata sostenibile?*
- *quali sono i problemi più significativi incontrati nel processo di adattamento dell'organizzazione regionale alle esigenze del POR 2000-06?*
- *quali sono le misure adottate per far fronte alle problematiche emerse ?*

Le domande valutative specifiche tengono conto del fatto che la performance organizzativo-istituzionale è strettamente legata alle condizioni di partenza dell'organizzazione regionale e alle misure messe in atto, ai vari livelli e nei vari settori, per costituire (quella che resterà) una parallela organizzazione dedicata al POR, attraverso risorse interne ed esterne, politiche di selezione, formazione e valutazione del personale; di tutti questi aspetti si cerca di fornire una ricostruzione ex post. Nello stesso tempo, durante l'indagine sul campo condotta, sono

emersi temi valutativi ugualmente rilevanti, quali il rapporto tra azione politica e azione amministrativa. Tale tema è di notevole interesse, dato che la riforma in atto potrebbe enormemente beneficiare di una valutazione in itinere e, in particolare, di un'analisi di impatto regolamentare con finalità di accompagnamento del processo di riforma stesso.

Premesso ciò, le domande valutative poste sono le seguenti:

7.. *qual era lo stato di partenza dell'organizzazione regionale? Era adeguata rispetto al POR?*

8. *sono state immesse nuove figure professionali e/o valorizzate quelle esistenti? Qual è stato il ruolo delle risorse esterne (dirigenti esterni e assistenze tecniche) rispetto a quelle esistenti?*

9. *c'è stato un lascito del programma sul piano più ristretto dell'apprendimento organizzativo dell'istituzione regionale?*

10. *come si è configurato il rapporto tra politica e dirigenza regionale? Si è trattato di un rapporto paritario? C'è una relazione tra cambi della politica e cambi nei ruoli delle responsabilità POR ?*

11. *formazione, valutazione e selezione del personale sono stati adeguati?*

12. *quali sono stati gli elementi di continuità e discontinuità all'interno della programmazione e tra la programmazione 2000-2006 e quella 2007-2013?*

3.3 La struttura organizzativa regionale e la governance del POR

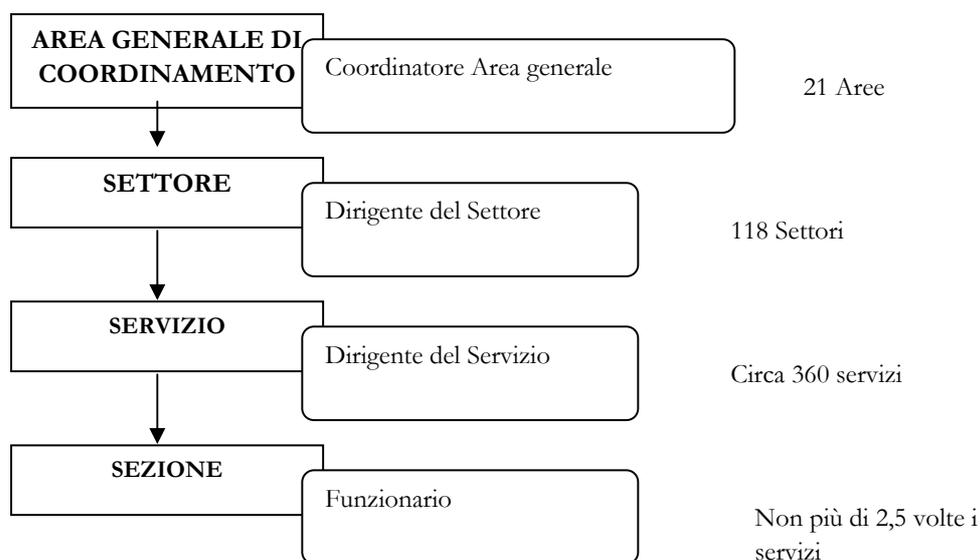
3.3.1 Stato di partenza dell'organizzazione regionale (anno 2000)

Di seguito si presentano alcuni elementi descrittivi dell'organizzazione regionale come era al momento in cui viene introdotto il POR 2000–2006.

La legge 11/90 era la legge regionale di riferimento dell'ordinamento amministrativo della Regione Campania. Fino ad agosto 2011 è stata, infatti, la legge che ha regolato il funzionamento delle strutture organizzative della Regione. Nell'agosto di quest'anno è stata profondamente modificata con D.G.R. n. 432/2011 dalla Giunta regionale che, in virtù dell'art. 2 della legge regionale n. 8/2011, è autorizzata a disciplinare con regolamento il proprio ordinamento amministrativo, sentita la commissione consiliare permanente competente per materia ed in attuazione dei principi dell'attività amministrativa e di organizzazione posti dal titolo IX dello Statuto regionale.

Le *Aree Generali di coordinamento* erano 21, esse comprendevano materie omogenee ed interdipendenti. All'interno delle Aree, la legge 11 individuava le strutture organizzative che a loro volta si articolavano in settori, servizi e sezioni.

Figura 27 – Organizzazione regionale



La legge 11 stabiliva che il Presidente della Giunta e gli Assessori sovrintendessero alle singole Aree di Coordinamento ai sensi dell'Art. 33 dello Statuto, esercitando la funzione di impulso politico delle attività delle Aree e controllo sul grado di realizzazione dei risultati delle attività stesse.

In figura 1 sono evidenziate tutte le Aree indicate dalla legge ed in particolare quelle che fanno riferimento al Presidente della Giunta Regionale. Non esisteva una corrispondenza fissa invece tra Aree e Assessori ma la corrispondenza variava di volta in volta, da giunta a giunta in base alle deleghe.

Il *settore* veniva definito come la struttura organizzativa di II grado, nell'ambito dell'AGC, comprendendo funzioni di studio, di ricerca ed elaborazioni complesse dirette alla formulazione e realizzazione di programmi. A ciascun settore era preposto un Dirigente nominato dalla Giunta regionale su proposta del Presidente o dell'Assessore.

I Settori erano individuati nel rispetto dei criteri di omogeneità e rilevanza delle materie attribuite, specificità dei compiti assegnati, organicità e complessità dell'azione amministrativa affidata e della struttura organizzativa e rispondenza delle esigenze funzionali ed operative poste dall'interesse pubblico perseguito. In base a questi criteri la Legge 11 ne individuava 118.

Il *servizio* veniva definito, nell'ambito dell'AGC, la struttura organizzativa di I grado comprende con funzioni integrate – operative e di studio – tali da consentire l'elaborazione e la realizzazione di piani e programmi regionali. Essi venivano individuati con delibera di Giunta e non potevano superare tre volte il numero complessivo dei Settori e delle posizioni di ricerca.

A ciascun servizio era preposto un Dirigente, appartenente alla prima qualifica dirigenziale, nominato dalla Giunta regionale su proposta del Presidente o dell'Assessore cui era demandata la sovrintendenza dell'Area a cui appartiene il Servizio. I servizi al 2000 erano 354.

La *sezione* era, invece, l'unità operativa di base e comprendeva una serie di funzioni integrate che richiedevano specializzazione professionale e responsabilità, non poteva superare il limite di due volte e mezzo il numero dei

Servizi. A capo della Sezione era preposto un funzionario nominato dal Presidente della Giunta o dall'assessore al ramo.

Volendo tracciare un profilo sistemico dell'organizzazione regionale come era al 2000, si tratta di descriverne gli elementi caratterizzanti la struttura di base, i meccanismi operativi ed i processi sociali.

L'organigramma regionale al 2000 è rappresentato nella Figura 1. Si trattava di un'organizzazione a rastrello senza una Direzione Generale, i Capi Area non avevano un ruolo gerarchico sui Dirigenti di Settore, gli unici ad avere reale potere di firma. Era la Giunta a dover garantire il Coordinamento tra le Aree e le politiche intersettoriali. I processi decisionali erano sono lenti in particolare per le decisioni che riguardano problematiche trasversali. Il numero dei dipendenti era superiore a 6.500, dislocati su tutto il territorio regionale ma con sedi importanti a S. Lucia e al Centro Direzionale. La dimensione degli uffici era sempre più grande più si saliva nella scala gerarchica; una siffatta logica di divisione degli spazi non facilitava i processi di comunicazione sia verticali che orizzontali.

Al 2000 non esisteva un sistema di controllo di gestione, non esistevano sistemi deputati al controllo dei risultati, non esistevano sistemi di valutazione dei dirigenti e del personale. Erano presenti invece un insieme di procedure e di regole di funzionamento con cui venivano regolamentati i processi, regole a cui i dirigenti dovevano attenersi.

Il sistema informativo regionale non era un sistema unico; si trattava di un sistema nato prevalentemente per rispondere a fabbisogni informativi esterni (Commissione Europea, CIPE ...) e ad obblighi normativi (contabilità finanziaria, bilancio di previsione etc.), ma non per verificare il raggiungimento dei risultati e lo stato di avanzamento delle attività. Non esistevano cruscotti direzionali né per l'alta direzione né per la dirigenza intermedia.

Il profilo che emerge, come ci si poteva aspettare, con le dovute eccezioni che confermano la regola, configura l'organizzazione regionale come tipologia di organizzazione "burocratica" in cui è la norma a prevalere, si tratta di un sistema che ha la particolarità di essere carico di meccanismi operativi (regole di funzionamento) rivolti più al controllo degli atti, che al controllo delle persone ed allo sviluppo del sistema. Dove il risultato non è sotto controllo ed il merito non è premiato, dove è l'applicazione della norma a decidere i processi, prevalgono comportamenti di de-responsabilizzazione (le norme e le procedure usate come alibi deresponsabilizzante) e atteggiamenti di rassegnazione per chi non è dentro il sistema. Nelle organizzazioni in cui non si premia il merito, sono i comportamenti negativi a trascinare quelli positivi. Ci sono eccezioni, come già detto, che vanno in deroga all'interpretazione rigida delle norme e tentano di dare un po' di efficienza al sistema (vedi FEOGA).

L'organizzazione regionale non era, pertanto, un'organizzazione propriamente orientata al risultato. La struttura non era caratterizzata da forti competenze di *project management* per la gestione di progetti complessi o perlomeno di quante ne sarebbero servite per la gestione del programma (Responsabili di Asse, Responsabili di Fondo, Responsabili di Misura, Responsabili di Progetti Integrati).

È proprio per questi motivi che con la prima Giunta Bassolino fu promosso il progetto "la Regione che cambia", un processo di riforma organizzativo dell'amministrazione regionale focalizzato a dotare la regione di valori, competenze e strumenti per il cambiamento. Si iniziò, proprio verso la fine del 2000 a lavorare a più livelli, sui sistemi di controllo, sullo sviluppo della dirigenza e sulla formazione; si voleva attraverso l'introduzione di un sistema di controllo di gestione interno e di un sistema di valutazione dei dirigenti rendere l'organizzazione maggiormente orientata al risultato, più efficiente e più efficace. Tale progetto fu preparato con il supporto di una società esterna, RSO, e una serie di esperti in organizzazione, sociologia, controllo. Di tale progetto nessuno, tranne una dirigente, ha avuto memoria nel corso delle interviste, quasi a come se tale progetto fosse in realtà appannaggio di pochi interni, costruito, cioè, piuttosto dall'esterno.

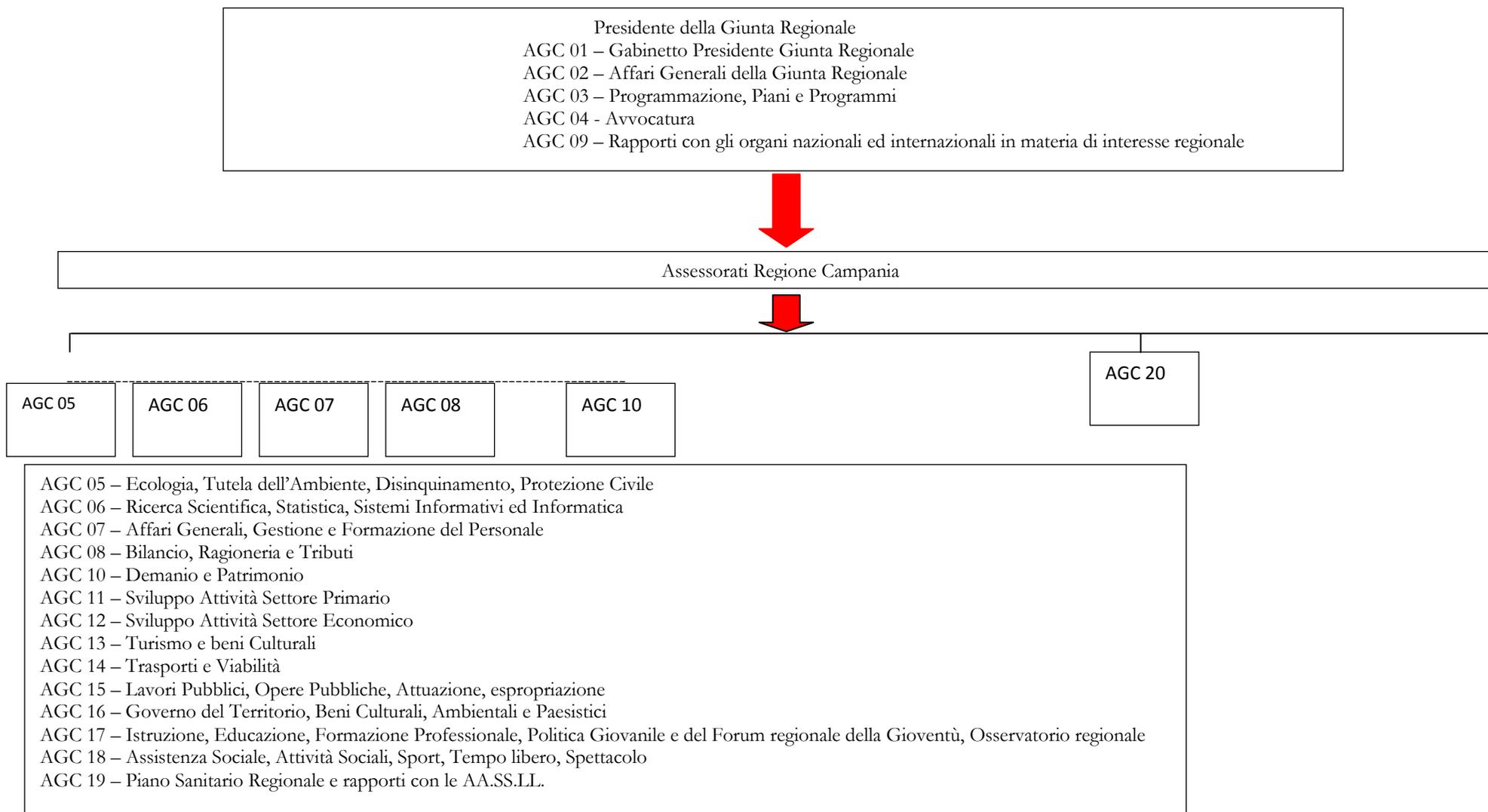
Il progetto di cambiamento organizzativo è stato, infatti, abbandonato, nella sua visione complessiva, con la seconda Giunta Bassolino e con l'andata via di alcune figure cardine che l'avevano fortemente sponsorizzato.

Il sistema di controllo di gestione progettato, condiviso e sperimentato non è mai stato messo in opera, il sistema di valutazione della dirigenza, ancorché introdotto nell'organizzazione regionale, non ha avuto l'impatto previsto ed ancora oggi trova resistenze ed ostacoli nell'attuazione da parte degli stessi dirigenti di più alto livello.

In effetti con la prima Giunta Bassolino si dichiarava una forte motivazione al cambiamento, si sarebbero voluti realizzare interventi innovativi nella gestione e nell'organizzazione e si partì con grande impegno e dinamismo. Il Presidente della Giunta, infatti, avrebbe voluto utilizzare il POR 2000-2006 per cambiare l'immagine della Regione in Europa, immagine già allora offuscata dalla cattiva gestione del POP 94-99.

Figura 28 – Organizzazione Regionale al 2000

ORGANIZZAZIONE REGIONALE AL 2000



3.3.2 Entra in gioco il POR 2000-2006

Il POR venne approvato dalla Commissione Europea l'8 agosto del 2000 e successivamente venne approvato il Complemento di Programmazione, dal Comitato di Sorveglianza.

Il POR 2000-2006 era un programma plurifondo complesso del valore di poco più di 7,7 miliardi di euro che prevedeva 7 assi, 64 misure ed uno specifico organigramma.

Il complemento di programmazione, difatti, recitava nel modo seguente:

“Il POR contiene inoltre le indicazioni per realizzare un nuovo quadro organizzativo delle strutture regionali coinvolte nell’attuazione del programma. In particolare, la decisione di varare il “Dipartimento dell’Economia”, in cui sono rappresentate tutte le componenti funzionali coinvolte nei processi di programmazione ed attuazione, e di affidare ad esso la responsabilità dell’attuazione del programma, la definizione di un preciso sistema di responsabilità, attraverso la nomina dei responsabili di misura, di progetto, di asse e di fondo, la separazione tra autorità di pagamento ed autorità di gestione, la costituzione del “Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica”, l’estensione e l’informatizzazione dei sistemi di monitoraggio e sorveglianza, la costituzione di un ufficio separato per i controlli, rappresentano il risultato di un processo di riorganizzazione che potrà estendere i propri effetti in termini di efficienza, efficacia e trasparenza, al complesso della spesa per investimenti della Regione”.

L’organigramma, rappresentato nella *figura 2*, prevedeva:

1. L’*Autorità di Gestione (AdG)* che è responsabile dell’attuazione e dell’efficacia del POR. L’AdG, per svolgere il suo ruolo di responsabile dell’attuazione del Programma, si avvale di un insieme di organi di staff, appositamente previsti per la gestione del POR quali:

- Segreteria Tecnica del CdS e del CdC;
- Supporto al Partenariato;
- Unità per il Monitoraggio degli interventi;
- Unità per la Gestione finanziaria dei POR;
- Unità Progetti Integrati;
- Unità per la pubblicità, l’informazione ed il sistema informativo;
- Esperto intersettoriale in sicurezza e legalità.

Il Responsabile dell’AdG, oltre che delle unità di staff, si avvale delle funzioni istituzionali già presenti nell’organizzazione della Regione Campania, quali, in particolare:

- il *Nucleo Regionale di Valutazione Verifica degli investimenti pubblici (NVVIP)*, per la valutazione vincolante della fattibilità dei progetti il cui valore è superiore ai 10 milioni di euro e della fattibilità e coerenza interna dei Progetti Integrati;

- l’*Autorità Ambientale (AA)*, per la redazione della Valutazione Ambientale Strategica per tutti i progetti sottoposti al parere del NVVIP. L’Autorità Ambientale collabora con l’Autorità di Gestione del POR, con i Responsabili di Misura e dei Progetti Integrati, nelle fasi di predisposizione, attuazione, sorveglianza, monitoraggio e valutazione delle azioni, ai fini dell’implementazione di obiettivi, criteri e indicatori di sostenibilità ambientale, nonché al fine di garantire la corretta applicazione delle normative comunitarie, nazionali e regionali in materia di ambiente.

