

**MINISTERO DELL'INDUSTRIA DEL
COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO**

PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE
“SVILUPPO IMPRENDITORIALE LOCALE”

Regioni Obiettivo 1

(2000-2006)

1. DESCRIZIONE E ANALISI DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE	5
1.1 SINTESI DELL'ANALISI DELLA STRUTTURA DEL SISTEMA PRODUTTIVO DELLE AREE OB. 1	6
1.1.1 La struttura produttiva	6
1.1.2 La specializzazione settoriale	6
1.1.3 La dimensione delle imprese	7
1.1.4 La struttura economica e patrimoniale delle imprese	7
1.1.5 La presenza sui mercati extraregionali	7
1.1.6 La capacità innovativa	8
1.1.7 Investimenti e produttività	9
1.2 SINTESI DELL'ANALISI SWOT PER IL SETTORE INDUSTRIALE	11
1.2.1 Punti di forza e di debolezza della struttura del sistema produttivo	11
1.2.2 Sintesi dell'analisi SWOT	16
1.3 ANALISI DI CONTESTO SULL'OCCUPAZIONE FEMMINILE	18
1.3.1 Il tasso di attività femminile	19
1.3.2 Il tasso di occupazione femminile nell'industria	20
1.4 ANALISI DEI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE	21
1.4.1 Analisi critica degli aspetti attuativi e procedurali	21
1.4.2 Analisi quantitativa dei risultati della programmazione precedente	23
1.4.3 Valutazione delle esperienze derivanti dalla precedente programmazione ed indicazione delle linee guida seguite per la redazione del programma	30

2. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO, DEGLI ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO E DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI	31
2.1 DEFINIZIONE DELLA STRATEGIA DELL'ASSE SISTEMI LOCALI DI SVILUPPO E DEGLI OBIETTIVI GLOBALI	32
2.2 DEFINIZIONE DELLA STRATEGIA DEL P.O.N. E IDENTIFICAZIONE DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI	36
2.2.1 Quadro istituzionale di riferimento ai fini dell'attuazione della strategia dell'Asse	36
2.2.2 La strategia del Programma Operativo e la definizione degli obiettivi specifici	37
2.2.3 Strumenti e impatto sulle variabili di rottura	42
2.2.4 Analisi dei principali effetti attesi	44
2.3 GLI STRUMENTI PER L'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA	47
2.3.1 Misura 1 – Legge 488/92 "Industria"	47
2.3.2 Misura 2 – Pacchetti Integrati di Agevolazione – P.I.A.	50
2.3.3 Misura 3 - Interventi di formazione per il P.I.A.	53
2.3.4 Misura 4 – Assistenza Tecnica	55
2.4 ANALISI DELLA COERENZA TRA OBIETTIVI SPECIFICATI E RICAVABILI DALL'ANALISI SU PUNTI DI FORZA E DI DEBOLEZZA, STRATEGIA COMPLESSIVA E STRUMENTI PREVISTI	59
2.5 INTEGRAZIONE DEL PRINCIPIO DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE	62
2.6 INTEGRAZIONE DEL PRINCIPIO DELLE PARI OPPORTUNITÀ	64
3. PIANO FINANZIARIO	67
3.1 PIANO FINANZIARIO	68
3.2 TABELLE FINANZIARIE	69

4. ANALISI DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PROGRAMMA	72
4.1 ANALISI DELL'IMPATTO MACROECONOMICO DEL PROGRAMMA	73
5. ATTIVAZIONE DEL PARTENARIATO	74
5.1 ATTIVAZIONE DEL PARTENARIATO	75
5.1.1 Partenariato istituzionale	75
5.1.2 Partenariato economico e sociale	78
6. MODALITA' DI ATTUAZIONE E DI IMPLEMENTAZIONE	79
6.1 DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA OPERATIVO	80
6.1.1 Autorità di gestione	80
6.1.2 Modalità di gestione del Programma Operativo	80
6.1.3 Sistemi di sorveglianza e valutazione	82
6.1.4 Procedure concernenti la mobilitazione e la circolazione delle risorse finanziarie	86

**1. DESCRIZIONE E ANALISI DELLA SITUAZIONE
ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL
PERIODO DI PROGRAMMAZIONE
PRECEDENTE.**

1.1 Sintesi dell'analisi della struttura del sistema produttivo delle aree ob.1.

L'organizzazione del Programma Operativo non può prescindere dall'analisi del quadro strutturale dell'industria delle Regioni Ob.1 per coglierne i punti di criticità fondamentali evidenziando sia le debolezze che un sistema di aiuti dovrebbe tentare di compensare, sia i punti di forza per i quali avviare interventi di rafforzamento e di sviluppo.

Il sistema industriale meridionale è caratterizzato da una forte diversificazione degli aspetti fondamentali. Al persistere di elementi di debolezza (caratteristici di un'area depressa) si associano segnali di dinamismo e strutture produttive capaci di competere sui mercati interni ed esteri. La stessa struttura del territorio e la sua organizzazione contribuiscono in misura determinante alla competitività delle imprese.

La lettura de dati sull'evoluzione dell'industria meridionale segnala con sufficiente chiarezza alcuni aspetti essenziali che ripercorrono uno schema logico legato alla competitività del sistema. Vengono di seguito riportati gli elementi essenziali dell'analisi dei dati presentata nel documento di valutazione ex ante del Programma.

1.1.1 La struttura produttiva

In Italia, secondo i dati del Censimento ISTAT 1996, sono presenti circa 3,8 milioni di unità locali dell'industria e dei sevizi che occupano poco meno di 14 milioni di addetti. Il Mezzogiorno vi contribuisce con poco più di un milione di unità locali che occupano meno di tre milioni di addetti. Circa il 24 per cento delle unità locali del Sud, con il 40% degli addetti, opera nei settori industriali, ai servizi spetta una quota del 71 per cento delle unità locali e del 56 per cento degli addetti a differenza di quanto accade nel Centro-Nord dove l'incidenza dell'industria è superiore. Nel comparto della trasformazione industriale, alivello nazionale il numero delle unità locali è rimasto stabile e gli addetti sono diminuiti del 6,8 per cento. Nel Mezzogiorno tale diminuzione è ancora più consistente (pari al -9,7%) in presenza di una crescita delle unità locali, segno della debolezza del sistema produttivo dell'area.

1.1.2. La specializzazione settoriale

Tradizionalmente la specializzazione settoriale delle Regioni meridionali era ripartita tra la presenza dominante di imprese nei settori tradizionali, spesso legati all'agroindustria e la presenza di imprese (spesso appartenenti al sistema delle partecipazioni statali o alle grandi imprese esterne) nei settori di base con la rilevante eccezione delle localizzazioni di impianti FIAT per la costruzione di autoveicoli. Nei cinque anni intervenuti tra i due censimenti ISTAT (1991 e 1996), i settori di specializzazione dell'area non sono cambiati significativamente, è tuttavia possibile distinguere alcuni processi evolutivi. La specializzazione del Mezzogiorno è cresciuta in misura consistente — al di là del caso dell'industria del tabacco — soprattutto nella fabbricazione di autoveicoli (dove nel 1991 il coefficiente era di poco superiore alla media nazionale, e ora la supera di oltre 50 punti

percentuali), oltre che in settori tradizionali come quelli del “vestiario e abbigliamento” e delle “pelli e cuoio”. Merita una segnalazione anche il consistente progresso fatto segnalare dal comparto della fabbricazione di macchine per ufficio, elaboratori e sistemi informatici che rappresentano nuovi segnali di dinamismo nella specializzazione produttiva.

1.1.3. La dimensione delle imprese

La struttura dimensionale delle imprese meridionali appare ancora eccessivamente dominata dalle microunità. La presenza di un numero molto elevato di nuove imprese se, da un lato, può essere letto come un fenomeno di dinamismo imprenditoriale, dall'altro costituisce una “alimentazione” di quella classe di imprese da 1 a 2 addetti già eccessivamente rappresentata. Quasi il 97 per cento delle unità locali del Mezzogiorno ha meno di 10 addetti e occupa circa il 60 per cento degli addetti della ripartizione. Nel Centro-Nord, l'incidenza di questo segmento dimensionale è — in termini di unità locali e di addetti — rispettivamente del 94 e 48 per cento. Per contro, le unità locali di grandi dimensioni sono soltanto lo 0,04 per cento e occupano poco più del 9 per cento degli addetti (0,08 per cento e 12 per cento al Centro-Nord).

Tra il 1991 e il 1996, la trasformazione industriale del Mezzogiorno ha visto crescere soltanto le unità locali con uno o due addetti; nella classe dimensionale immediatamente superiore (3-9 addetti) — interessata negli anni Ottanta da un incremento piuttosto consistente — l'ultimo periodo intercensuario fa invece registrare una forte diminuzione. Inoltre, soltanto nelle micro-imprese il Mezzogiorno fa registrare un declino occupazionale relativo meno importante di quello rilevato nel Centro-Nord mentre in tutte le altre classi dimensionali la contrazione dell'occupazione risulta essere stata, in termini relativi, più importante che nel Centro-Nord.

1.1.4. La struttura economica e patrimoniale delle imprese

Le imprese meridionali ancora sono caratterizzate da una debole struttura finanziaria con modeste capitalizzazioni ed elevato ricorso all'indebitamento; i livelli di redditività, del resto, non consentono facilmente soluzioni spontanee. Più nel dettaglio, la struttura finanziaria delle imprese presenta alcune caratteristiche:

- Basso livello di redditività, in particolare con una redditività degli investimenti largamente inferiore alla media nazionale e, soprattutto, molto ridotta in relazione ai tassi dell'interesse pagati sull'indebitamento ordinario a breve;
- Un livello di leverage elevato che segnala un ricorso all'indebitamento consistente da parte delle imprese industriali meridionali;
- Ridotto livello di capitalizzazione, che influenza anche scelte strategiche ed impegni (per esempio in programmi innovativi);
- Livelli di fatturato relativamente modesti se comparati alla dotazione di capitale fisso e un elevato livello di scorte.

1.1.5 La presenza sui mercati extraregionali

La presenza sui mercati nazionali ed esteri appare ancora particolarmente debole.

Nel 1998, il Mezzogiorno ha registrato un contributo alle esportazioni nazionali pari al 10,2%, manifestando, analogamente a quanto avvenuto per il 1997, una crescita significativamente superiore alla media nazionale [1]. Si tratta tuttavia di flussi di modeste dimensioni, realizzati in una situazione congiunturale particolare, va tuttavia segnalata la presenza di operatori che puntano su aspetti qualitativi di competitività. Più precisamente, la significativa crescita delle vendite all'estero del Mezzogiorno avvenuta nell'ultimo biennio è da ricondurre non solo a fattori congiunturali, ma anche strutturali. Le diverse dinamiche delle tre sub-aree meridionali considerate nelle analisi dell'ISTAT - Regioni sud-occidentali (Campania e Calabria), Regioni sud-orientali (Abruzzo², Molise, Puglia e Basilicata) e Isole - unite all'evoluzione di differenti modelli di specializzazione, mostrano come in alcune di esse siano in corso cambiamenti profondi. Da una prima valutazione della qualità dei prodotti del *made in Italy* esportati dal Mezzogiorno, emerge come, in relazione a particolari province (situate soprattutto in Abruzzo, Campania e Puglia³), gli *standard* raggiunti siano in linea o superino il livello medio nazionale. Tale dato qualifica la crescita del contributo del Mezzogiorno alle esportazioni nazionali nei settori tradizionali.

1.1.6 La capacità innovativa

Nel Mezzogiorno, la quota di imprese innovatrici è del 20,5 per cento, con un massimo del 22,4 per cento in Campania e un minimo del 18,1 per cento in Sardegna. Per avere il polso del divario che separa le Regioni meridionali dal resto del Paese, basta considerare che la regione del Centro-Nord con la minore incidenza di imprese innovatrici (la Toscana) si attesta al 24,2 per cento e che il massimo viene raggiunto in Trentino-Alto Adige, dove oltre il 42 per cento delle imprese ha dichiarato di aver introdotto innovazioni. Appare interessante rilevare, tuttavia che nel Mezzogiorno, soltanto il 12,1 per cento delle imprese risulta avere introdotto soltanto innovazioni di processo, mentre l'incidenza di quelle che dichiarano di avere introdotto innovazioni tanto di prodotto quanto di processo (62,4 per cento) è in linea con la media nazionale. Di conseguenza, sale al 25,6 per cento la percentuale di quelle che hanno innovato soltanto nei prodotti: questo è un dato positivo, che testimonia della presenza di imprese "giovani", orientate alla ricerca di nuovi mercati e al perseguimento di strategie di qualità. A livello regionale, il fenomeno emerge significativamente in Basilicata, Calabria e Sicilia, dove innova nei prodotti più di un terzo delle imprese innovative. 'altro canto occorre evidenziare che non mancano segnali che indicano in una direzione opposta: ad esempio, l'incidenza delle imprese che innovano solamente nei prodotti è minima nella classe 100-199 e massima in quella 200-499 addetti. Un possibile elemento di debolezza è da individuare nell'interdipendenza tra le diverse fonti interne ed esterne di innovazione. Le capacità interne sono cruciali per dotare l'impresa della capacità di valutare e assorbire i cambiamenti e gli avanzamenti tecnico-scientifici che avvengono all'esterno tale processo potrebbe essere ostacolato dai vincoli finanziari in

[1] Per questa parte si veda: ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 1998*, Roma, 1999.

² I dati statistici relativi al Mezzogiorno spesso includono le Regioni Abruzzo e Molise, che attualmente non rientrano nell'obiettivo 1. Tali dati aggregati vengono presi in considerazione nell'analisi di contesto poiché sono gli unici disponibili a livello nazionale.

³ Il confronto con gli indicatori ottenuti a livello nazionale ha permesso di distinguere le province ed i relativi prodotti esportati che presentano livelli di qualità prossimi o superiori alla media nazionale. In tale insieme, rientrano Napoli per le calzature di pelle, Teramo per la maglieria e calze di lana e le calzature non di pelle, Pescara per gli oggetti cuciti di lana, Bari per i mobili in legno, Isernia per la maglieria e calze di fibre tessili vegetali e di seta, gli oggetti cuciti di fibre tessili vegetali ed artificiali.

misura superiore alla media nazionale segnalati dalle imprese meridionali. Di particolare interesse è il numero di segnalazioni e la rilevanza assegnate alle carenze nei servizi per l'innovazione.

1.1.7 Investimenti e produttività

In base alle stime della SVIMEZ [4], il tasso di crescita del PIL del Centro-Nord è stato lo scorso anno dell'1,5 per cento, due decimi di punto percentuale inferiore rispetto al risultato del 1997. Nel Mezzogiorno l'aumento del PIL, pari all'1,0 per cento nel 1997, è stato nel 1998 dell'1,1 per cento. L'entità del divario del tasso di crescita del PIL nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord — che, manifestatosi a partire dal 1992, aveva raggiunto i 2 punti percentuali nel biennio di ripresa 1994-95, per attestarsi mediamente attorno al punto percentuale nel successivo biennio — si è ridotto nel 1998 a quattro decimi di punto.

Nel 1998, la domanda interna — accresciutasi ad un tasso del 2,2 per cento contro l'1,9 per cento dell'anno precedente — ha fornito alla crescita del PIL del Mezzogiorno un contributo più elevato che nel 1997.

Tuttavia, nel corso degli anni Novanta, l'economia meridionale ha sperimentato una crescita decisamente insoddisfacente e nettamente più debole di quella del resto del Paese, agli effetti di una congiuntura fortemente negativa sono venuti a sommarsi quelli derivanti dalle politiche di rigore. Di esse il Mezzogiorno, data l'influenza strutturalmente molto più marcata esercitata dalla spesa pubblica sull'ammontare delle risorse disponibili, ha risentito in misura ben maggiore che non il resto del Paese. Più brusca e intensa che al Centro-Nord è stata quindi nell'area la decelerazione dei consumi privati interni. Decisamente più limitato è stato, d'altra parte, il vantaggio che l'economia meridionale, dato il suo assai minore grado di apertura internazionale, ha potuto trarre dall'eccezionale espansione della domanda estera seguita alla svalutazione del 1992. Nel periodo 1992-98 la crescita cumulata del PIL nel Mezzogiorno è stata di 2,9 punti percentuali, circa un quarto di quella avutasi nel Centro-Nord). Nel 1998, sul conseguimento di un risultato economico nel Mezzogiorno sostanzialmente modesto rispetto al resto del Paese hanno influito una crescita contenuta dell'industria della trasformazione, il protrarsi di un processo di riduzione del valore aggiunto dei servizi non destinabili alla vendita ed un risultato sfavorevole dell'annata agricola.

Nonostante la ridotta dinamica del PIL, l'occupazione, espressa in unità di lavoro standard, ha registrato nel 1998, a scala nazionale, una significativa accelerazione, invertendo la tendenza alla riduzione in atto dal 1992. All'aumento dell'occupazione ha fatto riscontro nel 1998 una modesta crescita della produttività (0,5 per cento) con una decelerazione rispetto al 1997 (+ 1,6 per cento). Tuttavia, nel Mezzogiorno, dove la crescita delle unità di lavoro è stata maggiore di quella del Centro-Nord (+ 0,8 per cento contro + 0,5 per cento), e minore è stato l'aumento del prodotto, la dinamica della produttività del lavoro risulta decisamente sfavorevole, con una stazionarietà a fronte di un incremento dello 0,7 per cento nel Centro-Nord.

[4] Per questa parte si veda: Svimez, *Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, 1999.

La sfavorevole evoluzione della produttività aggregata del Mezzogiorno nell'ultimo triennio ha tratto origine da un andamento peggiore rispetto al Centro-Nord di tutti i settori produttivi, a eccezione dei soli prodotti energetici. Nel caso dell'industria della trasformazione, in particolare, l'aumento del divario è stato nell'ultimo triennio di 3,1 punti percentuali, che ha annullato il recupero realizzati nel corso di tutto il periodo compreso tra il 1980 e la prima parte di questo decennio.

La ripresa degli investimenti ha interessato nel 1998, dopo un settennio di diminuzione continua, anche il Mezzogiorno. In particolare, secondo le stime della Svimez, gli investimenti fissi lordi nell'area sono aumentati del 3,2 per cento, poco meno che nel Centro-Nord (3,6 per cento). Nel Mezzogiorno, gli investimenti sono cresciuti in entrambe le branche produttrici. In quella delle macchine, attrezzature e mezzi di trasporto (+5,7 per cento), nella branca delle costruzioni e opere pubbliche (+1,1 per cento). Gli investimenti sono inoltre cresciuti nei settori acquirenti di beni di investimento e nelle opere pubbliche. In ogni caso, nel 1998 l'investimento per abitante risulta ancora troppo basso, esso è stato pari a meno del 49 per cento di quello Centro-Nord; il rapporto tra investimenti e PIL (tasso di accumulazione) è stato pari al 16,6 per cento, inferiore come avviene ormai dal 1995, a quello (18,4 per cento) del Centro-Nord. Per entrambi i rapporti si tratta dei valori più bassi mai toccati a partire dal 1950.

1.2 Sintesi dell'analisi SWOT per il settore industriale

1.2.1 Punti di forza e di debolezza della struttura del sistema produttivo

Aspetti settoriali e dimensionali

Nella prima parte degli anni Novanta, come è noto, si è realizzata una profonda ristrutturazione del sistema produttivo italiano, accelerata dalla profonda recessione del 1992-1993 e dalla ripresa del biennio successivo. I processi di decentramento, specializzazione produttiva, *downsizing* e *outsourcing* — che sono stati alimentati da crescenti esigenze di competitività a scala globale e che hanno rappresentato un *pattern* comune alla maggior parte dei Paesi industrializzati nella prima metà degli anni Novanta — si sono tradotti in una riduzione dell'occupazione nelle attività industriali e nei comparti più tradizionali dei servizi, soltanto in parte compensata dalle dinamiche di crescita dei servizi alle imprese. Laddove questo processo “virtuoso” ha avuto luogo, le perdite occupazionali sono state contenute; nel Mezzogiorno, tuttavia, questi fenomeni non si sono concretizzati in misura soddisfacente e sembrano avere prevalso, piuttosto, fenomeni di ristrutturazione e di rilocalizzazione delle attività a vantaggio di poche aree, spesso esterne alla ripartizione meridionali.

Nel periodo in esame è stato senza dubbio prevalente un processo di riallocazione delle attività produttive tra settori manifatturieri, ma apparentemente in questo contesto si è anche realizzata una tendenza allo spostamento delle attività produttive nel Mezzogiorno, quanto meno in termini relativi, con effetti positivi sul rafforzamento del tessuto imprenditoriale dell'area. Tali processi, tuttavia, si sono realizzati in un contesto di razionalizzazione, che ha impedito la creazione netta di occupazione e il riassorbimento della manodopera espulsa dai settori in declino.

Questo elemento di debolezza — che si esprime in termini tanto dimensionali quanto nella specializzazione settoriale — può tuttavia essere rovesciato se sarà possibile alle imprese meridionali cogliere le opportunità che l'estrema mobilità dei capitali apre.

Aspetti territoriali

La competitività delle imprese si basa in modo crescente su aspetti esterni all'impresa stessa e forniti dal “territorio”: infrastrutture di collegamento, servizi di rete, strutture ricettive, organizzazione sociale, qualificazione del lavoro, presenza di altre imprese con cui scambiare beni e servizi — ma anche informazioni- costituiscono elementi fondanti dei vantaggi competitivi. Le analisi svolte hanno mostrato che i sistemi locali presenti sul territorio meridionale sono ancora, nella maggioranza dei casi, fragili e necessitano di politiche di sostegno. Per la stessa caratteristica dell'oggetto degli interventi (il territorio inteso come una molteplicità di strutture ed attività localizzate) tali politiche non possono basarsi su un unico strumento, ma hanno bisogno di interventi coordinati ed integrati in grado di miscelare incentivazione al capitale con sostegni all'attività innovativa, alla formazione ecc., in stretto coordinamento con le politiche regionali sui fattori e sugli interventi di natura infrastrutturale.

Da più parti si ripongono speranze nel ruolo che i “distretti industriali” — o meglio i “sistemi locali di piccola e media impresa” e le “aree di dinamismo industriale”— potrebbero svolgere nel Mezzogiorno, come già è accaduto in passato nel Centro-Nord.

Secondo le analisi condotte nel corso della valutazione ex ante, i sistemi locali di piccola e media impresa del Mezzogiorno risultano in numero relativamente ridotto ed anche la dinamica intercensuaria (1991/1996) è risultata sensibilmente diversa nelle due macro-aree del Paese.

L'unità territoriale di base utilizzata per l'analisi è data dai “Sistemi locali del lavoro” (SLL) definiti dall'Istat⁵. L'Istat individua 784 Sistemi locali del lavoro, di cui 419 nel Centro-Nord e 365 nel Mezzogiorno. Per l'individuazione dei Sistemi locali di piccola e media impresa (SPMI) è stata utilizzata una metodologia a due tappe: si definiscono dapprima i Sistemi locali manifatturieri, cioè quelli in cui il coefficiente di specializzazione degli addetti manifatturieri è superiore alla media nazionale [6]. I Sistemi locali di piccola e media impresa sono a loro volta quei Sistemi locali manifatturieri in cui prevalgono le piccole e medie imprese. Anche in questo caso è stato adottato il criterio del coefficiente di specializzazione degli addetti che esse occupano [7].

