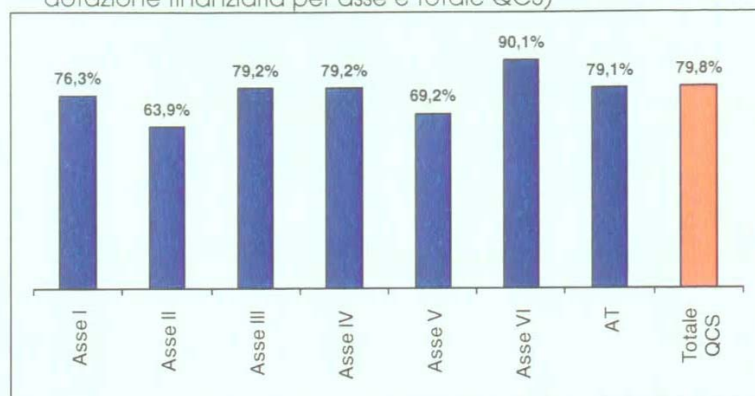


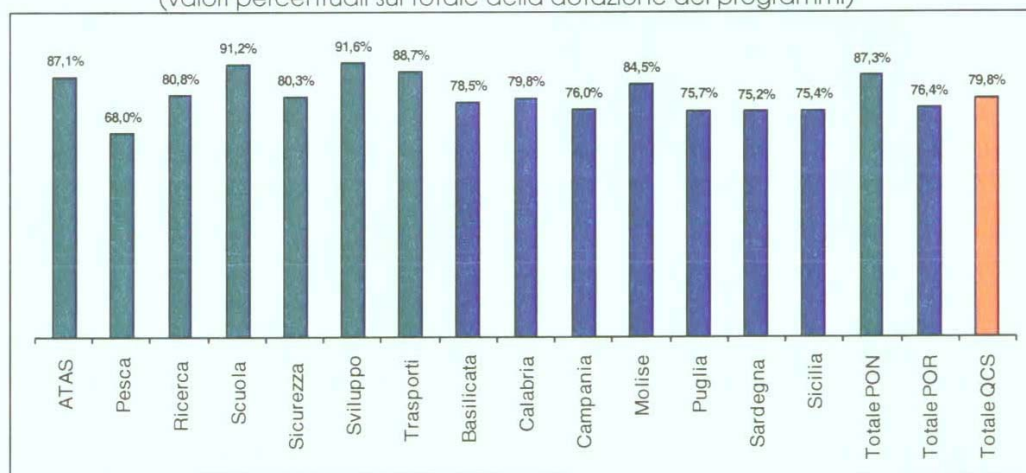
Figura R.2 - QCS- PAGAMENTI PER ASSE AL 31 DICEMBRE 2007 (valori percentuali sulla dotazione finanziaria per asse e totale QCS)



Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Relativamente all'avanzamento della spesa dei singoli programmi, i livelli di attuazione sono differenziati. Più avanzato il livello di spesa per i 7 programmi operativi nazionali (PON), in media all'87,3 per cento, con un intervallo che varia però dal 68 per cento del PON Pesca al 91,6 per cento del PON sviluppo locale. Inferiore quello dei Programmi operativi regionali, che presentano livelli di attuazione in generale inferiori alla media QCS, con l'eccezione del POR Molise e del POR Calabria (cfr. Figura R.3).

Figura R.3 - QCS- PAGAMENTI PER PROGRAMMA OPERATIVO AL 31 DICEMBRE 2007 (valori percentuali sul totale della dotazione dei programmi)



Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

Progetti coerenti e reimpiego delle risorse relative

Una quota dei pagamenti registrati dai programmi è però relativa a progetti, originariamente definiti sulla base di altre fonti di finanziamento, che la normativa comunitaria e le disposizioni di attuazione del QCS consentono di inserire nella programmazione comunitaria in quanto progetti coerenti con il QCS, nella tipologia, nella tempistica di attuazione e negli altri requisiti di ammissibilità previsti dai documenti di programmazione. Tale inserimento è previsto per sostenere l'attuazione contabile dei programmi entro i termini definiti dalle regole del bilancio comunitario e contribuire così a ottenere l'effettivo apporto delle risorse

comunitarie che avviene a rimborso di spese effettivamente sostenute. A tale categoria di progetti (cd. coerenti) si riferiscono pagamenti per circa 12,9 miliardi di euro su un totale di oltre 36,7 miliardi di spesa contabilizzata dal QCS.

Il valore complessivo di tali progetti (in gran parte ancora in corso di realizzazione) è pari a 18,1 miliardi di euro, concentrati largamente in tipologie di intervento a carattere infrastrutturale, relative agli assi 1- Risorse naturali (20,8 per cento) e 6 - Reti e nodi di servizio (42,2 per cento) e in progetti di sostegno all'investimento privato, nell'asse 4 - Sviluppo locale (19,9 per cento). Secondo le disposizioni del QCS, comunque, sia i rimborsi comunitari, sia le quote nazionali relativi a tali progetti devono essere totalmente e tempestivamente reinvestite per la realizzazione di ulteriori nuovi progetti, anch'essi da identificare in ottemperanza ai contenuti definiti dai programmi operativi e ai criteri di selezione previsti dal QCS. Nei dati disponibili a fine 2007, circa l'87 per cento del valore dei rientri sui pagamenti effettuati in relazione ai progetti cd. coerenti risultava già destinata a nuovi progetti da realizzare, come peraltro mostrano i dati di monitoraggio a fine 2007 che segnalano che il valore totale dei progetti ammessi al finanziamento del QCS ha già superato di circa 8 miliardi la dotazione iniziale (Tavola R.2).

Tavola R.2 - QCS -DOTAZIONE INIZIALE E VALORE DEI PROGETTI TOTALI E COERENTI PER ASSE A FINE 2007 (milioni di euro)

Assi	Valore dotazione finanziaria	Valore progetti identificati	Valore progetti coerenti
RISORSE NATURALI	7.664	8.966	3.773
RISORSE CULTURALI	2.517	2.699	713
RISORSE UMANE	8.285	9.022	1.270
SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO	14.856	17.140	3.611
CITTA'	2.041	2.694	1.098
RETI E NODI DI SERVIZIO	9.775	12.585	7.644
ASSISTENZA TECNICA	883	871	10
Totale QCS	46.020	53.977	18.119

Fonte: elaborazioni DPS su dati di monitoraggio (MONIT)