- Il *Comitato di Sorveglianza (CdS)* ha il compito di assicurare un’attuazione efficiente del Programma Operativo Regionale. È un organo misto composto da rappresentanti dello Stato, dell’Autorità di Gestione, delle parti sociali, della Commissione Europea e presieduto dal Presidente della Regione.

3. Il *Comitato di Coordinamento (CdC)* ha funzioni di coordinamento del programma. È costituito da tre responsabili di fondo, sei responsabili di asse e dall’Autorità Ambientale ed è presieduto dal Responsabile Tecnico del Dipartimento per l’Economia.

4. I *Responsabili di Misura* (RM) assicurano le funzioni connesse alla gestione ordinaria delle misure. Nell'ambito della loro attività sono coordinati dai Responsabili di Asse e di Fondo e coadiuvati, per il monitoraggio e per il controllo ordinario delle operazioni (controllo di I livello), da strutture di staff incardinate nelle rispettive Aree Generali di Coordinamento (Unità di monitoraggio AGC e Team di misura).

L'attuazione dei Progetti Integrati è garantita dai Responsabili Regionali dei Progetti Integrati in collaborazione con l'Unità Progetti Integrati.

La funzione di controllo sul POR definita nel Regolamento CE n. 438/2001 riguardante i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali, è assicurata da:

- un *controllo di I livello* (controllo ordinario), espletato durante la gestione degli interventi, è rappresentato dall'insieme dei controlli che accompagnano le attività dell'Autorità di Gestione, dell'Autorità di Pagamento e degli Organismi intermedi sull'attuazione delle misure di pertinenza dei Responsabili di Misura. Tale tipologia di controllo è realizzata tramite l'applicazione delle piste di controllo e del sistema di monitoraggio (procedurale, finanziario e fisico). L'Unità per il monitoraggio degli interventi riceve i dati raccolti dai singoli Responsabili di Misura, che sono supportati in queste attività dalle Unità per il Monitoraggio presenti presso le AGC di riferimento;
- un *controllo di II livello* di competenza dell'Ufficio per il Controllo di II livello, unità funzionalmente indipendente dall'Autorità di Gestione e dall'autorità di pagamento. I suoi compiti riguardano, in particolare, i controlli a campione delle operazioni e la dichiarazione a conclusione dell'intervento (POR)

La struttura organizzativa, prevista dal POR e dal CdP, è stata istituita dalla Regione Campania nel tempo attraverso l'emanazione di una serie di delibere e decreti.

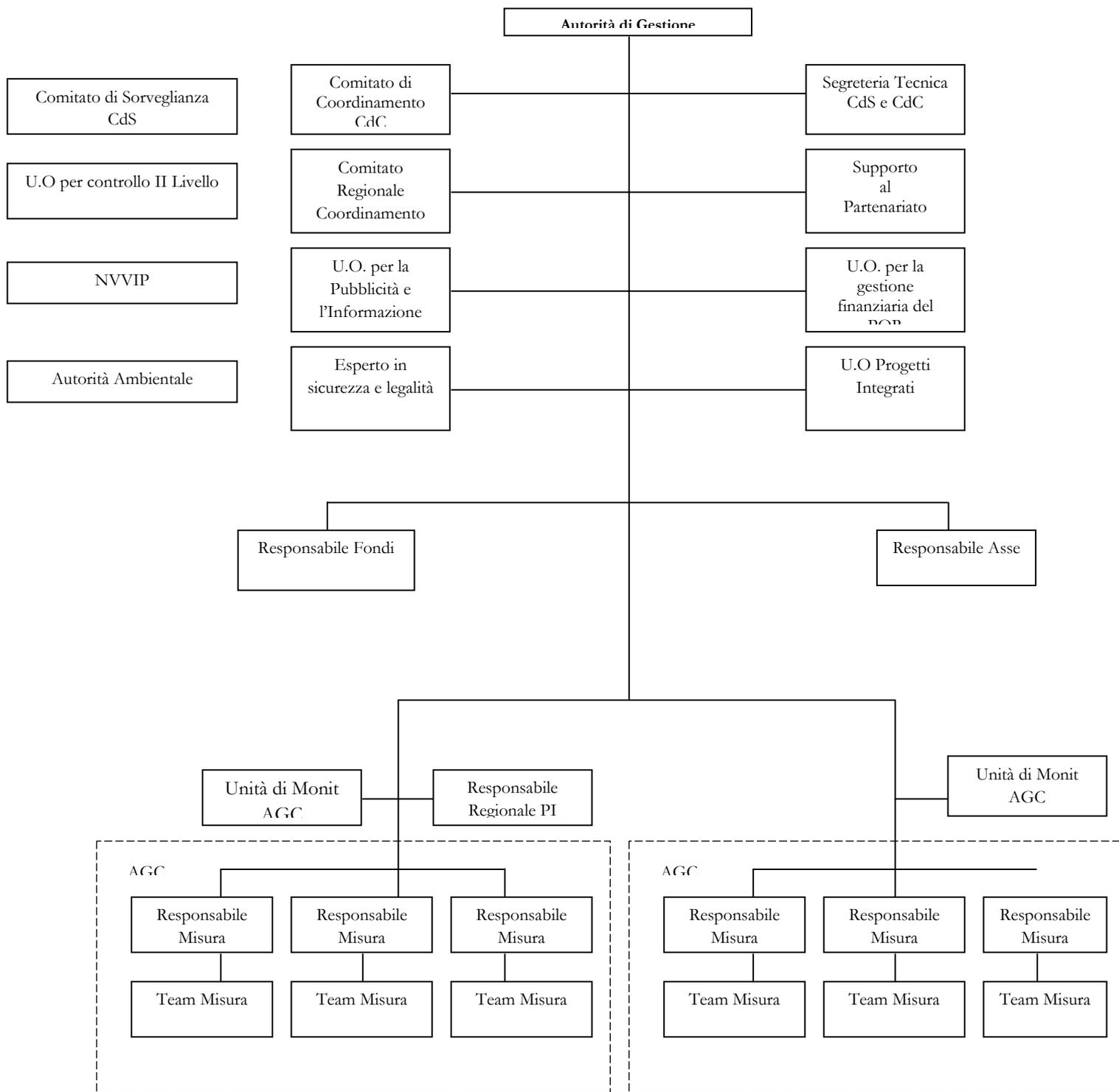
Il POR, pertanto, implicava un'organizzazione estremamente complessa ed orientata al risultato, l'organigramma prevedeva funzioni nuove e diverse che non erano proprie dell'organizzazione regionale così come esistente all'epoca, richiedeva un sistema di monitoraggio che potesse rispondere alle richieste della Commissione Europea, delle competenze e dei compiti nuovi.

Il POR avrebbe richiesto di passare da una logica per funzioni ad una logica per processi, oltre che una forte integrazione tra le funzioni stesse.

Con l'approvazione del POR si è determinata la necessità di creare le strutture, di nominare i responsabili di Misura, di Asse, di Fondo, di nominare i Responsabili dei Progetti Integrati, di definire i team, di redigere e definire le procedure, di organizzare la formazione.

Si sarebbe dovuto trattare di un processo complesso di creazione di un sistema organizzativo che si è articolato nel tempo per rispondere alle esigenze formali richieste da programma. Da un punto di vista sostanziale, tuttavia, non sempre la rispondenza formale ha coinciso con la pienezza dell'efficacia e dell'efficienza delle strutture create.

Figura 29 - Organigramma previsto dal CDP per l'attuazione del POR 2000-2006



3.3.3 L'evoluzione del POR 2000-2006 e l'impatto sull'organizzazione regionale

Il processo di costruzione ed attuazione del Programma si può suddividere in tre periodi:

- un primo periodo, coincidente con lo sviluppo, la programmazione e l'approvazione del programma e del primo Complemento di Programmazione, sino a metà del 2002;
- un secondo periodo, quello dell'attuazione, che a sua volta si può analizzare suddividendolo in due parti; una prima parte in cui ci si è concentrati principalmente sugli aspetti organizzativi (sino a metà 2005), ed una seconda parte in cui l'attenzione è stata riposta sulla spesa e sulla rendicontazione (dal 2005 a metà 2009);
- un terzo periodo, che ancora oggi (ottobre 2011) si può dire non completamente concluso, di chiusura del programma in cui l'attenzione è rivolta alla certificazione, ai progetti finanziariamente non conclusi, alle rinvenienze.

A regime il programma si può considerare concluso solo quando sono rendicontate le spese di tutte le risorse provenienti dai progetti coerenti (rinvenienze) rendicontate nel programma. Per questo motivo anche se oggi le attività di rendicontazione sono concluse, il programma sarà attivo presumibilmente fino alla fine del 2013, data in cui è prevista la rendicontazione di tutti gli interventi finanziati con altre fonti di finanziamento liberate dai progetti coerenti rendicontati nel POR.

È un processo lungo che dura dal 1999, in questo periodo si sono avvicendate 4 consiliature e 4 Giunte di cui le due Giunte Bassolino complete (cfr allegato), sono cambiate quattro Autorità di Gestione e sono avvenuti diversi cambiamenti nei ruoli apicali di gestione del POR. Si può affermare che né chi ha programmato il POR e neanche chi lo ha attuato nella gran parte ne ha visto la chiusura.

I responsabili di Misura inizialmente nominati dalla prima Autorità di Gestione erano prevalentemente (vedi Figura 3) dirigenti (60 dirigenti su 64 responsabili di Misura). Successivamente, nel 2002, con la nuova Autorità di Gestione si tentò di coinvolgere anche i funzionari: difatti già nel 2002 i funzionari coinvolti come responsabili di Misura passarono da 4 a 21. In questi dodici anni molteplici sono stati gli avvicendamenti di persone nei più importanti ruoli di responsabilità della struttura organizzativa del POR: un esempio è riscontrabile nell'allegato relativo ai Responsabili di Misura.

Figura 30 – Suddivisione dei responsabili di misura per classe lavorativa (Dirigenti di Settore, Dirigenti di Servizio, Funzionari)

	2001	2002	2004	2009
N. Dir.ti Settore	45	26	22	30
N. Dir.ti Servizio	15	17	20	15
N. Funzionari	4	21	25	22

Il POP 94-99 non aveva preparato il terreno, da un punto di vista organizzativo, alla successiva programmazione, che invece avrebbe realmente avuto bisogno di un'organizzazione più pronta affinché si potesse realizzare, nei tempi previsti, sia in termini quantitativi che qualitativi. Pertanto, i primi anni, come si evince chiaramente dall'analisi *desk* e *field*, sono dedicati alla risoluzione delle problematiche organizzative e procedurali.

Nonostante il grande impegno e sforzo da parte delle persone preposte alla creazione dell'organizzazione, il programma registrò, sin dall'inizio, notevoli ritardi. Si era in ritardo nell'attuazione della struttura organizzativa per la gestione del POR, in quanto molteplici unità organizzative di staff all'Autorità di Gestione (o unità operative del Dipartimento dell'Economia) furono istituite con notevole fatica; la piena operatività delle stesse aveva richiesto una riassegnazione generale delle posizioni organizzative per evitare sovrapposizioni tra le attività precedentemente svolte con quelle specifiche per la realizzazione del POR. Si era in ritardo nella formale costituzione delle altre unità organizzative previste, nel conferimento degli incarichi ai diversi responsabili, nell'istituzione delle unità di staff ai responsabili di Misura.

A tali problematiche organizzative si aggiunse il fatto che il servizio di assistenza tecnica, a supporto dell'attuazione del programma, fu stato affidato con ritardo e ciò ha creato una serie di criticità, legate, ad esempio, alla difficoltà da parte dell'Amministrazione regionale di curare la stesura dei bandi di gara; di occuparsi delle conseguenti attività di istruttoria, di stipulare e gestire i contratti.

Si rilevano inoltre una serie di problemi legati ai profili professionali e al grado di esperienza del personale coinvolto; infatti, anche a seguito di fenomeni di *turnover*, non tutti i responsabili di misura avevano ricevuto la formazione necessaria e prevista.

Un altro elemento che ha rallentato il processo di realizzazione del POR è stata la carenza di cultura manageriale all'interno della Regione; la logica gestionale del POR Campania 2000-2006, con l'allargamento del numero dei soggetti decisori, ha portato alla luce l'esigenza di sviluppare capacità manageriali, oltre che a livelli dirigenziali, anche al livello di funzionari incaricati della gestione delle misure.

Ad aggravare tale situazione vi è inoltre il fatto che nel corso del 2003 molti funzionari regionali sono stati impegnati nei concorsi indetti dalla Regione per l'accesso alla dirigenza. Tale situazione ha fatto registrare in generale una riduzione del 50% della produttività dell'amministrazione.

Da non trascurare, poi, gli aspetti e le criticità legate ai meccanismi operativi, anche in questo caso l'esperienza del POP non ha facilitato la strada e sono state molte le carenze di carattere procedurale:

- limiti nel sistema di monitoraggio. Anche in questo caso la strada è stata impervia e molte le carenze riscontrate;
- limiti all'adozione di atti formali da parte del responsabile di misura e limite nel sistema di delega, nei casi in cui il responsabile di misura era un dirigente responsabile di servizio. Non si è sempre provveduto, ad emanare le deleghe necessarie a svolgere ogni adempimento necessario all'attuazione della misura. Inoltre il responsabile di misura era soggetto a diverse linee di indirizzo, di carattere gerarchico e funzionale, con possibile sovrapposizioni di autorità;
- ritardi nella definizione del Piano di Lavoro che formulava gli obiettivi di ciascun ufficio, i tempi di realizzazione e i risultati attesi con conseguenze sulla definizione delle procedure;
- ritardi nella definizione delle procedure di rendicontazione e certificazione delle spese;
- ritardi nella definizione delle procedure di attuazione dei singoli interventi inseriti nei Progetti Integrati.

Tale situazione ha fatto registrare un rallentamento evidente nei processi di avanzamento delle Misure del POR. Non c'era più tempo per la qualità e negli ultimi anni ci si concentra sulla spesa.

Le problematiche relative agli ultimi anni si concentrarono, infatti, su questioni relative alla certificazione, rendicontazione, ai rapporti con i beneficiari, al sistema di monitoraggio e alle piste di controllo. Le parole d'ordine erano "spesa" e "evitare il disimpegno automatico". In particolare emerge la questione della lentezza nell'attuazione dei progetti anche da parte dei beneficiari finali; i beneficiari finali esterni alla Regione Campania e, in generale, le altre stazioni appaltanti hanno continuato a far registrare notevoli ritardi nel rispetto dei cronogrammi di attuazione. I ritardi nell'attuazione delle operazioni, con particolare riferimento a quelle di natura infrastrutturale hanno avuto inevitabili ripercussioni sulla spesa, in coerenza con la tempistica di rendicontazione della Regione alla Commissione Europea.

Nonostante la risoluzione di alcune problematiche organizzative e la creazione delle strutture previste dal programma, anche in questa fase sono continuate ad emergere problematiche legate all'organizzazione regionale; in particolare, nel corso degli incontri di autovalutazione delle misure, nonché nel corso degli incontri finalizzati a monitorare l'avanzamento finanziario del programma per il raggiungimento della soglia n+2, è emerso che la dotazione e l'organizzazione delle strutture impegnate nell'attuazione del Programma continuavano a risultare inadeguate anche in considerazione delle attività "ordinarie" che il personale doveva, comunque, assicurare. Nel 2007, inoltre, si registrò un intensificarsi delle attività collegate anche all'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2007 – 2013.

Inoltre il sistema di monitoraggio, seppur continuamente riadattato, ha sempre continuato a registrare difficoltà di utilizzo da parte dei diversi operatori coinvolti e a rendere più complesse le verifiche di gestione e l'utilizzo delle piste di controllo.

Infine, negli ultimi anni di attuazione del Programma si è verificata la problematica dei vincoli di spesa derivanti dalla Legge Finanziaria Italiana, che ha incluso anche spese dei programmi comunitari nei vincoli del patto di stabilità interno. La necessità di rispettare i predetti vincoli finanziari ha imposto alle Regioni ed agli altri Enti Locali coinvolti nell'attuazione del programma un contenimento delle uscite di bilancio a partire dagli ultimi mesi dell'anno; tale contenimento ha interessato anche i pagamenti per operazioni cofinanziate nell'ambito dei programmi comunitari. È evidente la conseguenza sull'attuazione del programma in quanto la necessità di contenimento della spesa, in particolar modo negli ultimi mesi dell'anno, incide negativamente sulla necessità di superare la verifica del raggiungimento degli obiettivi finanziari del Programma a fine anno.

Sono stati diversi i tentativi di cambiamento culturale che avrebbe dovuto rendere la Regione più efficace e più efficiente; anche il processo di programmazione unitario avviato con l'istituzione di un Ufficio di programmazione unitario coordinato dal Capo di Gabinetto (2005) non è riuscito nel suo scopo e la Programmazione Unitaria che avrebbe dovuto permettere una visione complessiva degli interventi e delle fonti di finanziamento ancora oggi rimane solo un'espressione di volontà. Gli organismi ed i meccanismi introdotti per migliorare l'integrazione e l'intersectorialità delle politiche, quali il Comitato di Coordinamento, i diversi responsabili di Fondo e le diverse procedure introdotte allo scopo, in effetti caratterizzati da un perverso approccio "comitatologico", hanno comunque trovato resistenza nei comportamenti individualistici degli assessorati e delle aree di coordinamento e non hanno raggiunto gli obiettivi per cui erano stati previsti.

I cambiamenti organizzativi avrebbero dovuto prevedere una fase di preparazione e di condivisione forte prima di essere introdotti, cosa in realtà mai avvenuta.

Ancora oggi, quindi, prevale una cultura burocratica e possono essere riprodotte la maggior parte delle considerazioni fatte per il 2000-2006. Ciò evidenzia una notevole resistenza al cambiamento di chi vuole conservare posizioni acquisite senza dare priorità al miglioramento dei servizi.

3.4 Analisi del sistema di azione concreto nelle varie fasi del programma

3.4.1 I tempi del POR

Una prima importante riflessione, se si vuole capire come il programma ha impattato sull'organizzazione regionale, riguarda la dimensione temporale del programma. Il POR 2000-06 e il relativo Complemento di programmazione contenevano tabelle finanziarie in cui, per misura, vi era una previsione del costo totale per anno con relativi profili di cassa. Tali dati complessivi erano troppo generici per poter guidare temporalmente l'attuazione, in quanto necessitavano di una loro scomposizione in risorse programmate, impegnate e spese.

Per alcuni fondi, inoltre, le misure lasciavano alla fase attuativa la scelta degli strumenti utilizzabili (in particolare il FSE).