Nel Centro-Nord, i sistemi locali di piccola e media impresa sono rimasti sostanzialmente stabili in termini di numero e di comuni interessati, ma si sono indeboliti in termini di popolazione ivi residente. Nel Mezzogiorno l'andamento è stato sensibilmente diverso, i sistemi locali di PMI, secondo una stima effettuata seguendo l'approccio illustrato, sono passati da 20 a 29, con un aumento tanto dei comuni interessati (da 126 a 187) quanto della popolazione residente (da 800.000 a 1.150.000 abitanti). È ulteriormente diminuita la dimensione demografica media, ma il fenomeno, che si era manifestato con intensità nel decennio 1981-1991, può dirsi sostanzialmente arrestato. Ciò nonostante, nel 1996 i sistemi locali di piccola e media impresa del Mezzogiorno — che nel 1981 in termini demografici erano sostanzialmente equivalenti a quelli del Centro-Nord — sono grandi meno dei due terzi di quelli dell'altra grande ripartizione geografica. Con riferimento alla struttura produttiva, i cambiamenti sono stati ancora più sensibili:

La crescita intervenuta nel Centro-Nord nel corso degli anni Ottanta aveva segnato l'affermazione incontrastata del modello basato sulle “aree di addensamento produttivo” in quella parte del Paese: il rafforzamento dei sistemi locali di piccola e media impresa del Centro-Nord — soprattutto in termini di addetti — esauriva la crescita del sistema produttivo nazionale intervenuta nel decennio. Nel quinquennio successivo, nel Centro-Nord le unità produttive e in misura ancora maggiore gli addetti localizzati nei sistemi locali

⁵ I SLL rappresentano una scala appropriata per fornire il quadro di riferimento generale, adeguato sia alla concettualizzazione dei diversi modelli d'industrializzazione e delle loro configurazioni spaziali, sia ai requisiti dell'analisi empirica. La metodologia sviluppata congiuntamente da Istat, IRPET, Università di Newcastle e Università di Leeds — cfr. Istat, *I sistemi locali del lavoro*, Roma, 1998.

⁶ “Tale coefficiente è stato calcolato come rapporto tra quota di addetti al settore manifatturiero di ogni singolo SLL e quota nazionale. L'indice così calcolato fornisce l'intensità della specializzazione di ogni SLL: tanto più i quozienti calcolati si discostano da 1 (cioè dal dato nazionale), tanto maggiore è la differenza tra l'incidenza dell'industria manifatturiera nell'economia dei SLL e in quella nazionale. I SLL con coefficiente di concentrazione superiore a 1 sono definiti ‘manifatturieri’” (Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 1994*, Roma 1995, p. 147).

⁷ Seguendo la citata definizione della Commissione europea, sono state definite come tali le unità locali da 1 a 249 addetti. Cfr. Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 1995*, Roma 1996, p. 262.

di piccola e media impresa sono diminuiti (mentre sono cresciute nei sistemi locali non manifatturieri). Nei sistemi locali di piccola e media impresa del Mezzogiorno, per contro, tra il 1991 e il 1996 sono risultati in crescita tanto le unità locali (che passano da 46.000 a 67.000, con un incremento prossimo al 50 per cento), quanto gli addetti (che passano da 164.000 a 202.000, con un incremento del 23 per cento); quest'ultimo risultato appare ancora più rilevante, se si considera che nella ripartizione meridionale gli addetti localizzati nei sistemi locali non manifatturieri sono in forte contrazione e quelli operanti nei sistemi manifatturieri di grande impresa sono sostanzialmente stabili.

Se si considerano i soli comparti manifatturieri, il fenomeno appare confermato nella sostanza: nelle attività manifatturiere dei sistemi locali di piccola e media impresa del Mezzogiorno risultano in crescita, anche se in misura diversa, tanto gli addetti, quanto le unità locali. I primi sono cresciuti in cinque anni di 13.000 unità (pari al 18 per cento), mentre le seconde (+ 3.000 unità) hanno fatto registrare una crescita relativa più consistente (+ 34 per cento), con una conseguente diminuzione della dimensione media delle unità locali localizzate nei sistemi locali di piccola e media impresa (da 8 a 7 addetti per unità locale).

I risultati del Censimento del 1996 sembrano dunque fissare l'immagine di una fase diversa di evoluzione del sistema produttivo italiano, rispetto a quella emersa durante gli anni Ottanta, la performance produttiva dei sistemi locali di piccola e media impresa del Mezzogiorno nella prima metà degli anni Novanta nei casi di successo sembra ripercorrere in gran parte il cammino tracciato in quegli anni dal modello Nord-Est-Centro.

Allo scopo di far emergere ulteriori realtà di piccola e media impresa localizzate nel Mezzogiorno, i criteri di individuazione dei sistemi locali di piccola e media impresa — sempre con riferimento ai dati censuari del 1996 — sono stati applicati di nuovo, calcolando questa volta i coefficienti di specializzazione territoriale dell'industria manifatturiera e delle piccole e medie imprese sulla media meridionale, anziché su quella nazionale. I sistemi in tal modo individuati sono stati denominati “aree di dinamismo industriale del Mezzogiorno”. La popolazione residente in tali aree supera i 3,3 milioni di abitanti (circa il 16 per cento della popolazione meridionale) in 509 comuni. Vi sono localizzate quasi 173.000 unità locali con circa 458.000 addetti; se ci si limita all'industria manifatturiera, le unità locali sono 27.000 con 161.000 addetti.

Nel complesso, il quadro dell'evoluzione delle economie locali del Mezzogiorno nel quinquennio tra i due Censimenti è stato piuttosto turbolento: anche se la maggior parte dei sistemi locali non ha cambiato condizione (266 su 365 non sono né sistemi locali di piccola e media impresa, né aree di dinamismo industriale, tanto nel 1991 quanto nel 1996), sono tuttavia 61 quelli che cambiano di posizione. I mutamenti di posizione riguardano:

- 17 sistemi locali, per la maggior parte concentrati in Abruzzo e in Campania, si qualificano che sistemi locali di piccola e media impresa e rappresentano realtà locali ormai consolidate, con caratteristiche “distrettuali” ormai conclamate;
- 11, che risultavano essere aree di dinamismo industriale nel 1991, presentano ormai nel 1996 caratteristiche di sistemi locali di piccola e media impresa, che le accomunano alle analoghe aree del Centro-Nord (in particolare in Calabria e in Sardegna)

- uno solo, quello di Morcone in Campania, compie direttamente il balzo che lo porta ad essere un sistema locale di piccola e media impresa nel 1996, senza essere transitato per la condizione di aree di dinamismo industriale nel 1991;
- passando a considerare le aree di dinamismo industriale che non sono anche sistemi locali di piccola e media impresa, quelle che risultano essere tali tanto nel 1991 quanto nel 1996 sono 21, concentrate soprattutto in Puglia (dove sono 9) e in Campania (5);
- sono due i casi di regresso da sistemi locali di piccola e media impresa di rilevanza nazionale nel 1991 ad aree di dinamismo industriale di rilevanza soltanto ripartizionale nel 1996 (si tratta dei sistemi di Aradeo in Puglia e di Rombiolo in Calabria);
- sono invece ben 35 tra le aree di dinamismo industriale del 1996 le *new entries*, cioè quei sistemi che hanno maturato le condizioni per qualificarsi tra i sistemi produttivi locali a carattere manifatturiero e di piccola-media dimensione nel corso dell'ultimo quinquennio; essi si concentrano in Campania (che si caratterizza con la regione in cui le trasformazioni economiche e territoriali sono state più turbolente nella prima parte degli anni Novanta), ma anche in Calabria e nelle due Isole maggiori. Complessivamente, il fenomeno interessa tutto il territorio meridionale (è l'unico dei fenomeni qui analizzati che investe tutte e otto le Regioni del Mezzogiorno);
- restano da considerare i casi di (relativo) insuccesso, relativi a quei SLL che nel 1991 presentavano caratteristiche di aree di dinamismo industriale o addirittura di sistemi di piccole e media impresa e che nel 1996 sono retrocessi nel gruppo di quelli privi di qualità particolari: in tre casi si tratta di aree raccolte intorno a un centro urbano di dimensioni grandi o medie (i già citati casi di Bari, Lecce e Chieti); in altri di sistemi "storici" del Mezzogiorno (Positano, Aversa, Teano, Avezzano, ...); nel complesso, questi sistemi in declino sono 12.

In conclusione, i sistemi locali di piccola e media impresa e le aree di dinamismo industriale del Mezzogiorno mettono in luce elementi che ne svelano le potenzialità di operare come fattori di attrazione e di aggregazione per un rilancio dello sviluppo del Mezzogiorno (come i più recenti documenti di programmazione sottolineano), ma anche un'intrinseca vulnerabilità agli andamenti del ciclo e ai mutevoli andamenti del mercato.

L'apertura verso l'estero

Dal punto di vista dell'esposizione internazionale, i sempre più intensi processi di integrazione europea spingono a considerare i rapporti commerciali dell'Italia con il resto del mondo secondo una prospettiva più ampia ed articolata. La tradizionale contrapposizione tra mercato nazionale ed estero risulta sempre meno significativa, mentre assume peso crescente quella tra mercato interno europeo e paesi extra-comunitari. Da qui la necessità di individuare anche caratteri evolutivi e fattori critici delle *performance* realizzate dalle piccole e medie imprese sui mercati internazionali, dal momento che la presenza su mercati di sbocco sempre più ampi rappresenta per tali imprese un chiaro indicatore di competitività strutturale. In termini di mercato, si rileva un riorientamento delle vendite all'estero verso i paesi dell'Unione europea, con una stabilità del nucleo delle imprese che operano soprattutto su mercati più ampi. D'altra parte, le turbolenze politiche

ed economiche che hanno interessato mercati molto promettenti hanno indotto anche gli imprenditori orientati ad investire all'estero a rinviare la programmazione di investimenti produttivi o, addirittura, a ritornare sulle proprie decisioni.

In un processo di crescente apertura internazionale dell'economia, rimane da verificare se la recente *performance* delle esportazioni del Mezzogiorno possa trovare spiegazione anche in cambiamenti più profondi, in termini sia di specializzazione merceologica sia di evoluzione del livello di qualità relativo ad alcuni particolari prodotti. In effetti, la significativa crescita delle vendite all'estero del Mezzogiorno avvenuta nell'ultimo biennio, in presenza di un aumento relativamente contenuto delle esportazioni nazionali, è probabilmente da ricondurre a fattori strutturali oltre che congiunturali. In particolare, la significativa crescita delle esportazioni delle regioni sud-orientali è avvenuta in presenza di un radicale cambiamento del modello di specializzazione, mentre, da una prima valutazione della qualità dei prodotti del *made in Italy* esportati dal Mezzogiorno, emerge come, in relazione a particolari province (situate soprattutto in Campania e Puglia), gli *standard* raggiunti siano in linea o superino il livello medio nazionale.

L'innovazione tecnologica

Il quadro che emerge dalle analisi svolte mette in luce come la sempre più forte pressione concorrenziale cui sono sottoposte le imprese industriali stia influenzando la natura stessa dei processi di innovazione, in particolare le innovazioni tecnologiche. La loro introduzione non può più essere considerata, per imprese che operano su mercati aperti alla concorrenza, un'opportunità finalizzata ad assicurarsi un vantaggio competitivo, ma è piuttosto una condizione necessaria per restare sul mercato.

L'analisi del grado di innovazione raggiunto delle imprese italiane negli anni più recenti rappresenta, quindi, una componente fondamentale della valutazione del posizionamento strutturale dell'apparato produttivo e, sulla base del confronto con i primi anni Novanta, può dare indicazioni sull'evoluzione tendenziale dei processi innovativi. I dati più recenti segnalano come l'innovazione tecnologica stia diventando più accessibile a imprese operanti in settori che, fino a non molti anni fa, avevano considerato il contenuto "tecnologico" dell'attività innovativa secondario rispetto allo sviluppo di prodotti nuovi "esteticamente". In questo quadro, si apre la possibilità di un forte recupero innovativo delle piccole imprese e dei settori "tradizionali".

D'altro canto, le stesse imprese sono fin troppo chiare nell'individuazione delle fonti di accesso all'innovazione e degli ostacoli che vi si frappongono: il principale ostacolo interno è rappresentato dalla debolezza dell'organizzazione aziendale (ecco dunque che l'innovazione organizzativa diventa in prospettiva inseparabile dall'innovazione tecnologica in senso stretto) e dalla mancanza di una strategia di aggressione dei mercati; tra gli ostacoli interni — accanto a quello tradizionale, ma non per questo meno stringente, rappresentato dalla scarsità delle risorse finanziarie disponibili e dalla difficoltà di accedervi — assumono importanza quelli di carattere informativo: una rete efficiente di consulenti, canali di collegamento all'università e al sistema della ricerca pubblica e privata, la possibilità di comunicare alla clientela i vantaggi dell'innovazione.

Al fondo di tutto, però, resta la scarsa propensione all'innovazione delle imprese meridionali che — salvo eccezioni — perseguono prevalentemente strategie opportunistiche concorrendo sui prezzi.

1.2.2 Sintesi dell'analisi SWOT

Dalle analisi svolte in precedenza si ricava un quadro molto complesso per l'industria presente nelle regioni Ob.1.

Le grandezze analizzate, peraltro, toccano le determinanti fondamentali della competitività delle imprese e influenzano tutte le variabili di rottura di interesse.

In particolare la capacità di attrazione di investimenti dall'estero, la capacità di sviluppo di servizi alle imprese e la capacità di offrire lavoro regolare sono tutte strettamente dipendenti dal livello di redditività atteso delle imprese e dalle forme organizzative previste. Quanto più elevata è la redditività attesa e quanto maggiore è la rete produttiva che si costituisce sul territorio con una matrice di scambi commerciali relativamente completa, tanto maggiori saranno gli impatti sulle tre variabili di rottura indicati. L'operare del PON "Industria" su questi aspetti può essere considerato, quindi, di tipo indiretto determinando le condizioni perché si abbiano variazioni strutturali favorevoli.

Da un lato, e non poteva essere diversamente in un'area con rilevanti problemi strutturali, i punti di debolezza costituiscono gli elementi più evidenti degli approfondimenti che vengono svolti, dall'altro proprio sugli aspetti critici di maggior rilevanza i segnali di dinamismo costituiscono a un tempo possibili punti di forza ed opportunità da sostenere con appropriate politiche.

Dopo un'analisi di dettaglio, come quella precedentemente svolta, può essere utile una schematizzazione dei differenti aspetti.

Punti di debolezza

- ✓ Eccessiva e crescente presenza delle unità di piccolissima dimensione (1/2 addetti) con una riduzione della dimensione caratteristica nel corso della prima metà degli anni novanta.
- ✓ Scarso peso delle esportazioni sul totale della domanda rivolta al settore industriale (anche se vi sono recenti segnali di ripresa).
- ✓ Ridotta produttività con effetti anche sui livelli di redditività
- ✓ Struttura finanziaria fortemente squilibrata con forte peso di capitale di credito, redditività relativamente ridotta e rilevanti oneri finanziari.
- ✓ Ridotta capacità innovativa
- ✓ Struttura produttiva "incompleta" con scarse relazioni interindustriali interne all'area che accrescono costi
- ✓ Presenza di diseconomie esterne (sia legate alle infrastrutture che a più generali questioni di ambiente socioeconomico)
- ✓ Specializzazione settoriale con poche "caratterizzazioni" e forte sbilanciamento verso agroindustria e settori più tradizionali.
- ✓ Scarsa integrazione tra il sistema delle formazione professionale e le esigenze del mondo imprenditoriale

Punti di forza

Si tratta per lo più di segnali da potenziare.

- ✓ Presenza di risorse imprenditoriali significative da rinforzare (accrescere le dimensioni delle imprese)
- ✓ Segnali di dinamismo sui mercati esteri
- ✓ Emersione di alcuni settori relativamente moderni e localizzati in aree specifiche con investimenti significativi (anche nel settore meccanico)
- ✓ Presenza di sistemi produttivi locali da sostenere

Opportunità

Le opportunità che caratterizzano il sistema industriale meridionale costituiscono uno degli aspetti di maggiore interesse del prossimo futuro.

Mercati La collocazione geografica nell'ambito del mediterraneo, i rapporti con le coste meridionali del bacino e le relazioni verso Est e verso Sud costituiscono una straordinaria opportunità che mostra veri segnali di attivazione (si pensi alle straordinarie *performances* del porto di Gioia Tauro).

Congestionamento degli spazi produttivi Nelle regioni centrali europee il congestionamento produttivo diviene in modo crescente un limite all'espansione delle imprese, limite non particolarmente rilevante nelle aree depresse.

Nuove tecnologie La distanza fisica, tipico fattore limitante delle regioni periferiche, diviene sempre meno rilevante grazie alle nuove tecnologie disponibili sia nel campo delle comunicazioni che dei trasporti.

Disponibilità di forza lavoro qualificata. Per alcune produzioni, anche avanzate come quelle elettroniche, la disponibilità di forza lavoro qualificata e disoccupata costituisce una opportunità per le imprese di assoluto rilievo.

Va ricordato, infine, un sistema di agevolazioni che migliora fortemente la redditività attesa degli investimenti con un grado recuperato di efficienza amministrativa che rende certi i tempi e trasparenti le procedure.

Minacce

I rischi sono rappresentati ancora da strozzature nella disponibilità di capitale pubblico e di infrastrutture (in via di riduzione con il presente PSM), ma anche dalla difficoltà di inserire aree depresse in una competizione internazionale globalizzata in cui aree intermedie (come il nostro Mezzogiorno) può essere schiacciato tra le aree forti di industrializzazione moderna e i Paesi in Via di Sviluppo caratterizzati ancora da livelli salariali incommensurabili rispetto a quelli dei paesi avanzati.

L'ultimo fattore di rischio è costituito dalla situazione nei mercati finanziari: il mutare di situazioni relativamente favorevoli per gli investimenti produttivi, può costituire un fattore di rischio non trascurabile per il successo del PON "Industria".

1.3 Analisi di contesto sull'occupazione femminile

Il fatto che molti problemi meridionali, in particolare quelli legati al mercato del lavoro, possano essere visti attraverso la condizione della componente femminile della popolazione è noto da tempo; la stessa persistenza dei problemi di sviluppo e le difficoltà relative alla disoccupazione di lungo periodo sono leggibili in misura particolarmente accentuata nelle statistiche che distinguono tra componente maschile e femminile. Si evidenzia, quindi, una marcata concentrazione dei problemi per quanto riguarda le giovani donne delle regioni più deboli.

Nel complesso delle Regioni obiettivo 1, il livello di partecipazione delle donne è rappresentato da un tasso di attività prossimo alla metà di quello maschile, l'occupazione femminile è largamente sottodimensionata con una presenza diffusa in attività di basso livello con ridotte remunerazioni, quando non appartenenti all'area del lavoro nero.

Gli strumenti oggetto del PON "Industria" hanno effetti sulle condizioni di pari opportunità prevalentemente di tipo indiretto favorendo:

- le condizioni di sviluppo dell'industria,
- la crescita dimensionale delle imprese,
- l'aumento del reddito e della produttività,
- la diffusione dell'economia legale,
- una crescente presenza di imprenditoria femminile.

In questo senso, il P.O.N. si inserisce in un quadro di presenza femminile nel mercato del lavoro caratterizzato da una tendenza recente (si è considerato il periodo 1992/1999) verso il riequilibrio ancora troppo lieve.

Due indicatori sono stati considerati:

- il tasso di attività femminile rispetto a quello totale nel Mezzogiorno: tale indicatore tiene conto delle differenze di sviluppo tra le regioni italiane ed evidenzia una specifica caratteristica della differenza di genere nella partecipazione alla produzione;
- il tasso di occupazione femminile nell'industria: si considera un "numero indice" rappresentato dalla quota di occupazione industriale femminile sul totale meridionale rispetto a quella complessiva nazionale.

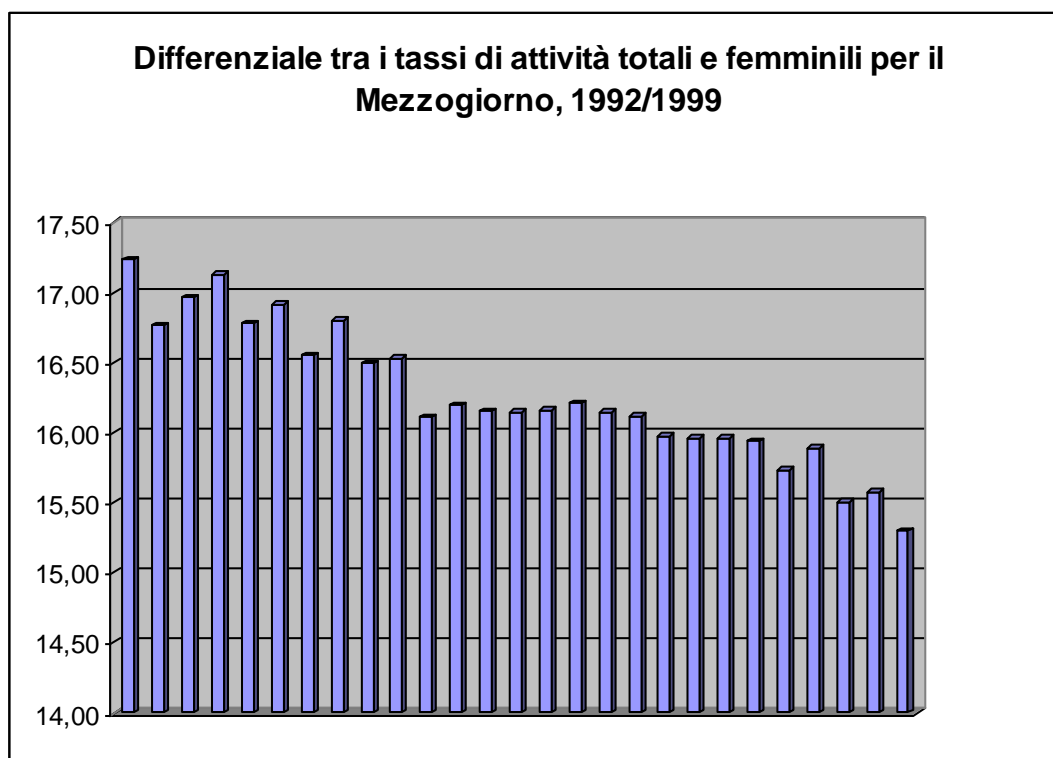
1.3.1 Il tasso di attività femminile

Il grafico che segue mostra la differenza tra i tassi di attività totali e femminili negli ultimi sette anni considerando i tassi di attività limitatamente alla popolazione con età superiore ai 15 anni.

Il miglioramento della posizione relativa appare evidente giungendo ai 2 punti percentuali; tale miglioramento, tuttavia, appare troppo modesto, in particolare in considerazione del contesto in cui si realizza.

In primo luogo l'aumento del tasso di attività femminile è lieve, essendo cresciuto solo di un punto percentuale in un periodo sufficientemente lungo e giungendo solo al 28,5%: il miglioramento relativo è legato, per circa la metà, a una riduzione del tasso di attività maschile connesso anche alle difficoltà di crescita dell'economia nel periodo in esame.

In secondo luogo, occorre rammentare che i valori assoluti (28,5%) sono ancora lontani da quelli del centro-nord (circa 10 punti inferiori) e delle altre nazioni europee. Si ricorda anche che gli stessi differenziali, riferiti agli uomini in età lavorativa (15-64 anni) sono minimi passando da un valore pari a 72,6% nel centro-nord al 70% nel Mezzogiorno.

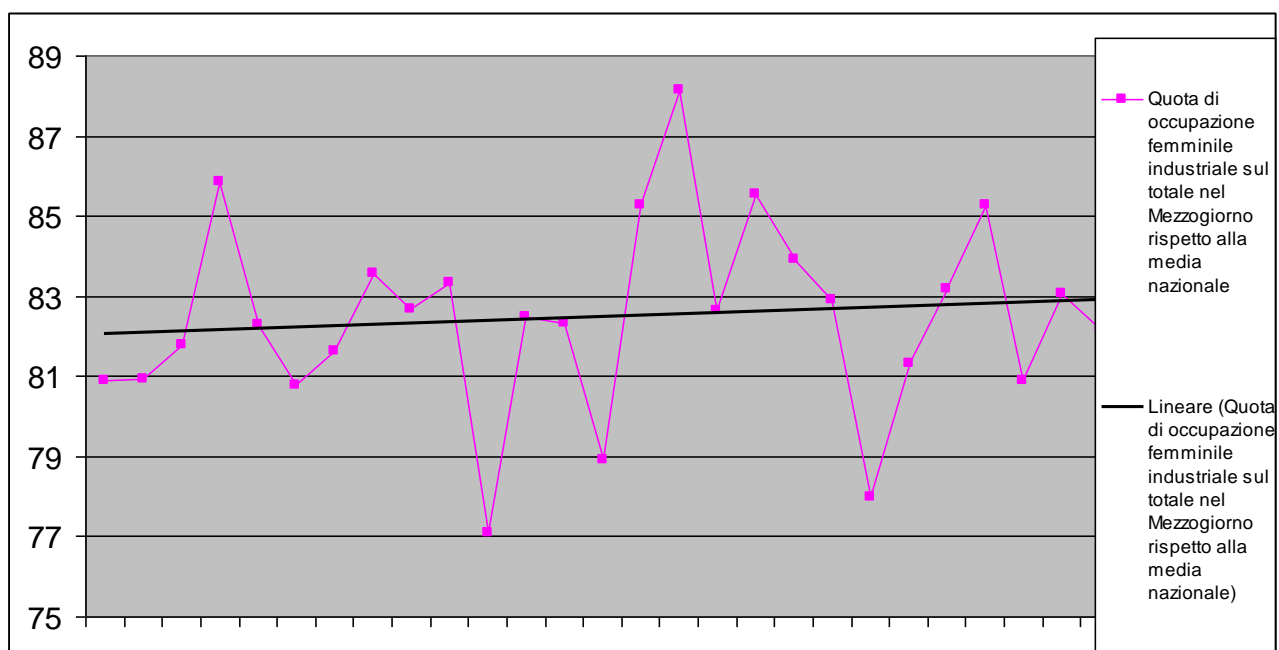


Nota: Dati trimestrali ottobre 1992 / febbraio 1999 , Indagine sulle Forze di Lavoro, ISTAT

1.3.2 Il tasso di occupazione femminile nell'industria

Il secondo indicatore considerato, direttamente attinente al PON in oggetto, si riferisce al tasso di occupazione femminile nell'industria meridionale.