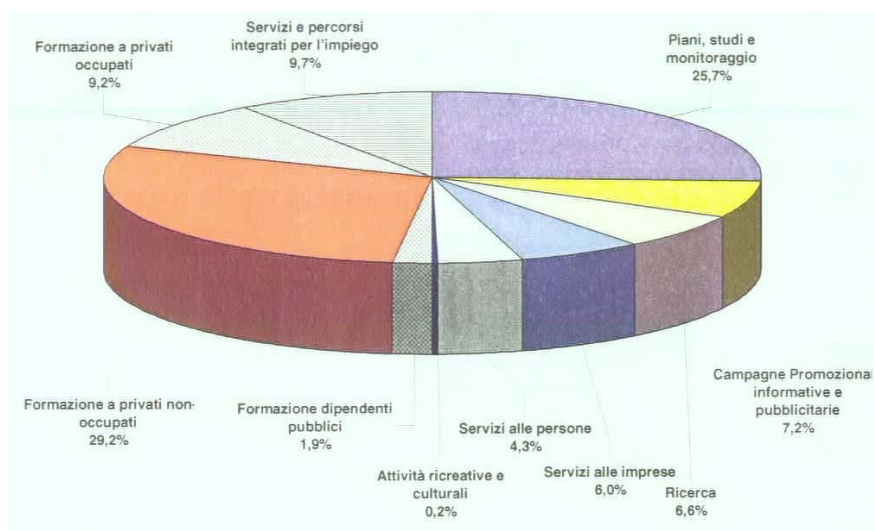
Rimborsi comunitari e regola n+2

Il livello di pagamenti raggiunto ha permesso, anche nel 2007, di certificare spese nella misura necessaria a richiedere la quasi totalità dei contributi comunitari in scadenza alla fine del 2007 e soggetti all'applicazione della cd. regola n+2 (che prevede il disimpegno automatico dei crediti impegnati sul bilancio comunitario nell'anno n e non richiesti entro l'anno n+2). Per quanto riguarda i programmi dell'obiettivo 1, infatti, tutti i crediti in scadenza relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE) e al Fondo europeo di orientamento e garanzia in agricoltura, sezione orientamento (FEOGA), sono stati richiesti nei termini previsti. Modeste perdite sono previste solo per lo Strumento finanziario di orientamento per la pesca (SFOP). Si tratta di 9,6 milioni di euro, che rappresentano lo 0,25 per cento del totale dei crediti in scadenza per l'Obiettivo 1 nel 2007. Nel corso del 2007 sono stati ottenuti dall'Italia rimborsi comunitari, a valere sui programmi Obiettivo 1, per 3,3 miliardi di euro, pari al 75 per cento dei rimborsi complessivamente ottenuti nel 2007 dal nostro Paese per la programmazione 2000-2006.

RIQUADRO S – INTERVENTI IMMATERIALI FINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI 2000-2006 PER IL MEZZOGIORNO

Circa il 20 per cento delle risorse dei progetti avviati tramite i Fondi Strutturali comunitari nel Mezzogiorno sono state dedicate ad interventi immateriali (interventi per l'erogazione di servizi di varia natura a beneficiari singoli o collettivi, nonché studi e attività di progettazione, supporto tecnico, attività di informazione e diffusione), per un valore totale di 10,8 miliardi euro e circa 90.300 progetti (di cui 54.690 conclusi) per una spesa totale realizzata dal 2000 alla metà del 2007 di poco più di 6,68 miliardi¹.

Figura S.1 - DISTRIBUZIONE DEL VALORE DEI PROGETTI IMMATERIALI FINANZIATI DAI PROGRAMMI COMUNITARI 2000-2006 TRA TIPOLOGIE (valori percentuali sul totale)



Fonte: elaborazioni DPS su dati Montit

Il ruolo maggiore è svolto da azioni formative per i non occupati e politiche per l'inserimento al lavoro², che, complessivamente, costituiscono circa il 40 per cento delle risorse per interventi immateriali (4,2 miliardi). Dei circa 45.700 progetti in quest'ambito (di cui 31.800 conclusi, per una spesa totale di 2,8 miliardi), tre quarti sono progetti di formazione. In quest'ambito, circa un terzo delle risorse è dedicata alla formazione di diplomati, in particolare nell'ambito delle misure dedicate alla prevenzione della disoccupazione; un ulteriore 28 per cento è dedicato a progetti rivolti a studenti, principalmente delle scuole superiori e attraverso il Programma Operativo Nazionale (PON) per le scuole. Rilevanti sono anche i progetti per la formazione post-universitaria, nella prima fase dell'attuazione realizzati soprattutto nell'ambito del PON Ricerca e, negli anni più recenti, anche grazie a borse di studio per master finanziate dalle Regioni. In varie Regioni, la formazione per disoccupati è stata collegata ad incentivi alle imprese per l'assunzione dei formati, in accordo con le imprese stesse (ad esempio tramite il progetto "AIFA" in Campania): tali interventi sono pertanto compresi nell'ambito dei trasferimenti alle imprese e non sono classificati tra gli interventi immateriali. Tra i progetti non formativi, si segnalano, in particolare in Sicilia, azioni di orientamento, al lavoro e alla formazione, cui sono stati dedicati 333 milioni di euro.

A questi interventi si aggiunge la formazione per persone già occupate nel settore privato e pubblico, cui sono dedicati circa 1,2 milioni di euro in 23.503 progetti, di cui circa 15.000 conclusi, per una spesa di 735 milioni di euro. Una rilevante quota delle risorse per il personale pubblico è stata dedicata al miglioramento dei Servizi per l'impiego e alla formazione dei docenti e degli operatori delle scuole.

Un ruolo più limitato, rispetto alle originali previsioni dei programmi, è stato assegnato invece all'offerta di servizi alle persone per favorire la partecipazione agli interventi per la formazione e l'occupazione, realizzati soprattutto in Campania. Tra i servizi alle persone rientrano inoltre i servizi di base alla popolazione rurale e la promozione della società dell'informazione, in particolare in Basilicata, dove, già nella prima fase della programmazione, è stato realizzato il progetto "Un computer in ogni casa", volto ad ampliare la dotazione strumentale di computer presso le famiglie. Sono state realizzate, inoltre, azioni per la promozione del patrimonio e di attività culturali nel quadro della valorizzazione delle aree rurali e delle città.

Tra gli interventi immateriali rientrano anche azioni per l'offerta di servizi alle imprese, cui è stato dedicato il 6 per cento delle risorse per interventi immateriali, pari a 652 milioni di euro. Sono qui compresi, in particolare, sia servizi quali consulenze, fiere e promozione, servizi telematici alle imprese, principalmente rivolti alle PMI e realizzati in particolare dalle Regioni Calabria e Puglia, sia la promozione turistica.

