



# **Rapporto di Valutazione ex Ante Programma Operativo FESR 2007/2013**

Maggio 2007

Nucleo di Valutazione e  
Verifica degli Investimenti Pubblici  
Regione Campania

## **Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici**

# **RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE del PO FESR Regione Campania**

**Maggio 2007**

## Indice

<b>EXECUTIVE SUMMARY .....</b>	<b>5</b>
<b>STRUTTURA DEL RAPPORTO .....</b>	<b>13</b>
<i>Premessa.....</i>	<i>13</i>
<i>L'impostazione della VEA per il periodo 2007-2013 .....</i>	<i>13</i>
<i>Il framework metodologico della VEA .....</i>	<i>15</i>
<b>1 ANALISI DEL DSR.....</b>	<b>17</b>
<b>2 VALUTAZIONE DELL'ANALISI SOCIO-ECONOMICA E DELLA RISPONDEZZA DELLA STRATEGIA AI BISOGNI IDENTIFICATI.....</b>	<b>22</b>
<i>2.1 Aderenza al contesto.....</i>	<i>22</i>
2.1.1 Il grado di risposta dell'analisi socio-economica alle problematiche evidenziate nelle lezioni apprese per il periodo di programmazione 2000-2006 .....	23
2.1.2 Il grado di risposta dell'analisi socio-economica agli approfondimenti richiesti per l'attuazione della strategia di Lisbona.....	29
<i>2.2 Rispondenza della strategia ai bisogni identificati.....</i>	<i>32</i>
2.2.1 Il grado di coerenza dell'analisi SWOT con l'analisi socio-economica .....	33
2.2.2 Il grado di coerenza dell'analisi SWOT con la strategia .....	35
<i>2.3 Valutazione del contributo strategico del partenariato .....</i>	<i>39</i>
<i>2.4 Considerazioni conclusive sulla rilevanza della strategia.....</i>	<i>39</i>
<b>3 VALUTAZIONE DELLA LOGICA E DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA .....</b>	<b>41</b>
<i>3.1 Descrizione del programma.....</i>	<i>41</i>
<i>3.2 La logica della strategia.....</i>	<i>43</i>
3.2.1 Il grado di rispondenza degli obiettivi del programma alle priorità desunte dall'analisi SWOT .....	44
3.2.2 Il grado di risposta del programma ai fattori di disparità territoriale intraregionale: la dimensione territoriale del programma.....	45
3.2.3 Il grado di intersectorialità del Programma.....	60

3.3	<i>La coerenza interna della strategia</i> .....	62
3.3.1	Il quadro logico dell'asse I .....	62
3.3.2	Il quadro logico dell'asse II .....	63
3.3.3	Il quadro logico dell'asse III .....	64
3.3.4	Il quadro logico dell'asse IV .....	64
3.4	<i>Allocazione delle risorse</i> .....	64
3.5	<i>La propensione al rischio per gli interventi di impatto elevato: i grandi progetti</i> .....	65
3.6	<i>Considerazioni conclusive sulla consistenza della strategia</i> .....	66
<b>4</b>	<b>VALUTAZIONE DELLA COERENZA ESTERNA</b> .....	<b>68</b>
4.1	<i>Analisi di coerenza verticale</i> .....	68
4.2	<i>Analisi di coerenza orizzontale</i> .....	71
4.3	<i>Integrazione tra programmi regionali finanziati con i fondi strutturali e gli strumenti della politica di coesione nazionale.</i> .....	74
4.4	<i>Integrazione degli esiti della Valutazione Ambientale Strategica.</i> .....	75
4.5	<i>Integrazione del principio di pari opportunità</i> .....	75
4.6	<i>Considerazione conclusive sulla coerenza esterna del programma</i> .....	78
<b>5</b>	<b>VALUTAZIONE DEI RISULTATI E DEGLI IMPATTI ATTESI</b> .....	<b>80</b>
5.1	<i>La valutazione degli effetti attesi</i> .....	80
5.2	<i>La valutazione degli impatti attesi</i> .....	82
5.2.1	Descrizione del metodo .....	82
5.2.2	Risultati della SAM .....	83
5.3	<i>Considerazione conclusive sulla valutazione degli impatti e dei risultati attesi</i> .....	90
<b>6</b>	<b>VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI ATTUAZIONE PROPOSTO</b> .....	<b>92</b>
<b>7</b>	<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</b> .....	<b>93</b>
	<b>ALLEGATI</b> .....	<b>97</b>
	<i>Allegato I Rilevanza della strategia: Matrici Lezioni Apprese –Analisi Socio-economica per settore</i>	
	<i>Allegato II Rilevanza della strategia: Matrici Strategia di Lisbona –Analisi Socio-economica per settore</i>	
	<i>Allegato III Consistenza della strategia: Grado di Connessione strategica</i>	
	<i>Allegato IV Consistenza della strategia: Quadri Logici</i>	
	<i>Allegato V Coerenza esterna: Tabelle e matrici di corrispondenza</i>	
	<i>Allegato VI Efficacia della strategia: Batteria di indicatori proposti</i>	
	<i>Allegato VII Efficacia della strategia: La matrice di contabilità sociale</i>	

## Executive Summary

Il presente rapporto è stato redatto dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Campania, al quale è stata affidata, con Delibera di Giunta n. 824 del 23 giugno 2006, la responsabilità della valutazione ex ante dei tre programmi operativi relativi alla programmazione 2007-2013.

Il rapporto è strutturato in sei capitoli e in sette allegati in cui sono riportati alcuni approfondimenti relativi alle diverse tematiche di valutazione.

Il primo capitolo riporta l'analisi del DSR quale documento di programmazione regionale, al quale ricondurre tutti i programmi operativi. I capitoli successivi riportano gli esiti del processo di valutazione. Tali esiti sono stati sviluppati in base alle componenti essenziali individuate dalla Commissione Europea (Working document No. 1, August 2006) e di seguito riportate.

### *Rilevanza della strategia*

Tale obiettivo definisce due tematiche di valutazione: la prima riguarda l'aderenza dell'analisi socio-economica al contesto; la seconda attiene alla valutazione della validità dell'analisi SWOT come strumento di articolazione propositiva dei bisogni identificati.

### *Consistenza della strategia*

Tale obiettivo è anch'esso strutturato secondo due tematiche di valutazione: la prima riguarda la logica della strategia, il cui output valutativo è la corretta individuazione degli obiettivi del programma; la seconda riguarda la coerenza interna della strategia, che ha come finalità, da un lato, la valutazione della possibile complementarità degli assi nel raggiungimento degli obiettivi del programma, dall'altro, la valutazione della corretta consequenzialità logica tra assi, obiettivi specifici, obiettivi operativi e attività.

### *Coerenza esterna della strategia*

La valutazione della coerenza esterna della strategia risponde a due domande valutative: in che misura la strategia è conforme agli indirizzi sovraordinati di programmazione (coerenza verticale) e in che misura la strategia è complementare con gli altri strumenti di programmazione (coerenza orizzontale). In tale ambito è affrontata anche la valutazione della misura in cui sono stati recepiti i risultati della VAS e della misura in cui è stato considerato il principio delle pari opportunità.

### *Efficacia della strategia in termini di risultati ed impatti attesi*

L'obiettivo di questa fase di valutazione è di verificare l'adeguatezza del sistema di indicatori proposti per il monitoraggio e la valutazione dei risultati, e di stimare gli impatti attesi del programma.

### *Sostenibilità attuativa*

Tale obiettivo è finalizzato alla valutazione dell'efficienza del sistema di attuazione, secondo le tre fasi che caratterizzano l'attuazione di un programma, ovvero gestione, monitoraggio e valutazione.

Di seguito si riporta, per ciascun capitolo, la sintesi dei principali esiti della valutazione, formulati sulla base delle componenti essenziali del processo di valutazione prima elencate.

#### *1. Analisi del DSR*

Vengono riportati i principali elementi che caratterizzano l'approccio programmatico della politica di sviluppo generale della Regione. L'approccio si traduce, in sintesi, nella costruzione di uno scenario a doppia valenza: una a carattere strutturale per la risoluzione delle emergenze, l'altra a carattere strategico per l'innalzamento della competitività e della cooperazione.

Emerge, quindi, che l'azione politico-programmatoria della Regione non può prescindere dall'applicazione del principio dell'integrazione e dell'intersettorialità, dalla spazializzazione delle scelte in funzione delle specificità locali, dalla concentrazione finanziaria per la produzione di cambiamenti strutturali.

In tale ottica devono inserirsi tutti gli strumenti di programmazione, ivi compresi i programmi relativi ai fondi comunitari.

#### *2. Valutazione dell'analisi socio-economica e rispondenza della strategia ai bisogni identificati*

L'analisi socioeconomica condotta dal programmatore, in linea generale, presenta dati corretti ed affidabili, provenienti da fonte ISTAT o da altra fonte autorevole.

La valutazione dell'analisi è stata sviluppata dando essenzialmente importanza all'interpretazione dei dati rispetto alle problematiche emerse dalle lezioni apprese e alle tematiche della strategia di Lisbona riportate negli Orientamenti Strategici Comunitari.

Il processo di interazione programmatore-valutatore ha consentito di rimuovere alcune lacune riscontrate nelle prime bozze del Programma.

In particolare, l'interazione ha consentito di approfondire l'analisi territoriale a livello comunale, per le tematiche del degrado urbano, del degrado ambientale e della competitività delle città, e a livello provinciale, per l'inclusione sociale e la sicurezza.

Permane la necessità, in vista della fase di attuazione, di approfondire altre tematiche per dare ulteriore consistenza alla dimensione territoriale del Programma.

L'analisi SWOT presente nel Programma è stata rimodulata a seguito dell'interazione programmatore-valutatore. Essa risultava, infatti, nelle prime bozze debole e poco interpretativa dei bisogni di sviluppo.

L'analisi SWOT riformulata ha consentito, tra l'altro, di aggiungere alcune priorità strategiche che risultavano assenti, in modo da avere un'articolazione del Programma rispondente ai bisogni identificati.

Per quanto riguarda il coinvolgimento del partenariato, la costante interazione con tutte le parti sociali, economiche ed istituzionali ha consentito di apportare interventi migliorativi sia nella fase di identificazione dei bisogni che nel processo di costruzione della strategia.

La strategia individuata, pertanto, risulta rilevante, esplicitandosi nelle seguenti priorità programmatiche:

- la risoluzione delle emergenze, in particolar modo dell'inquinamento delle coste, dei rifiuti e dell'energia;
- la promozione dei fattori competitivi attraverso una più sinergica operatività tra ricerca, innovazione, imprese, città e trasporti.

### *3. Valutazione della logica e della coerenza interna della strategia*

Il Programma si articola in cinque assi – *Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica, Competitività del sistema produttivo regionale, Sviluppo urbano e qualità della vita, Accessibilità e trasporti, Assistenza tecnica e cooperazione territoriale* –, in diciannove obiettivi specifici e trentotto obiettivi operativi, ciascuno dei quali è declinato in una serie di attività. Come da regolamento CE 1083/2006 alla sezione 2 art. 39, il Programma fornisce un elenco indicativo di quindici Grandi Progetti, suddivisi per asse.

Al fine di valutare la corretta individuazione degli obiettivi del programma, è stata analizzata la connessione strategica tra priorità e obiettivi, anche alla luce della dimensione territoriale.

Si riscontrano generalmente connessioni strategiche forti tra obiettivi e priorità: ciascuna priorità strategica trova una sua collocazione nell'ambito del sistema degli obiettivi del programma (obiettivi specifici ed obiettivi operativi).

Il Programma individua quattro principali dimensioni (città medie, sistemi territoriali, centri minori e parchi) secondo cui articolare gli interventi.

Le disparità intraregionali sono approfondite relativamente all'articolazione dell'obiettivo specifico "Rigenerazione urbana", appartenente all'asse III, in cui sono riportati i criteri di identificazione della dimensione territoriale.

Considerata l'importanza della dimensione territoriale, ribadita dai documenti comunitari, nel rapporto sono fornite, per ogni obiettivo specifico, una serie di indicazioni mappali che dovrebbero orientare più efficacemente le scelte attuative e consentire l'individuazione dei territori eleggibili alle diverse tipologie di investimento in funzione delle specificità locali e dei bisogni identificati.

L'esplicitazione della dimensione territoriale è il presupposto per rendere applicabile il principio dell'intersettorialità (a livello di assi, a livello di obiettivi specifici dello stesso asse, a livello di obiettivi operativi rispetto allo stesso obiettivo specifico), ritenuto nel Programma uno dei principi fondanti l'assetto programmatico.

La valutazione della coerenza interna è stata sviluppata attraverso l'applicazione del quadro logico.

Le criticità emerse sono state rimosse a seguito dell'interazione con il programmatore.

Gli assi risultano complementari nel raggiungimento degli obiettivi del Programma ed esiste consequenzialità logica tra assi, obiettivi specifici, obiettivi operativi e attività.

Tale giudizio è frutto anche di alcuni approfondimenti sviluppati durante il processo di interazione.

Ad esempio l'approfondimento circa la necessità di accorpate i tre settori tematici – ambiente, energia, turismo - nell'asse I ha portato a condividere la motivazione strategica adottata che finalizza le attività legate alla valorizzazione turistica alla creazione di un utile stimolo per la rimozione delle emergenze ambientali, e tenendo conto del sostanziale incremento, rispetto alle prime bozze, del peso finanziario dell'ambiente e dell'energia rispetto al turismo.

L'approfondimento circa la consequenzialità logica tra l'obiettivo di potenziare il sistema delle infrastrutture e dei servizi per le imprese in ambito pubblico e privato, e l'attività relativa alla creazione di poli produttivi nell'asse II ha portato all'inclusione, nella versione finale del programma, della verifica del reale fabbisogno di nuovi poli produttivi anche e soprattutto alla luce degli investimenti attivati nella precedente programmazione.

L'approfondimento nell'ambito dell'obiettivo specifico "Rigenerazione urbana" circa la mancanza di attività specificatamente legate alla competitività, alla ricerca e all'innovazione ha portato alla dichiarata volontà che, in fase di attuazione, sarà attuata una politica intersettoriale che tratterà la competitività delle città in modo da poter attingere dall'asse "Accessibilità e trasporti" le attività connesse all'accessibilità multimodale e alla mobilità sostenibile, e dall'asse "Competitività del sistema produttivo regionale" le attività relative alla ricerca e al trasferimento tecnologico.

L'approfondimento circa l'inserimento nell'asse "Accessibilità e trasporti" di obiettivi sovraregionali (corridoi europei, aeroporti) ha portato a specificare il carattere di complementarità degli interventi proposti rispetto alle grandi opere che devono essere oggetto di finanziamento in programmi nazionali.

Per quanto riguarda l'allocazione delle risorse finanziarie, nel Programma è presente un riparto delle stesse per asse e per categoria di spesa, così come richiesto dai regolamenti comunitari.

Nonostante non sia stato sempre possibile risalire all'attribuzione di risorse per obiettivi specifici e per obiettivi operativi, si ritiene che l'allocazione finanziaria sia condivisibile, soprattutto perché si riesce a leggere che settori importanti, come l'ambiente e l'energia, che erano stati sottodimensionati nelle precedenti bozze del programma, hanno acquisito nella stesura finale un peso notevolmente maggiore.

#### 4. Valutazione della coerenza esterna

*Coerenza verticale.* La valutazione della coerenza verticale del Programma è positiva: il Programma mostra un forte orientamento verso le priorità strategiche della politica di coesione e intercetta diversi obiettivi e priorità della Strategia di rilancio di Lisbona.

Gli obiettivi del Programma ben si inquadrano nella cornice degli *Orientamenti Strategici Comunitari* promuovendo interventi finalizzati al miglioramento dell'attrattività e dell'accessibilità, alla valorizzazione delle risorse endogene, allo sviluppo dell'imprenditorialità, dell'economia della conoscenza e della capacità di innovazione, alla sostenibilità ambientale.

Diversi sono anche gli elementi di corrispondenza con il Quadro Strategico Nazionale, in particolare in relazione ai temi della competitività dei sistemi produttivi, dello sviluppo dell'innovazione, della valorizzazione delle risorse naturali e culturali, dell'attenzione ai servizi collettivi essenziali. In alcuni casi, tuttavia, il Programma propone delle strategie meno articolate di quelle elaborate dal QSN come, ad esempio, in materia di rifiuti.

L'impianto programmatico offre, inoltre, molte opportunità per conseguire gli obiettivi della nuova Agenda di Lisbona e le cinque priorità del relativo Programma di Riforma Nazionale (PNR o PICO). Il Programma prevede, infatti, diversi interventi coerenti e complementari a quelli del PICO: infrastrutture di trasporto e infrastrutture per la diffusione della banda larga, potenziamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano, rafforzamento della ricerca e del sistema competitivo.

Elevata è la coerenza del Programma alla *vision* programmatica del Documento Strategico Regionale che costituisce il documento di riferimento per l'elaborazione della politica regionale unitaria per il 2007-2013: gli obiettivi del Programma concorrono, infatti, al conseguimento di tutte le opzioni strategiche che informano il DSR.

*Coerenza orizzontale.* Per quanto riguarda la coerenza orizzontale, si fa presente che i programmi nazionali e interregionali non sono ancora completamente definiti. L'analisi si è, pertanto, basata sui documenti al momento disponibili: i programmi nazionali Ricerca e Competitività, Sicurezza, Istruzione, Governance e il programma interregionale Energia. Non sono, invece, risultati reperibili i documenti relativi al PON Trasporti e al POI Attrattori culturali, naturali e turismo.

Data la comune ispirazione alle priorità degli Orientamenti comunitari, le finalità strategiche dei programmi esaminati sono in linea con gli obiettivi del Programma e molteplici sono le opportunità di sinergie riscontrate. Tuttavia, la mancanza di indicazioni definitive su modalità, criteri e tempi di attuazione degli interventi, oltre che sulla relativa allocazione delle risorse, non rende possibile accertare l'effettiva complementarietà dei programmi.

Al fine di accrescere il valore aggiunto del Programma ed evitare la frammentazione delle iniziative o la duplicazione delle stesse, si raccomanda che, in fase attuativa, sia messo a punto un sistema di *governance* in grado di assicurare un forte coordinamento di natura operativa con gli altri programmi.

*Integrazione tra programmi regionali finanziati con i fondi strutturali e gli strumenti della politica di coesione nazionale.* Nel Programma, il tema dell'integrazione e della complementarità con gli altri programmi finanziati dai fondi comunitari (FSE, FEASR e FEP) e gli strumenti della politica di coesione nazionale (FAS) è rinviato all'elaborazione del Documento Unico di Programmazione, che definirà le priorità programmatiche e le modalità operative per assicurare la necessaria complementarità tra i diversi strumenti. In ogni caso, la lettura congiunta dei diversi programmi ha consentito di individuare delle tipologie di intervento – riportate nel presente rapporto - che, a giudizio del valutatore, si prestano particolarmente alla creazione di sinergie reciproche tra i programmi. Allo stato, inoltre, si può escludere la presenza di duplicazioni e sovrapposizioni tra il Programma e il PO FSE, il FEP e il PSR.

*Integrazione degli esiti della Valutazione Ambientale Strategica.* Il giudizio complessivo sul grado di considerazione e recepimento nel Programma degli esiti della valutazione ambientale è positivo.

*Integrazione del principio di pari opportunità.* A testimonianza dell'aumentata sensibilità delle politiche regionali verso le questioni di genere, si riscontra nel Programma un buon grado di inclusione del tema delle pari opportunità di genere. Il Programma ribadisce altresì il principio di non discriminazione.

##### *5. Valutazione dei risultati e degli impatti attesi*

Per quanto riguarda la verifica dell'adeguatezza del sistema di indicatori proposti, si evidenzia che il Programma individua, per ogni asse e per ciascun obiettivo specifico, indicatori di realizzazione che sintetizzano gli output attesi e indicatori di risultato che descrivono, invece, gli effetti attesi. Per entrambe le tipologie di indicatori, il Programma fornisce, nella gran parte dei casi, una quantificazione dei valori target al 2013. Il Programma ha, inoltre, fatto propri gli indicatori previsti dal QSN per il monitoraggio delle politiche regionali nell'area Mezzogiorno, nonché tutti gli indicatori relativi agli Obiettivi di Servizio individuati dal QSN per l'accesso a risorse premiali aggiuntive.

Il processo di selezione degli indicatori e di quantificazione dei valori obiettivo è stato condotto dal programmatore in collaborazione con il valutatore. Il sistema di indicatori presentato nel Programma costituisce, tuttavia, solo un preliminare e ancora incompiuto esito di tale collaborazione. Gli indicatori proposti, infatti, pur essendo coerenti con la struttura e la gerarchia degli obiettivi del Programma, forniscono un quadro di sintesi degli esiti, degli effetti e degli impatti attesi ancora da completare. Bisogna considerare, infatti, che gli obiettivi specifici del Programma sono declinati in obiettivi operativi che prevedono una gamma ampia di tipologie di progetti da finanziare e che la stessa allocazione finanziaria è disponibile nel dettaglio solo a livello di categorie e non di singole attività.

In base a tali considerazioni, si è concordato con il programmatore di procedere ad un perfezionamento del sistema di indicatori in sede di

definizione del sistema di monitoraggio, nonché ad accogliere ulteriori esigenze di affinamenti che dovessero essere evidenti dall'interazione tra i processi attuativi e le attività valutative on-going.

Per quanto riguarda gli impatti del Programma sulle variabili macroeconomiche, stimati attraverso i moltiplicatori di impatto della matrice regionale di contabilità sociale (SAM), i risultati dell'analisi evidenziano una positiva performance in fase di cantiere. La spesa del Programma, pari a circa 6,9 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, sarebbe, infatti, in grado di attivare una crescita della produzione di quasi 12 miliardi di euro a prezzi correnti, di promuovere formazione di valore aggiunto equivalente alla spesa stessa del Programma e di innescare un incremento della domanda di lavoro di oltre 105.000 unità (*circa il 6% degli occupati al 2006*).

La variazione complessiva di PIL attesa nella fase di cantiere è pari all'8,3%. Alla crescita su base tendenziale del PIL - stimata dal programmatore nell'ordine dell'1,9% in media annua per il periodo 2007-2013 - si assocerebbe, dunque, un contributo aggiuntivo collegato al Programma nell'ordine dell'1,2% all'anno.

La più accentuata dinamica di crescita del PIL è, in particolare, ascrivibile agli investimenti in costruzioni, all'espansione del terziario avanzato, a una maggiore attività produttiva nei comparti dell'intermediazione monetaria e finanziaria e delle attività immobiliari, agli accresciuti investimenti del settore pubblico allargato.

In termini di contributo che ciascun Asse apporta ai cambiamenti delle variabili macroeconomiche considerate, gli impatti appaiono in generale proporzionati alla dotazione finanziaria degli Assi.

#### *6. Sostenibilità attuativa*

Il sistema di attuazione previsto si inquadra nell'architettura delineata nel documento del Ministero dello Sviluppo Economico condiviso con la Commissione Europea.

Sono altresì individuati i criteri di assegnazione delle deleghe alle autorità cittadine e lo strumento dell'Accordo di Reciprocità con riferimento alla progettazione integrata territoriale.

Il Programma individua, oltre a quanto previsto dal documento di cui sopra, un Gruppo di Coordinamento per l'Attuazione del Programma di Sviluppo Regionale e un Comitato di Coordinamento per Asse. Individua, poi, un Responsabile per ogni obiettivo operativo.

Il Programma prevede, dunque, un sistema di attuazione che appare efficiente nel perseguimento delle tre fasi della gestione, del monitoraggio e della valutazione.

Si ritiene utile, comunque, fornire alcuni suggerimenti in vista della fase di attuazione.

Il primo riguarda la necessità di istituire in tempi utili, per ogni centro di responsabilità, un team dedicato opportunamente dimensionato in relazione alla consistenza finanziaria delle risorse da gestire e alla complessità delle procedure specifiche.

Il secondo riguarda la necessità di prevedere idonee procedure per sostanziare i tre principi della "dimensione territoriale", della "concentrazione" e dell' "intersettorialità", di cui giustamente nel Programma è enfatizzato il ruolo strategico per il successo della politica di coesione.

Il terzo riguarda la necessità di pensare anche alla costituzione in vista della programmazione unitaria, di un sistema centralizzato unico di monitoraggio per le operazioni finanziate dal Programma e da altri strumenti, al fine di coordinarne e pianificarne l'efficace implementazione e di avere un quadro di supporto alle decisioni preciso e trasparente.

## Struttura del rapporto

### **Premessa**

La Commissione europea ha introdotto, già con la programmazione 2000-2006, un insieme di procedure nuove consistenti nel rispetto di alcuni requisiti ritenuti fondamentali: procedure di *governance* multilivello per la traduzione operativa del principio di sussidiarietà, procedure di valutazione e di monitoraggio della spesa per tradurre il principio di efficacia ed efficienza degli investimenti pubblici. L'obiettivo precipuo era quello di confezionare un programma operativo quanto più rispondente alle esigenze effettive del contesto territoriale e di facilitare le procedure di spesa attraverso regole chiare e condivise.

Il processo di valutazione, regolamentato dalla Commissione secondo tempi definiti, è costituito da quattro fasi – in relazione all'obiettivo e alla fase temporale del processo di programmazione (formulazione, attuazione, gestione) – definite valutazione ex-ante, valutazione intermedia, aggiornamento della valutazione intermedia, valutazione ex-post.

In particolare, la valutazione ex-ante supporta la redazione del programma in modo che il risultato finale sia il migliore possibile. Si parte da ciò che si è sperimentato nella precedente fase di programmazione - il POR 2000 2006 - per definire un impianto programmatico che rafforzi gli elementi di risposta alle esigenze del territorio, a grandi linee già diagnosticate nella fase di aggiornamento della valutazione intermedia. Ciò in qualche modo esalta ed amplia la correlazione ed interrelazione tra la fase di aggiornamento del programma in itinere (2000-2006) e la fase di valutazione ex ante del programma in fieri (2007-2013), come del resto è auspicato dalla Commissione Europea.

Ciò, ancora, ad esaltare il carattere processuale della valutazione del programma che accompagna tutte le fasi di programmazione, acquisendo la valenza di valutazione strategica.

Il processo di valutazione declinato dalla Commissione Europea (Wp1, Wp2, Wp3), pertanto, consente a ciascuna amministrazione di operare in sintonia con il metodo comunitario, ma altresì consente di far crescere in ciascuna amministrazione regionale una coscienza critica capace di rispondere con più aderenza alla domanda di trasformazione espressa dalla società e dai territori.

### ***L'impostazione della VEA per il periodo 2007-2013***

Per il periodo 2007-2013 la politica di coesione ha manifestato una diversa propensione al cambiamento: nei documenti preparatori, infatti, si evince con chiarezza che il contributo allo sviluppo durevole deve essere più tangibile e deve attuarsi con operazioni di concentrazione finanziaria a garanzia della competitività del sistema territoriale.

Le priorità riportate negli Orientamenti Strategici Comunitari (ottobre 2006), riportate di seguito, richiedono che l'intervento pubblico sia capace

di *“stimolare il potenziale di crescita, in modo da ottenere e mantenere elevati tassi di crescita, anche affrontando le lacune nelle infrastrutture fondamentali e rafforzando la capacità istituzionale e amministrativa”*.

- rendere più attraenti gli Stati membri, le regioni e le città migliorando l’accessibilità, garantendo una qualità e un livello adeguati di servizi e tutelando l’ambiente,
- promuovere l’innovazione, l’imprenditorialità e lo sviluppo dell’economia della conoscenza mediante lo sviluppo della ricerca e dell’innovazione, comprese le nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione,
- creare nuovi e migliori posti di lavoro attirando un maggior numero di persone verso il mercato del lavoro o l’attività imprenditoriale, migliorando l’adattabilità dei lavoratori e delle imprese e aumentando gli investimenti nel capitale umano.

#### **Box 1 Le priorità degli OSC**

La strategia comunitaria mira con chiarezza ad esaltare il ruolo della conoscenza nella eliminazione delle disparità non solo tra regioni europee, ma anche e soprattutto all’interno di ogni singola regione.

Ciò è rimarcato dall’importanza della dimensione territoriale della politica di coesione: a livello locale gli orientamenti strategici *“dovrebbero tener conto delle necessità in termini di investimenti sia nelle aree urbane sia in quelle rurali, in ragione dei ruoli rispettivi nello sviluppo regionale e al fine di promuovere uno sviluppo equilibrato, comunità sostenibili e l’inclusione sociale”*.

A livello operativo, la formazione della nuova programmazione è scandita dallo *spacchettamento* dei Fondi comunitari (FESR, FEASR, FSE) in altrettanti programmi, ciò, ovviamente, ad esaltare la loro operatività, se presi singolarmente e il loro carattere fortemente correlato, se presi nel loro insieme.

In tal modo l’efficacia della politica di sviluppo regionale è garantita da un documento unitario (il Documento Strategico Regionale) che disegna la strategia complessiva per lo sviluppo e la competitività del sistema regionale consentendo, pertanto, l’uso unitario delle fonti di finanziamento FAS e Comunitarie.

I programmi operativi tracciati secondo norme e regolamenti europei trovano nel DSR la loro coerenza programmatica in relazione agli obiettivi che ciascun programma intende raggiungere.

Gli elementi fondanti la strategia regionale definita nel DSR si riferiscono ad una spinta effettiva all’intersectorialità. Intersectorialità non solo progettuale, ma anche e soprattutto di governo del territorio, che garantisca la concentrazione finanziaria sul territorio di interventi settoriali i quali, messi a sistema, consentono il raggiungimento (o la creazione) di un più elevato grado di competitività dell’intero sistema territoriale regionale. Le condizioni che garantiscono il raggiungimento di tale obiettivo riguardano la risoluzione di problematiche emergenziali quali i rifiuti, i rischi ambientali e tecnologici, la sicurezza/legalità, il livello di scolarizzazione e la dispersione scolastica.

Accanto, quindi, all’intersectorialità come *modus operandi* nell’ambito dell’attività di programmazione, l’elemento che rende effettiva la strategia è la reale aderenza al contesto che necessita di una conoscenza finalizzata all’azione pubblica sul territorio e, quindi, di una diversificazione degli

interventi a seconda delle caratteristiche e delle risposte che i territori danno ai problemi di sviluppo.

### **Il framework metodologico della VEA**

In relazione ai principi generali precedentemente enucleati, la struttura del rapporto segue, nei contenuti, un'impostazione metodologica basata sulla configurazione di un *framework* modulare, i cui moduli di valutazione si accendono progressivamente in relazione all'obiettivo operativo che ciascuna fase di programmazione deve raggiungere. Il *framework* è quindi strutturato su 5 moduli corrispondenti a cinque obiettivi declinabili come segue:

#### 1. Rilevanza della strategia

Tale obiettivo definisce due tematiche di valutazione, la prima riguarda l'**aderenza dell'analisi socio-economica al contesto**, condotta attraverso il livello di approfondimento settoriale e territoriale della situazione socio-economica della Regione, seguendo anche gli *input* di approfondimento suggeriti dalle *lezioni apprese* della precedente programmazione (aggiornamento della valutazione intermedia). L'output valutativo di questa prima tematica di valutazione riguarda il corretto processo di identificazione dei bisogni, con il supporto anche del partenariato.

La seconda tematica riguarda **la rispondenza della strategia ai bisogni identificati**. I *linkage* dell'impianto strategico con l'analisi socio-economica sono indagati secondo due direttrici: la prima attiene alla valutazione della validità della SWOT costruita come strumento di articolazione propositiva dei bisogni identificati, la seconda attiene alla verifica dell'esistenza di un'interfaccia programmatica tra analisi socio-economica e strategia individuata.

#### 2. Consistenza della strategia

Tale obiettivo è anch'esso strutturato secondo due tematiche di valutazione.

La prima riguarda **la logica della strategia**, condotta attraverso l'individuazione della teoria e della motivazione alla base della strategia che hanno, da un lato, ispirato la costruzione dell'impianto strategico e, dall'altro, giustificato il ricorso all'uso degli investimenti pubblici. L'output valutativo di questa prima tematica di valutazione riguarda la corretta individuazione degli obiettivi del programma.

La seconda riguarda **la coerenza interna della strategia**, che ha come obiettivo, da un lato, la valutazione della possibile complementarietà degli assi nel raggiungimento degli obiettivi del programma (ovvero, come ciascun asse contribuisce al raggiungimento degli obiettivi del programma), dall'altro, la valutazione della corretta consequenzialità logica tra asse, obiettivi specifici, obiettivi operativi e attività.

#### 3. Coerenza esterna della strategia

Tale obiettivo è indirizzato alla comprensione di come il Programma è stato costruito in coerenza con gli indirizzi programmatici stabiliti a

**Capitolo 2 -**  
Valutazione dell'analisi socio-economica e rispondenza della strategia ai bisogni identificati

**Capitolo 3 -**  
Valutazione della logica e della coerenza interna della strategia

**Capitolo 4 -**  
Valutazione della coerenza esterna della strategia

livello comunitario e nazionale. In particolare, si fa riferimento, per quanto riguarda il livello comunitario, agli **Orientamenti Strategici Comunitari**, alla **Strategia di Lisbona**, e, per quanto riguarda il livello nazionale, al documento programmatico del QSN (**Quadro Strategico Nazionale**).

Tale obiettivo è inoltre indirizzato alla verifica della complementarietà e sinergia con gli altri programmi nazionali e regionali.

In tale ambito è affrontata anche la valutazione della misura in cui sono stati recepiti i risultati della VAS e della misura in cui è stato considerato il principio delle pari opportunità.

4. Risultati ed impatti attesi (efficacia della strategia)

Tale obiettivo è finalizzato alla comprensione della correttezza della scelte programmatiche in relazione alla gerarchia degli obiettivi derivante dall’allocazione delle risorse programmatiche. Tale valutazione richiede che siano stati identificati e quantificati sia come *baseline* che come valore atteso (target), gli **indicatori di realizzazione, di risultato e di impatto**. Inoltre, richiede che sulla base degli obiettivi del programma, sia stata effettuata una stima degli impatti del programma in termini di creazione di nuovi posti di lavoro e/o di opportunità di lavoro.

Capitolo 5 –  
Valutazione degli  
impatti e dei risultati  
attesi

5. Sistemi di attuazione (sostenibilità ed efficienza della strategia)

Tale obiettivo è finalizzato alla valutazione dell’efficienza **del sistema di attuazione**, secondo le tre fasi che caratterizzano l’attuazione di un programma, ovvero gestione, monitoraggio e valutazione. In tale contesto è molto importante evidenziare i rischi implementativi, legati cioè ai possibili impedimenti e strozzature burocratiche che potrebbero rallentare l’attuazione del Programma, sulla base soprattutto degli ostacoli riscontrati e diagnosticati nella fase di attuazione del precedente programma.