Anche in questo caso si registrano lievi segnali di miglioramento: la presenza di lavoratrici nell'industria meridionale (in rapporto a quella dell'intero sistema economico dell'area) risulta ancora significativamente inferiore a quella media nazionale, ma i valori tendono, sia pure con una progressione molto lenta, ad avvicinarsi.



Nota: Dati trimestrali ottobre 1992 / ottobre 1999 , Indagine sulle Forze di Lavoro, ISTAT

Dai dati emersi, quindi, il tema delle pari opportunità si conferma di grande rilevanza ed appare altresì significativo affrontarlo non solo nelle aree caratteristiche di espansione dell'occupazione femminile negli anni passati (in prevalenza nel settore terziario), ma anche nelle attività industriali.

1.4 Analisi dei risultati del periodo di programmazione precedente

L'analisi dei risultati della precedente programmazione è articolata in un primo esame critico degli aspetti attuativi e procedurali relativi al complesso del P.O. industria 94-99 e in un approfondimento sui risultati quantitativi del principale strumento di intervento: la legge 488/92.

1.4.1 Analisi critica degli aspetti attuativi e procedurali

Il sistema di aiuti all'Industria delineato nella programmazione 1994-99 ha evidenziato una serie di difficoltà sia a livello di programmazione che di gestione degli interventi. In particolare si possono evidenziare le seguenti criticità:

- coordinamento tra le amministrazioni nella fase di programmazione non sufficiente con riferimento alle misure di servizi reali Ciò ha determinato un elevato livello di sovrapposizione degli interventi di aiuto disponibili, con il conseguente disorientamento dei potenziali beneficiari oltre che, in alcuni casi, con fenomeni di dispersione delle risorse;
- assenza di una chiara politica di integrazione tra programmi e all'interno dei programmi. Le tre macrocategorie di interventi, agevolazioni finanziarie agli investimenti, ingegneria finanziaria, fornitura di servizi reali, non sono state considerate come strumenti integrabili per l'ottenimento di obiettivi di sviluppo. Allo stesso tempo non si è adottata una politica di integrazione orizzontale tra gli interventi dei diversi Assi.
- ritardo nell'attivazione dei programmi, non solo a causa della tardiva definizione ed approvazione degli stessi, ma anche come conseguenza della mancata definizione delle procedure di attuazione.

Queste carenze, di ordine programmatico ed attuativo, evidenziano la necessità, nella predisposizione dei documenti di programmazione 2000-2006, da un lato, di assicurare una maggiore semplificazione dei sistemi di agevolazione alle imprese, al fine di eliminare le duplicazioni e facilitare l'accesso alle agevolazioni; dall'altro, di definire una chiara scelta delle priorità di sviluppo ed una conseguente allocazione delle risorse tra forme di sostegno alternative.

All'interno del QCS ob. 1 94-99 il POM "Industria, Artigianato e Servizi alle imprese" è risultato, tuttavia, uno dei Programmi maggiormente efficienti in termini di programmazione ed esecuzione.

La scelta strategica di portare a cofinanziamento comunitario strumenti legislativi già esistenti e collaudati (v. legge 44/86), o leggi prossime a divenire operative, come la legge 488/92 e la legge 215/92, ha determinato la rapida attivazione degli strumenti, grazie ai seguenti **punti di forza**:

- Analisi della domanda delle imprese già definita e quantificabile;

- Normativa di regolamentazione della misura già definita e/o operante;
- Espletamento delle procedure atte a garantire la conformità con la normativa comunitaria, in particolare con la normativa in materia di aiuti statali;
- Programmazione finanziaria e disponibilità certa delle risorse nazionali di cofinanziamento;
- Verifica preventiva della addizionalità del contributo FESR;
- Valutazione ex-ante degli effetti dell'intervento;
- Soggetto attuatore già individuato ed idoneo alla gestione della misura;
- Soggetto incaricato della assistenza tecnica già individuato.

In particolare, per molte misure di intervento l'analisi della domanda potenziale delle imprese è stata effettuata precedentemente alla approvazione della misura nel P.O., consentendo di rispondere in maniera positiva alle aspettative del mondo imprenditoriale.

Determinante, nel garantire il successo del Programma, oltre agli elementi succitati, è l'aver concentrato gran parte delle risorse finanziarie in un numero limitato di misure, caratterizzate dalla pronta operatività. Ad esempio, alla Misura 1.1.2, relativa al cofinanziamento della legge 488/92, è stato destinato il 47,3% della dotazione dell'intero Programma Operativo.

Il fatto che all'atto dell'approvazione del P.O. (novembre 1995), l'iter di attuazione della legge 488/92 era stato definito anche negli aspetti procedurali (il decreto e la circolare di attuazione dell'intervento sono datati rispettivamente 20 ottobre e 15 dicembre 1995) e la coincidenza delle fasi di negoziazione del Programma Operativo con quelle di definizione della legge, hanno comportato l'immediato avvio della misura, con il conseguente impegno, entro la fine del I biennio di circa il 100% della dotazione originaria assegnata; portando ad un livello significativo, l'avanzamento dell'intero programma.

La puntuale valutazione dei fabbisogni del tessuto imprenditoriale e la stima del numero delle aziende interessate, la compiuta definizione del contenuto della normativa di attuazione della misura all'atto dell'approvazione del programma operativo, l'individuazione di risorse, pubbliche o private, già disponibili ed alternative al fondo di rotazione sono stati quindi elementi indispensabili al conseguimento delle elevate performance del Programma, tant'è che le Misure rispondenti a tali criteri sono risultate assegnatarie di risorse aggiuntive nel corso di attuazione del Programma.

Non sono mancati, tuttavia, **punti di debolezza** nella progettazione e nell'esecuzione del Programma. In alcuni casi, in effetti, la stima della domanda potenziale si è rivelata significativamente inferiore al dato reale, non senza ripercussioni sull'avanzamento finanziario di alcune misure, specialmente nei casi in cui a tale sovrastima della domanda non è stato posto opportuno rimedio con modifiche sostanziali degli strumenti, nell'ottica di una maggiore appetibilità. Ne è un esempio la misura 1.5 (L.1239/65) per la quale la modifica della tipologia d'aiuto - che prevede un contributo in conto capitale

in aggiunta al contributo in conto interessi già previsto dalla normativa nazionale - ha reso interessante l'intervento per le imprese.

Altro elemento critico della passata programmazione è rappresentato dal mancato adeguamento alle procedure comunitarie in materia di erogazione del contributo, è sempre il caso della misura 2.1: ciò ha inciso sulle modalità del trasferimento del contributo comunitario al soggetto attuatore e sui tempi di erogazione delle agevolazioni alle imprese. Tuttavia, quest'ultimo problema non appare rilevante ai fini della programmazione in corso, essendo la normativa comunitaria ormai già ampiamente assimilata.

Il Programma prevedeva anche, con dotazione finanziaria limitata, alcune misure innovative: le misure 1.2 e 3.2 (sostegno alla domanda di servizi reali) e la Misura 1.6 (finanziamento di programmi di tutela ambientale realizzati dalle PMI). Questi strumenti hanno suscitato un rilevante interesse da parte delle imprese, nonostante alcune difficoltà incontrate nella fase di avvio degli interventi

1.4.2 Analisi quantitativa dei risultati della programmazione precedente

L'analisi degli effetti prodotti dalla programmazione scorsa riguarda la valutazione dei risultati della legge 488/92, misura sulla quale si sono concentrate la maggior parte delle risorse del Programma Operativo Industria, Artigianato e Servizi alle imprese.

I primi quattro bandi di applicazione hanno consentito di intervenire in misura rilevante a sostegno dei programmi di investimento delle imprese. Lo Stato ha concesso complessivamente 19.000 miliardi di lire di agevolazioni, di cui circa 16.000 a favore delle iniziative previste nel Mezzogiorno, compartecipando alla realizzazione di oltre 57 mila miliardi di lire di investimenti (Mezzogiorno: 34.619 miliardi di lire) attivati dai circa 18 mila programmi agevolati (17.954, di cui 10.516 nel Sud del Paese).

Significativo è l'impatto occupazionale previsto a seguito del completamento dei programmi agevolati: oltre 228 mila unità aggiuntive, di cui 150 mila nel Sud, saranno assorbite presumibilmente entro il prossimo quinquennio, in linea con il fisiologico sviluppo temporale delle iniziative (buona parte dei programmi agevolati riguardano nuovi impianti).

Le domande agevolate nei quattro bandi di applicazione sono 6.393, 4.229, 3.488 e 3.844 rispettivamente per il primo, secondo, terzo e quarto bando. L'incidenza di quelle riferite a iniziative localizzate nel Mezzogiorno è andata crescendo, passando dal 48,6% (primo bando), al 54,9% (secondo bando), per arrivare al 72,8% (terzo bando) e si è leggermente ridotta nel quarto (66,4%). Questo dato si riferisce soprattutto ad aziende di piccole dimensioni (che rappresentano il 76,2% del totale), mentre minori sono i programmi agevolati di grandi imprese (l'8,3% del totale), anche se questi hanno un peso maggiore in termini di investimento realizzato/agevolazione concessa.

L'investimento medio per domanda è risultato pari a 3,2 miliardi di lire; tale valore appare più elevato per i programmi previsti nel Mezzogiorno (3,3 miliardi di lire contro i 3 miliardi di lire del Centro-Nord), così come più elevata nel Mezzogiorno è la propensione a creare nuova occupazione: l'incremento medio per programma nel Meridione è infatti pari a 14,2 unità, contro le 10,6 previste dalle iniziative che troveranno attuazione nel Centro-Nord. Tale maggiore propensione è riscontrabile anche nel fabbisogno di beni strumentali necessari per poter assorbire una nuova unità lavorativa: i programmi previsti nel meridione cifrano mediamente in 231 milioni di lire l'ammontare di immobilizzi per occupato; tale valore è pari a 287,5 milioni di lire nel resto del Paese. Per ogni unità incrementale di manodopera sono stati concessi mediamente 82 milioni di lire di agevolazioni; tale valore risulta, a causa delle maggiori intensità di aiuto, più elevato in relazione ai programmi di investimento previsti nel Mezzogiorno (107 milioni di lire) rispetto al Centro-Nord (35 milioni di lire). Un ulteriore rapporto di interesse è quello tra agevolazioni e investimenti. I contributi concessi rappresentano mediamente il 33% degli investimenti previsti (Mezzogiorno: 46,5%; Centro-Nord: 12,3%).

La dinamica territoriale a livello regionale mostra i seguenti risultati:

- a livello di domande, il maggior numero di quelle agevolate si rileva in Campania (n. 3.071), Puglia (n. 2.381), Toscana (n. 1.944) e Sicilia (n. 1.758);
- circa gli investimenti, i livelli più elevati si registrano in Campania (10.222,6 miliardi di lire), Piemonte (7.411,5 miliardi di lire), Sicilia (6.694,6 miliardi di lire) e Puglia (6.115,9 miliardi di lire);
- gli sviluppi occupazionali più consistenti si hanno in Campania (+ 44.317 unità), Puglia (+ 37.900 unità), Piemonte (+ 22.352 unità), Sicilia (+ 18.884 unità) e Calabria (+ 16.992 unità).

Legge 488/92 - Dati di sintesi per Regione

REGIONI	N. domande	Investimenti (miliardi lire)	Agevolazioni (miliardi lire)	Incremento occupati	Agevolazioni /investimenti (%)	Agevolazioni /occupati (milioni)
ABRUZZO	711	3.289	880	15.046	26,75	58,48
MOLISE	170	1.214	361	3.467	29,74	104,15
CAMPANIA	3.071	10.223	4.706	44.318	46,03	106,18
PUGLIA	2.381	6.116	2.772	37.968	45,32	73,00
BASILICATA	414	1.647	709	6.253	43,04	113,41
CALABRIA	1.542	3.320	2.000	17.013	60,23	117,54
SICILIA	1.758	6.695	3.541	18.908	52,89	187,28
SARDEGNA	468	2.115	1.130	7.026	53,44	160,84
MEZZOGIORNO	10.515	34.618	16.098	149.999	46,50	107,32
Percentuali su Italia	59	60	85	65	-	-
ITALIA	17.953	57.280	18.897	229.333	32,99	82,40

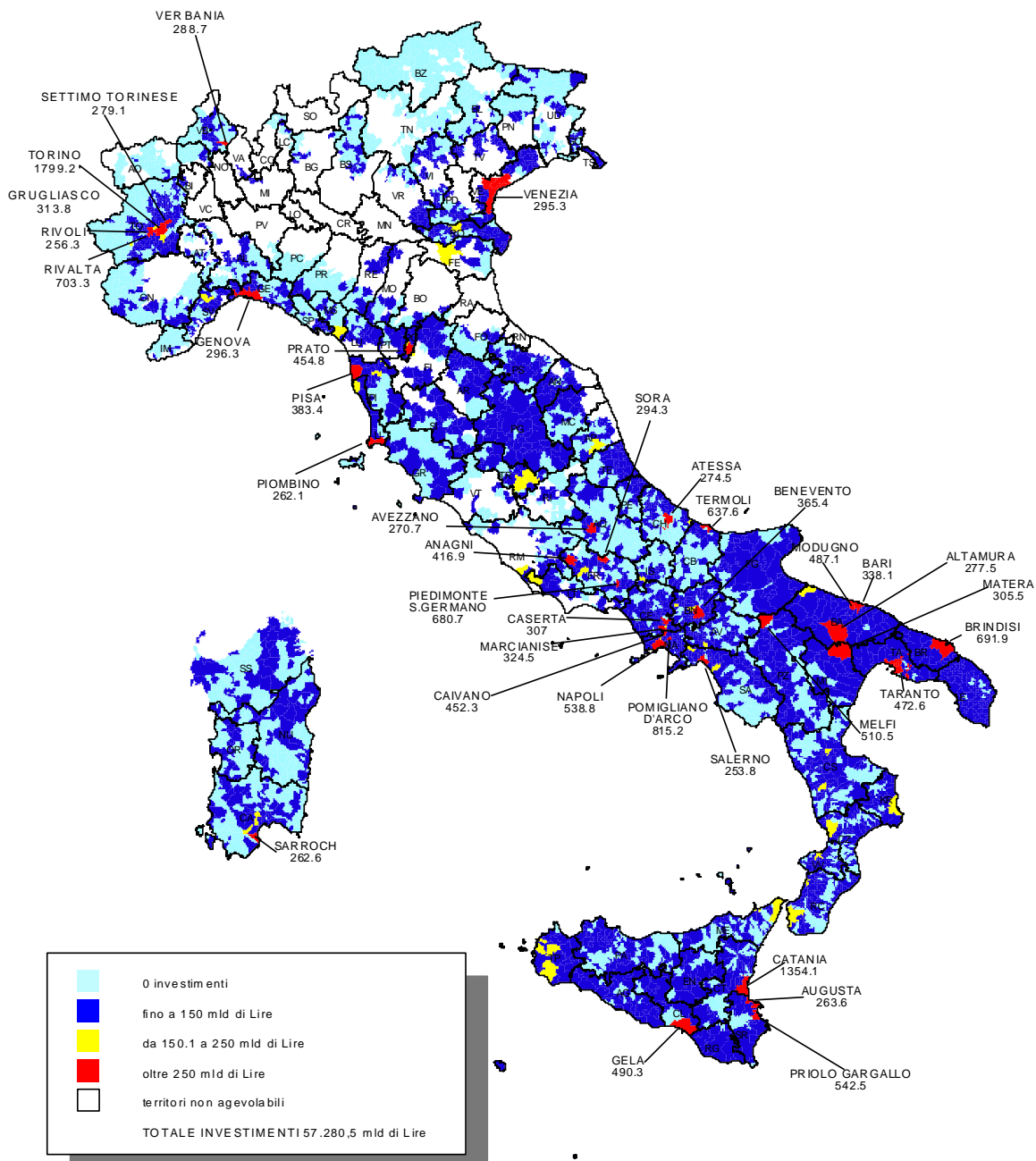
Fonte: Ministero dell'Industria

Nuclei di Concentrazione: considerata l'importanza rivestita dalle iniziative che comportano la realizzazione di nuovi impianti, sia in termini di volumi di investimenti che di sviluppi occupazionali, è stata effettuata un'analisi dei risultati dei primi quattro bandi diretta ad identificare alcune zone, rappresentate da singoli comuni o gruppi di comuni contigui, nelle quali sono previste almeno 35 nuove iniziative imprenditoriali. Attraverso tale metodologia sono stati identificati 30 "nuclei di concentrazione" su tutto il territorio nazionale, 25 dei quali nel Mezzogiorno. Per ogni "nucleo" è stato rilevato il numero complessivo di domande agevolate, il numero di nuove iniziative, l'ammontare degli investimenti complessivamente agevolati e quello di nuovi addetti che verranno attivati attraverso i progetti di investimento agevolati, il settore o i settori predominanti. L'analisi effettuata ha dimostrato come i contributi concessi si siano automaticamente indirizzati verso aree caratterizzate da un dinamismo produttivo autonomo e verso specifici settori in rispondenza alle logiche di integrazione tipiche del tessuto produttivo del nostro Paese.

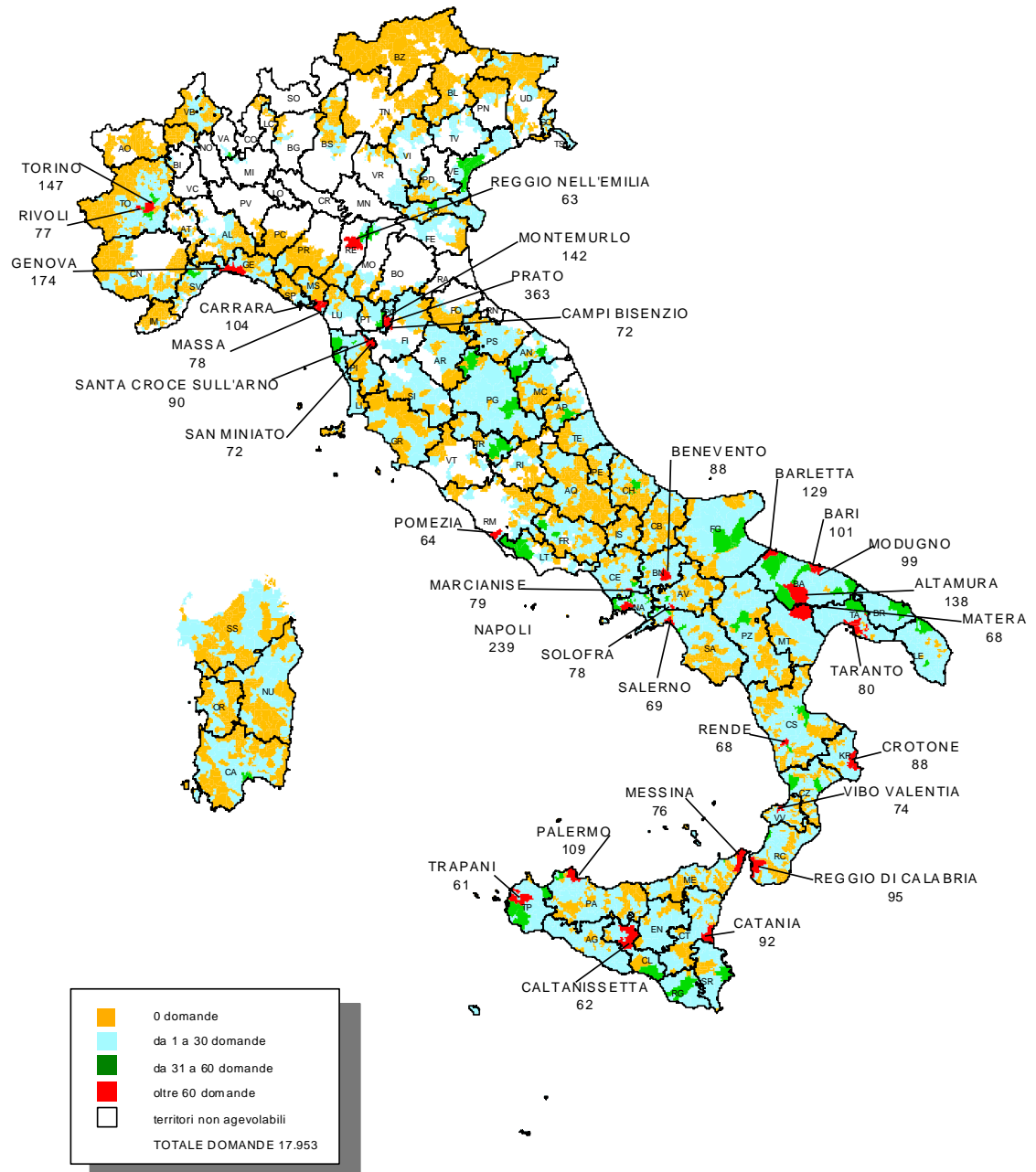
Le cartine di seguito riportate evidenziano per ogni nucleo di concentrazione:

- investimenti attivati in miliardi di lire (cartina 1);
- numero di domande agevolate (cartina 2);
- numero dei nuovi impianti agevolati (cartina 3);
- numero di addetti aggiuntivi (cartina 4).