Una ulteriore tipologia di interventi comprende le azioni finalizzate al rafforzamento della Pubblica Amministrazione che costituiscono, con 3,5 miliardi di euro, il 33 per cento delle risorse per investimenti immateriali. Si tratta di circa 12.000 progetti, di cui circa 5.000 conclusi, per una spesa già realizzata di 2,2 miliardi. Più del 40 per cento delle risorse per la PA ha riguardato azioni di assistenza tecnica a supporto della realizzazione dei Programmi delle Regioni e Amministrazioni centrali (inclusi anche piani settoriali, studi, cataloghi, azioni di monitoraggio, valutazione, cui è stato dedicato il 26 per cento delle risorse per la PA. A questi si sommano altre azioni di miglioramento del sistema di governo (innovazione organizzativa, creazione di reti, trasferimento di buone prassi), pari a circa il 1,8 per cento delle risorse. Quasi il 30 per cento delle risorse è stato poi dedicato alla promozione della società dell'informazione nella PA, in particolare per l'e-government e portali per il pubblico in Campania³, nonché tecnologie per le forze dell'ordine da parte del PON dedicato alla Sicurezza e Legalità. La restante quota del 20 per cento delle risorse ha riguardato progetti di informazione e pubblicità.

¹. Tutti i dati sono al 30 giugno 2007. Fonte: elaborazioni DPS su dati Ragioneria Generale dello Stato-MONIT. I valori dei progetti e le spese qui descritte si riferiscono alla programmazione dei Fondi Strutturali Comunitari per il 2000 – 2006, in fase di chiusura, considerando che gli interventi relativi alla programmazione 2007 – 2013 sono invece in fase di avvio. Nel Mezzogiorno sono quindi inclusi tali importi a titolo: dell' "Obiettivo 1" della programmazione 2000–2006 (progetti delle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Sardegna, Puglia e Sicilia e derivanti dall'attuazione di Programmi a titolarità di Amministrazioni centrali, ma dedicati a tali Regioni); nonché degli Obiettivi 2 e 3, limitatamente ai progetti della Regione Abruzzo.

². Cfr anche Capitolo VI, par. VI.1.2.

³. Ad esempio, sono stati realizzati:

- il progetto ASME.NET (nel quadro del Piano Nazionale per l'e-government), che aggrega 592 Enti Locali, cofinanziato dal Dipartimento delle Innovazioni e delle Tecnologie, dalla Regione Campania e Calabria. Il progetto consente l'ammodernamento del front office con cittadini e imprese: informazioni su servizi civici; servizi anagrafici; servizi alle imprese e interoperabilità tra banche dati; incontro domanda/offerta di lavoro; pagamenti telematici;

- il progetto "Mondo amico", segnalato anche dal valutatore indipendente del QCS, volto a sviluppare opportunità di lavoro e di socializzazione per persone disabili, nonché come ausilio didattico per docenti.

RIQUADRO T - I PROGETTI INTEGRATI TERRITORIALI

Pur essendo ispirata soprattutto da principi di ragionevolezza e di buona amministrazione, la modalità di attuazione PIT proposta dal QCS 2000-2006 alle regioni dell'Ob.1, nel contesto italiano ha rappresentato un elemento innovativo e di rottura. Nella proposta nazionale, questo genere di progetti mirano a coordinare su scala territoriale interventi di natura diversa – opere pubbliche, interventi immateriali e trasferimenti alle imprese – finanziati da un programma operativo comunitario, dando loro unitarietà dal punto di vista dell'obiettivo perseguito, della gestione, e della tempistica di esecuzione.

In considerazione di questo richiamo diretto del QCS, e della dotazione più ingente di risorse, i PIT delle regioni del Mezzogiorno¹ sono stati seguiti in modo più attento e ravvicinato rispetto a quelli del Centro-Nord, che pure hanno rivestito notevole importanza all'interno dei rispettivi programmi sia dal punto di vista numerico che da quello delle risorse coinvolte. Grazie a questa intensa attività di monitoraggio² e valutazione in itinere, l'esperienza dei PIT in sette regioni del Mezzogiorno, benché ancora in corso, può essere oggi ricostruita e sintetizzata con un certo grado di accuratezza. Le prime valutazioni retrospettive di questa esperienza hanno influenzato la programmazione della politica regionale unitaria, oggi in fase di avvio.

Un primo importante argomento di riflessione riguarda i tempi necessari per l'attivazione e la piena attuazione di questi progetti, che si può dire siano stati in generale più lunghi rispetto alle attese, anche se molto variabili da regione a regione.

In retrospettiva si possono identificare tre fasi temporali:

- Un primo periodo di circa un anno tra il 2001-2002 in cui la grande maggioranza dei progetti sono stati identificati;*
- un periodo di durata tra i dodici ed i quaranta mesi, tra il 2002 ed il dicembre 2004, in cui i progetti stessi sono stati definiti ed in seguito approvati dalle amministrazioni regionali, in genere con il coinvolgimento dei più elevati organi politici;*
- un lungo periodo, ancora in corso, in cui gli interventi previsti dai PIT ricevono attuazione. Questo è il processo dalla durata maggiore e più incerta, che in alcune regioni è già iniziato nel 2003 per gli interventi di più rapido avvio, ma che, in tutte le regioni eccederà il tempo previsto per l'attuazione dei programmi operativi.*

La figura T.1 mostra lo stato di avanzamento delle realizzazioni di questi progetti al 31 Dicembre 2007 misurato dal livello della percentuale spesa dai PIT, per regione. Il dato che emerge evidenzia una difficoltà significativa e preoccupante in due regioni – la Puglia e la Calabria – che in prossimità della chiusura prevista per il periodo di programmazione ancora mostrano di non aver avviato una gran parte degli interventi programmati con i PIT. Al di là di questi due casi, tuttavia, la dinamica che mostrano le altre regioni conferma che l'investimento materiale ed immateriale negli interventi nel caso dei PIT è stato preceduto da un periodo di investimento nel coordinamento istituzionale, necessario all'introduzione del principio dell'integrazione territoriale all'interno delle rodete filiere decisionali pre-esistenti.

Figura T.1 - AVANZAMENTO DELLA SPESA DEI PIT PER REGIONE, DATI AL 31 DICEMBRE 2007 (valori percentuali)



Fonte elaborazioni DPS su dati Rete dei Nuclei

I PIT si confermano dunque una delle principali innovazioni istituzionali introdotte nel periodo 2000-2006 all'interno delle politiche regionali di sviluppo. I dati mostrati, però, indirettamente suggeriscono che questi processi di riforma non si possono considerare conclusi con successo in tutti i casi.

Il dato aggregato di spesa, tuttavia, occulta alcune informazioni di maggior dettaglio desumibili sia da altri dati disponibili che da indagini dirette condotte su specifici casi, da cui emerge un grado di avanzamento differenziato di questi processi di riforma, in differenti sfere della decisione pubblica.

Si riscontra in modo piuttosto diffuso un accettabile grado di integrazione reciproca tra le opere pubbliche previste, mentre gli interventi immateriali e di trasferimento al settore privato sono rimasti sovente poco collegati con il resto dei PIT, procedendo su un binario indipendente (e in genere più lento). La scarsa integrazione funzionale di azioni come la formazione o gli aiuti alle imprese corrisponde sempre a scarso collegamento dei centri di responsabilità incaricati di definire nel dettaglio e di avviare queste azioni, che quasi in nessun caso risiedono a livello locale.