Capitolo 6 –  
Valutazione del  
sistema di attuazione  
proposto

In aggiunta ai cinque moduli descritti, il *framework* della VEA contiene un modulo di orientamento generale al processo valutativo, costituito dall’analisi del DSR, che ha come output valutativo finale la strutturazione di uno schema strategico, configurante l’assetto complessivo della politica di sviluppo regionale formulata attraverso l’individuazione delle quattordici scelte strategiche.

Capitolo 1 -  
Analisi del DSR

## 1 ANALISI DEL DSR

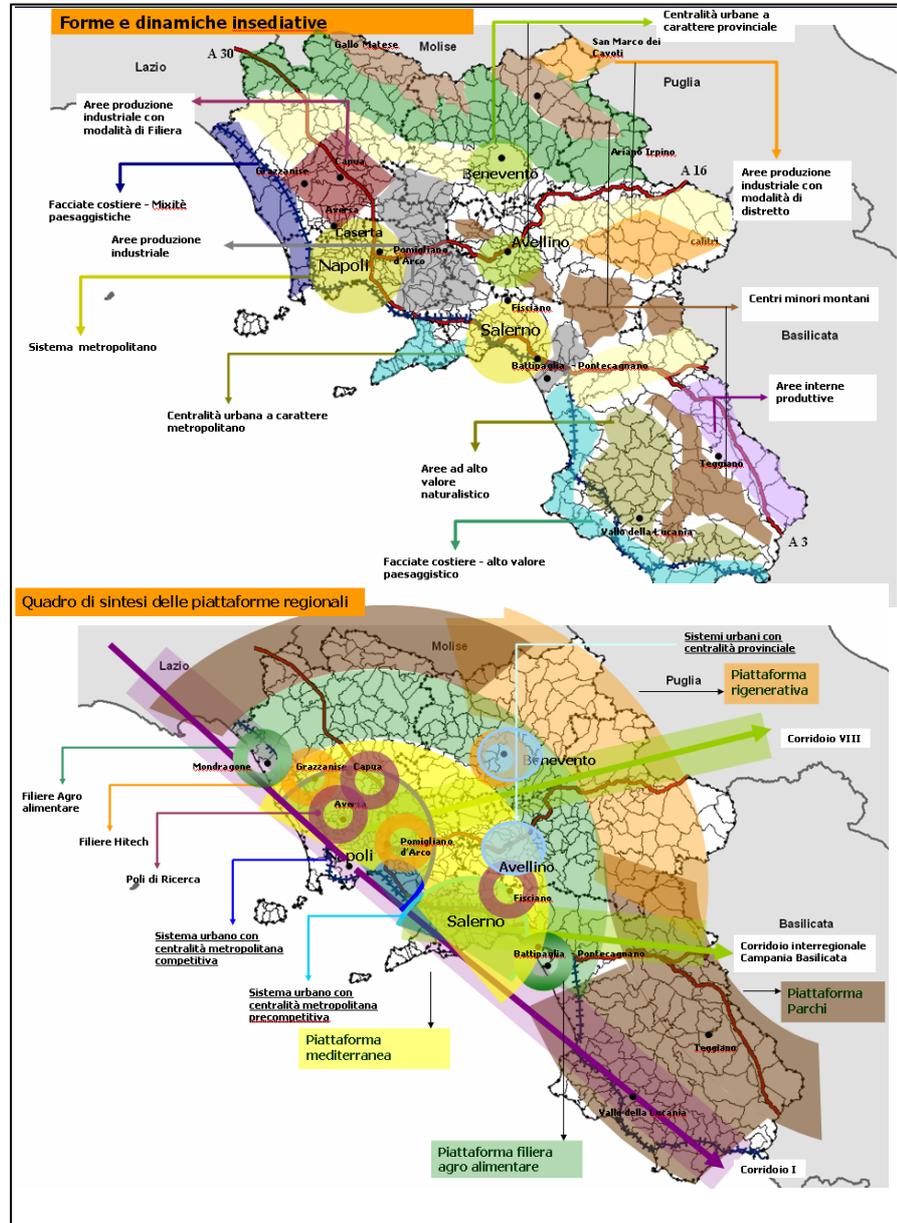
Il Documento Strategico Regionale individua nell'apertura verso il Mediterraneo il nodo strategico del rilancio dello sviluppo della Regione Campania. Nella consapevolezza che *nei processi di globalizzazione in atto, non ci si può esimere dal predisporre una strategia "aperta", capace di rappresentare un punto di riferimento tanto alla scala locale tanto a quella globale*, il DSR evidenzia quale direttrice di intervento strategica l'interconnessione al sistema delle reti europee per la messa a punto di una grande piattaforma logistica integrata nel Mediterraneo.

La predisposizione di un quadro programmatico rispondente al *concept* strategico di cui sopra è stata subordinata a due importanti momenti di conoscenza interpretativa dello spazio geo-economico della Campania (fig.1). Il primo proveniente dal processo di analisi e valutazione dei fattori di successo e di insuccesso che hanno caratterizzato la precedente programmazione. Il secondo proveniente dalla costruzione di una reale e strutturata conoscenza degli aspetti sociali, economici ed ambientali della Regione che ne declinano omogeneità e disparità in termini di sviluppo, occupazione e qualità della vita.

Il quadro complessivo che è emerso dalla lettura delle peculiarità del sistema regionale, sia dal punto di vista dell'analisi dei comportamenti di alcune variabili esplicative del contesto, sia dal punto di vista degli effetti prodotti dalle scelte programmatiche operate dalla precedente programmazione, evidenzia la necessità di indirizzare la nuova fase di programmazione verso percorsi più innovativi dell'azione politico-programmatoria della Regione.

In particolare, è emerso che l'azione politico-programmatoria della Regione non può prescindere dall'applicazione del principio dell'integrazione per il raggiungimento di scenari di sviluppo sostenibili, della *spazializzazione* delle

**Figura 1 Analisi interpretativa dello spazio geoeconomico della Campania – fonte: elaborazione NVVIP**



scelte in funzione delle specificità locali, della concentrazione finanziaria per la produzione di cambiamenti strutturali.

Per la Regione Campania tutto quanto evidenziato nel quadro complessivo riportato in sintesi, si traduce nella costruzione di uno scenario a doppia valenza, una a carattere strutturale per la risoluzione delle emergenze, l'altra a carattere strategico per l'innalzamento della competitività e della cooperazione.

Lo scenario a doppia valenza si basa sulla definizione di un modello decisionale che orienta la futura programmazione, sia per quanto riguarda l'allocazione delle risorse finanziarie sia per quanto riguarda gli effetti ipotizzabili al 2013, e che sappia associare:

- all'obiettivo di favorire a lungo termine la competitività, progetti strategici di alta priorità su cui attivare processi di negoziazione interistituzionale per la loro realizzazione;
- all'obiettivo di ri-equilibrio territoriale, linee di intervento coerenti con i progetti strategici di alta priorità su cui attivare processi di concertazione locale per la scelta degli interventi.

Pertanto, a fronte della creazione dei presupposti di cambiamento politico-amministrativo a livello locale, lo scenario a doppia valenza si costruisce attorno alla valenza a carattere strutturale che, risolvendo le problematiche emergenziali, rende possibile la creazione di un ambiente favorevole all'avvio dei meccanismi competitivi, ovvero la realizzazione delle condizioni di base per attivare la valenza a carattere strategico.

Lo scenario a doppia valenza è, pertanto, preposto a realizzare:

- il miglioramento delle condizioni di contesto attraverso la risoluzione dei problemi emergenziali nei settori Ambiente, Rifiuti, Energia, Sicurezza (*valenza strutturale*);
- la riconversione del tessuto produttivo attraverso una spinta più incisiva sui settori tecnologicamente avanzati, su un'economia specializzata in prodotti e servizi il cui valore aggiunto è rappresentato dalle conoscenze, sul ruolo strategico delle città nella produzione di *vision* produttive dell'intero sistema regionale (*valenza strategica*).

Le prospettive al 2013 che si prefigurano, nella logica del passaggio da una condizione di ritardo di sviluppo a una condizione di economia avanzata, attraverso la costruzione dello scenario a doppia valenza presuppongono una forte determinazione politica nelle scelte delle linee di intervento di alta priorità strategica e nell'individuazione delle linee di intervento serventi alle prime.

In relazione alle due valenze il DSR ha strutturato il proprio impianto strategico nelle seguenti quattordici scelte di seguito richiamate.

## Sintesi delle scelte strategiche del DSR

### *1. Campania, piattaforma logistica integrata sul Mediterraneo*

La scelta si pone l'obiettivo di migliorare la competitività territoriale attraverso il completamento del sistema primario e secondario delle reti viarie, ferroviarie, portuali, interportuali, aeree, informatiche ed energetiche lungo l'asse longitudinale Nord-Sud e lungo l'asse orizzontale Est-Ovest, e loro interconnessioni. Lungo tale innervatura verranno sviluppate, nel quadro di logiche finanziarie e gestionali di mercato, aree localizzative di eccellenza, integrate nel sistema logistico regionale e sovra regionale, specializzate nei settori produttivi ad alta specializzazione e con forte vocazione alla proiezione esterna di mercato.

### *2. Una Regione "pulita" e senza rischi*

La scelta si pone l'obiettivo di completare rapidamente l'attuazione del piano regionale dei rifiuti, ciò al fine di migliorare la sostenibilità ambientale dello sviluppo.

Al contempo priorità strategica sarà data alle azioni di bonifica e riqualificazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, nonché al contenimento del degrado ed alla promozione dell'eco-sostenibilità delle aree per insediamenti produttivi di eccellenza.

### *3. Il mare bagna la Campania*

La scelta si pone l'obiettivo di valorizzare la risorsa "mare" attraverso:

- il completamento e la riqualificazione della rete regionale di depurazione delle acque allo scopo di raddoppiare entro il 2015 le zone balenabili e le bandiere blu;
- interventi di riqualificazione urbana per migliorare la fruibilità a fini di sviluppo economico delle aree di "fronte mare" delle città con zone portuali.

### *4. La Campania in porto*

La scelta si pone l'obiettivo di valorizzare la risorsa "mare" anche dal punto di vista dello sviluppo delle vie di comunicazione e del turismo e delle sue ricadute industriali ed economiche.

### *5. La Campania una Regione Patrimonio del Mondo*

La scelta si pone l'obiettivo di concentrare gli investimenti sullo straordinario patrimonio culturale e paesaggistico della Campania. La Campania ospita attualmente cinque dei trentadue siti italiani considerati patrimonio dell'umanità dall'UNESCO: Centro Storico di Napoli, Area archeologica di Pompei-Ercolano-Torre Annunziata, Costiera Amalfitana, Paestum-Velia-Cilento, Reggia di Caserta.

### *6. Una Regione alla luce del sole*

La scelta si pone l'obiettivo di promuovere il turismo, continuando il processo di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, diversificando l'offerta, e puntando sulla destagionalizzazione turistica grazie a nuove infrastrutture sostenibili, utilizzando prioritariamente strutture dismesse esistenti, in grado di attrarre flussi turistici durante l'intero anno solare, grazie anche a un clima amico.

### *7. Una Regione giovane per i giovani*

La scelta si pone l'obiettivo di affiancare la crescita culturale, professionale ed occupazionale dei giovani. L'obiettivo sarà perseguito rimuovendo gli impedimenti, accogliendo e accompagnando la creatività dei giovani per favorire la valorizzazione del capitale umano da essi rappresentato e per combattere l'emigrazione dei "cervelli".

### *8. Una Regione in cui "occupare conviene"*

La Regione Campania considera una priorità strategica l'occupazione e indirizza il proprio intervento all'obiettivo della Qualità del lavoro, puntando a collegare strettamente incentivazione finanziaria, formazione e occupazione sia nelle forme di start up iniziale, sia nelle forme di premialità per quelle imprese che risultino più dinamiche, soprattutto in termini di crescita dimensionale.

#### *9. La cura del "ferro" continua*

La scelta si pone l'obiettivo di completare il sistema della Metropolitana Regionale che, nel corso del precedente periodo di programmazione del POR, ha già fatto registrare effetti benefici molto significativi riguardo alla decongestione delle aree urbane ad elevata densità abitativa, realizzando passi importanti nella direzione di una mobilità sempre più sostenibile a sostegno della qualità della vita e dello sviluppo del sistema produttivo.

#### *10. La Campania si fa bella restaurando le città ed il paesaggio*

La scelta si pone l'obiettivo di avviare un significativo e mirato intervento di riqualificazione e recupero urbano, prevalentemente basato sul riuso del suolo e degli spazi già utilizzati, teso alla valorizzazione delle Città e delle loro periferie puntando all'integrazione strettissima tra la tutela dei beni ambientali e culturali, il sistema della produzione e i trasporti.

#### *11. Qualità degli alimenti è qualità della vita e dello sviluppo*

La Campania propone un ampio ventaglio di risorse (produttive, ambientali, storico-culturali e paesaggistiche) che rappresentano potenti fattori di sviluppo. Affinché tali risorse sprigionino il proprio potenziale, occorre sviluppare forme di integrazione tra le linee d'intervento di competenza del FEASR e quelle attribuite al FESR ed al FSE. Nel complesso, le linee d'intervento per lo sviluppo rurale sono indirizzate verso il miglioramento delle condizioni di competitività delle aziende del settore agricolo, silvicolo e della trasformazione agro-alimentare, verso la tutela dell'ambiente e del paesaggio e verso la diversificazione dell'economia rurale ed il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali.

#### *12. La "ricerca" abita in Campania*

La Campania, vuole confermare ed incrementare il ruolo di Regione *leader* nel campo della ricerca. In tale ottica si opererà la valorizzazione ed il rafforzamento delle azioni intraprese anche attraverso: il consolidamento dei rapporti tra il sistema delle Università ed il mondo produttivo locale con particolare riferimento ai settori coinvolti nella realizzazione dei Distretti ad Alta tecnologia; il passaggio dalla società dell'informazione alla società della conoscenza; la realizzazione di sistemi interoperabili per la gestione dei processi di *e-government*; il sostegno a progetti di innovazione connessi all'ICT realizzati da *cluster* di imprese; il potenziamento delle azioni di alta formazione e di diffusione delle iniziative anche in ambiti diversi dall'Amministrazione regionale; la ricerca di adeguate ed avanzate soluzioni tecnologiche in grado di potenziare il livello di fruibilità dei servizi di assistenza sanitaria per la riduzione delle liste di attesa.

#### *13. La Campania amica di chi fa impresa*

Fare impresa in Campania non deve essere un'impresa. La strategia proposta si configura come trasversale all'intero programma nella sua logica portante di garantire la centralità degli obiettivi di Lisbona e Göteborg. La definizione ed implementazione di un sistema integrato e semplificato di aiuti a finalità regionale e orizzontali, costituisce il primo pilastro della strategia, fondato su l'attivazione di strumenti automatici (credito d'imposta regionale) per il sostegno degli investimenti e per l'occupazione, di strumenti negoziali (contratto di programma regionale) mirati al sostegno di investimenti complessi nei settori ad elevata

specializzazione e strategici, di strumenti valutativi che consentano la gestione integrata delle azioni di sostegno all'innovazione, alla ricerca e sviluppo alla formazione delle risorse umane ed in particolare di sperimentare azioni di territorializzazione degli strumenti, anche attraverso la definizione di forme innovative di *governance* multilivello, di consolidare lo sviluppo dell'imprenditorialità femminile e giovanile, di attivare strumenti mirati alla graduale riemersione di settori di economia sommersa. Il secondo pilastro della strategia è costituito dall'attivazione di servizi pubblici alle imprese in grado di accompagnare in modo stabile la crescita della competitività.

Il terzo pilastro della strategia consiste nell'attivazione di uno specifico programma per la promozione su scala nazionale e internazionale della "Campania d'eccellenza", con una attenzione prioritaria ai principali comparti "forti" dell'export regionale (agricolo, industriale, artigianale, culturale) e con l'attivazione di speciali strumenti di *venture capital* a sostegno dei processi di internazionalizzazione.

#### *14. La Campania della dignità e della socialità. Un Welfare campano*

La Regione promuoverà un evoluto modello di *welfare* inclusivo teso, da un lato, a ridurre il disagio sociale ed a rafforzare il sistema dell'offerta dei servizi, dall'altro a favorire l'integrazione dei processi produttivi del welfare, delle professionalità che vi operano e, possibilmente, dei beneficiari dei servizi, nelle filiere strategiche del sistema produttivo regionale, al fine di massimizzarne il contributo allo sforzo di rilancio dello sviluppo economico regionale, alla crescita ed alla competitività dei sistemi locali.

A livello operativo lo scenario a doppia valenza individua una *razionalità programmatica* declinabile nei seguenti criteri strutturali:

- Intersettorialità degli interventi;
- Selettività delle scelte;
- Territorializzazione;
- Concentrazione finanziaria.

Il DSR attraverso i programmi operativi dei fondi strutturali - i PO FESR, PO FSE, PSR -, persegue tale razionalità nella direzione di creare e potenziare i fattori competitivi e di ridurre il divario strutturale con le regioni europee più competitive.

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

In questo capitolo è sviluppato il primo modulo della valutazione ex-ante come sopra identificato, ovvero quello riguardante la **rilevanza della strategia**.

L'obiettivo di questa fase di valutazione è supportare il programmatore nella formulazione di una strategia quanto più rispondente alle reali esigenze del contesto regionale.

La rilevanza della strategia, pertanto, risponde a due domande valutative, quali:

1. **come sono identificati i bisogni:** che consiste nell'analisi della *correttezza*, *affidabilità* e *significatività* dei dati utilizzati, nella *validità* dell'interpretazione degli stessi, nella *completezza* dell'analisi in relazione agli Orientamenti Strategici di Lisbona (OSC) e alle lezioni apprese dalla precedente programmazione, nell'*adeguatezza* dei metodi utilizzati per l'individuazione dei bisogni, considerando anche il grado di coinvolgimento degli attori del territorio nella definizione dei bisogni.
2. **come la strategia risponde ai bisogni identificati:** che consiste nel valutare, da un lato, il processo di costruzione dell'analisi SWOT - come essa riesce ad offrire un quadro sintetico e una precisa base per la costruzione della strategia e l'identificazione degli obiettivi generali e specifici - e, dall'altro, il processo di costruzione dell'impianto strategico - come la strategia ha tenuto conto dell'analisi SWOT.

### 2.1 Aderenza al contesto

Nella prima domanda valutativa si fa, pertanto, riferimento al **grado di aderenza al contesto** dell'analisi socio-economica dove i requisiti di *correttezza*, *affidabilità* e *significatività* dei dati utilizzati, di *validità* delle interpretazioni e di *adeguatezza* dei metodi utilizzati sono alla base di due criteri di valutazione che consentono di indirizzare l'analisi socio-economica verso una corretta identificazione dei bisogni, utile per la definizione della strategia:

1. il grado di risposta dell'analisi socio-economica alle problematiche evidenziate nelle lezioni apprese per il periodo di programmazione 2000-2006;
2. il grado di risposta dell'analisi socio-economica agli approfondimenti richiesti per l'attuazione della strategia degli OSC.

Tali criteri discendono dalle seguenti considerazioni:

- la prima riguarda l'attribuzione all'analisi socio-economica della specifica finalità di fornire un quadro dettagliato del comportamento delle variabili esplicative di fenomeni funzionali a comprendere come la Regione si posiziona rispetto al raggiungimento degli obiettivi/orientamenti della Strategia di Lisbona. Ciò porta ad articolare la struttura dell'analisi in base alle tematiche richiamate nei documenti strategici;

#### Interazione con il programmatore

Nella fase di valutazione dell'analisi socio-economica è stata rilevata la mancanza di approfondimenti per macrozone territoriali al fine di evidenziare le disparità intraregionali. Il Programmatore nella versione del Draft del programma relativa al 14 marzo 2007 ha sviluppato un'analisi a livello provinciale soprattutto per tematiche inerenti il mercato del lavoro e l'inclusione sociale

Lezioni apprese

Orientamenti Strategici Comunitari

- la seconda è legata alla capacità di poter individuare i reali passi avanti fatti con i fondi strutturali. L'analisi di contesto quindi dovrebbe aiutare a individuare le motivazioni della permanenza di alcune carenze strutturali, nonostante le notevoli risorse messe a disposizione dai fondi comunitari negli anni precedenti. A tal proposito le lezioni apprese dal Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intemedica (RAVI) costituiscono un utile riferimento per orientare l'analisi verso un maggior approfondimento di alcune questioni emerse che ostacolano lo sviluppo del territorio regionale.

Da ciò deriva un'ulteriore considerazione: l'analisi ha un ruolo importante nel processo di definizione degli obiettivi, in quanto consente di assegnare agli obiettivi stessi una connotazione più legata ai reali fabbisogni del territorio. Ciò comporta l'uso di un approccio più territorialista nell'articolazione dell'analisi e quindi una disaggregazione non solo tematica, ma anche territoriale (Comune, Provincia, Comunità Montana, Autorità di Bacino, ecc.).

Dal punto di vista operativo, i due criteri di valutazione di cui sopra sono stati applicati articolando la valutazione per settori di analisi, quali Ambiente, Turismo, Attività produttive, Ricerca e Innovazione e Società dell'informazione, Città e Agglomerati urbani, Inclusione sociale e Trasporti.

### **2.1.1 Il grado di risposta dell'analisi socio-economica alle problematiche evidenziate nelle lezioni apprese per il periodo di programmazione 2000-2006**

Le lezioni apprese sono state messe in relazione con le parti dell'analisi socio-economica corrispondenti, al fine di evidenziare, per ciascuna lezione appresa e in base ai settori di analisi stabiliti, i relativi fattori positivi e i fattori negativi diagnosticati.

Nell'allegato I sono riportati nel dettaglio i risultati della valutazione sviluppata in base a tale criterio. Di seguito sono riportati, in forma sintetica, gli esiti del processo di analisi e valutazione svolto.

**Gli esiti del processo hanno determinato, attraverso l'interazione programmatore - valutatore, importanti modifiche migliorative e approfondimenti.**

#### **Ambiente**

L'aggiornamento della valutazione intermedia, attraverso le *lezioni apprese*, evidenziava che molte erano le questioni ambientali irrisolte, alcune con carattere emergenziale. In particolare si sottolineava come non venivano adeguatamente affrontate le problematiche legate alla gestione dei rifiuti, l'inquinamento dei fiumi Sarno e Volturno e del mare, al deficit energetico (fra i più elevati tra le regioni italiane), al dissesto idrogeologico e all'erosione delle coste, al degrado del paesaggio e *del territorio* (per questi ultimi si rilevava la necessità urgente di eliminare i numerosi detrattori ambientali e di recuperare gli ambienti degradati). Per quanto riguarda le *aree interne e rurali e le aree parco*, con insufficiente capacità di attrazione, il RAVI, per promuovere lo sviluppo delle aree rurali suggeriva un approccio integrato capace di mettere a sistema gli interventi a valere su

Allegato I – Rilevanza della Strategia – Analisi socio-economica Lezioni apprese

FEASR, FESR (per quanto attiene la logistica e l'infrastrutturazione) e FSE (per quanto attiene alle politiche sociali).

L'analisi *socio-economica* del Programma riscontra che sul piano ambientale sussistono ancora emergenze che con diversa intensità riguardano l'aria, l'acqua, il suolo, la biodiversità, la gestione dei rifiuti, e la stessa agricoltura e che esse costituiscono una debolezza strutturale per la regione. In particolare l'analisi rileva il perdurare della emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti (dovuta anche alle infiltrazioni della criminalità organizzata), il grave dissesto idrogeologico che coinvolge anche la costa (e che riduce notevolmente il valore economico e ambientale degli arenili), i gravi fenomeni di erosione imputabili a fattori antropici (riduzione degli apporti solidi fluviali legati alla presenza di dighe o estrazione di inerti in alveo), il perdurante degrado ambientale del fiume Sarno e il deficit energetico (caratterizzato dalla notevole dipendenza dalla produzione esterna) e l'inefficienza delle reti di distribuzione.

Le opportunità per far fronte a tali problemi discendono dalla messa in atto di "diverse" azioni relativamente alle problematiche di inquinamento del fiume Sarno e dei rifiuti nella L. R. 16/2004 sulle norme del governo del territorio (che ha come obiettivi prioritari la sicurezza degli insediamenti umani dai fattori di rischio idrogeologico, sismico, vulcanico). E' stata prevista l'istituzione di un Commissariato per l'emergenza socio-economica ed ambientale del fiume Sarno. E' stata inoltre prevista l'approvazione da parte del Consiglio Regionale della legge regionale sui rifiuti. Per quanto riguarda *l'energia*, l'analisi evidenzia come la regione sia molto attraente dal punto di vista energetico e sia in buona posizione per perseguire il target di Lisbona (del 22 % di produzione da fonti rinnovabili entro il 2010) a causa della bassa intensità energetica dell'industria campana e della grande potenzialità di produzione di energie rinnovabili (la quota di energia rinnovabile attualmente prodotta - 22,7% -, è superiore al dato nazionale - 16,9 %- e tripla rispetto al valore dell'area convergenza).

Per quanto riguarda l'obiettivo di sviluppo delle *aree rurali*, l'analisi socio-economica concorda con la necessità di un approccio integrato, che necessita di una strategia capace di mettere a sistema interventi a valere su FEASR, FESR (per quanto attiene la logistica e l'infrastrutturazione) e FSE (per quanto attiene alle politiche sociali). Tuttavia non viene ben specificato come si intenda mettere a sistema tali interventi. Nello specifico l'analisi sottolinea che la debolezza strutturale del settore agricolo non è stata ancora superata e viene evidenziato come esista uno squilibrio fra aree interne rurali e aree costiere. Le prime sono caratterizzate da un pregevole patrimonio paesaggistico-naturalistico, da colture di tipo estensivo a minore impatto ambientale, ma anche da spopolamento, invecchiamento della popolazione, mancato presidio del territorio e aumento dei fenomeni di dissesto idrogeologico e perdita di culture e tradizioni secolari. Le aree costiere sono invece sottoposte a forte pressione antropica, con coltivazioni di tipo intensivo caratterizzate da notevoli apporti di sostanze chimiche e forte impatto negativo su suoli e acque. Dal lato positivo si rileva come le aree rurali interne siano caratterizzate da un pregevole patrimonio paesaggistico-naturalistico e da colture di tipo estensivo a minore impatto ambientale.

Per quanto riguarda le *aree protette e i parchi*, l'analisi socio-economica sottolinea come l'immenso patrimonio naturalistico della Regione non sia ancora pienamente riconosciuto come valore e potenziale veicolo di sviluppo neanche dalla popolazione locale e come, dal punto di vista amministrativo, il sistema delle aree protette si presenti ancora fragile e non gestito in un'ottica di rete. In definitiva quindi la capacità di attrazione del sistema delle aree protette viene giudicata ancora insufficiente. Oltre a puntare sulla presenza di risorse naturali di grande valore paesaggistico e naturalistico concentrate nelle aree parco, l'analisi suggerisce anche di implementare gli strumenti per un migliore inserimento delle opere nel territorio, quali la valutazione di incidenza, la VAS e la progettazione alla luce del regolamento sull'ingegneria naturalistica.

Una trattazione meno organica nell'analisi socio-economica, è quella riservata alla *qualità del suolo e del territorio*. L'analisi sottolinea come la qualità del suolo sia frequentemente compromessa da fonti puntuali di inquinamento determinate da "usi illegali del territorio" (quali cattiva gestione di attività industriali inquinanti, smaltimento abusivo o scorretto dei rifiuti, presenza nel casertano e in provincia di Napoli di siti di interesse nazionale - S.I.N. - ad alto rischio ambientale), e che la gravità e la complessità del problema "suolo" richiede un serio e continuo impegno. L'analisi SWOT evidenzia poi la radicata presenza di fenomeni di abusivismo, la presenza di paesaggi e di territori deturpati da insediamenti disordinati (*sprawl* urbano), la grande artificializzazione e impermeabilizzazione del suolo. Nonostante venga sottolineata la gravità del problema, non vengono sufficientemente approfonditi fenomeni quali l'abusivismo e gli usi illegali del territorio, sia nella loro dimensione territoriale, sia dal punto di vista delle soluzioni e delle possibili strategie per farvi fronte. Si ritiene quindi, che il proposito di puntare su una corretta pianificazione territoriale e urbanistica per diminuire il carico antropico in aree a rischio, non sia sufficiente se esso non si concretizza in obiettivi e azioni concrete commisurate alle diverse fonti di rischio.

In conclusione:

- l'analisi socio-economica non sempre è esaustiva: nella descrizione dello stato dell'ambiente non vengono adeguatamente analizzati alcuni fenomeni di rilievo (qualità del suolo, abusivismo e usi illegali del territorio); inoltre non sempre si riesce a desumere l'importanza dei fenomeni, poiché spesso non sono indicati adeguati elementi di confronto (*benchmark*) che consentono di meglio indirizzare le politiche e individuare le priorità (ad esempio non risulta evidente che la Campania è una delle regioni italiane con il più alto uso di pesticidi e con scarso ricorso all'agricoltura biologica e che ha il primato negli usi illegali del territorio e nell'abusivismo). Il quadro delle problematiche e delle possibili evoluzioni che possono interessare la Regione va quindi meglio delineato.
- dall'analisi emerge la grande importanza che ricopre l'ambiente per l'economia regionale anche in vista del conseguimento degli obiettivi di Lisbona e la scarsa efficacia delle politiche pubbliche fin qui operate per affrontarle. Sarebbe certamente opportuna una ulteriore riflessione sulle ragioni della scarsa efficacia di tali politiche.

### Turismo

Le lezioni apprese nell'ambito del RAVI mettevano in evidenza come la mancanza di politiche di contesto efficaci contro il persistere delle emergenze ambientali, soprattutto quelle legate all'inquinamento delle coste e allo smaltimento dei rifiuti, ha ostacolato lo sviluppo del turismo come attività produttiva, oltre che ad evidenziare la questione della scarsa capacità di attrazione delle rete ecologica.

Sotto tale profilo, l'analisi socio-economica non offre un quadro approfondito differenziato per luoghi di attrazione minacciati da eventuali emergenze ambientali, anche se la sezione riguardante lo stato dell'ambiente offre una disamina articolata per componente ambientale.

Le variabili critiche individuate dal RAVI per una efficace strategia di attrattività del territorio quali il miglioramento della qualità dei prodotti e dei servizi, l'integrazione delle filiere turismo-cultura-ambiente e la creazione di sinergie strategiche tra settori per migliorare l'attrattività del prodotto turistico e le condizioni di fruibilità (servizi e dotazione infrastrutturale, mobilità, legalità e sicurezza, qualità ambientale) si ritrovano infatti disseminate nell'analisi.

### Attività produttive

Le principali lezioni apprese relativamente alle Attività Produttive evidenziavano come *"la mancata aggressione delle problematiche del settore produttivo, dovuta sia all'utilizzo di meccanismi di aiuto alle imprese di natura generalista che all'assenza di specifiche politiche regionali in materia di credito e fiscalità, ha causato una dispersione di investimenti non idonea ad indurre una trasformazione del tessuto produttivo"*.

Sotto tale profilo, l'analisi socio-economica mette correttamente in luce alcuni aspetti del tessuto produttivo di possibile interesse per focalizzare gli interventi, successivamente ripresi nella SWOT come punti di forza (presenza di settori d'esportazione ad elevata specializzazione e alto contenuto tecnologico, forte presenza di imprenditrici) e di debolezza (sottodimensionamento delle imprese nel settore industriale, scarsa propensione all'aggregazione e all'integrazione, declino dell'industria tradizionale, elevata incidenza di attività terziarie tradizionali a basso valore aggiunto, forte pressione ambientale del settore produttivo, modesto tasso di accumulazione dei capitali nel sistema produttivo, scarsa patrimonializzazione delle imprese e difficoltà di accesso al credito). Si rileva tuttavia come il livello di approfondimento territoriale dell'analisi socio-economica non sia tale da consentire una declinazione appropriata di tali tematiche.

Le lezioni apprese evidenziavano altresì *"gli scarsi risultati raggiunti dalle politiche di internazionalizzazione o da quelle di attrazione di investimenti dall'estero, dovuti a vuoti di policy o all'inadeguatezza degli strumenti di attuazione e delle scelte programmatiche fatte"*.

Su tali temi l'analisi socio-economica si limita a constatare la contenuta dimensione assunta dalle due tematiche nella Regione, senza offrire particolari elementi di possibile utilità per orientare eventuali politiche su determinati settori, territori o problematiche.

Ulteriore osservazione concerneva *"l'importanza dei temi legati alla sicurezza ed alla riduzione del lavoro nero, da perseguire come elementi fondanti in integrazione con altre politiche per aggredire i fattori negativi di contesto"*.

Anche per tali temi l'analisi socio-economica si limita a rilevarne l'esistenza e a confermarne l'importanza, senza offrire particolari elementi di possibile utilità per orientare eventuali politiche su determinati settori, territori o problematiche.

#### Ricerca e Innovazione e Società dell'informazione

La principale lezione appresa relativamente alle Ricerca e Innovazione e Società dell'informazione riguardava la necessità di *"accelerare il processo di evoluzione dei Centri di Competenza in modo da pervenire rapidamente alla fase di trasferimento dei risultati alle imprese"*.

Sotto tale profilo, l'analisi socio-economica si limita ad annoverare i Centri di Competenza tra gli elementi che contribuiscono a rendere la Regione il principale polo di ricerca (pubblica) del Mezzogiorno, senza offrire elementi più approfonditi di possibile aiuto per orientare eventuali interventi (analisi per Centro dei progressi compiuti, del successo riscontrato sul mercato, della loro trasformazione in consorzi, ecc.).

#### Città e agglomerati urbani

Per quanto concerne il tema degli *agglomerati urbani*, l'aggiornamento della valutazione intermedia (RAVI) attraverso le lezioni apprese, evidenziava, come problematica strutturale, la mancanza di collegamento tra aree interne ed aree costiere della Regione, e più precisamente tra aree urbane e centri minori.

L'analisi socio-economica, pur registrando questa problematica, non offre una descrizione della tipologia di relazioni che si generano tra le varie aree di influenza e l'offerta di mobilità. Nonostante, infatti, si registri un'armatura infrastrutturale potenzialmente efficace, permangono problemi di isolamento e di spopolamento che rendono la disparità tra aree costiere e aree interne molto elevata. La mancanza di polarità urbane e di *cluster* di centri urbani distribuiti intorno ai grandi raccordi autostradali e ferroviari, generati dalla capacità di offrire servizi specializzati (legati alla natura vocazionale dei luoghi) è uno dei fattori negativi che rendono qualsiasi intervento di rivitalizzazione del tessuto produttivo inutile.