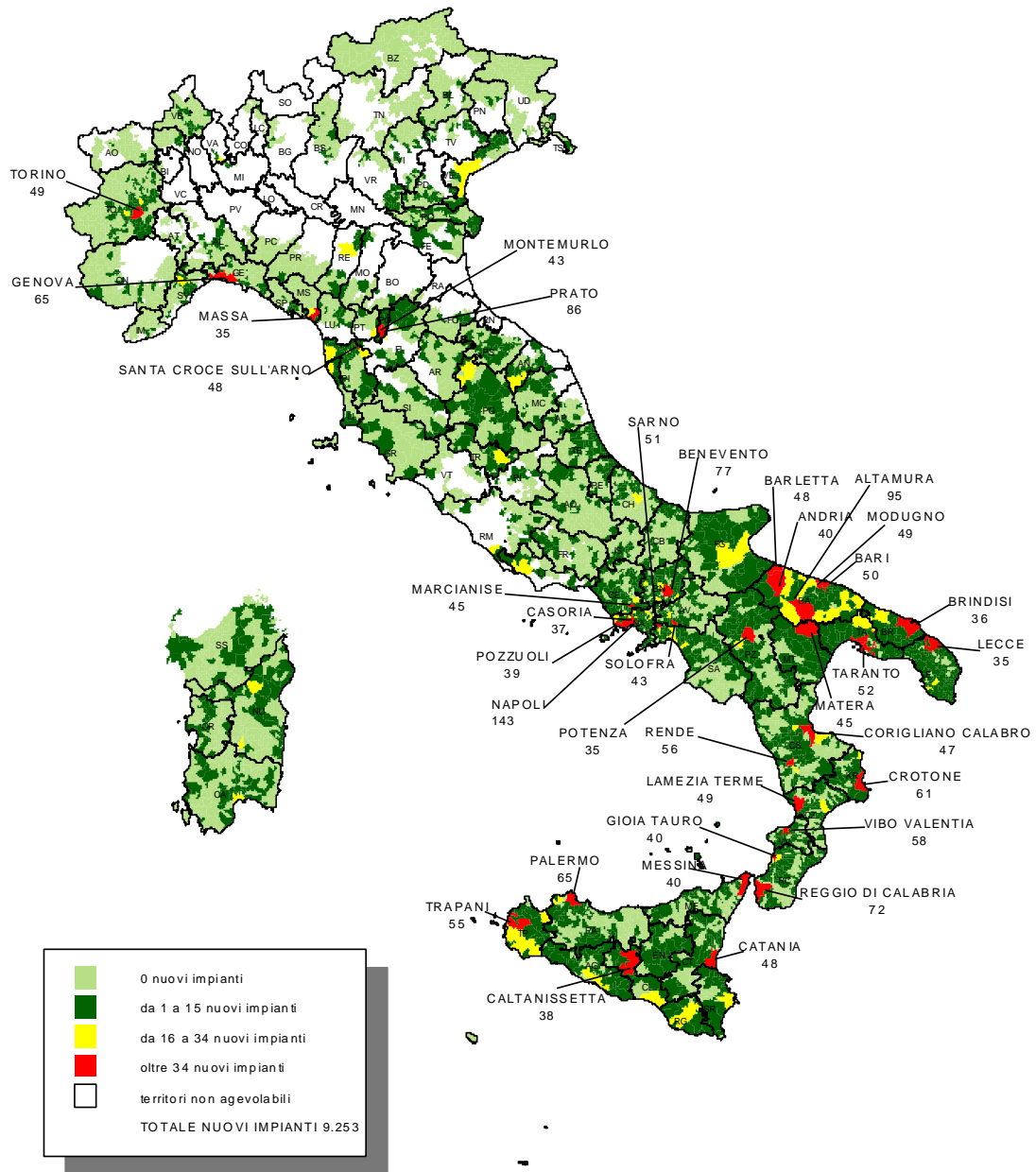
Legge 488/92
1°, 2°, 3° e 4° Bando di applicazione
Investimenti attivati (miliardi di Lire)



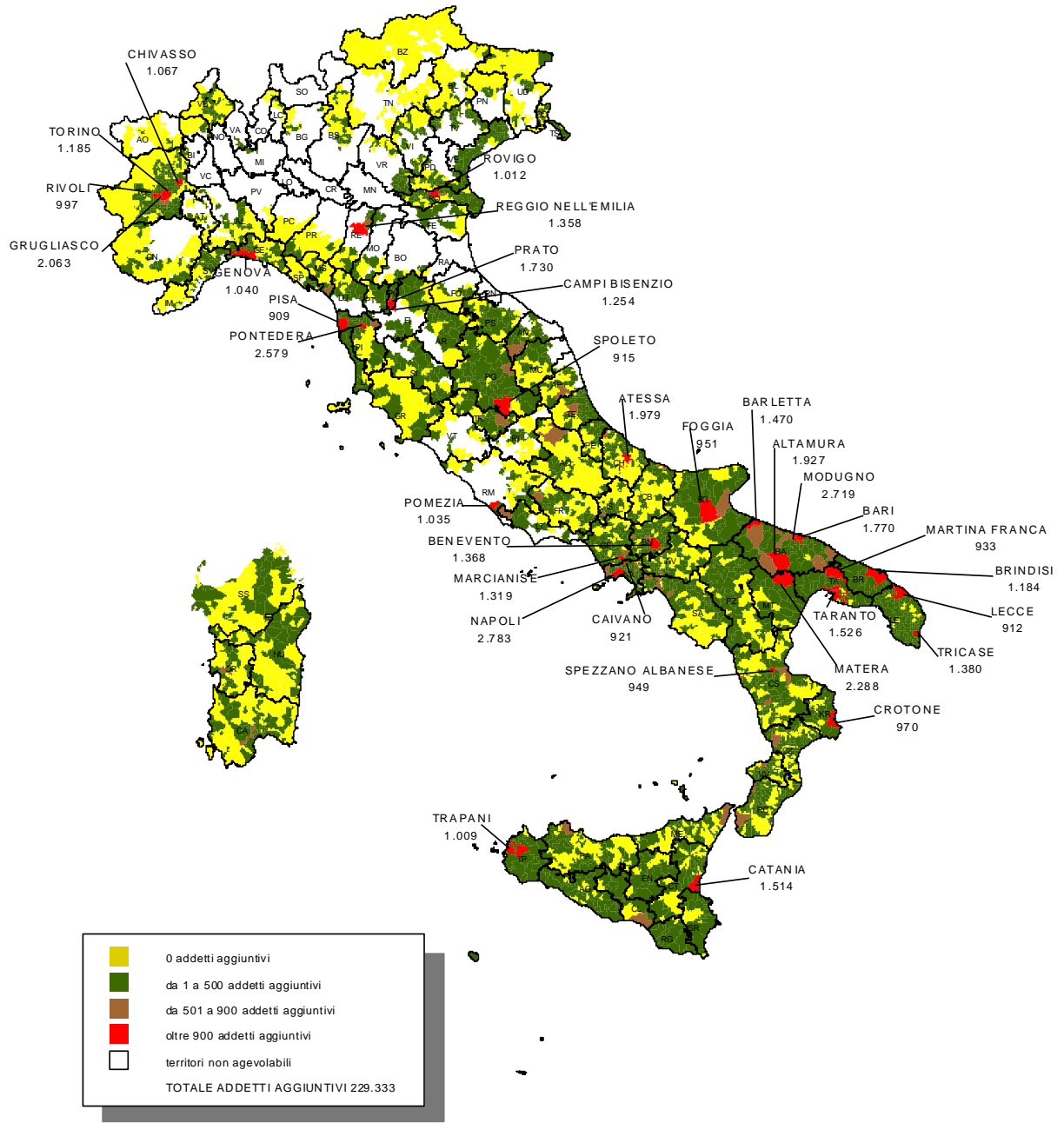
Legge 488/92
1°, 2°, 3° e 4° Bando di applicazione
Numero domande agevolate



Legge 488/92
1°, 2°, 3° e 4° Bando di applicazione
Numero nuovi impianti agevolati



Legge 488/92
1°, 2°, 3° e 4° Bando di applicazione
Numero addetti aggiuntivi



1.4.3 Valutazione delle esperienze derivanti dalla precedente programmazione ed indicazione delle linee guida seguite per la redazione del programma

Dall'analisi degli aspetti attuativi e procedurali della precedente programmazione, nonché dei risultati finanziari e fisici raggiunti, sono state tratte le linee guida per la redazione del presente programma.

Gli aspetti di rilevanza generale sono principalmente la conferma dell'importanza di una strumentazione efficiente - in quanto collaudata e in grado di rispondere alle esigenze di certezza degli imprenditori - e la necessità di migliorare l'efficacia degli interventi rendendoli più rispondenti ai bisogni del tessuto imprenditoriale ed alle finalità dello sviluppo regionale. Dall'analisi, inoltre, si rileva la validità dell'intervento pubblico di incentivo alle imprese in considerazione degli effetti economici prodotti.

Gli aspetti di rilevanza specifica considerati sono i seguenti:

- è necessario migliorare il *targeting* degli strumenti, anche attraverso un'adeguata ripartizione delle risorse disponibili tra obiettivi, considerando le diverse fonti di finanziamento (regionali o nazionali) e la varietà delle destinazioni (relativamente all' ammontare dei progetti di investimento, alle tipologie di imprese - per dimensione, soggetti beneficiari - ecc.);
- appare opportuno ricorrere prevalentemente a strumenti di agevolazione già esistenti - selezionati sulla base di criteri di efficienza e di efficacia sia procedurale che finanziaria - al fine di evitare ritardi sia nella fase di programmazione sia nella fase di gestione degli interventi. Non deve peraltro essere trascurata la sperimentazione di nuovi modelli di intervento da perfezionare nel corso della programmazione;
- per quanto concerne la allocazione delle risorse finanziarie, la concentrazione su pochi strumenti di intervento, dalla pronta operatività, consente una maggiore efficienza nella spesa ed efficacia della strategia;
- è necessario determinare una coerenza di fondo tra l'intensità dell'aiuto prevista per gli interventi e gli obiettivi di sviluppo perseguiti. Si ritiene opportuno premiare le iniziative che prevedono un apporto consistente di capitale privato, tramite meccanismi analoghi a quello della legge 488/92. Solo ad interventi complessi e integrati - come ad esempio i Pacchetti Integrati di Agevolazione, relativi a programmi di investimento comprendenti investimenti fissi, ricerca precompetitiva, servizi reali, formazione, ecc. - potrà essere giustificato concedere il massimale di agevolazione previsto dalla normativa vigente, in ragione della loro maggiore rispondenza agli obiettivi di sviluppo.

2. INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO, DEGLI ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO E DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

2.1 Definizione della strategia dell'Asse Sistemi Locali di Sviluppo e degli obiettivi globali

La nuova geografia dei sistemi produttivi meridionali, evidenziata nel corso dei lavori del tavolo "Sviluppo locale", si presenta composita e variegata. Al rafforzamento di alcuni dei sistemi tradizionali e all'emergere dei nuovi poli esportatori, si contrappongono, infatti, vaste aree di crisi o in ritardo di sviluppo. Dall'emergere di una realtà eterogenea, che tende a far leva sul tessuto locale di PMI, discende un'importante implicazione in favore delle politiche di promozione industriale diversificate da area ad area.

La strategia di sviluppo parte, dunque, dal territorio inteso come momento unificante tra le diverse tipologie di azioni, tenendo in conto la variegata articolazione che contraddistingue il Mezzogiorno.

La strategia, fondata sul presupposto che lo sviluppo locale richiede, di volta in volta, una selezione dei target e degli strumenti di intervento la cui coerenza va valutata complessivamente, agisce:

- per la promozione di agglomerazioni di distretti industriali e di sistemi esportatori, che vanno accompagnati in una transizione verso fattori di competitività più solidi;
- verso lo sviluppo di settori trainanti e di qualificati processi tecnologici, nelle aree in cui lo sviluppo si realizza attraverso una ampia diversificazione settoriale;
- per l'ispessimento del tessuto produttivo, nelle aree in cui si impongono politiche per la crescita dell'esistente;
- per lo sviluppo delle condizioni di contesto di tipo economico e sociale, che rappresentano il patrimonio relazionale da cui prendono avvio i processi di crescita del territorio.

Il conseguimento di questi risultati può essere efficacemente raggiunto attraverso una strumentazione trasversale che, agendo sull'insieme del sistema imprenditoriale, concorra alla realizzazione della complessiva strategia di sviluppo.

Ai fini dell'elaborazione della strategia dell'Asse sistemi locali di sviluppo è stata effettuata un'analisi di contesto socio-economico dal quale sono risultati i punti di forza e di debolezza di seguito evidenziati relativamente all'ambito delle attività produttive.

I risultati di tale analisi trovano conferma in quelli relativi all'esame del settore industriale la cui sintesi è riportata nel cap. 1 del P.O.

Principali punti di forza

- ✓ segnali di dinamismo in termini di evoluzione dell'export;
- ✓ elevata differenziazione e vocazione produttiva;

- ✓ la presenza di alcuni sistemi locali di produzione “eccellenti”, sia nel campo dell’industria e dell’artigiano, che nel settore agricolo ed agroindustriale.

I principali punti di debolezza:

- ✓ Inefficienti dimensioni competitive delle imprese; presenza diffusa di imprese marginali caratterizzate da piccolissime dimensioni strutturali ed economiche, e da forte disomogeneità di distribuzione nel territorio (alta concentrazione nelle aree intensive in pianura e forte dispersione in aree estensive marginali,).
- ✓ Fragilità finanziaria delle imprese: basso livello di capitalizzazione, in particolare del comparto agro-alimentare, specie per quelle di natura cooperativa, con rilevanti difficoltà di accesso al credito.
- ✓ Relativamente scarsa apertura delle piccole e medie imprese ai mercati più ampi, con bassa propensione media all’export.
- ✓ Bassa propensione all’investimento in innovazione da parte delle imprese e conseguente significativa arretratezza tecnologica
- ✓ Alta presenza di attività sommerse
- ✓ Deboli integrazioni di filiera; ad una accentuata polverizzazione dell’offerta, fa riscontro un basso livello di cooperazione ed associazionismo tra le imprese locali. Deboli le integrazioni verticali di filiera con scarso collegamento delle attività produttive con quelle di trasformazione e commercializzazione
- ✓ Rilevanti carenze infrastrutturali e di servizi di supporto alle imprese
- ✓ Debole sistema di relazioni esterne e scarso utilizzo dei servizi alle imprese
- ✓ Scarsa efficienza della pubblica amministrazione, con specifico riferimento agli adempimenti che influiscono sulle scelte di localizzazione
- ✓ Scarsa integrazione tra il sistema della formazione professionale e le esigenze del mondo imprenditoriale.

Opportunità :

- ✓ Saldo positivo della demografia industriale, segnale di una crescente vivacità dell’attività imprenditoriale del Mezzogiorno;
- ✓ Elevata disponibilità di finanziamenti pubblici a sostegno dello sviluppo delle imprese e di un sistema certo di incentivi in grado di contribuire al riassetto strutturale del sistema produttivo meridionale e all’attrazione di investimenti dall’esterno;
- ✓ Potenzialità di crescita dell’area del Mediterraneo ed i conseguenti vantaggi localizzativi per il Sud
- ✓ Disponibilità di tecnologie dell’informazione e della comunicazione

Minacce:

- ✓ Aumento di attrattività (in termini di investimenti diretti esteri) di altre aree rispetto ai sistemi territoriali del Mezzogiorno

- ✓ Concorrenza internazionale molto più aggressiva a fronte dell'internazionalizzazione dei mercati e dell'allargamento dei Paesi UE
- ✓ Elevati standard nelle economie esterne a supporto delle imprese in altre aree fortemente competitive
- ✓ Ampia diffusione dei sistemi di qualità (nella produzione, nell'organizzazione, etc.)
- ✓ Vincoli normativi ed ambientali

L'obiettivo globale e le variabili di rottura

L'analisi dei punti di forza e di debolezza e gli scenari di opportunità consente di individuare degli obiettivi globali di sviluppo della struttura produttiva del Mezzogiorno, che sinteticamente riassumono gli indirizzi strategici e le priorità d'intervento:

- *migliorare le condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita produttiva;*
- *aumentare la competitività, la coesione e la cooperazione sociale in aree concentrate del territorio;*
- *favorire il consolidamento dei processi di sviluppo imprenditoriale fondati su filiere produttive, distretti e cluster d'impresa;*
- *promuovere la localizzazione e la nascita di nuove iniziative imprenditoriali e l'emersione delle imprese dall'area del sommerso;*
- *assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo, anche utilizzando le migliori tecnologie disponibili, rispettando nel medio e lungo periodo la capacità di carico dell'ambiente.*

La futura politica dello sviluppo locale deve rispondere all'obiettivo di privilegiare il potenziamento delle situazioni di crescita che hanno caratterizzato lo sviluppo dell'impresa meridionale nell'ultimo decennio: si tratta di puntare sul patrimonio di conoscenze e di capacità esistente, incentivando la crescita dimensionale delle imprese, il loro sviluppo tecnologico, la loro capacità competitiva, il livello qualitativo delle risorse umane coinvolte nei processi produttivi. In una situazione di alta precarietà quale quella che caratterizza lo sviluppo industriale nelle Regioni dell'obiettivo 1, la crescita dimensionale può essere perseguita anche tramite il rafforzamento delle interdipendenze e dei collegamenti fra i sistemi produttivi locali, sostenendo i distretti industriali in formazione e gli altri fenomeni di concentrazione produttiva.

Per recuperare i propri ritardi, il Mezzogiorno ha bisogno di uno sviluppo intenso. Accanto all'obiettivo del potenziamento dell'imprenditoria esistente, è pertanto necessario che il Sud diventi un'area in grado di attrarre dall'esterno un consistente flusso di capitali privati, sia nazionale che estero.

Un ruolo più attivo degli intermediari finanziari (le banche meridionali potrebbero valorizzare la propria conoscenza delle imprese e del contesto economico territoriale) assume in questo quadro un'importanza cruciale per lo sviluppo locale: per potenziare e migliorare l'efficienza del mercato dei capitali di credito e di rischio, per orientare gli investitori, per migliorare la gestione degli strumenti di incentivazione.

Non va sottovalutato, in questo contesto, il ruolo delle politiche attive del lavoro e della formazione rivolte alle imprese e l'opportunità di una riorganizzazione e razionalizzazione del sistema delle misure di sostegno.

La nuova impostazione disegnata dagli "Orientamenti per il PSM" ha indicato che, ai fini del raggiungimento degli obiettivi globali, è necessario incidere sulle seguenti **variabili di rottura**:

- consistente aumento della capacità di esportazione, in particolare dei settori a maggiore produttività;
- forte crescita dell'intensità dell'accumulazione di capitale;
- crescita della capacità di attrazione degli investimenti esteri;
- crescita della capacità innovativa;
- capacità di sviluppo di servizi alle imprese;
- crescita della capacità di finanziamento.
- partecipazione della popolazione al mercato del lavoro,
- capacità di offrire lavoro regolare

2.2 Definizione della strategia del P.O.N. ed identificazione degli obiettivi specifici

2.2.1 Quadro istituzionale di riferimento ai fini dell'attuazione della strategia dell'Asse

Ai fini della programmazione operativa degli interventi da cofinanziare per il periodo 2000-2006 e della loro successiva attuazione, occorre ricordare i mutamenti istituzionali intervenuti negli ultimi anni.

Il processo di decentramento di funzioni regolato dalla Legge Bassanini ha determinato, anche nell'ambito della politica industriale, un cambiamento di contesto rispetto alla scorsa programmazione dei fondi strutturali.

La legge determina una riattribuzione di funzioni tra amministrazioni centrali e regionali stabilendo nell'ambito della politica di sviluppo due livelli di programmazione e di gestione degli interventi.

Alle Regioni saranno trasferiti da parte delle amministrazioni centrali, alcuni strumenti (ad esempio: art.1 e art. 9 della legge 341/95, art. 13 della legge 140/97 e art.11 della legge 449/97, patti territoriali), altri strumenti troveranno un'applicazione territorialmente differenziata, pur restando a gestione centrale. Tale assetto istituzionale si riflette nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali incidendo sulla individuazione del livello istituzionale competente.

Ne consegue che per l'Asse sistemi locali di Sviluppo si prevede un doppio livello istituzionale, nazionale e regionale, che interagisce tramite un dialogo continuo. La valutazione della compiutezza del disegno va fatta con riferimento ad entrambi i livelli di programmazione che congiuntamente contribuiscono alla realizzazione del piano di sviluppo.

La strategia elaborata nell'ambito del P.O.N., pertanto, rappresenta una componente del più ampio disegno identificato a livello dell'Asse Sviluppo locale. Tale strategia, autonoma, quanto al raggiungimento degli obiettivi specifici, si perfeziona con l'integrazione delle altre componenti (P.O.R ed integrazioni con altri P.O.N.) ai fini del raggiungimento degli obiettivi globali di sviluppo. Per perseguire tale finalità, il Ministero dell'Industria, in collaborazione con il Ministero del Tesoro, nell'ambito del partenariato istituzionale, ha instaurato con la fase di definizione delle Linee Guida per lo Sviluppo Locale un dialogo continuativo con le amministrazioni regionali.

L'approccio complementare degli interventi si ritrova, peraltro, anche all'interno dello stesso P.O. ed è determinato dalla necessità di rispondere, con una strategia articolata, ad una pluralità di situazioni e di obiettivi propri dei sistemi locali.

2.2.2 La strategia di sviluppo del Programma Operativo e definizione degli obiettivi specifici

Delle direttrici indicate negli "Orientamenti", in cui agisce il sostegno allo sviluppo dei sistemi locali, il P.O.N. privilegia l'intervento diretto sulle imprese e sui sistemi d'impresa avendo come riferimento il territorio quale elemento unificante tra le diverse tipologie di azione.

La rapida evoluzione del contesto istituzionale ed amministrativo in cui operano le imprese italiane richiede che l'attività del settore pubblico accompagni e sostenga i processi di crescita, ammodernamento e ristrutturazione delle imprese determinando un'evoluzione del sistema di sostegno pubblico al settore produttivo. La strategia di sviluppo del P.O.N. è stata formulata in un'ottica di transizione da un sistema fondato sul sostegno finanziario diretto alla singola impresa ad una strategia più complessa, mirante a preconstituire le condizioni dello sviluppo.

Nell'ambito di questo processo di transizione, emerge l'opportunità di temperare più esigenze. In primo luogo la necessità di assicurare il mantenimento di un regime diffuso di convenienza localizzativa nel medio e breve periodo. Appare, infatti, inopportuno segnare una netta frattura rispetto al passato periodo di programmazione che potrebbe determinare un *effetto di disorientamento* nei confronti delle imprese quando queste ultime sembrano avere ritrovato fiducia in meccanismi efficaci ed efficienti di incentivazione agli investimenti. A questo proposito si ricorda l'effetto positivo sugli investimenti fissi lordi derivante dal sistema di incentivazione attualmente destinato alle imprese del Sud.

Da ciò deriva l'importanza di mantenere un sistema di incentivazione concentrato temporalmente soprattutto nel *primo periodo di programmazione* (2000-2003).

Tuttavia, tale sistema deve essere caratterizzato, fin dall'inizio, da una strumentazione semplice e flessibile che consenta nel tempo di ridurre il peso dell'aiuto finanziario, di concentrarlo a vantaggio di iniziative integrate, in un'ottica di progressivo passaggio dello Stato dalla gestione alla regolazione dei fenomeni dell'economia e dello sviluppo.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate, la strategia del PON si articola in due linee di intervento:

- linea di intervento trasversale, che mira al rafforzamento e allo sviluppo del tessuto produttivo attraverso un'azione in favore del complesso delle imprese;
- linea di intervento specifica, rivolta a particolari territori oppure alle esigenze di particolari sistemi d'impresa raccolti intorno ad una medesima filiera. L'intervento è delimitato in ragione della dimensione spaziale e/o tecnologica/settoriale.

La principale finalità della linea di intervento trasversale è quella di favorire il consolidamento e la crescita delle imprese sostenendone gli investimenti materiali e

immateriale, le iniziative innovative e la domanda di servizi, formazione e credito. Il carattere di trasversalità si riferisce sia al territorio - l'insieme delle aree obiettivo 1 - sia alla destinazione - generalità delle imprese del settore industriale.

La linea di intervento specifica è invece destinata a circoscritti ambiti territoriali o ad aggregazioni di imprese. Essa mira a sostenere lo sviluppo produttivo di particolari settori, comparti o aree ritenuti prioritari, anche con riferimento alle integrazioni di filiera e/o ai distretti industriali.

Il sostegno diretto alle imprese costituisce un punto di riferimento delle politiche di agevolazione da affiancare agli interventi di natura infrastrutturale e sul capitale umano. La crescita della produttività e, per questa via, della competitività sui mercati nazionali ed internazionali, rappresenta, infatti, un passaggio obbligato per il successo di tutte le politiche di sviluppo. Così pure l'accumulazione del capitale privato costituisce un elemento essenziale dell'ampliamento della capacità produttiva per imprese di successo, ma anche la via prioritaria per l'introduzione di innovazioni di processo e per riorganizzazioni aziendali.

Allo stesso modo il contributo degli interventi che favoriscono l'accumulazione del capitale privato al raggiungimento di obiettivi più generali, quali quelli costituiti da una crescita del tasso di partecipazione delle forze di lavoro, può avvenire aumentando le opportunità di occupazione e contribuendo a determinare un clima economico favorevole.

La riduzione della marginalità economica, la migliore accessibilità dei territori e la presenza di fattori produttivi con maggiore qualificazione, deve trovare un supporto finanziario che riduca i rischi di una dispersione delle risorse attraverso maggiori importazioni di prodotti esterni e una crescita dei flussi migratori in uscita.

