

**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 e ambientale, 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 dalla 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 spesso collegata ad un'arretratezza degli impianti, dei processi e dei prodotti, in termini di prevenzione e riduzione degli impatti ambientali (risparmio energetico, riutilizzo degli scarti, trattamento delle acque, etc.).
- 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 e scarsa attenzione alle realtà ambientali di contesto.
- 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.

L'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.

E' per questa serie di considerazioni che è emersa la necessità di un P.O.nazionale per lo Sviluppo Locale atto a perseguire una strategia che, pur autonoma quanto ad obiettivi specifici, si perfezioni con l'integrazione delle altre componenti (P.O.R ed altri P.O.N.) ai fini del raggiungimento degli obiettivi globali di sviluppo.

Per perseguire tale finalità, il Ministero dell'Industria, Commercio ed Artigianato, in collaborazione con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E., ha definito le "Linee Guida per la programmazione 2000-2006. Sistemi Locali di Sviluppo".

Il contenuto delle Linee Guida ha costituito l'oggetto di un intenso lavoro di concertazione avviato attraverso la costituzione di un gruppo di coordinamento Mintesoro-Minindustria, con il supporto tecnico dell'IPI, la cui attività è stata mirata all'indicazione dei principi e alla definizione delle modalità operative attraverso le quali garantire la specializzazione e la non sovrapposibilità degli interventi di sviluppo locale.

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 la 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 contemperare 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 immateriali, 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.

In entrambe le linee di intervento verrà perseguito l'obiettivo trasversale del miglioramento del contesto di sostenibilità ambientale, anche mediante l'introduzione di meccanismi di premialità, sulla base di quanto previsto dall'art. 29 del Reg. CE n.1260/99 e dalla nuova disciplina comunitaria degli aiuti di stato per la tutela dell'ambiente.

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.

Dalla strategia generale agli obiettivi specifici

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

a) Favorire lo sviluppo, l'aumento di competitività 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 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 e 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 recupero dei prodotti.

b) Sostenere le imprese industriali in modo organico e articolato, rispondendo ai loro bisogni reali, con particolare riguardo all'innovazione tecnologica, all'accesso al credito, alla compatibilità ambientale, all'information technology, alla formazione professionale

c) Favorire la nascita e la localizzazione di nuove attività e nuove imprese, specie in iniziative che assicurino buone prospettive di crescita e di integrazione con il territorio e

l'ambiente, in un'ottica di valorizzazione dei cluster e delle filiere produttive, anche attraverso attività di animazione permanente.

d) Potenziare il ruolo dei mercati finanziari e degli operatori finanziari; migliorare il coordinamento del sistema degli incentivi, l'informazione e l'assistenza tecnica alle imprese; sviluppare pacchetti integrati di agevolazione (PIA) per il contestuale finanziamento di investimenti, sviluppo pre-competitivo e innovazione tecnologica dal punto di vista produttivo e ambientale.

e) Favorire la creazione e il rafforzamento dei servizi alle imprese ed in particolare la loro connessione all'interno delle logiche di filiera, focalizzando gli interventi sul lato della domanda (anche al fine di ridurre il potenziale inquinante, il quantitativo di rifiuti da smaltire, l'uso delle risorse naturali).

La tabella illustra la correlazione tra obiettivi specifici e variabili di rottura ed indica l'intensità dell'impatto del programma, attraverso il perseguimento degli obiettivi specifici, sulla variabili di rottura.

<i>Variabili di rottura</i> <u>Obiettivi specifici</u>	1	2	3	4	5	6
a)	***	***	***	***	**	**
b)	***	***	***	***	***	**
c)	**	**	**	**	**	***
d)	***	**	***	***	***	*
e)	**	**	***	***	**	**

Variabili di rottura:

Capacità di esportare anche prodotti ad elevata e crescente produttività;

Capacità di attrazione di investimenti esteri;

Capacità innovativa;

Capacità di sviluppo di servizi alle imprese;

Capacità di finanziamento;

Capacità di offrire lavoro regolare.

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 dai protocolli internazionali (Dichiarazione di Rio 1992, Quinto Programma d'Azione comunitario in materia ambientale, Protocollo di Kyoto 1997, Trattato di Amsterdam) 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 accordo con le indicazioni della Commissione, recepite dal Ministero dell'Ambiente con il documento "Linee Guida sulla Valutazione Ambientale Strategica", per i regimi di aiuto che prevedono, oltre alla graduatoria generale, graduatorie regionali - come nel caso della legge 488/92 - si inviteranno le regioni a tenere conto, nell'ambito delle loro scelte programmatiche, della necessità del rispetto della situazione ambientale del territorio nel quale tali investimenti andranno ad incidere, con particolare riferimento alla strategia che le regioni stesse intendono attuare nell'ambito dell'Asse 1, risorse naturali.

Gli obiettivi ambientali e la loro integrazione con gli obiettivi specifici del programma sono sintetizzabili come segue:

- promozione delle migliori tecnologie dal punto di vista ambientale per prevenire e ridurre, in modo integrato, l'impatto sulle componenti ambientali: aria, acqua, suolo, vibrazioni e rifiuti (sistema IPPC) (ob. di cui alle lett.a), b), d));
- promozione dell'adesione a sistemi di controllo ambientale normato di processo/prodotto (EMAS, ISO 14000, Ecolabel) (ob. di cui alla lett. a));
- sviluppo in specifici contesti territoriali "sensibili" (aree dichiarate a rischio ambientale, aree naturali protette, aree costiere, etc.) di imprese ed attività a basso impatto ambientale, con ridotto sfruttamento del territorio e consumo delle risorse naturali ed energetiche non rinnovabili (ob. di cui alla lett. c));
- promozione di filiere, clusters e aree specifiche con sistemi di finanziamento integrato anche di servizi, infrastrutture e sviluppo precompetitivo che assicurino lo sviluppo produttivo e la compatibilità ambientale (ob. di cui alle lettere a) ed)).

2.2.3 Strumenti e impatto sulle variabili di rottura

L'analisi qualitativa dell'impatto del programma sulle variabili di rottura è stata realizzata con riferimento ai singoli strumenti adottati.

Come già indicato nella tabella precedente le variabili di rottura identificate sulla base degli obiettivi specifici del programma sono:

- Capacità di esportare anche prodotti ad elevata e crescente produttività;
- Capacità di attrazione di investimenti esteri;
- Capacità innovativa;
- Capacità di sviluppo di servizi alle imprese;
- Capacità di finanziamento;
- 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 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.).”

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.