I PIT non rappresentano, quindi, un esempio compiuto di politiche decentrate o decise con metodo bottom-up, in quanto la delega di responsabilità in materia di programmazione ed attuazione degli interventi è stata sempre parziale nei contenuti e limitata nel metodo. Peraltro, sarebbe possibile dimostrare che nell'esperienza dei PIT non si riscontra nessun genere di correlazione fra il grado di delega di responsabilità attuative a soggetti sub-regionali, e il grado di avanzamento delle realizzazioni previste dai progetti. La stessa selezione dei progetti infrastrutturali, che ha seguito procedure diverse tra Regioni, e a volte anche all'interno di esse, può essere descritta più spesso come l'incontro tra richieste locali e regionali, che come l'espressione autonoma di preferenze locali. Per questi motivi non è possibile utilizzare l'esperienza dei PIT per valutare l'efficacia di una politica di decentramento di poteri decisionali a livelli sub-regionali.

I PIT rappresentano, invece, un esercizio di quel coordinamento verticale fra autorità pubbliche di diversi livelli, preposte alla programmazione degli interventi

della politica di sviluppo, che molti invocano come soluzione per il futuro, ma che già oggi è qui realizzata. Offrono anche esempi, discutibili e da molti punti di vista perfettibili, di come categorie di interventi in ambiti tematici e settoriali differenti, possono essere decisi su scale territoriali differenti, ma attraverso una regia comune che ricerca con pragmatismo virtuose interazioni nel tempo e nello spazio. I punti di forza e debolezza di questi diversi tentativi di gestire la filiera decisionale verticale nell'interesse dei territori, se correttamente valutati, possono contribuire al migliore disegno delle politiche di sviluppo che, nel prossimo futuro, si propongono di dare maggiore trasparenza e certezza a questo metodo.

¹ In continuità con le edizioni precedenti del Rapporto DPS, l'analisi sui PIT si concentra sulle 6 regioni dell'Ob.1 e sul Molise, in phasing-out nel periodo di programmazione 2000-2006, i cui progetti integrati sono stati oggetto di un attività di monitoraggio dedicata (cfr. oltre).

² L'iniziativa di monitoraggio dedicata ai PIT, condotta dall'UVAL e dalla rete dei Nuclei di Valutazione su mandato del Comitato di Sorveglianza del QCS Ob.1, è proseguita nel corso del 2007 con l'aggiornamento e messa a disposizione del pubblico dei dati sui PIT delle sette regioni, sul sito: <http://www.retenuvv.it/servizi/pit/analisi.php>

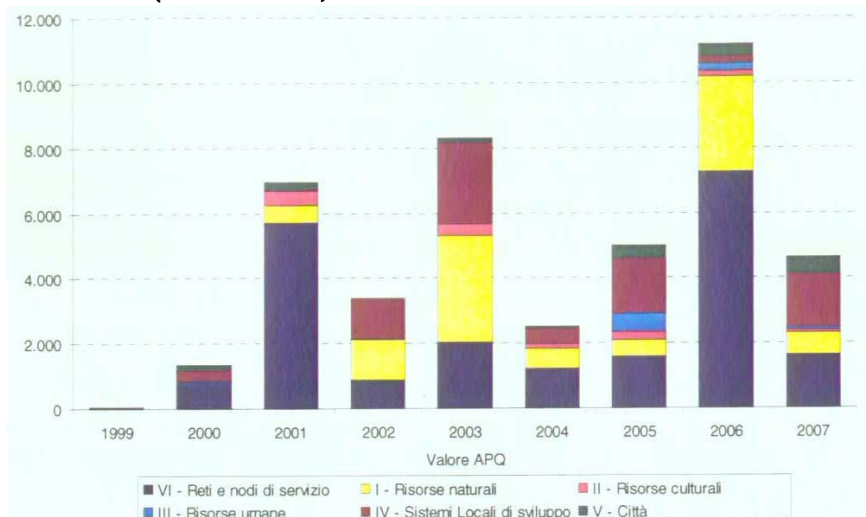
RIQUADRO U - GLI ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO NEL MEZZOGIORNO

Numerosità degli APQ e valore dell'investimento

Al 31 dicembre 2007, sui 70.000 milioni di euro di investimenti globali programmati alla stipula degli APQ su base nazionale, al Mezzogiorno si riferiscono interventi pari a circa 43.300 milioni di euro (Figura U.1). Gli APQ stipulati sono 336 attraverso i quali sono stati attivati oltre 10.000 interventi. Nell'ultimo triennio ci si è attestati su un valore annuale medio di APQ stipulati superiore ai 4.000 milioni di euro.

Nel corso del 2007 sono stati firmati 70 APQ per un valore di 6.315 milioni di euro; gli investimenti programmati hanno riguardato prevalentemente il settore dei sistemi locali di sviluppo e delle infrastrutture di trasporto, settore che da solo ha assorbito circa il 50 per cento degli investimenti programmati in APQ dal 2000.

Figura U.1 - MEZZOGIORNO - APQ PER ANNO DI STIPULA E SETTORE AL 31 DICEMBRE 2007 (milioni di euro)



Nota: I principali settori contenuti negli assi di riferimento sono per l'asse Reti e nodi di servizio: viabilità, altri trasporti e telecomunicazioni; per Risorse Naturali: ambiente, ciclo integrato dell'acqua e rifiuti; per Risorse culturali: cultura e servizi ricreativi; per Risorse Umane: formazione, lavoro e ricerca; per Sistemi Locali di sviluppo: industria e servizi, agricoltura, turismo, energia; per l'asse Città: edilizia abitativa e urbanistica, e interventi in campo sociale.

Fonte: elaborazioni DPS

Composizione delle fonti di finanziamento

Oltre il 40 per cento delle risorse programmate sono coperte dal FAS, il 30 per cento da risorse statali ordinarie. In generale, la quota di risorse statali ordinarie si è ridotta negli ultimi anni (ad eccezione del 2006) a fronte di un innalzamento delle risorse FAS e di quelle private.

Si rileva inoltre lo scarso peso delle risorse ordinarie regionali e degli altri enti locali, che in media rappresentano appena il 5 per cento del finanziamento complessivo degli APQ. Un indicatore che mostra come nel Mezzogiorno sia ancora poco significativa l'integrazione tra programmazione ordinaria dei soggetti territoriali e programmazione aggiuntiva del FAS.