Classici elementi negativi di queste tipologie di intervento sono la spinta verso un'eccessiva dotazione di capitali, il sovradimensionamento generale dello stock di capitale e l'eccessiva crescita di alcuni oneri nel conto economico delle imprese. Tali elementi di criticità non si manifestano, o hanno intensità minore, in talune tipologie di intervento, come ad esempio la legge 488/92.

Il percorso logico alla base dell'elaborazione della strategia tocca almeno quattro aspetti:

- La facilità di accesso al credito: il percorso concettuale si basa sulla presenza di diversi effetti. Un primo elemento è costituito dalla riduzione del rischio dell'investimento conseguente alla incentivazione; laddove l'incentivo non determina una eccessiva dotazione di capitale fisso installato, la riduzione del costo di acquisizione porta alla necessità di minori flussi di rientro economico e finanziario per l'equilibrio del progetto. La stessa domanda di credito potrebbe essere relativamente ridotta per i minori fabbisogni a parità di investimento.
- L'influenza sulla struttura finanziaria: la debolezza strutturale delle imprese localizzate nelle zone Ob.1 può essere richiamata da molti indicatori di struttura finanziaria e, in particolare da due: il rapporto tra i debiti e il totale dell'attivo patrimoniale (che rappresenta l'eccessivo ricorso al capitale di credito e la scarsa

dotazione di capitale di rischio-capitale proprio/passivo) e un “leverage” eccessivo che si associa anche a un peso degli oneri finanziari molto elevato anche in conseguenza dei problemi del mercato del credito nelle aree depresse del paese. L’influenza delle agevolazioni in queste aree appare duplice. Da un lato, nel breve periodo, la crescita rilevante degli investimenti senza un’adeguata dotazione di capitale può dare origine a un ulteriore peggioramento degli indicatori di struttura finanziaria, dall’altro, nel medio termine, gli effetti di redditività dovrebbero accrescere il patrimonio netto e portare a una più equilibrata struttura economica e patrimoniale.

- Il livello della redditività: gli investimenti finalizzati alla crescita dimensionale delle imprese esistenti o alla localizzazione di imprese nuove, nell’introdurre nuove tecnologie e nuovi prodotti possono determinare un innalzamento non tanto del ROE (Return on Equity) quanto, soprattutto, della redditività dell’investimento.
- Il livello innovativo: la scarsa presenza di imprese innovative, che viene vista come uno dei principali elementi di freno del sistema produttivo delle Regioni meridionali trova, nelle misure presenti nel PON diversi impulsi positivi. Sul piano generale, favorire la crescita dimensionale delle imprese determina un effetto indiretto di sostegno alle attività innovative, più facilmente avviate da imprese di media dimensione rispetto alle microunità. La spinta alla realizzazione di nuovi investimenti, del resto, porta con sé un contenuto di innovazioni di processo incorporate e, spesso, la realizzazione di nuovi prodotti.

In particolare la previsione di specifiche forme di incentivazione finalizzate prioritariamente all’innovazione tecnologica e integrate con altre forme di investimenti, tra cui quelli rivolti ad elevare la qualificazione del capitale umano, potrà contribuire ad accrescere la propensione all’innovazione di prodotto e di processo delle imprese meridionali.

Obiettivi di politica ambientale

Gli indirizzi strategici di politica industriale sopra delineati, vengono integrati da obiettivi e priorità ambientali finalizzati alla realizzazione di uno sviluppo sostenibile. Questi ultimi, contribuiscono a definire la strategia descritta, qualificandone gli obiettivi, attraverso lo sviluppo di sinergie positive tra le priorità di sviluppo economico e le priorità di sviluppo ambientale. Essi rispondono, inoltre, alle esigenze ed ai principi definiti dalla normativa comunitaria e internazionale (Dichiarazione di Rio 1992, Protocollo di Kyoto 1997) e all’obiettivo di assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo, anche utilizzando le migliori tecnologie disponibili, rispettando nel medio e lungo periodo la capacità di carico dell’ambiente.

In particolare, gli obiettivi ambientali perseguiti riguardano i seguenti tra i criteri di sostenibilità individuati dalla Commissione Europea nel “Manuale per la Valutazione Ambientale dei Piani di Sviluppo Regionale e dei Programmi dei Fondi Strutturali dell’Unione”: ridurre al minimo l’utilizzo delle risorse energetiche non rinnovabili; impiegare le risorse rinnovabili, e tra queste, in particolare, le risorse idriche ed i suoli, nei limiti delle capacità di rigenerazione; utilizzare e gestire correttamente le sostanze ed i rifiuti pericolosi e/o inquinanti; limitare le emissioni nell’atmosfera.

Dalla strategia generale agli obiettivi specifici

Il percorso logico-economico seguito nella predisposizione del P.O.N., coniugato con gli obiettivi globali dell'Asse - ha portato all'individuazione degli obiettivi specifici nel perseguire i quali si intende produrre un impatto considerevole sulle variabili di rottura.

(35) Accrescere la propensione all'innovazione di prodotto, di processo ed organizzativa delle imprese meridionali.

(39) Favorire lo sviluppo, l'aumento di competitività – anche non di prezzo - e di produttività, di iniziative imprenditoriali nei settori già presenti che hanno dimostrato buone capacità di sviluppo (anche agendo sul completamento e irrobustimento di filiere e distretti) e sulle attività produttive e connesse con l'uso di risorse naturali e culturali locali, favorendo la promozione delle migliori tecnologie disponibili dal punto di vista ambientale, degli schemi EMAS ed Ecolabel, di innovazioni di processo/prodotto, prevenendo la formazione, riducendo le quantità e la pericolosità dei rifiuti generati dal ciclo produttivo nonché la possibilità di riutilizzo, riciclaggio e di recupero dei prodotti.

(40) Favorire la nascita e/o la localizzazione di nuove attività e nuove imprese - specie in iniziative che assicurino buone prospettive di crescita e di integrazione con il territorio, a basso impatto ambientale, anche nel Terzo Settore e nell'economia sociale, in collegamento con le azioni sul sociale, e con attenzione allo sviluppo dell'imprenditorialità e dell'occupazione femminile.

(41) Favorire la creazione ed il rafforzamento dei servizi alle imprese ed in particolare la loro connessione all'interno delle logiche di filiera, anche sostenendo forme di associazionismo tra imprese per rilanciare la produzione e commercializzazione di prodotti locali, attraverso piattaforme logistiche e informatiche, anche al fine di ridurre il potenziale inquinante, il quantitativo di rifiuti da smaltire, l'uso delle risorse naturali. Attivare e sostenere iniziative di animazione permanente delle imprese e dei territori.

(44) Potenziare il ruolo dei mercati finanziari e degli operatori finanziari, migliorare l'informazione e l'assistenza tecnica alle imprese per l'impiego dei sistemi di incentivazione, sviluppare pacchetti integrati di agevolazione per il contestuale finanziamento di investimenti, sviluppo precompetitivo e innovazione tecnologica dal punto di vista produttivo ed ambientale.

<u>Variabili di rottura</u> <u>Obiettivi specifici</u>	1	2	3	4	5	6
---	----------	----------	----------	----------	----------	----------

35	***	***	***	***	***	**
39	***	**	***	***	**	*
41	**	**	***	**	***	*
44	**	**	***	***	***	**
40	*	*	**	**	***	***

Variabili di rottura:

- 1 Capacità di esportare anche prodotti ad elevata e crescente produttività;
- 2 Capacità di attrazione di investimenti esteri;
- 3 Capacità innovativa;
- 4 Capacità di sviluppo di servizi alle imprese;
- 5 Capacità di finanziamento;
- 6 Capacità di offrire lavoro regolare.

2.2.3 Strumenti e impatto sulle variabili di rottura

Variabili di rottura
Capacità di esportare
Intensità di accumulazione del capitale
Capacità di attrazione di investimenti esteri
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività
Capacità innovativa
Capacità di sviluppo di servizi alle imprese
Capacità di finanziamento
Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro. Capacità di offrire lavoro regolare

L'applicazione degli strumenti del programma, coniugata con il sostegno ai sistemi locali di sviluppo guidato dalle priorità regionali, può consentire di innescare un modello endogeno di sviluppo coadiuvato dall'operare congiunto di alcune importanti variabili di rottura che devono essere tenute sotto osservazione nel percorso di programmazione 2000-2006.

Tra le variabili di rottura riportate nella tabella precedente ve ne sono alcune che vengono attivate automaticamente dal meccanismo di incentivazione della legge 488/92 e dai Pacchetti Integrati di Agevolazione. E' evidente ad esempio che il finanziamento agevolato degli investimenti provoca un aumento dell'*intensità di accumulazione del capitale* e una *capacità incrementale di risorse finanziarie* finalizzate allo scopo.

Meno scontati appaiono gli *effetti di natura occupazionale* anche se il rapporto tra occupazione aggiuntiva e investimento pubblico è un indicatore chiave per la misurazione dell'efficacia dell'agevolazione e per la formazione delle graduatorie. Si è sostenuto infatti che in base a criteri di politica industriale gli incentivi favorirebbero le imprese ad alto contenuto tecnologico (capital intensive) o processi di ristrutturazione che potrebbero indurre a non aumentare l'occupazione. D'altra parte, la stretta integrazione tra offerta formativa e dinamiche d'investimento favorisce la nascita di

occasioni di *work practice* per i giovani in cerca di occupazione ed il riorientamento di professionalità a rischio di espulsione dal mercato del lavoro.

Sebbene possa esistere un *trade-off* tra incrementi di produttività e aumento dell'occupazione, gli studi sull'impatto della legge 488/92 hanno rilevato che l'obiettivo occupazionale (creazione e/o mantenimento) risulta tra quelli a più elevata percentuale di conseguimento.

Indagini empiriche recenti hanno mostrato che politiche volte ad ampliare la capacità di indebitamento delle imprese (soprattutto piccole e medie) tendono ad aumentare le opportunità aziendali di raggiungere nuovi mercati anche attraverso l'ampliamento della gamma dei prodotti. Le imprese agevolate dalla L. 488/92, come emerge dall'analisi dei risultati dei primi bandi, mostrano un più agevole accesso al credito ed un contestuale orientamento strategico più aggressivo, mirante all'ampliamento delle quote di mercato e/o alla diversificazione produttiva. Una più intensa *capacità di esportare* è normalmente legata proprio a questi fattori oltre naturalmente all'innalzamento della produttività, che sembra essere stato il più importante obiettivo intermedio conseguito attraverso la realizzazione di investimenti attuati grazie agli incentivi.

Le variabili di rottura *capacità innovativa* e *capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività* appaiono fortemente correlate tra loro e risultano ampiamente compatibili con il sistema agevolativo della L. 488/92, come è stato dimostrato dall'indagine Ministero dell'Industria-IPI-Istituto Tagliacarne:

“Appare infatti decisamente più elevata, rispetto alla media, la quota di imprese che ha mirato con gli investimenti realizzati attraverso la L. 488/92 allo sviluppo di nuovi prodotti, alla conquista di posizioni sulle piazze estere, all'upgrading dei processi (non solo sul versante dell'innovazione ma anche dell'incremento della produzione e della produttività) e, cosa non rilevabile con la stessa intensità per gli altri gruppi d'impresa in esame, alla crescita o al rafforzamento dei collegamenti inter-aziendali (accordi come subfornitore o committente, consorzi, ecc.)” (p. 26).

L'impatto automatico della L. 488/92 sulla *capacità innovativa* e sulla *propensione all'esportazione* può essere fortemente potenziato attraverso l'integrazione di una strumentazione sofisticata di supporto nell'ambito dei Pacchetti Integrati di Agevolazione. Tale strumentazione accompagna l'impresa nella realizzazione del piano di investimento complesso, rafforzando con interventi specifici (investimenti in ricerca e sviluppo, piani di marketing, servizi per la penetrazione commerciale) la competitività delle imprese.

Da quanto illustrato è evidente che l'impatto sulla *capacità di sviluppo di servizi alle imprese* è realizzato con il ricorso ai Pacchetti Integrati di Agevolazione: tale strumento, oltre ai servizi sopra indicati, consente l'attivazione di altre forme di interventi immateriali. In particolare il potenziamento della struttura organizzativa e finanziaria aziendale e la qualificazione e valorizzazione delle risorse umane.

La disponibilità di forme agevolative rispondenti ad un insieme di esigenze imprenditoriali - tra cui la disponibilità di capitale umano qualificato - rappresenta un *fattore di attrazione di investimenti dall'esterno*

Infine la correlazione tra le agevolazioni e le variabili di rottura quando gli incentivi sono diretti a tipologie di impresa a rete o distrettuali oppure ipotizzando un ricorso a pacchetti integrati di agevolazioni - la cui appetibilità per le imprese (sia interne che esterne all'area) può rivelarsi di gran lunga superiore alla somma delle singole forme di incentivo - risulta ancora maggiore per via dell'effetto sinergico degli interventi.

L'obiettivo di realizzare, nelle aree depresse, delle forme di organizzazione a rete in grado di valorizzare le potenzialità di sistema delle piccole e medie imprese può essere progressivamente attuato attraverso il raccordo e il coordinamento tra gli incentivi della 488 e altre azioni parallele modulabili in funzione delle esigenze del territorio.

Un contributo diretto al perseguimento di questa specifica finalità è offerto dall'evoluzione delle misure del P.O.N. (nuovo regolamento di attuazione della legge 488/92; Pacchetti Integrati di Agevolazione) che consentono da un lato di superare il sostegno alla singola impresa e dall'altro di garantire la selettività dell'intervento con riferimento agli ambiti geografici/settoriali di agevolazione.

2.2.4 Analisi dei principali effetti attesi

Come indicato nella valutazione ex ante, gli effetti globali attesi dal perseguimento della strategia del P.O.N. sono riconducibili a tre grandi aree:

- Effetti di natura microeconomica - ovvero un impatto diretto sulla competitività delle imprese, traducibile in un miglioramento della produttività, della redditività, delle vendite sui mercati nazionali, delle vendite sui mercati esteri, dell'occupazione, delle dimensioni, della capacità innovativa;
- Effetti di sistema locale – ovvero effetti legati alle interdipendenze che si creano tra le imprese e tra queste e il sistema territoriale, inteso come luogo di produzione che fornisce infrastrutture, informazioni, formazione dei fattori, ecc.;
- Effetti di natura macroeconomica.

Per valutare l'impatto microeconomico la scelta cade su parametri che meglio rappresentano la competitività di lungo periodo delle imprese (indicatori di bilancio, margini di profitto, indici di redditività del capitale investito e di struttura patrimoniale e finanziaria). In particolare un'adeguata scomposizione degli indicatori di struttura permette di verificare l'impatto positivo dei contributi sia in c/capitale che in c/interessi sulla gestione finanziaria dell'impresa riscontrabile nel minor ricorso ai mezzi di terzi e nel minor peso degli oneri finanziari.

L'effetto di "sistema locale", che pure costituisce parte essenziale del programma, appare di complessa misurabilità.

Il primo riferimento è alle stesse variabili e agli stessi indicatori utilizzabili per l'analisi microeconomica e ad indicatori legati all'avvio di programmi di ricerca o all'introduzione di innovazioni: l'attesa è che l'effetto di sistema dia alle singole

imprese un vantaggio relativo offrendo alle imprese localizzate, quindi, un “plus” in termini degli indicatori di redditività e di struttura. Questo aspetto, tuttavia, tende a realizzarsi solo in tempi relativamente lunghi e può essere soggetto ad influenze esterne, per cui può essere complesso misurare la situazione *policy on* rispetto a quella in assenza di intervento.

Si possono individuare, quali ulteriori indicatori utili per misurare gli effetti di sistema,:

- Aumento delle relazioni tra imprese locali;
- Aumento del personale con alta qualificazione proveniente dagli stessi territori;
- Riduzione di alcuni costi specifici legati alle infrastrutture (trasporti, smaltimento rifiuti o loro trattamento, ecc.)
- Aumento degli accordi di cooperazione tra imprese locali (commerciali, di ricerca, di acquisto di servizi).

Per quanto riguarda gli effetti di natura macroeconomica degli investimenti promossi dal P.O.N., sono stati adottati indicatori di contesto globale, privilegiando l’ufficialità e la disponibilità dei dati, quali PIL pro capite, le importazioni da resto del mondo, i consumi gli investimenti totali, gli investimenti pubblici e privati, le esportazioni etc.. Le variazioni complessive negli indicatori, indotte dalla strategia del P.O.N. sono state stimate nella valutazione ex ante, a cui si rimanda per la quantificazione dei risultati complessivi.

La quantificazione delle variazioni a metà ed al termine del periodo di programmazione, che potrà essere effettuata globalmente oppure - ad esempio nel caso dell’ impatto microeconomico - su un campione rappresentativo di imprese, consentirà di valutare l’efficacia della strategia del programma.

Per quanto riguarda, invece, l’analisi specifica per macroarea e settore di programmazione, quest’ultima può essere effettuata attraverso l’individuazione dei parametri “di base”, meno sofisticati ma più facilmente rilevabili. La individuazione di tali indicatori di contesto consente di effettuare comparazioni tra programmi ed introduce un elemento di standardizzazione nella misurazione degli effetti della strategia a livello di QCS.

Di seguito si riportano gli indicatori utilizzabili per misurare l’impatto degli interventi, con riferimento agli obiettivi specifici del P.O.N..

INDICATORI DI CONTESTO	
Obiettivi specifici	Indicatori
(35) Accrescere la propensione all'innovazione di prodotto, di processo ed organizzativa delle imprese meridionali.	<ul style="list-style-type: none"> • Quota di imprese industriali che ha introdotto innovazioni di prodotto e di processo sul totale delle imprese • Variazione su base triennale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria della trasformazione (indicatore di competitività) • Numero di addetti di servizi avanzati sugli addetti delle imprese
(39) Favorire lo sviluppo, l'aumento di competitività – anche non di prezzo - e di produttività, di iniziative imprenditoriali nei settori già presenti che hanno dimostrato buone capacità di sviluppo (anche agendo sul completamento e irrobustimento di filiere e distretti) e sulle attività produttive e connesse con l'uso di risorse naturali e culturali locali, favorendo la promozione delle migliori tecnologie disponibili dal punto di vista ambientale, degli schemi EMAS ed Ecolabel, di innovazioni di processo/prodotto, prevenendo la formazione, riducendo le quantità e la pericolosità dei rifiuti generati dal ciclo produttivo nonché la possibilità di riutilizzo, riciclaggio e di recupero dei prodotti.	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di addetti di servizi avanzati sugli addetti alle imprese • Quota di addetti nei sistemi locali di PMI sul totale degli addetti manifatturieri • Variazione su base triennale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria della trasformazione • Valore aggiunto per addetto nel settore dei servizi alla produzione • Valore aggiunto dell'artigianato per addetto
(40) Favorire la nascita e/o la localizzazione di nuove attività e nuove imprese - specie in iniziative che assicurino buone prospettive di crescita e di integrazione con il territorio, a basso impatto ambientale, anche nel Terzo Settore e nell'economia sociale, in collegamento con le azioni sul sociale, e con attenzione allo sviluppo dell'imprenditorialità e dell'occupazione femminile.	<ul style="list-style-type: none"> • Tasso di natalità netta delle imprese
(41) Favorire la creazione ed il rafforzamento dei servizi alle imprese ed in particolare la loro connessione all'interno delle logiche di filiera, anche sostenendo forme di associazionismo tra imprese per rilanciare la produzione e commercializzazione di prodotti locali attraverso piattaforme logistiche e informatiche anche al fine di ridurre il potenziale inquinante, il quantitativo di rifiuti da smaltire, l'uso delle risorse naturali. Attivare e sostenere iniziative di animazione permanente delle imprese e dei territori e promuovere l'adesione delle imprese.	<ul style="list-style-type: none"> • Numero di addetti di servizi avanzati sugli addetti alle imprese • Valore aggiunto per addetto nel settore dei servizi alla produzione
(44) Potenziare il ruolo dei mercati finanziari e degli operatori finanziari, migliorare l'informazione e l'assistenza tecnica alle imprese per l'impiego dei sistemi di incentivazione, sviluppare pacchetti integrati di agevolazione per il contestuale finanziamento di investimenti, sviluppo precompetitivo e innovazione tecnologica dal punto di vista produttivo ed ambientale.	<ul style="list-style-type: none"> • Variazione su base triennale del valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria della trasformazione • Quota di imprese industriali che hanno introdotto innovazioni di processo e di prodotto sul totale delle imprese • Numero di addetti di servizi avanzati sugli addetti delle imprese

2.3 Gli strumenti per l'attuazione della strategia

Di seguito vengono presentate le misure in cui si articolerà il programma.

In sede di elaborazione del complemento di programmazione sarà valutata la possibilità di definire ulteriori misure finalizzate al raggiungimento degli obiettivi specifici del P.O.N. .

2.3.1 Misura 1 - Legge 488/92 "Industria"

La misura 1 prevede il cofinanziamento della legge 488/92 relativamente al settore industriale. Essa riprende uno strumento già operante nella programmazione precedente che, come si è detto, ha fatto registrare buoni risultati in termini di *efficacia ed efficienza* dimostrando, da un lato, la capacità di rispondere ai bisogni dell'impresa (efficacia), dall'altro la capacità di selezionare i soggetti più meritevoli e di allocare le risorse nella maniera più proficua (efficienza).

L'inserimento di questo strumento nella nuova programmazione è dovuto all'esigenza di non deludere le aspettative delle imprese che con questo intervento, grazie alla chiara identificazione degli interlocutori e alla rigida definizione di tempistica e procedure, sembrano avere riacquisito fiducia nei confronti dell'intervento pubblico.

La legge 488/92, inoltre, si inserisce in maniera organica nel quadro di semplificazione normativa delineato dal decr. lgs. 123/1998, sulla base del quale è possibile delegare a soggetti terzi (dotati delle necessarie competenze), in regime di convenzione, le attività di istruttoria e di erogazione. La delega alle banche concessionarie ha finora garantito un'elevato livello di performance in termini di efficienza, consentendo un'accelerazione delle procedure, grazie allo snellimento della macchina amministrativa, e fornendo all'amministrazione la possibilità di avvalersi del supporto di competenze specialistiche esterne.

Nel riconfermare questo strumento, quale intervento cardine per il sostegno delle attività produttive, infine, è stata rilevante la considerazione che le procedure di selezione si sono dimostrate particolarmente innovative nel privilegiare, ad esempio, quei progetti per i quali è richiesta una quota di aiuto inferiore a quella massima teoricamente ottenibile. L'utilizzo di intensità minori di aiuto ha permesso di agevolare iniziative che fanno maggiormente affidamento sul capitale proprio, e perciò maggiormente " motivate", e di garantire l'accesso alle risorse pubbliche ad un maggior numero di istanze.

L'elemento di novità per la nuova programmazione sarà rappresentato dalla previsione di due differenti modalità applicative. All'applicazione generale prevista dall'attuale regime, sarà aggiunta un'applicazione "regionale", attraverso la quale le Regioni potranno perseguire specifici obiettivi da esse stesse individuati.

- Applicazione "generale": il meccanismo di funzionamento rimarrà sostanzialmente immutato rispetto a quello attualmente in vigore. I programmi di investimento presentati dalle imprese verranno istruiti dalle banche convenzionate con il Ministero

dell'Industria. L'assegnazione del punteggio ai progetti avverrà sulla base dei 5 indicatori attualmente utilizzati.⁸

Il meccanismo di selezione basato sugli indicatori premia le iniziative che fanno maggiormente affidamento sul capitale proprio, creano maggiore occupazione, richiedono un minore contributo pubblico, comportano i migliori effetti ambientali e presentano un'effettiva attenzione alle finalità di sviluppo regionali. Ciò consente di valutare positivamente questo strumento anche in relazione all'elevato effetto moltiplicatore generato dalla spesa pubblica rispetto ad altri aiuti analoghi.

Particolare attenzione verrà riservata, in questo nuovo periodo di programmazione, all'indicatore ambientale, il quale, sulla base delle indicazioni emerse dalla collaborazione avviata con il Ministero dell'Ambiente – Commissione Tecnico Scientifica, sarà valutata l'ipotesi di una ridefinizione in funzione dei nuovi obiettivi delineati nelle linee guida per la Valutazione Ambientale Strategica elaborate dal Ministero dell'Ambiente, dal Ministero per i Beni e le Attività culturali e dall'A.N.P.A.; saranno presi in considerazione i risultati dello studio condotto dall'ENEA e dal Ministero dell'Ambiente sulla valutazione degli effetti prodotti dall'indicatore ambientale negli ultimi due bandi 488/92 (III e IV bando).

