

# Il POR Calabria 2021-2027 e il futuro della Calabria

Damiano Bruno Silipo <sup>1</sup>

<sup>1</sup> Professore Ordinario di Economia Politica, Dipartimento di Economia, Statistica e Finanza “Giovanni Anania”, Università della Calabria; [damiano.silipo@unical.it](mailto:damiano.silipo@unical.it)

**Sintesi.** Il lavoro analizza le caratteristiche del POR Calabria 2021-2027 e il contesto regionale in cui viene approvato. Quindi, si pone l'interrogativo se il POR 2021-2027 contribuirà ad arrestare i processi migratori in atto e a rimuovere i principali ostacoli che impediscono di fare impresa in Calabria. La conclusione è che ciò sarà altamente improbabile, per il solo fatto che, rispetto a questi problemi e alla necessità di disegnare in modo chiaro e credibile un futuro di sviluppo per questa regione, il POR Calabria 2021-2027 si configura come un documento di facciata, lasciando alla mediazione politica e al peso dei gruppi di pressione o alle emergenze di turno della regione la successiva definizione dell'uso delle ingenti risorse finanziarie previste.

**Abstract.** The work studies the main features of the Calabria Regional Operational Programme (ROP) 2021-27, and the regional economic conditions in which it will be implemented. Calabria is affected by human capital depletion, due to migration, and an environment unfavourable to entrepreneurship. The analysis of the ROP 2021-2027 allows us to conclude that this programme does not address these two crucial questions, neither provides indications on the allocation of the public funding related to the ROP. On the other hand, these features fulfill the scope to maximize the discretionary power of the politicians in the allocation of the resources.

**JEL Codes:** H7, R5

**Keywords:** Regional development, Regional Operational Programme (ROP) 2021-27

## 1. Introduzione

A dicembre 2022, la Commissione Europea ha approvato il POR Calabria 2021-2027, con una dotazione finanziaria di oltre 3,17 miliardi di euro, di cui 700 milioni sul FSE. Lo scopo di questo lavoro è di discutere sull'efficacia di questo programma e dei possibili effetti sull'economia regionale.

Ci sono almeno tre condizioni perché un programma possa essere considerato efficace ex-ante: 1) che abbia obiettivi di sviluppo chiari e realistici; 2) che individui gli attori e i territori più capaci di creare sviluppo; 2) che gli strumenti individuati siano coerenti con gli obiettivi.

Qualunque obiettivo di sviluppo della regione non può ritenersi credibile se non tiene conto delle caratteristiche e delle dinamiche in atto in Calabria, che condizioneranno lo sviluppo futuro della regione. Le più rilevanti sembrano essere: a) l'evoluzione demografica e i processi migratori in atto nelle regioni; b) la natura delle imprese e i vincoli del sistema imprenditoriale calabrese, anche in relazione alle catene globali del valore; c) il ruolo del settore pubblico e della burocrazia regionale; d) il peso e il condizionamento dell'economia criminale rispetto alle scelte del settore pubblico e delle imprese; e) il ruolo delle banche nell'allocazione del risparmio e nel sostegno alla crescita delle imprese calabresi.

Quali sono gli obiettivi di sviluppo prioritari perseguiti dal POR Calabria 2021-2027 e in quale misura questo programma tiene conto delle dinamiche in atto nell'economia calabrese? Gli strumenti individuati nel POR sono efficaci e realistici per perseguire questi obiettivi?

## 2. Le dinamiche in atto nell'economia calabrese

A settembre 2022 la popolazione complessiva in Calabria era pari a 1.844.708, rispetto a più dei due milioni del 2011. Un trend decrescente che dura da più di un decennio, risultato della combinazione di un saldo naturale e saldo migratorio decrescenti. Nel solo 2021 il numero di abitanti è diminuito rispetto all'anno precedente di 16.015 unità (9.939 per saldo naturale e ulteriori 6.076 per saldo migratorio). A questo si aggiunge una crescita dell'invecchiamento della popolazione calabrese. Gli over 65 anni in Calabria sono passati dal 17,1% del 2001 al 22,9% del 2021.

