

Tavola IV.25 - INVESTOR SCOUTING NETWORK: CONTATTI ATTIVATI PER PAESE AL 31 DICEMBRE 2006

	Germania	Regno Unito	Cina	Francia	Stati Uniti	Totale
<i>Avvio attività</i>	<i>4.2004</i>	<i>1.2005</i>	<i>7.2005</i>	<i>1.2006</i>	<i>9.2006</i>	
Aziende contattate	3.601	779	723	265	92	5.460
Contatti qualificati	339	142	67	53	71	672

Fonte: Sviluppo Italia Spa

Tra le imprese interessate a investire in Italia, che si sono avvalse di un supporto di varia natura da parte di InvestinItaly a prescindere dalla possibilità di usufruire del contratto di localizzazione, sono 31 quelle già operative o in avviamento. Di queste imprese, 15 hanno ricevuto un supporto completo su tutte le problematiche di insediamento.

Per quanto riguarda i dati sull'accesso al contratto di localizzazione, sono pervenute 136 manifestazioni di interesse, 59 delle quali si sono tramutate in vere e proprie proposte di investimento²¹², e per esse sono state attivate le attività previste dall'*azione di localizzazione* (in particolare la procedura di governance prevista per la stipula del contratto di localizzazione)²¹³. Delle 59 proposte di investimento pervenute, 43 hanno superato la fase di istruttoria preliminare, e 19 di esse, oltre ad avere superato questa prima fase, hanno ottenuto il decreto MISE di ammissibilità ai contributi e hanno proceduto nell'iter previsto dalla *governance* del contratto²¹⁴. Esse prevedono investimenti complessivi per oltre 2 miliardi di euro, oltre 4.900 nuovi occupati a fronte di oltre 500 milioni di euro di contributi pubblici. Per 4 di queste iniziative, il contratto di localizzazione è stato definitivamente stipulato. Esse prevedono investimenti complessivi per 167 milioni di euro e quasi 500 nuovi

²¹² 60 manifestazioni di interesse sono decadute per motivi legati in gran parte alla mancata rispondenza con i requisiti formali richiesti per le agevolazioni previste dal contratto di localizzazione. Per 17 di esse si è tuttora in attesa della eventuale formalizzazione della proposta di investimento.

²¹³ L'azione di localizzazione è condotta dalla omonima funzione aziendale che, oltre a curare tutte le fasi dell'insediamento la formazione del contratto di localizzazione e le fasi della programmazione negoziata con gli enti di riferimento, assiste l'investitore nella formulazione della manifestazione di interesse e nella elaborazione del business plan.

²¹⁴ L'iter procedurale prevede le seguenti fasi: 1) approvazione della domanda di contratto di programma da parte del MISE; 2) sottoscrizione del contratto di programma; 3) sottoscrizione del relativo Accordo di Programma Quadro.

occupati in 4 regioni del Mezzogiorno a fronte di contributi pubblici per 74 milioni di euro (cfr. tavola IV.26).

Tavola IV.26 – CONTRATTI DI LOCALIZZAZIONE: PROPOSTE DI INVESTIMENTO PER FASE PROCEDURALE AL 31 DICEMBRE 2006 (milioni di euro)

Regione	Settore	Investimenti	Contributo	Nuovi occupati
<i>Iter Concluso</i>				
Calabria	Agro - alimentare	32,0	14,3	217
Sicilia	Turismo	45,5	18,6	222
Campania *	Componentistica auto	63,2	24,0	-
Basilicata	Contenitori plastici	25,6	17,4	53
<i>Sottoscrizione Accordo di Programma Quadro</i>				
Sicilia	Turismo	108,8	44,5	330
Campania	Pannelli LCD	900,0	181,8	1.200
<i>Sottoscrizione Contratto di Programma</i>				
Sicilia	Turismo	599,3	97,5	702
<i>Decreto di approvazione della domanda di Contratto di Programma</i>				
Sicilia	Biotecnologie	45,5	26,0	59
Puglia	Call center	1,9	1,1	1.200
Sardegna	Componenti pneumatici	20,2	9,1	15
Puglia	Call center	3,0	1,5	630
Sicilia	Logistica	42,2	18,3	136
Abruzzo	Chimica	25,0	6,7	20
Basilicata	Automotive	5,2	2,4	10
Campania	Cavi per telecomunicazioni	7,3	3,1	60
Puglia *	Automotive	89,4	32,7	-
Puglia *	Automotive	29,4	12,3	6
Sardegna	Logistica	60,6	22,0	61
Sardegna	Telecomunicazioni	22,1	11,1	60
TOTALE		2.126,2	544,4	4.981