Per quanto concerne il tema della *città*, il RAVI evidenziava, la mancanza di incisività dell'investimento pubblico nella creazione di un'atmosfera competitiva. Elementi di indagine del livello di competitività delle città riguardano: la diversificazione produttiva (ciò consente alla città di conservare la propria attrazione pur in presenza dei cambiamenti anche congiunturali dell'economia); la presenza di grandi infrastrutture strategiche (porti, aeroporti); l'offerta di servizi (soprattutto quelli avanzati); la qualità della vita (cultura, ambiente e tempo libero) e il *welfare*.

L'analisi socio-economica offre un quadro variegato della città anche se i dati sono per provincia. Tuttavia mancano alcune indicazioni sull'offerta di servizi avanzati diversificati per area di influenza. Napoli, dal punto di vista della finanza o del *core business*, sembra avere una concentrazione spaziale unica nella regione. Se poi si considera l'area metropolitana a scala

regionale, essa raggiunge, includendola, anche la provincia di Caserta, ottenendo anche il primato per la grande distribuzione con i grandi centri nell'interporto di Marcianise e nel nolano (nati per la logistica integrata); con l'area della TAV ad Afragola, prossima agli insediamenti dell'IKEA e ad altri ipermercati. Per quanto riguarda la qualità della vita, i dati dimostrano un appiattimento generale, anche se Salerno registra un valore di gran lunga superiore a quelli riscontrati nel resto del territorio regionale. La causa principale è legata alla criminalità che contamina qualsiasi intervento rigenerativo del tessuto urbano, soprattutto nell'area vasta metropolitana Napoli-Caserta.

#### Inclusione sociale

Il RAVI evidenziava l'importanza di intraprendere nella futura programmazione una collaborazione fattiva tra gli ambiti di politica del lavoro e quelli più strettamente legati alle politiche sociali. Era stata, infatti, posta l'attenzione sulle azioni del POR che mantenevano separatismi di competenza non in linea con l'innovazione politica e strumentale in campo di inclusione sociale. In relazione a tale problematica si riconosceva nel Piano di Zona Sociale lo strumento principe con cui agire per abbattere tali separatismi.

L'analisi socio-economica pur registrando questa problematica non riporta le analisi sociali e del mercato del lavoro per ambiti di PZS, non riconoscendo quindi l'importanza della diversificazione della domanda di inclusione sociale per ambiti territoriali.

#### Trasporti

Come è stato sottolineato nell'ambito delle città e degli agglomerati urbani, l'aggiornamento della valutazione intermedia (RAVI) evidenziava la *sussistenza di forti separatismi fisici e funzionali tra aree urbane e aree rurali; di qui l'individuazione della necessità di rafforzare ulteriormente l'accessibilità da e verso le grandi aree urbane e, con essa, il raccordo tra mobilità urbana ed extraurbana.*

L'analisi socio-economica mette in luce i notevoli squilibri esistenti tra le aree urbane ed i sistemi territoriali interni della regione rilevando che soprattutto nell'area montana interna, che ospita solo il 6,5% della popolazione, vaste porzioni del territorio versano in condizioni di difficile accessibilità. Ciò a dimostrare l'esistenza di forti disparità intraregionali a dispetto del dato complessivo che mostra per la Campania una dotazione infrastrutturale in linea e a volte superiore alla media nazionale.

Il RAVI, inoltre, poneva l'accento sulla necessità di concepire la *mobilità di merci e persone più a servizio della competitività del sistema regionale.*

L'analisi socio-economica si limita a rilevare che la domanda di mobilità di persone nonché la relativa offerta, sono concentrate nell'area costiera, con conseguente congestione delle infrastrutture di trasporto, soprattutto nel napoletano; manca un approfondimento sulla intermodalità e sulla domanda e offerta di mobilità di merci e le esigenze di dotazioni per le utenze produttive.

Il RAVI poneva in luce, inoltre, la mancanza di intersectorialità strategiche tra Ambiente, Beni Culturali, Trasporti, Attività produttive e Sistemi urbani nella politica regionale di sviluppo delle attività turistiche, individuando nei

trasporti collettivi una delle condizioni di contesto per l'effettivo sviluppo dei sistemi turistici locali.

L'analisi socio-economica si limita a segnalare gli andamenti del traffico crocieristico e di quello aeroportuale negli ultimi anni, senza offrire informazioni sul trasporto pubblico collettivo.

### **2.1.2 Il grado di risposta dell'analisi socio-economica agli approfondimenti richiesti per l'attuazione della strategia di Lisbona.**

Gli ambiti attraverso cui si attua la strategia di Lisbona, riproposti negli Orientamenti Strategici Comunitari quali: *Rendere l'Europa più capace di attrarre investimento e lavoro; Porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita; Creare nuovi e migliori posti di lavoro* sono stati messi in relazione con l'Analisi socio-economica in modo da individuare le peculiarità regionali rispetto a tali tematiche strategiche.

Nell'allegato II sono riportati nel dettaglio i risultati della valutazione sviluppata in base a tale criterio. Di seguito sono riportati, in forma sintetica, gli esiti del processo di analisi e valutazione svolto.

**Gli esiti del processo hanno determinato, attraverso l'interazione Programmatore – Valutatore, importanti modifiche migliorative e approfondimenti.**

#### Ambiente

Gli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) nel riconoscere la dimensione trasversale degli obiettivi ambientali, evidenziano la necessità di rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita, di ridurre l'uso intensivo delle fonti energetiche tradizionali in Europa, di contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva. Per fare fronte a tali necessità, secondo gli OSC, bisognerebbe: investire in infrastrutture per conformarsi alla normativa ambientale (in materia di acqua, rifiuti, aria, protezione della natura); investire sull'energia e il trasporto sostenibile nel rispetto degli impegni di Kyoto; pianificare l'uso del territorio per ridurre l'espansione urbana incontrollata e recuperare l'ambiente fisico prevenendo i rischi.

L'analisi socio-economica del Programma riscontra che sul piano ambientale sussistono ancora emergenze che con diversa intensità riguardano l'acqua, l'aria, il suolo, la biodiversità, la gestione dei rifiuti, e la stessa agricoltura e che costituiscono una debolezza strutturale della Regione. Gli approfondimenti dell'analisi socio-economica non sempre sono adeguati nel descrivere e analizzare le tante problematiche ambientali regionali e per giustificare le priorità. Tale lacuna viene solo in parte colmata dal rapporto ambientale.

Andrebbero in particolare approfonditi i seguenti punti:

- la ragione della scarsa efficacia delle politiche pubbliche fin qui operate per affrontare le numerose emergenze ambientali. Tale analisi esiste in parte per la gestione dei rifiuti, ma non è adeguata per il fenomeno dilagante dell'abusivismo e dell'uso illegale del territorio, dei fenomeni di desertificazione, dell'eccessivo uso di pesticidi con conseguente inquinamento idrico;

Allegato II – Rilevanza della Strategia – Analisi socio-economica e OCS

- l'analisi territoriale e l'individuazione dei bisogni, per consentire una risposta agli input identificati (anche alla luce del rapporto ambientale) e per consentire una pianificazione più consapevole degli usi del suolo capace di ridurre l'espansione urbana incontrollata e recuperare l'ambiente fisico prevenendo i rischi, così come suggerito dagli OSC;
- il ruolo della regione rispetto agli *impegni di Kyoto*, e in particolare agli obiettivi di riduzione fissati per il 2020, in assenza di un piano energetico regionale;
- la coerenza delle scelte operate attraverso gli assi prescelti e le linee guida OSC, evidenziando come si intenda rafforzare operativamente le sinergie fra tutela dell'ambiente e crescita.

### Turismo

Gli orientamenti comunitari fanno rilevare l'importanza della prospettiva ambientale e paesaggistica in direzione del turismo sostenibile (OSC 1.1.2. Rafforzare le sinergie tra tutela dell'ambiente e crescita).

Rispetto a tale input, si riscontra un elemento di debolezza dell'analisi nella non approfondita trattazione del sistema delle aree protette. Infatti, il quadro conoscitivo offerto non risulta completo. L'individuazione delle specificità locali con relativi punti di forza e di debolezza avrebbe meritato più risalto per consentire all'analisi di orientare meglio le scelte programmatiche.

### Attività produttive

Come è noto, la Strategia di Lisbona prende in considerazione le Attività Produttive soprattutto mediante i legami che il settore ha con la RST e l'occupazione. Alcuni spunti tratti dalla Strategia di Lisbona di potenziale interesse diretto per l'ambito in esame riguardano gli impatti ambientali del settore produttivo, le imprese in fase di avvio (con particolare riguardo alle imprese coinvolte nella RST), e l'accesso al credito. Tali tematiche sono trattate nell'analisi socio-economica con diversi livelli di approfondimento, che potrebbero trovare spazi di miglioramento sia sotto il profilo territoriale (solo i dati sul dinamismo imprenditoriale forniscono qualche dettaglio territoriale, e solo a livello provinciale) che settoriale. Alcuni passaggi, inoltre, non sono supportati da dati e fonti precise (accade, per esempio, con riferimento all'accesso al credito).

### Ricerca e Innovazione e Società dell'informazione

L'ambito in esame è di fondamentale importanza per la Strategia di Lisbona: gli elementi di particolare rilievo (*input*) che emergono dalla sua lettura riguardano l'insufficienza degli investimenti privati nel settore, il buon livello di investimenti pubblici (ancora peraltro lontano dai *target* fissati), le difficoltà a trasformare la conoscenza e gli sviluppi tecnologici in prodotti e processi commerciali, l'opportunità di disporre di un'analisi geografica dei poli di eccellenza e dello stato dell'arte sulle attività innovative esistenti in regione (brevetti e natura, portata e potenziale di sviluppo delle aggregazioni di attività innovative), oltre alla grande importanza delle infrastrutture TIC, sia sotto il profilo dell'offerta (disponibilità a prezzi accessibili) che della domanda (diffusione). L'analisi

socio-economica prende in considerazione molti di tali *input*, confermandone l'applicabilità e l'importanza anche per la Regione Campania. Forti spazi di miglioramento esistono, comunque, sia sotto il profilo territoriale (solo per la dotazione di strutture e reti per la telefonia e la telematica si forniscono alcuni dati, e solo a livello provinciale), sia per alcune tematiche specifiche, poco o per nulla esaminate (ad es. prezzi di accesso alle infrastrutture TIC, agglomerazioni esistenti di attività innovative).

### Città e agglomerati urbani

Per quanto riguarda le città e gli agglomerati urbani il documento proposto dalla Commissione dal titolo "Cities and Lisbon Agenda: assessing the performance of cities" individua per ogni ambito della Strategia di Lisbona un insieme di fattori chiave che, analizzati, guidano alla costruzione di una strategia regionale più rispondente all'Agenda di Lisbona. Tali fattori chiave sono stati inseriti nella matrice di correlazione Lisbona-Analisi socio-economica nella colonna *input*.

Il livello di approfondimento territoriale dell'analisi socio-economica non è tale da consentire una risposta agli input identificati. E' alquanto scontato, comunque, che esiste un'area metropolitana regionale che travalica i confini della città di Napoli, molto congestionata e con disparità sociali molto forti nelle periferie urbane (Napoli) ed extraurbane (Comuni della cinta napoletana e casertana). Tale aspetto andava approfondito mettendo in risalto le disparità tra le varie periferie (ad esempio le forti problematiche ambientali nel casertano insieme ai profitti illeciti che si registrano per le discariche – oltre a quelle abusive).

Le disparità sociali che si riscontrano nell'area metropolitana campana sono tutti imputabili a povertà, degrado abitativo e criminalità. GiocoForza si registra un degrado anche culturale per la mancanza di *knowledge worker* che si concentrano prevalentemente nel *downtown* di Napoli.

Dal punto di vista della capacità attrattiva delle città rispetto all'input della connessione e dell'accessibilità multimodale andrebbero approfonditi i seguenti temi:

- Città di Salerno: scarsa accessibilità multimodale al polo universitario posto nella periferia extraurbana (Comune di Fisciano). La mancanza di tale connessione rende Salerno non riconoscibile come città universitaria e quindi poco incline ad attrezzarsi per un'offerta di innovazione e di *knowledge workers*, anche per la scarsa accessibilità multimodale al futuro aeroporto di Pontecagnano.

- Città di Benevento: scarsa connessione multimodale con l'area di influenza (comuni limitrofi). La città è luogo di offerta solo di servizi amministrativi (essendo capoluogo di provincia) ma poco di servizi avanzati nonostante sede dell'Università del Sannio e di centri di competenza.

Dal punto di vista dell'ambiente, oltre ai problemi dei rifiuti ampiamente trattati nell'analisi socio-economica anche se non sono evidenziate le disparità (gli agglomerati urbani nel parco del Cilento non hanno lo stesso tipo di problema in materia di rifiuti degli agglomerati urbani del casertano), non è stato approfondito per aree urbane quello dell'inquinamento da congestione del traffico. Inoltre, non ci sono

informazioni sulle aree verdi urbane soprattutto nell'area metropolitana vasta.

Un aspetto che comunque va approfondito nelle dinamiche urbane riguarda il potenziale delle due città portuali a poter ricoprire il ruolo di *gateway city*, ovvero città-nodo nella rete dei collegamenti europei.

### Inclusione sociale

Il Documento degli Orientamenti Strategici Comunitari, pur riconoscendo il tema dell'inclusione sociale trasversale agli obiettivi generali dell'agenda di Lisbona, enfatizza nell'ambito della priorità "posti di lavoro migliori e più numerosi" l'aspetto della salute nella garanzia di un'offerta di servizi sanitari efficienti per garantire lo sviluppo della società in tutte le sue forme e dimensioni. Il tema dell'inclusione sociale, inoltre, è riportato negli OSC strettamente connesso alla dimensione territoriale della politica di coesione per la riduzione delle disparità intraregionali e intraurbane.

Gli OSC richiedono, quindi, *un'analisi approfondita del livello ottimale dei servizi offerti e delle tecnologie appropriate, come la telemedicina, nonché dei risparmi che potrebbero essere realizzati grazie ai servizi sanitari on line*, e un'analisi approfondita delle disparità intraregionali.

Rispetto a tali input l'analisi socio-economica manifesta un discreto livello di approfondimento delle diverse aree di attenzione delle politiche sociali (povertà, immigrazione, soggetti a rischio, ecc.) offrendo, invece, pochi dettagli sulle disparità territoriali e sul livello ottimale dei servizi offerti in ambito sanitario.

### Trasporti

La Strategia di Lisbona concepisce il settore dei Trasporti, al pari dell'Ambiente e dell'Energia, quale prerequisito fondamentale per favorire la crescita e l'occupazione, al fine di assicurare la disponibilità per le imprese di infrastrutture moderne e sicure, in grado di accrescere l'attrattività delle regioni e delle città dal punto di vista economico e sociale e di moltiplicare le opportunità commerciali. A tal fine, le infrastrutture di trasporto devono, però, presentare caratteristiche di efficienza, flessibilità, sicurezza e pulizia. Inoltre, lo sviluppo di infrastrutture di trasporto a livello europeo ("progetti TEN-T"), con particolare attenzione ai progetti transfrontalieri, è ritenuto fondamentale per una maggiore integrazione dei mercati nazionali, specialmente all'interno di un'Unione ampliata.

Tali tematiche sono trattate solo in parte nell'analisi socio-economica: viene, infatti, riportato l'indice di dotazione infrastrutturale della Regione, articolato per province e per modalità di trasporto, ma non emergono elementi decisivi circa il livello di efficienza, flessibilità, sicurezza e pulizia delle infrastrutture esistenti.

## **2.2 Rispondenza della strategia ai bisogni identificati**

Nella seconda domanda valutativa si fa riferimento al grado di rispondenza della strategia ai bisogni identificati. In questa fase, pertanto, riveste particolare importanza analizzare sia le modalità di costruzione dell'analisi

#### **Interazione con il programmatore**

E' stata proposta un'analisi SWOT più snella ma nello stesso tempo più incisiva, capace di cogliere le peculiarità del sistema campano. L'analisi Swot proposta è stata inserita dal Programmatore nella versione del Draft del programma relativa al 14 marzo 2007.

SWOT, sia la sua struttura analitica. Ciò è necessario perché essa consente, nell'ambito dell'attività di programmazione, di avere un chiaro riscontro tra i bisogni che l'analisi socio-economica fa emergere e la scelta delle azioni strategiche che si vogliono implementare.

Il grado di rispondenza della strategia ai bisogni identificati è analizzato in base a due criteri di valutazione che consentono di indirizzare la strategia verso una chiara rispondenza al contesto:

1. il grado di coerenza dell'analisi SWOT con l'analisi socio-economica;
2. il grado di coerenza dell'analisi SWOT con la strategia.

### **2.2.1 Il grado di coerenza dell'analisi SWOT con l'analisi socio-economica**

La valutazione del grado di coerenza dell'analisi SWOT con l'analisi socio-economica consente di indirizzare la strategia verso una chiara rispondenza al contesto, e quindi di giungere all'elaborazione della *vision* complessiva della strategia e degli obiettivi prioritari che abbia un certo grado di *rilevanza*.

La SWOT del Programma è stata messa in relazione agli input (e ai fattori negativi e fattori positivi) che sono emersi nella fase precedente, cercando di identificare i punti di forza e di debolezza corrispondenti.

Tale attività consente di verificare, da un lato, se l'analisi SWOT contiene gli elementi messi in risalto nell'analisi socio-economica e, dall'altro, di indicarne eventuali carenze importanti per la strategia.

In questo processo di comparazione tra l'analisi socio-economica e l'analisi SWOT si è riscontrato un mancato raccordo concettuale e logico tra i contenuti espressi nelle due fasi, quella di analisi e quella di sintesi.

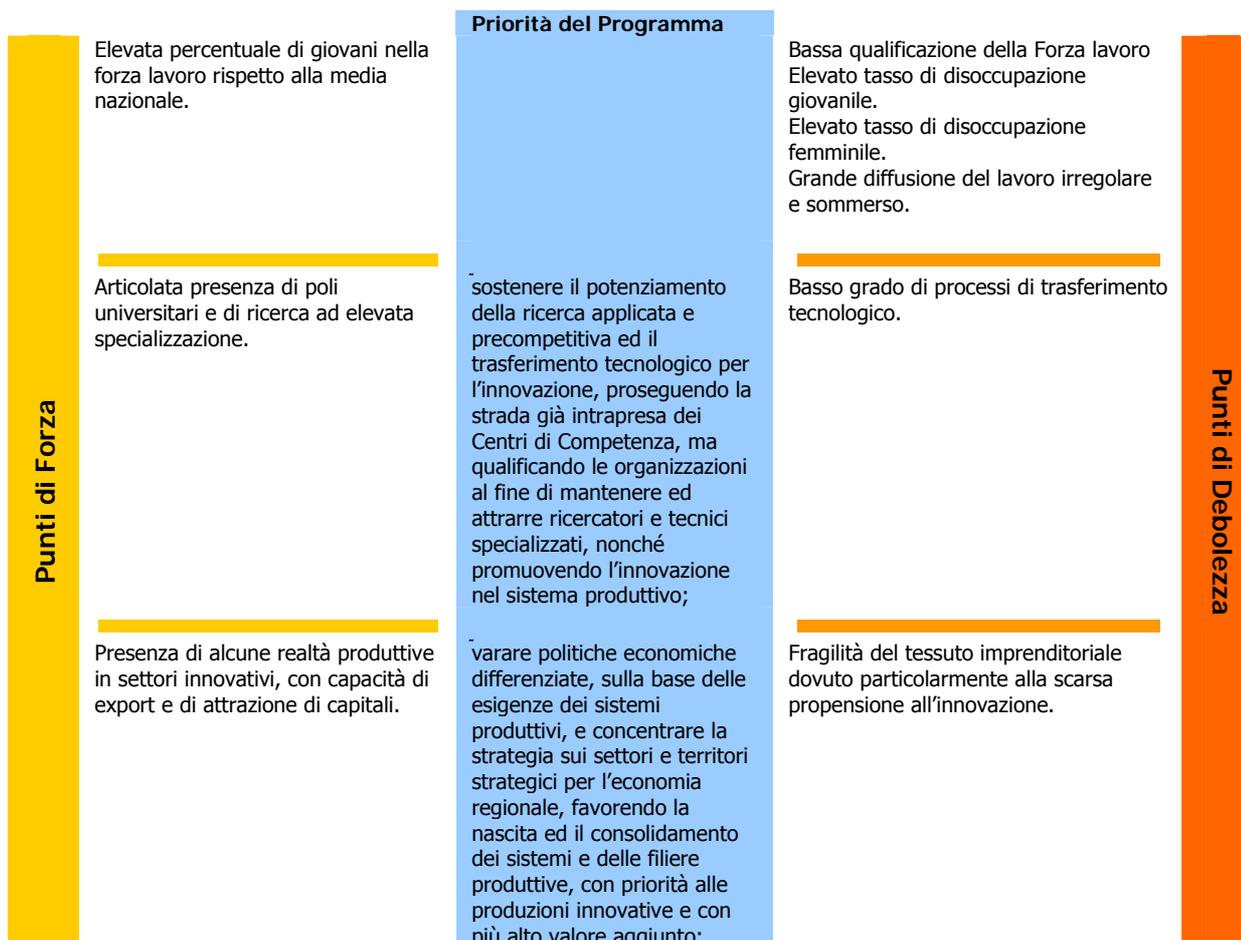
L'attività svolta, pertanto, ha condotto alla rielaborazione dell'analisi SWOT generale tenendo conto di tutte le osservazioni che erano emerse nella fase di valutazione dell'analisi socio-economica.

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Punti di Forza</b></p>	<p>Elevata percentuale di giovani nella forza lavoro rispetto alla media nazionale.</p> <hr/> <p>Articolata presenza di poli universitari e di ricerca ad elevata specializzazione.</p> <hr/> <p>Presenza di alcune realtà produttive in settori innovativi, con capacità di export e di attrazione di capitali.</p> <hr/> <p>Discreta dotazione infrastrutturale (impianti e reti di trasporto).</p> <hr/> <p>Presenza di risorse naturali di grande valore paesaggistico e naturalistico concentrate nelle aree parco.                  Presenza di risorse culturali di grande valore storico distribuite sul territorio.                  Presenza di reti di centri minori con diversificate vocazioni turistico-produttive.</p> <hr/> <p>Esistenza di una città metropolitana (Napoli) con caratteristiche di <i>gateway city</i> per la posizione geografica strategica nel Mediterraneo.</p> <p>Presenza di una rete policentrica di centralità urbane e centri minori.</p> <hr/>	<p>Bassa qualificazione della Forza lavoro.                  Elevato tasso di disoccupazione giovanile.                  Elevato tasso di disoccupazione femminile.                  Grande diffusione del lavoro irregolare e sommerso.</p> <hr/> <p>Basso grado di produzione di processi di trasferimento tecnologico.</p> <hr/> <p>Fragilità del tessuto imprenditoriale dovuta particolarmente alla scarsa propensione all'innovazione.</p> <hr/> <p>Basso grado di accessibilità e di logistica integrata di alcune parti del territorio.</p> <hr/> <p>Spopolamento delle aree interne e in particolare nei parchi naturali.                  Bassa valorizzazione sostenibile delle risorse ad alto valore naturalistico e culturale.                  Elevata presenza di emergenze ambientali legate all'inquinamento (aria e acqua) e ai rifiuti.                  Scarso livello di qualificazione e integrazione dell'offerta turistica con eccessiva concentrazione territoriale e stagionale caratterizzata da elevate pressioni sull'ambiente.</p> <hr/> <p>Mancanza di efficienza dei servizi avanzati per la competitività delle aree urbane.                  Gravi fenomeni di congestione dei centri urbani e in particolare nell'area metropolitana di Napoli/Caserta                  Elevata dispersione scolastica nelle aree urbane più densamente popolate.                  Condizioni di disagio sociale specialmente nelle aree urbane più densamente popolate.</p> <hr/> <p>Alto deficit del bilancio energetico regionale ed inefficienza nella distribuzione ed erogazione finale dell'energia.                  Insufficienti condizioni di sicurezza legate alla forte presenza della criminalità, che si è infiltrata nelle attività economiche anche a livello internazionale.                  Presenza di disparità territoriali.                  Utilizzo della Società dell'Informazione molto al di sotto della media nazionale.</p>	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Punti di Debolezza</b></p>
	<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>Opportunità</b></p>	<p>Riforma e organizzazione della PA e decentramento amministrativo.</p> <hr/> <p>Ruolo centrale delle città nello sviluppo competitivo dello Spazio Europeo.</p> <hr/> <p>Importanza della dimensione territoriale nelle strategie di sviluppo comunitarie.                  Allargamento dei mercati, in particolare verso nuovi paesi del Mediterraneo e dell'est.</p> <hr/>	



### 2.2.2 Il grado di coerenza dell'analisi SWOT con la strategia

L'analisi SWOT riformulata è stata messa in relazione con la visione strategica e gli obiettivi del Programma. In particolare, le priorità che il Programma fa emergere a conclusione dell'analisi socio-economica sono state analizzate in funzione dei punti di forza e di debolezza dell'analisi SWOT.



<p>Discreta dotazione infrastrutturale (impianti e reti di trasporto)</p>	<p>incidere sulle modalità di accesso al credito e alla finanza da parte delle imprese e facilitare l'adeguamento del sistema bancario, creditizio e finanziario, alle esigenze di crescita del sistema produttivo, anche attraverso strumenti di finanza innovativa;</p> <p>Promuovere il potenziamento delle infrastrutture economiche, coerentemente con la progettazione a scala interregionale, nazionale e comunitaria, in modo da connettere i nodi dei sistemi produttivi alle reti corte locali e, via via, alle reti lunghe dei mercati internazionali, anche migliorando la qualità delle localizzazioni produttive e degli interventi in materia di logistica industriale;</p>	<p>Basso grado di accessibilità e di logistica integrata</p>
<p>Presenza di risorse naturali di grande valore paesaggistico e naturalistico concentrate nelle aree parco. Presenza di risorse culturali di grande valore storico distribuite sul territorio. Presenza di reti di centri minori con diversificate vocazioni turistico-produttive</p>		<p>Spopolamento delle aree interne e in particolare nei parchi naturali. Bassa valorizzazione sostenibile delle risorse ad alto valore naturalistico e culturale. Elevata presenza di emergenze ambientali legate all'inquinamento (aria e acqua) e ai rifiuti. Scarso livello di qualificazione e integrazione dell'offerta turistica con eccessiva concentrazione territoriale e stagionale caratterizzata da elevate pressioni sull'ambiente.</p>
<p>Esistenza di una città metropolitana (Napoli) con caratteristiche di <i>gateway city</i> per la posizione geografica strategica nel Mediterraneo.  Presenza di una rete policentrica di centralità urbane e centri minori.</p>	<p>realizzare grandi programmi di interventi per la riqualificazione e la rivitalizzazione dei sistemi urbani finalizzati al consolidamento delle città come nodi dello sviluppo, nell'ottica di favorire uno sviluppo basato sul policentrismo delle città medie, anche favorendo una migliore articolazione ed integrazione, all'interno dei sistemi urbani, fra funzioni tradizionali ed avanzate; investire nel sistema integrato per la mobilità sostenibile e l'accessibilità, con attenzione alle aree interne e alle aree sensibili;</p>	<p>Mancanza di efficienza dei servizi avanzati per la competitività delle aree urbane. Gravi fenomeni di congestione dei centri urbani e in particolare nell'area metropolitana di Napoli/Caserta. Elevata dispersione scolastica nelle aree urbane più densamente popolate. Condizioni di disagio sociale specialmente nelle aree urbane più densamente popolate.</p>
	<p>Intervenire con progetti</p>	<p>Alto deficit del bilancio energetico regionale ed inefficienza nella distribuzione ed erogazione finale dell'energia. Insufficienti condizioni di sicurezza</p>

specifici per il ripristino della legalità ed il miglioramento del sistema di sicurezza sociale.

migliorare le infrastrutture ed i servizi alla cittadinanza, soprattutto con riguardo alle infrastrutture sociali, scolastiche e sanitarie, nell'ottica di aumentare il livello della qualità della vita degli abitanti della regione;

legate alla forte presenza della criminalità, che si è infiltrata nelle attività economiche anche a livello internazionale.

Presenza di disparità territoriali.

Utilizzo della Società dell'Informazione molto al di sotto della media nazionale

Gli elementi di forte coerenza si evidenziano soprattutto per quanto riguarda i temi del sistema produttivo, delle città, della ricerca e innovazione, della legalità e sicurezza, dei trasporti. Gli elementi strutturali, quali rifiuti, energia, inquinamento e risorse naturali non compaiono nelle priorità, ma sono ripresi nella parte dell'esplicitazione degli obiettivi prioritari/Assi strategici. In questa fase sono state aggiunte le seguenti priorità:

1. Risolvere l'emergenza *rifiuti* intervenendo con una politica di filiera legata a tutto il ciclo dello smaltimento – imprese di riciclaggio, discariche, etc. – al fine di trasformare i rifiuti in un'opportunità produttiva, puntando sulle integrazioni funzionali e operative con l'energia (tri-generazione), con l'agricoltura e con le attività produttive in genere.
2. Puntare a ridurre il deficit di energia elettrica con una politica energetica che, partendo dalla conoscenza del fabbisogno regionale e del suo potenziale produttivo, sappia attivare filiere collegate all'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili e al risparmio energetico.
3. Rimuovere le emergenze ambientali legate all'inquinamento delle coste, al rischio idrogeologico, alla bonifica dei siti inquinati attraverso un programma di interventi realmente corrispondente alle esigenze di ripristino delle condizioni ambientali dei vari territori.
4. Creare opportunità di sviluppo durevole nelle aree soggette a forte spopolamento attuando una vincente integrazione tra risorse naturali e turismo;
5. Attivare interventi significativi per la destagionalizzazione turistica in territori a forte concentrazione della domanda turistica.

Dalla lettura incrociata dell'analisi SWOT con le priorità che il programma riporta a conclusione dell'analisi socio-economica si identificano due direttrici strategiche: la prima più orientata a risolvere le questioni emergenziali, la seconda più orientata a promuovere e rafforzare la competitività del sistema regionale. In tale quadro si inserisce la questione urbana, sia come motore competitivo dello sviluppo sia come luogo in cui intervenire per combattere il disagio sociale.

Il Programma in relazione alle priorità evidenziate ha formulato il seguente obiettivo generale:

***Contribuire a sostenere lo sviluppo economico sostenibile e integrato dell'Unione Europea e l'occupazione, favorendo, a livello regionale e locale, l'ammodernamento e la diversificazione delle strutture economiche e la creazione e il mantenimento di posti di lavoro stabili.***

A supporto dell'attuazione delle priorità sopra evidenziate, il Programma declina i principi portanti che hanno costruito il DSR, ovvero, *concentrazione, programmazione partecipata e sviluppo locale, integrazione*, anticipando alcune modalità di attuazione degli interventi.

**Interazione con il programmatore**

Nella fase di valutazione della coerenza della SWOT con le priorità strategiche si evidenziava la mancanza di alcuni temi importanti, legati soprattutto alle emergenze ambientali. Pertanto si è ritenuto opportuno aggiungere le quattro priorità indicate, pienamente recepite dal Programmatore.

Tali principi insieme alle priorità dovrebbero costituire l'*humus* della struttura strategica articolata nei seguenti assi:

*Asse I Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica*

*Asse II Competitività del sistema produttivo regionale*

*Asse III Sviluppo urbano e qualità della vita*

*Asse IV Accessibilità e trasporti*

*Asse V Innovazione della Pubblica Amministrazione per lo sviluppo e cooperazione territoriale.*

### **2.3 Valutazione del contributo strategico del partenariato**

Il processo di coinvolgimento del Partenariato è iniziato sin dall'elaborazione del DSR che è stato redatto, come specificato nel Programma, dopo un processo propositivo che ha coinvolto le parti sociali, economiche ed istituzionali mediante diversi tavoli tecnici.

Tale processo, che è poi proseguito attraverso una serie di riunioni in occasione delle quali sono state fornite dal programmatore le diverse bozze del Programma, è terminato con l'elaborazione, da parte degli attori principali del Partenariato, di una serie di documenti contenenti richieste puntuali sia di natura strategica, sia relative all'attuazione del programma, sia di natura settoriale.

Il Programma fornisce una tracciabilità delle principali richieste, di quelle completamente recepite, di quelle mediate e di quelle non accolte con le relative motivazioni.

Nel complesso la valutazione del contributo strategico del partenariato risulta positiva: molte delle richieste sono state accolte e si è notato uno sforzo significativo da parte del programmatore nel coinvolgimento delle parti sociali, economiche ed istituzionali.

### **2.4 Considerazioni conclusive sulla rilevanza della strategia**

La valutazione della rilevanza della strategia ha condotto alle seguenti considerazioni:

Nelle prime bozze del programma si evidenziava che:

- Non tutte le problematiche sottolineate nelle lezioni apprese riguardanti i vari settori strategici erano state sviluppate in base al relativo livello territoriale di dettaglio, così come non erano stati adeguatamente approfonditi i temi della strategia di Lisbona.
- Ciò si evidenziava in modo particolare nella costruzione dell'Analisi SWOT che risultava debole e poco interpretativa dei bisogni di sviluppo diversificati a seconda delle specificità territoriali.

Il processo di interazione programmatore-valutatore ha consentito di approfondire l'analisi territoriale a livello comunale, per le tematiche del

degrado urbano, del degrado ambientale e della competitività delle città, e a livello provinciale, per l'inclusione sociale e la sicurezza. Permane la necessità, in vista della fase di attuazione, di approfondire altre tematiche per dare consistenza alla dimensione territoriale del Programma.

L'analisi SWOT rimodulata ha consentito di aggiungere alcune priorità strategiche che risultavano assenti, in modo da avere un'articolazione del programma rispondente ai bisogni identificati.

Tuttavia l'articolazione del programma nei cinque assi risponde solo in parte al sistema delle priorità individuate e alle due direttrici strategiche, competitiva e strutturale, che emergono dall'analisi del Documento Strategico Regionale. Seguendo tali direttrici, infatti, l'asse II avrebbe dovuto contenere, quali fattori competitivi per lo sviluppo regionale, anche il turismo e il sistema dei grandi centri urbani fortemente collegato alla ricerca e alla modernizzazione del sistema produttivo. In base a tale impostazione l'asse I e l'asse III avrebbero avuto un ruolo più legato alla risoluzione di questioni emergenziali e alla riduzione di disparità intraregionali e intraurbane, acquisendo una logica di intervento più orientata ad obiettivi di equa distribuzione dei vantaggi, rispetto alla concentrazione territoriale necessaria per la promozione della competitività.