Nei fatti, il POR e il CdP sono rimasti dei documenti programmatici ampi ed indeterminati da un punto di vista temporale e quanto dichiarato nei quadri finanziari delle misure, oltre ad essere piuttosto vago, poteva essere concretamente disatteso (come nei fatti è spesso accaduto) senza per questo incorrere in particolari sanzioni.

Gli unici vincoli temporali effettivi, in fase attuativa, sono rappresentati dai termini ultimi per la rendicontazione, superati i quali si arrivava al disimpegno delle risorse. Tali termini rappresentano, così, il tempo “al più tardi” entro cui rendicontare gli interventi; la programmazione effettiva si faceva dunque, al meglio, a ritroso, partendo dal termine per evitare il disimpegno e calcolando i tempi per progettare e realizzare gli interventi. In questo quadro, infatti, l'unica vera sanzione, realmente temuta dalla politica e dagli operatori POR è il disimpegno automatico delle risorse. Ciò emerge chiaramente non solo dall'analisi *field*, ma anche dalla stampa di quel periodo.

“I fondi comunitari erano la questione di maggiore interesse della Presidenza, soprattutto nei periodi di rendicontazione. In occasione di queste scadenze si mobilitava tutta la Presidenza. Quindi a marzo e in autunno facevamo delle verifiche per tastare il terreno; se non li allarmavi gli uffici non si muovevano. La Presidenza teneva fortemente alle performance della spesa”. (intervista n. 8)

Ciò non avrebbe rappresentato un problema se la Regione avesse già affrontato un programma di tale impatto organizzativo. L'esperienza del POP 94-99 era stata, al contrario, un'esperienza segnalata regolarmente come retaggio di un singolo dirigente regionale. Il POR 2000-2006 rappresentava così, il primo vero banco di prova “europeo” per il personale regionale.

Per l'insieme delle considerazioni su esposte si può parlare di “indeterminazione” del programma, e ciò vale sia per le previsioni temporali che per la declinazioni di obiettivi e la determinazione di strumenti di ampie aree del programma stesso.

Molto spesso si sono sottovalutati i tempi tecnici minimi di implementazione delle azioni, determinando situazioni, per fronteggiare le quali, si è dovuto ricorrere ad *escamotage* contabili o a procedure emergenziali.

Questa indeterminatezza temporale del programma presentava un'importante eccezione: il FEOGA. Tale fondo rappresenta circa 15% rispetto al costo totale del programma. Si trattava (ed è tuttora così per l'erede, il FEASR) di un fondo molto più regolamentato a livello europeo; esso, però, venne ulteriormente regolamentato dall'amministrazione regionale. Ciò dipese anche, in parte, dal responsabile di fondo che, forte della sua esperienza pregressa nel POP 94-99 e dei fallimenti ad essa connessi, progettò ed attuò, *all'epoca*, una serie di procedure e meccanismi che ne riducevano le aree di incertezza.

Tabella 47– Importo totale del POR 2000-06 per fondo (al lordo delle partecipazioni nazionali e regionali) (valore assoluto e %)

Fondo	Importo totale	%
FESR	5.551.407.320 euro	71,65
FSE	1.003.482.527 euro	12,95
FEOGA	1.097.659.933 euro	14,17
SFOP	95.623.000 euro	1,23
<i>Totale generale</i>	<i>7.748.172.780 euro</i>	<i>100</i>

Fonte: elaborazione NVVIP su dati CdP 2000-06

Gli strumenti attuativi del FEOGA erano definiti e attuati con bandi a chiusura periodica con scadenze, dunque, prestabilite, che consentivano una misurazione comparata delle performance dei vari responsabili di misura; il

sistema di monitoraggio è stato, ed è ancora, l'unico sistema efficiente nell'orizzonte dei fondi strutturali in Campania (così come il monitoraggio del FSE, per converso, è stato sempre connotato da inefficienze croniche). Tutto ciò ha avuto come conseguenza il fatto che tale fondo è stato, dunque, sempre percepito come un mondo a sé, fortemente regolamentato e specialistico; quello che non appare mai è che, nei fatti, tale regolamentazione è stata in parte frutto di una scelta tecnica regionale stessa; non tutto, in altre parole, derivava dall'impostazione comunitaria. Tale connotazione specialistica ha, di fatto, scoraggiato, ingerenze sgradite ed il responsabile di fondo è, così, stato in grado di *proteggersi* invocando norme e procedure che, essendo già pronte allo start up del programma 2000-2006, sono state considerate connaturate al FEOGA, e, perciò stesso, date per scontate. Tali caratteristiche hanno poi trovato un consolidamento nella programmazione successiva 2007-2013, nell'ambito della quale il fondo si è tradotto proprio in un programma a sé e il responsabile di fondo è diventato automaticamente autorità di gestione dello stesso, senza neppure più doversi sforzare di coordinarsi con un'autorità di gestione centralizzata. L'autonomia del fondo, è così diventata completa.

In conclusione: per poter valutare la capacità della struttura organizzativa regionale di attuare il POR, non si può non partire dalla constatazione che esso era un programma ampio e perlopiù *indeterminato* nei tempi e negli strumenti attuativi; tale indeterminazione per alcuni fondi e tipi di interventi è stata cruciale (ad esempio il FSE). Ciò ha avuto delle evidenti conseguenze anche sul lavoro dell'Autorità di Gestione nel tentativo di dare corpo e scadenze al programma e sulla scarsa chiarezza con cui i vari operatori coinvolti (i responsabili di misura, soprattutto, cioè coloro che erano più in basso della catena gerarchica) si trovarono ad operare.

3.4.2 Le tre grandi fasi del programma

Il POR 2000-2006 si è svolto lungo un arco temporale caratterizzato da un cambiamento significativo di Giunta, pur in presenza di continuità politica. Dal 2000 al 2005 il Presidente, espressione di un governo di coalizione di centro-sinistra caratterizzato da una forte omogeneità politica, ha avuto un peso rilevante rispetto agli Assessori; successivamente il Presidente, già messo in discussione dai primi segnali della crisi dei rifiuti, è stato costretto ad un rimpasto, all'interno del quale i partiti di centro hanno acquisito più potere. Al rimpasto degli Assessori è anche corrisposto, secondo il sistema dello *spoils system*, un rimpasto dei capo-area di coordinamento e della dirigenza in generale.

L'Autorità di gestione nel 2005 lasciò l'incarico (per motivi personali) e venne sostituita da quello che all'epoca era il responsabile regionale del fondo FSE, funzionario in aspettativa della Commissione Europea. Era il periodo della "resa dei conti": alla stagione entusiasta della programmazione successe quella delle pressioni per la rendicontazione e la presenza di una professionalità in grado di dialogare facilmente con Bruxelles "poteva essere utile".

Cambiamenti si registrarono anche nel *turn over* dei responsabili di misura. Mentre le autorità di gestione effettuarono passaggi di consegna, a livello dei responsabili di misura tutto sembrò essere affidato alla buona volontà delle singole persone. Gli attori in campo quindi cambiarono; si assistette ad un rimescolamento di carte che investì dalla politica ai tecnici a tutti i livelli. Eppure il momento apparve critico perché occorreva dimostrare le performance, la tenuta complessiva della macchina amministrativa. Forse è proprio questa la fase del programma in cui vennero incamerati progetti sostitutivi e *sponde*⁹⁵ che rappresentavano, a questo punto, più che l'abbandono dell'obiettivo di realizzare interventi di qualità, come inizialmente dichiarato, l'emergere di una

⁹⁵ Il Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni dell'Obiettivo 1 2000-2006 (QCS), al paragrafo 6.3.6, ha dato alle amministrazioni che gestiscono Programmi Operativi la possibilità di inserire nelle certificazioni di spesa e nelle conseguenti domande di pagamento intermedie le spese sostenute per progetti originariamente finanziati con fonti diverse dal POR 2000-2006, purché caratterizzati da finalità di sviluppo assimilabili a quelle dei Programmi Operativi stessi (cd. "progetti coerenti" comunemente detti "sponde").

volontà politica composita, sostanzialmente mutata, in cui la qualità veniva oramai coltivata in spazi estremamente ridotti.

“Anche da Bruxelles la linea politica si fa credo tuttora sulla spesa e non sulla qualità della spesa, nel senso che è pressoché impossibile riuscire a perseguire il miglioramento della qualità della spesa a discapito della spesa stessa, bisogna fare tutte e due le cose, cioè spendere tutto e spendere bene, non c'è una relazione inversa almeno a livello politico.

Questo ovviamente genera tensioni durante l'attuazione del programma e genera “cadute” di strategia o comunque cadute di ambizione man mano che le cose continuano; per non parlare poi dei progetti sponda, coerenti e altro che poi aggiungono un livello ancora più basso secondo me alla qualità dell'attuazione perché non solo non c'è la qualità ma non c'è neanche la spesa, gli indicatori di spesa indicano che si spende ma in realtà non si spende nulla...non si spende nulla di nuovo. Si è tentato in ogni modo di salvare la spesa”.(intervista n. 18)

“In alcune aree non si capisce neanche chi è il responsabile di misura. Si va a chiedere un fascicolo, la persona preposta (che non necessariamente è il responsabile di misura) non sa dov'è. Non c'è trasferimento di informazioni”. (intervista n. 5)

“Il 2004-05 è stato il periodo dell'ammissione a finanziamento ed impegno. Quello che ci ha fatto più soffrire era il Pit XXX: da 4 progetti si è trasformato in 25/30 progetti. Si è polverizzato. Purtroppo i referenti del Comune si difendevano. Ma, in ogni caso, non riuscivano a fare iniziative qualificanti”. (intervista n. 16)

Sono state individuati, quindi, due periodi rilevanti ai fini della analisi:

- quello relativo alla seconda autorità di gestione, dal 2002 sino al 2005 che chiameremo il periodo dell'ottimismo POR;
- quello relativo alla terza autorità di gestione, dal 2005 al 2010, che si connota per le prime delusioni sul programma e sulle conseguenze che esso produce.

Le autorità di gestione, infatti, che si sono succedute alla guida del programma sono state quattro, di cui significative, come visibilità riferita al programma stesso, soltanto la seconda e la terza gestione.

“Il POR 2000-06 ha avuto quattro comandanti”. (intervista n. 14)

La prima, infatti, di cui resta poca memoria all'interno dell'istituzione regionale, si svolse sino a metà del 2002: l'Autorità di gestione coincideva con la vecchia Autorità di gestione del POP e nominò, quali responsabili di misura, tutti dirigenti regionali.

La seconda AdG ebbe una durata di circa tre anni, da metà del 2002 a metà del 2005, e nell'immaginario istituzionale resta la gestione che genera più entusiasmo e che contribuisce in maniera sostanziale all'impostazione programmatica. Questa gestione viene ricordata da tutti in termini estremamente positivi, tanto che sembra avere, dai racconti degli intervistati, una durata molto superiore a quella effettiva.

La terza AdG ha operato dal 2005 al 2010, fino a quando si sono dovuti revocare tutti gli incarichi esterni della giunta regionale per effetto delle sanzioni dovute allo sfioramento del Patto di stabilità del 2009. E' il periodo in cui la rendicontazione era diventata la parola d'ordine del programma.

La quarta AdG è ancora in corso: si tratta di una risorsa, a differenza dei suoi due predecessori, interna all'amministrazione regionale e si occupa attualmente della chiusura del programma: a tal fine è chiaro che, come AdG POR 2000-06 è abbastanza “dietro le quinte”, essendo i principali sforzi di oggi volti al programma 2007-2013.

Quadro delle relazioni organizzative nelle varie fasi del programma: prima fase

Ruolo dell'AdG

Nel primo periodo, l'Autorità di gestione del Programma era il Presidente della Giunta questi aveva delegato una persona che lo rappresentava.

“Anche il ruolo dell'AdG è cambiato: nel POR 2000-2006 l'autorità di Gestione era la Regione/Giunta regionale che delegava il referente del dipartimento dell'economia (quest'ultimo dipartimento, mai formalmente costituito...) nominato dal Presidente. Nell'attuale programmazione l'AdG è un dirigente come, ad esempio, il dirigente dell'area 03 o 09; si tratta dunque di un referente di carattere più amministrativo”. (intervista n.1)

L'investitura del Presidente faceva sì che l'AdG fosse riconosciuta nel suo ruolo sia dai referenti tecnici che da quelli politici.

Relazioni AdG - responsabili di fondo

L'AdG era contemporaneamente responsabile di fondo FESR e FSE (sino al 2003). La coincidenza tra AdG e responsabile di quello che è sempre stato considerato il fondo principale, FESR e anche del FSE sino al 2003, ha contribuito a non creare particolari problemi di relazioni tra AdG e altre strutture regionali. Il subentrare di un nuovo responsabile del fondo FSE nel 2003 su una partita complessa e finanziariamente meno significativa del programma, ha avuto comunque l'effetto di sollevare l'AdG dalle problematiche di un fondo “immateriale”. Le relazioni, anche dopo il 2003, tra AdG e i due responsabili di fondo FSE e FEOGA si mantennero positive-. Il FEOGA viaggiava un po' a sé e, dati i buoni risultati, rappresentava, un elemento positivo più facilmente spendibile nel confronto con la Commissione Europea.

“L'AdG era dominata dai PIT e il fondo agricolo non aveva molto a che vedere con questo. Comunque tra l'AdG e il responsabile di fondo agricolo c'erano ottimi rapporti. Credo che ci fosse una fiducia eccessiva nel responsabile di fondo. Posso comunque dire che niente gli è stato dato né gli è stato impedito”. (intervista n. 7)

Relazioni responsabili di misura-dirigenti di riferimento

L'AdG intratteneva relazioni meno intense con i responsabili di asse e con i capoarea. Tali ruoli venivano infatti ricoperti dalla vecchia dirigenza regionale, scelti non solo sulla base delle competenze ma anche sulla base del legame con la politica.

Questo è il motivo per cui l'AdG decise di attribuire le responsabilità del POR anche ai funzionari e ai dirigenti di servizio. Questi ultimi non avevano potere di firma; perciò dovevano ricorrere sempre ai loro dirigenti di settore, spesso completamente esclusi dal processo decisionale POR. Ciò ha portato da un lato alla valorizzazione di fasce di personale altrimenti marginali, ma dall'altro enormi problemi di ritardi nel disbrigo delle procedure amministrative.

Con i “vertici”, in particolare con i capo-area, venivano fatte riunioni periodiche nell'ambito di quello che veniva denominato Comitato di Coordinamento, riunioni con valenza non consultiva ma deliberativa.

In qualche caso, poi, nel corso del tempo, i dirigenti stessi hanno sostituito i loro funzionari in qualità di responsabili di misura .

“Ad esempio il coordinatore d'area a volte veniva scavalcato dal dirigente di settore, perché il coordinatore non aveva in realtà nessuna funzione sul POR. Anche se il rapporto con il coordinatore era ottimo nel mio caso, queste situazioni si creavano. Altro esempio: i

responsabili di misura non avevano formalmente un canale diretto con l'AdG, si risaliva sempre al dirigente di settore". (intervista n.12)

Le relazioni tra AdG e capoarea (a quell'epoca quasi tutti esterni e di nomina, comunque, politica) erano più complesse con alcune aree "problematiche": l'ambiente e l'istruzione-formazione.

"Le relazioni dell'AdG erano positive con tutti. Forse le difficoltà maggiori sono state con l'Asse X l'Area XY. Le relazioni negative dell'AdG erano con chi non rispondeva mai alle richieste". (intervista n.1)

La maggior parte dei capo-area aveva un coinvolgimento poco rilevante sul POR. Venivano chiamati solo a condividere le strategie complessive di area nella quale le operazioni POR venivano condotte insieme ad altre operazioni, finanziate anche con altre risorse. Le diverse aree avevano rapporti tra risorse POR ed extra-POR estremamente variabili. Alcune vivevano prevalentemente di POR, come i beni culturali, per altre, invece, le risorse POR rappresentavano una piccola fetta rispetto al complesso delle risorse che si trovavano a gestire. Le aree in cui il POR era diventato significativo ne avevano effettivamente tratto spunto per una riorganizzazione. Nelle altre l'arrivo del POR non ha registrato tentativi di riorganizzare la macchina amministrativa, come se il POR dovesse essere affrontato con le risorse ordinarie e con le modalità ordinarie.

"(...) Le uniche due aree che hanno avuto una riorganizzazione che facevano viaggiare insieme POR e extra- POR, erano l'area 11 e le politiche sociali. Solo che l'agricoltura aveva i soldi e le politiche sociali no". (intervista n.9)

Relazioni AdG - responsabili di misura

Nonostante formalmente non vi fosse un canale autonomo dai dirigenti di riferimento, l'AdG intratteneva relazioni intense con i responsabili di misura, i gradini più "bassi" della gerarchia POR, che venivano da essa supportati quotidianamente nel loro lavoro. Il processo messo in atto dal POR, che prevedeva che responsabili di misura potessero essere anche funzionari, occasione largamente utilizzata dall'AdG di quell'epoca, faceva percepire il POR come un programma "dal basso" (cfr. figura 30 paragrafo 3.3).

Le relazioni con i responsabili di misura erano comunque eccellenti e lo sono state per tutto il primo periodo di programmazione; l'entusiasmo per la gestione dei fondi strutturali e la possibilità di beneficiare di incentivi aveva animato diversi funzionari ad assumere un ruolo attivo nell'operazione POR.

In questa fase, la sola AdG poteva interpretare le regole, provenienti dal lontano contesto comunitario, poteva imporre delle nuove, poteva in parte cambiarle, attraverso una negoziazione con la Commissione Europea. In un contesto perlopiù indeterminato, ciò evitava le pressioni personalistiche-clientelari, la tendenza ai favoritismi e alla coltivazione dei propri "giardinetti". La regola comunitaria era, talvolta, talmente poco conosciuta che, poteva essere invocata a supporto di qualunque richiesta, anche proveniente soltanto da fonte regionale

L'AdG stessa rappresentava il massimo vertice tecnico all'interno del POR. La gerarchia dirigenziale, nei fatti, venne totalmente esautorata a favore di nuove figure professionali giovani, interne ed esterne.

"La CE credo avesse chiesto in fase di negoziazione (è l'unico momento in cui la Commissione ha un gran potere) di investire nella capacity building e credo pure che l'impianto di persone esterne era l'unico modo per far partire il programma". (intervista n. 18)

Ciascun asse del programma, implicò il coinvolgimento di squadre di personale omogenee.. Tra i vari responsabili di asse e tra responsabili di misura relativi ad assi diversi, però, c'è stata una limitata comunicazione.