Figura U.2 – MEZZOGIORNO – FONTI DI COPERTURA FINANZIARIA DEGLI APQ PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



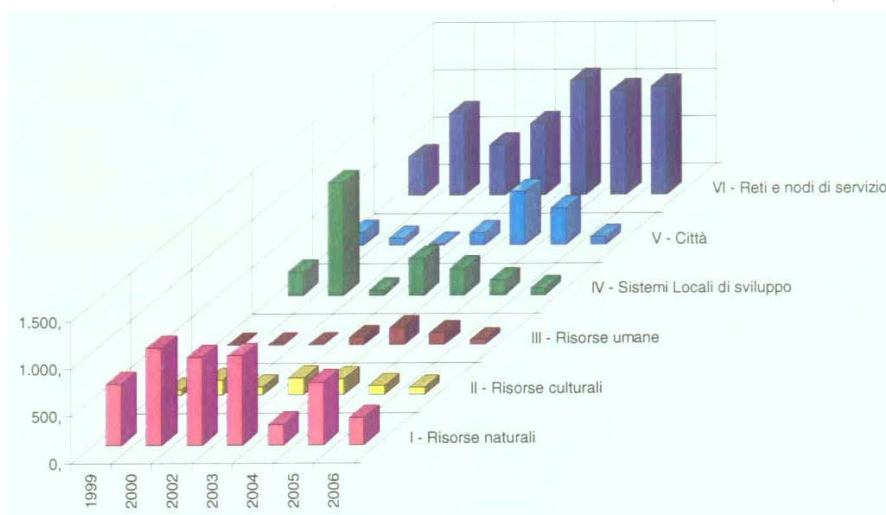
Fonte: elaborazioni DPS

Le risorse FAS assegnate dal CIPE tra il 1999 ed il 2006 alle regioni del Mezzogiorno per la programmazione tramite APQ è stata ormai per gran parte già oggetto di destinazione, rispetto a circa 16,7 miliardi di euro, resta da programmare circa un miliardo, in gran parte relativo alle assegnazioni della delibera CIPE 3/2006.

Dal punto di vista delle scelte allocative delle amministrazioni regionali sulle risorse FAS assegnate (effettuate annualmente successivamente alla delibera CIPE di riparto delle risorse), si registra un valore tendenzialmente costante di investimenti nel settore delle infrastrutture di trasporto, negli ultimi tre anni stabilizzatosi intorno al miliardo di euro e, invece, un calo degli investimenti nei sistemi locali di sviluppo ed, in misura minore, nell'ambiente.

Le aree urbane hanno goduto nel biennio 2004-2005 di rilevanti investimenti, anche a seguito di specifiche destinazioni (cd. quota aree urbane) disposte dal CIPE nelle delibere di riparto del FAS. Il minor peso del settore nella programmazione 2006 potrebbe pertanto derivare dall'assenza nell'ultima delibera di riparto (3/2006) di previsione di destinazioni speciali.

Figura U.3 – MEZZOGIORNO – ALLOCAZIONE DELLE RISORSE DEL FAS PROGRAMMATE IN APQ PER SETTORE E ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



Nota: I principali settori contenuti negli assi di riferimento sono per l'asse Reti e nodi di servizio: viabilità, altri trasporti e telecomunicazioni; per Risorse Naturali: ambiente, ciclo integrato dell'acqua e rifiuti; per Risorse culturali: cultura e servizi ricreativi; per Risorse Umane: formazione, lavoro e ricerca; per Sistemi locali di sviluppo: industria e servizi, agricoltura, turismo, energia; per l'asse Città: edilizia abitativa e urbanistica, e interventi in campo sociale.

Fonte: elaborazioni DPS

Numerosità e dimensione degli interventi cofinanziati dal FAS

Nel Mezzogiorno il FAS finanzia, in parte o interamente, quasi 8.200 interventi nell'ambito degli APQ (al netto degli interventi catalogati come aiuti di stato). Più della metà delle risorse FAS (55,4 per cento) è appostato su interventi con valore superiore a 10 milioni di euro, a dimostrazione di una discreta concentrazione delle risorse su infrastrutture rilevanti dal punto di vista economico e, quindi, dello sviluppo. Meno del 10 per cento delle risorse è invece allocata su interventi di più limitata dimensione, inferiori 1 milione di euro.

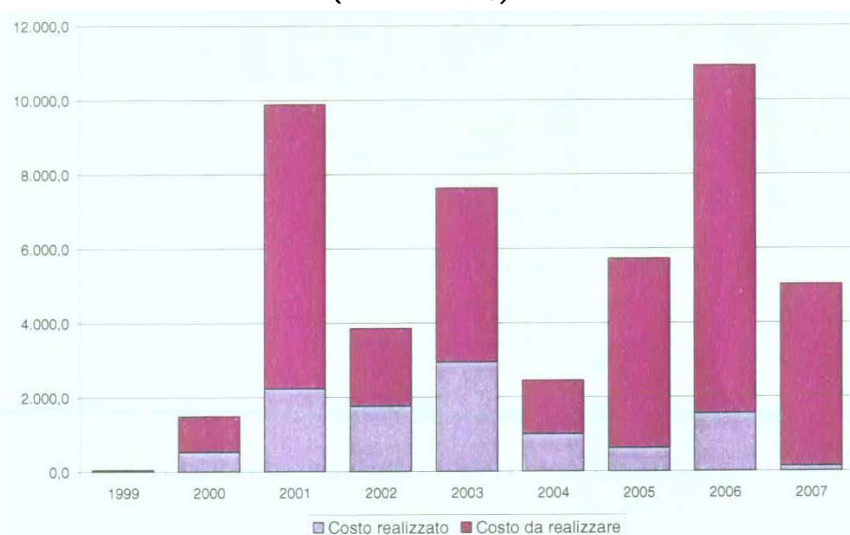
Avanzamento degli investimenti complessivi

Complessivamente per il totale degli APQ siglati nel Mezzogiorno, la spesa cumulata realizzata dal 1999 al 2007 è pari a circa 10,9 miliardi di euro.

La maggior parte della spesa realizzata in APQ è riferita a quelli siglati dal 2000 al 2003 (Figura U.4), tuttavia soprattutto gli APQ stipulati tra il 2002 ed il 2004 appaiono ormai in avanzato stato di attuazione, con percentuali di realizzazioni oscillanti intorno al 40 per cento. In quegli anni sono state introdotti dal CIPE i primi meccanismi incentivanti (sanzionatori e premiali) per l'accelerazione della spesa, cosa che però ha anche condotto a selezionare interventi di più rapida attuazione. Gli APQ stipulati negli anni 2000-2001 mostrano percentuali di avanzamento inferiori, un dato probabilmente collegato alla maggiore debolezza delle proposte progettuali inserite in questi APQ ed, allo stesso tempo, alla mancanza di adeguati incentivi per la rapida attuazione dei programmi di investimento. Occorre peraltro ricordare che gli interventi spesso entrano in APQ in uno stadio progettuale relativamente acerbo (solamente con un progetto preliminare approvato), e di conseguenza necessitano di tempo (ad esempio, nel settore dei trasporti in media tra i 18 ed i 24 mesi) per arrivare alla fase di aggiudicazione dei

lavori e quindi all'apertura dei cantieri, il momento nel quale viene avviata l'attività realizzativa vera e propria.