2.3 Valutazione dei principali effetti attesi

2.3.1 Effetti macroeconomici

Gli effetti di natura macroeconomica del programma concorrono al raggiungimento degli obiettivi globali del QCS e sono stati presi in considerazione nell'ambito della valutazione ex ante.

2.3.2 Effetti di contesto

Ai fini della rilevazione dell'impatto del programma sul contesto sono stati utilizzati quegli indicatori dell'Asse sviluppo locale, proposti nel documento di valutazione ex-ante del QCS, più rispondenti agli obiettivi specifici del programma.

Tali indicatori - per la loro finalità specifica - misurano gli effetti di contesto riconducibili all'insieme di fattori che incidono sulla situazione di riferimento.

Risulta quindi difficile quantificare gli effetti sugli obiettivi specifici che siano riconducibili esclusivamente all'attuazione del programma.

Si è proceduto, perciò, alla valutazione dell'intensità dell'impatto che il PON potrà produrre su ciascun obiettivo specifico.

INDICATORI DI CONTESTO						
Obiettivi specifici	Indicatori*	Anno di rif.	Valori Sud	Valori Centro-Nord	Valori Italia	Intensità
a) Favorire lo sviluppo, l'aumento di competitività 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 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"> • Percentuale di addetti nei sistemi locali di PMI specializzati rispetto al totale degli addetti (<i>disaggregazione per genere</i>) (IV-2) • Valore aggiunto per addetto nel settore dei servizi alle imprese (milioni di lire) (IV-14) • Quota di imprese industriali che ha introdotto innovazioni di prodotto e di processo sul totale delle imprese (%) (IV-16) • Numero imprese con certificazione EMAS – ISO14001/Totale imprese x 100.000 (IV-19) 	<p>(da costruire)</p> <p>1996</p> <p>1992</p> <p>(da costruire)</p>	<p>80,1</p> <p>20,2</p>	<p>96,1</p> <p>34,3</p>	<p>93,1</p> <p>33,1</p>	<p>+</p> <p>+++</p>
b) Sostenere le imprese industriali in modo organico e articolato, rispondendo ai loro bisogni reali, con particolare riguardo all'innovazione tecnologica, all'accesso al credito, alla compatibilità ambientale, all'information technology, alla formazione professionale.	<ul style="list-style-type: none"> • Quota di imprese industriali che ha introdotto innovazioni di prodotto e di processo sul totale delle imprese (%) (IV-16) • Valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria in senso stretto (IV-11) • Adulti occupati che partecipano ad attività formative per 100 adulti (<i>disaggregazione per genere</i>) (III-8) • Incremento degli addetti nelle imprese private qualificati/specializzati rispetto al totale degli occupati (<i>disaggregazione per genere e per settore produttivo</i>) (IV) 	<p>1992</p> <p>1996</p> <p>(da costruire)</p> <p>(da costruire)</p>	<p>20,2</p> <p>64,9</p>	<p>34,3</p> <p>73,4</p>	<p>33,1</p> <p>72,2</p>	<p>+++</p> <p>+++</p>
c) Favorire la nascita e la localizzazione di nuove attività e nuove imprese - specie di iniziative che assicurino buone prospettive di crescita e di integrazione con il territorio e l'ambiente, in un'ottica di valorizzazione dei cluster e delle filiere produttive, anche attraverso attività di animazione permanente.	<ul style="list-style-type: none"> • Tasso di natalità netta delle imprese (nuove imprese meno imprese cessate sul totale delle imprese registrate nell'anno precedente) (<i>disaggregazione per genere</i>) (IV-18) 	<p>1998</p>	<p>1,8</p>	<p>0,9</p>	<p>1,2</p>	<p>++</p>
d) Potenziare il ruolo dei mercati finanziari e degli operatori finanziari; migliorare il coordinamento del sistema degli incentivi, l'informazione e l'assistenza tecnica alle imprese; sviluppare pacchetti integrati di agevolazione (PIA) per il contestuale finanziamento di investimenti, sviluppo precompetitivo e innovazione tecnologica dal punto di vista produttivo ed ambientale.	<ul style="list-style-type: none"> • Valore aggiunto per unità di lavoro nell'industria in senso stretto (IV-11) • Quota di imprese industriali che ha introdotto innovazioni di prodotto e di processo sul totale delle imprese (%) (IV-16) 	<p>1996</p> <p>1992</p>	<p>64,9</p> <p>20,2</p>	<p>73,4</p> <p>34,3</p>	<p>72,2</p> <p>33,1</p>	<p>+++</p> <p>+++</p>
e) Favorire la creazione ed il rafforzamento dei servizi alle imprese ed in particolare la loro connessione all'interno delle logiche di filiera, focalizzando gli interventi sul lato della domanda (anche al fine di ridurre il potenziale inquinante, il quantitativo di rifiuti da smaltire, l'uso delle risorse naturali).	<ul style="list-style-type: none"> • Valore aggiunto per addetto nel settore dei servizi alle imprese (milioni di lire) (IV-14) 	<p>1996</p>	<p>80,1</p>	<p>96,1</p>	<p>93,1</p>	<p>+</p>

* La quantificazione degli indicatori sarà definita nel complemento di programmazione coerentemente con quanto stabilito in relazione al QCS.

2.3.3 Effetti operativi

In relazione all'operatività del programma, di seguito sono riportati alcuni indicatori di realizzazione e risultato per i quali si procederà alle opportune definizioni, integrazioni e quantificazioni nel complemento di programmazione:

- Numero di imprese beneficiarie
- Numero di imprese attivate
- Numero di iniziative con innovazioni attivate
- Volume di investimenti complessivi attivati
- Composizione degli investimenti per tipologia di spesa
- Occupazione creata (distinta per genere)
- Occupazione creata in relazione agli investimenti agevolati
- Occupazione creata in relazione al contributo concesso
- Numero di addetti qualificati sul totale degli addetti (distinto per genere)
- Numero di progetti di formazione avviati dalle imprese (distinte per dimensione)
- Numero di persone formate/qualificate (distinto per genere)
- Volume di investimenti in progetti di formazione sul totale degli investimenti attivati
- Investimenti privati attivati (investimenti privati/totale investimenti ammessi)
- Numero di imprese che introducono un piano per il monitoraggio ambientale dell'impianto
- Numero di imprese che aderiscono a sistemi di certificazione ambientale EMAS e ISO14000
- Riduzione della quantità di rifiuti speciali/pericolosi prodotti (tra l'anno economico antecedente l'avvio del programma agevolato e l'entrata a regime)
- Riduzione della quantità di energia consumata (tra l'anno economico antecedente l'avvio del programma agevolato e l'entrata a regime)

Fonti per la rilevazione: dati Ministero dell'Industria, anche riferiti a indagini campionarie, rilevazioni ISTAT, rilevazioni Istituto Tagliacarne, Rapporti SVIMEZ.