"No, non avevo nessun contatto con gli altri responsabili di misura. Solo una volta entrai in contatto con un dirigente dei trasporti." (intervista n. 16)

La centralizzazione del potere decisionale viene, in un qualche modo, anche testimoniata dalla scelta, apparentemente irrazionale dato che si trattava di programmi sperimentali, di destinare il 40% del programma alla progettazione integrata; scelta che, di fatto, esautorò i responsabili di misura del loro potere di decidere su quote importanti delle misure a loro affidate. I rapporti non sempre facili tra NVVIP e alcuni responsabili di misura in fase di approvazione dei PI, fase nella quale ai responsabili di misura venne richiesto un mero parere di coerenza, sta a testimoniare proprio questa difficoltà nel riconoscere un ruolo al NVVIP stesso, o meglio ai Tavoli di concertazione che fornivano le priorità di intervento. Salvo poi, in fase attuativa, a tramutarsi in un rapporto di vicendevole appoggio rispetto a decisioni poco chiare sulle sostituzioni di interventi continue che richiedevano nuovi pareri al Nucleo e ai responsabili di misura stessi. In fase attuativa i rapporti sono stati più collaborativi, soprattutto laddove i responsabili di misura interessati ricoprivano anche il ruolo di responsabili dei progetti integrati stessi (come nel caso degli assi 2, 4, 5). L'asse 3, che faceva capo ad un'area a sé, e che era stato spalmato sui vari progetti integrati nella misura del 5%, e i suoi responsabili di misura, che non avevano nessun ruolo aggiuntivo nella progettazione integrata, l'hanno nei fatti sempre trascurata sino a renderne meno performante la spesa rispetto alla spesa extra PI.

Il caso della progettazione integrata diventa emblematico, da questo punto di vista, perché la mancata integrazione tra aree di coordinamento della Regione (formazione, in particolare) ha *compromesso* il principio di integrazione degli interventi.

In questo clima gli esperti esterni, quali le assistenze tecniche, divennero fondamentali. Ciò spiega anche perché, in un contesto in cui l'esperienza FEOGA potrebbe costituire un percorso di apprendimento programmatico, questa non venne imitata dagli altri responsabili di fondo.

Quadro delle relazioni organizzative: seconda fase

Nella seconda fase la giunta è risultata meno coesa e

la nuova AdG ha risentito forse di questa nuova situazione .

“La capacità propositiva dipende molto anche dal rapporto di fiducia con la politica. Il rapporto è sempre stato difficile, com'è normale, ma quando è servito si è riusciti a convincere la politica, come con la delibera XXXX: agli assessori veniva tolto qualcosa, ma alla fine si è riusciti a far passare questa decisione”. (intervista n. 13)

Le relazioni tra AdG e responsabili di misura appaiono in questo periodo meno intense.

“Il clima di lavoro era cambiato, l'atteggiamento dell'AdG nei confronti della struttura era molto diverso, ma soprattutto si sentiva che non c'era più un mandato politico forte. L'AdG prima era percepita come il “consigliere del presidente”. Ora, invece, era più strutturata, più distante dai responsabili di misura”. (intervista n. 1)

In realtà, dal 2006 in poi, l'amministrazione regionale era impegnata anche nella nuova programmazione, che si caratterizzava per alcuni importanti cambiamenti: tre programmi anziché uno solo, solo dirigenti di settore come responsabili di misura. Il numero di misure, denominate nella nuova programmazione “obiettivi operativi”, crebbe a dismisura: dalle 64 misure del POR si passò a 64 obiettivi operativi solo per il PO FSE 2007-2013. Ma, coloro che avevano lavorato al POR e che non erano dirigenti di settore, sapevano che non avrebbero potuto aspirare a diventare responsabili degli obiettivi operativi del nuovo POR, nonostante la mole di lavoro aumentasse; così sapevano che i titolari delle operazioni sarebbero stati i loro superiori gerarchici, mentre per loro si prospettava una minore visibilità.

La disaffezione ai programmi comunitari, per non aver neanche provato a valorizzare gli sforzi di chi, dal basso ha avuto un coinvolgimento, la noia delle responsabilità di certificazione e la difficoltà a gestire i rapporti con i beneficiari, un quadro politico mutato; tutto ciò ha fatto sì che l'esperienza del 2000-2006 non è apparsa pienamente tesaurizzata nel programma 2007-2013.

Il programma 2000-06 dal 2008, non ha rappresentato più cose da realizzare, programmi da attuare, entusiasmo per una stagione nuova; esso si è tradotto, piuttosto, nella noia per adempimenti non previsti, nelle aspettative deluse per comportamenti dei beneficiari, nella voglia di chiudere la partita prima che saltassero fuori nuove regole o che cambiamenti politici spazzassero via le priorità. Il programma era in una fase problematica e i progetti migliori venivano meno.

3.5 Le risorse interne e le competenze esterne: quale interazione e con quali risultati?

3.5.1 Risorse esterne: aree e ruoli

Come descritto nel paragrafo 3.3.2, per l'attuazione del POR è stato necessario costituire nuovi uffici, introdurre nuove funzioni, assegnare nuovi ruoli all'interno dell'organizzazione regionale. Per realizzare tale organizzazione è stato ampio il ricorso a personale esterno all'amministrazione.

Il ruolo di Autorità di Gestione (AdG), dopo una prima fase di avvio in cui è stato ricoperto da una risorsa interna, è stato successivamente affidato a risorse esterne, così come i ruoli di responsabili di fondo FESR e FSE sono stati affidati a risorse esterne, mentre per il FEOGA e lo SFOP il ruolo di responsabile è stato ricoperto da una risorsa interna, già impegnata sugli stessi temi nel precedente periodo di programmazione. L'AdG, per svolgere il suo ruolo di responsabile dell'attuazione del Programma, a sua volta si è avvalsa di un insieme di organi di staff, appositamente previsti per la gestione del POR e delle funzioni istituzionali di altre unità (Comitato di Coordinamento, NVVIP, ...) nell'ambito delle quali rilevante è stata la presenza di personale esterno.

La struttura organizzativa, prevista dal POR e dal CdP, è stata istituita dalla Regione Campania nel tempo attraverso l'emanazione di una serie di delibere e decreti. Le tabelle seguenti evidenziano il peso rilevato delle risorse esterne nell'ambito dell'organizzazione predisposta per l'organizzazione del POR, al contempo si segnala che, nell'ambito delle Aree Generali di Coordinamento, l'Area Bilancio, l'Area Programmazione e Fondi Europei (09) sono state, nel periodo di attuazione del Programma, assegnate a soggetti esterni all'amministrazione.

Tabella 48 - Autorità di gestione: risorse esterne/interne

<i>Periodo</i>	<i>Risorsa interna/ esterna</i>
<i>novembre 2001 - luglio 2002</i>	<i>Interna</i>
<i>luglio 2002 - giugno 2005</i>	<i>Esterna</i>
<i>giugno 2005 - maggio 2010</i>	<i>Esterna</i>
<i>maggio 2010 – fino chiusura programma</i>	<i>Interna</i>

Tabella 49 - Quadro delle risorse esterne per fondo, per asse e per area di coordinamento

<i>Responsabile di Fondo</i>	<i>Risorsa interna/ esterna</i>
FESR	<i>Esterna</i>
FSE	<i>Esterna</i>
FEOGA	<i>Interna</i>
SFOP	<i>Interna</i>

Tabella 50 – Responsabili di Asse

<i>Responsabile di Asse</i>	<i>Risorsa interna/esterna</i>
Asse I Risorse naturali	<i>Interna</i>
Asse II Risorse culturali	<i>Esterna</i>
Asse III risorse Umane	<i>Esterna</i>
Asse IV Sistemi locali di sviluppo	<i>Esterna</i>
Asse V Città	<i>Interna</i>
Asse VI Reti e nodi di servizio	<i>Esterna</i>
Asse VII Assistenza Tecnica	<i>Interna</i>

3.5.2 Assistenza tecnica: compiti e contributo

Nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 le attività di assistenza tecnica (AT) rivestivano un'importanza strategica di assoluto rilievo; a tali attività era infatti affidato il compito di contribuire in modo sostanziale al processo di avanzamento istituzionale e al conseguimento dell'obiettivo di modernizzazione amministrativa. Il servizio di AT, oltre ad assicurare le forme tradizionali di supporto e accompagnamento dell'attuazione dei programmi, era anche finalizzato a irrobustire e qualificare le competenze tecniche delle singole amministrazioni in relazione ai diversi ambiti di intervento e, al contempo, a migliorare la qualità e incisività delle relazioni con le parti economiche e sociali.

Per queste sue peculiari finalità, l'assistenza tecnica al QCS 2000-2006 si qualificava, quindi, come un potenziale fattore d'innovazione di portata quanto mai significativa, perché ad una sua efficace e appropriata programmazione e gestione era strettamente connessa la capacità di conseguire gli obiettivi fissati.

La collocazione delle attività di AT nei singoli Programmi Operativi rispondeva all'esigenza di favorire una forte specializzazione degli strumenti attuativi, in tal senso le risorse a tal fine previste nell'ambito dei singoli PON e POR erano orientate a finanziare le attività strumentali alla gestione dei programmi e, quindi, largamente concentrate sulle forme di supporto e accompagnamento più tradizionali⁹⁶.

Coerentemente con quanto indicato nel QCS, nel POR Campania 2000-2006, si assegnava alle attività di AT il ruolo cruciale di permettere, per ogni singolo "snodo" del programma, una sorveglianza adeguata ed il conseguimento di elevati livelli di efficienza e di efficacia⁹⁷.

La strategia generale del POR mirava, attraverso le risorse dell'AT, in via prioritaria, a:

- rafforzare la capacità amministrativa dei servizi coinvolti nelle politiche regionali di sviluppo, sia a livello regionale che delle autonomie locali;
- a semplificare l'azione amministrativa;

⁹⁶ QCS 2000-2006.

⁹⁷ POR Campania 2000-2006.

- rafforzare l'attività di monitoraggio, da conseguire attraverso interventi di AT sia generali che specifici per ciascun fondo strutturale;
- a promuovere un'adeguata informazione;
- a migliorare le scelte dell'amministrazione per quanto riguardava la selezione degli interventi;
- a coordinare ed orientare i partner istituzionali e socioeconomici;
- a determinare un quadro conoscitivo adeguato del contesto sociale ed economico della regione.

In questo contesto, l'attuazione degli interventi prevedeva la realizzazione delle due seguenti misure:

- misura 7.1 azioni prioritarie orientate al rafforzamento, riorganizzazione e sostegno all'implementazione delle attività di assistenza tecnica per l'attuazione del programma, con una dotazione di 57 milioni di euro;
- misura 7.2 azioni di sistema per rafforzare il partenariato istituzionale e le strutture coinvolte nella gestione, attuazione, sorveglianza di Progetti Integrati con una dotazione di 9,8 milioni di euro.

Nel 2001, come si evince dal RAE 2002, la Regione Campania ha concluso la fase propedeutica all'acquisizione dei servizi di assistenza tecnica, con la approvazione dei bandi di gara per l'affidamento del servizio di AT al Coordinamento POR, all'attuazione delle misure cofinanziate dal FESR⁹⁸ e dal FSE; nonché con l'approvazione dell'avviso pubblico per la selezione degli esperti esterni per l'assistenza tecnica a supporto delle misure cofinanziate dal FEOGA e dallo SFOP⁹⁹.

Nel maggio 2002 è stata successivamente aggiudicata alla GEIE Meridiana Italia la gara per il servizio di assistenza tecnica al Coordinamento POR e di supporto all'attuazione delle misure FESR¹⁰⁰ (l'incarico si è concluso nel giugno 2009), mentre nel marzo 2002 è stata aggiudicata all'ATI CLES S.r.l. – T&D S.r.l. il servizio di AT alle misure FSE¹⁰¹.

La nomina degli esperti selezionati per l'assistenza tecnica alle misure del FEOGA e dello SFOP è avvenuta nel mese di ottobre¹⁰² e ha preso avvio nei primi mesi del 2003.

L'AT, così configurata (2 società esterne e alcuni esperti) aveva dunque il compito di supportare l'Amministrazione regionale nella programmazione e nell'attuazione di un programma ingente (7 miliardi di euro) e complesso quale il POR Campania 2000-2006. si trattava di un compito fondamentale alla luce del fatto che le risorse umane interne all'amministrazione regionale, solo in minima parte, erano state interessate dal ciclo di programmazione precedente (94-99) e, pertanto, procedure, regolamenti comunitari rappresentavano una materia in larga parte nuova.

“C'era una forte ignoranza rispetto ai fondi strutturali; quando è arrivato il Programma è stato calato in un contesto che non conosceva i fondi strutturali. Il POP era stato gestito da una sola persona non c'era stata condivisione”. (intervista n.1)

Il servizio di AT doveva implementare, all'interno dell'Amministrazione regionale, un complesso sistema di regole e iter procedurali per la gestione dei Fondi Strutturali nel rispetto delle indicazioni e dei tempi comunitari e, contestualmente, favorire un processo di trasferimento di competenze al fine di innalzare il livello di competenze interno dell'amministrazione regionale. Inoltre l'articolazione del programma portava con sé un

⁹⁸ ex DGR 4871 e 4872 del 12.10.01.

⁹⁹ ex DGR 6628 del 3.12.01.

¹⁰⁰ DG.R 1881 del 10.05.02

¹⁰¹ DG.R. n. 895 dell'8.03.02

¹⁰² DRD AGC 11 n. 281 del 15.10.02.

allargamento dei soggetti decisori e conseguentemente l'esigenza di sviluppare più diffuse capacità manageriali oltre che a livelli dirigenziali, anche al livello di funzionari incaricati della gestione delle misure.

“Con il POR 2000-2006 si doveva per la prima volta allargare l'ambito delle persone interessate. Ci volevano più risorse alle quali assegnare responsabilità più chiare”. (intervista n.1).

È evidente quanto delicato fosse questo duplice compito e, sia da quanto contenuto nei Rapporti annuali di esecuzione che da quanto emerso nel corso delle interviste, le criticità più rilevanti apparivano le seguenti:

3.5.3 Tempi del Programma

Il servizio di AT era stato avviato con ritardo (metà 2002) rispetto ai tempi di definizione e attuazione del Programma;

“L'AT meno male che a un certo punto è arrivata. La Campania non ne può fare a meno Per il POR, era stata richiesta un'AT pesante: solo il caricamento dei dati di monitoraggio richiedeva non so quante persone! Se la struttura fosse stata in grado di funzionare allora si potevano anche chiamare i singoli, altrimenti era meglio optare per una società. Nel caso del Feoga bastavano alcuni esperti perché la struttura era valida. Se la struttura è debole hai bisogno di un coordinatore con cui rapportarti”. (intervista n. 14)

- **adozione delle procedure comunitarie**

La gestione dei fondi strutturali imponeva l'adozione di nuove procedure che non solo andavano definite, ma che, per funzionare, richiedevano che i diversi soggetti coinvolti avessero competenze tecniche e specialistiche adeguate; le difficoltà di gestione del programma discendevano anche dall'inadeguatezza della macchina amministrativa.

- **gestione di fondi strutturali e apparato organizzativo**

Quanti, tra dirigenti e funzionari, venivano coinvolti nella attuazione del Programma dovevano poter contare su un livello di autonomia/responsabilità adeguato ai compiti che dovevano svolgere; al contempo, di fatto, coesistevano diverse linee di indirizzo, di carattere gerarchico e funzionale. Ciò, in alcuni casi, favoriva possibili sovrapposizioni di autorità e, spesso, imponeva dei limiti all'adozione di atti formali da parte dei responsabili dell'attuazione; il servizio di AT ha avuto difficoltà a far comprendere che le attività del programma non erano straordinarie e quindi “estrane”, “ulteriori”, anche per lo sforzo amministrativo che richiedevano, ma dovevano rientrare nei compiti ordinari.

“Alcune scelte erano proprio inadeguate. I responsabili di misura quando non erano dirigenti, facevano tutta una serie di cose senza avere la responsabilità della spesa. Il dirigente di riferimento doveva fidarsi necessariamente”. (intervista n.6)

“La gestione dei fondi strutturali è stata trattata in maniera avulsa dall'amministrazione. Era necessaria un'aderenza piena. Dovevano in alcuni casi essere superati i legami gerarchico-funzionali, ma non è stato fatto”. (intervista n.3)

- **monitoraggio**

Il servizio di AT ha avuto difficoltà a far funzionare il sistema di monitoraggio, soprattutto di far dialogare i diversi sistemi di monitoraggio già in uso per i diversi fondi gestiti dall'Amministrazione.

“Le difficoltà principali hanno riguardato: il sistema di monitoraggio e la conoscenza delle procedure comunitarie. Non tutte le aree avevano risorse umane adeguate per numero e qualifica a ciò che bisognava fare. Per l'imputazione dei dati nel sistema di monitoraggio spesso l'AT ha sostituito gli interni, il che ha significato che quando l'AT se ne è andata il passaggio è stato davvero difficile; basta pensare a quanti disallineamenti sono stati registrati in fase di chiusura. Praticamente nel 2004 non si inseriva nulla nel sistema di monitoraggio e ancora oggi non si riescono a recuperare i dati di alcuni progetti”. (intervista n.2)

Non è nelle intenzioni della presente analisi esprimere un giudizio circa la qualità e il valore aggiunto del servizio di assistenza tecnica perché ciò avrebbe richiesto un'analisi ad hoc. Tuttavia, ciò che è stato possibile riscontrare attraverso l'indagine diretta è che il superamento delle criticità riscontrate ha richiesto tempo e risorse ed ha, in tal senso, reso più complessa l'attuazione del programma.

In particolare le difficoltà incontrate non sempre hanno consentito al servizio di AT di mantenere un ruolo di affiancamento finalizzato anche al rafforzamento (*empowerment*) dell'amministrazione regionale e, spesso, ciò ha determinato una sostituzione da parte dell'AT nei confronti dei responsabili regionali.

“L'AT, ha svolto un importante ruolo di affiancamento, ha trasferito competenze specialistiche, a volte però c'è stata una sostituzione totale. Ad esempio nell'asse 4 i funzionari sono cresciuti; si potrebbe dire che nel 40% dei casi c'è stato un trasferimento e nel 60% una sostituzione. Senz'altro la struttura non era pronta nel suo complesso ad assorbire il trasferimento di competenze. Quindi per alcuni è stata positiva (l'asse 2, l'asse 6) perché ha trasferito competenze, per altri negativa (quando i responsabili di misura e i dirigenti non avevano un team strutturato) perché è stata sostitutiva”. (intervista 1).

“Noi responsabili di misura del POR 2000-2006 eravamo come i soldati italiani nella campagna di Russia, con le scarpe di cartone. Non avevamo una formazione, ce la siamo dovuta creare”. (intervista 11)

Nei casi in cui l'AT si è sostituita all'amministrazione regionale si è sia persa un'occasione di apprendimento sia, in alcuni casi, si sono innescati dei negativi processi di deresponsabilizzazione.