(*) Trattasi di operazione di retention finalizzata ad evitare il ridimensionamento degli attuali livelli occupazionali
Fonte: MISE

V. MODERNIZZARE E DARE CAPACITÀ ALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

V.1 L'avanzamento degli obiettivi di modernizzazione e costruzione di capacità nella Pubblica Amministrazione impegnata nella politica regionale unitaria: risultati finora conseguiti e prospettive per il ciclo 2007-2013

V.1.1 Aspetti generali nella transizione fra i due cicli di programmazione

Il rafforzamento delle capacità dell'amministrazione, nei rapporti interistituzionali, nelle sue responsabilità di governo del territorio, nel servizio ai cittadini e nel sostegno dei sistemi imprenditoriali, è stato al centro della strategia di policy per il Mezzogiorno nel periodo 2000-2006 nella convinzione che l'inadeguatezza dei sistemi istituzionali e amministrativi costituisse uno degli ostacoli principali per il progresso dell'area e per l'efficacia delle politiche stesse.

Il Quadro Comunitario di Sostegno per le Regioni dell'Obiettivo 1 si è posto espressamente obiettivi di modernizzazione amministrativa e di rafforzamento della capacità istituzionale; obiettivi analoghi, sia pure declinati con intensità e spesso anche finalità specifiche diverse, sono espressi anche dalla programmazione delle Regioni del Centro-Nord.

Le analisi e le valutazioni condotte nella fase di preparazione del nuovo ciclo di programmazione hanno portato a una riflessione più compiuta tanto sulle criticità e i ritardi che ancora persistono (carenza di risorse umane qualificate e di competenze specialistiche, mancato adeguamento organizzativo delle amministrazioni, inadeguata cooperazione istituzionale orizzontale fra Regioni, difficoltà di relazione fra Regioni e Enti locali) ma anche sui risultati più significativi che stanno emergendo (maggiore efficienza finanziaria delle amministrazioni attuatrici; migliore capacità di gestione; maggiore cooperazione fra amministrazioni, specie fra Stato e Regioni; attivazione di un esteso partenariato economico e sociale)¹.

Qualche progresso di rilievo riguarda anche il tema delicato (e controverso) della qualità degli interventi e dei riflessi positivi che su questo aspetto stanno producendo i mutamenti strutturali che stanno interessando le più intense modalità di interlocuzione tra livelli di governo e l'attivazione di canali potenziali di produzione di servizi pubblici da consolidare e estendere (cfr. paragrafo V.1.2).

¹ Cfr. Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 paragrafo II.2.4

Da tutto questo risultano implicazioni importanti per il prossimo ciclo di programmazione, peraltro in linea e a rafforzamento del lavoro svolto in questi anni.

Rimane in primo luogo decisivo il tema del rafforzamento tecnico e amministrativo delle amministrazioni regionali e centrali impegnate nella realizzazione dei percorsi di innovazione programmati.

L'obiettivo di rendere più efficaci gli investimenti per lo sviluppo richiede maggiore capacità di scelta e selezione degli interventi e questo implica che si rafforzino i sistemi di pianificazione di settore, di gestione del territorio, di qualificazione tecnica dei rapporti di cooperazione istituzionale.

Anche per questo deve essere altresì rafforzata una pratica di valutazione, diffusa e partecipata, in grado di dare un contributo tempestivo all'orientamento delle tempestivamente le policy: anche qui si confermano temi rilevanti quali, fra gli altri, quelli delle competenze tecniche specialistiche necessarie e del ruolo più incisivo che può svolgere il partenariato economico e sociale.

Sul complesso di questi aspetti (approfonditi nel prosieguo del capitolo) la politica regionale continuerà a insistere anche nei prossimi anni, dando così continuità a un'azione i cui caratteri strutturali di innovazione e modernizzazione dell'amministrazione pubblica scontano risultati in tempi medio-lunghi.

Anche su questi temi, tuttavia, la possibilità di conseguire risultati più visibili e ravvicinati è legata all'effettiva aggiuntività degli interventi e quindi a una politica ordinaria caratterizzata da chiari indirizzi strategici, certezza e trasparenza del quadro normativo e regolatorio e del quadro finanziario.