Se sotto il profilo procedurale non vi saranno particolari novità nell'applicazione della legge 488/92 che chiameremo “generale”, sono invece allo studio alcune ipotesi di ridefinizione del target dei beneficiari:

- in primo luogo, la possibilità di estendere anche al III settore e al mondo dell'imprenditoria sociale la possibilità di avvalersi di questa legge. Ciò permetterebbe di rispondere all'evoluzione del panorama imprenditoriale, per il quale le possibilità di profitto e crescita economica sono sempre più ricercate al di fuori del mondo della produzione pura;
- in secondo luogo, la possibilità di introdurre una soglia minima di investimento ammissibile - concordata in sede di conferenza Stato-Regioni -, al fine di non frazionare l'intervento pubblico statale e concentrarlo su un più ridotto numero di progetti maggiormente consistenti in quanto ad investimenti attivati ed in quanto ad effetti occupazionali. Iniziative di più ridotte dimensioni troveranno risposta più adeguata in sede di interventi regionali e attraverso leggi come la l. 341/95, la l. 215/92, la l. 949/92, la l. 549/95, l.1329/65.

Relativamente alla tipologia di spesa ammissibile, è allo studio la possibilità di ammettere, per progetti d'investimento in nuovo impianto e di dimensione rilevante, anche le spese inerenti interventi a vantaggio della manodopera femminile, come la costruzione di nursery, ludoteche, ecc. che possono incidere significativamente sulla composizione per sesso della componente lavoro e tutelare il ruolo familiare di madre rendendolo compatibile con l'attività e lo sviluppo professionali.

⁸ Gli indicatori previsti dalla normativa vigente sono:

- rapporto tra capitale proprio investito nell'iniziativa e valore dell'investimento complessivo ammissibile (calcolato come percentuale espressa in ESL e/o ESN del totale dell'investimento ammissibile);
- rapporto tra il numero di occupati attivati dall'iniziativa e dell'investimento complessivo ammissibile;
- rapporto tra l'agevolazione massima concedibile e il valore dell'agevolazione richiesta
- indicatore regionale;
- indicatore degli effetti ecologico-ambientali derivanti dal programma d'investimento.

- Applicazione mirata: una quota delle risorse L.488/92 potrà essere destinata ad interventi mirati a specifici obiettivi territoriali e/o settoriali; interventi rivolti, cioè, a particolari aree, comparti di attività e sistemi di imprese di specifico interesse regionale. Ciascuna Regione, in particolare, potrà individuare uno o più di settori di attività ed una o più aree prioritarie (per una superficie non maggiore del 50% dell'intero territorio regionale). La selezione dei progetti avverrà sulla base dei medesimi principi ed indicatori impiegati per l'applicazione "generale", fatta salva ovviamente la diversa forma di esplicitazione delle priorità regionali.

Attraverso questa applicazione “mirata” le scelte operate dalle Regioni saranno rese più evidenti e trasparenti. In tal modo, esse potranno attivare interventi 488 anche in relazione ed attuazione di azioni di sviluppo previste in sede di programmazione negoziata. Sfruttando la possibilità di individuare ambiti territoriali e/o settoriali a cui limitare i bandi per una quota delle risorse disponibili, ogni Regione potrà far sì che la selezione ed il finanziamento delle iniziative private d'investimento di un Patto Territoriale Regionale avvengano ad opera del Ministero dell'Industria sulla base delle modalità operative della legge 488/92. In tale caso, al fine di assicurare una corretta gestione dell'intervento, sarà possibile prevedere la stipula di uno specifico protocollo d'intesa tra Organismo di Promozione e Ministero dell'Industria.

L'ammissione alle agevolazioni dei progetti selezionati avverrà per entrambe le tipologie di applicazione tramite graduatorie approvate dal Ministero dell'Industria: vi saranno, pertanto più graduatorie che insisteranno sullo stesso territorio regionale, con autonoma dotazione di risorse.

Questa flessibilizzazione dello strumento L. 488/92, rappresentata dalla possibilità di differenziarne i destinatari e di stratificare gli interventi di sviluppo su più livelli, coniugherà alla efficienza procedurale dello strumento già consolidata, una maggiore efficacia nel rispetto delle politiche di sviluppo definite dalle Regioni.

La misura 1 comprenderà anche un intervento finalizzato a fornire servizi di tutoraggio alle imprese più significative individuate sulla base dei processi tecnologici implementati attraverso il programma di investimento agevolato.

L'intensità dell'aiuto concedibile e la quota di partecipazione dei privati saranno definite nel Complemento di programmazione conformemente agli “Orientamenti comunitari in materia di aiuti a finalità regionale” stabiliti nella Comunicazione 98/C 74/06 del marzo 1998.

2.3.2 Misura 2 – Pacchetto Integrato di Agevolazioni – P.I.A.

Il Pacchetto Integrato di Agevolazioni è una misura che permette alle imprese di presentare un unico programma pluriennale di sviluppo per l'accesso ad agevolazioni finanziarie a valere su diversi strumenti. L'integrazione si fonda su un modello gestionale in cui esiste un unico punto di riferimento che svolge funzioni di ricezione delle domande presentate e di coordinamento della fase di valutazione. Si supera, pertanto, l'approccio del sostegno ad un unico fattore di produzione e l'impresa, presentando un'unica domanda, può ottenere agevolazioni per una molteplicità di fini, quali l'acquisto di impianti e attrezzature per la produzione e la ricerca/sviluppo, l'acquisto di servizi e di consulenza per l'internazionalizzazione, l'innovazione e la formazione e la realizzazione di infrastrutture comuni.

Il P.I.A. rappresenta uno strumento prioritario per l'azione di miglioramento del contesto in cui operano le imprese ai fini della promozione dello sviluppo produttivo ed imprenditoriale. Esso consente, infatti, di contribuire, da un lato, alla semplificazione dei processi burocratici legati alle leggi di incentivazione e, dall'altro, di migliorare le prestazioni complessive delle aziende nonché il livello di interrelazione tra le varie tipologie di investimenti.

La prima applicazione di questo nuovo strumento sarà focalizzata sull'innovazione. Il P.I.A. Innovazione si inserisce nel quadro delle misure già operative nell'ambito dell'attuale P.O. "Industria, Artigianato e Servizi" - misure 1.1.2 (L.488/92) e 1.2.2 acquisizione di servizi per l'internazionalizzazione e l'innovazione (gestionale, organizzativa, di processo e di prodotto) – integrate attraverso l'utilizzo del FIT (Fondo d'Innovazione Tecnologica, L. 46/82, art. 14), del Fondo di Garanzia (L. 266/97 e D.L. 173/98, art. 5), e di una forma di agevolazione alla formazione finanziata dal FSE (si veda la misura 3 – Interventi di Formazione per il P.I.A.).

Scopo del P.I.A. Innovazione è il contestuale finanziamento degli investimenti fissi, a valere sulla L.488/92, e delle attività di sviluppo precompetitivo, a valere sulla L.46/82. Potranno, quindi, essere richiesti aiuti complementari - e non autonomamente finanziabili rispetto al pacchetto l. 488/92 e l. 46/82 - anche per l'acquisizione di servizi qualificati per l'internazionalizzazione e la formazione professionale, nonché per l'accesso al Fondo di Garanzia.

La realizzazione degli investimenti fissi collegati all'avvio di progetti di ricerca precompetitiva è particolarmente finalizzata:

- al rilancio dell'innovazione tecnologica nell'ambito della politica industriale di sostegno dell'impresa;
- al miglioramento qualitativo dei programmi finanziabili sulla legge 488/92 tramite una selezione dei progetti ed un vincolo di destinazione delle risorse in favore delle imprese che investono contestualmente in ricerca e sviluppo, servizi reali, formazione;
- alla esigenza di introdurre uno strumento di ulteriore attrazione di investimenti nelle aree depresse in quanto mirato alle imprese che già operano nelle Regioni ob.1 e alle

imprese che sono localizzate in un'area esterna e hanno in corso un progetto di ricerca precompetitiva da industrializzare in una regione Obiettivo 1.

L'ipotesi di vincolare la presentazione della domanda del P.I.A. all'avvio di un progetto di innovazione è inoltre avvalorata dalle modifiche previste per la L. 46/82, finalizzate a renderla più attrattiva per gli imprenditori. Tali modifiche sono principalmente riconducibili a:

- una semplificazione delle procedure ottenuta grazie all'affidamento dell'istruttoria a un ente attuatore esterno (come avviene per la L. 488/92);
- una riduzione del periodo di valutazione della domanda a 150 giorni complessivi, di cui 90 per l'istruttoria e 60 per la successiva approvazione del Comitato;
- l'eventuale integrazione e un potenziamento dell'attuale aiuto per l'Obiettivo 1 fino ai massimali consentiti dalla UE.

Le agevolazioni agli investimenti del P.I.A. Innovazione saranno concesse nelle misure massime consentite e sulla base di una graduatoria unica per tutti i territori dell'obiettivo 1, fatta salva la possibilità, per i programmi non agevolati dal P.I.A. Innovazione per esaurimento dei fondi, di accedere automaticamente alle singole misure di aiuto nella prima occasione utile successiva.

Per quanto concerne gli indicatori per la formulazione della graduatoria P.I.A. Innovazione verrà introdotto un nuovo indicatore di "innovatività" con l'obiettivo di stimolare e sostenere la capacità di innovazione tecnologica delle imprese.

Relativamente agli aspetti procedurali, sarà presentato dalle imprese un solo modulo di domanda, con allegate schede tecniche riferite alle singole sezioni in cui il programma si articola (investimenti fissi, sviluppo precompetitivo, servizi, ecc.).

La misura comprenderà, inoltre, un intervento finalizzato a fornire servizi di tutoraggio alle imprese più significative individuate sulla base dei processi tecnologici implementati attraverso il programma di investimento agevolato.

Nell'ambito del P.I.A. Innovazione si valuterà la possibilità di introdurre un'ulteriore modalità di agevolazione rivolta ad investimenti che consentano specifici interventi di performance ambientale e per l'attivazione di strumenti di ingegneria finanziaria quali i prestiti partecipativi, il venture capital e i fondi chiusi. Per quanto riguarda, in particolare, gli interventi di tipo ambientale, saranno valutati i risultati di uno studio in corso di completamento finanziato a valere sulla misura 1.2 del P.O.M. Ambiente 1994-99. Questi interventi potranno riguardare il raggiungimento di elevati livelli di performance ambientale, in termini di riduzione dei consumi, di produzione dei rifiuti, di emissioni inquinanti, che vadano aldilà del semplice adeguamento agli standard previsti dalla normativa vigente.

Nel corso del primo **biennio** di sperimentazione sarà valutata la possibilità di prevedere un P.I.A. Formazione (L.488/92 + FSE) rivolto a iniziative industriali ammissibili alla L. 488/92 che prevedano un rilevante incremento occupazionale in valore assoluto e con elevate esigenze formative e di qualificazione. Saranno valutate, inoltre, altre ipotesi di

P.I.A., rivolti ad esempio a consorzi, filiere produttive e joint venture tra imprese interne ed esterne all'area (P.I.A. Networking), presumibilmente operative a partire dal 2002.

Si evidenzia che questo strumento, progettato nell'ambito di un gruppo di lavoro promosso dalla Commissione europea (Steering Committee Industria), rappresenta un modello che le Regioni potranno adottare nell'ambito dei propri P.O.R.

2.3.3 Misura 3 - Interventi di formazione per il P.I.A.

L'integrazione tra interventi formativi e la strumentazione di sostegno agli investimenti d'impresa si fonda sulla necessità di garantire alle imprese, singole o associate, un intervento di qualificazione del personale mirato alle necessità della produzione.

Tale esigenza deriva dalle analisi ed esperienze sul campo che hanno più volte lamentato le incongruenze tra le caratteristiche dell'offerta di lavoro locale e le caratteristiche della domanda di figure professionali e le valutazioni critiche degli imprenditori nei confronti dei percorsi formativi offerti in loco.

Il processo di semplificazione e qualificazione della strumentazione di sostegno alle imprese che ha dato origine al P.I.A., non poteva non tenere conto della rilevanza dei processi formativi, nell'ottica dell'accrescimento della capacità competitiva delle imprese. Di conseguenza, come già detto in precedenza, l'esame dei possibili e futuri sviluppi della strumentazione integrata potrà prevedere uno specifico PIA Formazione (488+formazione).

La misura 3 è stata elaborata, invece, allo scopo di favorire l'integrazione degli aspetti formativi in progetti di investimento già caratterizzati dall'integrazione degli investimenti fissi con altre esigenze aziendali - diverse dalla formazione - , in un primo periodo il P.I.A. Innovazione.

La misura 3, cofinanziata a valere sul Fondo Sociale Europeo, riguarda la possibilità, per un'azienda che presenti istanza per il P.I.A., di ottenere agevolazioni per l'organizzazione di corsi di formazione finalizzati alla massimizzazione dei benefici degli investimenti in innovazione realizzati attraverso il P.I.A.. L'azienda potrà inserire il progetto di formazione all'interno della stessa domanda P.I.A., al cui accoglimento è subordinata l'accettazione del programma formativo. L'accesso alla misura 3 sarà legato alla contestuale attivazione della misura 2, per la quale la misura di formazione si configurerà come accessoria.

La procedura di valutazione delle istanze relative alla formazione sarà automatica, sulla base di criteri che verranno fissati con la collaborazione del Ministero del Lavoro.⁹ Verrà comunque valutata la coerenza del programma formativo alla globalità degli interventi realizzati attraverso il P.I.A..

La formazione dovrà riguardare la qualificazione e riqualificazione del capitale umano, la introduzione a nuove professionalità e la creazione di alte professionalità, requisiti necessari a raggiungere e mantenere livelli adeguati di competitività a fronte dei mutamenti rapidi dei profili e dei contenuti professionali. In particolare, il piano di formazione dovrà permettere di adeguare le professionalità interne all'azienda al progetto di sviluppo competitivo ed al conseguente programma d'investimento, realizzati attraverso il P.I.A.

⁹ Il Ministero del Lavoro ha messo a punto un documento "FSE – Ob. 3, quadro di riferimento per sviluppare le risorse umane e migliorare l'occupazione", condiviso dalle parti sociali e dalle Regioni, in cui si pone in evidenza l'importanza del "sostegno alla costruzione di pacchetti integrati di agevolazioni che consentano di rispondere alle esigenze formative connesse alla realizzazione di nuovi investimenti". Un rappresentante del Ministero del Lavoro ha, inoltre, preso parte agli incontri dello *Steering Committee* che ha elaborato lo studio alla base della misura P.I.A..

L'agevolazione dei programmi formativi rappresenterà, inoltre, un primo *input* verso la sensibilizzazione delle compagini dirigenziali delle aziende meridionali a tematiche come la formazione continua e permanente.

Particolare riguardo verrà riservato ai programmi di formazione rivolti prevalentemente alle donne: a questi sarà riconosciuta una quota maggiore di spesa ammissibile rispetto a quella riservata alla formazione.

Per quanto riguarda la valutazione degli effetti prodotti dall'intervento, infine, si rinvia agli indicatori che saranno contenuti nel complemento di programmazione, che, in ogni caso, terranno in debito conto le "Indicazioni relative al sistema degli indicatori da utilizzare per il F.S.E." elaborati dal Ministero del Lavoro.

L'intensità dell'aiuto concedibile e la quota di partecipazione dei privati saranno definite nel Complemento di programmazione conformemente agli "Orientamenti comunitari in materia di aiuti a finalità regionale" stabiliti nella Comunicazione 98/C 74/06 del marzo 1998.

2.3.4 Misura 4 - Assistenza Tecnica

La misura prevede la realizzazione di azioni volte a fornire al Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, il supporto tecnico necessario per lo svolgimento delle attività di gestione del Programma Operativo e per le connesse attività di assistenza tecnica alle Regioni per l'attuazione delle misure contenute nei P.O.R., in particolare offrendo un supporto all'Amministrazione nell'attivazione del partenariato istituzionale. Tali azioni sono essenzialmente finalizzate a rendere più efficace l'attività di sorveglianza e a migliorare la gestione operativa e strategica del Programma e il suo coordinamento con i Programmi Operativi Regionali.

Le azioni di supporto al Ministero dell'Industria riguardano in particolare:

Assistenza tecnica nell'attuazione del P.O.N.

- Supporto tecnico-operativo nell'elaborazione della proposta di Programma Operativo e delle successive modifiche e aggiustamenti fino alla sua definitiva approvazione.
- Supporto al funzionamento dei Comitati di Sorveglianza, finalizzato alla preparazione della documentazione necessaria per lo svolgimento delle riunioni (rapporti di attuazione, proposte di riprogrammazione) e all'organizzazione e gestione delle informazioni da trasmettere in relazione all'attuazione delle misure.
- Attività di monitoraggio finanziario (impegni e pagamenti), fisico (anche con riferimento all'indicatore ambientale) e procedurale sullo stato di avanzamento delle misure; attività di monitoraggio sui risultati e l'impatto delle misure; verifica del raggiungimento degli obiettivi dei singoli interventi previsti dalle misure rispetto alle previsioni di avanzamento degli stessi e predisposizione di report periodici sullo stato di attuazione del Programma.
- Assistenza nell'applicazione dei sistemi di controllo al fine di dotare l'amministrazione responsabile delle risorse professionali e degli strumenti necessari alla applicazione del Reg. 2064/97 della Commissione sui controlli finanziari degli interventi cofinanziati dai fondi strutturali e nel rispetto dell'art.38 del Reg. 1260/99.
- Consulenze di carattere specialistico relativamente ad aspetti tecnici di attuazione delle misure (pareri legali, valutazione della congruità di determinati costi, implementazione di indicatori ecc.)
- Realizzazione di studi e ricerche legati a specifiche esigenze di assistenza tecnica e monitoraggio del P.O.. In particolare realizzazione di studi e ricerche miranti a valutare gli effetti quantitativi e qualitativi prodotti dal PON in termini di occupazione femminile.

- Supporto tecnico nell'instaurazione di un sistema di collegamento permanente con il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica finalizzato allo scambio di informazioni e di esperienze e alla collaborazione per la costituzione ed operatività di banche dati ed altri sistemi di informazione sui progetti di ricerca industriale.
- Supporto tecnico per il coordinamento con il Ministero delle Risorse Agricole, in relazione ai problemi di cofinanziamento della strumentazione di incentivazione destinata al settore agroindustriale.
- Realizzazione di attività di aggiornamento e specializzazione del personale degli istituti bancari impegnato nella valutazione istruttoria dei progetti di investimento.

Assistenza tecnica per il collegamento con i P.O.R

Le attività di seguito descritte sono finalizzate a garantire la funzionalità della strategia di sostegno ai sistemi locali di sviluppo, in considerazione dell'attuale assetto istituzionale e delle sue prevedibili evoluzioni.

Le attività di assistenza tecnica rappresentano lo strumento mediante il quale Ministero dell'Industria esercita, con riferimento ai programmi cofinanziati, e d'intesa con il Ministero del Tesoro, le funzioni di indirizzo, di coordinamento, di valutazione di impatto ed attuazione sul complesso degli interventi, attribuitegli sia dalla normativa nazionale sia dai regolamenti comunitari, e da ultimo ribadite nelle linee guida per la programmazione 2000-2006 "Sistemi locali di sviluppo".

Tali attività indicate costituiscono, inoltre, lo strumento per la realizzazione di un efficace partenariato verticale in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 8 del regolamento (CE) 1260/99.

- Supporto tecnico nell'attività di assistenza alle Regioni finalizzata al coordinamento dei livelli di programmazione nazionale e regionale in relazione all'integrazione/complementarietà degli strumenti di incentivazione tra loro, e con gli interventi settoriale di contesto.
- Supporto tecnico nell'attività di assistenza alle Regioni per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza finanziaria e procedurale degli interventi, anche attraverso la semplificazione della strumentazione esistente, l'adattamento e l'adozione di modelli di incentivazioni esistenti, l'elaborazione di modelli e schemi procedurali per interventi specifici (es. ingegneria finanziaria);

Esse potranno riguardare:

- le modalità di applicazione della normativa comunitaria di esecuzione e controllo finanziario ai fini della progettazione e gestione degli interventi

(ammissibilità delle spese, impostazione delle procedure di gestione e rendicontazione);

- l'individuazione e l'eventuale introduzione di modelli e best practise in materia di gestione delle relazioni tra livelli istituzionali diversi nel settore delle politiche di sviluppo locale.
- l'impostazione di meccanismi di scambio di informazioni e di monitoraggio, elaborazione di relazioni informative, analisi e rapporti di valutazione di impatto relativi agli interventi gestiti a livello regionale;
- l'elaborazione di orientamenti tecnico – settoriali atti a garantire la compatibilità degli interventi con la normativa comunitaria (calcolo dell'aiuto, determinazione della dimensione d'impresa, rispetto dei massimali di aiuto, de minimis, problemi di cumulo, utilizzo del tasso di riferimento/ attualizzazione, ammissibilità e sensibilità dei settori);
- l'assistenza all'attuazione ed al coordinamento dei processi di esternalizzazione delle attività di istruttoria e di erogazione delle agevolazioni, in base alle disposizioni del d.l. 123/98;

Promozione del P.O.N.: sensibilizzazione ed informazione degli operatori interessati attraverso l'organizzazione di convegni e seminari e la pubblicazione di materiale informativo vario (Guide sul P.I.A., aggiornamenti sulla L. 488/92, depliant, inserti a mezzo stampa ecc.). Si prevedono azioni mirate dirette alle donne.

Valutazione in itinere

La valutazione in itinere (o intermedia), ai sensi dell'art. 42 del Reg. 1260/99, è volta ad analizzare i primi risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi, nonché l'impiego dei fondi e lo svolgimento della sorveglianza. Tale attività sarà effettuata da un valutatore indipendente, cui verrà affidato l'incarico a seguito di selezione con apposito bando di gara, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria.

Saranno considerate ammissibili, nell'ambito della presente misura, le spese relative a:

- impiego di risorse professionali per le attività di consulenza al MICA e alle Regioni;
- ricorso a consulenze specialistiche per expertising e per lo svolgimento di studi e ricerche;
- compensi per l'esercizio delle attività di gestione, sorveglianza e controllo;
- interventi di promozione generale e specifica (inserzioni, pubblicazioni, organizzazione di seminari e convegni, redazione di manuali e guide, impiego di sistemi multimediali);
- acquisizioni di strumentazione hardware e software;

- incarico al valutatore indipendente.

Le attività previste nell'ambito della misura richiederanno impegni di tempo differenziati nell'ambito del periodo considerato. In particolare, nell'arco del primo quadriennio saranno svolte prevalentemente le attività di promozione e di consulenza tecnica al MICA per l'attuazione delle misure del P.O.N. e alle Regioni per il coordinamento degli interventi con le misure eventualmente contenute nei P.O.R., mentre nel secondo triennio e nel biennio finale si concentreranno le attività legate ai controlli e al monitoraggio fisico sullo stato di attuazione delle misure.

La misura sarà attuata avvalendosi degli strumenti e delle fonti finanziarie di cui alla legge 104/95.

2.4 Analisi della coerenza tra obiettivi specificati e ricavabili dall'analisi sui punti di forza e di debolezza, strategia complessiva e strumenti previsti.

In merito alla coerenza strumento-obiettivo, si può affermare, in termini generali, che la L.488/92 è in grado di offrire un significativo contributo alla promozione dello sviluppo locale attraverso un utilizzo mirato degli incentivi agli investimenti; può garantire il raggiungimento di obiettivi di sviluppo su scala macro e consente tuttavia di essere ugualmente applicata proficuamente in un'ottica "a due livelli", prevedendo sia il normale meccanismo selettivo di assegnazione delle risorse, sia una griglia regionale mirata a far emergere le specificità locali e le potenzialità di rete.

La discontinuità nei comportamenti di investimento auspicata dal PSM è dunque data dalle modalità ordinarie di funzionamento della legge 488/92 e dall'innesto della componente regionale/locale all'interno della stessa. A ciò va aggiunto l'importanza di altri interventi finalizzati a ridurre le diseconomie esterne delle singole aree e a creare poli di attrazione per gli investimenti privati (nazionali ed esteri).