Figura U.4 - VALORE COMPLESSIVO E AVANZAMENTO A FINE 2007 DELLA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI IN APQ NEL MEZZOGIORNO PER ANNO DI STIPULA (milioni di euro)



Fonte: elaborazioni DPS

Realizzazione della spesa rispetto alle previsioni

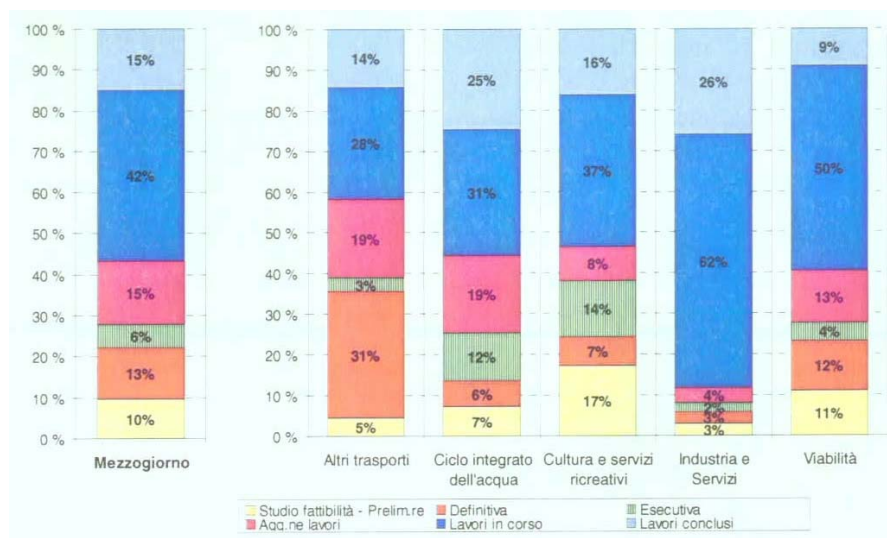
Confrontando i dati di spesa previsionali e consuntivi relativi all'annualità 2006 dichiarati da ogni responsabile di intervento, è possibile verificare la capacità dei singoli responsabili di fare previsioni attendibili e di conseguire i target da loro stessi posti 12 mesi prima. I risultati raccolti mostrano scostamenti molto significativi: in media solo il 34 per cento dell'ammontare della spesa prevista viene effettivamente realizzata. Ad eccezione degli APQ sottoscritti nel 1999 (peraltro per un valore complessivo assai modesto), nei rimanenti anni, l'indicatore di realizzazione effettiva rispetto alle previsioni oscilla tra il 20 per cento e il 30 per cento (mostrando quindi scostamenti molto rilevanti, dell'ordine del 70-80 per cento), ponendo in evidenza le carenze delle previsioni effettuate dagli operatori o, per altro verso, la inadeguata capacità realizzativa dei soggetti attuatori. Si tratta di un dato che non può ritenersi soddisfacente e che mette in luce le difficoltà delle amministrazioni nel rispettare gli obiettivi di spesa prefissati, richiedendo di conseguenza una continua rimodulazione ad anni successivi delle attività programmate, sia per gli APQ più maturi che per quelli di più recente stipula.

Stato di attuazione degli interventi

Il 56 per cento in valore degli interventi localizzati al Sud è, comunque, in avanzato stato di attuazione, con cantieri aperti (41 per cento) o già chiusi (15 per cento). Un ulteriore 15 per cento degli interventi risulta in fase di aggiudicazione, e probabilmente tra il 2007 ed il 2008 è pronto ad avviare la fase dei lavori (cfr. Figura U.5). Dati ancora più positivi si rilevano per due settori rilevanti quali la mobilità e l'ambiente, nei quali circa il 50 per cento delle risorse è appostato su interventi in avanzato stato procedurale. Solo l'11 per cento degli interventi non ha ancora avviato la progettazione definitiva, ed è quindi su questi progetti – in uno

stato progettuale ancora abbastanza debole – che dovrebbe concentrarsi l'attenzione dei responsabili di APQ, al fine di verificare - insieme con i rispettivi responsabili di intervento - la presenza in ogni progetto di tutte le condizioni per uno rapido procedere delle attività tecniche ed autorizzative propedeutiche ad una loro piena progettazione (definitiva e quindi esecutiva).

Figura U.5 – MEZZOGIORNO – AVANZAMENTO PROCEDURALE DEGLI INTERVENTI PER SETTORE (valori in percentuale delle risorse programmate)



Fonte: elaborazioni DPS

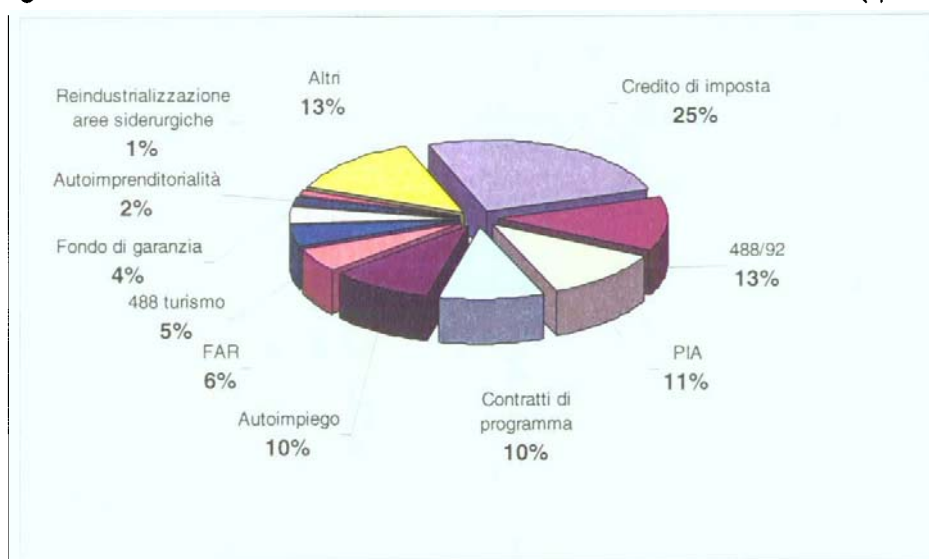
A fine 2007, tra tutti gli interventi inclusi in APQ, sono stati conclusi lavori per un valore di circa 6.000 milioni di euro. Nel corso del solo 2006, nel Mezzogiorno sono stati portati a termine lavori per circa 1.200 milioni di euro, di cui oltre un terzo nel settore delle infrastrutture di trasporto; un dato inferiore però a quello riscontrato nello stesso periodo per il Centro-Nord, confermato peraltro anche dai dati relativi al primo semestre 2007 (circa 850 milioni di euro di lavori conclusi) e che pone in evidenza, in un quadro nazionale comunque difficile, le ulteriori maggiori difficoltà riscontrate al Sud nel portare a termine le opere finanziate, la cui conclusione viene con regolarità posticipata nel tempo.