2.3.4 Effetti ambientali

Al fine di verificare i risultati ottenuti nel primo periodo di programmazione, in termini di conseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale definiti nel Programma Operativo, verranno impiegati alcuni indicatori ambientali di contesto, individuati nel processo di definizione della strategia ambientale del PON.

Tali indicatori, presentati nella tabella seguente, in correlazione con gli obiettivi ambientali del Programma, comprendono una parte degli indicatori di contesto ambientali identificati per il monitoraggio del QCS e altri indicatori che saranno oggetto del sistema di monitoraggio dell'Autorità ambientale.

Obiettivi ambientali	Indicatori di contesto
1) Promozione delle migliori tecnologie dal punto di vista ambientale per prevenire e ridurre, in modo integrato, l'impatto sulle componenti ambientali: aria, acqua, suolo, vibrazioni e rifiuti (sistema IPPC)	<ul style="list-style-type: none">▪ N° incidenti notificati▪ Impianti a rischio di incidente rilevante▪ Aree a rischio di incidente rilevante
2) Promozione dell'adesione a sistemi di controllo ambientale normato di processo/prodotto (EMAS, ISO 14000, Ecolabel)	<ul style="list-style-type: none">▪ Numero di adesioni ai sistemi di Gestione ambientale Normati (EMAS, ISO 14000)
3) Sviluppo in specifici contesti territoriali "sensibili" di imprese ed attività a basso impatto ambientale, con ridotto sfruttamento del territorio e consumo delle risorse naturali ed energetiche non rinnovabili	<ul style="list-style-type: none">▪ Quantità dei rifiuti prodotti su totale fatturato a prezzi costanti▪ Sostanze pericolose su sostanze utilizzate in termini di costo sopportato a prezzi costanti▪ Rapporto fra quantità dei rifiuti (per tipologie) mandati allo smaltimento/quantità rifiuti prodotti
4) Promozione di filiere, clusters e aree specifiche con sistemi di finanziamento integrato anche di servizi, infrastrutture e sviluppo precompetitivo che assicurino lo sviluppo produttivo e la compatibilità ambientale	<ul style="list-style-type: none">▪ Per tipo di emissioni in aria, acqua, suolo la quantità in rapporto totale fatturato a prezzi costanti▪ Il consumo di materie prime (inclusa l'acqua) su totale fatturato a prezzi costanti▪ Energia utilizzata su totale fatturato a prezzi costanti

Come già sottolineato all'interno del QCS, gli indicatori presentati sono diversi per natura e livello di affidabilità; si è constatato infatti che solo un numero limitato di essi è attualmente quantificato a livello nazionale e regionale e misurato con regolarità annuale, mentre per gli altri sarà necessario predisporre una metodologia di raccolta sistematica di informazioni da parte della rete ANPA-ARPA che permetta di alimentare il sistema di monitoraggio e ampliare il sistema di informazione ambientale. In tale contesto verranno considerate le informazioni contenute nella documentazione ambientale presentata dalle imprese.

Inoltre l'elencazione non ha ancora, in questa fase, carattere di esaustività, in quanto gli indicatori operativi ambientali verranno determinati in maniera definitiva nel complemento di programmazione alla luce delle caratteristiche dell'indicatore ambientale della legge 488/92.

Un'analisi più specifica verrà condotta sull'insieme delle imprese che beneficeranno dell'intervento 488: ciò consentirà di determinare l'entità della riduzione dell'impatto ambientale delle attività produttive indotta dalla linea di intervento, in termini di variazioni

quantitative rispetto alla situazione precedente l'avvio dell'iniziativa e, attraverso il confronto con i dati relativi allo scenario di riferimento, di valutare l'incidenza dello strumento sul miglioramento del contesto ambientale del Mezzogiorno.
Infine, un'indagine mirata sarà dedicata alla graduatoria speciale "ambiente".

Sulla base degli indicatori individuati, verrà predisposta entro il 31.12.2002 una nuova e più completa stesura della valutazione ex-ante ambientale in coerenza con il dettato dell'articolo 41.2(b) del Regolamento 1260/99. Essa servirà da base per l'esercizio di valutazione a metà percorso.

2.4 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. .

2.4.1 Misura 1 - Legge 488/92 "Industria"

La misura 1 prevede il cofinanziamento della legge 488/92 relativamente al settore industriale¹. 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 ed è previsto inoltre un maggiore apporto di mezzi propri da parte dell'impresa. L'utilizzo di intensità minori di aiuto ha permesso, pertanto, 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 è rappresentato dall'introduzione di nuove modalità di applicazione della legge attraverso il decreto del Ministero dell'Industria del 22 luglio 1999. All'applicazione generale prevista dall'attuale regime, viene affiancata un'applicazione "mirata", attraverso la quale le Regioni potranno perseguire specifici

¹ La legge agevola le imprese operanti nei settori di attività *estrattive o manifatturiere* ricomprese nelle sezioni C e D della "Classificazione delle attività economiche ISTAT '91" e, nei limiti fissati con decreto 8 maggio 2000 del Ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato, nei settori delle attività *di produzione e distribuzione di energia elettrica, di vapore e acqua calda e delle costruzioni* di cui alle sezioni E e F della "Classificazione delle attività economiche ISTAT '91"; e le *imprese produttrici di servizi* potenzialmente diretti ad influire positivamente sullo sviluppo delle predette imprese di produzione.

N.B. Per comodità espositiva nel testo si è fatto riferimento alla denominazione 488 Industria.

obiettivi da esse stesse individuati. E' inoltre prevista una graduatoria destinata ai progetti di investimento superiori ai 50 miliardi.

Infine, la possibilità, introdotta dal decreto, di graduatorie speciali finalizzate al raggiungimento di specifici obiettivi di sviluppo territoriale e/o produttivo di volta in volta ritenuti prioritari, consente di prevedere un' ulteriore graduatoria destinata alle iniziative di investimento di valore inferiore a 50 miliardi di lire finalizzate al miglioramento di impianti e processi, in termini di prevenzione e riduzione degli impatti ambientali, anche con riferimento a determinate problematiche connesse a specifici settori merceologici o aree sensibili.

Graduatoria 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. 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.