Il concetto di "coerenza" deve essere perciò interpretato nell'ambito di un mix di strumenti, ciascuno dei quali offre un contributo identificabile a singoli obiettivi specifici. Questi ultimi appaiono in realtà "compositi" ossia raggiungibili tramite l'uso combinato di un pacchetto di misure. I concetti di concentrazione e di integrazione degli interventi devono in particolare emergere dal quadro di riferimento programmatico territoriale e non sono ascrivibili in sé al tipo di incentivo adottato.

E' opportuno anche segnalare che appare coerente con gli obiettivi di semplificazione l'accorpamento all'interno di uno stesso meccanismo di più forme agevolative (gestione di pacchetti integrati di agevolazione).

L'integrazione di alcuni regimi agevolativi esistenti (finanziamento investimenti fissi, finanziamento di progetti di ricerca precompetitiva, trasferimento tecnologico, formazione, acquisizione di servizi specialistici) consente da un lato un'articolazione flessibile dei piani di investimento aziendale e dall'altro il più rapido ed efficiente perseguimento di obiettivi specifici che prevedono interventi integrati.

Un sistema di incentivi combinato (riduzione costi di investimento + incentivi all'innovazione tecnologica + formazione di manodopera) consente un maggiore grado di autonomia delle imprese locali e quindi una più elevata competitività. Per questa via possono essere superati alcuni problemi tipici del sistema degli incentivi tradizionali (connessi alla sola riduzione dei costi di produzione) e si può raggiungere quella "massa critica" indispensabile per l'attivazione delle variabili di rottura.

Per esaminare in maggior dettaglio sebbene schematicamente la coerenza e il contributo degli strumenti messi in campo e finalizzati al perseguimento degli obiettivi specifici si possono svolgere i ragionamenti che seguono.

A) La *Legge 488/92*, anche attraverso l'applicazione "mirata", persegue obiettivi specifici di sviluppo locale. Si avrà perciò:

- un aumento della intensità di accumulazione del capitale;
- un aumento della produttività dell'impresa inserita in un sistema di imprese locali;
- un aumento della competitività e quindi della capacità di esportare dell'impresa inserita in un sistema di imprese locali.

Orientando selettivamente le politiche di sviluppo, si potranno da un lato potenziare e irrobustire i sistemi produttivi sedimentati che presentano più elevate potenzialità di ulteriore sviluppo e, dall'altro, sostenere la nascita di nuove imprese locali a basso tasso di mortalità (con elevate prospettive di crescita e con un alto grado di integrazione con i sistemi produttivi locali).

Ne segue che la modalità di agevolazione descritta presenta buone chance per il conseguimento degli obiettivi specifici nn. 39 e 40 relativamente a due tipologie di intervento:

- interventi di carattere generale che agiscono sul tessuto imprenditoriale attraverso un'azione a favore delle singole imprese (ob. 39);
- sostegno alla nascita di imprese locali con elevate potenzialità di sviluppo (ob. 40).

B) Il *P.I.A. Innovazione* nell'ambito del quale la domanda di finanziamento degli investimenti fissi è collegata alla domanda di finanziamento dell'attività di ricerca e sviluppo, è un ulteriore strumento di attrazione di investimenti nelle aree depresse strettamente correlato con l'introduzione di innovazioni tecnologiche.

La sperimentazione e sviluppo di pacchetti integrati di agevolazione può rappresentare anche una tipologia di intervento a sé stante, che determinando un impatto positivo sulla razionalizzazione degli strumenti disponibili, influenza lo sviluppo di relazioni interimprenditoriali tipico dei tessuti aziendali diffusi. Così facendo si realizza l'obiettivo specifico di un miglior impiego dei sistemi di incentivazione (cfr. obiettivo n. 44).

Il mix di agevolazioni ha il potere di indurre comportamenti virtuosi nell'attività di programmazione aziendale. Tuttavia, anche nel caso del *P.I.A.*, l'efficacia degli incentivi è determinata dalla possibilità di riflettere le scelte relative al modello di sviluppo del territorio. In questo senso, è opportuno ribadirlo, risultano decisive le opzioni su scala regionale relative al rafforzamento e alla crescita dei sistemi locali.

L'impianto della *L. 488/92* e della *P.I.A.* è coerente con gran parte degli obiettivi specifici dell'asse "sistemi locali di sviluppo". Importante a questo proposito è sottolineare, ai fini della coerenza complessiva della strategia, la funzione di "filtro" sugli interventi proposti per assicurare "l'effetto rete territoriale" dei sistemi locali e la loro coesione.

L'azione congiunta Ministero-Regioni - è lo stretto coordinamento tra livelli regionali e nazionali - può permettere di individuare dei valori-obiettivo che possono costituire una guida per indirizzare i finanziamenti verso aree dove è più probabile il dispiegarsi degli effetti delle variabili di rottura.

Pertanto, gli strumenti indicati sono coerenti con gli obiettivi se integrati da opportuni indirizzi regionali (utilizzo mirato degli incentivi agli investimenti).

2.5 Integrazione del principio di sostenibilità ambientale

Già nel passato periodo di programmazione, è emersa una particolare sensibilità per la problematica ambientale, non solo a livello di politiche sviluppate attraverso il Q.C.S., ma anche sul piano dell'interesse dimostrato dalle imprese verso la tematica della sostenibilità ambientale.

Per quanto attiene, più nello specifico, al Programma Operativo Industria, Artigianato e Servizi alle Imprese 1994-99, rilevante è stato l'inserimento, per la misura 1.1.2, dell'indicatore ambientale accanto agli indicatori economico-finanziari.

Esso tende a premiare attraverso un punteggio addizionale, le imprese sensibili alle problematiche ambientali, le cui iniziative non comportino effetti inquinanti o che migliorino sotto tale profilo le proprie prestazioni. Il punteggio dell'indicatore è compreso tra zero e dieci: per una parte è riferito agli impegni che l'impresa intende assumere in tema di politiche ambientali (adesione a sistemi internazionali di certificazione, predisposizione di piani di formazione ecc.); per l'altra parte si traduce in una valutazione quantitativa dei miglioramenti apportati dall'investimento su elementi e risorse ritenuti sensibili per l'ambiente (consumo di acqua ed energia, produzione rifiuti).

Anche nella misura 2.1, "Sostegno allo sviluppo delle imprese artigiane", è stato introdotto un particolare adempimento cui le imprese beneficiarie devono ottemperare per poter ottenere il contributo: contestualmente al modulo di domanda deve essere presentato un formulario relativo all'impatto ambientale dell'investimento per il quale si richiede l'agevolazione. Ciò consente di verificare l'effetto che il contributo pubblico ha prodotto sul piano ambientale, anche se la finalità primaria della misura è il sostegno alle attività artigianali attraverso facilitazioni di accesso al credito.

Specificamente finalizzata agli investimenti ambientali è la misura 1.6, che prevede sia il sostegno di interventi di riqualificazione ambientale ed aggiornamento tecnologico dei processi produttivi delle imprese esistenti, per la riduzione dell'impatto ambientale, sia il sostegno alle imprese di nuova costituzione che operino in settori ambientali prioritari. La misura, nonostante la tardiva attivazione dell'intervento, ha suscitato un buon interesse da parte delle imprese, anche in considerazione della necessità di adeguarsi ai vincoli imposti dalla normativa vigente.

Il PON 2000-2006 si inserisce senza soluzione di continuità nella direttrice già tracciata dal precedente documento di programmazione. L'analisi del principio di sostenibilità ambientale, inoltre, è avvenuta integrando gli obiettivi di politica industriale con i principi e le norme in materia ambientale introdotti dalla normativa comunitaria ed internazionale.

Le misure di cui il Programma si compone recepiscono l'attenzione verso la sostenibilità ambientale.

Per la misura 1, viene mantenuto l'indicatore ambientale, per il quale sarà valutata, d'intesa con il Ministero dell'Ambiente, l'ipotesi di una nuova configurazione, tale da rispondere alle esigenze espresse nelle Linee Guida per la Valutazione Ambientale Strategica, elaborate dal Ministero dell'Ambiente, dal Ministero per i Beni e le Attività culturali e dall'ANPA. Sarà preso in considerazione a tale scopo, lo studio ENEA-Ministero dell'Ambiente sulla valutazione degli effetti prodotti dall'indicatore ambientale finora in uso.

Nell'attività di assistenza tecnica sarà prevista un'azione di monitoraggio fisico dell'indicatore stesso.

Per la misura 2, è allo studio un sistema che premi il raggiungimento di livelli di *performance* ambientale che vadano aldilà del semplice adeguamento agli *standard* imposti dalla normativa. Ciò risponde alla volontà di sviluppare una sensibilità ambientale che diventi patrimonio irrinunciabile dell'impresa. Per il raggiungimento delle *performance*, le imprese dovranno riorientare i propri sistemi di processo/prodotto impiegando le migliori tecnologie disponibili, facendo proprio, così, un modello di sviluppo sostenibile che permetterà di ottenere risultati sempre più sensibili in termini di riduzione dei consumi energetici e delle materie prime, della produzione di rifiuti, delle emissioni inquinanti, ecc..

L'impresa, potendo presentare in un'unica istanza un piano integrato di interventi di tipo materiale (acquisto di attrezzature e macchinari) ed immateriale (ricerca e sviluppo precompetitivo, formazione, servizi consulenziali di vario tipo) potrà realizzare, anche da un punto di vista ambientale, un intervento organico, che vada dal check up iniziale, all'acquisto di attrezzature innovative, fino alla formazione di personale ad hoc maggiormente sensibile alle tematiche dell'ecocompatibilità e capace di utilizzare efficacemente la strumentazione oggetto di agevolazione.

Attraverso la misura PIA sarà quindi possibile promuovere l'innovazione ambientale di prodotto e l'adesione all'Ecolabel, aumentare la durata e la recuperabilità dei prodotti, responsabilizzare i produttori sulla gestione a fine vita dei prodotti, incrementare, infine, la proporzione di unità produttive certificate EMAS e ISO 14000.

2.6 Integrazione del principio delle pari opportunità

Accanto alla tematica ambientale, quella delle pari opportunità appare cruciale per uno sviluppo equo del tessuto economico meridionale. In effetti, nell'affrontare i nodi dello sviluppo del Mezzogiorno, non si può prescindere dalla valutazione delle dinamiche interne al mercato del lavoro e, in tale contesto, delle forti distorsioni che lo caratterizzano.

Ciò che emerge con chiarezza dall'analisi del mercato del lavoro meridionale è il divario tra le condizioni sperimentate da donne e uomini: le donne, nonostante l'elevato livello di istruzione e la sempre maggiore propensione per attività autonome ed imprenditoriali, si caratterizzano rispetto agli uomini per la maggiore difficoltà nel trovare occupazione e per una presenza in termini assoluti significativamente più bassa. Al persistente divario nel tasso di occupazione per sesso (e per converso di disoccupazione), si aggiungono un ancora significativo dislivello salariale, una bassa presenza delle donne nei livelli di carriera più elevati, una preponderanza femminile nel lavoro sommerso. E ciò non soltanto, come si potrebbe pensare, con particolare riferimento alle fasce di popolazione femminile meno qualificate, ma anche per quelle con un elevato tasso di scolarizzazione.

Nel POM 1994-99 la misura 1.8, attiva a partire dal 1997, ha fornito una prima risposta, anche se non certo esaustiva, a queste problematiche. La misura riguarda il cofinanziamento della legge 215/92, "azioni positive a favore dell'imprenditorialità femminile". Si tratta di un intervento a sostegno delle iniziative imprenditoriali femminili, attraverso la concessione di contributi in conto capitale per la realizzazione di investimenti materiali e immateriali. L'intervento ha registrato un enorme interesse ed un assorbimento di risorse rapido: il solo primo bando ha tirato il 68,75% del programmato. Per questo motivo sono stati attribuiti in seconda battuta a questa misura ulteriori 18,6 meuro, per una dotazione finanziaria che passa così dai 20 meuro iniziali agli attuali 38,6.

Questo intervento non sarà presente nel PON 2000-2006; la misura di cofinanziamento della legge 215/92 potrà, infatti, essere inserita nei P.O. regionali. I programmi d'investimento che sono stati agevolati con questa legge, relativamente ai due bandi che hanno finora concluso l'iter agevolativo, hanno infatti riguardato per lo più interventi di piccole dimensioni e si prestano maggiormente agli obiettivi specifici delle politiche di sviluppo delineate dalle Regioni, che non alle finalità di politica industriale in senso lato, oggetto di questo P.O.N.. Inoltre, dall'analisi dei dati settoriali relativi ai primi due bandi di applicazione della legge 215, risulta che il numero maggiore di domande agevolate è nel settore servizi, 28,6% del totale, mentre per il settore industriale la percentuale scende fino all' 8,8%. Tale dato conferma la validità della scelta di non inserire nel PON, il quale è destinato prioritariamente al settore industriale, un intervento che ha avuto come risultato, nel corso dell' applicazione, di agevolare prevalentemente altri settori in cui maggiore è il numero di iniziative imprenditoriali femminili.

Uno degli obiettivi prioritari che il PON persegue è in ogni caso la lotta al lavoro sommerso, problema che interessa le categorie deboli del mercato del lavoro, tra cui in primo luogo le donne. In questo senso, all'interno della misura di accompagnamento, sono state previste attività di studio e ricerca che mirano alla comprensione ed all'analisi dei risvolti in termini di occupazione e di imprenditorialità femminile prodotti dalle due misure del PON e, in senso più lato, all'analisi della situazione femminile all'interno del mercato del lavoro meridionale e dei divari che si registrano rispetto alle aree più sviluppate del Paese. Con questa finalità, per tutte tre le misure del P.O.N., le rilevazioni degli effetti occupazionali in sede di monitoraggio fisico e di chiusura intervento verranno effettuate distinguendo componente maschile e femminile. Ciò permetterà quanto meno di avere un quadro informativo sull'occupazione femminile e sugli effetti prodotti dalle agevolazioni a riguardo.

A valere sulle attività di assistenza tecnica, saranno anche previste iniziative di sensibilizzazione e promozione volte ad informare le donne sulle opportunità offerte dal P.O.N. e sulle modalità di accesso ai contributi.

Per quanto riguarda specificamente la misura 1, inoltre, è in esame l'ipotesi di includere tra le spese ammissibili (limitatamente agli investimenti in nuovo impianto di rilevante importo) anche quelle sostenute per la realizzazione di nursery, ludoteche, asili; interventi concreti che possono contribuire a realizzare il principio di pari opportunità sul lavoro e rendere compatibile il ruolo di madre con quello di lavoratrice.

Relativamente alla misura 3 - Formazione, infine, si prevederà un meccanismo che incentivi la partecipazione femminile ai progetti formativi attraverso l'innalzamento della soglia di ammissibilità delle spese per i corsi destinati prevalentemente alle donne.

3. PIANO FINANZIARIO

3.1 Il piano finanziario

L'ammontare delle risorse comunitarie - al netto della riserva del 10% - destinate al P.O.N. "Industria" è stato stabilito con Delibera CIPE del 6 agosto 1999.

Il Piano finanziario si articola nelle 4 Misure del P.O.N. indicate al punto 2.2 del programma.

Per le Misure 1 (Legge 488/92), 2 (Pacchetto Integrato di Agevolazioni – P.I.A.) e 4 (Assistenza Tecnica) è previsto l'intervento del FESR. Per la Misura 3 (Formazione) è previsto l'intervento del FSE.

La quota di contributo FESR per le Misure 1, 2 e 4, è orientativamente ripartita per l'80% in favore della Misura 1, il 19% in favore della Misura 2, e fino a un massimo dell'1% per la misura 4.

Il tasso medio di partecipazione del FESR sulla spesa pubblica è stato calcolato al 50%. Il tasso di partecipazione del FSE sulla spesa pubblica è pari al 75%.

La copertura nazionale è assicurata dalle seguenti leggi: L. 488/92, L.46/82, L. 183/87, L. 266/97 e L. 104/95.

Per la definizione dell'importo del FESR orientativamente attribuito alla misura 2, si è proceduto alla stima dell'incidenza media dei diversi investimenti che costituiscono il PIA.

L'Importo complessivo di spesa privata attivato dal Programma è stimato in circa 4.100 MEURO.

3.2 Tablelle finanziarie

Programma Operativo Nazionale "Industria"
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo del Programma per annualità
 Importi in Milioni di Euro

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche					Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari						
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop		
1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	7	8	9	
2000	1223,134	1223,134	613,867	606,967	6,900			609,267	
2001	1223,134	1223,134	613,867	606,967	6,900			609,267	
2002	1223,134	1223,134	613,867	606,967	6,900			609,267	
2003	127,988	127,988	66,294	59,394	6,900			61,694	
2004	127,988	127,988	66,294	59,394	6,900			61,694	
2005	3,564	3,564	1,782	1,782				1,782	
2006	5,936	5,936	2,968	2,968				2,968	
Totale	3934,878	3934,878	1978,939	1944,439	34,500	0,000	0,000	1955,939	0,000

Programma Operativo Nazionale "Industria"
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo per Fondo
 Importi in Milioni di Euro

Fondo: FESR

Annualità	Costo Totale	Totale Risorse Pubbliche	Risorse Pubbliche					Contributi Nazionali	Risorse Private
			Contributi Comunitari						
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop		
			1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5		
2000	1213,934	1213,934	606,967	606,967				606,967	
2001	1213,934	1213,934	606,967	606,967				606,967	
2002	1213,934	1213,934	606,967	606,967				606,967	
2003	118,788	118,788	59,394	59,394				59,394	
2004	118,788	118,788	59,394	59,394				59,394	
2005	3,564	3,564	1,782	1,782				1,782	
2006	5,936	5,936	2,968	2,968				2,968	
Totale	3888,878	3888,878	1944,439	1944,439	0,000	0,000	0,000	1944,439	0,000

Programma Operativo Nazionale "Industria"
 Periodo di Programmazione 2000-2006
 Piano finanziario indicativo per Fondo
 Importi in Milioni di Euro

Fondo: FSE

Annualità	Costo	Totale	Risorse Pubbliche					Contributi Nazionali	Risorse Private
	Totale	Risorse Pubbliche	Contributi Comunitari						
			Totale	Fesr	Fse	Feoga	Sfop		
			1=2+9	2=3+8	3=4+5+6+7	4	5	6	
2000	9,200	9,200	6,900		6,900			2,300	
2001	9,200	9,200	6,900		6,900			2,300	
2002	9,200	9,200	6,900		6,900			2,300	
2003	9,200	9,200	6,900		6,900			2,300	
2004	9,200	9,200	6,900		6,900			2,300	
2005									
2006									
Totale	46,000	46,000	34,500	0,000	34,500	0,000	0,000	11,500	0,000

**4. ANALISI DELL'IMPATTO
MACROECONOMICO DEL PROGRAMMA**

4.1 Analisi dell’impatto macroeconomico del programma

Si rinvia, per quanto riguarda l'analisi di impatto macroeconomico, al capitolo ad essa dedicato nel Documento di valutazione ex ante del Programma.

5. ATTIVAZIONE DEL PARTENARIATO

5.1 Attivazione del Partenariato

Alla luce del nuovo assetto istituzionale che caratterizza gli interventi di politica industriale e della pluralità di attori coinvolti nella programmazione degli interventi di sostegno allo sviluppo locale, la costruzione di un partenariato efficace risulta indispensabile per la riuscita del programma.

5.1.1 Partenariato istituzionale

Nella fase di elaborazione delle strategie di sviluppo locale, il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato ha partecipato, fin dal principio, alla fase di dibattito e di confronto che dall'autunno 1998 ha condotto all'elaborazione del documento "Orientamenti per il Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006" redatto dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, approvato dal CIPE nella seduta del 14 maggio 1999.

In ottemperanza a quanto stabilito dalla delibera CIPE del 22.12.1998, congiuntamente con il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, sono stati organizzati i lavori del tavolo "Sviluppo locale", cui hanno partecipato i rappresentanti delle amministrazioni centrali e le parti economiche e sociali. I contributi alla discussione e le osservazioni scritte sono confluite nel documento finale che ha sintetizzato i lavori del tavolo e sono stati utilizzati ai fini dell'elaborazione della strategia del P.O.N..

Nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento, al fine di avviare la fase di verifica della coerenza tra la strategia nazionale e quella regionale per lo sviluppo locale, nel mese di giugno il Ministero dell'Industria, d'intesa con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E., ha dato avvio al confronto con i rappresentanti degli Assessorati alla programmazione ed all'industria delle Regioni, organizzando un incontro nel corso del quale è stata ribadita l'opportunità di:

- procedere ad un esame congiunto delle misure inserite nei documenti di programmazione e di proporre eventuali integrazioni/adattamenti degli interventi regionali e quelli nazionali ai fini di un più efficace perseguimento degli obiettivi di sviluppo dell'Asse;
- verificare le possibilità di un ottimale utilizzo nell'ambito dei programmi cofinanziati degli strumenti di incentivazione già esistenti e devoluti alle Regioni (l. 215/91; 341/95; 1329/65 etc.)
- di dare pratica attuazione agli orientamenti di semplificazione e specializzazione degli interventi di sostegno alle imprese.

Sono stati inoltre presentati e discussi con i rappresentanti delle amministrazioni regionali i principi successivamente sviluppati nel documento recante linee guida per la programmazione 2000-2006 - "Sistemi locali di sviluppo".

Parallelamente il partenariato istituzionale ha avuto un peso significativo ai fini della individuazione delle misure programmate nel P.O.N. In particolare, con riferimento alla legge 488/92, il partenariato tra il Ministero dell'Industria e le amministrazioni regionali trova una sede istituzionale e stabile di confronto nella Conferenza Stato – Regioni. Il nuovo impianto della legge 488/92 così come disegnato nella bozza di decreto e così come descritto nell'ambito del P.O è stato, infatti, discusso ed approvato dai rappresentanti delle Regioni. La applicazione “mirata“ dello strumento a specifici obiettivi territoriali e/o settoriali rappresenta, allo stesso tempo, un risultato del partenariato ed la premessa per una stretta collaborazione, in fase di attuazione dell'intervento.

Si prevede, infatti, che il confronto con le amministrazioni, sia a livello centrale, sia a che regionale, si infittisca nella fase di elaborazione e stesura dei complementi di programmazione. In questa fase il Ministero dell'Industria, d'intesa con il Ministero del Tesoro, da un lato, e le Regioni, dall' altro, definiscono nel dettaglio la strumentazione e le modalità di attuazione, che essi intendono adottare in attuazione delle strategie disegnate nei P.O.

Nel presupposto di una sostanziale coerenza di obiettivi e strategie tra i due livelli di programmazione, soltanto un adeguato livello di definizione degli interventi può consentire di verificare le esigenze di armonizzazione tra la strumentazione individuata. In questa fase attraverso la partnership dovrà essere assicurata pratica attuazione alla scelta strategico-programmatica di considerare il territorio come elemento unificante della strategia di sviluppo. Indipendentemente dal livello di programmazione/gestione, gli strumenti dovranno nel complesso risultare selettivi, tra loro complementari e coerenti. Gli interventi di sostegno allo sviluppo locale dovranno effettivamente assumere la configurazione di sistema .

E' questa, quindi, la fase in cui, nel rispetto delle scelte operate dalle amministrazioni regionali, il Ministero dell'Industria potrà esercitare in maniera proficua la funzione di indirizzo, le funzioni di assistenza tecnica e di valutazione dell'attuazione, previste dalla delibera Cipe del 14 maggio '99 e ribadite nelle linee guida per la programmazione dei Sistemi locali di sviluppo.

Il confronto tra le parti potrà essere realizzato attraverso l'organizzazione di incontri presso le amministrazioni regionali miranti a verificare le esigenze di adeguamento della strumentazione, anche alla luce delle indicazioni contenute d.l. 123/98 relativo alla razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese e all' adozione di modelli procedurali. Potrà altresì essere valutato l'impatto, sia finanziario che fisico, sul territorio degli interventi programmati nel P.O.N., ai fini di massimizzare gli effetti della strategia regionale di sviluppo. Dagli incontri potranno emergere indicazioni sulle aree/ settori cui destinare gli interventi specifici programmati nel P.O.N..