RIQUADRO V - POLITICHE PER LE IMPRESE E PER I SISTEMI PRODUTTIVI¹

Il sostegno diretto alle attività produttive attraverso forme di incentivazione agli investimenti privati rimane, anche nel contesto della rinnovata politica regionale delineata dal Quadro Strategico Nazionale 2007-2013, una misura complementare rispetto agli interventi sul contesto in cui si svolgono le attività imprenditoriali. Tali interventi costituiscono altresì lo snodo centrale di raccordo tra politica regionale e politica industriale.

Questo Riquadro propone aggiornamenti sugli strumenti di incentivazione che risultano maggiormente utilizzati –in termini di agevolazioni concesse– dalle imprese nel Mezzogiorno (Credito d'imposta investimenti, legge 488 e Pacchetti Integrati di Agevolazioni - PIA) e fornisce informazioni sull'avanzamento dei Progetti di innovazione Industriale, introdotti dalla Legge Finanziaria per il 2007, nonché sul Programma Nazionale Ricerca e Competitività previsto dal QSN 2007-2013 per il Mezzogiorno. Queste ultime due iniziative, di cui si prevedono opportunamente ampi spazi di coordinamento, rappresentano i cardini della politica industriale e di sostegno diretto ai sistemi produttivi nei prossimi anni.

Figura V.1 - AGEVOLAZIONI CONCESSE NEL MEZZOGIORNO. ANNI 2003-06 (quote)



Fonte: Relazione sugli interventi a sostegno delle attività economiche e produttive - MISE DGCII, giugno 2007.

Legge 488/1992 e Programmazione negoziata

Nel corso del 2007 sono state poste le basi giuridiche per una sostanziale modifica di preesistenti norme di agevolazione, ed in particolare quelle di attuazione della legge 488/92 e quelle sulla programmazione negoziata². Allo scopo di assicurare la coerenza dei nuovi interventi agevolativi con quelli da finanziare con il Fondo per la competitività e lo sviluppo, istituito dalla legge finanziaria per il 2007 e con gli indirizzi del Quadro strategico nazionale 2007-2013, con legge³ sono state abrogate le precedenti norme di riforma⁴, in vista di una riforma più complessiva. Il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con gli altri Ministri interessati, ha quindi ricevuto ampia delega per l'individuazione dei criteri e delle modalità più

ideali per le azioni di incentivazione, definendo con uno strumento normativo più agile e versatile, attività economiche, iniziative e spese ammissibili, natura finanziaria delle agevolazioni, criteri di priorità, limitazioni e riserve per l'utilizzo dei fondi.

In particolare, nel corso del 2007, sono state emanate nuove norme per la definizione amministrativa degli aiuti concessi ai sensi della legge 488/92⁵. Quando avranno piena attuazione, esse consentiranno di definire in tempi molto rapidi le pratiche di agevolazione ancora aperte, dando così modo agli operatori interessati di rivolgersi agli strumenti del nuovo ciclo di programmazione con le sufficienti certezze acquisite sulla chiusura del ciclo precedente. La modifica normativa introdotta elimina il provvedimento di concessione definitiva, prima emanato a chiusura del procedimento agevolativo, e lo sostituisce con un atto di liquidazione a saldo e conguaglio emanato dallo stesso ente che ha gestito tutte le fasi precedenti (banca concessionaria). Per gli investimenti di importo rilevante (superiore a 1.549.370,69 euro) vengono eliminati anche gli accertamenti finali a cura del Ministero, che duplicavano un'attività istruttoria già svolta dalla banca. Nel contempo, con la stessa norma si pongono i presupposti per un'azione di controllo a vasto raggio, da effettuare anche mediante affidamento ad enti od organismi terzi⁶. E' stata inoltre introdotta un'ulteriore modifica, consistente nella possibilità di attenuare l'effetto di condizioni di revoca applicabili in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi attesi con l'iniziativa agevolata⁷.

Pacchetti integrati di agevolazioni

I Pacchetti Integrati di Agevolazioni (PIA) costituiscono sistemi agevolativi che, utilizzando regimi di aiuto esistenti, nel rispetto dei relativi inquadramenti comunitari, unificano, integrano e semplificano le procedure di accesso e di concessione di alcune agevolazioni indirizzate alle imprese che intendano realizzare un'iniziativa pluriennale di sviluppo completa ed articolata in diversi programmi singolarmente oggetto di agevolazioni pubbliche. Nel corso della programmazione 2000-2006 tale modalità di intervento ha trovato applicazione nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Sviluppo Imprenditoriale Locale collegato al QCS OB.1, il quale ha promosso tre diversi Pacchetti: il PIA Innovazione, il PIA Formazione e il PIA Networking.

Il PIA Innovazione⁸ è una iniziativa indirizzata alle imprese che intendono promuovere, nell'ambito di proprie unità produttive ubicate nei territori dell'obiettivo 1, progetti organici di sviluppo comprendenti un programma di sviluppo precompetitivo ed il conseguente programma di investimenti per l'industrializzazione dei risultati, accompagnati, talvolta, da uno o più interventi complementari, quali formazione e tutoraggio⁹. Al 31 dicembre 2007 lo strumento aveva agevolato complessivamente 639 progetti per investimenti pari a 1.059,6 milioni di euro. I finanziamenti erogati ammontano a 275 milioni di euro (95,2 milioni di euro nel 2007¹⁰). Al totale degli importi appena citati si aggiunge il contributo del Fondo Innovazione Tecnologica per il finanziamento delle PMI del PIA (Fondo FIT-PIA), strumento aggiunto in seconda battuta ai principali regimi di aiuto coinvolti nell'attuazione del PIA Innovazione. Le risorse stanziare per tale Fondo ammontano a 368,5 milioni di euro e provengono dal FESR e dalla corrispondente quota di cofinanziamento nazionale (assicurata dalla legge 183/87), nonché da risorse aggiuntive nazionali della legge 46/82. Al 31 ottobre 2007 il FIT-PIA ha erogato risorse nella misura di 141,3 milioni di euro¹¹. Ai progetti del PIA attuati nel quadro del PON vanno aggiunti quelli finanziati con le risorse di alcuni

POR 2000-2006 (Calabria, Puglia, Sicilia e Campania), che hanno scelto di cofinanziare questo strumento di intervento allo scopo di ampliarne il numero di imprese beneficiarie a favore di quelle ricadenti nei propri territori.