Graduatoria 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 o una o più aree prioritarie (per una superficie non superiore al 50% del territorio regionale) ai quali sarà dedicata una graduatoria specifica. Le Regioni, sulla base di specifiche indicazioni, saranno sensibilizzate al rispetto dei principi e degli obiettivi ambientali fissati nel QCS e ripresi nel PON, con specifico riferimento alla situazione ambientale del territorio nel quale tali investimenti andranno ad incidere (aree costiere, aree naturali protette, aree dichiarate a rischio ambientale). 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. Una quota significativa, non inferiore al 10% e fino ad un massimo del 50%, delle risorse destinate alla Regione possono essere utilizzate, nell'arco dell'intero periodo di programmazione, per la graduatoria mirata.

Le Regioni, potendo formulare una chiara e trasparente scelta programmatica a monte, concorrono fortemente alla formazione dei meccanismi di selezione "mirata". In tal modo la legge, mantenendo una omogeneità di procedure e di intensità agevolative - che evita effetti di spiazzamento sulle decisioni di investimento degli imprenditori e fenomeni di concorrenza tra aree riconducibili unicamente alla efficienza dei meccanismi agevolativi -, permette la concentrazione delle risorse in ambiti determinati e, quindi, l'adeguamento di uno strumento unitario alle esigenze del territorio.

La flessibilità in tal modo introdotta nei meccanismi della 488/92 ne consente, inoltre, un'utilizzazione nell'ambito della programmazione negoziata. Sfruttando la possibilità di individuare ambiti territoriali e/o settoriali, 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.

Al fine di indirizzare le amministrazioni regionali nella fase di definizione dei criteri per la 488 "mirata" il MICA ha provveduto a definire alcuni criteri guida, di natura tecnica, tra i quali ad esempio: la necessità di avere, da parte della Regione, indicazione delle aree interessate a livello comunale; l'introduzione di un limite di superficie complessiva massima di intervento pari al 50% di quella delle aree ammissibili; l'individuazione di un punteggio (tra un minimo e un massimo) per ciascuna delle priorità individuate.

Il MICA, in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente, supporterà le Regioni nell'individuazione adeguata ed efficace delle aree/settori di intervento, in conformità con le strategie che le stesse intendono attuare nell'ambito dell'Asse I "Risorse Naturali".

Coerentemente con i principi della complementarietà e della non sovrapposizione tra gli interventi del PON e quelli dei POR, le iniziative di più ridotte dimensioni potranno trovare risposta più adeguata in sede di interventi regionali (ad es. attraverso l'inserimento nei POR di regimi di aiuto decentrati come la l. 341/95, la l. 949/52, l.1329/65, etc.), anche in considerazione della possibilità, prevista dal decreto del luglio 1999, di introdurre una soglia minima di investimento ammissibile nell'ambito della 488/92.

L'obiettivo della complementarietà tra gli interventi di competenza nazionale (PON Sviluppo locale) e quelli da individuare a livello regionale (POR) sarà perseguito attraverso l'attività della task force MICA-Tesoro- IPI, finalizzata in particolare ad assicurare i necessari caratteri di:

- adattabilità alle esigenze di sviluppo locale presenti nelle diverse realtà produttive del Mezzogiorno;
- specializzazione rispetto a profili settoriali e dimensionali, specie per quel che attiene all'azione a favore di fenomeni di filiera e di cluster;
- efficacia temporale rispetto agli obiettivi di programmazione;
- concentrazione degli interventi.

Graduatoria specifica finalizzata al raggiungimento di obiettivi di sviluppo sostenibile

Tale graduatoria sarà destinata a programmi di investimento a finalità ambientale inferiori a 50 miliardi di lire. La dotazione finanziaria sarà all'incirca pari a 600 miliardi di lire; tale dotazione potrà essere rimodulata in funzione della domanda delle imprese. Si prevede l'attivazione dell'intervento a partire dal secondo anno di programmazione.

Le tipologie di investimento e i settori di intervento, nonché l'eventuale introduzione di indici di premialità, con riferimento a quanto previsto dalla disciplina comunitaria degli aiuti di stato per la tutela dell'ambiente, saranno definiti tenendo conto delle priorità indicate dal Ministero dell'Ambiente.

Graduatoria destinata ai progetti di investimento superiori ai 50 miliardi

Per tutte le Regioni Obiettivo 1, sarà formata un'unica graduatoria dei progetti comportanti investimenti complessivamente ammissibili superiori a 50 miliardi di lire e di quelli assoggettabili alla disciplina multisettoriale degli aiuti regionali ai grandi progetti d'investimento. La valutazione di tali progetti terrà conto di particolari elementi mutuati dagli inquadramenti comunitari multisettoriali quali la situazione del settore di intervento, l'intensità del capitale, il volume della produzione e l'impatto sul mercato regionale. Successivamente all'approvazione della disciplina comunitaria in materia di aiuti a finalità ambientale, nonché sulla base di quanto previsto dall'art.29 del Reg. CE n. 1260/99 e a seguito delle necessarie verifiche tecniche da parte del MICA, saranno, inoltre, applicati indici di premialità per gli investimenti caratterizzati da positive ricadute ambientali.

Sulla base delle indicazioni emerse dalla collaborazione avviata con il Ministero dell'Ambiente, sarà valutata, con riferimento a ciascuna graduatoria, la ridefinizione dell'indicatore ambientale, 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.. A tal fine 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) e le indicazioni derivanti dalla documentazione ambientale che le imprese continueranno a presentare - secondo quanto previsto dalla normativa vigente- oltre ai risultati dell'analisi sugli effetti prodotti dalla graduatoria speciale ambientale. Per gli investimenti di maggiore dimensione, superiore a 50 mld, potrà essere inserito, previa verifica tecnica, un aspetto specifico di valutazione relativo all'impatto dell'investimento in termini di rischio ambientale, tenendo anche conto dei principi del decreto legislativo 372/99.

In attesa di tale ridefinizione, che dovrà comunque concludersi in tempi brevi e garantire l'efficacia, l'efficienza e l'agevole applicazione dell'indicatore, si adotterà, con riferimento alle graduatorie "generale" e "mirata", una formulazione dell'indicatore ambientale, che comporterà un punteggio differenziato ai fini della formulazione della graduatoria qualora l'impresa richiedente aderisca ai sistemi di gestione ambientale normati EMAS e ISO 14000, o si impegna, nel caso di impianti esistenti, alla eliminazione o sostituzione dal prodotto e/o dal ciclo produttivo, della sostanza pericolosa.

Relativamente alla graduatoria destinata agli investimenti superiori ai 50 miliardi, l'indicatore ambientale viene modificato prevedendo accanto all'adesione ai sistemi di certificazione normati, un nuovo e più ampio set di elementi quali-quantitativi di valutazione.

Occorre infine evidenziare alcuni aspetti ulteriori relativi all'applicazione della legge 488/92.