L' opportunità di un confronto serrato nella fase di elaborazione dei complementi di programmazione emerge anche con riferimento ad talune amministrazioni centrali di settore direttamente interessate alla strumentazione di sostegno dello sviluppo locale, quali ad esempio il Ministero per la Ricerca Scientifica e Tecnologia ed il Ministero del

Lavoro, per quanto concerne gli interventi di incentivazione della industrializzazione dei risultati della ricerca ed il sostegno ad interventi di formazione specifica direttamente legati agli investimenti produttivi.

Allo stesso modo la partnership riguarderà inoltre le amministrazioni orizzontali, quali il Ministero dell'Ambiente ed il Ministero delle pari opportunità. Il loro coinvolgimento dovrà essere finalizzato ad integrare negli interventi i principi di sostenibilità ambientale e delle pari opportunità attraverso l' introduzione di disposizioni e meccanismi procedurali ad hoc.

Nella successiva fase di gestione dei programmi, l'esigenza di dialogo tra i partner istituzionali sopra richiamati, dovrà tradursi nell' organizzazione di un sistema di relazioni e nella previsione di sedi stabili di confronto.

La sede istituzionale è il Comitato di Sorveglianza, la cui composizione potrà essere valutata sia in considerazione delle esigenze di rappresentatività e di confronto, sia in funzione delle esigenze di efficacia ed operatività. Tuttavia, potrebbe essere opportuno prevedere sedi tecniche di incontro, di scambio di informazioni, di aggiornamento sull'avanzamento degli interventi, così come previsto nei meccanismi di gestione degli interventi in altri paesi europei. Tali sedi possono garantire, grazie alla tempestività ed informalità dei meccanismi di convocazione e di funzionamento, un raccordo funzionale e continuo.

A tale proposito anche ai fini di garantire l'efficacia del partenariato, potrà essere migliorata la disponibilità e la circolazione delle informazioni, anche a livello disaggregato. Risulta infatti opportuno che la raccolta e l'elaborazione dei dati venga effettuata in modo da potere disporre di dati disaggregati, in funzione delle esigenze dei partner – su base territoriale, per genere, per settore - ai fini di una valutazione consapevole dell'andamento e dell'efficacia delle azioni.

In qualche caso, come per il Ministero della Ricerca Scientifica, le modalità di l'instaurazione di una stabile cooperazione nella fase di gestione di interventi, è già prevista dalla normativa nazionale, A questo proposito, in base a quanto stabilito dal recente decreto legislativo n. 297/99, relativamente al coordinamento delle competenze tra MICA e MURST potranno essere istituite sedi di confronto finalizzato all'ottimizzazione degli strumenti di incentivazione dell' utilizzazione industriale dei risultati della ricerca da parte delle imprese, alla costituzione ed operatività di banche dati ed altri sistemi di informazione sui progetti di ricerca industriale, alla stretta collaborazione in relazione ai progetti presentati, al coordinamento delle attività di valutazione dei progetti svolte dai rispettivi comitati finalita di rilancio dell'innovazione tecnologica nell'ambito della politica industriale di sostegno all'impresa.

5.1.2 Partenariato economico e sociale

Nella fase di programmazione degli interventi, ai lavori del tavolo sviluppo locale hanno partecipato le Associazioni di categoria dell' Industria, del Commercio e dell'Artigianato, ed i rappresentanti del settore bancario I partner economici e sociali sono tradizionalmente coinvolti nella programmazione degli interventi di sostegno al settore industriale, che sovente rispondono a specifiche istanze di cui essi sono i portatori. In aggiunta alla partecipazione del mondo associativo e bancario alla formulazione della legge 488/92 e delle sue modificazioni, va, infatti, ricordato il coinvolgimento nel gruppo di studio incaricato della fase di prima elaborazione dei Pacchetti Integrati di Agevolazione.

Riguardo agli effetti positivi del partenariato nella fase di gestione degli interventi, essi sono già stati riscontrati con riferimento al periodo di programmazione 1994-99, durante il quale si è avuto un costante coinvolgimento delle parti economiche e sociali, nella fase di attuazione degli interventi. Il ruolo svolto dalle banche nella gestione della fase istruttoria dei progetti di investimento, il contributo offerto alla diffusione delle informazioni ed alla raccolta dei dati da parte delle stesse banche e delle associazioni di categoria, il ruolo di tramite svolto tra pubblica amministrazione e mondo imprenditoriale hanno rappresentato fattori di eccellenza degli interventi. Il recepimento delle osservazioni dei partner ha dato luogo, sovente, all'aggiustamento degli interventi al fine di renderli maggiormente rispondenti alle aspettative dei destinatari/imprenditori. I principali meccanismi di coinvolgimento delle parti economiche e sociali sono state le riunioni allargate del Comitato di Sorveglianza, che si sono affiancate ai tradizionali canali di confronto formale e/o informale tra le associazioni di categoria ed il MICA. Tali canali talvolta sono previsti espressamente previste dallo stesso meccanismo di funzionamento degli strumenti, quale ad esempio il Comitato tecnico consultivo della l.488/92, che ha funzionato come luogo di raccolta dei quesiti interpretativi provenienti dal mondo bancario e sede di chiarimento. La positiva esperienza maturata - che ha contribuito in maniera sostanziale alla buona performance dell'attuale PO Industria - sarà trasferita nel periodo di programmazione 2000-2006.

Ai fini di garantire un partenariato efficace è tuttavia opportuno uno notevole sforzo da parte di tutti gli attori coinvolti. Risulta indispensabile, infatti, una chiara identificazione degli uffici e del personale con cui instaurare le relazioni, in funzione dei relativi compiti e responsabilità ed un uno sforzo organizzativo che non si traduca in un'eccessiva burocratizzazione delle procedure e/o in un aggravio dei normali compiti di amministrazione /gestione.

A tale proposito si potrà prevedere una specifica azione di supporto al partenariato nell'ambito dei compiti dell'assistenza tecnica.

6. MODALITA' DI ATTUAZIONE E DI IMPLEMENTAZIONE

6.1 Disposizioni di attuazione del Programma Operativo

6.1.1 Autorità di gestione

L'autorità di gestione è il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato – Direzione Generale Coordinamento Incentivi Industriali (D.G.C.I.I.).

All'autorità di gestione compete la responsabilità della gestione del Programma Operativo, nonché dell'efficacia e della regolarità della sua attuazione.

In particolare è responsabile:

1. dell'istituzione di un dispositivo di raccolta di dati finanziari e statistici, affidabili, sull'attuazione, di supporto all'attività di sorveglianza e alla valutazione, nonché della trasmissione di tali dati secondo modalità concordate con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica e la Commissione;
2. dell'adattamento e dell'attuazione del complemento di programmazione;
3. dell'elaborazione e della presentazione alla Commissione, previa approvazione del Comitato di sorveglianza, del rapporto annuale di esecuzione;
4. dell'organizzazione, in collaborazione con la Commissione e il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, della valutazione intermedia;
5. dell'adozione, da parte degli organismi che partecipano alla gestione e all'attuazione dell'intervento, di un sistema contabile distinto o di una codificazione contabile appropriata per la registrazione di tutti gli atti contemplati dall'intervento;
6. della regolarità delle operazioni finanziate a titolo dell'intervento, segnatamente dell'attuazione di misure di controllo interno, compatibili con i principi di sana gestione finanziaria e dell'attuazione delle osservazioni o richieste di misure correttive (art. 38, par. 4 Reg. (CE) n. 1260/99) o raccomandazioni di adattamento (art. 38, par. 2 Reg. (CE) n. 1260/99);
7. della compatibilità con le politiche comunitarie, secondo quanto stabilito all'articolo 12 del Reg. (CE) 1260/99;
8. del rispetto degli obblighi in materia di informazione e pubblicità.

6.1.2 Modalità di gestione del programma operativo

A L'organizzazione

La struttura a cui è affidata l'attuazione del programma è la D.G.C.I.I. . Nell'ambito della D.G.C.I.I., sono individuati alcuni settori, cui fanno capo specifiche funzioni:

- Settore 5 - predisposizione bandi, ricezione domande istruite dalle banche concessionarie, formazione graduatorie; vigilanza sulle banche; attività ispettiva.

- Settore 12 – gestione delle fasi procedurali successive all’approvazione delle graduatorie; verifica dello stato di avanzamento e accertamento dell’avvenuta realizzazione delle iniziative.
- Settore 3 – erogazione dei contributi e gestione contabile delle risorse.
- Settore 4 – rapporti con le altre amministrazioni e con il Comitato di Sorveglianza; informazione, anche attraverso la trasmissione di relazioni periodiche; predisposizione della rendicontazione.

Per quanto riguarda l’attività di controllo della rendicontazione, essa sarà svolta dalla Direzione Generale Sviluppo Produttivo e Competitività (D.G.S.P.C.) del Ministero dell’Industria.

Relativamente alla misura 2 “Pacchetti Integrati di Agevolazione”, laddove previsto l’intervento della legge 46/82, sono inoltre coinvolte le Divisioni ottava e nona della D.G.C.I.I. . Riguardo all’intervento di incentivazione ai servizi, è in corso di individuazione un eventuale ulteriore ufficio operativo di supporto.

Per quanto concerne l’attuazione della misura 3 “Interventi di formazione per il P.I.A.”, d’intesa con il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale saranno definite le modalità operative ed organizzative dell’intervento anche nell’ottica di una semplificazione delle procedure e degli adempimenti a carico delle imprese.

Le attività di Assistenza Tecnica verranno realizzate avvalendosi degli strumenti e delle fonti finanziarie di cui alla legge 104/95.

Si precisa, inoltre, che annualmente il Ministero, con apposita struttura interna, predispone una relazione ai fini della valutazione dell’intero sistema degli incentivi, ivi compresi gli interventi cofinanziati.

B Le procedure

Le procedure degli interventi sono definite con Regolamenti e Circolari del Ministero dell’Industria che fissano rigide scadenze per il completamento degli adempimenti relativi a ciascuna delle fasi procedurali previste. Le procedure vigenti sono stabilite dai regolamenti n. 527/95 e n. 319/97 e successive modifiche ed integrazioni.

Tali procedure, ampiamente sperimentate nel corso del precedente periodo di programmazione saranno prese a modello per la definizione delle modalità operative del P.I.A. .

C L'autorità di pagamento

L'Autorità di pagamento incaricata dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari è responsabile dell'elaborazione e presentazione delle richieste di pagamento e di ricevere i pagamenti dalla Commissione.

L'Autorità di pagamento provvede affinché i beneficiari finali ricevano quanto prima, senza decurtazioni e senza ritardi ingiustificati gli importi corrispondenti alla partecipazione dei Fondi.

D Il sistema amministrativo

Il sistema amministrativo e contabile della struttura, la cui affidabilità è stata ampiamente testata nel corso della precedente programmazione, è in grado di assicurare quanto previsto dal Regolamento (CE) 2064/97.

E Il dispositivo di raccolta dei dati finanziari e statistici

Il monitoraggio sullo stato di avanzamento è effettuato dalla D.G.C.I.I., attraverso l'acquisizione periodica dei dati dalle banche (Settore 12) e l'elaborazione dei dati finanziari e statistici (Settori 3 e 4).

Avvalendosi dell'Assistenza Tecnica, l'elaborazione ed il trasferimento dei dati avviene in conformità a quanto stabilito dalla normativa nazionale e comunitaria.

F Informazione e pubblicità

L'Autorità di gestione provvede a rendere pubblico il programma operativo, informandone i potenziali beneficiari finali, le organizzazioni professionali, le parti economiche e sociali, gli organismi per la promozione delle pari opportunità tra uomini e donne e le organizzazioni non governative che possono essere interessate alle possibilità offerte dall'intervento.

Inoltre, l'Autorità di gestione informa l'opinione pubblica in merito al ruolo svolto dall'Unione Europea in favore dell'intervento e ai risultati conseguiti da quest'ultimo.

6.1.3 Sistemi di sorveglianza e valutazione

1. La sorveglianza e la valutazione intermedia (art. 42, Reg. (CE) 1260/99)

La sorveglianza viene effettuata a livello di programma operativo e viene supportata dalla valutazione intermedia, affinché si possano eventualmente apportare i necessari adeguamenti al programma operativo in corso di attuazione.

L'Autorità di gestione è responsabile della sorveglianza e, in collaborazione con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari e la Commissione, della organizzazione della valutazione intermedia.

La sorveglianza comporta l'organizzazione ed il coordinamento dei dati relativi agli indicatori procedurali, finanziari, fisici e d'impatto e degli aspetti qualitativi della realizzazione (in particolare, degli aspetti socioeconomici, operativi, giuridici o anche procedurali).

La sorveglianza consiste nel rilevare i progressi compiuti nell'attuazione dell'intervento e nel redigere le relazioni annuali (art. 37, Reg. (CE) n. 1260/99) che debbono essere esaminate ed approvate dal Comitato di sorveglianza.

L'Autorità di gestione e il Comitato di sorveglianza si avvalgono, per la sorveglianza, di indicatori fisici e finanziari definiti nel programma operativo o nel complemento di programma.

La valutazione intermedia si effettua, in generale tre anni dopo l'approvazione del quadro comunitario di sostegno o dello specifico intervento e al più tardi il 31 dicembre 2003. È effettuata da un valutatore indipendente ed è presentata al Comitato di sorveglianza (art. 35, par. 3, Reg. (CE) 1260/99) e successivamente alla Commissione.

La valutazione intermedia analizza i risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi, confrontandoli con la valutazione ex ante. Valuta l'impiego dei fondi, nonché lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione.

Nel proseguo della valutazione intermedia, è effettuato un aggiornamento del programma operativo. La valutazione intermedia si conclude entro il 31 dicembre 2005.

2. La valutazione ex post (art. 43, Reg. (CE) n. 1260/99)

La valutazione ex post è effettuata da un valutatore indipendente, verte sui fattori di successo o insuccesso registrati nel corso dell'attuazione ed è ultimata entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione.

Essa si basa sulle informazioni ottenute dalla sorveglianza e dalla valutazione intermedia delle azioni avviate, nonché sulla raccolta dei dati statistici relativi agli indicatori stabiliti al momento della definizione degli obiettivi ed è finalizzata ad evidenziare l'efficacia e l'efficienza degli interventi e il loro impatto per ricavarne insegnamenti per la politica di coesione e sviluppo.

La valutazione ex post ricade nella responsabilità della Commissione, in collaborazione con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari e l'autorità di gestione.

3. Il comitato di sorveglianza (art. 35, Reg. (CE) n. 1260/99)

Istituzione

Il programma operativo è seguito da un Comitato di Sorveglianza.

Il Comitato di Sorveglianza è istituito dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari d'accordo con l'Autorità di gestione, al più tardi entro tre mesi dalla decisione di approvazione del Programma, previa consultazione delle parti economiche e sociali.

Il Comitato di Sorveglianza è costituito dall' Autorità di gestione del Programma, dal rappresentante del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, da un rappresentante del Ministero per le Politiche agricole, da un rappresentante del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, da un rappresentante del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea, da un rappresentante per ciascuna delle Amministrazioni centrali trasversali di cui alla delibera CIPE del 14 maggio 1999, da un rappresentante di ciascuna Regione dell'obiettivo 1, da un rappresentante della Commissione, da un rappresentante della BEI, se del caso, nonché dai rappresentanti delle "parti" di cui all'articolo 8 del regolamento (CE) n.1260/99 individuate in coerenza con quanto definito a livello di Comitato di sorveglianza del QCS.

I rappresentanti della Commissione, della BEI, delle Amministrazioni centrali trasversali di cui alla delibera CIPE del 14 maggio 1999, delle "parti", delle Regioni dell'obiettivo 1 partecipano ai lavori del Comitato con voto consultivo.

Il Comitato di Sorveglianza è presieduto da un rappresentante dell'Autorità di gestione.

Il Comitato di sorveglianza adotta, d'intesa con l'Autorità di gestione, il regolamento quadro approvato per il Comitato di sorveglianza del QCS.

Per l'istruttoria, l'approfondimento e la definizione del quadro delle problematiche e delle proposte, il Comitato di sorveglianza si avvale del supporto organizzativo e tecnico di specifiche strutture, formate da personale interno all'Amministrazione, appositamente istituite a cura dell'Autorità di gestione.

In particolare, sono attribuite ad una Segreteria del Comitato i compiti concernenti gli aspetti organizzativi dello stesso (ordine del giorno, convocazione, interpretariato, preparazione della documentazione, ecc.), nonché l'espletamento delle funzioni di redazione, predisposizione ed elaborazione della documentazione sottoposta alle decisioni del Comitato, e di tutti i compiti straordinari derivanti dall'attività di sorveglianza esercitata dal Comitato e dalla concertazione con le parti istituzionali ed economiche e sociali.

In considerazione della natura specialistica e addizionale delle attività di istruttoria espletate dalla suddetta struttura e delle particolari finalità perseguite, ancorate al raggiungimento di risultati visibili e chiaramente esplicitati, ai componenti della stessa è

attribuito un compenso analogo a quello spettante alle segreterie del Comitato di sorveglianza del QCS, a valere sulle risorse dell'assistenza tecnica.

Compiti

Il Comitato di sorveglianza deve assicurare la qualità e l'efficienza dell'esecuzione del Programma.

Il Comitato ha inoltre i seguenti compiti:

1. confermare o adottare il complemento di programma, compresi gli indicatori fisici e finanziari da impiegare nella sorveglianza del Programma. Prima di qualsiasi ulteriore adattamento del complemento di programma è necessaria la sua approvazione;
2. esaminare ed approvare i criteri di selezione delle azioni finanziate a titolo di ciascuna misura;
3. valutare periodicamente i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi specifici del Programma;
4. esaminare i risultati dell'esecuzione, segnatamente il conseguimento degli obiettivi fissati a livello delle misure, nonché la valutazione intermedia di cui all'art. 42 del Reg. (CE) n. 1260/99;
5. esaminare ed approvare i rapporti annuali e finali di esecuzione prima che siano trasmessi alla Commissione;
6. esaminare e deliberare qualsiasi proposta di modifica inerente al contenuto della decisione della Commissione, concernente la partecipazione dei Fondi;
7. proporre all'Autorità di gestione qualsiasi adattamento o revisione dell'intervento, che renda possibile il conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 1 del Reg. (CE) n. 1260/99 o migliori la gestione dell'intervento, anche per quanto riguarda la gestione finanziaria. Ogni adattamento dell'intervento deve essere eseguito conformemente all'articolo 34, paragrafo 3 del Reg. (CE) n. 1260/99;

6.1.4 Procedure concernenti la mobilitazione e la circolazione delle risorse finanziarie

L'Autorità di pagamento incaricata dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, è responsabile della elaborazione e presentazione delle richieste di pagamento, di ricevere i pagamenti della Commissione. L'Autorità di pagamento provvede affinché i beneficiari finali ricevano quanto prima ed integralmente gli importi corrispondenti alla partecipazione dei Fondi, cui hanno diritto.

La copertura finanziaria delle misure previste nel P.O.N. è assicurata da risorse pubbliche, comunitarie e nazionali, come definite nei piani finanziari indicati al capitolo 3 del Programma.

La parte del finanziamento pubblico nazionale sarà assicurata dallo Stato sulla base degli stanziamenti previsti dalla legge finanziaria a valere sulle leggi 488/92, 46/82 art.14, 266/97 e d.l. 173/98 art. 5., 183/87,104/95.

I contributi comunitari trasferiti al Ministero del Tesoro e P.E. e da quest'ultimo al MICA sono versati sulla contabilità speciale n. 1726 denominata "Interventi per le Aree depresse", aperta presso la Tesoreria Provinciale dello Stato, sezione di Roma succursale.

Le risorse nazionali vengono versate dal Ministero del Tesoro e P.E. sulla medesima contabilità.

Le risorse sono successivamente trasferite dalla D.G.C.I.I. sul conto corrente dei destinatari ultimi delle azioni in base allo stato di avanzamento dei progetti di investimento.

5 Modalità e procedure di controllo

L'Autorità di gestione si accerta che l'esecuzione degli interventi sia conforme alla normativa comunitaria competente e agli obiettivi di una sana gestione finanziaria; in particolare essa si accerta che:

- siano rispettati i limiti fissati per la partecipazione dei contributi comunitari;
- i pagamenti ai beneficiari finali siano effettuati senza decurtazioni e senza ritardi ingiustificati;
- la natura e la tempistica degli impegni e dei pagamenti sia conforme alle prescrizioni comunitarie;
- la destinazione delle azioni sia coerente con quella indicata nel PO.

L'Autorità di gestione è responsabile della predisposizione ed attuazione dei sistemi di gestione e di controllo in grado di assicurare un impiego efficiente e regolare dei Fondi.

L'Autorità di gestione esegue al proprio livello i controlli definiti dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica per garantire la validità delle certificazioni.

In particolare, la regolare esecuzione delle operazioni viene verificata da organismi appositamente individuati dall'Autorità di gestione. La certificazione dei controlli effettuati viene di norma affidata ad organismi esterni alla Pubblica Amministrazione. In taluni casi, la certificazione può essere demandata ad Uffici interni all'amministrazione, posti su un piano di autonomia ed indipendenza funzionale rispetto ai centri di gestione, oltre che rispetto ad ogni possibile beneficiario finale.

L'Autorità di gestione effettua, sulla base delle proprie competenze istituzionali e delle attribuzioni di legge, i controlli sull'impiego dei finanziamenti dei Fondi strutturali e agevola i controlli effettuati dalla Commissione europea, dalla Corte dei Conti europea e dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica.

L'Autorità di gestione adotta, per la parte di propria competenza, la pista di controllo indicata dal Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica al fine di:

- rendere agevole l'individuazione di eventuali carenze e rischi nell'esecuzione di azioni e/o progetti;
- verificare la corrispondenza degli importi sintetici certificati con le singole registrazioni di spesa e la documentazione giustificativa, ai vari livelli;
- verificare con criteri selettivi, e sulla base di un'analisi dei rischi, le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli.

L'Autorità di gestione è responsabile dell'adeguata organizzazione delle competenze, in particolare essa deve individuare tutti i soggetti che, ai vari livelli, sono tenuti alla rendicontazione delle spese e assicurare che tali soggetti siano abilitati ad esigere un rendiconto dettagliato delle spese al livello inferiore da utilizzare come documentazione di sostegno per le proprie registrazioni contabili.

L'Autorità di gestione è responsabile della idoneità della certificazione al fine di garantire la fondatezza dei dati (spese effettivamente sostenute) delle domande di pagamento. In particolare essa deve:

- garantire che le registrazioni contabili disponibili ai vari livelli di gestione forniscano informazioni dettagliate sulle spese effettivamente sostenute dai destinatari finali per ciascun progetto cofinanziato, compresa la data della registrazione contabile, l'importo di ogni voce di spesa, l'identificazione dei documenti giustificativi e la data e il metodo di pagamento e la disponibilità della documentazione di supporto;
- garantire, nel caso di voci di spesa che si riferiscono solo in parte alle azioni cofinanziate dalla Commissione, un'accurata ripartizione dell'importo, debitamente giustificata;
- assicurare la disponibilità, ai vari livelli di gestione, dei piani tecnici e finanziari delle azioni, delle relazioni sullo stato di avanzamento, dei documenti relativi all'approvazione dei contributi e alle procedure di gara e di appalto, ecc.;
- consentire l'acquisizione, per tutte le autorità interessate, dal livello inferiore delle informazioni sufficienti per giustificare le proprie registrazioni contabili e gli importi dichiarati al livello superiore, nel caso di adozione di procedure di gestione e di informazione, compresi i trasferimenti elettronici.

Esiti dei controlli

A controllo ultimato, viene predisposta una relazione esplicativa del lavoro che si è portato a termine, relazione che rimane agli atti dell'organismo o ufficio che ha effettuato il controllo.

Nel caso si rilevino irregolarità, abusi, o reati di qualunque genere, i funzionari che hanno effettuato il controllo inviano le dovute segnalazioni alle Autorità competenti:

- Procura della Repubblica , nel caso di irregolarità a carattere penale;
- Procura della Corte dei Conti, nel caso di irregolarità a carattere erariale;
- Guardia di Finanza di Roma e Amministrazione finanziaria, nel caso di illeciti a carattere fiscale.