In definitiva, la strategia individuata al fine di raggiungere un maggior grado di rispondenza al fabbisogno regionale dovrebbe caratterizzare in maniera esplicita le seguenti priorità programmatiche:

- la risoluzione delle emergenze ambientali, in particolar modo dell'inquinamento delle coste, dei rifiuti e dell'energia che sono direttamente collegate alla priorità di Lisbona "*Rendere l'Europa più capace di attrarre investimento e lavoro*";
- la promozione dei fattori competitivi attraverso una più sinergica operatività tra ricerca, innovazione, imprese, città e trasporti.

Per quanto riguarda il coinvolgimento del partenariato, la costante interazione con tutte le parti sociali, economiche ed istituzionali ha consentito di apportare interventi migliorativi sia nella fase di identificazione dei bisogni che nel processo di costruzione della strategia.

**Interazione con il programmatore**

La scelta degli assi è stata successivamente giustificata con argomentazioni (cfr. Cap. 2 pag. 62) che hanno consentito al valutatore di dare un giudizio positivo sulla coerenza interna del programma.

### 3 VALUTAZIONE DELLA LOGICA E DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA

In questo capitolo è sviluppato il secondo modulo della valutazione ex-ante, corrispondente alla valutazione della **consistenza della strategia**.

L'obiettivo di questa fase di valutazione è quello di supportare il programmatore nella costruzione di una strategia che, da un lato, risponda ad una logica chiaramente identificabile e, dall'altro, sia coerente, nella sua struttura, nella scelta sequenziale degli obiettivi specifici, obiettivi operativi e attività.

La consistenza della strategia, quindi, risponde a due domande valutative:

1. **quale logica sottintende la strategia costruita:** che attiene alla individuazione della teoria e della motivazione alla base della strategia che hanno ispirato la costruzione dell'impianto strategico e giustificato il ricorso all'uso degli investimenti pubblici.
2. **come l'architettura della strategia e le relazioni logiche tra assi, obiettivi specifici, obiettivi operativi e attività sono coerenti internamente:** che ha come finalità, da un lato, la valutazione della possibile complementarità degli assi nel raggiungimento degli obiettivi del Programma, dall'altro, la valutazione della corretta consequenzialità tra assi, obiettivi specifici, obiettivi operativi ed attività. In tale contesto è possibile suggerire, laddove necessario, un alternativo *mix* di *policy* più adeguato al raggiungimento degli obiettivi del programma.

Priorità strategiche –  
Obiettivi del programma

Il "logical framework"

In questa fase di valutazione, riveste particolare importanza individuare il livello di rischio che sottende la scelta delle priorità. L'obiettivo è supportare il programmatore nell'individuazione degli interventi di impatto elevato per il cambiamento strutturale della Regione che possono avere, per loro natura, rischi implementativi. In questo modo, si cerca di rispondere alla richiesta della Commissione Europea di ricercare il giusto equilibrio tra la necessità di realizzare la spesa, che presuppone un'elevata avversione al rischio, e la necessità di intervenire con una maggiore propensione al rischio per indurre cambiamenti strutturali.

Inoltre, al fine della valutazione della consistenza della strategia, si è ritenuto fondamentale dedicare un paragrafo alla descrizione della struttura del programma.

#### 3.1 Descrizione del programma

Il Programma si articola in cinque assi, diciannove obiettivi specifici e trentotto obiettivi operativi, ciascuno dei quali è declinato in una serie di attività.

Gli assi sono stati individuati tenendo conto sia degli Orientamenti Strategici Comunitari che delle priorità sia del QSN che del DSR.

Nello specifico gli assi sono stati così declinati:

- Asse 1 - "Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica". L'asse si pone come obiettivo generale la tutela dell'ambiente e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale per promuovere e migliorare un'offerta turistica che sia diversificata e sostenibile. Si ritiene che la riduzione degli impatti negativi generati dalle dinamiche ambientali (Risanamento ambientale, Rischi naturali, deficit energetico) costituisca condizione necessaria e sufficiente per il miglioramento e l'attrattività turistica della Regione;
- Asse 2 - "Competitività del sistema produttivo regionale". L'asse è finalizzato a sostenere la competitività regionale attraverso due macro-tipologie di interventi: da un lato si vuole potenziare il sistema che coniuga ricerca e impresa, dall'altro si intende aumentare la competitività delle imprese campane attraverso l'aumento di competitività dei settori tradizionali, la riconversione produttiva dei comparti maturi, la valorizzazione dei comparti di eccellenza, la creazione di sistemi logistici efficienti e sostenendo strategie di internazionalizzazione. In questo asse si pongono le premesse per la riduzione del *digital divide* e per la promozione di una gestione sostenibile delle aree industriali;
- Asse 3 - "Sviluppo urbano e qualità della vita". La finalità delineata è di migliorare le condizioni di vita nelle città e valorizzarne le potenzialità, favorendo lo sviluppo del modello policentrico basato sulla rete delle città medie e dei centri minori e incentivando la competitività dei sistemi urbani senza trascurare la qualificazione del sistema compiuto di *welfare* ed inclusione sociale;
- Asse 4 - "Accessibilità e trasporti". La finalità è di promuovere e sviluppare i collegamenti da e verso la Campania, privilegiando i corridoi europei, per rendere la Regione uno snodo nevralgico dei traffici delle persone e delle merci nel Sud e nel Mediterraneo; attraverso una strategia sostenibile volta a decongestionare le città e a ridurre le emissioni di inquinanti e i consumi energetici. L'asse è in sinergia con l'asse 2 anche per quanto riguarda lo sviluppo rurale dove si prevedono interventi diretti a migliorare le connessioni fra zone urbane e rurali;
- Asse 5 - "Assistenza tecnica e cooperazione territoriale". L'asse si propone il miglioramento del sistema di gestione e di attuazione delle politiche di sviluppo favorendo la cooperazione territoriale e lo sviluppo di rapporti partenariali, produttivi, infrastrutturali e sociali della Campania con i territori oggetto di relazioni.

Ogni singolo asse è principalmente strutturato come segue:

- è inizialmente 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".

La struttura strategica del Programma e la numerosità degli obiettivi specifici ed operativi e delle attività sono riassunti nella tabella che segue.

**Tabella 1 Assi, obiettivi specifici, obiettivi operativi e attività**

ASSI	OBIETTIVI SPECIFICI	OBIETTIVI OPERATIVI	ATTIVITA'
1. Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica	6	13	49
2. Competitività del sistema produttivo regionale	4	8	34
3. Sviluppo urbano e qualità della vita	2	7	31
4. Accessibilità e trasporti	5	8	23
5. Assistenza tecnica e cooperazione territoriale	2	2	7
TOTALE	19	38	144

### 3.2 La logica della strategia

Nella prima domanda valutativa si fa riferimento all'individuazione della logica che ha guidato la formazione della struttura del Programma.

La logica del Programma deve rispondere al prerequisito fondamentale che anima l'intervento pubblico, più in particolare deve poter giustificare il ricorso all'uso dei fondi strutturali per quelle attività ritenute necessarie all'attuazione della strategia di Lisbona.

Il processo di costruzione della strategia è fortemente legato alle direttrici di sviluppo definite nel DSR e racchiudibili nello scenario a doppia valenza – a valenza strategica per potenziare la competitività, a valenza strutturale per risolvere le emergenze ambientali e sociali – riportato nel paragrafo dell'Analisi del DSR.

La logica del Programma dovrebbe ravvisarsi nella capacità della strategia di cogliere le disparità all'interno del territorio regionale (ciò che gli OSC chiamano dimensione territoriale) e diversificare l'intervento a seconda delle varie sfaccettature che uno stesso punto di debolezza (o punto di forza) può acquisire localmente.

La capacità del Programma di incidere a seconda delle specificità locali, ravvisabile per l'appunto nella sua dimensione territoriale, non può prescindere dalla capacità di strutturare l'azione secondo una logica intersettoriale. Tale modalità è implicitamente riportata negli OSC dove si afferma che *"una delle peculiarità della politica di coesione – diversamente dalle politiche settoriali – consiste nella sua capacità di adeguarsi alle particolari esigenze e caratteristiche delle specifiche sfide e opportunità dei contesti territoriali"*.

#### Interazione con il programmatore

Nella fase di valutazione delle connessioni strategiche tra obiettivi e priorità la maggior parte delle connessioni deboli riscontrate sono state oggetto di rimodulazione da parte del programmatore.

La valutazione della logica della strategia, secondo i contenuti sinteticamente esposti sopra, è pertanto focalizzata a comprendere tre importanti fattori che danno corpo alla logica della strategia:

1. il grado di rispondenza degli obiettivi del Programma (obiettivi specifici, obiettivi operativi e attività) alle priorità strategiche desunte dall'analisi SWOT;
2. il grado di risposta del Programma ai fattori di disparità territoriale intraregionale;
3. il grado di intersettorialità del Programma.

### **3.2.1 Il grado rispondenza degli obiettivi del programma alle priorità desunte dall'analisi SWOT**

La valutazione del grado di rispondenza degli obiettivi del Programma alle priorità strategiche consente di articolare la strategia secondo una struttura programmatica logicamente coerente con le priorità desunte dall'analisi dei bisogni.

Le priorità strategiche sono state, pertanto, messe in relazione con gli obiettivi specifici e gli obiettivi operativi che compongono la struttura del Programma al fine di individuare il grado di connessione strategica esistente. In particolare, il grado di connessione strategica è stato considerato *forte*, quando la relazione priorità–obiettivo specifico–obiettivo operativo è risultata oggettivamente verificabile, *debole* quando la relazione è risultata poco oggettivamente verificabile.

La mancanza di relazione tra priorità e obiettivi è stata evidenziata come un potenziale fattore di criticità della consistenza della strategia.

Oltre al grado di connessione strategica, la relazione priorità-obiettivi è stata analizzata riguardo ad una possibile connessione strategica trasversale, ovvero al collegamento intersettoriale con altri obiettivi specifici e operativi, relazionati ad altre priorità ma potenzialmente in grado di amplificare gli effetti della strategia se considerati connessi tra di loro in fase di attuazione.

Nell'allegato III sono riportate nel dettaglio le valutazioni del grado di rispondenza degli obiettivi del programma alle priorità strategiche.

Il processo di interazione valutatore-programmatore ha consentito di apportare alcuni cambiamenti, laddove si riscontravano connessioni strategiche deboli.

L'impianto strategico, quindi, presenta generalmente connessioni strategiche forti tra obiettivi e priorità: ciascuna priorità strategica trova una sua collocazione nell'ambito del sistema degli obiettivi del programma (obiettivi specifici ed obiettivi operativi). Appaiono, comunque, meno forti le connessioni riscontrate relativamente agli obiettivi indirizzati alla promozione turistica, oltre ad evidenziarsi una potenziale sovrapposizione tra gli obiettivi della protezione civile con quelli relativi agli edifici pubblici sicuri.

Allegato III–Consistenza della strategia-Grado di Connessione strategica

**3.2.2 Il grado di risposta del programma ai fattori di disparità territoriale intraregionale: la dimensione territoriale del programma**

La valutazione del grado di risposta del Programma ai fattori di disparità territoriale consente di articolare la strategia secondo una struttura programmatica logicamente orientata alla spazializzazione della stessa, sviluppando in questo modo la dimensione territoriale delle scelte così come richiesto dagli Orientamenti Strategici Comunitari e dal QSN.

Il Programma individua quattro dimensioni (città medie, sistemi territoriali, centri minori e parchi) secondo cui articolare gli interventi.

Le disparità intraregionali sono approfondite relativamente all'articolazione dell'obiettivo specifico "Rigenerazione urbana", appartenente all'asse III, in cui sono riportati alcuni criteri di identificazione della dimensione territoriale.

Considerata l'importanza della dimensione territoriale, ribadita dai documenti comunitari, nel rapporto sono fornite, per ogni obiettivo specifico, una serie di indicazioni mappali che dovrebbero orientare più efficacemente le scelte attuative e consentire l'individuazione dei territori eleggibili alle diverse tipologie di investimento in funzione delle specificità locali e dei bisogni identificati.

Le analisi territoriali sono articolate in base al seguente schema logico:

OBIETTIVI SPECIFICI	TEMATISMI
1.a Risanamento ambientale	Acque sotterranee - Stato chimico 2003
	Acque sotterranee - Contenuto di Nitrati 2002
	Acque superficiali - Stato ambientale 2003
	Acque Costiere - Indice Trofico (Trix) 2002
	Servizio Idrico - Popolazione allacciata al sistema fognario (%) 2001
	Siti potenzialmente contaminati
	Discariche e siti di stoccaggio
	Impianti a rischio di incidente rilevante
	Impianti CDR
	Termovalorizzatori di progetto
	Produzione RSU 2002 (t/anno)
1.b Rischi naturali	Rischio sismico
	Vincolo idrogeologico
	Costa in erosione
	Siti estrattivi
1.c Rete ecologica	Parco - Zona A - Riserva integrale
	Parco - Zona B - Riserva orientata
	Parco - Zona C - Riserva parziale
	Parco - Aree contigue
	Riserva marina
	Siti BioItaly
	Bilancio demografico 2002-2005 - Saldo Naturale negativo

	Bilancio demografico 2002-2005 - Saldo Migratorio negativo
<b>1.d Energia</b>	Centrali Termoelettriche - Autorizzate
	Centrali Termoelettriche - Richieste
	Impianti eolici - in Istruttoria
	Impianti eolici - in Funzione
	Impianti eolici - da Realizzare
	Parco eolico
	Rete elettrica nazionale - Nuova stazione 380/220/132 kv nell'area pedemontana ad est del Vesuvio (Na)
	Rete elettrica nazionale - Potenziamento attuale linea a 380 Kv "Benevento - Foggia"
	Rete elettrica nazionale - Linea a 380 Kv "Montecorvino (Sa) - Benevento"
<b>1.e Le risorse culturali</b>	Musei
	Siti Archeologici
	Principali siti archeologici visitabili
	Numero di visitatori 2004
<b>1.f Sistema turistico</b>	Addetti alla ricettività 2001
	Alberghi a 5 stelle
	Agriturismi
<b>2.a Potenziamento del sistema della ricerca e innovazione ed implementazione delle tecnologie dei sistemi produttivi</b>	Spesa per R&S intra-muros delle imprese (Migliaia di euro) per comune
	Sedi universitarie
	Distretto tecnologico
	Polo aerospaziale
	Altre strutture di ricerca
	Parco scientifico e tecnologico
	Distretti industriali
	Comuni comprendenti ASI
	Cluster demografici (Pop 2005)
<b>2.b Sviluppo della società dell'informazione 2.c Sviluppo della competitività 2.d Insediamenti produttivi e logistica industriale 2.e Internazionalizzazione ed attrazione di investimenti</b>	Stazioni ADSL (copertura al 2007)
	Nodi (esistenti e in via di realizzazione)
	Aeroporto
	Interporto
	Interscambio
	TAV
	Porto Merci
	Export (Migliaia di euro)
	Cluster demografici (Pop 2005)
<b>3.a Rigenerazione urbana</b>	Quoziente di localizzazione settori intermediazione finanziaria-immobiliare
	Stazioni ADSL (copertura al 2007)
	TAV
	Aeroporto
	Musei
	Sedi universitarie
	Metro del mare

	Stazioni della metropolitana regionale
	Cluster demografici (Pop 2005)
<b>3.b Benessere, sicurezza e qualità della vita</b>	Degrado urbano - grado di urbanizzazione in zona agricola
	Degrado urbano - grado di densità territoriale
	Cluster demografici (Pop 2005)
<b>4.a Corridoi europei 4.b Piattaforma logistica integrata 4.c Accessibilità delle aree interne e periferiche 4.d Mobilità sostenibile nelle aree metropolitane e sensibili 4.e Portualità</b>	Interventi di piano finanziati - Legge Obiettivo
	Interporto
	Interscambio
	Aeroporto
	TAV
	Interventi di piano finanziati - ANAS- Regione
	Stazioni della metropolitana regionale
	Stazioni della metropolitana regionale
	Porto Merci
	Metro del mare
	Porto turistico
<b>5.a Amministrazione moderna</b>	
<b>5.b Cooperazione territoriale</b>	

## Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Campania

### Valutazione Ex Ante PO FESR 2007 - 2013

Obiettivo specifico  
1.a Risanamento Ambientale

#### Acque Sotterranee

Stato chimico sotterranee 2003

- Classe 0- 1
- Classe 2
- Classe 3-4

Contenuto di Nitrati 2002 (NO3 mg/L)

- 0 - 50
- 51 - 150
- 151 - 427

#### Acque Superficiali

Stato Ambientale (SACA) 2003

- BUONO
- SUFFICIENTE
- SCADENTE
- PESSIMO

#### Acque Costiere

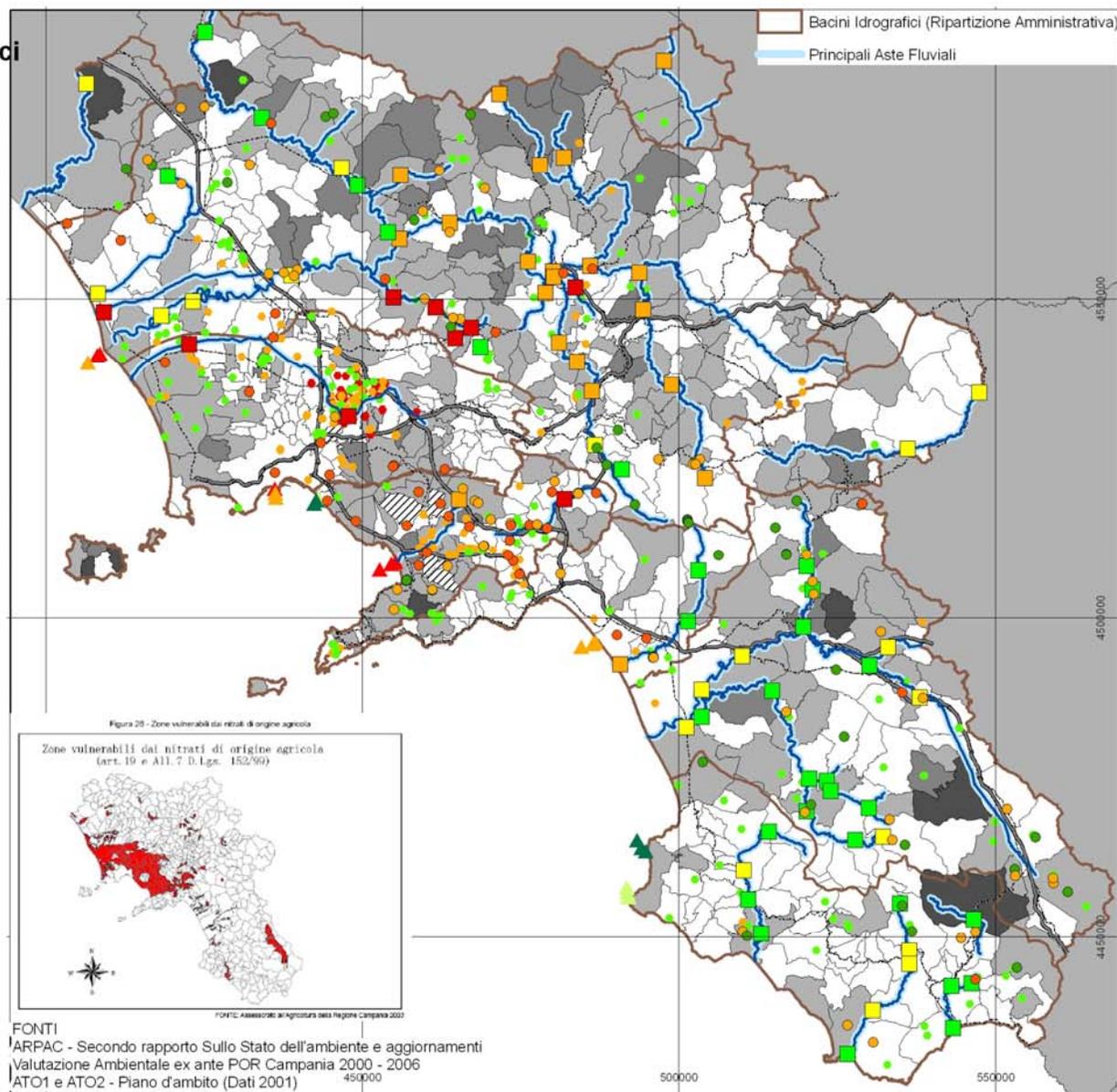
INDICE Trofico (TRIX) 2002

- ▲ Elevato
- ▲ Basso
- ▲ Mediocre
- ▲ Scadente

#### Servizio idrico

% Popolazione allacciata al sistema fognario

- ▨ Assenza di dati
- 1% - 30%
- 31% - 50%
- 51% - 80%
- 81% - 100%



**Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Campania**

**Valutazione Ex Ante PO FESR 2007 - 2013**

Obiettivo specifico  
1.a Risanamento Ambientale

**Siti Potenzialmete Contaminati**

- Impianti a rischio di incidente rilevante
- Sito potenzialmente contaminato
- ◆ Discariche e siti di stoccaggio

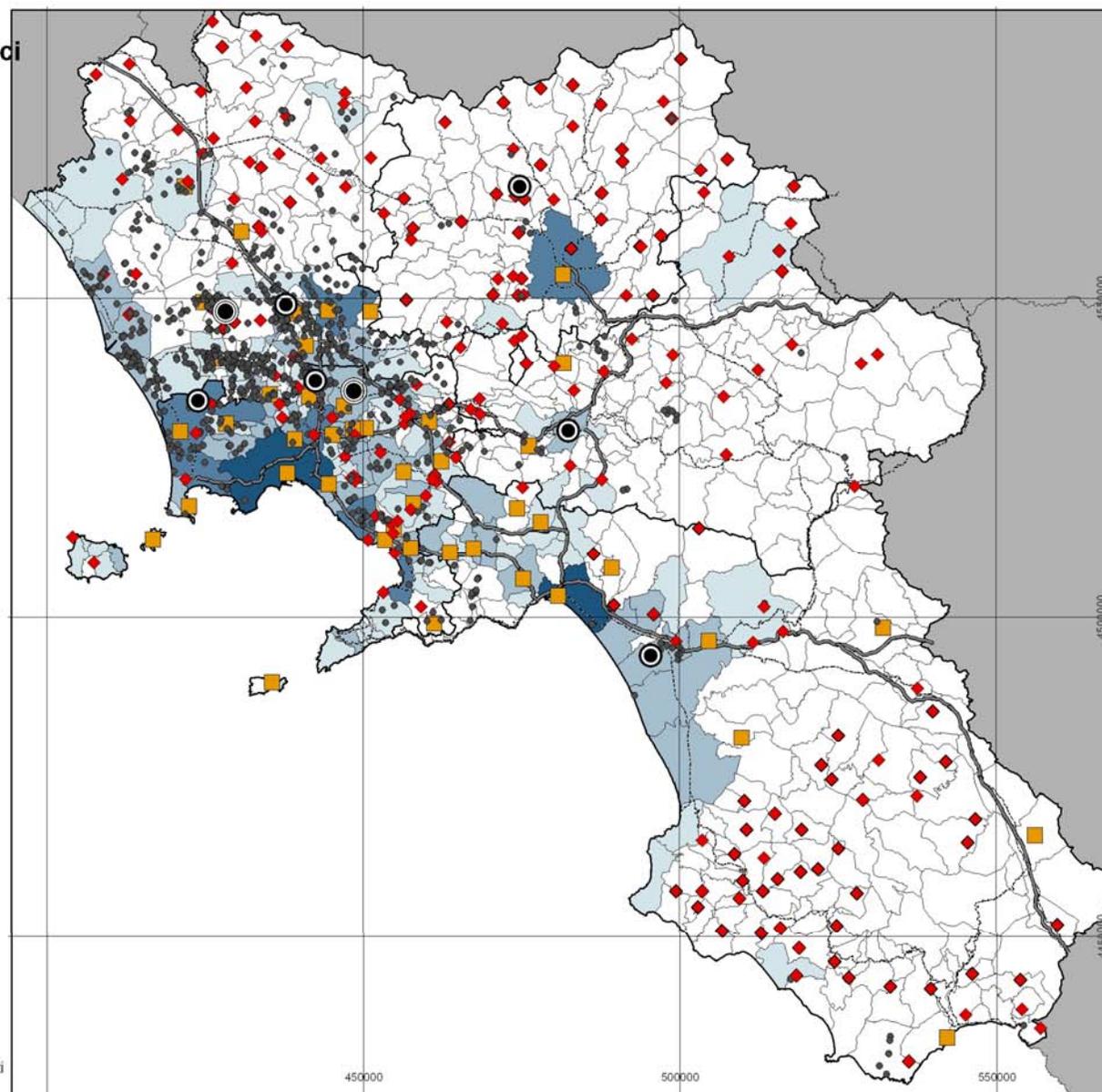
**Impianti per lo smaltimento RSU**

- Impianti CDR
- Impianti Termovalorizzatori (di progetto)

**Produzione RSU 2002 (t/anno)**

- fino a 4.000
- da 4.000 a 12.000
- da 12.000 a 30.000
- da 30.000 a 60.000
- da 60.000 a 540.000

FONTI  
ARPAC - Secondo Rapporto sullo Stato dell'Ambiente  
ANPA, Commissariato Rifiuti - Censimento dei Siti Contaminati  
(Aggiornamento al 2002)



### Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Campania

#### Valutazione Ex Ante PO FESR 2007 - 2013

Obiettivo specifico  
1.b Rischi naturali - Difesa Suolo

#### Rischio sismico

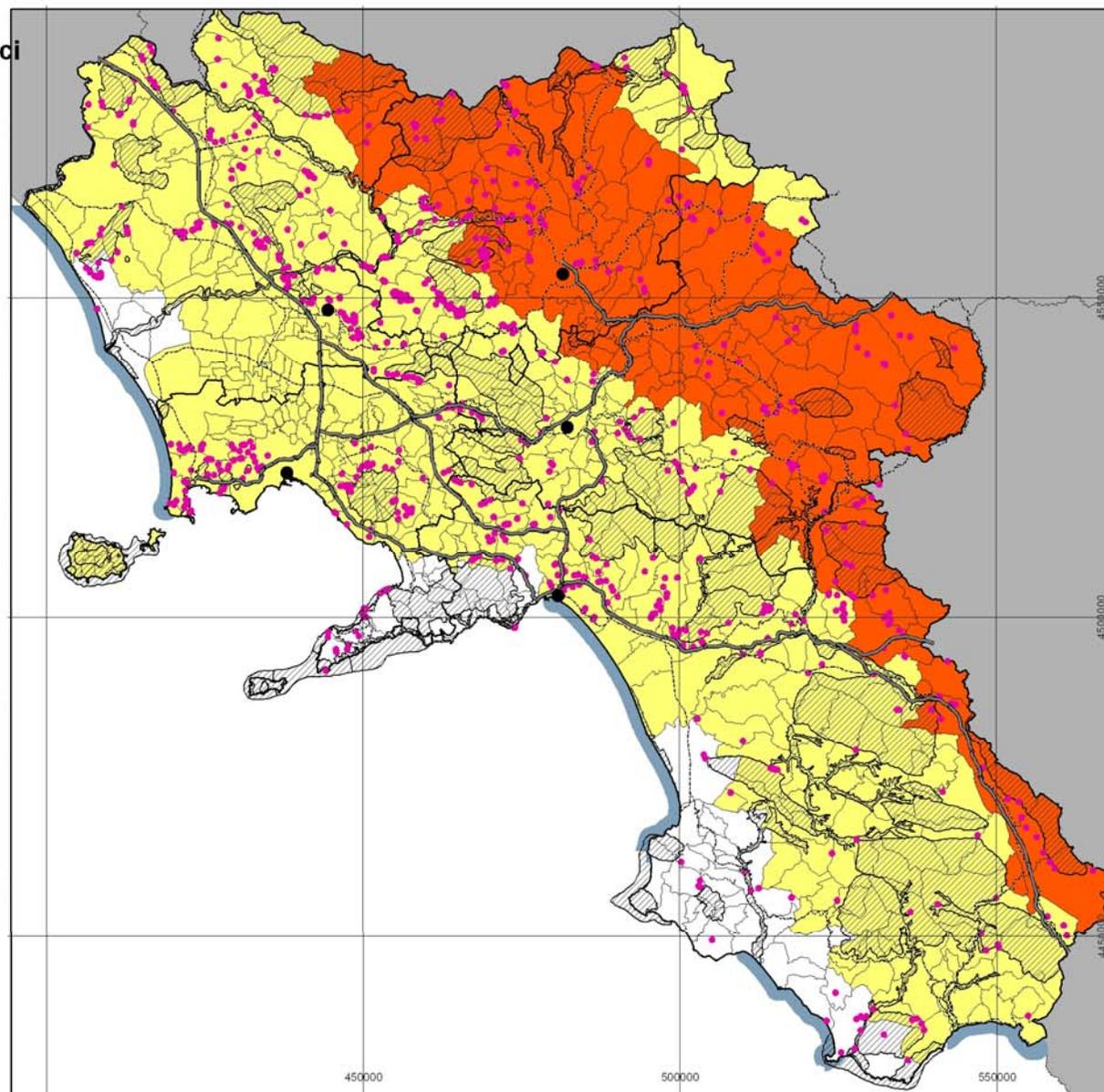
- 1 (Elevata sismicità)
- 2 (Media sismicità)
- 3 (Bassa sismicità)

Vincolo Idrogeologico L 267/98

Costa in erosione

Siti Estrattivi

FONTI  
Rischio Sismico (DGR 5447 del 07/11/02)  
Vincolo Idrogeologico (L 267/98)  
Erosione delle coste (ARPAC)  
Siti Estrattivi (Piano Cave Regione Campania)  
ARPAC - Secondo Rapporto sullo Stato dell'Ambiente  
VEA POR 2001 - 06



### Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Campania

#### Valutazione Ex Ante PO FESR 2007 - 2013

#### Obiettivo specifico 1.c Rete Ecologica

##### Aree protette

##### Parchi

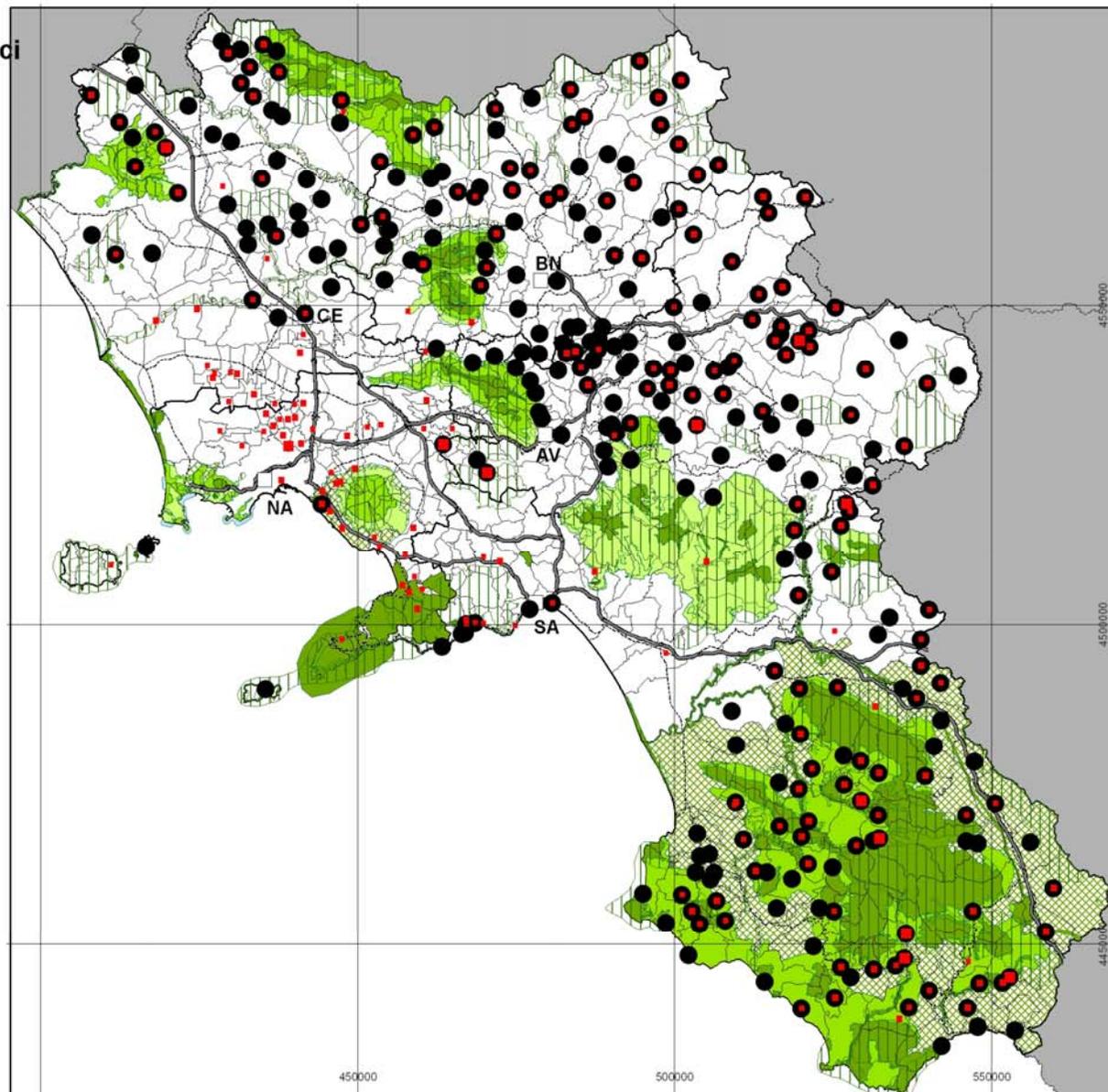
-  Zona A - Riserva integrale
-  Zona B - Riserva Orientata
-  Zona C - Riserva parziale
-  Aree contigue
-  Riserva Marina
-  Siti Bioitaly

##### Bilancio demografico 2002 - 05

- Saldo Naturale negativo
- Saldo Migratorio negativo (%)
  -  da -5,00 a -23,60
  -  da -1,50 a -5,00-
  -  da 0,00 a -1,50