L'indice strutturale di dipendenza demografica, dato dal rapporto tra il complesso della popolazione non attiva (< 15 e > 64 anni) e la popolazione compresa tra i 15 e i 64 anni, in Calabria nel 2022 era pari al 57%. Questo indice, però, non consente di avere una realistica misura della effettiva sostenibilità dinamica del sistema. Più significativo è l'indice strutturale di dipendenza economica che si ottiene sostituendo il denominatore dell'indice di dipendenza demografica con la forza lavoro occupata tra i 15 e i 64 anni. Questa sostituzione è motivata dal fatto che solo la forza lavoro può effettivamente contribuire a sostenere il peso della non-forza lavoro: la Calabria ha un indice di dipendenza economica del 135%. Inoltre, elaborazioni Svimez su dati Istat, prevedono che, nel 2040 la Calabria si avvia verso valori dell'81% del primo indice e del 192% del secondo (Svimez, 2022).

Nei 326 comuni calabresi ubicati a più di 20 minuti di percorrenza dai comuni Polo (per questa classificazione, si veda, DPS, 2018), risiedono più della metà degli abitanti. I comuni delle Aree interne presentano livelli di invecchiamento superiori rispetto a quelli dei Centri: l'età media è 45,2 anni contro 44,2 anni (46,0 in quelli Periferici); l'indice di vecchiaia è pari a 184,1 contro 161,9; ii) nei Centri la percentuale di residenti di 9 anni e più, che hanno conseguito il diploma di scuola secondaria di II grado, è pari al 36,5% ed è superiore alla percentuale delle Aree interne (33,3%) e della media regionale (34,9%). Anche la quota di residenti in possesso di un titolo di studio terziario è inferiore alla media regionale nelle Aree interne (11,8% contro 14,3%) (ISTAT, 2022).

Quindi, un ostacolo rilevante allo sviluppo della Calabria è la perdita di capitale umano, che si è accentuata nell'ultimo decennio. Arrestare l'esodo dei giovani diventa, quindi, una priorità per lo sviluppo, soprattutto per le aree interne della regione. Anche perché all'emigrazione dei giovani è legata anche l'emigrazione del risparmio calabrese. Ciò può avvenire se si incide sul sistema produttivo calabrese. La caratteristica di quest'ultimo è una base produttiva ristretta e inadeguata a dare lavoro, soprattutto qualificato, ai suoi abitanti. L'industria calabrese appare sbilanciata verso imprese scarsamente innovative, con una bassa vocazione internazionale. Inoltre, le imprese calabresi hanno dimensioni e vincoli insufficienti a sostenere aumenti di prodotto e di produttività necessari per sostenere qualunque processo di sviluppo. Pertanto, il mercato del lavoro in Calabria sembra dominato da professionalità meno qualificate, che occupano, posizioni lavorative nei settori a più basso valore aggiunto: industria "tradizionale", costruzioni, servizi a basso contenuto di conoscenza (ristorazione, commercio, attività turistiche). Il solo tipo di lavoro che sembra abbondantemente disponibile in Calabria è quello povero, caratterizzato da bassi salari, ridotti tempi di lavoro e precarietà occupazionale. Infine, alcune indagini sul campo sulla percezione soggettiva degli imprenditori calabresi sugli ostacoli alla crescita dell'impresa collocano al primo posto i vincoli finanziari e l'accesso al credito, seguito dalla qualità delle risorse umane. Minore rilievo viene attribuito ai limiti connessi alla funzione imprenditoriale (dalla conoscenza dei mercati alle informazioni sulle tecnologie) (De Paola, 1999). Inoltre, molta importanza viene attribuita dagli imprenditori calabresi agli ostacoli burocratici, ma non ai condizionamenti della criminalità organizzata. La burocrazia sembra condizionare non solo la nascita di nuove imprese, ma anche lo stesso accesso ai fondi pubblici disponibili, soprattutto per le piccole imprese, che spesso rinunciano

anche a fare domanda per accedere alle agevolazioni pubbliche. D'altra parte, il fatto che le imprese e l'opinione pubblica calabresi abbiano metabolizzato la presenza dell'economia criminale non significa che essa non costituisca un formidabile ostacolo allo sviluppo della regione, distorcendo profondamente le regole della democrazia economica e politica.