Altrettanto decisiva è poi una maggiore e più convinta cooperazione tra istituzioni per il raggiungimento di risultati di modernizzazione e innovazione amministrativa. Su questo obiettivo è necessario un rinnovato patto tra Regioni e Governo basato sull'impegno a raggiungere risultati concreti e verificabili in tempi dati. Questo patto deve essere sostenuto creando nuovi meccanismi, arruolando energie disperse sul territorio, sbloccando inerzie ed interessi consolidati, superando ostacoli interni, affinando la capacità delle amministrazioni di interagire con il territorio, con le altre amministrazioni e lanciando azioni di sistema specifiche e mirate al conseguimento di obiettivi certi.

V.1.2 L'esperienza del 2000-2006

L'azione di *capacity building* nelle amministrazioni pubbliche è stata un elemento sostanziale della strategia di politica regionale 2000-2006.

Alla centralità della modernizzazione amministrativa e del rafforzamento delle capacità interne alla Pubblica amministrazione nella strategia del QCS 2000-2006, ha fatto seguito, nel corso del periodo, l'estensione esplicita di tali obiettivi anche agli indirizzi e alle regole di programmazione (in APQ) delle risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate.

Sono stati in tal senso utilizzati una varietà di strumenti: sistemi di condizionalità della spesa, subordinata alla realizzazione di riforme e al completamento di piani; premi e sanzioni finanziarie per incoraggiare il raggiungimento di determinate performance, sia di natura amministrativa, sia di avanzamento istituzionale e organizzativo; risorse umane e finanziarie dedicate al sostegno dei percorsi di trasformazione e innovazione intrapresi dagli attori responsabili delle politiche.

Nel complesso sono da registrarsi miglioramenti dell'efficienza complessiva del sistema amministrativo e delle capacità di programmazione e attuazione delle strutture tecniche impegnate nell'attuazione delle politiche: di questi progressi e risultati – insieme ad alcuni, necessari, elementi di valutazione critica - si dà conto nei paragrafi che seguono.

Miglioramento della capacità di gestione

Nel periodo 2000-2006 sono stati introdotti numerosi meccanismi al fine di migliorare la capacità di gestione delle Amministrazioni regionali e centrali assegnatarie di risorse aggiuntive per lo sviluppo.

Innovazioni
organizzative e
funzionali

Una spinta alla diffusione di un approccio maggiormente orientato ai risultati all'interno delle Amministrazioni regionali e centrali responsabili delle risorse aggiuntive, anche per la parte non necessariamente coinvolta nella gestione, è stata data dal meccanismo di incentivazione della premialità del 6 per cento. Per promuovere la diffusione dei processi di rinnovamento e di innovazione organizzativa e funzionale della Pubblica amministrazione, il sistema ha infatti premiato le Amministrazioni Centrali e Regionali titolari di Programmi Operativi dell'Obiettivo 1 che hanno completato il recepimento del D. Lgs. 29/93, con l'introduzione di modelli di valutazione dei dirigenti basati su obiettivi (strategici,

operativi e organizzativi) quantificati² e dell'art. 4 del D. Lgs. 286/99, relativo all'attivazione del sistema di controllo interno di gestione³.

Per entrambi gli obiettivi l'incentivo ha indotto buona parte delle Amministrazioni alla costituzione e all'avvio dei sistemi, (cfr. Riquadro R)⁴. I sistemi di valutazione dei dirigenti e di controllo di gestione risultano a regime nella quasi totalità delle Amministrazioni considerate, anche se, in generale, dopo la fine dell'azione dell'incentivo, il percorso verso la piena e regolare operatività è stato lento e discontinuo.

Monitoraggio e
controllo della
spesa

Grazie alle regole introdotte, si sono registrati miglioramenti nella capacità di spesa rispetto al passato e si è affermata una cultura del monitoraggio e del controllo della spesa, anch'essa incoraggiata e sostenuta da criteri di premialità⁵. Per rafforzare il monitoraggio dei Fondi Strutturali nelle Amministrazioni regionali, è stato inoltre introdotto un incentivo specifico relativo alla trasmissione telematica e continuativa di dati di monitoraggio da parte dei soggetti beneficiari diffusi sul territorio⁶.

Accelerazione
degli impegni e
spesa

Una forte enfasi è stata infine posta sull'obiettivo di rendere più rapidi i processi decisionali legati all'utilizzo delle risorse aggiuntive, sia dei Fondi Strutturali sia del Fondo Aree Sottoutilizzate. Con le regole introdotte dai Regolamenti Comunitari, consolidate e in parte estese per analogia anche al Fondo Aree Sottoutilizzate dalle successive delibere CIPE (cfr. oltre), si sono fatti importanti progressi sul fronte della gestione delle risorse aggiuntive per lo sviluppo, ai vari livelli dell'Amministrazione, con un'attenzione anche al livello degli Enti Locali, con particolare riguardo alla performance finanziaria.