-  Autostrade
-  Strade statali
-  Capoluoghi di provincia

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT 2001 - 2005  
Siti Bioitaly  
LR 33/93 - Parchi Regionali  
VEA POR Campania 2001-06



## Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Campania

### Valutazione Ex Ante PO FESR 2007 - 2013

Obiettivo specifico: 1.d Energia

#### Centrali Termoelettriche

##### Autorizzate (Mw)

- 400
- ◻ 400 - 780
- ◼ 780 - 800

##### Richieste (Mw)

- 368 - 500
- 501 - 650
- 651 - 800

#### Energia rinnovabile - Impianti eolici

##### Impianti in funzione (Mw)

- 2 - 15
- 15 - 30
- 30 - 50

##### Impianti da realizzare (Mw)

- 2 - 15
- 16 - 30
- 31 - 50

##### Impianti in istruttoria (Mw)

- △ potenza non pervenuta
- ▲ 1 - 50
- ▲ 50 - 100
- ▲ 100 - 151

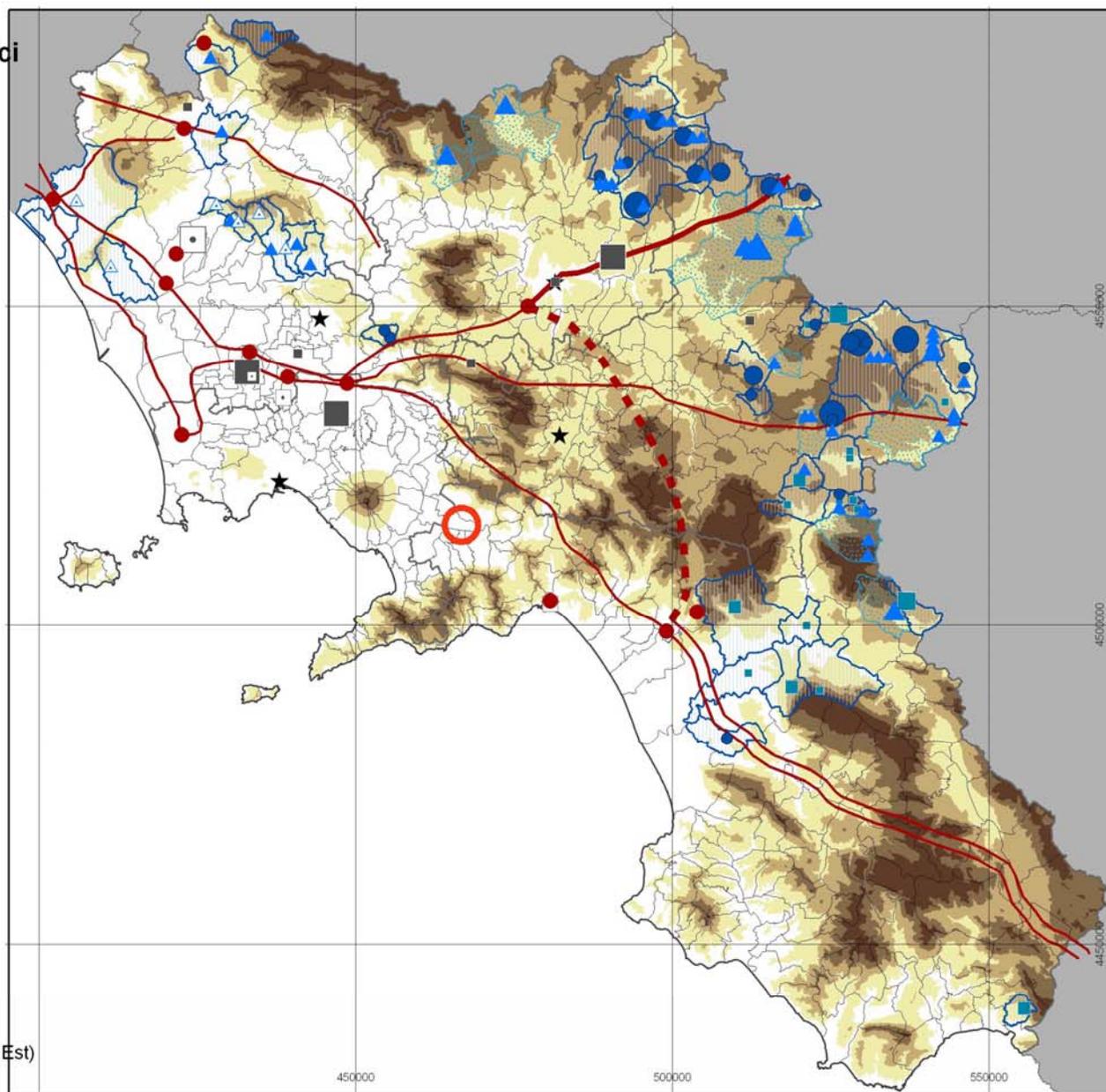
▨ Comuni contenenti Impianto Eolico

▨ Comuni contenenti Parco Eolico

#### Rete Elettrica Nazionale 2006

- Rete Elettrica Nazionale
- - - Linea 380 kV (Montecorvino - BN)
- Potenziamento linea 380 kV (BN - FG)
- Nodi della rete
- Nuova stazione 380/220/132 kV (Vesuvio Est)

Fonte: TERNA SpA ★ Capoluoghi di Provincia



### Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Campania

#### Valutazione Ex Ante PO FESR 2007 - 2013

#### Obiettivo specifico 1.e Le Risorse Culturali

 Musei

#### Siti Archeologici

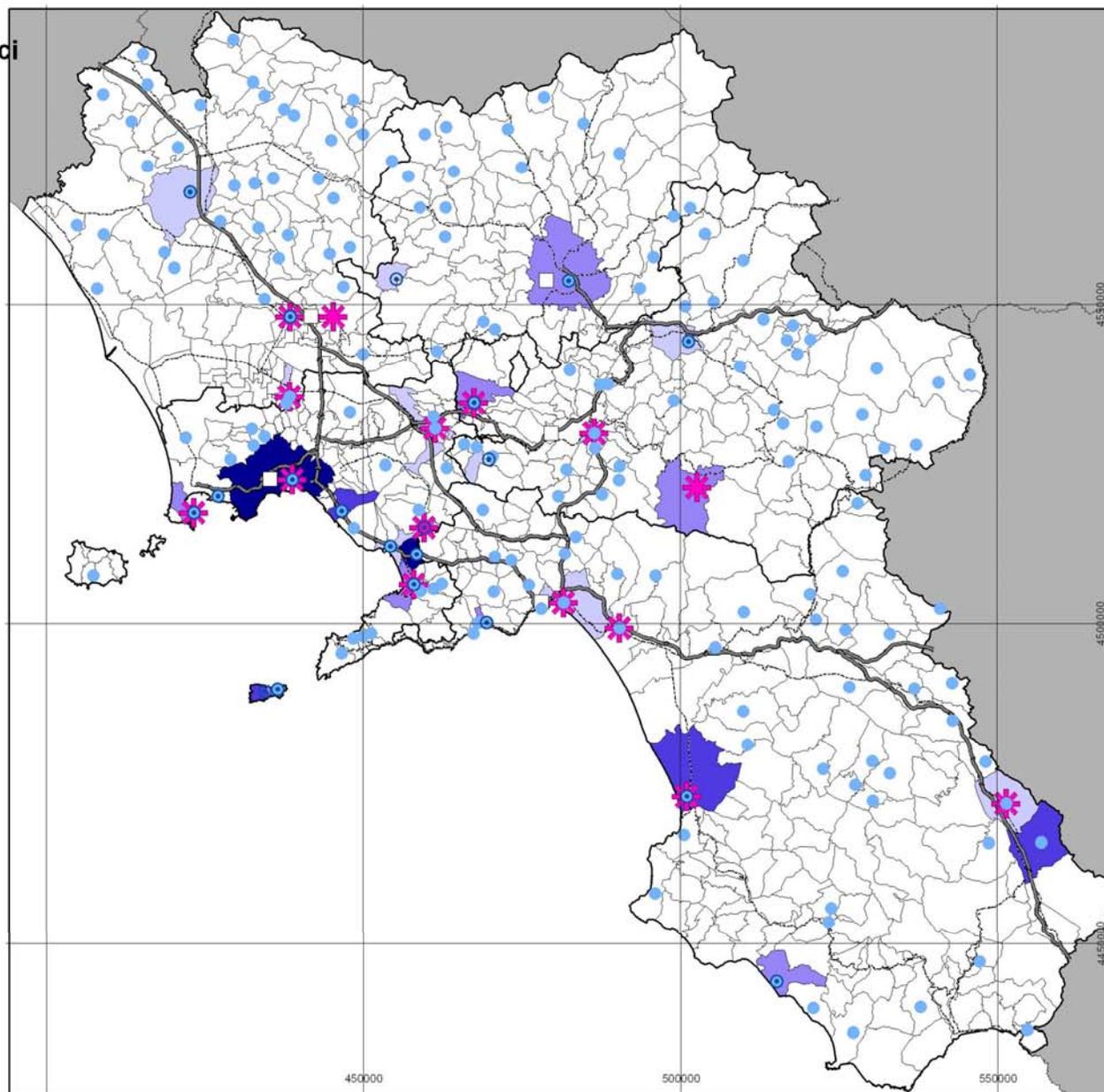
-  Siti Archeologici
-  Principali Siti Archeologici visitabili

#### Numero di visitatori (2004)

-  85 - 10.000
-  10.000 - 100.000
-  100.000 - 1.000.000
-  1.000.000 - 2.259.656

-  Autostrade
-  Strade statali
-  Capoluoghi di provincia

Fonte: Elaborazione su base ISTAT Atlante dei Comuni

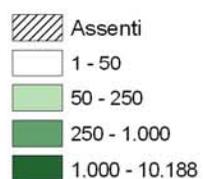


## Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Campania

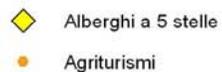
Valutazione Ex Ante  
PO FESR 2007 - 2013

Obiettivo specifico  
1.f Sistema turistico

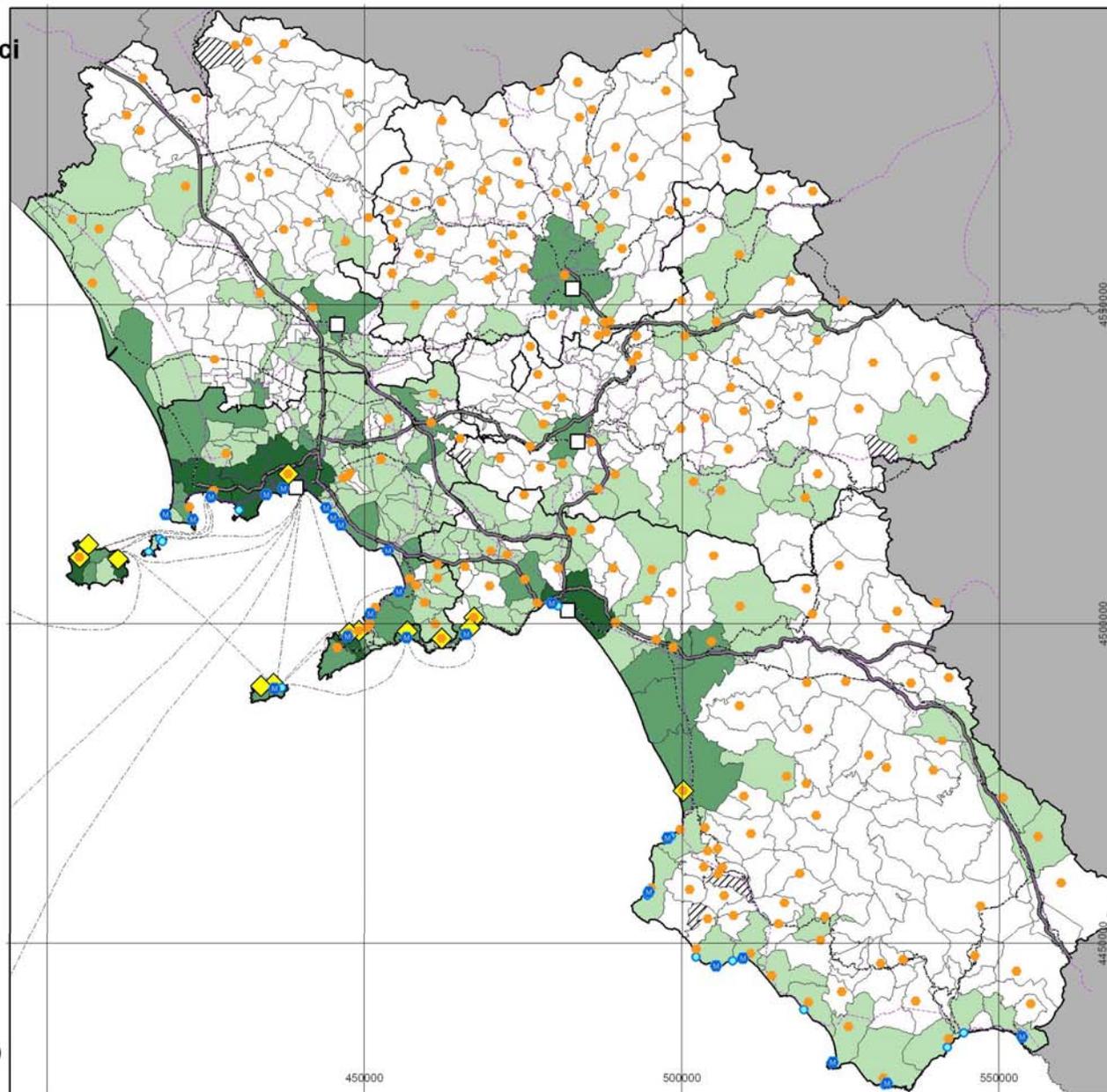
Addetti alla ricettività\*



Strutture ricettive



Elaborazione propria su base ISTAT  
\* Censimento 2001 (addetti alle imprese Settore ATECO H)  
Atlante dei Comuni 2004  
DB Prior - Ministero dell'Ambiente

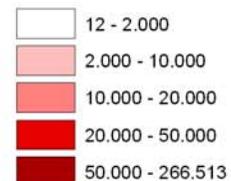


**Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Campania**

**Valutazione Ex Ante PO FESR 2007 - 2013**

Obiettivo specifico  
2.a Potenziamento del sistema della ricerca e innovazione ed implementazione delle tecnologie nei sistemi produttivi

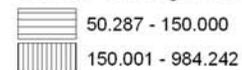
Spesa per R&S intra-muros delle imprese (Migliaia di Euro)



**Poli R&S**



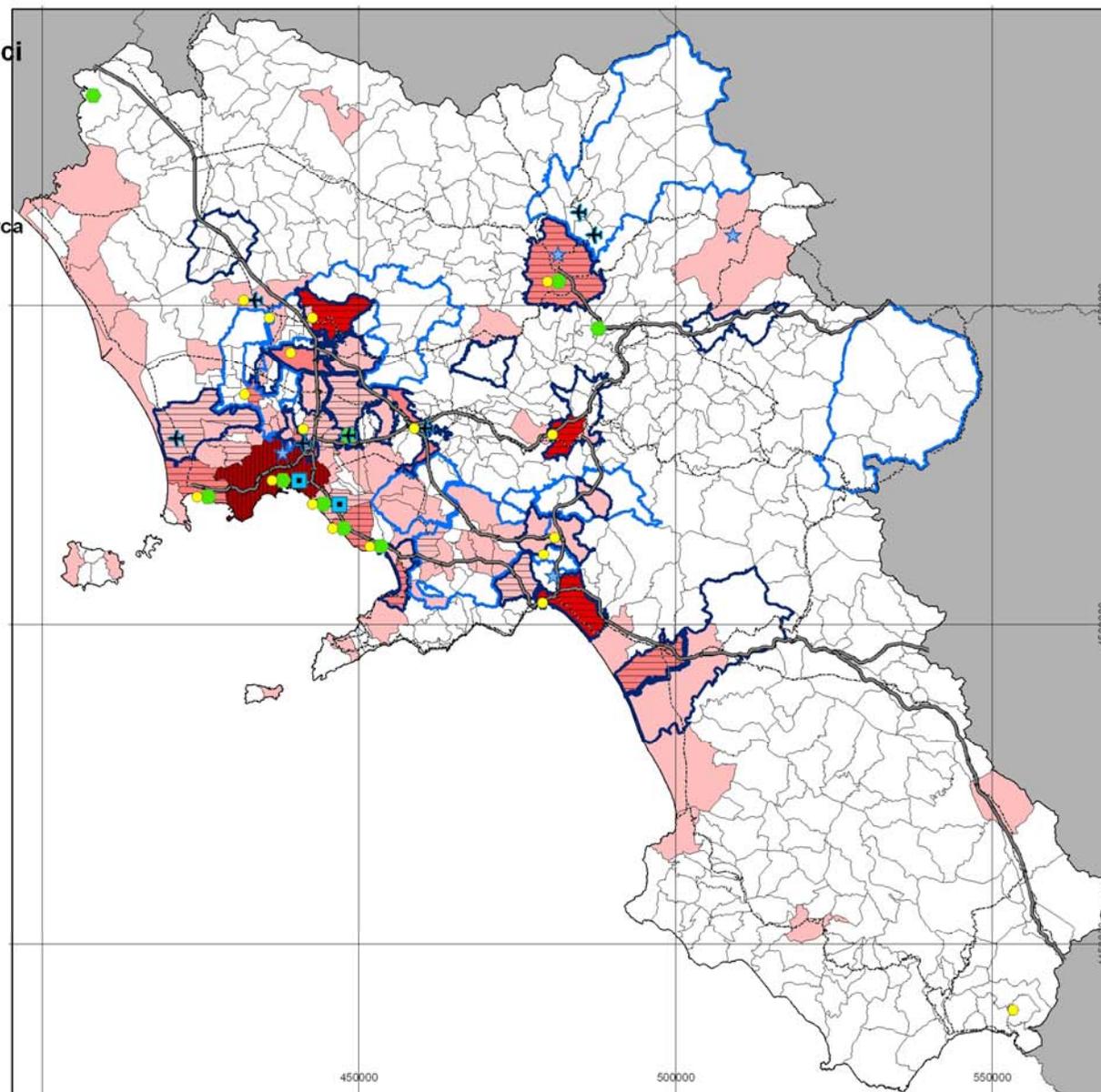
**Cluster Demografici (Pop 2005)**



— Autostrade

--- Strade statali

Fonte: elaborazione propria su base ISTAT

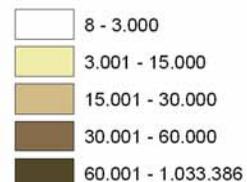


### Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Campania

#### Valutazione Ex Ante PO FESR 2007 - 2013

- Obiettivi specifici  
 2.b Sviluppo della società dell'informazione  
 2.c Sviluppo della competitività  
 2.d Insedimenti produttivi e logistica  
 2.e Internazionalizzazione ed attrazione degli investimenti

#### Export (Migliaia di Euro)



#### Nodi (esistenti e in via di realizzazione)



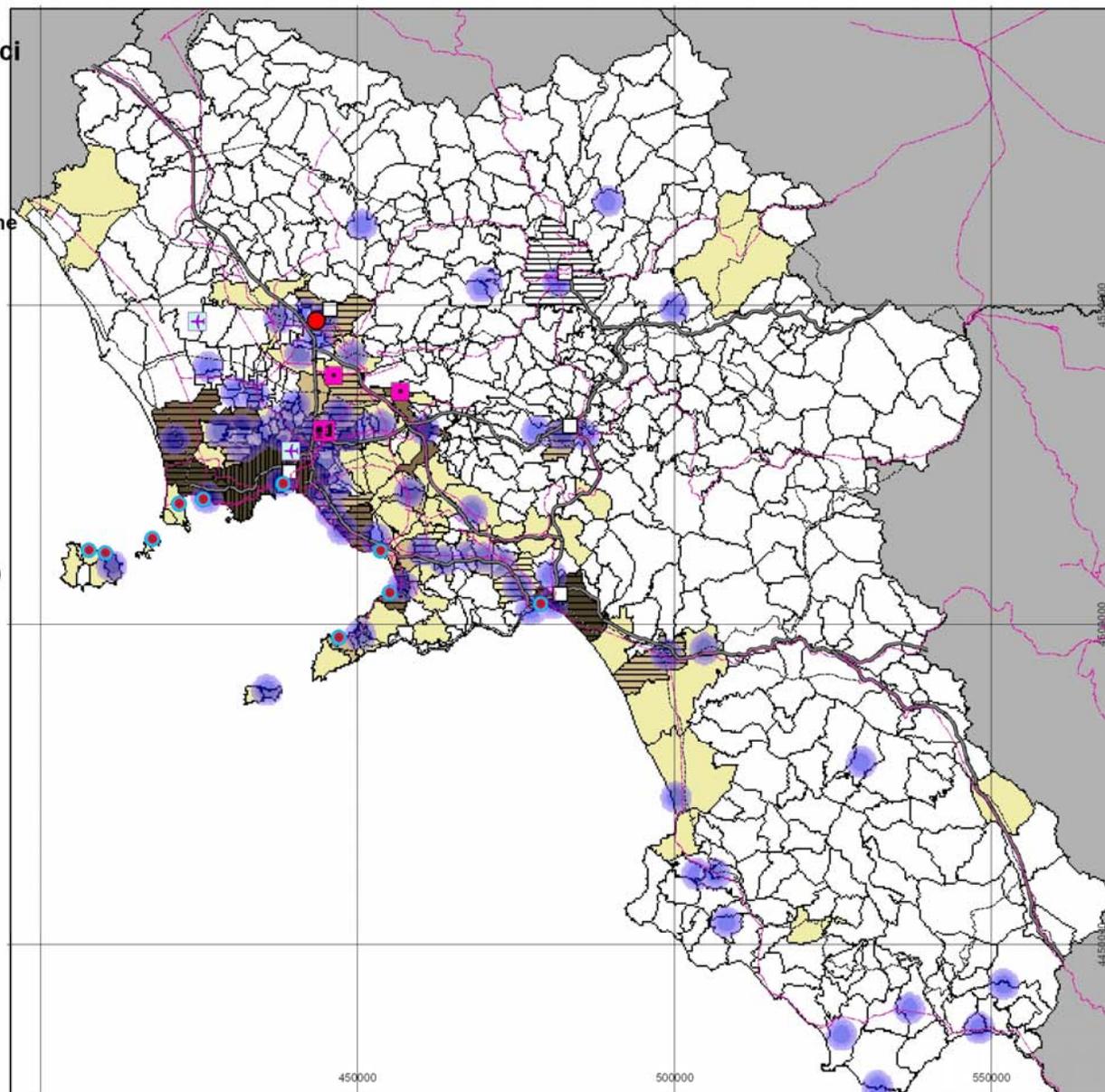
#### Cluster Demografici (Pop 2005)



Capoluoghi di Provincia

Fonte: elaborazione propria su base ISTAT  
 Telecom - Wholesale

$$EXPORT = \frac{VA (Ind.+ Serv.)_{comune}}{VA (Ind.+ Serv.)_{Campania}} \times Export_{Provincia}$$



## Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Campania

### Valutazione Ex Ante PO FESR 2007 - 2013

Obiettivi specifici  
3.a Rigenerazione Urbana

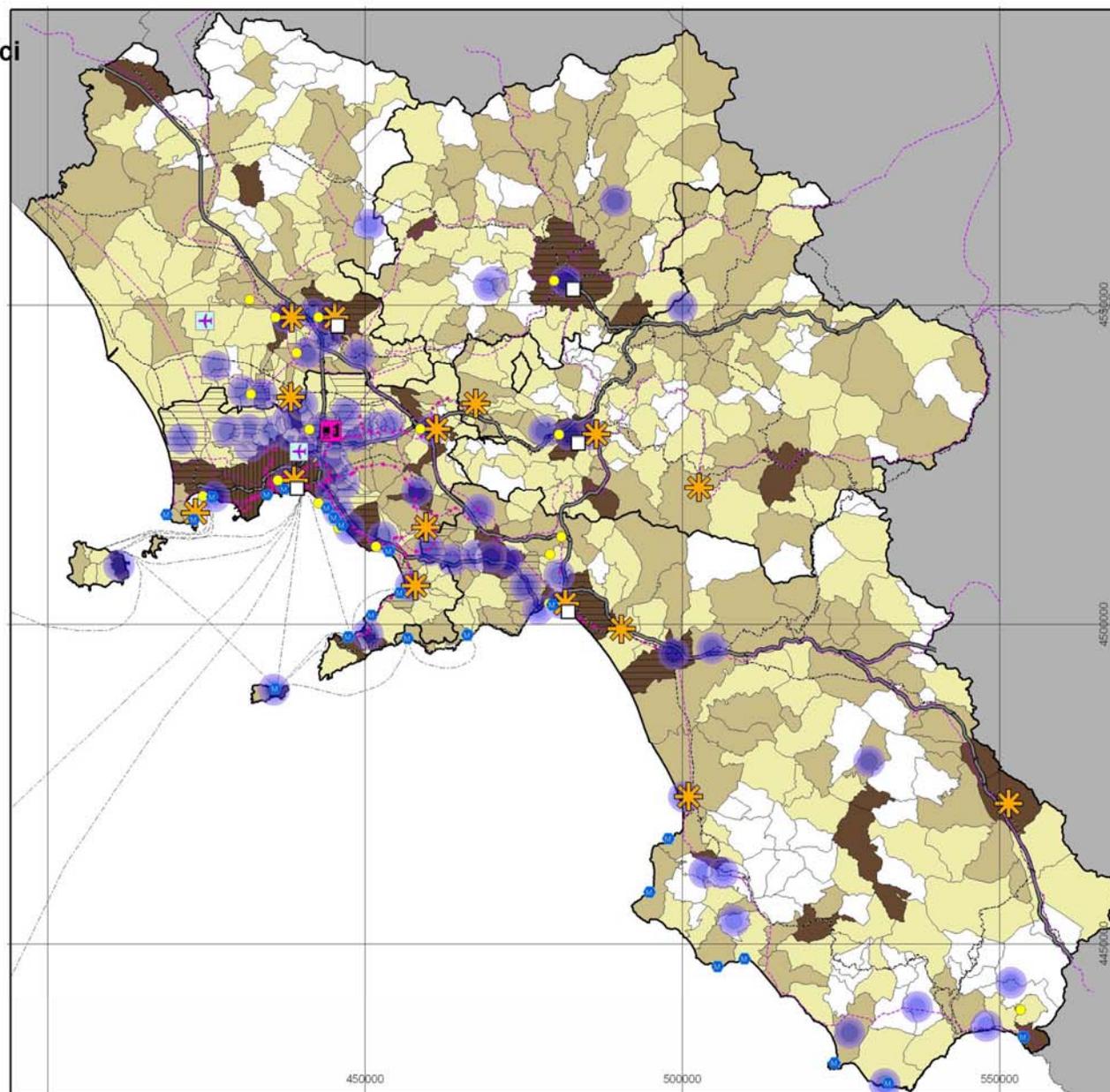
Quoziente di localizzazione settori  
Intermediazione finanziaria - immobiliare\*



#### Cluster Demografici (Pop 2005)



Elaborazione su base ISTAT Censimento 2001  
(\*addetti alle imprese Settore ATECO J)  
Atlante dei Comuni  
Telecom - Wholesale

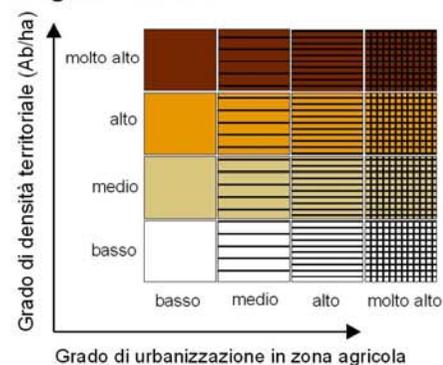


**Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Campania**

**Valutazione Ex Ante PO FESR 2007 - 2013**

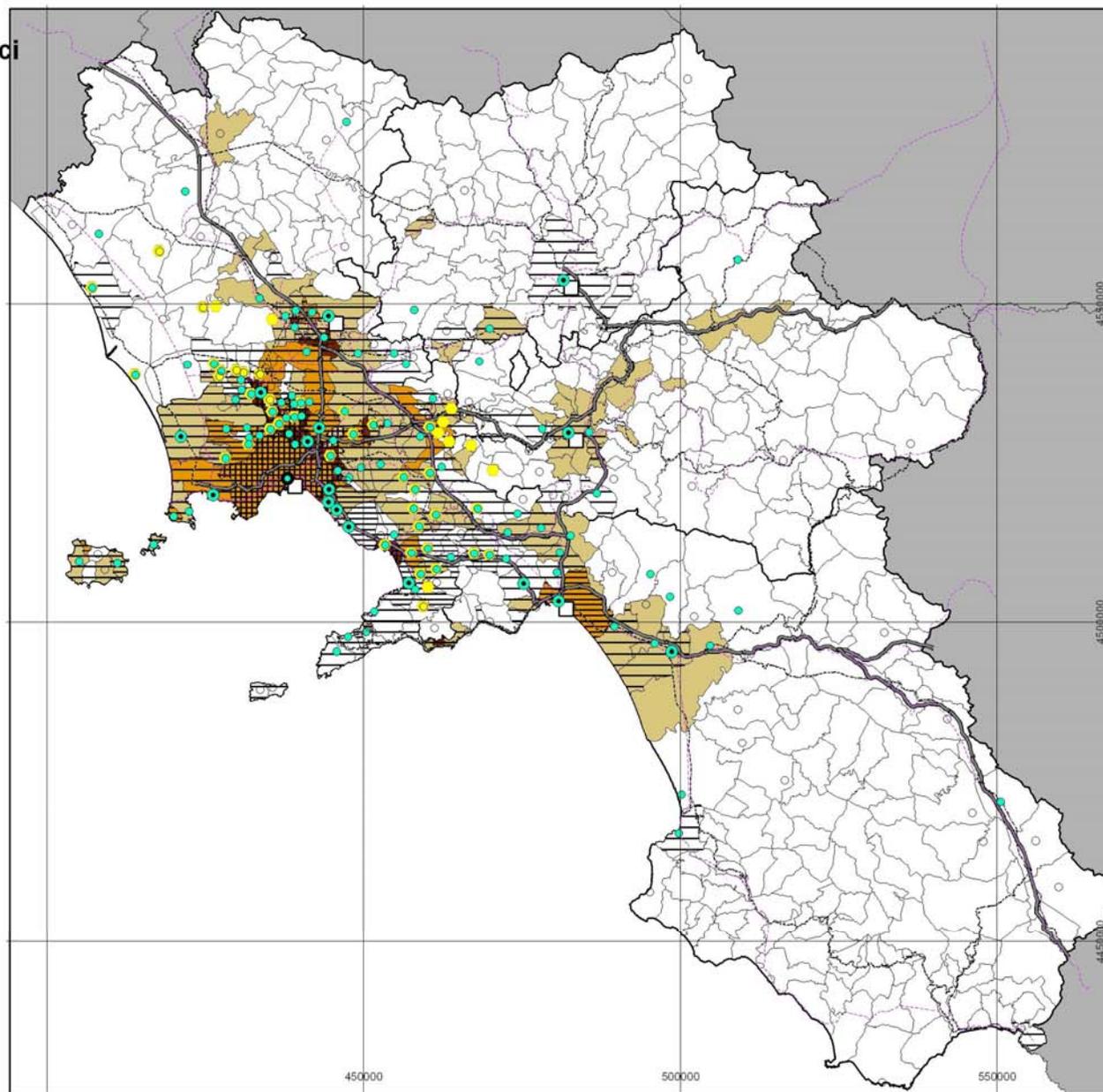
Obiettivo specifico  
3.b Benessere, sicurezza e qualità della vita

**Degrado Urbano**



**Cluster Demografici (Pop 2005)**

- minore di 5000
  - 5.000 - 30.000
  - 30.000 - 50.000
  - 50.000 - 200.000
  - 200.000 - 1.000.000
  - Comuni Commissariati
  - Capoluoghi di Provincia
  - Autostrade
  - Strade statali
  - Ferrovie
- Fonte: elaborazione propria su base ISTAT e Carta dell'uso del Suolo (Assessorato Agricoltura Reg. Campania)  
Osservatorio sulla criminalità



## Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Campania

### Valutazione Ex Ante PO FESR 2007 - 2013

Obiettivi specifici

4.a Corridoi europei

4.b Piattaforma logistica integrata

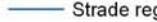
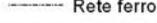
4.c Accessibilità aree interne e periferiche

4.d Mobilità sost. nelle aree metrop. sensibili

4.e Portualità

Sistema della mobilità regionale

#### Rete Cinematica

-  Autostrade
-  Strade statali
-  Strade regionali
-  Rete ferroviaria

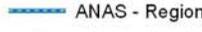
#### Nodi\*

-  Aeroporto
-  Interporto
-  Interscambio
-  TAV

#### Porti

-  Porto Merci
-  Metro del Mare
-  approdo o porto turistico; ormeggio

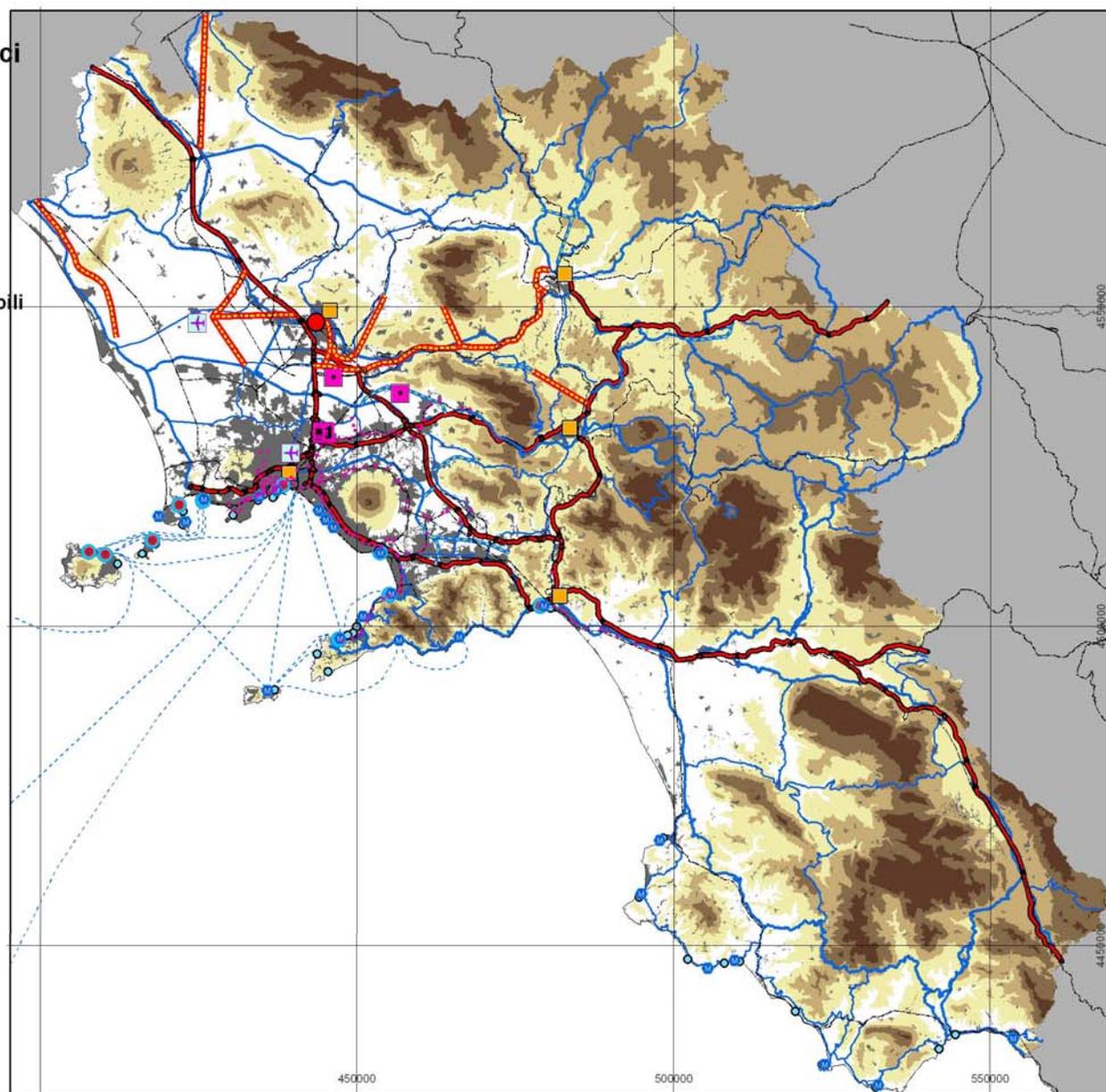
#### Interventi di piano finanziati

-  Legge Obiettivo
-  ANAS - Regione
-  Stazioni della Metropolitana regionale

 Capoluoghi di Provincia

 Aree Urbanizzate

Fonte: Piano Trasporti Regione Campania  
 (\* Stato di fatto e progetti finanziati)  
 Piano Metropolitana Regionale  
 DB prioritario Ministero dell'Ambiente



### 3.2.3 Il grado di intersectorialità del Programma

Nella precedente programmazione, come evidenziato nel RAVI, la mancanza di politiche intersectoriali ha ostacolato il cambiamento strutturale della Regione, generalizzando e parcellizzando l'intervento pubblico sul territorio in azioni poco caratterizzanti la complessità che una linea di sviluppo dovrebbe avere.