“Nel rapporto tra risorse esterne dell'AT e il personale interno si è spesso riscontrato un atteggiamento volto a scaricare sull'esperto esterno la responsabilità delle decisioni” (intervista n.6)

“Penso però che l'AT si sia sostituita troppo. E' stata utilizzata eccessivamente. Si può dire che nel 99% dei casi si è sostituita. L'AT a un certo punto si deve fermare. Il decisore politico e l'AT talvolta hanno esautorato i dirigenti, che poi, ovviamente, non attuavano quello che si decideva”. (intervista n.6)

Alcuni settori hanno saputo utilizzare meglio il servizio di assistenza tecnica e questo è particolarmente vero per le aree in cui consolidate competenze specialistiche andavano supportate con la conoscenza dei tecnicismi e gli adempimenti propri dei fondi strutturali, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio, i controlli, la valutazione e la certificazione. In alcuni casi anche la possibilità offerta dall'AT di utilizzare in maniera flessibile le risorse umane, a differenza del personale dell'Amministrazione, per il quale questa opzione non sempre era possibile, ne ha favorito un uso più intensivo.

Infine, per alcune misure del POR, nei casi di elevato turn over dei responsabili regionali, il servizio di assistenza tecnica ha rappresentato l'unico elemento di continuità, con una sostituzione pressoché totale.

“Molto rilevante è stato inoltre il problema del passaggio di consegne, all'interno non si capiva quanto fosse importante dare continuità all'attuazione. Il trasferimento di competenze non esiste qui in Regione Campania”. (intervista n. 2)

“Credo che l'AT sia stata utilizzata bene nell'Asse 2, nell'Asse 3, nell'Asse 5, nell'Asse 6 e per la gestione del Feoga per il resto c'è stata una sostituzione e non un affiancamento”. (intervista n.14)

3.5.3 L'esigenza di acquisire nuove professionalità: le risorse esterne e i concorsi per dirigenti

Il tema dell'adeguatezza delle risorse umane rispetto all'esigenza di gestire un programma complesso quale il POR 2000-2006 era all'attenzione della politica ed è stato in parte affrontato con il ricorso a personale esterno.

“L'Amministrazione regionale ha dovuto dotarsi di risorse specialistiche prese dall'esterno, si sono chiamati i migliori tecnici-politici e si sono sperimentati i rapporti interni/esterni. Dalle dita di una mano si è arrivati a molte persone diverse. Anche i dirigenti e i

funzionari hanno man mano capito che i fondi strutturali dovevano essere la priorità. Da come ricordo io c'erano almeno 100 persone in regione (metà interni e metà esterni) che conoscevano e sono diventate competenti sui fondi comunitari e ne percepivano la relativa importanza e priorità". (intervista n.8)

"L'Assessore al Personale, nel 2002, quando è arrivato ha provato a prendere delle competenze dall'esterno per affrontare la questione della macchina regionale perché si trattava di una struttura vecchia." (intervista n.6)

"Viviamo l'epoca in cui la Regione da ente che gestiva si è trasformato in ente di programmazione con la riforma del titolo V della Costituzione. Prima i fondi nazionali erano programmati al centro e trasferiti alle Regioni. Poi, dal 2000, si è trattato di programmare, attuare e valutare presso le regioni. Tutti processi nuovi che andavano messi e in piedi e mantenuti: la valutazione dei dirigenti, il bilancio gestionale. Gli sforzi erano di integrare i diversi pezzi della macchina". (intervista n.9)

Tale scelta ha certamente favorito un innalzamento del livello di competenze, ma al contempo, ha creato una struttura in parte scollegata dal personale interno (dai cosiddetti dirigenti storici) che comunque conservava funzioni, compiti e responsabilità importanti nel processo di attuazione.

"Ho avuto l'impressione che forse si pensava di dare una soluzione al problema della capacity costruendo una struttura sovraordinata, una squadra di persone che veniva calata dall'alto sulla amministrazione regionale e forse si pensava che questo potesse funzionare. In realtà qualche volta ha funzionato, qualche volta no, secondo me, nel lungo periodo, ha progressivamente smesso di funzionare. Io avevo l'impressione che comunque ci fosse una certa difficoltà di linguaggio. Insomma, il linguaggio non era lo stesso e questo, forse, alla lunga ha pesato nella relazione; anche perché chi è dentro, diciamo i dirigenti storici, fanno i dirigenti storici, hanno una conoscenza della macchina chiaramente molto più profonda rispetto a chi viene messo lì dall'alto e, forse, la sola investitura "presidenziale", alla lunga, non è sufficiente per garantire una solidità della struttura globale, anche perché il Presidente passa, mentre i dirigenti restano." (intervista 18)

Inoltre, in corso di attuazione del programma (2003), l'amministrazione regionale ha ritenuto opportuno attivare delle procedure concorsuali per dirigenti e altre professionalità, anche al fine di selezionare profili adeguati alla gestione dei fondi strutturali, ad esempio per quanto attiene al servizio di monitoraggio.

L'immissione di nuove professionalità, avvenuta a partire dal 2004 ha, per alcune aree e settori, supportato l'attuazione e la chiusura del Programma.

"E' stato molto difficile far capire a ciascuno le proprie responsabilità e i relativi obblighi. L'organizzazione si è definita nel tempo, alcune posizioni sono state ricoperte solo con il concorso interno per i dirigenti (2003-2004); nei primi due anni le unità erano vuote, altri dirigenti erano esterni". (intervista n.1)

"Poi ci sono stati i concorsi nel 2004 che hanno aiutato; qui abbiamo 4-5 istruttori e qualche dirigente. Sicuramente si è arricchito il bagaglio culturale. Anche se i concorsi non erano solo per il POR". (intervista n.5)

Nei fatti, dall'indagine risulta che le risorse esterne hanno svolto un ruolo chiave nella gestione dei fondi strutturali, ma non sempre, analogamente a quanto accaduto per il servizio di assistenza tecnica, le competenze sono state capitalizzate dall'amministrazione.

"Il problema più generale è che in alcuni casi per la gestione del POR si è messa in piedi una sovrastruttura fatta di esterni perché altrimenti si sarebbero perse risorse, ma nel frattempo non si è investito sulla struttura interna. La gestione del FSE è stata un disastro. L'agricoltura è un'altra storia, lì c'era un gruppo di tecnici di alta qualità. Anche per la Società dell'informazione si poteva contare su un gruppo di interni un po' competenti. Se devo fare una critica della precedente gestione è questa: l'eredità lasciata è di troppo poche persone. Nelle altre aree la situazione è disperata. Hanno preso una sovrastruttura e l'hanno messa sopra, invece che far crescere gli interni. In molte aree, come la formazione, è un dramma totale. I disastri sono maggiori della situazione precedente. Per le attività produttive, fatti fuori gli esterni non è rimasto nulla." (intervista n.13)

"Avevamo percepito uno scollamento tra questa squadra e in realtà i servizi, diciamo la macchina amministrativa della Regione. Probabilmente poi ci sono stati, per quanto posso immaginare, i dirigenti storici insomma, uno scollamento con i dirigenti storici rispetto a queste persone, che, per la gran parte, venivano dall'esterno e erano persone di fiducia di Bassolino, che quindi godevano di

un'autorevolezza data direttamente dal Presidente della Giunta, però, forse, questa autorevolezza non si è poi trasformata in un'autorevolezza altrettanto forte all'interno proprio della macchina, della struttura permanente della Regione.” (intervista 18)

Nel complesso, dunque, il quadro che si delinea conferma che il *mix* di interni esterni è stato indispensabile per l'attuazione del programma, ma che il lascito di tale esperienza in termini di apprendimento non sia sempre pienamente apprezzabile.

3.5.4 Il POR e il processo di apprendimento organizzativo

In questo paragrafo si intende verificare quale è stata l'eredità del POR, cioè il lascito sul piano anche strettamente organizzativo, del programma, sia in termini di apprendimento, sia in termini di eventuale cambiamento culturale.

Non si può valutare tale lascito, se non si considerano due fattori fondamentali:

- lo stato di partenza dell'amministrazione regionale;
- quanto il POR è stato effettivamente “interiorizzato” dall'amministrazione stessa.

La situazione di partenza del POR vede, sicuramente, un'amministrazione con un personale senza conoscenze relative alla strumentazione normativa europea (in particolare relativamente ai principi, ai regolamenti, alle procedure di affidamento europee), senza cultura del monitoraggio e della valutazione, prevalentemente con una cultura amministrativa ma scarso orientamento al risultato.

La situazione variava poi da settore a settore.

“Il lascito del POR? E' un'esperienza particolare la mia perché noi lavoravamo, in quanto Piani e Programmi, già con i Comuni. La risposta poteva essere diversa in altri settori. Da noi c'era già un'organizzazione. Le procedure erano diverse: sui fondi nazionali non c'era necessità di documentare. Le modalità di rendicontazione erano completamente differenti dalle modalità di Piani e Programmi tradizionali. Il FAS e i fondi strutturali sono rimaste due cose separate”. (intervista n. 16)

Da questa intervista emerge come, nel settore in esame, non sono le competenze settoriali a mancare quanto piuttosto il *modus operandi* completamente diverso, in particolare relativamente alla necessità di documentare, verificare e rendicontare gli investimenti pubblici.

Una seconda considerazione da fare, è relativa alla percezione dell'importanza del programma sul piano organizzativo. Il POR 2000-2006 è risultato per lungo tempo, infatti, un compito da svolgere al di fuori dell'orario di lavoro e per il quale non è mai stata attuata una riforma organizzativa ad hoc. I sistemi di valutazione dirigenziali, infatti, non hanno mai integrato all'epoca la componente di lavoro sui fondi strutturali e, i dirigenti, a loro volta, laddove esautorati dal ruolo di responsabili di misura e di asse, trasmettevano ai loro sottoposti coinvolti nell'attuazione del POR altre priorità.

“All'inizio il POR veniva considerato come un luogo dove si apporta lavoro nel tempo libero. Bisognava creare un servizio POR e dare delle indennità”. (intervista n. 16)

“Il POR ha rivoluzionato tutto perché i dirigenti erano spodestati. Il POR era considerato dai nostri dirigenti come una cosa da fare fuori orario di lavoro. Il mio lavoro, per il mio dirigente, era mettere i decreti in procedura”. (intervista n. 11)

Probabilmente, la situazione iniziale vedeva anche dei vuoti/incertezze procedurali a livello di Commissione Europea e, quindi, di Autorità di gestione. Anche i corsi di formazione previsti non sono stati efficaci, perché non hanno intercettato il personale realmente dedicato al POR o perché difficili da conciliare con il carico di lavoro.

“Per fare la formazione non c'era tempo. Quando stai sul campo di battaglia come fai l'addestramento? Come diceva la canzone di Modugno, siamo tre compari e tre somari”. (intervista n. 11)

“Noi responsabili di misura del POR 2000-06 eravamo come i soldati italiani nella campagna di Russia, con le scarpe di cartone. Non avevamo una formazione, ce la siamo dovuta creare. Per quanto riguarda le relazioni con l'AdG, all'inizio non c'erano le procedure. Noi della xx siamo stati la locomotiva. Poi sono stati fatti i disciplinari dopo che noi eravamo partiti. Si è creata una situazione, quindi, di semiconflittualità; poi ci siamo adeguati”. (intervista n. 11)

Dato questo quadro iniziale e la scarsa importanza rivestita dal POR sul piano delle scelte organizzative condotte, e dato l'effetto “sostituzione” operato dalle assistenze tecniche in molti settori interessati (cfr. paragrafo relativo), non sorprende sapere che il POR, pur avendo prodotto un accrescimento delle risorse interne dell'Amministrazione regionale, soprattutto laddove le competenze interne sono state affiancate da quelle esterne (non sostituite), ha provveduto anche a disperdere successivamente tale apprendimento che è rimasto così appannaggio dei singoli e non patrimonio dell'organizzazione. Tale circostanza è imputabile al passaggio alla nuova programmazione che vede cambiare le regole del gioco, in particolare per quel che concerne le attribuzioni di responsabilità degli obiettivi operativi ai soli dirigenti. Ciò vuol dire che coloro che non erano dirigenti, pur avendo lavorato bene, non potevano sperare di ricoprire un ruolo anche nella programmazione successiva, consolidando il loro percorso di apprendimento e magari socializzandolo; si sono ritrovati, invece, al più come subalterni in un processo in cui avevano solo l'onere del carico di lavoro senza l'onore della visibilità personale. L'impatto sul piano organizzativo di questo cambio di regole del gioco è stato forte: le aspettative generali (lecite o non lecite che fossero) di miglioramento della propria condizione lavorativa sono state deluse. Non c'è stata la possibilità neanche di conservare la propria posizione nella nuova programmazione. L'unica possibilità di coinvolgimento dei funzionari non dirigenti si è tradotta in un arretramento; la nuova programmazione è partita dunque (si afferma ciò senza voler esprimere alcun giudizio di merito) come il programma dei dirigenti, responsabili spesso di numerosissimi obiettivi operativi, che avrebbero riversato sui funzionari e gli altri dirigenti di livello più basso il lavoro effettivo conservando per essi stessi la visibilità dell'operato complessivo. Se questo, da un lato, ha forse potuto velocizzare le procedure perché i dirigenti hanno finalmente il potere di firma che ai funzionari mancava, dall'altro forse potrà ingenerare fenomeni di demotivazione e riduzione delle performance complessive del personale regionale. In ogni caso la soluzione di discontinuità presenta, di per sé stessa, rischi di dispersione degli apprendimenti. In quei pochi casi di interni – dirigenti o non - che sono stati riconfermati nella nuova programmazione, non sono stati previsti meccanismi che possono garantire il trasferimento di quanto appreso agli altri dipendenti interni.

“Spero che ciò che si è imparato non si disperda, anche se i responsabili di misura della programmazione 2000-2006 non per forza sono stati coinvolti nell'attuale, né sono stati riconosciuti loro avanzamenti o riconoscimenti, a partire da me. Io come dirigente considero il POR come elemento di valutazione. Molti responsabili di misura di allora, io non li ho più incontrati”. (intervista n. 2)

“Se devo fare una critica della precedente gestione è questa: l'eredità lasciata è di troppo poche persone. In molte aree la situazione è disperata. Hanno preso una sovrastruttura e l'hanno messa sopra, invece che far crescere gli interni. In molte aree, come la formazione, è un dramma totale. I disastri sono maggiori della situazione precedenti. Per le attività produttive, fatti fuori gli esterni non è rimasto nulla. C'è qualcuno che si è inventato nel tempo, che hanno lavorato ancora nella nuova programmazione ma sono vicini alla pensione. Non so come si farà dopo”. (intervista n.12)

“La scelta di fare i responsabili di obiettivo operativo i caposettore è un'ottima scelta, ma vengono alle 11 del mattino. Comporta qualche carenza. Se tu deleghi a me, tanto vale che lo faccio io. Ma senza assistenza tecnica non era possibile”. (intervista n.11)

Il percorso di apprendimento, così, non ha condotto alla valorizzazione nelle scelte della programmazione successiva, forse con la sola eccezione del FEOGA. Molte risorse cresciute nel corso del 2000-06 sono state messe da parte nel 2007-2013, disperdendo il patrimonio di conoscenze acquisite. Il cambio di normativa sui dirigenti funzionari ha prodotto la demotivazione dei livelli più bassi della gerarchia regionale.

In questo quadro di demotivazione generale, di apprendimento con solo impatto individuale, di mancanza di trasferimento e socializzazione delle competenze e delle conoscenze, è ovvio che l'assistenza tecnica ha giocato un ruolo sempre determinante ed ha forse rappresentato (a parte il NNVIP) l'unico vero elemento di continuità tra le due programmazioni.

“Il POR ha migliorato la struttura regionale, ha messo anche a lavorare molta gente”. (intervista n.4)

“Il problema più generale è che in alcuni casi per la gestione del POR si è messa in piedi una sovrastruttura fatta di esterni, perché altrimenti si sarebbero perse risorse, ma nel frattempo non si è investito sulla struttura interna”. (intervista n. 13)

“Da come ricordo io c'erano almeno 100 persone in Regione (metà interni e metà esterni) che conoscevano e sono diventate competenti i fondi comunitari e la relativa importanza e priorità. (...) Sì, almeno una cinquantina di persone più preparate c'erano, soprattutto nei settori per i quali c'era una strategia e dove il rapporto interno/esterno ha funzionato meglio. Senza lo stimolo di quel programma, molte professionalità non sarebbero cresciute. Anche i concorsi sono stati una novità assoluta e sono stati utili, anche su questo si è fatta polemica”. (intervista n.8)

Dalle interviste emerge chiaramente l'amarrezza per il mancato riconoscimento e lo sconforto, quando non addirittura il risentimento. In alcuni casi la visibilità momentanea in qualità di responsabile di misura del POR ha avuto comunque effetti positivi sull'immagine delle persone.

“Comunque, anche se tutta l'esperienza del 2000-2006 mi è servita molto, ero funzionario e sono rimasto funzionario. Molti però mi stimano e non sanno se sono funzionario o no.” (intervista n.1)

“Nel mio caso non c'è stata valorizzazione: sono passato da responsabile di PIT allo sport. Avrei potuto fare causa”. (intervista n. 11)

In realtà le uniche risorse “lanciate” dal POR 2000-06 che sono state poi assorbite e tesaurizzate dalla struttura organizzativa regionale sono: gli interni del settore agricoltura, l'assistenza tecnica dell'Autorità Ambientale che nel 2008 è stata internalizzata, il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, in servizio continuativo dal 2001, ora rafforzato dalla nuova DGR 432/2011 che lo trasforma e lo consolida in “ufficio speciale”.

“Nel processo di internalizzazione delle competenze e questo avveniva nel 2008, l'ufficio di Assistenza Tecnica dell'A.A. fu internalizzato, la Regione Campania provvide ad assumere la task force di A.T.. I componenti dell'A.T. sono andati a rinforzare le strutture interne dei settori con competenze ambientali (Rifiuti, Acque, ...)”. (intervista n.10)

“Qui dove sto lavorando mi sorprende molto la relativa stabilità e competenza di persone prese dall'esterno. Nonostante le differenze (taglia del programma e attenzione politica) posso dire che in Friuli le competenze sono state internalizzate, le persone esterne sono state collocate nei posti di supporto e, poi, attraverso concorsi interni progressivamente internalizzate. Con gli esterni per la Campania nel breve periodo il salto è stato notevole, ma poi si è perso nel lungo periodo. Su questo tema ci sono alcune buone pratiche, ad esempio alcune iniziative (Marche e Friuli) di inserimento di giovani nella PA”. (intervista n. 18)

3.6 Perché non si impara dalle best practice? Il caso del FEOGA

Il POR non è apparso come un *monolite*. Alcune aree ed alcuni fondi hanno registrato migliori performance, tra questi rientra certamente il FEOGA la cui gestione era affidata all'Area Generale di Coordinamento Sviluppo Attività Settore Primario (Agricoltura).

L'Area Generale di Coordinamento Sviluppo Attività Settore Primario proveniva dall'esperienza maturata nella gestione della programmazione 1994-1999 e ha promosso, sin dai primi anni del ciclo programmatico 2000-2006, una crescita dell'efficacia e dell'efficienza amministrativa, reingegnerizzando il modello organizzativo del Programma FEOGA e SFOP e informatizzando i processi di lavoro.