Relativamente alla tipologia di spesa ammissibile, si prevede di ammettere, già a partire dalla prima applicazione della misura, 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, etc., 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.

Dai benefici della misura è escluso il settore della produzione, della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti dell'allegato I del Trattato (prodotti agricoli).

Con riferimento alle PMI, il decreto del 22 luglio, attraverso la graduatoria destinata ai progetti di investimento superiori ai 50 miliardi, supera il problema di valutare la congruità di utilizzo dei medesimi criteri e modalità di selezione per iniziative di investimenti di diversa entità. Inoltre, sotto il profilo finanziario, il decreto prevede che almeno il 70% delle risorse disponibili per ciascuna graduatoria regionale sarà destinato ad iniziative promosse dalle PMI. Per tali graduatorie i programmi di investimento delle grandi imprese potranno riguardare unicamente i nuovi impianti e gli ampliamenti e saranno valutati in funzione degli effetti occupazionali diretti e indiretti sullo sviluppo economico locale.

Sotto il profilo procedurale l'ammissione alle agevolazioni dei progetti selezionati avverrà tramite graduatorie approvate dal Ministero dell'Industria: vi saranno, pertanto più graduatorie che insisteranno sullo stesso territorio regionale, con autonoma dotazione di risorse.

Azione di tutoraggio

La misura 1 comprenderà anche un'azione finalizzata a fornire servizi di tutoraggio alle imprese. L'intervento si propone di promuovere e sostenere progetti volti ad incrementare l'innovazione e la cultura strategica dell'impresa attraverso consulenza specializzata.

L'attività di tutoraggio riguarda l'iniziativa industriale nel suo complesso, dagli aspetti tecnici legati all'investimento previsto, all'introduzione di tecniche innovative ed innovazioni di processo/prodotto, con particolare riferimento a quelle che determinano una riduzione dell'impatto ambientale, all'accompagnamento tecnico-amministrativo dell'impresa nella fase di localizzazione sul territorio fino al supporto nella definizione della strategia di marketing. Più in particolare gli interventi possono essere ricondotti ai seguenti ambiti: innovazione; trasferimento di tecnologia; logistica e organizzazione; gestione; supporto amministrativo; marketing dei prodotti.

L'azione sarà rivolta ad un campione di PMI che propongano nuove iniziative di investimento, selezionate sulla base di criteri predefiniti di innovatività del progetto, anche con riferimento al miglioramento ambientale. Per innovatività si intende innovazione di processo, la combinazione processo/prodotto, il mix processo/prodotto/innovazione e per campo di applicazione un'innovazione ascrivibile a fattori di competitività quali: livello tecnologico dell'investimento, specializzazione e affidabilità qualitativa del prodotto, assistenza tecnica offerta al cliente.

Al fine di rispondere all'evoluzione del panorama imprenditoriale, per il quale le possibilità di profitto e crescita economica sono sempre più ricercate nel mondo dell'imprenditoria sociale, nell'ambito dell'azione di tutoraggio una parte delle iniziative agevolate saranno selezionate tra quelle promosse dalle cooperative sociali ammissibili all'intervento (ovvero

le imprese sociali rientranti nella categoria di tipo "b" come definita nella legge 381 del 1991).

Nel primo anno di applicazione del PON l'intervento sarà avviato in via sperimentale e rivolto a ca. 200 imprese, ogni programma avrà un costo medio di 50.000 Euro e ci sarà compartecipazione delle imprese alle spese del servizio.

Il Mica selezionerà, con procedura aperta, i soggetti attuatori dell'azione sulla base delle esperienze specifiche nell'ambito delle attività previste.

Il Ministero dell'Ambiente fornirà uno specifico supporto per gli aspetti di carattere ambientale, anche mediante l'utilizzo del sistema ANPA-ARPA.

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 e alla nuova carta di aiuti a finalità regionale.

2.4.2 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, la creazione di reti, anche collegate alla “new economy”, 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 misura è caratterizzata da una notevole “modularità” e, cioè, le diverse azioni che la costituiscono possono essere composte in maniera variabile, a seconda delle necessità e degli obiettivi specifici che si intendono perseguire.

Per il periodo di programmazione 2000-2006 si ipotizza la realizzazione di tre opzioni di PIA, da realizzare in tempi diversi:

- PIA Innovazione (488+46+ interventi accessori)
- PIA Formazione (488+formazione + interventi accessori)
- PIA Networking

Le spese di funzionamento che attengono alla gestione dei PIA sono poste a carico delle risorse nazionali utilizzate per la gestione ordinaria della legge 488/92.

La prima attuazione della misura riguarderà il PIA Innovazione e quindi il contestuale finanziamento degli investimenti fissi, a valere sulla L.488/92, e delle attività di sviluppo precompetitivo, a valere sulla L.46/82, e l'intervento del Fondo di Garanzia (L. 662/96 art. 2 comma 100, L.266/97 art. 15 commi 2 e 3, e D.L. 173/98, art. 5).

PIA Innovazione

Attraverso un'unica domanda, il PIA-Innovazione permette alle imprese di ottenere agevolazioni per un programma complesso ed articolato di interventi con elevato

contenuto innovativo, consistente in un investimento produttivo in impianti, macchinari ed attrezzature (ammissibile ai benefici della l. 488/92), connesso ad un programma pluriennale destinato ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici finalizzati a nuovi prodotti o processi produttivi e al miglioramento di prodotti o processi produttivi già esistenti (ammissibile ai benefici della l. 46/82), riguardanti attività di progettazione, sperimentazione, sviluppo e pre- industrializzazione unitariamente considerate.

In funzione della complessità delle esigenze e del programma di investimento aziendale, il PIA sarà integrato, successivamente ad una prima fase di sperimentazione, con forme di agevolazione per l'acquisto di servizi e di consulenza specialistici, per il miglioramento delle performance aziendali, l'innovazione e la formazione specialistica. Relativamente alle sole PMI, saranno attivati interventi di ingegneria finanziaria (garanzia) complementari agli incentivi in conto capitale. Questi ultimi interventi saranno finanziati con sole risorse nazionali.

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.

Per quanto riguarda la strumentazione da utilizzare per l'attuazione, il P.I.A. Innovazione si inserisce nel quadro di misure già operative: la misura 1.1.2 dell'attuale P.O. "Industria, Artigianato e Servizi"(L.488/92), integrata attraverso l'utilizzo del FIT (Fondo d'Innovazione Tecnologica, L. 46/82, art. 14), le cui modalità di attuazione potranno essere semplificate.

Le modifiche ipotizzate alla legge 46/82 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'adeguamento dell'intensità di aiuto ai massimali previsti dalla disciplina UE nell'inquadramento ricerca.