La programmazione 2007-2013, in linea con i principi di Göteborg e Lisbona, richiede un livello strategico più alto per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo, che è perseguibile solo attraverso un impianto strategico intersectoriale e selettivo.

L'intersectorialità è *"la capacità di portare a sintesi, in un territorio e su un orizzonte temporale fissato, una pluralità di strategie proprie di settori e di livelli decisionali diversi"*.

L'applicabilità dell'intersectorialità come principio fondante l'assetto programmatico è supportata dagli Orientamenti Strategici Comunitari che, rispetto ai temi basilari della strategia di Lisbona, pone la questione dell'intersectorialità a diversi livelli della struttura programmatica: a livello di assi, a livello di obiettivi specifici dello stesso asse, a livello di linee di intervento rispetto allo stesso obiettivo specifico.

Rispetto a tali considerazioni, è possibile definire un prospetto chiave delle intersectorialità che non risultano particolarmente evidenti nell'attuale impianto strategico.

L'intersectorialità, infatti, per ora più evidente è quella sancita come prioritaria nella strategia di Lisbona, ovvero la sinergia funzionale e degli effetti tra Ricerca, Innovazione e Attività produttive.

Risultano, invece, da costruire le intersectorialità intorno alle altre priorità individuate dagli Orientamenti Comunitari, quali:

- *il potenziamento delle infrastrutture di trasporto per favorire lo sviluppo economico*, che richiama l'intersectorialità tra la logistica integrata e le attività produttive (Asse IV e Assi II);
- *investimenti complementari nei collegamenti secondari nell'ambito di una strategia regionale integrata per i trasporti e le comunicazioni nelle zone urbane e rurali, per garantire che le regioni sfruttino le opportunità offerte dalle reti principali*, che richiama l'intersectorialità tra la l'accessibilità delle aree interne e la metropolitana regionale sostenibile e lo sviluppo urbano sostenibile (Asse IV e Asse III);
- *promozione di reti di trasporto sostenibili dal punto di vista ambientale, in particolare nelle aree urbane. Fra queste, le strutture di trasporto pubblico*, che richiama l'intersectorialità tra la l'accessibilità multimodale e le città (Asse IV e Asse III);
- *riduzione dell'espansione urbana incontrollata, e recupero dell'ambiente fisico, compreso lo sviluppo del patrimonio naturale e*

*culturale. Gli investimenti nel settore dovrebbero essere esplicitamente connessi allo sviluppo di imprese innovative e creatrici di posti di lavoro nei siti interessati, che richiama l'intersettorialità tra Ambiente, Turismo e Attività produttive (Asse I e Asse II);*

- *sostenere i progetti volti a migliorare l'efficienza energetica, ad esempio per quanto riguarda gli edifici, e la diffusione di modelli di sviluppo a bassa intensità di energia, che richiama l'intersettorialità tra Ambiente, Turismo e Città (Asse I e Asse III);*
- *rafforzare sia la cooperazione tra le imprese che quella tra le imprese e gli istituti pubblici di ricerca/di istruzione terziaria, ad esempio incentivando la creazione di raggruppamenti di eccellenza regionali e transregionali che richiama l'intersettorialità tra Ambiente, Turismo e Città. (Asse I e Asse III)*
- *sfruttare appieno i punti di forza europei in materia di ecoinnovazione. che richiama l'intersettorialità tra Ambiente, Turismo e Attività produttive (Asse I e Asse II);*
- *promuovere le città in quanto motori di sviluppo regionale. Tali azioni dovrebbero mirare anzitutto a migliorare la competitività, ad esempio tramite la formazione di raggruppamenti di imprese. che richiama l'intersettorialità tra Città e Attività produttive (Asse III e Asse II);*
- *promuovere l'adozione delle TIC da parte delle imprese e delle famiglie e il loro sviluppo attraverso un sostegno equilibrato all'offerta e alla domanda di prodotti e di servizi pubblici e privati nel settore, e un maggior volume di investimenti nel capitale umano (interasse);*
- *garantire la disponibilità di infrastrutture TIC e di servizi collegati qualora il mercato non li fornisca a prezzi accessibili e a un livello compatibile con i servizi necessari, specialmente nelle zone isolate e rurali e nei nuovi Stati membri (interasse).*

Accanto alle intersettorialità tra assi e nell'ambito dello stesso asse, la particolarità del contesto regionale porta ad individuare alcune intersettorialità come integrazione di azioni diverse di una stessa categoria. I temi più importanti riguardano lo smaltimento dei rifiuti, il risparmio energetico, gli interporti e gli aeroporti.

L'applicabilità del principio di intersettorialità e la scelta delle azioni e degli interventi consentono di indirizzare la strategia verso un'impostazione più orientata a creare e a potenziare i fattori di competitività del sistema regionale. E', pertanto, necessario che, in relazione alle specificità dei luoghi, le azioni intersettoriali siano supportate da interventi che ne garantiscano il successo. Tali interventi hanno l'obiettivo di abbattere i fattori che ostacolano lo sviluppo competitivo e che caratterizzano ciascun territorio per la diversa intensità con cui si manifestano, come la concentrazione di criminalità organizzata, la mancanza di infrastrutture e servizi pubblici di base.

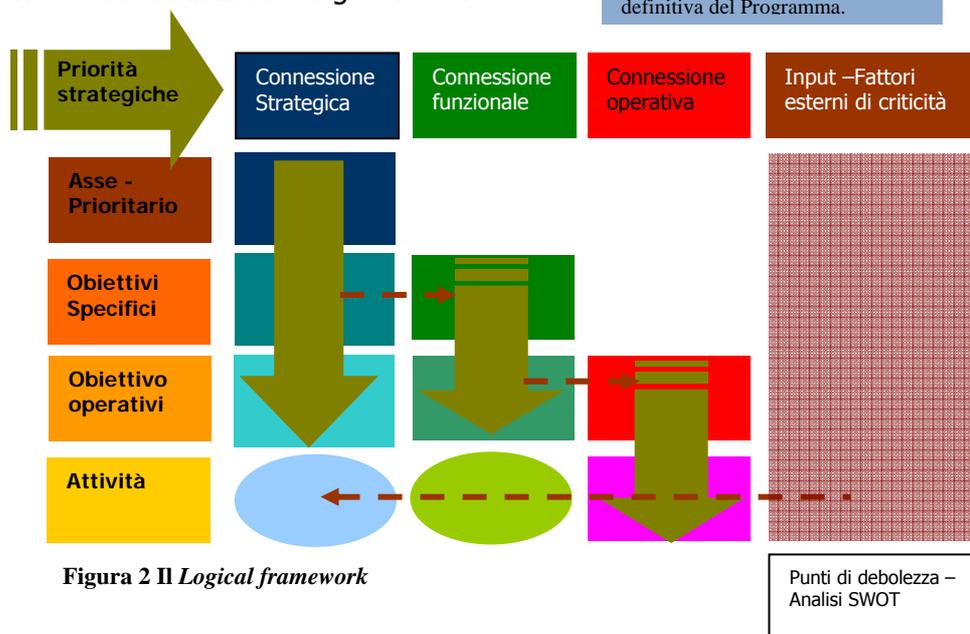
### 3.3 La coerenza interna della strategia

La seconda domanda valutativa fa riferimento alla valutazione della consequenzialità logica dell’impianto strategico. Lo strumento utilizzato per la valutazione è il “quadro logico” appositamente costruito per ciascun asse.

Il quadro logico è stato articolato partendo dai punti di debolezza dell’analisi SWOT identificati come fattori di criticità esterni (fig.2), a cui il programma deve rispondere attraverso la definizione degli obiettivi e la scelta degli interventi.

La sua costruzione, inoltre, ha tenuto conto della valutazione del grado di connessione strategica elaborato nella logica della strategia.

Partendo, quindi, dal grado di connessione che giustifica in un certo senso la scelta degli assi prioritari e dei punti di debolezza dell’analisi SWOT, la valutazione della coerenza interna della strategia attraverso l’analisi del quadro logico è consistita nell’individuazione dei seguenti fattori di criticità:



**Interazione con il programmatore**  
sono stati proposti diversi cambiamenti per ciascun asse in riferimento alla costruzione del loro quadro logico. Nell’Allegato III sono riportate le modifiche apportate per ciascun asse inserite dal Programmatore nella versione definitiva del Programma.

Figura 2 Il Logical framework

- *connessione funzionale debole* che attesta un legame inadeguato tra obiettivo specifico e obiettivo operativo. L’occorrenza di tale debolezza sta a significare la necessità di apportare alcune modifiche capaci di rimuoverla;
- *connessione operativa debole* che attesta un legame inadeguato tra obiettivo operativo e attività. Anche in questo caso, si consiglia come è possibile rimuovere la debolezza riscontrata.

Entrambe le connessioni sono valutate rispetto al punto di debolezza, o ai punti di debolezza, che devono essere rimossi, o quantomeno ridotti.

L’applicazione del quadro logico ha consentito anche di evidenziare alcune incoerenze tra l’analisi SWOT generale e le analisi SWOT costruite per ciascun asse. Pertanto, durante il processo di interazione valutatore-programmatore, sono state fornite anche le analisi SWOT per ciascun asse.

**Interazione con il programmatore**  
sono state fornite le analisi SWOT rimodulate per ciascun Asse.

#### 3.3.1 Il quadro logico dell’asse I

La maggior parte delle connessioni deboli, sia funzionali che operative, emerse dall’applicazione del quadro logico sono state rimosse a seguito dell’interazione con il programmatore.

L'approfondimento circa la necessità di accorpate i tre settori tematici – ambiente, energia, turismo - nell'asse I ha portato a condividere la motivazione strategica adottata che finalizza le attività legate alla valorizzazione turistica alla creazione di un utile stimolo per la rimozione delle emergenze ambientali, e tenendo conto del sostanziale incremento, rispetto alle prime bozze, del peso finanziario dell'ambiente e dell'energia rispetto al turismo.

A livello di singolo obiettivo specifico si evidenzia, tuttavia, la permanenza di alcune incongruenze, facilmente rimovibili in sede di definizione del sistema di attuazione.

#### Risanamento Ambientale:

- In riferimento all' Obiettivo Operativo 1.3 *Migliorare lo stato dei corpi idrici superficiali*, si era ritenuto utile aggiungere un'attività di regime di aiuto specifica per stimolare azioni consortili legate alla depurazione.

#### Rischi naturali

- In riferimento all'Obiettivo Operativo 1.5 *Prevenzione dei rischi naturali* e 1.6 *Edifici pubblici sicuri* si era ritenuto utile suggerire un accorpamento per evitare sovrapposizioni di interventi.

#### Rete ecologica:

- In riferimento ai parchi e alle aree protette si era ritenuto utile aggiungere un'attività di rete "Promozione di network fisici e funzionali (*buffer zones, corridoi ecologici, restoration areas, core areas*) tra aree protette per una funzione rispettosa dell'ambiente ed ecosostenibile" necessaria per completare la rete ecologica, dal momento che non è stata considerata nel PSR.

#### Risorse culturali

- Non è stata recepita l'aggiunta dell'attività "Promozione di eventi culturali "pilota" di eccellenza con finalità di supporto al lancio di aree turistiche sottoutilizzate e/o di valorizzazione di beni magnetici in un'ottica di network".

### **3.3.2 Il quadro logico dell'asse II**

La maggior parte delle connessioni deboli, sia funzionali che operative, emerse dall'applicazione del quadro logico sono state rimosse a seguito dell'interazione con il programmatore.

L'articolazione dell'asse, pertanto, risulta avere una buona coerenza interna.

L'approfondimento circa la consequenzialità logica tra l'obiettivo di potenziare il sistema delle infrastrutture e dei servizi per le imprese in ambito pubblico e privato, e l'attività relativa alla creazione di poli produttivi nell'asse II ha portato all'inclusione, nella versione finale del programma, della verifica del reale fabbisogno di nuovi poli produttivi anche e

soprattutto alla luce degli investimenti attivati nella precedente programmazione.

### **3.3.3 Il quadro logico dell'asse III**

La maggior parte delle connessioni deboli, sia funzionali che operative, emerse dall'applicazione del quadro logico sono state rimosse a seguito dell'interazione con il programmatore.

L'articolazione dell'asse, pertanto, risulta avere una buona coerenza interna.

L'approfondimento nell'ambito dell'obiettivo specifico "Rigenerazione urbana" circa la mancanza di attività specificatamente legate alla competitività, alla ricerca e all'innovazione ha portato alla dichiarata volontà che, in fase di attuazione, sarà attuata una politica intersettoriale che tratterà la competitività delle città in modo da poter attingere dall'asse "Accessibilità e trasporti" le attività connesse all'accessibilità multimodale e alla mobilità sostenibile, e dall'asse "Competitività del sistema produttivo regionale" le attività relative alla ricerca e al trasferimento tecnologico.

A livello di attività legate all'obiettivo specifico "Rigenerazione urbana" si evidenzia, che, attraverso il processo di interazione con il programmatore, le operazioni di riqualificazione urbana sono state finalizzate alla produzione di *mixité* funzionali (cultura, ricettività, servizi) superando la monofunzionalità che si ravvisava nell'attivazione dei centri commerciali naturali.

### **3.3.4 Il quadro logico dell'asse IV**

La maggior parte delle connessioni deboli, sia funzionali che operative, emerse dall'applicazione del quadro logico sono state rimosse a seguito dell'interazione con il programmatore.

L'articolazione dell'asse, pertanto, risulta avere una buona coerenza interna.

L'approfondimento circa l'inserimento nell'asse "Accessibilità e trasporti" di obiettivi sovraregionali (corridoi europei, aeroporti) ha portato a specificare il carattere di complementarietà degli interventi proposti rispetto alle grandi opere che devono essere oggetto di finanziamento in programmi nazionali.

## **3.4 Allocazione delle risorse**

Per quanto riguarda l'allocazione delle risorse finanziarie, nel Programma è presente un riparto delle stesse per asse e per categoria di spesa, così come richiesto dai regolamenti comunitari.

Nonostante non sia stato sempre possibile risalire all'attribuzione di risorse per obiettivi specifici e per obiettivi operativi, si ritiene che l'allocazione

finanziaria sia condivisibile, soprattutto perché si riesce a leggere che settori importanti, come l'ambiente e l'energia, che erano stati sottodimensionati nelle precedenti bozze del programma, hanno acquisito nella stesura finale un peso notevolmente maggiore.

### **3.5 La propensione al rischio per gli interventi di impatto elevato: i grandi progetti**

Accanto alle due domande valutative relative alla logica e coerenza interna che consentono di avere un quadro complessivo sulla consistenza della strategia, è stata affrontata la problematica del rischio connesso all'individuazione di interventi ad elevato impatto.

L'analisi del rischio di implementazione è affrontata per valutare gli interventi di grande valore individuati dal programmatore che abbiano due requisiti fondamentali:

- la capacità di produrre effettivamente impatti di natura strutturale;
- la mancanza di fattori irremovibili dal punto di vista della compatibilità ambientale e della conformità amministrativa.

Nelle prime bozze del programma compariva un elenco di grandi progetti molto indicativo. Il valutatore, pertanto, ha richiesto che venissero fornite alcune indicazioni soprattutto sulla prefattibilità degli interventi.

Di seguito si riporta l'elenco dei grandi progetti con alcune specificazioni richieste dal valutatore.

Dal punto di vista della capacità di produrre effettivamente impatti di natura strutturale, non è possibile effettuare una valutazione dettagliata. Si può arguire che i grandi progetti relativi all'asse I e all'asse IV, dal momento che risultano rilevanti rispetto alle priorità strategiche individuate, possono produrre impatti considerevoli per lo sviluppo della Regione.

**Tabella 2 Elenco Grandi Progetti.**

Asse	Descrizione intervento	Dettaglio
<b>1. Sostenibilità ambientale e attrattività culturale e turistica</b>	Completamento della riqualificazione e recupero del fiume Sarno	Studio di fattibilità esistente elaborato dall'Autorità di Bacino del Sarno nell'ambito della redazione del Piano Stralcio della stessa Autorità
	Risanamento ambientale e valorizzazione dei laghi dei Campi flegrei	Studio di fattibilità esistente
	Realizzazione del Corridoio ecologico dei Regi Lagni	Sono stati avviati due studi di fattibilità (DGR 395/07 n° 8 e 10 dell'allegato n° 1)
<b>2. Competitività del sistema produttivo regionale</b>	Polo fieristico regionale	Studio di fattibilità in corso di realizzazione
	Polo agroalimentare regionale	Studio di fattibilità in corso di realizzazione

	Polo floro-vivaistico regionale	E' stato avviato uno studio di fattibilità (DGR 395/07 il n. 59 dell'allegato n. 1)
	<i>CamBio</i> : la Rete delle eccellenze biotecnologiche della Campania	Studio di fattibilità in fase di realizzazione
	<i>Allarga la rete</i> . Banda Larga e sviluppo digitale in Campania	Studio di fattibilità in fase di realizzazione
<b>3. Sviluppo urbano e qualità della vita</b>	Realizzazione di interventi del Piano Urbanistico attuativo per l'area dell'ex-Italsider di Bagnoli	Il programma di interventi con i dettagli dei relativi livelli di progettazione degli interventi è stato approvato dalla Giunta con DGR 1467/05
	Recupero e riuso del Real Albergo dei Poveri di Napoli	Sono in validazione ai sensi di legge tutti i progetti esecutivi per il completamento dei lavori di recupero e riuso
<b>4. Accessibilità e trasporti</b>	Sistema della Metropolitana regionale	Progetto in continuità con i Grandi Progetti del POR 2000-2006 per il completamento della Linea 1 e della Linea 6
	Logistica e porti	Sarà avviato uno specifico Studio di fattibilità
	Interventi regionali complementari all'Alta capacità NA-BA	Studio di fattibilità realizzato dalle FS
	Sistema degli Aeroporti campani	E' stato realizzato uno studio di fattibilità sull'intero sistema aeroportuale regionale
	Tangenziale aree interne	E' stato realizzato lo studio di fattibilità del progetto Lioni – Grottaminarda. E' stato avviato il bando per la progettazione preliminare e definitiva

### **3.6 Considerazioni conclusive sulla consistenza della strategia**

La valutazione della consistenza della strategia ha condotto alle seguenti considerazioni che si riportano raggruppati in relazione all'oggetto delle due domande valutative, ovvero *logica della strategia* e *coerenza interna*.

Per quanto riguarda la logica della strategia, si riscontrano generalmente connessioni strategiche forti tra obiettivi e priorità: ciascuna priorità strategica trova una sua collocazione nell'ambito del sistema degli obiettivi del programma (obiettivi specifici ed obiettivi operativi).

Il Programma individua quattro principali dimensioni (città medie, sistemi territoriali, centri minori e parchi) secondo cui articolare gli interventi.

Le disparità intraregionali sono approfondite relativamente all'articolazione dell'obiettivo specifico "Rigenerazione urbana", appartenente all'asse III, in cui sono riportati i criteri di identificazione della dimensione territoriale.

Considerata l'importanza della dimensione territoriale, ribadita dai documenti comunitari, nel rapporto sono fornite, per ogni obiettivo specifico, una serie di indicazioni mappali che dovrebbero orientare più efficacemente le scelte attuative e consentire l'individuazione dei territori

eleggibili alle diverse tipologie di investimento in funzione delle specificità locali e dei bisogni identificati.

L'esplicitazione della dimensione territoriale è il presupposto per rendere applicabile il principio dell'intersettorialità (a livello di assi, a livello di obiettivi specifici dello stesso asse, a livello di obiettivi operativi rispetto allo stesso obiettivo specifico), ritenuto nel Programma uno dei principi fondanti l'assetto programmatico.

La valutazione della coerenza interna è stata sviluppata attraverso l'applicazione del quadro logico.

Le criticità emerse sono state rimosse a seguito dell'interazione con il programmatore.

Gli assi risultano complementari nel raggiungimento degli obiettivi del Programma ed esiste consequenzialità logica tra assi, obiettivi specifici, obiettivi operativi e attività.

#### 4 VALUTAZIONE DELLA COERENZA ESTERNA

In questo capitolo è sviluppato il terzo modulo della valutazione ex-ante, corrispondente alla valutazione della **coerenza esterna della strategia**.

L'obiettivo di questa fase di valutazione è di supportare il programmatore nella costruzione di una strategia che, da un lato, sia coerente con le politiche e le priorità comunitarie e complementare agli altri strumenti finanziari della Comunità e, dall'altro, sia in linea con il complesso delle politiche e degli interventi messi a punto a livello nazionale e regionale.

La coerenza esterna della strategia, quindi, risponde a due domande valutative:

1. **in che misura la strategia è conforme con gli indirizzi sovraordinati di programmazione:** che attiene alla verifica della consistenza e compatibilità della strategia proposta con il quadro delle politiche comunitarie nell'ottica di individuare le opportunità che l'impianto programmatico offre per conseguire gli obiettivi di Lisbona e della politica di coesione.
2. **in che misura la strategia è complementare con gli altri strumenti di programmazione:** che attiene alla verifica dell'esistenza di complementarità strategiche fra gli elementi del programma e i programmi operativi nazionali rilevanti per la sfera di applicazione del FESR.

Coerenza verticale

Coerenza orizzontale

In tale ambito è affrontata anche la valutazione della misura in cui sono stati recepiti i risultati della VAS e della misura in cui è stato considerato il principio delle pari opportunità.

##### 4.1 *Analisi di coerenza verticale*

Gli indirizzi sovraordinati di programmazione discendono dagli Orientamenti Strategici Comunitari, dal Quadro Strategico Nazionale, dagli Orientamenti Integrati per Lisbona e dal relativo Programma Nazionale di Riforma, dal Documento Strategico Regionale.

###### *Orientamenti strategici comunitari (OSC)*

L'impianto strategico del Programma appare sicuramente ispirato agli Orientamenti strategici comunitari. Come dettagliatamente illustrato nel paragrafo 3.1.1 del Programma e sinteticamente descritto nella tabella 1 dell'Allegato V, diversi sono gli elementi di corrispondenza con gli OSC.

- La prima priorità OSC viene perseguita, in particolare, attraverso il miglioramento dell'accessibilità e il potenziamento delle infrastrutture di trasporto (Asse IV); la tutela dell'ambiente, l'efficienza energetica e la promozione delle energie rinnovabili, nonché la valorizzazione delle risorse naturali e culturali della regione (Asse I). L'Asse IV, in linea con i principi ispiratori degli OSC, prevede investimenti finalizzati a migliorare l'accessibilità e i servizi di trasporto coniugando obiettivi di

Allegato V- Coerenza esterna- Tabelle e matrici di corrispondenza

efficienza, di tutela ambientale e di sicurezza. L'Asse I recepisce, a sua volta, gli Orientamenti Comunitari soprattutto in relazione alla promozione dell'efficienza energetica e allo sviluppo delle energie alternative, al potenziamento delle infrastrutture ambientali, alla adozione di misure di prevenzione dei rischi, alla conservazione e alla pianificazione dell'uso del territorio.

- Il Programma, coerentemente con la seconda priorità OSC, prevede il rafforzamento delle reti di cooperazione tra il sistema di ricerca e le imprese, il sostegno al trasferimento tecnologico dal sistema della ricerca al sistema delle imprese, interventi finalizzati a fornire servizi di sostegno alle imprese e a supportare lo sforzo di internazionalizzazione delle PMI, lo sviluppo di forme di credito più facilmente accessibili, la diffusione della società dell'informazione presso le imprese.
- Le azioni dell'Asse III sono, infine, coerenti con la terza priorità OSC. L'obiettivo di creare nuovi e migliori posti di lavoro è perseguito, in via complementare alla programmazione del FSE, attraverso la promozione di iniziative di sostegno alla conciliazione dei tempi; interventi di adeguamento e qualificazione delle strutture scolastiche e la loro promozione quali luoghi di aggregazione e socializzazione; il potenziamento delle infrastrutture sociali; il miglioramento della capacità amministrativa; azioni di tutela della salute dei cittadini, in particolare il rafforzamento delle dotazioni infrastrutturali ed informatiche della sanità e delle attrezzature medico-scientifiche di alta qualità.

#### *Il Quadro Strategico Nazionale (QSN)*

Le priorità strategiche degli Orientamenti Strategici Comunitari sono riprese dal Quadro Strategico Nazionale, che a sua volta individua per il Paese nel suo complesso, e per il Mezzogiorno in particolare, quattro punti critici - declinati in 10 priorità - per rilanciare la crescita economica e sociale e sui quali far convergere gli strumenti della politica di coesione per la programmazione 2007-2013. Essi sono: a) sviluppare i circuiti della conoscenza; b) accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori; c) potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; d) internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le amministrazioni.

Il Programma appare nel complesso coerente con le indicazioni fornite dal QSN soprattutto per quanto concerne gli obiettivi riguardanti la competitività dei sistemi produttivi in ambito locale ed internazionale, lo sviluppo della ricerca, dell'innovazione e della società dell'informazione, la valorizzazione delle risorse naturali e culturali per lo sviluppo (cfr. Tabella 2 dell'Allegato V). In alcuni casi, tuttavia, il Programma propone delle strategie meno articolate di quelle elaborate dal QSN come, ad esempio, in materia di rifiuti. Il QSN prevede, infatti, una strategia più complessa che integra il riciclaggio dei rifiuti, con interventi di prevenzione finalizzati a ridurre la quantità e pericolosità dei rifiuti; il miglioramento dei sistemi di monitoraggio e controllo dei flussi di rifiuti; il rafforzamento delle azioni di prevenzione e di contrasto delle attività illecite e criminali nei settori

ambientali; l'innovazione tecnologica ed organizzativa nella filiera gestionale per il superamento delle situazioni emergenziali.

*Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione*

Per quanto concerne l'Agenda di Lisbona, gli obiettivi e le linee di intervento individuati nel Programma ben si inquadrano nella cornice strategica degli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione e nelle cinque priorità del relativo Programma di Riforma Nazionale o Programma Italiano per la Crescita e l'Occupazione (cfr. Tabella 3 dell'Allegato V).

Per quanto riguarda la prima priorità del PICO, *Ampliamento dell'area di libera scelta dei cittadini e delle imprese*, il Programma prevede interventi coerenti, e talvolta complementari, a quelli previsti dal PICO in relazione in particolare alle infrastrutture per la diffusione della banda larga, gli incentivi per l'aggregazione alle imprese e le azioni volte all'innalzamento della qualità dei servizi per il turista e per l'ampliamento e la diversificazione dell'offerta turistica. Per quanto riguarda la seconda priorità del PICO, *Incentivazione della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica*, il Programma persegue nell'Asse II, in sinergia con gli interventi da realizzarsi nel PICO, il rafforzamento della ricerca e del sistema competitivo. Sono in particolare previste azioni di coinvolgimento del sistema universitario e del sistema della ricerca scientifica nello sviluppo di nuovi progetti "pilota" fortemente innovativi, il sostegno all'integrazione dei principali attori del sistema della ricerca ed innovazione regionale. La priorità del *Rafforzamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano* è perseguita dal Programma in particolare attraverso (i) interventi volti ad arricchire i luoghi di offerta del sapere (con laboratori attrezzati, mense, aule speciali per disabili, spazi per lo sviluppo della creatività e della socialità, strutture sportive) e a promuoverli come spazi di socializzazione. Con riferimento alla quarta priorità *"Adeguamento delle infrastrutture materiali e immateriali"*, il PICO prevede interventi per realizzare l'interconnessione e l'interoperabilità nel settore dei trasporti e della logistica. Nel Programma sono richiamati gli interventi previsti nel PICO, relativamente ai tratti ricadenti nel territorio campano, facendo esplicito riferimento, per tali interventi all'integrazione con le scelte della programmazione nazionale. La strategia del Programma per le infrastrutture immateriali è finalizzata alla diffusione delle nuove tecnologie come strumenti per facilitare l'accesso all'era digitale per tutti i cittadini, in coerenza con l'obiettivo di riduzione del digital divide perseguito dal PICO. La coerenza del Programma con la nuova strategia di Lisbona si ravvisa anche relativamente alla priorità della *Tutela ambientale*. La strategia del Programma prevede, infatti, un approccio globale finalizzato, per un verso, ad affrontare le emergenze ambientali, e per un altro, ad assicurare un uso sostenibile delle risorse naturali. La consapevolezza circa il nesso tra qualità dell'ambiente e sviluppo economico è presente nel programma e spiega la particolare attenzione riservata ai temi della tutela della biodiversità e della valorizzazione economica delle aree naturali protette.

La marcata complementarità evidente a livello programmatico, non è tuttavia accompagnata da indicazioni circa le modalità con cui operare l'effettiva integrazione. Nessuno dei due documenti di programmazione

(Programma e PICO) contiene accenni alla opportunità di realizzare sinergie e complementarità reciproche. Il PICO esplicitamente prevede che alcuni degli interventi proposti per il rilancio di Lisbona dovranno trovare copertura finanziaria nelle dotazioni aggiuntive per la politica di coesione comunitaria, ma non contiene elementi sulle modalità di selezione dei progetti e di effettiva integrazione tra gli strumenti programmatici.

Data la presenza di significative aree di sovrapposizione, in particolare in relazione a progetti nel settore della ricerca e dei trasporti, si suggerisce al programmatore di compiere degli approfondimenti volti a verificare se esistano i presupposti per sfruttare i vantaggi delle reciproche complementarità, ovvero per evitare la frammentazione delle iniziative o la duplicazione delle stesse, accrescendo il valore aggiunto di ciascun programma.

#### **4.2 Analisi di coerenza orizzontale**

Gli altri strumenti di programmazione sono i programmi operativi nazionali rilevanti per la sfera di applicazione del Programma e gli altri strumenti della programmazione strategica regionale (politiche settoriali e gli altri Programmi operativi).

In merito si fa presente che i programmi nazionali e interregionali non sono ancora completamente definiti. L'analisi si è, pertanto, basata sui documenti al momento disponibili: i programmi nazionali Ricerca e Competitività, Sicurezza, Istruzione, *Governance* e il programma interregionale Energia. Non sono, invece, risultati reperibili i documenti relativi al PON Trasporti e al POI Attrattori culturali, naturali e turismo.

Data la comune ispirazione alle priorità degli Orientamenti comunitari, le finalità strategiche dei programmi esaminati sono in linea con gli obiettivi del Programma e molteplici sono le opportunità di sinergie riscontrate. Tuttavia, la mancanza di indicazioni definitive su modalità, criteri e tempi di attuazione degli interventi, oltre che sulla relativa allocazione delle risorse, non rende possibile accertare l'effettiva complementarità dei programmi. Si ritiene tuttavia utile presentare le osservazioni che seguono.

Il Programma appare in linea con la strategia per lo sviluppo del sistema della ricerca delineata dal PON Ricerca. In linea con la priorità strategica del PON "*Potenziamento del sistema della ricerca per la transizione all'economia della conoscenza*", il Programma prevede infatti interventi per rafforzare le aree scientifico-tecnologiche a valenza strategica e azioni dirette a sviluppare la concentrazione geografica e distrettuale delle attività di ricerca e le reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese, (Asse II); nonché iniziative di cooperazione istituzionale finalizzate alla creazione di gemellaggi e reti (Asse V).

Il punto di contatto del Programma con la priorità strategica del PON "*Sviluppo della competitività del sistema produttivo basato sull'economia della conoscenza*" è invece fornito dallo sviluppo di progetti pilota fortemente innovativi attraverso il coinvolgimento del sistema universitario e del sistema della ricerca scientifica, il sostegno all'aggregazione dei Confidi del territorio regionale in un'ottica di rafforzamento patrimoniale e di maggiore flessibilità nei confronti delle esigenze delle imprese, la

costituzione di un fondo di garanzia per i giovani e le donne, l'investimento istituzionale nel capitale di rischio delle imprese e la promozione delle forme di finanza innovativa (Asse II).