Nel corso degli anni, poi, attraverso iniziative ispirate al miglioramento continuo, ha assestato la propria organizzazione raggiungendo nella gestione del programma ottime performance finanziarie, in tal senso essa è riconosciuta da molti come un modello di riferimento.

“Il FEOGA è andato bene agli audit.” (intervista n.5)

“(…) l’Agricoltura poteva contare su una squadra di persone competenti, il FEOGA e lo SFOP erano ben presidiati, si trattava di vecchi burocrati dello Stato, carichi di dignità e non legati alla politica.” (intervista n. 14)

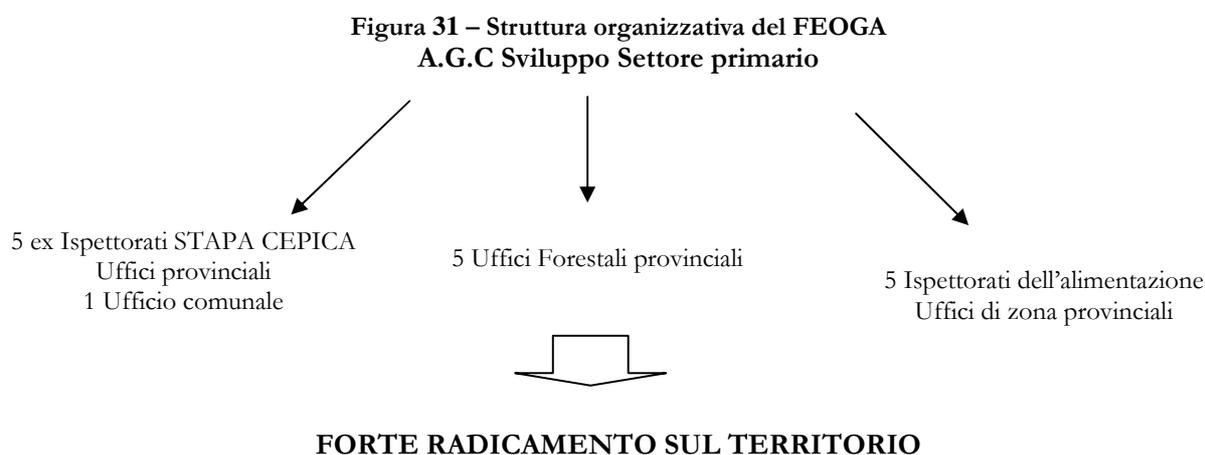
“Il FEOGA ha rappresentato il fiore all’occhiello, andava bene, da parte della CE lo spazio di attenzione era molto alto e anche il coinvolgimento delle parti sociali era molto rilevante. La società civile legata all’agricoltura è più vivace. Le discussioni che si sono avute sui pomodori non si sono invece registrate per Bagnoli o anche per la questione rifiuti.” (intervista n. 18)

Nel 2005, l’Area ha inoltre avviato un processo di autovalutazione, utilizzando il metodo CAF (*Common Assessment Framework*), per individuare aspetti di criticità e mettere in campo eventuali azioni di miglioramento organizzativo.

3.6.1 Sostenibilità del POR FEOGA

L’Agricoltura ha ereditato la vecchia organizzazione periferica proveniente dall’impalcatura amministrativa centrale dell’Agricoltura (1970) che veniva poi parimenti riportata nella L.R.. 11/1991 (Allegato C).

Il POR trovava quindi una struttura organizzativa con forte valenza periferica (Uffici Agricoli di zona...) con oltre 1000 persone. Circa 200 persone erano completamente dedicate al Programma che, di fatto, assorbiva circa il 60-70% del lavoro complessivo degli uffici. Il POR ha interessato in particolare il lavoro degli Uffici periferici.



Il radicamento territoriale era forte, ma alcune strutture non avevano compiti specifici, erano fortemente sovradimensionate, con livelli di competenza inadeguati.

“Per la gestione del FEOGA si è dovuto utilizzare un’organizzazione del 1960 per strategie del 2010.” (intervista n.7)

Si riconosce che in quest’area è stato fatto un significativo investimento sull’organizzazione esistente e, in larga parte, è stato possibile introdurre nuove modalità di lavoro e procedure. Gli elementi distintivi della governance sono richiamati al punto successivo.

3.6.2 La governance del POR FEOGA: elementi distintivi

La gestione del POR FEOGA si è incentrata su una serie di azioni di *pianificazione e controllo* finalizzate a monitorare ed ottimizzare l'andamento della spesa.

“Il punto per me era avere l'attuazione nelle mani. Avere un radar. Io tiravo fuori i dati con attività di monitoraggio trimestrale. Cercavo di fare una pianificazione per obiettivi...”. (intervista n.7)

A tali azioni si sono accompagnate alcune scelte relative alle *modalità di attuazione* del Programma mirate a migliorare e rendere meno discrezionale il processo di selezione degli interventi.

Il sistema di controllo gestionale era strutturato su tre processi:

- pianificazione e controllo per obiettivi;
- controllo di gestione con indicatori;
- controllo per eccezioni.

pianificazione e controllo per obiettivi

Il processo di pianificazione e controllo per obiettivi ha una gestione annuale e viene avviato con la definizione degli obiettivi finanziari, suddivisi per trimestre (pianificazione). Ogni trimestre si verifica il raggiungimento degli obiettivi (controllo).

La variabile pianificata è rappresentata dalla spesa (pagamenti certificabili). Gli obiettivi di spesa vengono assegnati a vari livelli di responsabilità (coordinatore, responsabili di misura, attuatore). Gli obiettivi sono assegnati dal coordinatore del POR, tenendo conto delle stime dei responsabili di misura. Le attività sono coordinate dal Coordinatore del POR. La gestione operativa del processo è assegnata al gruppo Sviluppo del Controllo di gestione.

“L'obiettivo di spesa era completamente delegato al Dirigente che a sua volta delegava e coinvolgeva tutte le persone dell'Ufficio.” (intervista n.7)

controllo di gestione con indicatori

Il controllo di gestione con indicatori è un processo di monitoraggio e valutazione dell'andamento della gestione del Programma. Esso determina quale principale output il relativo report trimestrale che, unito ad altre informazioni/indicatori rappresenta la base per la discussione in seno alla Conferenza Soggetti Attuatori delle Misure per una discussione sull'avanzamento del Programma e sulle performance delle varie misure. Tale sistema consentiva di non sollevare i Dirigenti dalle loro responsabilità, l'Ufficio lavorava nella sua interezza.

“(...) si riusciva in questo modo a controllare l'attuazione, operando un controllo trimestrale, introducendo un sistema di Pianificazione per obiettivi, gli obiettivi del Fondo venivano affidati e divisi per uffici con responsabilità del Dirigente dell'Ufficio (circa 30 dirigenti), in questo modo si potevano coinvolgere le persone dislocate negli uffici provinciali e regionali.” (intervista n.7)

controllo per eccezioni

Il controllo per eccezioni è un processo attivato trimestralmente attraverso il quale si analizzano in progetti che hanno accumulato ritardo nell'attuazione e che pertanto dovranno essere verificati dal Responsabile di misura. È uno strumento diretto dal Coordinatore.

“Potevo, in questo modo, orientare la Formazione del personale sulle criticità riscontrate in fase di monitoraggio, operare azioni correttive rispetto ad eventuali problemi riscontrati che potevano ritardare l'attuazione.” (intervista n.7)

Inoltre, con riferimento alle *modalità di attuazione* fondamentali sono state le seguenti scelte:

livello di progettazione richiesto

La scelta di prevedere il finanziamento dei soli progetti esecutivi, se presentati da privati, e definitivi, se presentati dalle amministrazioni pubbliche, ha ridimensionato fortemente il rischio di progetti bloccati da problemi di carattere autorizzativo;

processo istruttorio

La selezione è stata incentrata su criteri di carattere oggettivo al fine di contenere i margini di discrezionalità. E' stata operata una forte proceduralizzazione delle operazioni, codificata all'interno del sistema informativo; in tal modo il processo amministrativo è stato suddiviso in due momenti distinti: l'istruttoria e il workflow, dal decreto di emissione del finanziamento fino al collaudo finale..

tempi di emanazione dei bandi

I bandi venivano pubblicati tutti lo stesso giorno, in modo da consentire al coordinatore di monitorarne i tempi

"(...) ho voluto che partissero tutte nello stesso giorno, con le stesse regole e con graduatorie tutte nello stesso giorno. Questo mi dava la possibilità di comparare i tempi. Se c'è una graduatoria, ad esempio, perché uno fa il decreto e l'altro no?" (intervista n.7)

3.6.3 Perché ha funzionato bene?

L'Area poteva contare su una serie di conoscenze specialistiche interne e, in particolare, su un responsabile di fondo che aveva già maturato una consolidata esperienza nell'ambito della gestione di programmi comunitari.

L'esperienza di gestione del FEOGA è stata in parte indirizzata dalla forte regolamentazione comunitaria, ma in parte è legata alla figura del suo coordinatore. La centralità di tale figura ha anche reso possibile un impiego molto mirato delle risorse dell'assistenza tecnica; sono state selezionate singole professionalità per supportare la gestione di alcune fasi del programma, l'utilizzo è stato dunque strumentale alle esigenze dell'Area. Le professionalità che hanno fornito assistenza tecnica non si sono sostituite ai dirigenti/funzionari dell'Area.

"Nell'ambito della gestione del FEOGA, il ruolo dell'Assistenza tecnica è stato prevalentemente un puro ruolo di manutenzione ordinaria e straordinaria del Sistema, in quanto l'organizzazione interna era già pronta. È stato fatto un utilizzo più strumentale dell'AT, reclutando singoli esperti". (intervista n.7)

Nella gestione del FEOGA si è deciso di puntare sulla nuova progettazione, non si è fatto ricorso a progettazione cosiddetta coerente.

"Il mancato utilizzo dei Progetti coerenti, difatti, ha responsabilizzato l'apparato regionale dell'Agricoltura, rimango convinto che le sponde non insegnino niente e che, comunque, sono giustificate nella fase iniziale quando c'è un sottodimensionamento dell'organizzazione. L'Agricoltura è più efficiente proprio perché ha fatto un'esperienza su progetti freschi." (intervista n.7)

3.6.4 L'amministrazione è riuscita a capitalizzare tale esperienza positiva?

C'è voluto più di un anno per messa a regime della *governance* del POR FEOGA e, nonostante i riscontri positivi in termini di performance della spesa, il sistema di pianificazione, attuazione e controllo messo a punto non è stato approvato tramite delibera di Giunta, ma tramite decreto dirigenziale (n.2/2002).

Il FEOGA si è caratterizzato per una gestione piuttosto autonoma, limitati sono stati i margini di collaborazione con altre Aree, anche con quelle che, per le tematiche trattate (ad es. Turismo e Ambiente), avrebbero potuto favorire la messa a punto di azioni integrate.

La stessa Autorità di Gestione del Programma ha lasciato molta libertà all'Area Agricoltura.

*“L’AdG era dominata dai PIT e il fondo agricolo non aveva molto a che vedere con questo e godeva di maggiore autonomia.”
(intervista n.7)*

In generale la Politica non ha mostrato grande interesse per il FEOGA, perché poco spendibile sul piano politico.

“Autonomia, ma anche scarso interesse.” (intervista n.7)

Nell’ambito dell’Area Agricoltura le esperienze pregresse, già con riferimento al POP 1994-1999, hanno preparato progressivamente la struttura amministrativa alla gestione dei fondi comunitari.

“To sono andato bene nel 2000-2006 perché mi sono portato dietro gli insuccessi del POP 94-99”. (intervista n.7)

Analogamente il POR 2000-2006 ha gettato le basi per la programmazione 2007-2013. I dirigenti e i funzionari sono professionalmente cresciuti con il POR, anche le strutture territoriali hanno acquisito nuove funzioni e competenze, un sistema di pianificazione e controllo della spesa è stato messo a punto e sperimentato con risultati positivi. In tal senso la gestione del FEOGA si è configurata senz’altro come un’esperienza positiva.

Non si è tuttavia rilevata una capacità (o volontà?) da parte dell’Amministrazione regionale di trasferire tale esperienza nella gestione degli altri fondi né nell’ambito del periodo 2000-2006 né nell’ambito del periodo successivo.

3.7 Conclusioni della sezione III

Le conclusioni si articolano in due parti; la prima presenta le risposte alle singole domande valutative analizzate nell’ambito della III sezione e la seconda propone una sintesi delle conclusioni più rilevanti.

Le risposte alle domande valutative

Rispetto alle domande valutative specifiche formulate in fase di definizione del disegno valutativo generale si sintetizzano di seguito i principali esiti dell’analisi.

7. Qual era lo stato di partenza dell’organizzazione regionale? Era adeguata rispetto al POR?

La struttura regionale, all’inizio del periodo di programmazione, era sostanzialmente impreparata rispetto alla “missione POR”. Ciò non vuol dire che non vi fossero competenze, ma che il Programma è partito effettuando perlopiù azioni *soft*, di scarso impatto sull’organizzazione regionale, non predisponendo un vero disegno di riforma e qualificazione della macchina amministrativa. I percorsi formativi previsti sono stati nei fatti poco accessibili, poco compatibili con gli impegni lavorativi o insufficienti; il peso del POR nei meccanismi di valutazione della dirigenza è stato scarso; i progetti predisposti non hanno mai favorito la ricomposizione delle risorse interne con quelle esterne. All’entusiasmo iniziale di rinnovamento della macchina organizzativa è succeduto un calo di attenzione sulla questione organizzativa; gli effetti delle iniziative intraprese non hanno retto a tale contraccolpo.

Nello stesso tempo, il carico di norme, procedure, oneri per il rispetto delle regole, era notevolmente più elevato per chi lavorava nei fondi strutturali rispetto a quello di chi si trovava a lavorare con altri strumenti, meno regolamentati, controllati, richiedenti minori conoscenze per la loro gestione. A tale aggravio non ha corrisposto un meccanismo premiale o di riconoscimento formale del lavoro svolto. Il POR è stato considerato dalla dirigenza, in alcuni casi e soprattutto nella fase iniziale, come un compito aggiuntivo e, alle volte, residuale rispetto ad altri impegni lavorativi “ordinari” ritenuti prioritari.

8. Sono state immesse nuove figure professionali e/o valorizzate quelle esistenti? Qual è stato il ruolo delle risorse esterne (dirigenti esterni e assistenze tecniche) rispetto a quelle esistenti?

C'è stato un ampio ricorso a personale esterno per ricoprire ruoli e funzioni chiave nel processo di programmazione e attuazione del POR. Tale scelta, dettata dall'esigenza, certamente rilevante, di immettere nel sistema regionale nuove professionalità e competenze, ha consentito che il Programma si attuasse rendicontando tutte le risorse, pur con tutti i limiti evidenziati nelle altre due sezioni del presente lavoro, ma non sempre ha attivato processi virtuosi di crescita del personale interno. Al contrario, in alcuni casi ha innescato meccanismi di de-responsabilizzazione e di eccessiva dipendenza dalle competenze esterne.

Inoltre, lo stesso servizio di Assistenza Tecnica (AT), che aveva il compito di supportare l'Amministrazione regionale nella programmazione e nell'attuazione di un programma complesso, nell'ambito del quale si ampliava anche il numero di soggetti decisori, non sempre è riuscito a mantenere un ruolo di affiancamento finalizzato anche all'*empowerment* dell'amministrazione regionale. Ciò ha determinato, spesso, una *sostituzione* da parte dell'AT nei confronti dei responsabili regionali. Vero è che alcuni settori hanno saputo utilizzare meglio il servizio di AT e questo è particolarmente rilevante per le aree in cui consolidate competenze specialistiche andavano solo supportate con la conoscenza dei tecnicismi e degli adempimenti propri dei fondi strutturali (monitoraggio, controlli, certificazione).

9. *C'è stato un lascito del programma sul piano più ristretto dell'apprendimento organizzativo dell'istituzione regionale?*

È prevalsa, nell'amministrazione regionale, una cultura della norma intesa quale mero adempimento amministrativo-burocratico e non quale modalità per il raggiungimento di una specifica finalità costitutiva. L'incertezza regolamentare derivante da procedure "concorrenti" a livello nazionale e regionale, poi, ha molto spesso generato inerzie ed inadempienze sostanziali, che hanno trasferito una diffusa percezione dell'inefficacia dell'azione amministrativa regionale.

C'è stato indubbiamente un processo di apprendimento e di introduzione di cultura del monitoraggio e della valutazione, nonché di *accountability* e di rispetto di una normativa sovranazionale con finalità di maggiore trasparenza. Ma tale percorso di apprendimento non è stato mai studiato né valorizzato al fine di evitare la dispersione di questa importante eredità del programma. Azioni di continuità vere di assorbimento di risorse cruciali per l'amministrazione sono state condotte isolatamente e non nell'ambito di una strategia precisa di crescita della struttura amministrativa regionale.

Tale consapevolezza risulta ancora più rilevante dato il processo di riforma della macchina amministrativa in atto, che potrebbe beneficiare enormemente di analisi organizzative quali quelle che sono state condotte attraverso il presente lavoro.

Il POR non è apparso come un *monolite*, alcune aree ed alcuni fondi hanno registrato migliori performance: tra questi rientra certamente il FEOGA la cui attuazione era stata affidata all'AGC Sviluppo Attività Settore Primario. Tale AGC proveniva dall'esperienza maturata nella gestione della programmazione 1994-1999 e ha promosso, sin dai primi anni del ciclo programmatico 2000-2006, una crescita dell'efficacia e dell'efficienza amministrativa, reingegnerizzando il modello organizzativo del fondo FEOGA e informatizzando i processi di lavoro. Nel corso degli anni l'AGC ha assestato la propria organizzazione raggiungendo nella gestione del programma ottime performance finanziarie, riuscendo anche ad utilizzare in maniera molto mirata il supporto dell'AT. In tal senso la gestione del FEOGA può essere come un modello di riferimento, anche se la quantità della spesa non si è tradotta sempre in qualità.

Anche dall'analisi delle performance del programma per aree di *policy* non si può che desumere una capacità generalizzata di spesa in termini quantitativi, data anche la flessibilità temporale dei termini del programma, e una disomogenea capacità di popolamento di indicatori di varia natura. Al contempo è da rilevare che, per la prima volta, molti dei responsabili, si confrontavano con tipologie di interventi così diverse (infrastrutture, formazione, servizi, aiuti alle imprese).

Occorrerebbero valutazioni *ad hoc*, più approfondite, per poter valutare compiutamente se esistono aree di *policy* più performanti anche in termini di qualità degli interventi, dato che, com'è noto, l'utilizzo unicamente degli indicatori ai fini dell'espressione di un giudizio valutativo compiuto richiede estrema cautela.

10. Come si è configurato il rapporto tra politica e dirigenza regionale? Si è trattato di un rapporto paritario? C'è una relazione tra cambi della politica e cambi nei ruoli delle responsabilità POR?