Nell'immediato verrà utilizzata l'attuale configurazione della l.46/82, con riferimento ai programmi conformi alla definizione comunitaria di sviluppo precompetitivo e limitatamente ai costi sostenuti dopo la domanda; in tale caso le risorse FESR saranno impiegate come contributo integrativo all'agevolazione concedibile – attualmente inferiore

al 20% ESL- fino a concorrenza dell'intensità d'aiuto prevista dall'inquadramento comunitario degli aiuti alla ricerca e sviluppo per i programmi di sviluppo precompetitivo. Gli interventi accessori- e non autonomamente finanziabili rispetto al pacchetto l. 488/92 e l. 46/82 - sono costituiti dal Fondo di Garanzia (L. 266/97 e D.L. 173/98, art. 5), integrabile da un' azione di sostegno all' acquisizione di servizi specialistici per il miglioramento delle performance aziendali (ad esempio internazionalizzazione, certificazione ambientale, innovazione) sul modello dell'azione 1.2. del già citato PO 94-99, e da un'azione di incentivazione alla realizzazione di programmi formativi finanziata dal FSE (si veda la misura 3 – Interventi di Formazione per il P.I.A.).

Riguardo al Fondo di garanzia l'integrazione è finalizzata a favorire l'accesso al credito da parte delle PMI che non dispongono di risorse finanziarie sufficienti a coprire la quota di investimento che non sia stata agevolata e che ecceda la quota prevista di mezzi propri dell'azienda. Il Fondo di garanzia, pur essendo integrato con gli altri interventi che costituiscono il PIA, è finanziato con sole risorse nazionali. La concessione delle agevolazioni per il progetto di investimento fa scattare in maniera automatica una "prenotazione di risorse" sul Fondo di Garanzia, utilizzabile dall'impresa all'atto della richiesta di un finanziamento ordinario. Le modalità operative del Fondo sono quelle stabilite dal Mediocredito Centrale (si veda il sito www.mcc.it). Per meglio rispondere alle esigenze di attivazione di interventi di ingegneria finanziaria, accanto all'intervento del Fondo potranno essere successivamente previsti ulteriori strumenti quali: prestiti partecipativi, fondi di venture capital e fondi chiusi.

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.).

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.

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.

Dai benefici della misura è escluso il settore della produzione, della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti dell'allegato I del Trattato (prodotti agricoli).

Gli adeguamenti ambientali della misura 1 saranno adottati anche nel PIA per la componente legge 488/92.

Nel corso del primo biennio di sperimentazione sarà valutata la possibilità di prevedere:

PIA Formazione

La misura si rivolge ad iniziative di investimento che prevedano un significativo incremento occupazionale, e che siano caratterizzate da rilevanti esigenze formative e di qualificazione. Con il PIA, si intende fornire un incentivo agli investimenti fissi, attraverso la 488/92, e un incentivo da utilizzare per finanziare le esigenze formative direttamente scaturenti da

progetto di investimento, attraverso il ricorso al Fondo Sociale Europeo. Potranno altresì essere finanziati servizi specialistici

PIA Networking:

La misura, nasce dall'esigenza di offrire non soltanto ad imprese singole ma anche a "sistemi d'impresa", operanti nei settori produttivi diversi da quello agricolo, l'opportunità di utilizzare pacchetti integrati di agevolazioni. I sistemi d'impresa a cui potrà rivolgersi il PIA networking, che potranno avvalersi anche delle potenzialità legate all'utilizzo delle nuove tecnologie di rete, possono essere identificati in: filiere produttive; joint ventures con partecipazione maggioritaria di soggetti residenti in aree obiettivo 1; consorzi o società consortili per la realizzazione di investimenti produttivi sia dei singoli consorziati che per servizi e strutture comuni, con specifico riguardo ai riflessi ambientali di questi ultimi. Gli aiuti concedibili sono legati agli investimenti fissi, all'acquisizione di servizi, alla formazione ed all'attivazione congiunta del Fondo di garanzia (non cofinanziato). Particolare attenzione sarà posta nell'assicurare l'utilizzo del "PIA Networking" per sostenere iniziative imprenditoriali rientranti nell'ambito della cosiddetta "new economy".

Successivamente alla prima fase di sperimentazione, la misura 2 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. Le modalità di attuazione di tale intervento saranno definite in analogia con le attività di tutoraggio di cui alla misura 1.

2.4.3 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, 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, l'esame dei possibili e futuri sviluppi della strumentazione integrata prevederà, oltre ad un intervento di formazione accessorio al PIA innovazione, anche uno specifico PIA Formazione (488+formazione).

La misura 3, cofinanziata a valere sul Fondo Sociale Europeo, riguarda la possibilità per l'azienda 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, sia nel caso del PIA Formazione che nel caso degli interventi di formazione accessoria al PIA innovazione.

Ai fini di garantire l'unicità dell'intervento e l'uniformità dei meccanismi procedurali, la gestione della misura è affidata al MICA che, nel rispetto dello specifico quadro normativo del FSE, adotta procedure rispondenti alle esigenze aziendali.

I destinatari delle agevolazioni saranno le imprese che presentano il progetto di investimento sul PIA. Il progetto relativo alle attività formative dovrà essere presentato contestualmente alla presentazione del piano d'impresa.

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.² 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

² 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..

di adeguare le professionalità interne all'azienda al progetto di sviluppo competitivo ed al conseguente programma d'investimento, realizzati attraverso il 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, nonché ai programmi formativi su tematiche ambientali, per i quali si provvederà ad individuare meccanismi di premialità.

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.

Gli obiettivi, le caratteristiche e l'intensità di aiuto concedibile per la misura saranno definiti nel Complemento di programmazione, conformemente alla proposta di regolamento della Commissione relativa all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti alla formazione.

2.4.4 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:

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

Le attività riguarderanno in particolare:

- 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. Si prevede inoltre la verifica del rispetto dei parametri ambientali previsti negli interventi del PON.
- 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 e di impatto sull'ambiente.
- 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.
- Supporto tecnico per il coordinamento con il Ministero dell'Ambiente in relazione a a questioni con valenza ambientale.
- Realizzazione di attività di aggiornamento e specializzazione del personale degli istituti bancari impegnato nella valutazione istruttoria dei progetti di investimento.
- Supporto tecnico volto garantire il coordinamento e la razionalizzazione del sistema degli incentivi oltre che il controllo del cumulo degli aiuti, attraverso l'implementazione graduale del sistema di banca dati anagrafica - impostato nell'ambito dell'attuale periodo di programmazione dall'IPI in quanto organismo incaricato nell'ambito dell'assistenza tecnica del PO Industria e riservato alle misure del PO - ed il suo ampliamento fino a comprendere gli altri regimi di aiuto nazionali e regionali e gli aiuti "de minimis".