Il PIA Formazione è stato realizzato per accompagnare le imprese verso un percorso di crescita e sviluppo organizzativo attraverso interventi di formazione continua e permanente. Al 31 dicembre 2007 tale strumento risultava aver finanziato 48 progetti per un valore di investimenti pari a 265,5 milioni di euro¹² ed erogazioni complessive per 30,7 milioni di euro.

Il PIA Networking è indirizzato a consorzi o società consortili di PMI per la realizzazione di investimenti negli ambiti della valorizzazione dell'offerta turistica, dell'impiego delle ICT e del miglioramento delle prestazioni ambientali delle imprese. La graduatoria relativa alla prima fase di istruttoria è stata approvata nel corso del 2006.

Le Regioni che hanno complessivamente beneficiato in misura maggiore dei PIA promossi dal PON sono la Calabria e la Campania, ciascuna delle quali è destinataria di risorse pari a circa il 20 per cento del costo dei progetti per iniziative connesse ai PIA del PON al 31 dicembre 2007. Lo strumento del PIA ha trovato impiego anche nei POR della Puglia, della Basilicata e della Sardegna che hanno emanato bandi autonomi.

Credito d'imposta investimenti e credito d'imposta Ricerca e Sviluppo della Legge Finanziaria 2007

L'entrata in vigore della carta degli aiuti a finalità regionale per il periodo 2007-2013 a novembre 2007¹³ ha costituito un importante presupposto per l'entrata in vigore del nuovo credito di imposta investimenti nel Mezzogiorno già previsto dalla Legge finanziaria per il 2007 e divenuto operativo a seguito della relativa autorizzazione comunitaria intervenuta nel gennaio 2008. Il credito d'imposta agevola spese per l'acquisizione di nuovi beni strumentali nelle aree del Mezzogiorno per investimenti effettuati dal 1-1-2007 e fino al 31-12-2013¹⁴.

Per quanto attiene al credito di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo, previsto nella finanziaria 2007 ma non divenuto operativo, con la legge Finanziaria per il 2008 è stata eliminata la necessità del nulla osta UE obbligatorio. Lo strumento prevede che ogni impresa possa portare in detrazione il 10 per cento delle spese in attività di ricerca industriale e sperimentale nel 2007 e nel 2008. La detrazione, per effetto del potenziamento previsto nella Finanziaria per il 2008, sale al 40 per cento (contro il precedente 15 per cento) se le spese sono sostenute in collaborazione con le Università. Anche il tetto massimo di spesa aumenta a 50 milioni di euro, contro i 15 dello scorso anno. Lo strumento del credito di imposta ben si presta alla realizzazione di network collaborativi: esso consente altresì di concentrare risorse nelle aree della ricerca, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione¹⁵.

I Progetti di Innovazione Industriale

I Progetti di innovazione industriale (PII) - nelle cinque aree tecnologiche già previste dalla legge Finanziaria per il 2007¹⁶: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, nuove tecnologie per il made in Italy e tecnologie innovative per i beni e le attività culturali – costituiscono un esplicito strumento di sostegno dell'innovazione industriale. La dotazione finanziaria complessiva dei cinque progetti è stata fissata in 990 milioni di euro¹⁷, e per tutti è

stata individuata la prevista figura di responsabile del progetto. Nel presupposto che l'attuazione dei progetti preveda il coinvolgimento delle imprese attraverso la concessione di aiuti, il 12 dicembre 2007 la Commissione Europea, su istanza del Ministero, ha autorizzato uno specifico regime in conformità con la disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione.

Tre dei cinque progetti (efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per il made in Italy) sono stati adottati con decreti del Ministro; per il primo di essi è stato recentemente emanato il bando per la selezione delle iniziative coerenti con le finalità del progetto, e le relative domande di partecipazione potranno essere presentate dal 30 aprile al 30 giugno 2008. Sono in via di emanazione anche i bandi per il secondo e per il terzo progetto.

Il Programma Operativo Nazionale Ricerca e competitività

Il Programma Nazionale Ricerca e competitività per il Mezzogiorno è finalizzato all'attuazione congiunta degli indirizzi strategici contenuti nella Priorità 2 – Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività, e nella Priorità 7 – Competitività dei sistemi produttivi e occupazione, del Quadro Strategico Nazionale. Con una dotazione finanziaria di circa 6,2 miliardi di euro per la componente comunitaria destinata alle regioni italiane dell'obiettivo Convergenza 2007-2013, ai quali si aggiungono 7,7 miliardi del FAS per l'intero Mezzogiorno, esso rappresenta il più rilevante programma nazionale del QSN.

La strategia generale del programma - così come desumibile dalla componente comunitaria dello stesso già approvata dalla Commissione europea¹⁸ - ambisce alla realizzazione di azioni integrate per migliorare la capacità di ricerca collegate alla crescita del potenziale competitivo delle aree oggetto d'intervento, secondo un approccio che punta da un lato ad attivare un cambiamento nelle specializzazioni locali, e dall'altro a favorire un riposizionamento delle attuali vocazioni produttive verso un maggiore contenuto di innovazione. Gli interventi più specificamente relativi all'attività di ricerca si propongono prioritariamente di rafforzare la capacità di produrre conoscenza, con i relativi network, valorizzando le eccellenze già presenti¹⁹. A questa azione se ne affianca un'altra più specifica per il sostegno della ricerca industriale, nonché misure rivolte ai distretti ad alta tecnologia, al rafforzamento dei laboratori pubblico-privati, e delle strutture scientifiche di elevata qualificazione rispondenti ad esigenze manifestate del settore imprenditoriale e ai progetti ritenuti strategici per lo sviluppo del territorio. Dal lato competitività sono previsti interventi che mutuano le modalità operative dal disegno di legge Industria 2015 e dalla Legge finanziaria per il 2007. In particolare, sono previste misure di accompagnamento dei PII, come il finanziamento di progetti aggiuntivi localizzati nei territori della Convergenza o interventi di fertilizzazione del tessuto produttivo dei territori per prepararlo a ricevere ed utilizzare i risultati dei PII. Una seconda azione finanzia progetti che, mutuando la filosofia e la metodologia progettuale dei PII nazionali, sono realizzati in aree tecnologiche prioritarie rispondenti alle vocazioni specifiche dei territori dell'obiettivo Convergenza, anche ad integrazione dei comparti previsti dalla Legge finanziaria 2007.

Altri interventi intendono promuovere l'attrazione di investimenti, la riqualificazione e reindustrializzazione di aree produttive dismesse, il miglioramento del mercato dei capitali, nonché interventi nelle regioni Convergenza che, benché territorialmente circoscritti, manifestino per la loro entità evidenti impatti economici sovraregionali. Il raccordo tra gli interventi sulla ricerca e quelli sulla competitività