² Si tratta dell'indicatore *A1 Conferimento degli incarichi dirigenziali* della riserva del 6 per cento (che richiedeva il recepimento del D. Lgs. 29/93 e l'emanazione dei provvedimenti di indirizzo annuale per la valutazione dei dirigenti).

³ Si tratta dell'indicatore *A2 Attivazione dell'unità di controllo interno di gestione* della riserva del 6 per cento (che richiedeva l'adozione di un progetto per la realizzazione del sistema; la costituzione del servizio deputato alla progettazione e alla gestione del controllo di gestione; la definizione delle unità organizzative a livello delle quali effettuare il controllo e la nomina dei relativi responsabili; la realizzazione di un progetto di formazione per il personale; l'operatività del sistema).

⁴ Nel Riquadro è contenuta la visione di sintesi sul conseguimento degli obiettivi di avanzamento istituzionale della riserva del 6 per cento. Le tavole per ciascuna amministrazione aggiornate semestralmente sono disponibili nel Sistema di monitoraggio del consolidamento degli obiettivi di premialità dei fondi strutturali all'indirizzo www.dps.tesoro.it/qcs/monitoraggio_premialita.asp.)

⁵ Ci si riferisce in particolare agli indicatori introdotti con la riserva di premialità del 4 per cento e proseguiti con la premialità prevista dalla delibera CIPE 20/2004, *A.2.1 Qualità del sistema di indicatori e di monitoraggio* (che richiedeva adeguamento agli standard previsti e la trasmissione dei dati all'IGRUF entro 30 giorni dalla data di scadenza del trimestre) e *A.2.2 Qualità del sistema di controllo* (che richiedeva adeguamento al modello organizzativo indicato nel QCS e l'attuazione dei controlli sul 5 per cento degli interventi attuati entro la fine del 2003).

⁶ Ci si riferisce all'indicatore *A4 Società dell'Informazione* della riserva del 6 per cento (che richiedeva la trasmissione telematica dei dati di monitoraggio relativi ad almeno il 50 per cento dei beneficiari finali, per un importo pari ad almeno il 60 per cento della spesa effettuata).

Per i Fondi Strutturali il meccanismo del disimpegno automatico introdotto dai regolamenti (o regola dell' $n+2$)⁷, è stato sostenuto anche da meccanismi di premialità che hanno incoraggiato obiettivi di spesa ancora più anticipati⁸. Come documentato nei precedenti Rapporti Annuali del DPS e nel paragrafo IV.3.1 di questo Rapporto per il 2006, le Amministrazioni titolari di Programmi Operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali hanno, dal 2002 ad oggi, sostanzialmente rispettato la regola dell' $n+2$, anche se l'onere di spesa maggiore, e quindi il rischio di disimpegno, è ora concentrato sulle due annualità finali (2007 e 2008). A ulteriore sostegno di questi obiettivi sono stati introdotti successivi meccanismi premiali previsti dalla Delibera CIPE 20/2004: i nuovi meccanismi si riferiscono alla tempestività e continuità temporale nell'invio dei dati di avanzamento procedurale e finanziario, al raggiungimento anticipato della regola dell' $n+2$ per una quota dell'80 per cento dell'annualità di riferimento, all'ottenimento di un livello adeguato di controlli ai sensi del regolamento CE. 438/2001, al miglioramento della trasparenza per gli interventi cofinanziati dal FSE e la regionalizzazione degli interventi centrali.

Analoghi progressi nell'attenzione alla accelerazione delle procedure e al monitoraggio degli interventi, si sono registrati per le risorse del Fondo Aree Sottoutilizzate (cfr. paragrafo IV.3.2.1), per il quale, nelle delibere annuali di riparto delle risorse, a partire dalla delibera CIPE 36/2002, sono stati introdotti meccanismi di disimpegno e/o premialità, legati ad obiettivi di programmazione (stipula degli Accordi di Programma Quadro), impegno giuridicamente vincolante (aggiudicazione dei lavori) e spesa. Più di recente, le regole attivate nel corso del 2006 con la pubblicazione della delibera CIPE 14/06, relativa al rafforzamento e alla semplificazione delle Intese Istituzionali di Programma, introducono l'obbligo di assumere impegni giuridicamente vincolanti delle risorse assegnate in una data annualità entro la fine del terzo anno successivo, pena il disimpegno delle risorse non appaltate⁹.