Il rapporto tra politica e dirigenza regionale non è sempre stato paritario. La politica, con le sue logiche, ha pesato e tuttora pesa culturalmente sulla struttura organizzativa, che spesso presenta elementi limitati di autonomia decisionale. Culturalmente i dirigenti non avevano e, tuttora, non sempre hanno, una funzione di consiglieri tecnici dei politici, piuttosto avevano, e tuttora hanno, un atteggiamento di attesa di definizione della volontà politica stessa, che essi stessi forse dovrebbero, con un atteggiamento diverso, contribuire a formare. I cambi della politica hanno pesato sui cambi di responsabilità organizzativa, e i tecnici hanno spesso ricercato più il consenso politico che l'effettiva valorizzazione delle proprie competenze.

I dipendenti interni, siano essi funzionari o dirigenti, sono stati in parte soggetti alle dinamiche della politica, che si è avvalsa molto più facilmente delle assistenze tecniche esterne; queste ultime, laddove si è verificato uno "scollamento" tra politica e dipendenti interni, hanno lavorato con disagio. Così è avvenuto che il dipendente che ha lavorato "bene" magari è stato spostato nel gioco dell'avvicinarsi delle Giunte, pure in apparente continuità politica, anche a discapito dell'apprendimento organizzativo o della continuità necessaria rispetto alle responsabilità assunte. In questo contesto nessuno si è sentito realmente responsabile dei risultati; spesso i dossier sono passati di mano in mano, senza alcun passaggio di consegne. Tra i principali elementi di continuità si registrano proprio le assistenze tecniche laddove molti dipendenti, demotivati da anni di gestione burocratica e di scarsa valorizzazione, in taluni casi hanno smesso da tempo di aspettare un riconoscimento interno. I dipendenti che hanno mostrato indipendenza e competenza, in qualche caso sono diventati "scomodi". Questo vuol dire pure che, nei momenti in cui l'amministrazione pubblica vive l'inerzia di poca chiarezza politica, di conflitti politici interni o di conflitti locali-centrali, la macchina amministrativa tende a bloccarsi; chi vuole lavorare o mostra iniziativa può anche essere percepito come "uno che prende troppe iniziative". Di conseguenza è difficile lavorare per l'interesse pubblico: ma l'amministrazione continua ad aspettare sempre i segnali della politica.

11. Formazione, valutazione e selezione del personale sono stati adeguati?

Il personale non ha generalmente beneficiato di quell'azione strutturale di riforma che avrebbe necessitato. Formazione, selezione e valutazione sono spesso avvenute in maniera disordinata e poco strategica e, soprattutto, in maniera scollegata.

Il processo di riforma avviato nella prima legislazione del ciclo 2000-2006 (progetto "La Regione che cambia") ha perso smalto già dai primi anni della sua applicazione: la formazione del personale non ha seguito percorsi chiari di valorizzazione delle risorse critiche per la gestione del Programma, la selezione effettuata con i concorsi è stata utile al POR in misura ridotta. I meccanismi di valutazione della dirigenza sono stati, nei fatti, anch'essi lontani dalle problematiche del POR. Non sono stati condotti interventi strutturali proprio sui fattori in grado di influire enormemente sulle *performance* organizzative, né sono stati realizzati interventi integrati, seppur contingenti, sui singoli ambiti.

Formazione, valutazione e selezione del personale sono essenzialmente rimasti tre temi affidati a strutture diverse, interne ed esterne alla Regione stessa: la formazione essenzialmente è stata demandata all'AGC del Personale e alle altre singole AGC, anche con l'eventuale concorso dei fondi strutturali stessi; la valutazione è rimasta ai vertici della Regione con strutture esterne nominate *ad hoc* (lo scrivente NVVIP); la selezione del personale è rimasta formalmente di competenza all'AGC del Personale con possibilità di *outsourcing*.

12. Quali sono stati gli elementi di continuità e discontinuità all'interno della programmazione e tra la programmazione 2000-2006 e quella 2007-2013?

Salvo eccezioni, si registrano, sul piano organizzativo, elementi di discontinuità tra le due programmazioni che non hanno permesso di sedimentare i percorsi di apprendimento iniziati col POR 2000-2006. Ciò ha condotto ad

una dipendenza costante dalle assistenze tecniche che, pur essendo mutate nella forma societaria, nella sostanza hanno cercato di garantire una continuità nelle risorse umane. Eccezioni in questi elementi di discontinuità sono rappresentate dal settore FEOGA, dal NNVIP, e dalle risorse internalizzate dell'ex Autorità Ambientale regionale.

I programmi 2007-2013, pensando di risolvere l'*impasse* derivante dall'attribuzione, nel 2000-06, di responsabilità delle misure anche a personale senza "potere di firma", hanno attribuito la responsabilità degli obiettivi operativi unicamente a dirigenti. Ciò ha di fatto demotivato i livelli più bassi della gerarchia POR; i funzionari hanno perso visibilità sul lavoro (ma, in alcuni casi, non il carico di lavoro) e possibilità di contatti con autorità e referenti collocati in altre aree, e non si sono visti riconosciuti gli sforzi fatti, né sul piano formale né su quello informale. Ultimamente, l'istituzione, nell'ambito dell'attuazione del PO FESR 2007-2013, dell'Unità Grandi Progetti, che in parte attinge a funzionari coinvolti nella scorsa programmazione, potrebbe invertire questa tendenza.

L'inserimento, nel programma FSE 2007-2013, di un asse dedicato alla capacità istituzionale, ha di fatto riconosciuto il ruolo del personale interno rispetto alle risorse esterne, ma, non essendo stata effettuata nessuna valutazione specifica su come quest'asse è stato declinato e attuato nei singoli interventi, è difficile capire se e come queste risorse si stiano utilizzando nella direzione voluta.

Il recente processo di riforma organizzativa, iscrivendosi in questo contesto, potrebbe trarre molti elementi per una sua efficace attuazione da analisi organizzative che si estendano nell'arco temporale della programmazione 2007-2013 ancora in corso, mirando anche a fornire suggerimenti circostanziati su come progettare e gestire i programmi futuri, tenendo concretamente (e non solo teoricamente) conto delle lezioni apprese, non solo relative alle performance dei programmi, ma anche relative a come questi programmi sono stati vissuti, giorno dopo giorno, dalle persone che concretamente li hanno gestiti.

Conclusioni sintetiche della sezione III

A seguito degli approfondimenti condotti nell'ambito della III sezione, si propone di seguito una sintesi delle conclusioni più rilevanti. Tali conclusioni sono articolate rispetto a quattro temi principali:

- gestione ordinaria e gestione del Programma;
- dinamiche politiche e riflessi sull'organizzazione;
- ruolo delle professionalità esterne;
- apprendimento organizzativo.

Certamente si tratta di temi di notevole complessità in parte affrontati nell'ambito del presente lavoro; che al contempo può rappresentare il punto di partenza di approfondimenti ulteriori, anche alla luce del nuovo ordinamento amministrativo della Regione Campania varato nell'agosto 2011 (D.G.R. n.432/2011) e delle esigenze di raccordo tra diversi Programmi in un'ottica di programmazione unitaria.

a) Gestione ordinaria e gestione del Programma

Il POP 94-99 non aveva preparato il terreno, da un punto di vista organizzativo, alla successiva programmazione; i primi anni di attuazione del POR 2000-2006 sono stati dedicati, pertanto, alla risoluzione delle problematiche organizzative e procedurali.

Il POR, inoltre, prevedeva un'organizzazione estremamente complessa ed orientata al risultato (l'organigramma introduceva funzioni nuove che non erano proprie dell'organizzazione regionale, così come strutturata all'epoca), oltre a richiedere di passare da una logica *per funzioni* ad una logica *per processi*.

Con l'approvazione del POR si era dunque determinata la necessità di creare le strutture, di nominare i responsabili di Misura, di Asse, di Fondo, di nominare i Responsabili dei Progetti Integrati, di definire i team, di redigere e definire le procedure, di organizzare la formazione, di reclutare, ove necessario, ulteriore personale, di adattare il sistema di valutazione del personale anche alle nuove esigenze.

Nonostante l'impegno e gli sforzi da parte delle persone preposte alla creazione dell'organizzazione, il Programma ha registrato, sin dall'inizio, notevoli ritardi nell'attuazione della struttura organizzativa per la gestione dello stesso. Sono emersi frequentemente una serie di problemi legati ai profili professionali e al grado di esperienza del personale coinvolto; i cambiamenti organizzativi avrebbero dovuto prevedere una fase di analisi organizzativa, mentre ha prevalso la logica dell'adeguamento formale rispetto a quella della sostenibilità gestionale.

I Programmi operativi (FESR, FSE, PSR) 2007-2013 risentono tuttora di molti di questi limiti. Dal 2000 al recente provvedimento di riordinamento amministrativo dell'agosto 2011, l'organizzazione regionale non è cambiata molto, non si è riusciti ad introdurre quel processo circolare virtuoso di *pianificazione, programmazione, gestione e controllo e valutazione* teso a portare l'organizzazione verso una modalità di gestione maggiormente orientata al risultato, non sono stati realizzati interventi di innovazione nella gestione, nell'organizzazione e nelle politiche. Anche se molti tentativi sono stati fatti in tal senso, non è stato introdotto un Sistema di Programmazione Unitaria insieme ad un sistema di monitoraggio unico e ad un sistema di controllo di gestione che potesse permettere ai dirigenti di controllare lo stato di avanzamento del loro lavoro e di introdurre azioni correttive e processi di miglioramento continuo.

b) Dinamiche politiche e riflessi sull'organizzazione

La politica ha influito sulla struttura organizzativa messa in piedi per la gestione del Programma. L'analisi svolta ha evidenziato che è possibile riconoscere differenti periodi di gestione nell'ambito dello stesso Programma, nel corso dei quali si sono affermati diversi stili gestionali e, di volta in volta, hanno preso forma nuovi assetti relazionali, appunto in corrispondenza con le dinamiche di carattere politico.

Di fatto, nel tempo, sono stati promossi stili direttivi che prevedevano un maggiore o minore coinvolgimento del personale regionale, che assegnavano centralità differente ad alcune nuove figure o funzioni introdotte con il Programma. In tale contesto, ad ogni livello, è stato difficile sentirsi realmente responsabili dei risultati e, soprattutto i livelli più bassi dell'organizzazione non sempre hanno avuto una percezione completa delle scelte relative all'attuazione del Programma: si pensi ad esempio alle scelte determinate da vincoli di natura finanziaria. Tutto ciò ha inoltre influenzato i margini di autonomia decisionale, in alcuni casi, ha determinato atteggiamenti individuali spesso orientati alla ricerca del consenso politico, più che della valorizzazione delle singole competenze e, non ultimo, l'apprendimento organizzativo, potenzialmente legato alla gestione del Programma, ne ha risentito fortemente.

c) La dipendenza dalle competenze esterne

Per ricoprire ruoli e funzioni chiave nel processo di programmazione e attuazione del Programma, l'Amministrazione regionale ha fatto ampio ricorso a personale esterno. Tale scelta, seppur giustificata dall'esigenza di acquisire in tempi brevi professionalità specialistiche, in molti casi, ha innescato meccanismi di de-responsabilizzazione e di eccessiva dipendenza dal personale esterno. Inoltre, salvo in rari casi, non sono stati avviati nel tempo processi di internalizzazione delle professionalità esterne, che pure avrebbero consentito un progressivo innalzamento delle competenze dell'Amministrazione.

Lo stesso servizio di assistenza tecnica, che aveva il compito di supportare l'Amministrazione regionale nella programmazione e nell'attuazione di un programma complesso quale il POR, nell'ambito del quale si ampliava anche il numero di soggetti decisori ai quali si richiedevano competenze in materia di disciplina e adempimenti comunitari, non sempre è riuscito a mantenere un ruolo di affiancamento finalizzato anche all'*empowerment* dell'amministrazione regionale, con conseguente disagio anche da parte dell'AT stessa. Ciò ha determinato spesso

una *sostituzione* da parte dell'AT nei confronti dei responsabili regionali. Solo dove erano disponibili consolidate competenze specialistiche, che necessitavano esclusivamente di un supporto rispetto ai tecnicismi e agli adempimenti propri dei fondi strutturali (monitoraggio, controlli, valutazione, certificazione), l'AT ha svolto il ruolo di affiancamento (ad es. gestione FEOGA).

d) Apprendimento organizzativo

Nel corso dell'attuazione del Programma è maturata, all'interno dell'Amministrazione regionale, una maggiore conoscenza delle regole e degli orientamenti comunitari, allineando gli standard regionali in materia a quelli delle altre Regioni. Vi sono stati tuttavia, sul piano organizzativo, forti elementi di discontinuità tra la programmazione 2000-2006 e quella successiva (2007-2013), al punto che le risorse umane e le posizioni organizzative sulle quali si è maggiormente investito nel ciclo programmatorio 2000-2006 sono state coinvolte solo in minima parte nel periodo successivo.

L'inserimento, nel programma FSE 2007-2013, di un asse dedicato alla capacità istituzionale ha, di fatto, riconosciuto il ruolo del personale interno rispetto alle risorse esterne, ma non essendo stata effettuata nessuna valutazione specifica su come quest'asse è stato declinato e attuato nei singoli interventi è difficile capire se e come queste risorse si stiano spendendo nella direzione voluta.

Il recente processo di riforma, iscrivendosi in questo contesto, potrebbe trarre molti elementi per una sua efficace attuazione da analisi organizzative che si estendano nell'arco temporale della programmazione 2007-2013 ancora in corso, mirando anche a fornire suggerimenti circostanziati su come progettare i programmi futuri, tenendo concretamente (e non solo teoricamente) conto delle lezioni apprese relative sia alle performance dei programmi, che alle modalità con le quali questi programmi sono stati vissuti, giorno dopo giorno, dalle persone che concretamente li hanno gestiti.

Certamente sui temi oggetto di analisi e sinteticamente richiamati in questo paragrafo vi è ancora ampio margine di approfondimento e riflessione, ma l'analisi svolta ha il merito di evidenziare come le scelte in merito all'organizzazione possano influenzare le performance dei Programmi al pari di altri fattori più comunemente analizzati.

In tal senso sarebbe di estremo interesse avviare, con riferimento alla programmazione in corso (2007-2013) e alla recente modifica dell'ordinamento regionale, una valutazione circa la sostenibilità gestionale dei Programmi comunitari.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

L'analisi valutativa ex post del POR Campania 2000-2006 mette in evidenza un quadro composito di trasformazioni, avanzamenti e criticità sulle quali il Programma, nel corso di un lungo periodo di programmazione (cominciato nel 2000 ed arrivato sino al 2010 ed oltre, per effetto della programmazione ed attuazione delle "risorse liberate" che si concluderà nel 2013) ha senz'altro inciso in modo positivo (quanto meno nel breve termine). Ciò si è realizzato attraverso un volume di spesa molto significativo, che si è tradotto in un sostegno alla domanda e, più in generale, al tessuto economico e sociale della regione e in un potenziamento di segmenti significativi del sistema infrastrutturale regionale.

Allo stesso tempo, però, l'esame rigoroso del conseguimento dei target (sia generali che settoriali) del Programma, che erano finalizzati ad un recupero sostanziale dei deficit strutturali di sviluppo e, quindi, all'incremento (di medio - lungo termine) delle condizioni di funzionalità e di efficacia dell'offerta territoriale, rivela nel complesso risultati non sempre positivi che hanno disatteso molti degli obiettivi che il Programma si era posto e le aspettative ingenerate.

Ciò è stato dovuto non solo al carattere "ambizioso" di alcuni dei target individuati in fase di programmazione, ad un'elevata frammentazione delle azioni previste o ad un sistema procedurale troppo articolato, ma anche alla sostanziale impreparazione della macchina amministrativa e ad un sistema di implementazione non sempre efficace; tali fattori insieme non hanno consentito (anche a causa di sistemi di monitoraggio di fatto inefficienti) di correggere in corsa l'impostazione del Programma, se non per far fronte a difficoltà di spesa ed a vincoli di rendicontazione, in taluni casi rivedendo in corso d'opera il valore degli obiettivi da raggiungere.

In definitiva, il POR 2000-2006 non è riuscito ad incidere sugli elementi di ritardo che contraddistinguevano il sistema socio economico della Campania all'inizio del periodo di programmazione ed anzi in molti casi si è accompagnato ad un sensibile arretramento della condizione regionale nel confronto sia nazionale che europeo.

Occorre capire se il Programma avrebbe potuto "far meglio", pur nella considerazione che l'investimento strutturale del periodo 2000-2010 non è risultato del tutto addizionale alle altre risorse investite in Campania e che, contemporaneamente, si è registrata una tendenza alla riduzione dei trasferimenti ordinari Stato-Regioni, tanto da determinare una scarsa sostenibilità di breve termine di molti degli investimenti effettuati.

L'analisi valutativa ex post del POR 2000-2006 ha evidenziato problemi che riguardano, in primo luogo, la costruzione stessa del Programma, vale a dire la coerenza e la sostenibilità degli obiettivi posti a base della strategia di sviluppo, arrivando anche a sottolineare una significativa inadeguatezza delle politiche settoriali messe in campo dalla Regione, anche al di là degli interventi strutturali (non sempre rispondenti alle effettive esigenze del sistema socio-economico e territoriale) ed anche degli strumenti utilizzati per l'attuazione.

Stante la natura del lavoro svolto, le analisi condotte prescindono da considerazioni, pur possibili, sulla rigidità dei regolamenti che disciplinano l'impostazione e l'attuazione dei programmi finanziati con fondi strutturali. Rispetto a questi ultimi, risulta di fatto impossibile mettere in discussione gli obiettivi comunitari ai quali essi devono conformarsi e le teorie di sviluppo di riferimento. L'unico vero margine di manovra risiedeva nella possibilità di proporre strumenti per il perseguimento degli obiettivi comunitari, rispetto ai quali sarebbe stata auspicabile una definizione maggiormente "sussidiaria" a livello regionale (pur se, in Italia, le amministrazioni centrali, tendono ad esercitare un ruolo di freno inerziale rispetto alla definizione di strumenti e procedure innovative).

In questo quadro, nel periodo 2000-2010, la macchina organizzativa regionale è apparsa, in Campania, in qualche modo impreparata rispetto al compito di delineare e, soprattutto, di gestire l'attuazione di un programma molto complesso e impegnativo, dimostrandosi non sempre capace di sostenerne e facilitarne l'avanzamento, la realizzazione e l'entrata in esercizio degli interventi previsti o di individuare eventuali azioni correttive.

Ciò nondimeno, dall'esperienza maturata e dai risultati della programmazione 2000-2006, si devono poter trarre insegnamenti utili per migliorare e correggere (per quanto ancora possibile) le procedure e l'implementazione dell'attuale programmazione e per definire un insieme di raccomandazioni finalizzate a prepararsi al meglio al prossimo ciclo di programmazione (2014-2020).