Tra le linee di intervento proposte dal Programma Operativo Interregionale per la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e del risparmio energetico (POI Energia) e quelle dell'asse I del Programma, obiettivo specifico "Energia" si riscontrano diversi elementi di potenziale sovrapposizione.

Entrambi i programmi risultano, infatti, orientati al perseguimento degli stessi obiettivi, in particolare: il potenziamento e l'adeguamento delle reti di distribuzione della energia da fonti rinnovabili; il sostegno allo sviluppo dell'imprenditoria collegata alla ricerca e all'applicazione di tecnologie innovative nel settore delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico; l'incremento dell'efficienza energetica degli edifici pubblici o ad uso pubblico; le attività di informazione e comunicazione; la promozione della certificazione energetica. Si sottolinea quindi il forte rischio di duplicazione delle iniziative.

Gli obiettivi globali della programmazione nazionale in materia di sicurezza sono i seguenti:

- Garantire migliori condizioni di sicurezza a cittadini ed imprese, contribuendo alla riqualificazione dei contesti caratterizzati da maggiore pervasività e rilevanza dei fenomeni criminali;
- Garantire migliori condizioni di diffusione della legalità a cittadini e imprese, contribuendo ad incrementare l'osservanza delle norme e delle regole e accrescendo la certezza degli operatori economici e la fiducia da parte della cittadinanza.

Essi sono declinati nei seguenti tre assi:

- *Sicurezza per la libertà economica e d'impresa*
- *Diffusione della legalità*
- *Assistenza Tecnica*

Gli assi del Programma che risultano coerenti con le azioni previste dal PON Sicurezza sono gli assi I, II, III e IV. Varie azioni del Programma sono coerenti con le linee d'intervento del PON: l'attivazione dei centri di servizio digitali per favorire il supporto allo sviluppo e alla gestione dei servizi informatici (Asse II); azioni specifiche per rendere più sicure le strade, le ferrovie e i porti e l'adozione di tecnologie informatiche/telematiche per l'ottimizzazione delle attività logistiche e di trasporto (Asse IV); azioni volte al supporto delle attività di monitoraggio e controllo del territorio, incluse le attività finalizzate alla prevenzione e repressione degli illeciti, anche attraverso lo sviluppo di tecnologie innovative (Asse I). La realizzazione di centri di accoglienza e potenziamento dei servizi semiresidenziali e residenziali per l'accoglienza dei soggetti più esposti a rischio di marginalità sociale ed economica, al fine di migliorarne l'accesso all'occupazione (previsti dal Programma), rileva una piena sinergia con la sesta linea d'intervento PON *Interventi sulla devianza* nelle sue manifestazioni

prodromiche all'insorgere di comportamenti delittuosi mediante operazioni integrate o di supporto a quelle poste in essere dagli enti istituzionalmente preposti nelle regioni interessate.

I punti di contatto tra i due programmi con il PON Istruzione non sono molti, poiché il PON Istruzione finanzia principalmente interventi rivolti alle strutture scolastiche. Tra i quattro Assi del PON, il Programma è coerente con *l'Asse I - Società dell'informazione e l'Asse II – Qualità degli ambienti scolastici*, e in misura minima con *l'Asse III - Capacità Istituzionale*.

A supporto del processo di riforma dell'istruzione, il PON prevede azioni per *incrementare le dotazioni tecnologiche e le reti delle istituzioni scolastiche*. In sinergia con tale obiettivo, il Programma prevede azioni per la diffusione delle nuove tecnologie come strumenti per facilitare l'accesso all'era digitale, con priorità ai soggetti che abitano in aree periferiche e/o dove si riscontrano fenomeni di spopolamento; ulteriori azioni vanno in direzione della realizzazione di laboratori attrezzati, strumentazioni didattiche innovative, nonché creazione di presidi tecnologici men-friendly, del tutto sinergica con l'obiettivo del PON *Incrementare il numero dei laboratori per migliorare l'apprendimento delle competenze chiave, in particolare quelle matematiche, scientifiche e linguistiche*.

In sinergia con l'obiettivo specifico *Incrementare la qualità e l'ecosostenibilità delle infrastrutture scolastiche, potenziare le strutture per garantire la partecipazione delle persone diversamente abili e potenziare gli impianti sportivi*, il Programma ha previsto azioni quali l'adeguamento strutturale degli edifici per l'istruzione, la realizzazione di centri polifunzionali di quartiere, dotati di laboratori creativi ed informatici, di strutture per la diffusione della cultura e dello sport e la realizzazione di aule speciali per disabili. Non sono invece previste azioni coerenti con la promozione dell'ecosostenibilità nell'economia delle istituzioni scolastiche. Inoltre in linea con l'obiettivo del PON di *promuovere la trasformazione delle scuole in centri di apprendimento polifunzionali accessibili a tutti*, il Programma prevede la realizzazione di centri polifunzionali e innovativi di quartiere, di laboratori creativi, da destinarsi ai giovani e agli adolescenti, aperti alla collaborazione con la scuola, l'università, l'associazionismo giovanile.

Le linee di intervento del programma operativo nazionale "Governance e assistenza tecnica" si collegano all'asse V del Programma "Assistenza tecnica e cooperazione territoriale", suddiviso in due obiettivi specifici (Amministrazione moderna; Cooperazione territoriale). Tra le linee di intervento proposte dal PON "Governance e assistenza tecnica" e le attività proposte dall'asse V del Programma si evidenziano forti correlazioni.

Il PON "Governance e assistenza tecnica" assicura il coordinamento, la sorveglianza e la valutazione del QSN e del PON e promette un'adeguata informazione, progettazione e comunicazione delle politiche di coesione (linee di intervento 1; 2; 3; 4; 5 e 6 dell'asse I e linea di intervento 1 dell'asse II). Esso prevede, inoltre, azioni a favore della legalità e della trasparenza mediante la linea di intervento E.T.I.C.A. (accrescere l'Efficacia, la Trasparenza, l'Innovazione e la Capability dell'Amministrazione pubblica) ed azioni a favore della "rete ambientale", per contribuire alla diffusione di documentazione e studi sulla sostenibilità ambientale della

programmazione cofinanziata dai Fondi Strutturali (linee di intervento 2 e 3 dell'asse II). L'asse V del Programma è, invece, più opportunamente orientato verso il rafforzamento della Pubblica Amministrazione in materia di programmazione, monitoraggio, controllo e valutazione dei programmi di sviluppo e prevede azioni a favore della cooperazione territoriale per sostenere l'apertura internazionale del sistema produttivo istituzionale e sociale (attività b; c ed e del I obiettivo specifico ed attività a del II obiettivo specifico).

Complessivamente il PON Governance e l'asse V del Programma riescono a garantire il controllo e la valutazione dei programmi, l'informazione, ma, anche, la cooperazione istituzionale e territoriale.

Nonostante le sinergie e le complementarità dei programmi, non mancano aree di sovrapposizione. Infatti, entrambi i programmi prevedono azioni di gemellaggio in grado di costruire relazioni stabili con organismi ed istituzioni internazionali (linea di intervento 4 dell'asse II del PON Governance; attività b del II obiettivo specifico del Programma) ed azioni per rafforzare le competenze nella pubblica amministrazione (linea di intervento 5 dell'asse II PON Governance; attività a del I obiettivo specifico del Programma).

L'analisi valutativa rileva, in definitiva, un elevato grado di coerenza verticale ed evidenzia l'esistenza una fitta trama di potenziali integrazioni e sinergie tra le linee di intervento proposte nel Programma e gli interventi da realizzarsi nell'ambito degli altri programmi esaminati. In tutti i programmi mancano, purtroppo, indicazioni puntuali su modalità, criteri e tempi di attuazione degli interventi, oltre che sulla relativa allocazione delle risorse. Ciò impedisce di valutare in che modo le potenzialità latenti si possano effettivamente tradurre in concrete opportunità di sinergie reciproche. D'altro canto, la forte complementarità di temi, obiettivi e strumenti dei vari programmi crea un elevato rischio di sovrapposizioni e duplicazioni. Al fine di accrescere il valore aggiunto di ciascun programma ed evitare la frammentazione delle iniziative o la duplicazione delle stesse, si raccomanda che, in fase attuativa, sia messo a punto un sistema di *governance* in grado di assicurare un forte coordinamento di natura operativa tra i diversi programmi.

#### **4.3 Integrazione tra programmi regionali finanziati con i fondi strutturali e gli strumenti della politica di coesione nazionale.**

Nel Programma, il tema dell'integrazione e della complementarità con gli altri programmi finanziati dai fondi comunitari (FSE, FEASR e FEP) e gli strumenti della politica di coesione nazionale (FAS) è rinviato all'elaborazione del Documento Unico di Programmazione, che definirà le priorità programmatiche e le modalità operative per assicurare la necessaria complementarità tra i diversi strumenti. In ogni caso, la lettura congiunta dei diversi programmi ha consentito di individuare delle tipologie di intervento – riportate nel presente rapporto - che, a giudizio del valutatore, si prestano particolarmente alla creazione di sinergie reciproche

tra i programmi (cfr. Tabelle 4 e 5 dell'Allegato V). Allo stato, inoltre, si può escludere la presenza di duplicazioni e sovrapposizioni tra il Programma e il PO FSE, il FEP e il PSR.

#### **4.4 Integrazione degli esiti della Valutazione Ambientale Strategica.**

Il giudizio complessivo sul grado di considerazione e recepimento nel Programma degli esiti della valutazione ambientale è positivo. L'Autorità di Programmazione ha redatto una dichiarazione di sintesi che illustra in che modo si è tenuto conto dei risultati della Valutazione ambientale e delle relative consultazioni.

Il rapporto ambientale predisposto dall'Autorità ambientale regionale, contiene in linea di massima tutte le informazioni contenute nell'Allegato I della Direttiva.

Le consultazioni del pubblico hanno coinvolto le autorità ambientali competenti e hanno previsto in particolare: una prima fase di scoping prevista nel luglio 2006, con la consultazione delle autorità con competenze ambientali dal 18 agosto al 6 ottobre 2006. Una volta elaborata la proposta di Programma nel marzo 2007, vi sono state ulteriori consultazioni delle autorità con competenze ambientali dal 28 marzo al 28 aprile 2007.

Sono state in linea di massima considerate e quando possibile inserite nel Programma, le considerazioni derivanti dalla consultazione delle Autorità con competenze ambientali.

Per quanto riguarda la scelta delle alternative individuate, il confronto si è concentrato sulla cosiddetta alternativa "zero". La definizione puntuale del monitoraggio ambientale viene rimandata in fase di definitiva predisposizione degli indicatori e del piano di monitoraggio del POR.

#### **4.5 Integrazione del principio di pari opportunità.**

A testimonianza dell'aumentata sensibilità delle politiche regionali verso le questioni di genere, si riscontra nel Programma un buon grado di inclusione del tema delle pari opportunità di genere. Il Programma ribadisce altresì il principio di non discriminazione.

In linea con gli indirizzi, del Dipartimento dei Diritti e delle Pari Opportunità, che ha redatto un documento che *fornisce le indicazioni operative per integrare la prospettiva di genere nella valutazione ex ante dei Piani Operativi*, (Presidenza del consiglio dei Ministri, 2006), si è tenuto conto di alcune macro domande valutative in un'ottica di genere, riguardanti in particolare: la rilevanza di genere dei fattori che determinano il contesto; la valutazione della strategia complessiva; la valutazione della coerenza della strategia; la valutazione dei risultati attesi e degli impatti. Per una lettura d'insieme delle problematiche emerse vedi Tabella 7 dell'Allegato V.

Rilevanza di genere dei fattori che determinano il contesto. Rispetto all'analisi socio-economica del Programma il valutatore ha tenuto conto di come gli interventi possano produrre effetti diversi sia sul grado di partecipazione di uomini e donne all'intervento stesso, sia sulla loro condizione relativa nel contesto di riferimento. Nel Programma viene esaminato lo stato delle pari opportunità dal punto di vista del mercato del lavoro, dell'istruzione, occupazione e conciliazione, disabilità, povertà e disagio sociale. Il valutatore ha quindi verificato che i dati socio-economici necessari all'analisi di contesto siano stati opportunamente disaggregati per genere, che siano stati utilizzati specifici indicatori/indici di genere e utilizzate diverse tipologie di variabili non solo di tipo economico, ma anche relative a diversi contesti tra cui quello legato alle questioni/problematiche di conciliazione e quello legato alla partecipazione al mercato del lavoro.

Fra gli oggetti di valutazione, in un'ottica di genere, su cui ci si è basati vi sono:

- la capacità di identificazione dei più rilevanti bisogni e delle tendenze principali rispetto ad uomini e donne;
- l'identificazione dei fattori che causano le disparità di genere;
- l'elencazione delle differenti soluzioni in risposta ai bisogni opportunamente considerate in una prospettiva di genere;
- la selezione delle più rilevanti esperienze in termini di pari opportunità e *mainstreaming* di genere del periodo di programmazione 2000-2006 di cui sarà opportuno tenere in conto.

Infine, da una lettura di dettaglio per asse, mirata a verificare la corrispondenza fra obiettivi generali, gli obiettivi operativi e le attività, emerge che l'architettura degli interventi in materia è delineata prevalentemente nell'Asse III "*Sviluppo urbano e qualità della vita*", ma la loro natura trasversale ne ha imposto un'evidenziazione anche in altri Assi. Solo alcune misure sono direttamente mirate alle pari opportunità di genere, la maggior parte si riferiscono alle pari opportunità in senso ampio (disabili, emigrati, giovani). Per quanto riguarda poi la programmazione 2000-2006 si rileva che l'amministrazione regionale si è dotata di una strumentazione attuativa attenta alla parità di genere (nei criteri di premialità e di selezione dei bandi, nei piani di zona sociali).

Valutazione della strategia complessiva. La valutazione della strategia complessiva del Programma in un'ottica di genere, ha in particolare verificato:

- il peso finanziario degli interventi a favore delle Pari Opportunità e del *mainstreaming* di genere all'interno di ciascun campo di intervento previsto;
- il contributo dell'intervento al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, e a quelli in materia di inclusione sociale in un'ottica di pari opportunità;

Per quanto riguarda la valutazione del peso finanziario degli interventi a favore delle Pari Opportunità e del *mainstreaming* di genere all'interno di ciascun campo di intervento previsto, al momento non si è in grado di

esprimersi sul peso finanziario relativo degli interventi a favore delle Pari Opportunità di genere.

Per quanto riguarda il contributo del programma al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, e a quelli in materia di inclusione sociale in un'ottica di pari opportunità, il Programma sottolinea come in considerazione delle dinamiche demografiche e delle scelte giovanili, l'incremento dell'occupazione totale e il conseguente raggiungimento degli obiettivi strategici di Lisbona è strettamente collegato proprio all'apporto delle donne al mercato del lavoro. Comunque sia i valori registrati dai principali indicatori del mercato del lavoro sono lontani dagli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona.

Valutazione della coerenza della strategia. Nel valutare la coerenza, dal punto di vista di genere, della strategia con le politiche regionali e nazionali e con gli OSC, il Valutatore rileva che la strategia del Programma risulta coerente con gli Orientamenti europei, poiché la Regione Campania ha confermato per la programmazione 2007-13 una prospettiva e un approccio duale al tema dell'eguaglianza (già adottato nella precedente programmazione), fondato sull'attivazione di due linee di intervento:

1. azioni per il *mainstreaming* di genere, volte a garantire l'integrazione delle pari opportunità, in maniera trasversale, in tutte le politiche e in tutte le azioni attuative messe in campo dall'amministrazione regionale; il che significa integrare il principio in tutte le fasi della "filiera" di utilizzo delle risorse (a partire dall'inserimento di azioni programmatiche specifici negli atti propedeutici fino ad arrivare alla costruzione di criteri premiali per l'utenza femminile all'interno dei bandi e degli avvisi);
2. azioni specifiche o puntuali (azioni positive), indirizzate a coprire il fabbisogno espresso da target specifici di utenza femminile e/o finalizzato alla rimozione di particolari sperequazioni di carattere strutturale e/o territoriale.

Valutazione dei risultati attesi e degli impatti. Da un punto di vista operativo si vuole promuovere la parità di genere attraverso l'inserimento di criteri di premialità e strumenti di selezione all'interno delle procedure di attuazione (ed è previsto un monitoraggio di tali disposizioni da parte delle autorità competenti). Infine, nell'ambito dell'approccio duale, si è deciso di rafforzare l'azione di *mainstreaming* piuttosto che agire su interventi puntuali. Per quanto riguarda gli indicatori sono stati quantizzati in particolare quelli che si riferiscono alle tematiche della conciliazione (asili nido, assistenza agli anziani).

Si rileva positivamente che fra le procedure di attuazione per i principi orizzontali è prevista nel Programma l'Autorità di genere (istituita in Campania da qualche anno), che fra l'altro, si occupa della Valutazione di impatto strategico delle Pari Opportunità (VISPO).

#### **4.6 Considerazione conclusive sulla coerenza esterna del programma**

*Coerenza verticale.* La valutazione della coerenza verticale del Programma è positiva: il Programma mostra un forte orientamento verso le priorità strategiche della politica di coesione e intercetta diversi obiettivi e priorità della Strategia di rilancio di Lisbona.

Gli obiettivi del Programma ben si inquadrano nella cornice degli *Orientamenti Strategici Comunitari* promuovendo interventi finalizzati al miglioramento dell'attrattività e dell'accessibilità, alla valorizzazione delle risorse endogene, allo sviluppo dell'imprenditorialità, dell'economia della conoscenza e della capacità di innovazione, alla sostenibilità ambientale.

Diversi sono anche gli elementi di corrispondenza con il Quadro Strategico Nazionale, in particolare in relazione ai temi della competitività dei sistemi produttivi, dello sviluppo dell'innovazione, della valorizzazione delle risorse naturali e culturali, dell'attenzione ai servizi collettivi essenziali. In alcuni casi, tuttavia, il Programma propone delle strategie meno articolate di quelle elaborate dal QSN come, ad esempio, in materia di rifiuti.

L'impianto programmatico offre, inoltre, molte opportunità per conseguire gli obiettivi della nuova Agenda di Lisbona e le cinque priorità del relativo Programma di Riforma Nazionale (PNR o PICO). Il Programma prevede, infatti, diversi interventi coerenti e complementari a quelli del PICO: infrastrutture di trasporto e infrastrutture per la diffusione della banda larga, potenziamento dell'istruzione e della formazione del capitale umano, rafforzamento della ricerca e del sistema competitivo.

Elevata è la coerenza del Programma alla *vision* programmatica del Documento Strategico Regionale che costituisce il documento di riferimento per l'elaborazione della politica regionale unitaria per il 2007-2013: gli obiettivi del Programma concorrono, infatti, al conseguimento di tutte le opzioni strategiche che informano il DSR.

*Coerenza orizzontale.* Per quanto riguarda la coerenza orizzontale, si fa presente che i programmi nazionali e interregionali non sono ancora completamente definiti. L'analisi si è, pertanto, basata sui documenti al momento disponibili: i programmi nazionali Ricerca e Competitività, Sicurezza, Istruzione, Governance e il programma interregionale Energia. Non sono, invece, risultati reperibili i documenti relativi al PON Trasporti e al POI Attrattori culturali, naturali e turismo.

Data la comune ispirazione alle priorità degli Orientamenti comunitari, le finalità strategiche dei programmi esaminati sono in linea con gli obiettivi del Programma e molteplici sono le opportunità di sinergie riscontrate. Tuttavia, la mancanza di indicazioni definitive su modalità, criteri e tempi di attuazione degli interventi, oltre che sulla relativa allocazione delle risorse, non rende possibile accertare l'effettiva complementarietà dei programmi.

Al fine di accrescere il valore aggiunto del Programma ed evitare la frammentazione delle iniziative o la duplicazione delle stesse, si raccomanda che, in fase attuativa, sia messo a punto un sistema di *governance* in grado di assicurare un forte coordinamento di natura operativa con gli altri programmi.

*Integrazione tra programmi regionali finanziati con i fondi strutturali e gli strumenti della politica di coesione nazionale.* Nel Programma, il tema dell'integrazione e della complementarietà con gli altri programmi finanziati dai fondi comunitari (FSE, FEASR e FEP) e gli strumenti della politica di coesione nazionale (FAS) è rinviato all'elaborazione del Documento Unico di Programmazione, che definirà le priorità programmatiche e le modalità operative per assicurare le necessaria complementarietà tra i diversi strumenti. In ogni caso, la lettura congiunta dei diversi programmi ha consentito di individuare delle tipologie di intervento – riportate nel presente rapporto - che, a giudizio del valutatore, si prestano particolarmente alla creazione di sinergie reciproche tra i programmi. Allo stato, inoltre, si può escludere la presenza di duplicazioni e sovrapposizioni tra il Programma e il PO FSE, il FEP e il PSR.

*Integrazione degli esiti della Valutazione Ambientale Strategica.* Il giudizio complessivo sul grado di considerazione e recepimento nel Programma degli esiti della valutazione ambientale è positivo.

*Integrazione del principio di pari opportunità.* A testimonianza dell'aumentata sensibilità delle politiche regionali verso le questioni di genere, si riscontra nel Programma un buon grado di inclusione del tema delle pari opportunità di genere. Il Programma ribadisce altresì il principio di non discriminazione.

## 5 VALUTAZIONE DEI RISULTATI E DEGLI IMPATTI ATTESI

In questo capitolo è sviluppato il quarto modulo della valutazione ex-ante, corrispondente alla valutazione dell'efficacia della strategia.

L'obiettivo di questa fase di valutazione è di stimare gli impatti derivanti dall'attuazione della strategia in funzione delle scelte di allocazione finanziaria tra assi prioritari e obiettivi e di verificare l'adeguatezza del sistema di indicatori proposti per il monitoraggio e la valutazione dei risultati.

L'efficacia della strategia risponde, quindi, a due domande valutative:

1. **in che modo la strategia proposta produce effetti positivi per il sistema regionale:** che attiene alla verifica dell'adeguatezza del sistema degli indicatori proposto rispetto alle priorità identificate dalla strategia.
2. **in che misura la strategia proposta impatta sul sistema regionale:** che attiene alla valutazione degli impatti macroeconomici sull'economia regionale, in particolare in termini di PIL, di valore aggiunto, di occupazione attivata e di redditi da lavoro generati.

Sistema di indicatori di realizzazione e di risultato

Impatti macroeconomici

### 5.1 La valutazione degli effetti attesi

Il sistema degli indicatori di programma fornisce il quadro di sintesi degli effetti e degli impatti attesi dal programmatore. Il Programma individua, per ogni asse e per ciascun obiettivo specifico, indicatori di realizzazione che sintetizzano gli output fisici attesi e indicatori di risultato che descrivono, invece, gli effetti attesi. Per entrambi i tipi di indicatori il Programma fornisce, nella gran parte dei casi, il valore attuale e una stima dei valori obiettivo al 2013. Il Programma ha, inoltre, fatto propri gli indicatori previsti dal QSN per il monitoraggio delle politiche regionali nell'area Mezzogiorno, nonché tutti gli indicatori relativi agli Obiettivi di Servizio individuati dal QSN per l'accesso a risorse premiali aggiuntive.

Il processo di selezione degli indicatori e di quantificazione dei valori obiettivo è stato condotto dal Programmatore in collaborazione con il valutatore. Le osservazioni formulate dal valutatore al fine di migliorare l'adeguatezza e la funzionalità del sistema di indicatori sono state sempre accolte favorevolmente anche laddove non è stato possibile recepirle prontamente e/o integralmente.

Interazione valutatore-programmatore

Il valutatore ha altresì supportato il programmatore nel processo di stima dei valori target degli undici indicatori selezionati per gli Obiettivi di Servizio e degli indicatori target Mezzogiorno facilitando sia l'interazione tecnica con i responsabili dell'attuazione, sia l'attività di analisi econometrica e di stima dei valori obiettivo.

Il sistema di indicatori presentato nella versione definitiva del Programma costituisce, tuttavia, solo un preliminare e ancora incompiuto esito della collaborazione tra il programmatore e il valutatore. Gli indicatori proposti, infatti, pur essendo coerenti con la struttura e la gerarchia degli obiettivi del Programma, forniscono un quadro di sintesi degli esiti, degli effetti e degli impatti attesi ancora incompleto. Bisogna considerare, infatti, che gli

obiettivi specifici del Programma sono declinati in obiettivi operativi che prevedono una ampia gamma di tipologie di progetti da finanziare e che la stessa allocazione finanziaria è disponibile nel dettaglio solo a livello di categorie e non di singole attività. Ciò, dunque, non ha permesso di spingere oltre il lavoro di definizione e quantificazione degli indicatori.

**Debolezze del sistema di indicatori proposto**

In base a tali considerazioni, si è concordato con il programmatore di procedere ad un perfezionamento del sistema di indicatori in sede di definizione del sistema di monitoraggio, nonché ad accogliere ulteriori esigenze di affinamenti che dovessero essere evidenti dall'interazione tra i processi attuativi e le attività valutative on-going.

**Necessità di perfezionare il sistema di indicatori in fase attuativa**

I principali suggerimenti formulati dal valutatore, sulla base dell'esperienza del precedente periodo di programmazione e in linea con le indicazioni contenute nel Working Paper della Commissione sugli Indicatori, vanno in particolare nella direzione di creare un patrimonio informativo utile per la sorveglianza e la valutazione del Programma e adeguato a supportare una sua eventuale migliore calibrazione. A tal fine si è concordato di procedere :

- a un più corretta e opportuna declinazione e collocazione di alcuni degli indicatori proposti, quali ad esempio gli indicatori selezionati per gli Obiettivi di servizio e per i Target Mezzogiorno, come indicatori di impatto trattandosi di variabili che sintetizzino le priorità e gli obiettivi strategici del Programma;
- alla definizione di una nuova e più appropriata griglia di indicatori di realizzazione e di risultato maggiormente adeguati a rappresentare gli esiti e gli effetti dell'azione pubblica che si intende perseguire sul territorio;
- all'inclusione nella suddetta batteria dei c.d. Core Indicators ossia del set di indicatori comuni utilizzati dalla Commissione per il monitoraggio e la valutazione comparata di efficacia dei fondi strutturali nei diversi Stati e nelle varie regioni dell'Unione;
- all'introduzione, nel Programma, di un selezionato numero di indicatori di variabili di contesto che permettano di evidenziare le caratteristiche – disaggregate per territorio – del contesto cui si è fatto riferimento per operare le scelte di programmazione e definire gli obiettivi strategici, specifici e operativi<sup>1</sup>;
- all'integrazione di indicatori e di modalità di rilevazioni degli stessi utili ad evidenziare il contributo offerto dal Programma al conseguimento delle priorità trasversali;
- alla definizione, infine, di valide metodologie e strumentazioni operative per la quantificazione del valore target degli indicatori proposti e il monitoraggio continuo degli stessi.

**Suggerimenti per il miglioramento del sistema di indicatori**

<sup>1</sup> In linea con le impostazioni e la proposta contenuta nel Working Paper sugli Indicatori, l'evoluzione di tali variabili di contesto andrebbe opportunamente monitorata riportandone l'aggiornamento nel Rapporto Annuale di Esecuzione di Programma.

In vista del lavoro di revisione, il valutatore ha predisposto una batteria di indicatori territorializzati che il programmatore potrà opportunamente attingere o da cui potrà trarre elementi utili per il lavoro di quantificazione (cfr. Allegato VI in Appendice).

Allegato VI– Efficacia della strategia-Batteria di indicatori proposti

## 5.2 La valutazione degli impatti attesi

### 5.2.1 Descrizione del metodo

L'analisi è stata effettuata attraverso una matrice SAM elaborata su dati 2003.<sup>2</sup> La matrice SAM permette di individuare e quantificare gli effetti che l'attuazione del Programma ha sulle principali variabili macroeconomiche regionali (PIL, valore aggiunto, occupazione, reddito da lavoro). Il modello di SAM utilizzato permette, tuttavia, di catturare solo gli effetti cosiddetti di cantiere, gli effetti cioè legati alla realizzazione degli interventi e che si ritiene si esauriscano con la conclusione degli stessi<sup>3</sup>.

Gli effetti di breve periodo della SAM

Il modello di equilibrio economico generale sintetizzato dalla matrice si basa sull'assunto che la domanda aggiuntiva di beni e servizi generata dal Programma abbia come effetto quello di attivare nelle industrie su cui si investe in via diretta (i c.d. *settori produttori*) una capacità di produzione sottoutilizzata<sup>4</sup>. Data la struttura regionale di interdipendenze settoriali, questa produzione aggiuntiva, a sua volta, innesca un ulteriore incremento degli scambi interindustriali, della domanda di lavoro e dei relativi redditi che finiscono con il ripercuotersi, secondo le dinamiche di funzionamento del moltiplicatore keynesiano, sulla domanda finale – in termini di espansione degli investimenti e dei consumi delle famiglie, della PA, delle imprese e del resto del mondo<sup>5</sup>.

Ipotesi di equilibrio economico generale

Il percorso di lavoro per la determinazione degli effetti richiede, pertanto, un primo step in cui si procede alla stima della composizione del portafoglio di investimenti considerato. Nel caso del PO FESR sono stati individuati, per ciascun obiettivo operativo dei cinque Assi, i *settori produttori* ossia i settori che si stima possano generare spese dirette nella fase di realizzazione degli interventi. I settori produttori sono quelli che, in definitiva, attivano, attraverso i legami a monte e a valle con la struttura produttiva, l'impatto macroeconomico del Programma.

Procedura per la composizione del portafoglio di investimenti e la definizione del vettore di spesa del PO

<sup>2</sup> La matrice SAM è stata elaborata e resa disponibile da un progetto di collaborazione tra il Ministero dello Sviluppo economico, l'Istituto per la Promozione Industriale (IPI) e l'Università di Tor Vergata. Si rinvia all'Allegato 7 in Appendice per elementi di dettaglio sulla Matrice SAM.

<sup>3</sup> L'analisi dell'impatto degli investimenti a regime richiede, invece, ulteriori elaborazioni e l'adozione di stime e modelli matematici non disponibili nei tempi previsti per la conclusione del Rapporto di VEA.

<sup>4</sup> Altre ipotesi di fondo su cui si basa la matrice sono: l'esistenza di una funzione di produzione lineare con rendimenti di scala costanti, la stabilità nel tempo dei coefficienti e l'estensione a tutte le unità di branca della stessa tecnica produttiva. Queste caratteristiche, insieme alla discrezionalità che connota l'aggregazione delle branche e la scomposizione della spesa tra le diverse attività, limitano, chiaramente, la capacità predittiva del modello.

<sup>5</sup> P.L Scandizzo e S. Maiolo, 2006.

Nel secondo step, i coefficienti tecnici di ciascun settore produttore derivati dalla SAM sono stati riponderati al fine di isolare gli scambi intersettoriali escludendo, quindi, i settori istituzionali. I coefficienti tecnici permettono di evidenziare gli effetti che variazioni della domanda di produzione di un dato settore hanno sull'offerta produttiva di un altro settore e, per estensione, di una data economia, in quanto indicano quante unità fisiche di un bene o servizio derivanti dalla branca i-esima sono necessarie per produrre una unità fisica nella branca j-esima.

Nel terzo step, la spesa programmata è stata attribuita ai diversi settori produttori stimando, prima per ciascun obiettivo operativo e poi per ciascun Asse del Programma la composizione della spesa.

Nel quarto step, la spesa per settori produttori è stata pesata con i coefficienti tecnici fornendo così i vettori di spesa di ciascun settore produttore<sup>6</sup>.

Attraverso questa procedura, l'investimento originario risulta, in definitiva, riallocato alla luce dei legami interindustriali diretti e indiretti esistenti nelle diverse branche produttive, permettendo così di determinare il vettore finale di spesa, individuato sia per il singolo Asse che per il Programma nel suo complesso. Il vettore di investimento del Programma è stato, infine, introdotto come *shock* esogeno nel modello dando luogo alla simulazione degli effetti di risposta del sistema economico<sup>7</sup>.

### 5.2.2 Risultati della SAM

Per l'intero Programma FESR sono stati individuati, 32 settori produttori tra le 58 branche di attività ATECO in cui è disaggregata la SAM regionale 2003. Nel grafico 1 sono riportati i settori produttori che presentano una maggiore spesa, con le relative percentuali di investimento sul totale della spesa del Programma (circa 6.9 milioni di euro). La spesa programmata si concentra in particolare nei seguenti sette settori che insieme superano oltre l'80% della spesa programmata: costruzioni (22%), attività professionali (19%), commercio all'ingrosso di beni intermedi e finali (17%), computer e servizi connessi (8%), smaltimento di rifiuti solidi, acque di scarico e simili (7%), attività ricreative, culturali e sportive (5%), telecomunicazioni (3%). La categoria "altro" (19,6%) include le restanti 25 branche d'attività con percentuali che oscillano dal 2,7% del settore trasporti terrestri allo 0,02% dei trasporti aerei<sup>8</sup>.

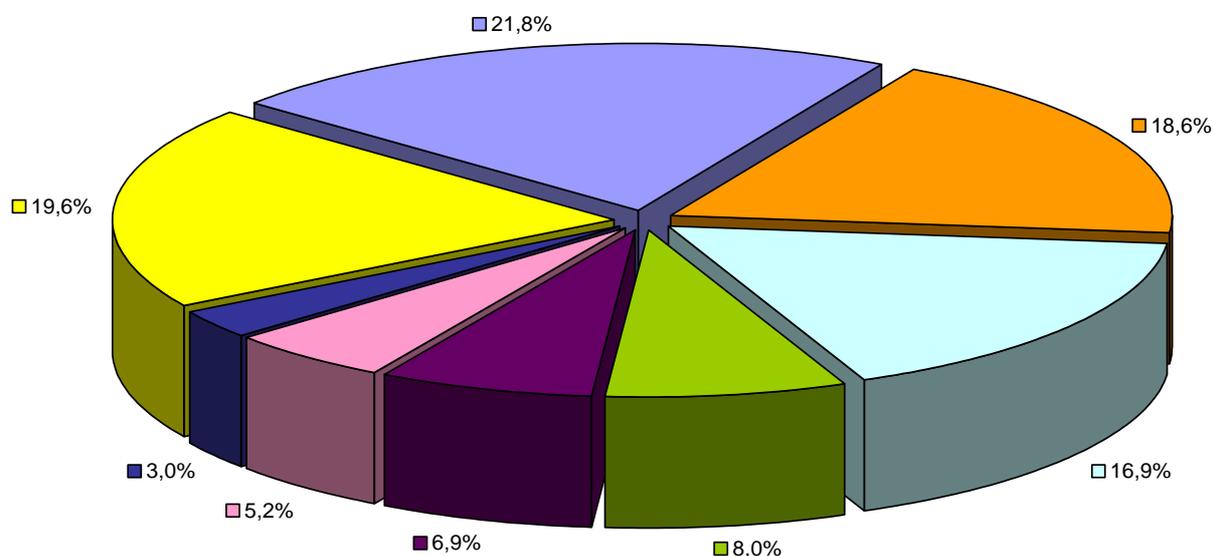
Individuazione dei settori produttori

<sup>6</sup> I vettori di spesa esprimono le relazioni, in termini monetari, dei diversi settori di attività della matrice.