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.

Il contenuto delle "Linee guida" ha costituito l'oggetto dell'attività di concertazione avviata attraverso la costituzione di una task force (Mintesoro, Mica, Ipi) e la realizzazione di una serie di incontri tra le due amministrazioni di coordinamento e le Regioni. Tale attività di coordinamento sarà svolta per tutto il periodo di programmazione.

Nella prima fase di attività la task force, attraverso una serie di incontri con le amministrazioni regionali, rivolgerà l'attenzione agli aspetti e alle modalità operative in grado di assicurare alle misure di intervento i necessari caratteri di:

- adattabilità alle esigenze di sviluppo locale presenti nelle diverse realtà produttive del Mezzogiorno;
- complementarità (e non sovrapposizione) tra interventi di competenza nazionale (PON Sviluppo locale) e quelli da individuare a livello regionale (POR);
- specializzazione rispetto a profili settoriali e dimensionali, specie per quel che attiene all'azione a favore di fenomeni di filiera e di cluster;
- efficacia temporale rispetto agli obiettivi di programmazione;
- concentrazione degli interventi.

L'assistenza e il supporto tecnico alle Regioni necessari all'attivazione-gestione delle misure di intervento riguarderanno principalmente:

- le questioni inerenti gli aspetti procedurali, specie in riferimento a quelle concernenti i processi di semplificazione e standardizzazione avviati con il D. Lgs 123/98;
- la definizione di criteri e di modalità operative per l'impostazione di un'efficace attività di monitoraggio e valutazione;
- le modalità di applicazione della normativa comunitaria di esecuzione e controllo finanziario ai fini della programmazione e gestione degli interventi (ammissibilità delle spese, impostazione delle procedure di gestione e rendicontazione);
- l'individuazione e l'eventuale introduzione di modelli di best practice in materia di gestione delle relazioni tra livelli istituzionali diversi nel settore delle politiche di sviluppo locale;
- 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 e al coordinamento dei processi di esternalizzazione dell'attività di istruttoria e di erogazione delle agevolazioni, in base alle disposizioni del D. Lgs 123/98.
- l'elaborazione di modelli e schemi innovativi per interventi specifici (ad es. ingegneria finanziaria).

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 ed azioni informative sugli aspetti ambientali delle misure.

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.

Le attività previste nell'ambito della misura richiederanno impegni di tempo differenziati nell'ambito del periodo considerato. In particolare, nell'arco del primo quinquennio 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 contenute nei P.O.R., mentre nel secondo biennio e nel biennio finale si concentreranno le attività legate al monitoraggio fisico, ai controlli e allo stato di attuazione delle misure.

Al fine di garantire lo svolgimento del complesso delle attività di assistenza tecnica e il coordinamento con le amministrazioni regionali durante tutto il periodo di programmazione e gestione degli interventi, il MICA assicurerà l'impiego di risorse umane e finanziarie aggiuntive a quelle della misura.

La misura sarà attuata dall'IPI e la copertura finanziaria sarà a valere sulle leggi 183/87 e 104/95.

2.5 La partecipazione del sistema bancario

La richiesta di una maggiore coinvolgimento del mondo bancario nella gestione e finanziamento dei progetti di investimento agevolati con risorse pubbliche è stata oggetto di ampie riflessioni all'interno dello "Steering Committee" – Industria, che ha condiviso le valutazioni del MICA -DGCII e del Ministero del Tesoro- DPS relativamente a :

- maggiore responsabilizzazione delle banche concessionarie nella selezione delle iniziative meritevoli di aiuti pubblici;
- coinvolgimento del sistema bancario nel sostegno finanziario per la realizzazione dei progetti.

Per quanto attiene al primo aspetto, si intende introdurre nell'ambito delle misure previste dal programma un meccanismo che leghi il compenso per l'attività istruttoria, in tutte le sue componenti tecniche, anche all'effettiva realizzazione dell'investimento da parte dell'impresa nei tempi previsti e all'effettiva buona riuscita dei progetti.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, si intende favorire, anche attraverso la leva del compenso, la partecipazione finanziaria delle banche alla realizzazione del programma d'investimento dal momento che la realizzazione di un programma di investimento richiede spesso ulteriori risorse finanziarie in aggiunta ai mezzi propri dell'azienda ed alle agevolazioni. Si potrebbe, altresì, prevedere una quota "premiante" calcolata in percentuale sul compenso, per le banche che partecipano finanziariamente al progetto di investimento.

In particolare, nel caso del PIA si prevede la possibilità che nell'ambito della fase istruttoria la banca "certifichi" il merito di credito per l'investimento complessivo. Ciò potrebbe garantire l'accesso automatico al Fondo di garanzia ai fini dell'ottenimento di un finanziamento ordinario da parte di qualsiasi soggetto abilitato.

In tal modo l'istruttoria bancaria avrebbe sì il valore di una valutazione del merito di agevolazioni, ma costituirebbe, al contempo, una sorta di preaffidamento che facilita l'accesso al credito ordinario.

Tali meccanismi, da dettagliare nel complemento di programmazione, saranno introdotti - previa verifica tecnica- nella fase di revisione delle convenzioni tra l'Amministrazione e le banche concessionarie degli interventi che avrà luogo a seguito della scadenza delle convenzioni attualmente in vigore. In tale contesto di revisione sarà posta particolare attenzione alle caratteristiche del meccanismo di selezione delle banche concessionarie in modo da garantire la massima efficienza del sistema.

Inoltre, nell'ambito della misura di assistenza tecnica si prevede un'attività di formazione del sistema bancario volta alla valutazione qualitativa dei programmi di investimento, in particolare con riferimento ai grandi progetti.

2.6 Regimi di aiuto

Come si evince dalla descrizione delle misure il Programma Operativo sarà attuato attraverso regimi di aiuto. Al fine di consentire la verifica della conformità degli interventi con la disciplina in materia comunitaria in materia di Aiuti di Stato si fornisce uno schema riepilogativo delle misure programmate.