A tal fine, si vuole osservare come la programmazione 2007-2013 sia stata costruita secondo un approccio metodologico e con riferimento ad obiettivi definiti in sostanziale continuità con il sistema di obiettivi e di indirizzi della programmazione 2000-2006. Il sistema di governance e di regole, invece, è stato, almeno per quel che riguarda la Campania, rivisitato profondamente, disperdendo parte delle esperienze positive pur maturate nel corso della programmazione 2000-2006.

Dagli orientamenti di Europa 2020 per il prossimo periodo di programmazione (2014-2020) si evince che l'impostazione concettuale della strategia comunitaria avviene ancora in sostanziale continuità con il processo 2000-2006 e 2007-2013, facendo riferimento ad obiettivi di sviluppo condivisi a livello europeo ai quali conformare le strategie regionali; per quel che riguarda i sistemi di attuazione, invece, si rileva una tendenza a ripristinare il sistema di incentivi e di condizionalità che caratterizzavano i criteri di governance del ciclo 2000-2006 (in qualche modo tralasciati nel 2007-2013), dando una rinnovata enfasi al controllo del raggiungimento dei risultati ed alla valutazione.

In un Paese come il nostro, soggetto a spinte federaliste, ove si mette in evidenza una sostanziale crisi delle politiche di coesione, occorre riflettere su come adattare i programmi finanziati con i fondi europei alle effettive esigenze territoriali.

In tale quadro, quindi, le esperienze consolidate della programmazione 2000-2006 sono utili non solo per tentare di migliorare l'attuazione della programmazione in corso, ma anche, e forse soprattutto, per discutere dell'impostazione, a livello regionale, della programmazione 2014-2020.

Il NVVIP, pertanto, sintetizza nel seguito, sotto forma di raccomandazioni, le principali lezioni apprese dall'analisi della programmazione 2000-2006, anche alla luce della propria decennale esperienza.

In primo luogo, occorre far sì che la fase di "programmazione" della strategia possa contare su capacità, competenze e responsabilità rilevanti, chiaramente identificabili e concentrate all'interno della Regione. Si auspica, inoltre, che la programmazione avvenga in una cornice temporale chiara, definendo con precisione e con congruo anticipo le strategie di riferimento, i progetti da realizzare e gli strumenti da utilizzare. In tal senso, occorre dare il giusto rilievo al realismo ed alla qualità delle ipotesi alla base della costruzione delle politiche regionali di sviluppo, per fare in modo che la scelta degli obiettivi, generali e settoriali, risponda "coerentemente" ed in misura adeguata, alle caratteristiche (relative al contesto ed ai soggetti) ed alle reali esigenze (economico-sociali, ambientali, infrastrutturali, produttive e di servizio) che si registrano sul territorio della regione, perseguendo "sul campo" (e senza dover conformare la strategia a priorità ed a strumenti attuativi superiori e, spesso, "esterni") lo scopo essenziale di realizzare azioni strutturali concentrate e fattibili.

In altre parole, occorre sviluppare la declinazione degli obiettivi europei e nazionali in una cornice regionale, e non il contrario. Ciò vuole dire utilizzare strumenti e puntare ad obiettivi "regionali", di carattere circoscritto, più sostenibili e territorialmente rilevanti. La definizione degli obiettivi regionali, condivisa con i territori ed i settori interessati, deve implicare anche la scelta contestuale dei progetti di sviluppo e degli strumenti per realizzarli. Ciò significa anche intervenire direttamente sulla capacità di programmare e di attuare delle amministrazioni territoriali, ripristinando innanzitutto la linea di confine fra azioni "ordinarie", e investimenti "straordinari" e richiedendo ai beneficiari una maggiore responsabilità non solo nell'attuazione degli interventi e nella spesa quanto nella definizione e nel conseguimento degli obiettivi.

È quanto mai necessario, allora, che la programmazione strutturale, al di là di ogni considerazione sull'addizionalità della spesa e sulla possibilità ed opportunità dell'uso delle risorse aggiuntive anche per la copertura di spese ordinarie o di funzionamento, possa inquadrarsi in una chiara strategia di sviluppo regionale,

definendo una programmazione unitaria entro la quale collocare in maniera convergente tutti gli strumenti e le risorse che saranno rese disponibili, al fine di massimizzarne il valore aggiunto.

La finalità di un simile approccio non è solo quella di accrescere le potenzialità e il raggio d'azione associati agli interventi, quanto anche quella, ormai irrinunciabile, di rimettere al centro delle politiche una visione praticabile, determinata e fattibile dell'interesse pubblico, capace di superare la vischiosità paralizzante di troppi centri decisionali coinvolti nell'attuazione degli investimenti e in grado di realizzare, in concreto, una maggiore focalizzazione degli interventi su (relativamente) poche priorità effettivamente condivise, realistiche e sostenibili. L'impostazione dei meccanismi di governance deve essere quindi finalizzata al raggiungimento degli obiettivi e dei risultati prefissati, innescando processi virtuosi che accelerino l'attuazione dei programmi e degli interventi.

Ovviamente c'è da considerare che i programmi e le risorse che oggi e nel futuro si dovranno indirizzare al riequilibrio territoriale, all'aumento di competitività e allo sviluppo del sistema regionale devono e dovranno agire in una situazione strutturalmente più critica rispetto al passato. Oggi, mentre è cresciuta la necessità di misure compensative e di sostegno, si registra, infatti, un quadro di trasferimenti ordinari agli enti locali, ivi compresa la Regione, sempre più ridotti.

Da un punto di vista strategico, si rileva l'esigenza di orientare in modo prioritario¹⁰³ le linee di intervento verso le misure più efficaci per contrastare i principali "detrattori" dello sviluppo regionale, che, nel contesto attuale, ancora gravano sulle prospettive di crescita del sistema socio-economico della regione. Si ritiene quindi essenziale agire con priorità su misure di carattere strutturale e con valenza di medio - lungo termine, volte a rimuovere i detrattori allo sviluppo, piuttosto che intervenire su politiche settoriali con interventi e strumenti che, giocoforza, presentano una portata di breve respiro.

Una rigorosa selezione delle operazioni, concentrata sulle politiche di contesto - vale a dire sulla rimozione delle principali diseconomie esterne che condizionano lo sviluppo dei territori e dei sistemi produttivi - deve rappresentare, quindi, il criterio guida della programmazione e dell'attuazione delle politiche. Il raggiungimento degli obiettivi va perseguito promuovendo in modo prevalente interventi, o gruppi di interventi, di taglia rilevante (sempre in rapporto agli strumenti ed alla dimensione delle criticità e degli ambiti sui quali si deve intervenire ed alla capacità territoriale di "assorbimento") ma anche politiche di riequilibrio che tengano conto delle emergenze sociali ed ambientali, promuovendo in chiave sostenibile interventi di rigenerazione urbana e territoriale e di difesa del territorio.

La scelta dei progetti e degli strumenti deve essere sempre condizionata a considerazioni sulla realizzabilità, che deve essere verificata con criteri realistici, anche basandosi sull'effettiva capacità di implementazione degli investimenti dimostrata nel passato dai singoli beneficiari. Si ricorda l'opportunità di avvalersi anche della possibilità (regolamentare) di concepire e realizzare programmi e progetti complessi a valere su diversi cicli di programmazione. Nel caso dei progetti strategici di larga taglia che sovente partono da una sola definizione di fattibilità, senza il necessario approfondimento tecnico, si segnala l'imprescindibile necessità di una rapida scelta degli stessi e del rapido avvio delle attività di definizione tecnica (ivi comprese delle modalità di attuazione).

Tanto considerato, e con riguardo agli strumenti ed alle procedure, occorre fare tesoro dell'esperienza maturata con il POR 2000-2006, mettendo al centro dell'attenzione l'effettiva capacità di spesa (della Regione e delle amministrazioni interessate) e di assorbimento (del sistema economico e produttivo) degli aiuti strutturali. A tal fine si devono mettere in campo, valutandone da subito opportunità e procedibilità, anche strumenti nuovi e alternativi in aggiunta agli strumenti tradizionali, il cui "tiraggio" è, in definitiva, intrinsecamente limitato dalla capacità di assorbimento del territorio e del sistema amministrativo allargato. Occorre perseguire qualità ed efficienza registrabile nell'uso delle risorse, di modo da massimizzare l'impatto delle politiche.

¹⁰³ Ove possibile, anche nell'attuazione della programmazione in essere.

Si raccomanda, quindi, di utilizzare meccanismi tendenzialmente “automatici” e strumenti finalizzati ad operazioni concentrate di larga taglia, volti anche a sollevare l’attuazione dal peso organizzativo e procedurale tipicamente associato agli strumenti tradizionali (bandi, regimi di aiuto “selettivi”, misure “monosettoriali”, etc.), al fine di facilitare l’attuazione delle politiche.

Si pensa generalmente sia all’impiego di strumenti agili, snelli, semplici e che non determinino grande peso procedurale sull’amministrazione e sui destinatari, sia a strumenti innovativi per la realizzazione di progetti strategici di larga taglia. Ovviamente l’uso di tali strumenti richiede lo studio e l’approfondimento sia di soluzioni e meccanismi di attuazione nuovi per la regione Campania (ad esempio project bond, fiscalità di vantaggio, fondi dedicati ed esclusivi etc.) sia di strumenti che, invece, da noi non hanno ancora prodotto buoni risultati, mentre sono utilizzati con successo in altre realtà (ad esempio: uso di voucher per l’inserimento nel mercato del lavoro, Jessica - PPP, Jeremie – microcredito, etc.). Si auspica anche che in Regione si promuovano Contratti di programmi del tipo di quelli “nazionali”, finalizzati a sistemi e filiere produttive strategici per la Campania.

Contemporaneamente, occorre restituire alla Regione quel ruolo di programmatore, regolatore e supervisore che, nel tempo, si è stemperato nel conferimento all’Ente di funzioni di attuazione e di spesa. In quest’ottica, quindi, si dovranno rafforzare i processi di delega agli enti locali, perseguendo la massima sussidiarietà nell’attuazione delle politiche. È evidente che il processo di delega va accompagnato con un adeguato *empowerment* istituzionale, trasferendo competenze prima che risorse, nell’ambito di un chiaro quadro istituzionale e regolatorio che stabilisca ruoli e responsabilità ed introduca meccanismi sanzionatori e poteri sostitutivi in caso di inadempienze.

È opportuno semplificare e rendere effettivamente praticabili i circuiti amministrativi e finanziari necessari per il finanziamento degli strumenti di sviluppo, coordinando le funzioni coinvolte, regolando ed assistendo i passaggi più critici (nel rapporto fra diversi centri di responsabilità o nell’avanzamento finanziario della spesa), garantendo, in maniera cogente, il rispetto della tempistica del singolo intervento come del programma nel suo insieme.

Infine, la recente riforma della macchina amministrativa si ispira ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e proporzionalità dell’azione amministrativa al fine di garantirne la funzionalità e, elemento di particolare interesse, si propone di assicurare l’unitarietà dell’azione politico-amministrativa pur nel rispetto della fondamentale distinzione di funzioni e ruoli. Questi principi, uniti a quelli, ugualmente presenti nella riforma, di “valorizzazione del personale” e di gratificazione del merito, vanno implementati nella loro declinazione al fine di massimizzarne gli effetti.

BIBLIOGRAFIA

- AdG POR (2010) Rapporto Finale di Esecuzione POR 2000 2006. Autorità di Gestione del POR 2000-2006.
- AdG POR (luglio 2003) Rapporto Annuale di Esecuzione 2002 – POR 2000 2006 Dipartimento per l'economia.
- AdG POR (maggio 2004) Rapporto Annuale di Esecuzione 2003 - POR 2000-2006 Dipartimento per l'economia.
- AdG POR (giugno 2005) Rapporto Annuale di Esecuzione 2004 – POR 2000 2006 Dipartimento per l'economia.
- AdG POR (giugno 2006) Rapporto Annuale di Esecuzione 2005 – POR 2000 2006 Dipartimento per l'economia.
- AdG POR (giugno 2007) Rapporto Annuale di Esecuzione 2006 – POR 2000 2006 Dipartimento per l'economia.
- AdG POR (agosto 2008) Rapporto Annuale di Esecuzione 2007 – POR 2000 2006 Dipartimento per l'economia.
- APPLICA, ISMERI Europa Vienna Institute for International Economic Studies (2010) Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions.
- Autori Vari (2009) *Dire e fare qualità nella pubblica amministrazione. Il percorso di eccellenza dell'Area Agricoltura della Regione Campania*, Napoli IL DLibri.
- Autorità Ambientale Regione Campania, POR Campania 2000-2006, (settembre 2010) Rapporto Finale di Esecuzione – aspetti ambientali.
- Barthélémy F. (2011), *Sociologie de l'action organisée. Nouvelles études de cas*, Paris, Bruxelles: De Boeck Université.
- Bernardi G. e Biazzo S. a cura di (1995), *Reengineering e orientamento dei processi* in Sviluppo & Organizzazione n. 150/1995.
- Carzaniga A. (2011), *Federalismo democratico: come riformare la Pubblica Amministrazione*, <http://www.manifestodiottobre.it/federalismo-democratico> (accesso: Novembre 2011).
- Corte dei Conti (2010), Relazione annuale I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari al 31 dicembre 2009
- Corte dei Conti (2010), Relazione speciale, L'impatto del Fondo europeo di sviluppo regionale nel Mezzogiorno.
- Crozier M. e Friedberg E. (1990), *Attore sociale e sistema*, Milano: Etaslibri.
- CSD (1995) Indicators of Sustainable Development, Commission on Sustainable Development, UNDP.
- Deloitte Financial Advisory Services S.p.A., Deloitte & Touche S.p.A., Deloitte Consulting S.p.A., M.E.T. S.r.l. (2003) *Rapporto di valutazione intermedia*
- DPS, Ministero dello Sviluppo Economico Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (dicembre 2009) Quaderno territoriale principali indicatori macroeconomici delle Regioni italiane al 2008, a cura della Direzione Generale per la Politica Regionale Unitaria Comunitaria Divisione X: analisi in materia di struttura e tendenze socioeconomiche territoriali.
- DPS, Ministero dello Sviluppo Economico Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2010) a cura di F. Busillo, T. Muccigrosso, G. Pellegrini, O. Tarola, F. Terribile, "L'impatto della politica regionale sulla crescita delle regioni europee: un approccio basato sul Regression Discontinuity Design," Materiali UVAL, n. 20
- DPS, Ministero dello Sviluppo Economico Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2010) Conti Pubblici Territoriali.
- Friedberg E. (1988) *L'analyse strategique des organisations*, Pour n.28, Paris: L'Harmattan.
- Giovannini E. (2004) Towards a Quality Framework for Composite Indicators, OECD www.oecd.org.
- Giovannini E. (2009) Dal PIL al benessere: nuovi indicatori per misurare il progresso della società in "Libertà e benessere: L'Italia al futuro", SIPI, Roma.
- Gnesi C., Segre E., e Villa A., (a cura di) (Rapporto QUARS 2010) Lunaria Sbilanciamoci!! 2010, Come si vive in Italia? Indice di qualità Regionale dello Sviluppo, Roma.

Hall J., Giovannini E., Morrone A. e Ranuzzi G. (2010) A Framework to Measure the Progress of Societies, Working paper n. 34, Statistics Directorate, OECD, Paris.

ISTAT – DPS (2011) Banca dati per le Politiche di Sviluppo.

ISTAT (2010) Conti Economici Regionali.

ISTAT (2010), Rilevazione sulle forze di lavoro.

Istituto Guglielmo Tagliacarne (2011) Atlante della competitività delle Province e delle Regioni.

Nardo M., Saisana, M., Saltelli, A., and Tarantola, S. and Hoffman, A., Giovannini, E., (2005) Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and Userguide, OECD, Statistics Working Paper, www.oecd.org.

NVVIP (2005) Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia. Napoli: Regione Campania.

NVVIP (2011) Valutazione ex post dei Progetti Integrati del POR 2000-2006. Napoli, Regione Campania http://www.sito.regione.campania.it/documenti/2011/VEXP_NVIP2011.pdf (accesso: Ottobre 2011).

OECD (2006) Factbook 2006. Economic, Environmental and Social Statistics, www.oecd.org.

Osborne D., Gaebler T. (1992) *Reinventing government*, Addison-Wesley Publ. Co.

Posner B.G., L.R. Rothstein, (1994) *Pubblica Amministrazione, business da reinventare* in Harvard Business Review n° nov-dic 1994.

Progetto Globale per la misurazione del progresso delle società www.oecd.org/progress

Regione Campania (1991) *Legge Regionale n. 11 “Ordinamento Amministrativo della Regione Campania”*, Regione Campania.

Regione Campania (2009) Area Generale di Coordinamento Sviluppo Attività Settore Primario, Decreto n. 2/2002 Modalità Organizzative per l’Attuazione delle Misure Cofinanziate dal FEOGA e dallo SFOP nell’Ambito del POR Campania 2000-2006, Adattamento del Complemento di Programmazione conformemente agli artt. 15 - paragrafo 6 e 34 del Reg. (CE) 1260/99 Approvazione dell’undicesimo testo coordinato, D.G.R. n. 1434/2009, Regione Campania

Regione Campania (anni dal 2002 al 2009), *Rapporto Annuale di Esecuzione*, Regione Campania

Schon D. (1993), *Il professionista riflessivo*, Bari: Dedalo editore

Servizio Pari Opportunità, Comitato Tecnico per le Pari Opportunità / Team animatori di Pari Opportunità della Regione Campania (maggio 2003) Linee guida per la valutazione dell’impatto sulle Pari Opportunità, nei Progetti Integrati.

Stame N. (2008) The European Project, Federalism and Evaluation, in Evaluation Vol 14(2), Sage Publication. Los Angeles.

Stiglitz J., Sen A., Fitoussi J.P. (2009) *Verse de nouveaux systèmes de mesure*, Odile Jacob, Paris.

Tenaglia A., De Giorni G. e Righetti G. a cura di (1998) *Reengineering dei processi di controllo di gestione – Logiche e strumenti di supporto* in Economia & Management n. 1/1998.

UNDP, (2010) Human Development Report 2010, “The real wealth of Nations: Pathways to Human Development”, Rosemberg & Sellier.

Weiss C. (2007), *Abbiamo imparato nulla di nuovo sull’uso della valutazione?*, in Stame N., “I classici della valutazione”, pp. 305-325, Milano: Franco Angeli.

World Bank (2007) World Development Indicators 2007, <http://web.worldbank.org>.

Wuppertal Institute, (1997) Resource Flows: The Material Basis of Industrial Economies, Wuppertal Institute, Wuppertal.

Elenco siti

www.cnel.it/cnelstats/index.asp CNEL, Statistiche Territoriali

www.istat.it ISTAT (2010) Italia in cifre

EUROSTAT, Regional Indicators <http://epp.eurostat.cec.eu.int/>