⁷ Tale meccanismo prevede l'obbligo di spendere e rendicontare le risorse comunitarie iscritte nel piano finanziario di ciascun anno (n) entro la fine del secondo anno (n+2), pena il disimpegno automatico dal bilancio comunitario (e quindi il mancato rimborso) delle cifre non rendicontate.

⁸ La velocità della spesa è stata ulteriormente incoraggiata a livello nazionale con uno dei criteri della riserva di premialità del 4 per cento, che premiava le Amministrazioni che avessero raggiunto a una data anticipata il traguardo che consentiva di scongiurare il disimpegno automatico. Dopo l'assegnazione della riserva del 4 per cento nel 2004, il rispetto anticipato della regola dell' $n+2$ ha continuato a essere incentivato dal meccanismo di premialità previsto dalla delibera CIPE 20/2004.

⁹ Parallelamente si introduce un meccanismo di premialità, che interessa anche le Amministrazioni centrali coinvolte nella stipula degli Accordi di Programma Quadro, che premia le Amministrazioni che raggiungono nei tempi previsti le varie tappe che portano all'assunzione di una quota significativa (40 per cento) di impegni giuridicamente vincolanti entro il 30/09 dell'anno successivo alla assegnazione delle risorse. Una interessante novità riguarda inoltre l'esplicito richiamo a rivalersi sulle stazioni appaltanti per eventuali ritardi che portano a

Il meccanismo di accelerazione di impegni e spesa ha però mostrato alcuni limiti, in particolare per il forte rischio che esso finisca per favorire progetti di più semplice attuazione e scoraggi la realizzazione di progetti complessi. Nell'ambito della programmazione comunitaria si tratta spesso di progetti che già dispongono di progettazione e finanziamento su altre fonti finanziarie. Nell'ambito della programmazione del FAS in Accordo di Programma Quadro sono emerse alcune invece indicazioni, da approfondire, di una riduzione della dimensione media degli interventi inclusi negli Accordi.

Miglioramento delle capacità di analisi e di progettazione

Nel periodo 2000-2006, sono state introdotte numerose misure per promuovere la diffusione di metodi per migliorare la qualità della programmazione e della progettazione nelle Amministrazioni, con particolare riguardo all'uso delle risorse aggiuntive per lo sviluppo. Tale obiettivo è stato perseguito in primo luogo attraverso il sostegno allo sviluppo e al rafforzamento di competenze specialistiche per funzioni tecnico-operative e analitico-valutative nelle Amministrazioni.

Nuclei di
valutazione

In questo quadro un'azione specifica ha riguardato l'effettiva operatività dei Nuclei di Valutazione previsti dall'articolo 1 della Legge del 17 maggio 1999, n.144 in tutte le Amministrazioni Regionali e Centrali¹⁰. Con il contributo del meccanismo di incentivazione premiale, tutti i Nuclei di valutazione regionali e la maggior parte di quelli delle Amministrazioni Centrali sono stati costituiti entro le prime scadenze di settembre 2002, sia pure con un iter che si è rivelato più complesso e lungo di quanto la normativa nazionale inizialmente prevedesse. I Nuclei sono oggi tutti operativi, anche se le recenti vicende di riorganizzazione di alcuni ministeri ne hanno influenzato le attività. Fra i compiti che la normativa prevede per i nuclei, rientrano il supporto alle Amministrazioni per la programmazione e formulazione di piani e programmi, la gestione del sistema di monitoraggio degli investimenti pubblici, la valutazione e verifica dei programmi di investimento pubblico. Ad essi si sono più di recente aggiunte responsabilità per la valutazione degli interventi in APQ e per la definizione della programmazione regionale per il 2007-2013 e per la valutazione ex-ante dei piani predisposti. Pur con la diversità e talvolta i limiti dei modelli organizzativi utilizzati (che talvolta incidono negativamente sulla loro stessa

disimpegno delle risorse e, al contrario, nel caso di assegnazione di premialità, di attribuire a quelle più virtuose (anche in termini di capacità di spesa) le risorse premiali aggiudicate

¹⁰ Tale misura è stata rafforzata indirettamente da uno dei criteri di premialità della riserva del 6 per cento, che ha consentito di accelerare i tempi di costituzione dei Nuclei.