<sup>7</sup> La simulazione è stata effettuata ipotizzando che siano esogeni i vettori relativi alla formazione del capitale, al Resto del mondo, al Resto d'Italia e al Governo.

<sup>8</sup> Nel dettaglio si tratta dei seguenti settori: trasporti terrestri; attività immobiliari; intermediazione finanziaria; ricerca e sviluppo; produzione e distribuzione di energia; noleggio macchinari e attrezzature; pubblica amministrazione; raccolta, distribuzione e depurazione delle acque; istruzione; editoria, stampa e supporti registrati; trasporti ausiliari; alberghi e ristoranti; materiale di recupero e preparazione per il riciclaggio; sanità e assistenza sociale; fabbricazione macchine ed apparecchi meccanici; agricoltura, caccia e

**Grafico 1. Stima dei settori Ateco direttamente attivati dal PO FESR  
(in % della spesa totale)**



■ Costruzioni	■ Attività professionali	■ Commercio all'ingrosso
■ Computer e servizi connessi	■ Smaltimento rifiuti e servizi simili	■ Attività ricreative, culturali e sportive
■ Telecomunicazioni	■ Altro	

Per quanto riguarda gli impatti del Programma sulle principali variabili macroeconomiche, i risultati della simulazione indicano una positiva performance in fase di cantiere (cfr. Tabella 1). Infatti, a fronte di una spesa programmata di circa 6.9 milioni di euro per il periodo 2007-2013 ci si può attendere un crescita della produzione attivata di quasi 12 miliardi di euro pari ad un incremento complessivo del PIL nell'ordine dell'8,3%. I maggiori consumi e la crescita della produzione sarebbero inoltre in grado di attivare un incremento della domanda di lavoro di oltre 105.000 unità<sup>9</sup>.

**Risultati della simulazione**

**Tabella 1. Impatto del Programma sulle variabili macroeconomiche (2007-2013)**

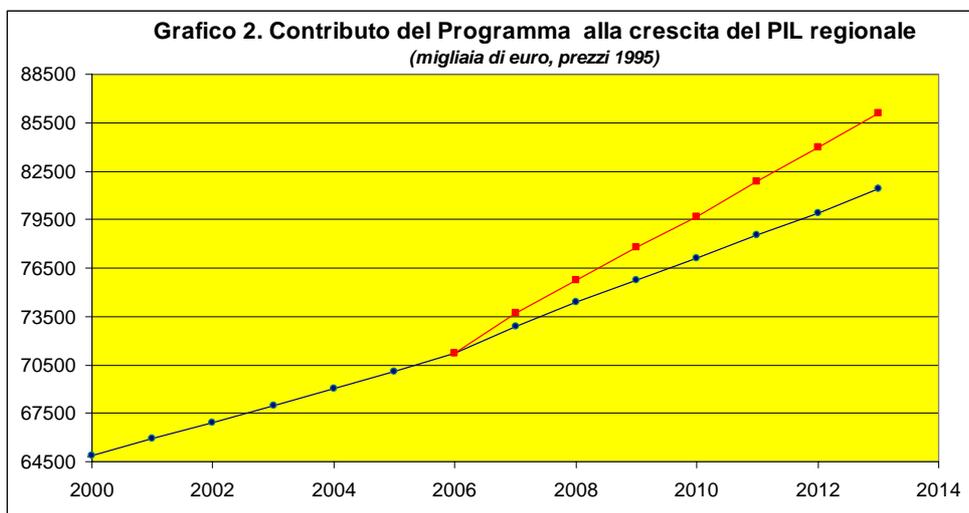
Variabili macroeconomiche chiave	Effetti
Spesa del Programma (M€)	6.865
Produzione aggiuntiva (M€)	11.755
Valore Aggiunto (M€)	6.861
Occupazione attivata (Unità di lavoro)	105.698
Redditi da lavoro generati (M€)	2.642
Variazione del PIL (%)	8,33

relativi servizi; altri mezzi di trasporto; attività e organizzazioni associative; apparecchi medicali e di precisione; servizi alle famiglie; prodotti alimentari e bevande; prodotti chimici e fibre; macchine per ufficio; trasporti marittimi; trasporti aerei.

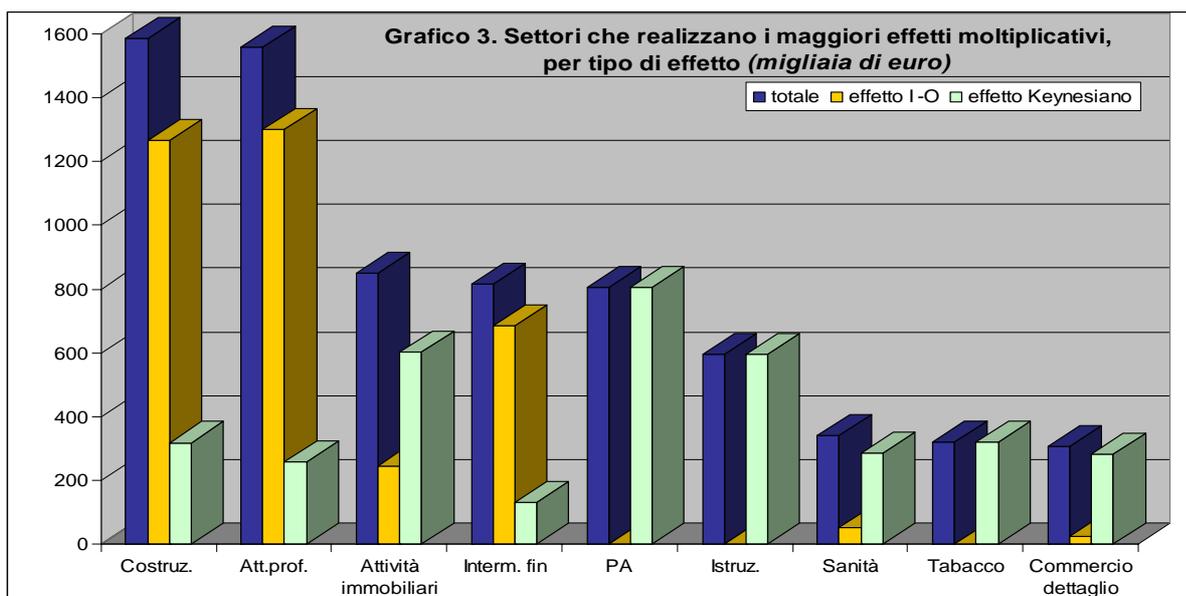
<sup>9</sup> Le unità di lavoro sono stimate ipotizzando un salario medio di € 25.000.

Il Grafico 2 evidenzia l'accelerazione della crescita collegata all'attuazione del Programma rispetto all'andamento tendenziale del PIL campano per il periodo 2007-2013, stimato dal programmatore. Alla crescita su base tendenziale, a un tasso medio annuo dell'1,9% si assocerebbe, infatti, il contributo aggiuntivo collegato al Programma e stimato con la SAM nell'ordine dell'1,2% all'anno.

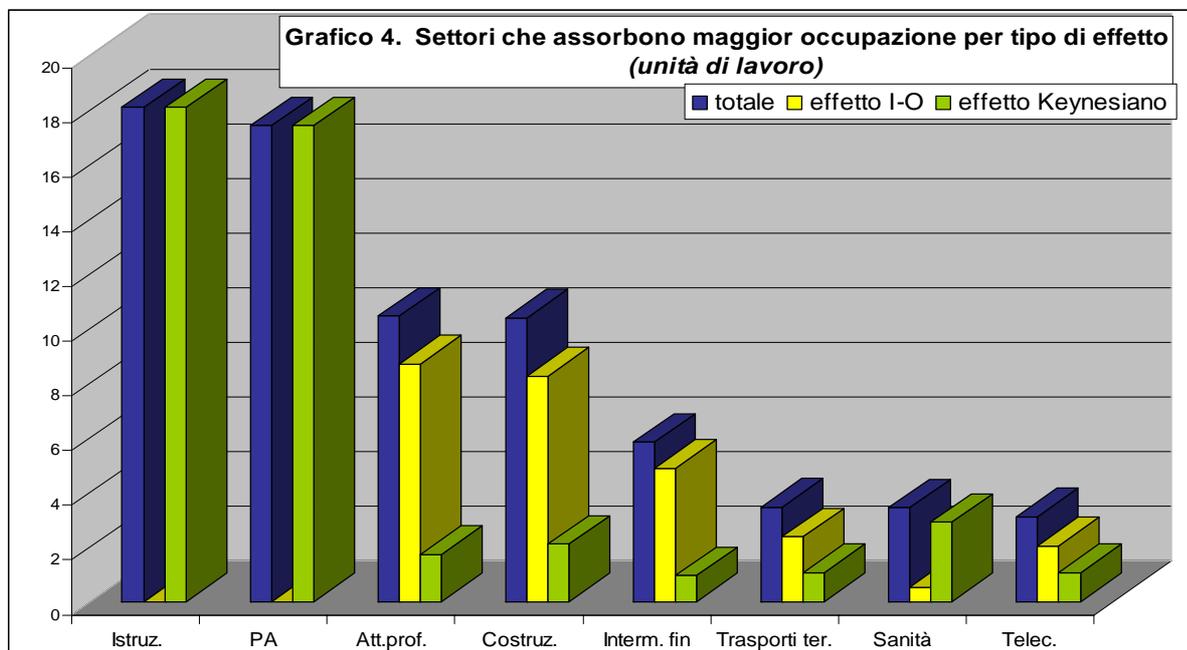
Impennata della crescita rispetto all'evoluzione tendenziale del PIL



L'accentuata dinamica di crescita è ascrivibile, in particolare, agli investimenti in costruzioni, all'espansione del terziario avanzato, a una maggiore attività produttiva nei comparti dell'intermediazione monetaria e finanziaria e delle attività immobiliari, agli accresciuti investimenti del settore pubblico allargato. Sono infatti questi i settori che risultano essere maggiormente reattivi agli investimenti del Programma in quanto catturano gran parte degli effetti moltiplicativi generati dallo stesso. (cfr. Grafico 3).



Le maggiori opportunità di occupazione si concentrano, invece, nei settori dell'istruzione, della pubblica amministrazione, delle attività professionali e delle costruzioni, che assorbono oltre il 50% dell'occupazione attivata (cfr. Grafico 4).

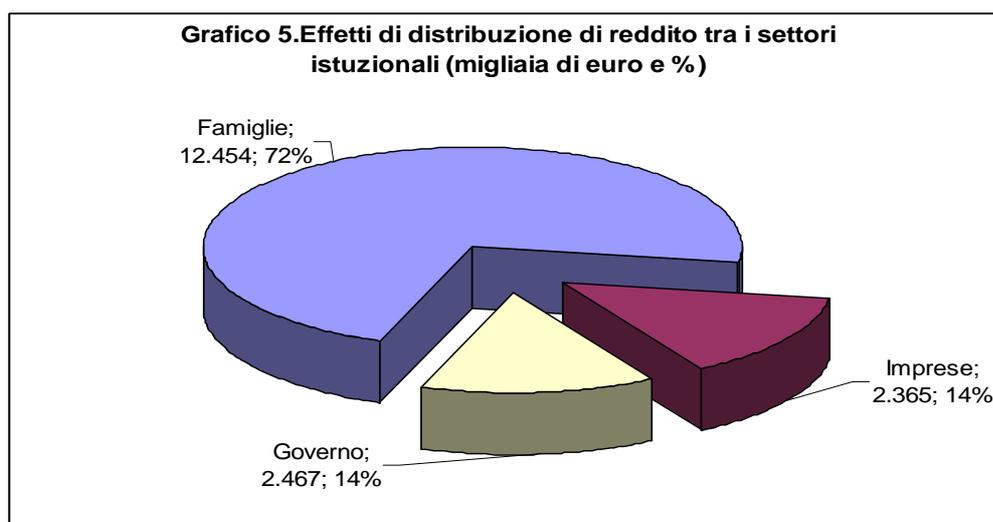


Le variazioni collegate al Programma possono essere analizzate attraverso i moltiplicatori della matrice SAM, onde evidenziare i diversi tipi di impatti. La matrice SAM consente, infatti, di ottenere una rappresentazione completa dei meccanismi di trasmissione degli impulsi generati da una variazione della domanda finale, comprendendo:

- sia gli effetti attribuibili ai legami intersettoriali che caratterizzano l'economia regionale, ossia gli effetti I-O generati dall'attivazione della domanda di beni finali e di beni intermedi;
- sia gli effetti indotti dall'incremento di reddito monetario e reale, cosiddetti effetti keynesiani;
- sia, infine, gli effetti di redistribuzione del reddito dai fattori produttivi ai settori istituzionali<sup>10</sup>.

I grafici 3 e 4 rappresentano appunto l'insieme degli impatti attesi dal Programma sulla produzione e l'occupazione regionali differenziati per tipo di effetto (I-O e keynesiano). Il Grafico 5 fornisce, invece, indicazioni sugli aggregati istituzionali che maggiormente beneficiano dal Programma evidenziando gli effetti di redistribuzione del reddito verso le famiglie, le imprese e il governo (effetto istituzionale).

<sup>10</sup> In tal senso, la matrice SAM costituisce un'estensione della tavola input-output la cui analisi si limita agli effetti I-O legati alle attivazioni intersettoriali.



Avendo calcolato i vettori di investimento per singolo Asse, l'analisi degli impatti macroeconomici del Programma può essere effettuata a partire dalla Tavola 2, in termini di contributo che ciascun Asse apporta ai cambiamenti delle variabili chiave considerate.

**Tavola 2. Contributo dei singoli Assi agli impatti del Programma**

Variabili chiave	Asse I	Asse II	Asse III	Asse IV	Asse V	PO FESR
<b>Dotazione (M€)</b>	2.325,00	1.535,00	1.605,00	1.200,00	199,80	6.864,80
% su totale	33,9%	22,4%	23,4%	17,5%	2,9%	100%
<b>Variazione del PIL(%)</b>	2,80%	1,8%	2%	1,4%	0,2%	8,3%
% su totale	33,7%	21,7%	22,9%	16,9%	2,9%	100%
<b>Impatto sulla produzione (M€)</b>	4.043,46	2.574,10	2.711,77	2.108,92	316,99	11.755,11
% su totale	34,4%	21,9%	23,1%	17,9%	2,7%	100%
<b>Valore aggiunto (M€)</b>	2.355,03	1.522,06	1.504,52	1.225,67	189,34	6.860,98
% su totale	34,3%	22,2%	21,9%	17,9%	2,8%	100%
<b>Occupazione attivata (unità di lavoro)</b>	35.860	23.656	24.503	18.781	2.897	105.698
% su totale	33,9%	22,4%	23,2%	17,8%	2,7%	100%
<b>Redditi da lavoro generati (M€)</b>	896,50	591,40	612,58	469,53	72,42	2.642,42
% su totale	33,9%	22,4%	23,2%	17,8%	2,7%	100%

### *Spiazzamento*

Nei prospetti precedenti si sono riportati i risultati ottenuti utilizzando la matrice SAM senza confrontarli con i possibili risultati derivanti da un utilizzo alternativo delle risorse del Programma. Il modello di SAM reso disponibile dal progetto IPI contiene, in realtà, un vettore di "investimento storico" che consente di definire uno scenario controfattuale. Tale scenario

Analisi controfattuale

è costruito ipotizzando che l'immissione esogena delle spese del Programma corrisponda esattamente alla combinazione di investimenti in beni e servizi che si sono contabilizzati in Campania e sono stati utilizzati nella matrice SAM. Il confronto con lo scenario alternativo consente di valutare l'eventuale effetto di spiazzamento associato all'investimento pubblico, ossia l'effetto che la spesa del Programma può causare in termini di dispersione della capacità produttiva complessiva inducendo una contrazione di potenziali investimenti privati in analoghi progetti e settori.

Data la consistente dimensione finanziaria del Programma, la letteratura e l'evidenza empirica in materia, si stima plausibile identificare la dimensione massima dello spiazzamento nell'ordine del 50% delle risorse del Programma. Tale ipotesi equivale ad assumere che, in assenza di Programma, il sistema economico sarebbe stato capace di investire risorse endogene pari al 50% delle risorse del Programma (3.432,3 milioni di euro).

L'analisi controfattuale consiste nel confrontare l'impatto del Programma con quello che si realizzerebbe qualora le risorse endogene fossero spese in coerenza con il vettore di "investimento storico". Pertanto, deducendo dall'impatto complessivo del Programma l'impatto associato a un utilizzo alternativo del 50% delle risorse si ottiene l'impatto netto evidenziato nella Tabella 3. Dalla tabella 3, si evince che, ipotizzando uno spiazzamento del 50%, la differenza complessiva tra impatti dell'investimento del Programma e dell'investimento storico è positiva e pari a quasi otto miliardi di euro. Dall'analisi dei singoli macrosettori risulta che tutti hanno differenza positiva con la sola esclusione del settore agricoltura, che nello scenario controfattuale vede una quantità maggiore di risorse in esso investite con un conseguente maggiore impatto. Positive risultano essere anche le differenze tra gli impatti del Programma e gli impatti storici dei settori istituzionali. Il confronto relativo agli impatti sull'ambiente evidenzia infine che i costi di abbattimento associati all'investimento del Programma risulta superiore per tutti i macrosettori ad eccezione dell'agricoltura.

Ipotesi di  
spiazzamento

**Tabella 3. Impatto Netto del PO sulla produzione, l'occupazione, l'ambiente e la distribuzione di reddito nell'Ipotesi di spiazzamento del 50%**

Settori produttivi	Vettori di Investimento (M€)		Impatto sulla produzione (M€)			Impatto sull'occupazione (unità)			Impatto ambientale (M€)		
	Investimento PO	Investimento Storico	Invest. PO	Invest. storico	Differenza	Impatto Invest. PO	Invest. storico	Differenza	Impatto investimento	Impatto Storico	Differenza
Lavoro	2.240,83	0,00	4.495,74	1.394,75	<b>3.101,00</b>	0	0	<b>0</b>	---	---	---
Capitale	0,00	0,00	3.223,52	2.370,30	<b>853,22</b>	0	0	<b>0</b>	---	---	---
Agricoltura	8,89	97,93	129,06	160,43	<b>-31,37</b>	978	1.208	<b>-231</b>	28,33	36,03	<b>-7,70</b>
Industria in senso stretto	942,53	251,69	2.328,43	1.002,64	<b>1.325,79</b>	9.676	4.119	<b>5.557</b>	646,47	141,61	<b>504,87</b>
Costruzioni	771,47	746,85	1.586,07	1.344,30	<b>241,76</b>	11.154	9.453	<b>1.700</b>	4,05	3,43	<b>0,62</b>
Servizi	2.666,62	2.335,92	7.711,60	5.178,16	<b>2.533,44</b>	83.891	52.573	<b>31.318</b>	238,75	233,66	<b>5,09</b>
<b>TOTALE</b>	<b>6.630,34</b>	<b>3.432,40</b>	<b>19.474,42</b>	<b>11.450,58</b>	<b>8.023,84</b>	<b>105.698</b>	<b>67.354</b>	<b>38.345</b>	<b>917,61</b>	<b>414,74</b>	<b>502,87</b>
<b>Impatto sulla distribuzione di reddito tra settori istituzionali (M€)</b>											
Famiglie	12.462,41	5.989,87	<b>6.472,54</b>								
Imprese	2.368,23	1.728,71	<b>639,52</b>								
Governo	2.469,75	1.520,15	<b>949,61</b>								
<b>TOTALE</b>	<b>17.300,39</b>	<b>9.238,73</b>	<b>8.061,66</b>								

### **5.3 Considerazione conclusive sulla valutazione degli impatti e dei risultati attesi**

Per quanto riguarda la verifica dell'adeguatezza del sistema di indicatori proposti, si evidenzia che il Programma individua, per ogni asse e per ciascun obiettivo specifico, indicatori di realizzazione che sintetizzano gli output attesi e indicatori di risultato che descrivono, invece, gli effetti attesi. Per entrambe le tipologie di indicatori, il Programma fornisce, nella gran parte dei casi, una quantificazione dei valori target al 2013. Il Programma ha, inoltre, fatto propri gli indicatori previsti dal QSN per il monitoraggio delle politiche regionali nell'area Mezzogiorno, nonché tutti gli indicatori relativi agli Obiettivi di Servizio individuati dal QSN per l'accesso a risorse premiali aggiuntive.

Il processo di selezione degli indicatori e di quantificazione dei valori obiettivo è stato condotto dal programmatore in collaborazione con il valutatore. Il sistema di indicatori presentato nel Programma costituisce, tuttavia, solo un preliminare e ancora incompiuto esito di tale collaborazione. Gli indicatori proposti, infatti, pur essendo in linea di massima coerenti con la struttura e la gerarchia degli obiettivi del Programma, forniscono un quadro di sintesi degli esiti, degli effetti e degli impatti attesi ancora non completo. In merito va evidenziato il carattere ancora poco operativo del Programma: gli obiettivi specifici sono, infatti, declinati in obiettivi operativi che prevedono una ampia gamma di tipologie di progetti da finanziare e la stessa allocazione finanziaria è disponibile nel dettaglio solo a livello di categorie di spesa e non di singole attività. Lo stato della programmazione, dunque, non ha permesso di spingere oltre il lavoro di definizione e quantificazione degli indicatori.

Si è, pertanto, concordato con il programmatore di perfezionare il sistema di indicatori in sede di definizione del sistema di monitoraggio. Il programmatore si è, altresì, impegnato ad accogliere ulteriori esigenze di affinamenti che dovessero risultare dall'interazione tra i processi attuativi e le attività valutative on-going.

Per quanto riguarda gli impatti del Programma sulle variabili macroeconomiche, stimati attraverso i moltiplicatori di impatto della matrice regionale di contabilità sociale (SAM), i risultati dell'analisi evidenziano una positiva performance in fase di cantiere. La spesa del Programma, pari a circa 6,9 miliardi di euro per il periodo 2007-2013, sarebbe, infatti, in grado di attivare una crescita della produzione di quasi 12 miliardi di euro a prezzi correnti, di promuovere formazione di valore aggiunto equivalente alla spesa stessa del Programma e di innescare un incremento della domanda di lavoro di oltre 105.000 unità (circa il 6% degli occupati al 2006).

La variazione complessiva di PIL attesa nella fase di cantiere è pari all'8,3%. Alla crescita su base tendenziale del PIL - stimata dal programmatore nell'ordine dell'1,9% in media annua per il periodo 2007-2013 - si assocerebbe, dunque, un contributo aggiuntivo collegato al Programma nell'ordine dell'1,2% all'anno.

La più accentuata dinamica di crescita del PIL è, in particolare, ascrivibile agli investimenti in costruzioni, all'espansione del terziario avanzato, a una

maggior attività produttiva nei comparti dell'intermediazione monetaria e finanziaria e delle attività immobiliari, agli accresciuti investimenti del settore pubblico allargato.

In termini di contributo che ciascun Asse apporta ai cambiamenti delle variabili macroeconomiche considerate, gli impatti appaiono in generale proporzionati alla dotazione finanziaria degli Assi.

## 6 VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI ATTUAZIONE PROPOSTO

La valutazione dei sistemi di attuazione è stata sviluppata evidenziandone l'uniformità a quanto previsto nel documento del Ministero dello Sviluppo Economico condiviso con la Commissione Europea.

Il sistema di attuazione previsto, pertanto, si inquadra nell'architettura delineata nel documento citato.

Sono altresì individuati i criteri di assegnazione delle deleghe alle autorità cittadine e lo strumento dell'Accordo di Reciprocità con riferimento alla progettazione integrata.

Il Programma individua, oltre a quanto previsto dal documento di cui sopra, un Gruppo di Coordinamento per l'Attuazione del Programma di Sviluppo Regionale e un Comitato di Coordinamento per Asse. Individua, poi, un Responsabile per ogni obiettivo operativo.

Il Programma prevede, dunque, un sistema di attuazione che appare efficiente nel perseguimento delle tre fasi della gestione, del monitoraggio e della valutazione.

Si ritiene utile, comunque, fornire alcuni suggerimenti in vista della fase di attuazione.

Il primo riguarda la necessità di istituire in tempi utili, per ogni centro di responsabilità, un team dedicato opportunamente dimensionato in relazione alla consistenza finanziaria delle risorse da gestire e alla complessità delle procedure specifiche.

Il secondo riguarda la necessità di prevedere idonee procedure per sostanziare i tre principi della "dimensione territoriale", della "concentrazione" e dell' "intersettorialità", di cui giustamente nel Programma è enfatizzato il ruolo strategico per il successo della politica di coesione.

Il terzo riguarda la necessità di pensare anche alla costituzione in vista della programmazione unitaria, di un sistema centralizzato unico di monitoraggio per le operazioni finanziate dal Programma e da altri strumenti, al fine di coordinarne e pianificarne l'efficace implementazione e di avere un quadro di supporto alle decisioni preciso e trasparente.

## 7 RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

### 1. Documenti ufficiali comunitari ed europei

**Commissione Europea- Direzione Generale della Politica Regionale(2005)**, *The new programming period 2007-2013: methodological working papers. Draft working paper on ex ante evaluation*, ottobre.

**Commissione Europea- Direzione Generale della Politica Regionale(2006)**, *The new programming period 2007-2013 : Indicative guidelines on evaluation methods. Monitoring and evaluation indicators. Working Paper n° 2. August 2006.*

**Commissione Europea (2004)**, *The GUIDE to the evaluation of the Socio-economic Development*, [www.evaled.info](http://www.evaled.info) .

**Commissione delle Comunità Europee (2005)**, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della Strategia di Lisbona*, COM(2005) 24 def., Bruxelles.

**Commissione delle Comunità Europee (2005)**, *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008)*, COM(2005) 141, Bruxelles.

**Consiglio dell'Unione Europea (2005)**, *Conclusioni della Presidenza, Consiglio Europeo di Bruxelles, 16 e 17 giugno 2005*, 10255/1/05 REV 1.

**Consiglio dell'Unione Europea (2005)**, *Indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità*. Raccomandazione 2005/601/CE, Bruxelles.

**Decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 6 ottobre 2006** sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione.

**Regolamento (CE) n° 1080/2006** del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1783/1999.

**Regolamento (CE) N. 1083/2006** del Consiglio dell'11 luglio 2006, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999.

**Regolamento (CE) N. 1828/2006** della Commissione dell'8 dicembre 2006 che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e del regolamento (CE) n. 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale.

**Decisione del Consiglio dell'Unione Europea (2006/702/CE)** del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione e decisione del **Consiglio (2006/600/CE)** sugli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione.

**Direttiva del Consiglio Europeo (2001/42/CE)** del 27 giugno 2001 concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

**Consiglio dell'Unione Europea** (23/24 marzo 2000), Strategia di Lisbona.

**Greening Regional Development Programmes (GRDP)**, Handbook in sea for cohesion policy 2007- 2013, february 2006

## 2. Documenti ufficiali nazionali

**Documento Strategico Preliminare Nazionale** 2007-2013, novembre 2005.

**L. 131/2003** "Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale per la politica di coesione 2007-2013.

**Quadro Strategico Nazionale** per la politica di coesione 2007-2013, Ministero per lo Sviluppo Economico, dicembre 2006

**Sistema Nazionale di Valutazione (2006)**, *Indicazioni per la redazione del Rapporto di valutazione ex ante dei programmi operativi 2007-2013*, novembre.

**Bianchi, T. (2006)**, *Sfruttare a pieno la Valutazione Ex Ante nella programmazione unificata, Dipartimento per le politiche di sviluppo - Unità di valutazione degli investimenti pubblici*, giugno.

**Bianchi, D.**, *Valutazione ambientale di politiche, piani e programmi. Finalità e requisiti*

**UVAL (2006)**, *Indicatori e target per il QSN 2007-2013 e per la programmazione operativa, nota per il gruppo di lavoro Regioni del Mezzogiorno - DPS/UVAL*, luglio.

**Dipartimento per le politiche di sviluppo - UVAL (2006)**, *Indicazioni per la valutazione ex ante dei Programmi della politica regionale 2007-2013*, aprile.

**DPS-MEF (2006)**, *Numeri del Sud - Indicatori regionali del QCS 2000-2006*, Bollettino statistico a cura dell'UVAL, luglio.

**Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Comunitarie (2005)**, *PICO - Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione. Piano Nazionale di Riforma per l'attuazione del rilancio della Strategia europea di Lisbona*, Roma.

**Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche Comunitarie.** Comitato tecnico permanente del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei, (2006), *Strategia di Lisbona, Programma Nazionale di Riforma 2006-2008. Primo Rapporto sullo Stato di Attuazione*, Roma.

**Comitato tecnico permanente del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE)**, con il coordinamento del Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Strategia di Lisbona, Programma Nazionale di Riforma 2006-2008, Primo Rapporto sullo Stato di Attuazione, Roma, 18 ottobre 2006.

**Ministero dell'Università e della Ricerca**, Programma Operativo Interregionale per la Promozione dell'Energia da Fonti Rinnovabili e del Risparmio Energetico, Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, bozza del 9 Febbraio 2007.

**Ministero dell'Università e della Ricerca**, Programma Operativo Nazionale, 'Ricerca e Competitività' 2007-2013, bozza del 9 febbraio 2007.

**Ministero dell'Interno**, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" 2007-2013, DRAFT Revisione 6 marzo 2007.

**Ministero dello Sviluppo Economico**, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, Servizio per le Politiche dei Fondi Strutturali Comunitari, Programma Operativo Nazionale, 'Governance e Assistenza Tecnica', Obiettivo Convergenza, 2007-2013, bozza Marzo 2007.

**Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale**, Direzione Generale per le Politiche per l'Orientamento e la Formazione, Programma Operativo Nazionale, 'Governance e Assistenza Tecnica', Obiettivo Convergenza, 2007-2013, bozza del 2 Marzo 2007.

**Ministero della Pubblica Istruzione**, Dipartimento per l'Istruzione Direzione Generale per gli Affari Internazionali dell'Istruzione Scolastica, Ufficio v, Programma Operativo Nazionale, 2007 IT 05 1 PO007, "Competenze per lo Sviluppo", Fondo Sociale Europeo, Obiettivo Convergenza.

**Ministero della Pubblica Istruzione**, Dipartimento per l'Istruzione Direzione Generale per gli Affari Internazionali dell'Istruzione Scolastica, Ufficio v, Programma Operativo Nazionale, 2007 IT 16 1 PO 004, "Ambienti per l'apprendimento", Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

**Rete dei Nuclei di Valutazione e verifica degli investimenti Pubblici** - Sistema nazionale di valutazione, *indicazioni per la redazione del rapporto di valutazione ex ante dei Programmi Operativi 2007-2013, novembre 2006*

### 3. Documenti ufficiali regionali

**Regione Campania (2006)**, *Documento Strategico Regionale per la Politica di coesione 2007-2013.*

**Regione Campania (2006)**, *Programma Operativo FESR I Draft, bozza, 4 agosto.*

**Regione Campania (2006)**, *Programma Operativo FESR, bozza, 20 dicembre.*

**Regione Campania (2007)**, *Programma Operativo FESR, Draft bozza, 12 febbraio.*

**Regione Campania (2007)**, *Programma Operativo FESR, bozza, 1 marzo.*

**Regione Campania (2007)**, *Programma Operativo FESR, bozza, 15 marzo.*

**Regione Campania (2007)**, *Programma Operativo FESR, bozza, 29 marzo.*

**Regione Campania (2007)**, *Programma Operativo FESR, bozza*, 11 maggio.

**Regione Campania (2007)**, *Programma Operativo FESR, bozza*, 18 maggio.

**Regione Campania (2007)**, *Programma Operativo FSE 2007-2013*

**Regione Campania (2007)**, *Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013*

**Regione Campania – Nucleo di valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici**, Rapporto di Aggiornamento della Valutazione Intermedia (R.A.V.I) della programmazione 2000-2006.

**Regione Campania – Nucleo di valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici**, *Attività di Valutazione ex ante dei PO 2007-2013, Piano di lavoro, (DGR 824/06).*

**Giunta Regionale della Campania** - AGC Rapporti con gli Organi nazionali e internazionali in materia di Interesse Regionale, *Piano di lavoro delle competenti strutture regionali per la redazione del Programma Operativo Campania a valere sul Fondo FESR, ex DGR842/05 e 824/06.*

**DGR 1956/2006**: Piano Territoriale Regionale (PTR)

**Regione Campania- Applicazione della procedura di VAS al PO FESR 2007/2013** (ex DGR 824/06 e DGR 1040/2006).

#### 4. Documenti :matrice di contabilità sociale

Caramaschi E. (2004), *Matrice di Contabilità Sociale e distribuzione del reddito*, IRPET Working paper.

Miali M. (1999), *La matrice Input Output, la matrice di contabilità sociale e l'impatto economico degli investimenti*, Università Tor Vergata.

Scandizzo P., Maiolo S. (2006), *La valutazione di impatto economico di progetti industriali ed infrastrutturali attraverso la Matrice di Contabilità Sociale (SAM)*, MIMEO.

Scandizzo P., Miali M. (2003), *Italia: 1995/2000. Analisi e scomposizione strutturale della variazione dell'output attraverso l'utilizzo della tavola input output e della matrice di contabilità sociale (SAM)*, MIMEO.

Scandizzo P. (2006), *Le matrici di contabilità sociale regionali: una nuova metodologia di stima*, Università Tor Vergata.

ALLEGATI

***Allegato I***

***Rilevanza della strategia:***

***Matrici Lezioni Apprese –Analisi Socio-economica per settore***

***Allegato II***

***Rilevanza della strategia:***

***Matrici Strategia di Lisbona –Analisi Socio-economica per settore***

***Allegato III Consistenza della strategia:  
Grado di Connessione strategica***

***Allegato IV Consistenza della strategia:  
Quadri Logici***

***Allegato V Coerenza esterna:  
Tabelle e matrici di corrispondenza***

***Allegato VI Efficacia della strategia:  
Batteria di indicatori proposti***

***Allegato VII Efficacia della strategia:  
La matrice di contabilità sociale***