N. della Misura	Titolo del Regime o dell'aiuto di stato individuale	Data notifica/ in corso di notifica / esente da notifica	N. dell'aiuto di Stato	Rif. Lettera d'approvazione	Durata del Regime
<u>Misura 1</u>	L.488/92	01.10.1999	N.715/99	-----	31.12.2006
<u>Misura 1</u> (1.2)	Tutoraggio.	<i>Esente da notifica.L'aiuto di Stato accordato in base a questa misura è conforme alla regola del de minimis"</i>			31.12.2006
<u>Misura 2</u> (2.1)	L. 488/92	01.10.1999	N.715/99	-----	31.12.2006
(2.2)	L. 46/82	-----	N.108/85	SG/92D7985 del 17.06.92	illimitata
(2.3)	Servizi	<i>Esente da notifica .L'aiuto di Stato accordato in base a questa misura è conforme alla regola del de minimis"</i>			
<u>Misura 3</u>	Formazione	<i>Esente da notifica .L'aiuto di Stato accordato in base a questa misura è conforme alla regola del de minimis"</i>			

"Nessun aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 87.1 del Trattato CE sarà accordato in base alla misura 4 "Assistenza tecnica"

In ottemperanza alla disciplina comunitaria in materia di Aiuti di Stato:

- nessun aiuto sarà accordato in relazione alle misure sopra riportate prima dell'approvazione formale del regime da parte dei competenti servizi della Commissione Europea;
- saranno realizzati gli adempimenti necessari per il controllo delle regole in materia di cumulo sia con riferimento ai regimi notificati, sia con riferimento al "de minimis";
- l'intensità degli aiuti sarà accordata nel rispetto dei massimali approvati dalla Carta degli aiuti per i regimi di aiuto a finalità regionale e dei massimali previsti dagli specifici inquadramenti per gli altri regimi;
- saranno rispettati gli inquadramenti specifici relativi ai grandi progetti nonché le limitazioni settoriali.

2.7 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 QCS 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 nel caso del PIA (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 consentendo un maggiore grado di autonomia delle imprese locali favorisce 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.

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;
- maggiore attrattività dell'area per gli investitori esterni.

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 lett. a) e c) relativamente a due tipologie di intervento:

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

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 lett. d).

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 del *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.

Ai fini della coerenza esterna del *PON*, l'azione congiunta Ministero-Regioni - e 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.

Di fondamentale importanza appare l'apporto dato a tale processo dalla task force Mintesoro-Minindustria, che garantirà il necessario coordinamento PON/POR attraverso le attività illustrate nel Programma Operativo.

Sotto il profilo finanziario le risorse assegnate al programma appaiono congrue rispetto agli obiettivi fissati.

La concentrazione delle risorse nei primi tre anni di programmazione risponde, in generale, alla logica di riduzione delle risorse destinate al sostegno degli investimenti fissi e alla necessità di modulazione di tale riduzione.

Con riferimento alla ripartizione delle risorse tra le misure, l'ipotesi di destinare circa l'80% della dotazione alla legge 488/92 nasce dalla necessità di mantenere livelli di aiuto consistenti, che consentano di garantire la continuità rispetto al periodo di programmazione precedente. Il meccanismo della legge - che prevede la partecipazione di circa 30 istituti bancari nella fase di raccolta ed istruttoria delle domande di agevolazione, l'obbligo per le imprese di presentare un articolato piano di investimenti, la raccolta delle domande e il calcolo degli indicatori attraverso un processore centrale - consente la concessione di un volume cospicuo di agevolazioni.

Allo stesso tempo, l'impatto sulle variabili di rottura risulta più consistente ed efficace quando è meno evidente l'incidenza di altri strumenti di sviluppo locale - in particolare di quelli che agiscono sul contesto territoriale - che richiedono tempi medio-lunghi per la produzione di effetti.

2.8 Analisi di incidenza e integrazione del principio di sostenibilità ambientale

La valutazione dell'incidenza del Programma Operativo sull'ambiente³ mette in evidenza che, nel rispetto del principio della sostenibilità ambientale, il PON persegue l'integrazione della tutela ambientale nelle proprie strategie di sviluppo assumendo obiettivi rivolti ad intervenire sulle cause generatrici primarie e sulle pressioni generate dall'industria, al fine di una complessiva riduzione dell'impatto del settore sull'ambiente.

Le azioni positive per l'attuazione della strategia ambientale sono state definite alla luce delle principali problematiche ambientali connesse al perseguimento di obiettivi specifici e a seguito della individuazione dei criteri di integrazione del principio di sostenibilità ambientale.

Ai fini dell'attuazione della strategia ambientale è stato avviato un processo organico di revisione della strumentazione, d'intesa con il Ministero dell'Ambiente, per quanto attiene alla legge 488/92 che costituisce l'intervento cardine del PON.

In particolare le modifiche (illustrate nel dettaglio al p.to 2.4.1) riguardano:

- l'indicatore ambientale per gli investimenti fino a 50 miliardi e per gli investimenti superiori a 50 miliardi,
- l'introduzione di una graduatoria specifica finalizzata al raggiungimento di obiettivi di sviluppo sostenibile,
- la considerazione del nuovo inquadramento comunitario in materia di aiuti a finalità ambientale nonché le disposizioni specifiche previste dall'art. 29 del Reg. CE n. 1260/99, ai fini dell'introduzione di indici di premialità.

Infine, nell'ambito dell'assistenza tecnica, è prevista un'attività di monitoraggio e di controllo sui parametri ambientali introdotti nelle misure e la collaborazione con il Ministero dell'Ambiente a questi fini.

Le novità introdotte nella legge 488/92 per dare attuazione alla strategia ambientale del programma dovrebbero portare alla produzione di effetti positivi sugli obiettivi ambientali secondo quanto illustrato nel documento di valutazione ex ante in materia ambientale allegato al programma.

Al perseguimento delle finalità ambientali contribuisce anche il PIA. Tale strumento da un lato incorpora le innovazioni introdotte nei meccanismi di funzionamento della legge 488/92 che rappresenta una delle azioni di cui si compone; dall'altro, favorendo progetti di ricerca precompetitiva promuove l'innovazione, e di conseguenza l'utilizzo delle migliori tecnologie industriali, che di norma hanno un minore impatto sull'ambiente. Infine il PIA, nell'ambito dell'azione servizi specialistici, prevede il finanziamento per l'acquisizione di servizi ambientali.

³ Cfr. documento di valutazione ex ante in materia ambientale allegato al PON.

Dall'analisi risulta, in sintesi, che gli effetti globali attesi dal perseguimento della strategia e dall'attuazione degli interventi previsti dal PON sulla situazione ambientale del Mezzogiorno potranno essere positivi in termini di:

- incremento dell'innovazione eco-efficiente dei processi produttivi;
- utilizzo più razionale delle risorse naturali;
- miglioramento delle performance ambientali;
- adesione ai sistemi di gestione ambientale normati.

2.9 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 Industria 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 è passata 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 la previsione di meccanismi di premialità per programmi rivolti principalmente alle donne .