Gli andamenti e le caratteristiche dell'economia calabrese appena delineati suggerirebbero, quindi, la definizione di una strategia unitaria di sviluppo, con l'individuazione di obiettivi e aree tecnologiche e produttive prioritarie, su cui indirizzare ingenti investimenti diretti non solo alle imprese, ma anche a rimuovere gli ostacoli ambientali che impediscono la loro crescita e agglomerazione.

### 3. Obiettivi e strumenti del POR Calabria 2021-2027

La logica che presiede il POR 2021-27 è la seguente. Si coniugano a livello regionale i 5 obiettivi prioritari stabiliti dall'UE a "maglie larghe", senza individuare priorità di sviluppo ed obiettivi specifici settoriali e territoriali, con la conseguente dotazione finanziaria. Si procederà poi, nel corso della realizzazione del programma a stabilire obiettivi specifici ed azioni da intraprendere, e la loro dotazione finanziaria. In altri termini, nel POR si definiscono obiettivi generali, che, quindi, possono valere per la Calabria come per qualsiasi altra regione, lasciando poi all'azione dei singoli assessori l'individuazione degli obiettivi specifici e delle azioni da realizzare. Una logica opposta a qualsiasi principio di programmazione, comunque, incapace di rimuovere qualunque ostacolo allo sviluppo regionale. Infatti, come in passato, in assenza di scelte prioritarie e vincolanti, è ragionevole pensare che l'allocazione della spesa prevista dal POR in Calabria sarà determinata dagli interessi precostituiti delle forze più influenti presenti in regione e dalla mediazione politica. Invece, quello che sarebbe necessario avere in Calabria è proprio un programma quanto più dettagliato negli obiettivi e negli strumenti, che condizioni l'azione degli *stakeholders* regionali, piuttosto che il viceversa.

Analogamente a quanto stabilito dall'Unione Europea, i 5 obiettivi di *policy* del POR Calabria 2021-27 sono:

1. **Una Calabria più intelligente**-Competitività e Innovazione;
2. **Una Calabria più verde** - Clima ed Energia, Risorse naturali ed Economia circolare;
3. **Una Calabria più connessa** - Reti, Trasporti e Logistica;
4. **Una Calabria più sociale** - Occupazione, Competenze ed Inclusione sociale;
5. **Una Calabria più vicina ai cittadini** - Sviluppo dei territori e Capacità amministrativa.

Per perseguire questi obiettivi, vengono individuate traiettorie di sviluppo, prive però di contenuto su come, dove e con chi realizzarle. Inoltre, non vi è alcuna analisi delle condizioni di sviluppo esistenti in Calabria e degli ostacoli da rimuovere per realizzare queste traiettorie di sviluppo.

Sul piano territoriale, il POR 2021-27 si propone di individuare la propria idea di sviluppo dei territori attorno ad un attrattore, che diventa, quindi, il fulcro per strategie integrate. Si individuano due tipologie territoriali: l'Area Metropolitana di Reggio Calabria e le Aree Urbane Medie. Tuttavia, per ciascuna di queste aree non viene individuato alcun attrattore, né risorse finanziarie da destinare.

Pertanto, anche nel nuovo POR Calabria 2021-27 non è possibile identificare: chi sono gli attori dello sviluppo: quali settori e tipologie di imprese e lavoratori sono più suscettibili di creare sviluppo in Calabria (grandi imprese esterne o piccole imprese artigiane locali? giovani laureati o imprenditori

già operanti nel settore?); quali aree della Calabria sono più suscettibili di creare sviluppo e in quali settori; come si allocano le risorse finanziarie del POR per gli obiettivi settoriali e territoriali.

D'altra parte, costruire un progetto territoriale integrato comporta l'individuazione per ciascun territorio di una vocazione, di programmi e progetti che possono far affermare queste capacità latenti esistenti sul territorio. Ciò è particolarmente urgente per le zone interne della regione.

La mancata individuazione di un'idea di sviluppo della regione comporta l'assenza anche di una seria analisi degli strumenti da attivare con il POR 2021-27. Addirittura si confonde tra strumenti ed obiettivi. Infatti, si annoverano tra questi ultimi: *smart manufacturing* (senza mai indicare in quali branche di attività); preservare l'ambiente; sviluppare l'ITC, la logistica e le tecnologie digitali o le energie rinnovabili; avere servizi sanitari efficienti, che hanno più a che fare con gli strumenti da attivare per creare sviluppo.

Inoltre, nel POR 2021-27 non si affronta mai il ruolo del capitale umano per lo sviluppo sostenibile della regione, tanto meno si disegnano incentivi per arrestare l'emigrazione intellettuale e non. Infine, nel POR 2021-27 non si menziona nemmeno la parola criminalità organizzata, come se fosse un problema irrilevante ed estraneo allo sviluppo. Basterebbe solo citare come i fondi del POR potrebbero essere utilizzati per immettere nell'economia legale almeno una parte delle imprese sequestrate alla criminalità organizzata, oggi destinate quasi tutte al fallimento.

Per una valutazione del possibile impatto del POR Calabria 2021-2027 è sufficiente citare il dato seguente. Se a giugno del 2022 sul POR 2014-2020, a fronte di una dotazione finanziaria di 2,26 miliardi di euro, la Calabria aveva speso poco più del 50% dei fondi disponibili, con le carenze più gravi proprio nei settori su cui è più concentrata la spesa del POR 2021-2027 (ricerca e innovazione, efficienza energetica e mobilità sostenibile, tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale), come si può pensare di spendere di più e meglio i 3,17 miliardi di euro di cui è dotato il nuovo POR, a cui si aggiunge il peso burocratico-amministrativo della simultanea realizzazione del PNRR? In assenza di una seria analisi di quali siano i fattori che non consentono di raggiungere i target di spesa, spesso coperta con i "progetti sponda", e di quali strategie adottare per rimuovere questi ostacoli, è impensabile prevedere risultati migliori nell'attuazione e nell'impatto economico.

Se si vuole dare più credibilità al POR Calabria 2021-27, è necessario partire dai dati su input e output dei POR passati, per effettuare simulazioni che consentano di stabilire quante e quali risorse umane attivare, quali strumenti e in quali settori, quali modelli organizzativi e gestionali sono più adeguati per la sua realizzazione.

#### 4. Conclusioni

L'approvazione del POR Calabria 2021-2027 avviene in un contesto regionale caratterizzato da intensi processi migratori, soprattutto di giovani diplomati e laureati, da imprese fragili, rivolte al mercato locale ed incapaci di crescere, prevalentemente per vincoli finanziari, ostacoli politico-burocratici e condizionamenti mafiosi. Il POR Calabria, rispetto a questi problemi e alla necessità di disegnare in modo chiaro e credibile un futuro di sviluppo per questa regione, si configura come un documento di facciata, lasciando alla mediazione politica e al peso dei gruppi di pressione o delle emergenze di turno la successiva definizione di dove, per chi e per che cosa verranno dirette le ingenti risorse finanziarie previste dal POR 2021-27. Quanto emerge dal POR 2021-27 e dai precedenti POR, mette anche in discussione i criteri adottati dall'Unione Europea per l'approvazione di piani di sviluppo regionale che siano realmente efficaci nella promozione della crescita economica dei territori che ne beneficiano.

### **Bibliografia**

1. ISTAT (2022). Il Censimento permanente della popolazione in Calabria.
2. DPS (2018). Le aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree
3. Svimez (2022). Rapporto Svimez 2022, Il Mulino Bologna
4. De Paola, M. (1999). Ostacoli all'innovazione e vincoli alla crescita. I risultati di un'indagine su un campione di imprese calabresi. *Meridiana*, No. 36, pp. 115-145.
5. POR Calabria 2021-2027. [https://calabriaeuropa.regione.calabria.it/programmazione-2021-2027/atti e documenti regionali](https://calabriaeuropa.regione.calabria.it/programmazione-2021-2027/atti_e_documenti_regionali).