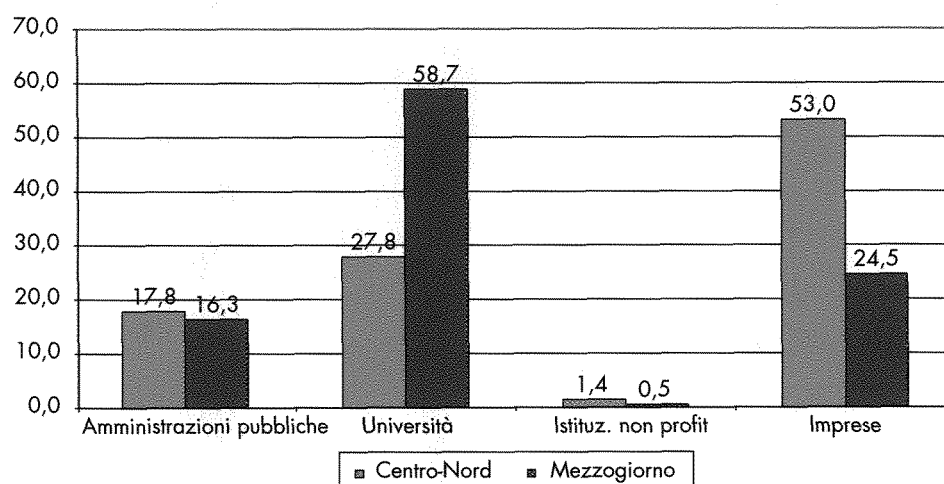


Il divario fra Sud e Centro-Nord si amplia ulteriormente se si raffronta la spesa per ricerca non al Pil, ma alla consistenza demografica delle due aree (cfr. fig. IV.21).

Sostanziale la differenza nella struttura della spesa per ricerca fra le aree del Paese. La ricerca al Centro - Nord vede una presenza maggioritaria delle imprese con il 53,0 per cento (tuttavia inferiore a quel valore obiettivo dei 2/3 indicato per la spesa in ricerca delle imprese dalla strategia di Lisbona). Le imprese pesano solo per il 24,5 per cento al Sud dove invece un ruolo prevalente è svolto dalla ricerca universitaria (58,7 per cento).

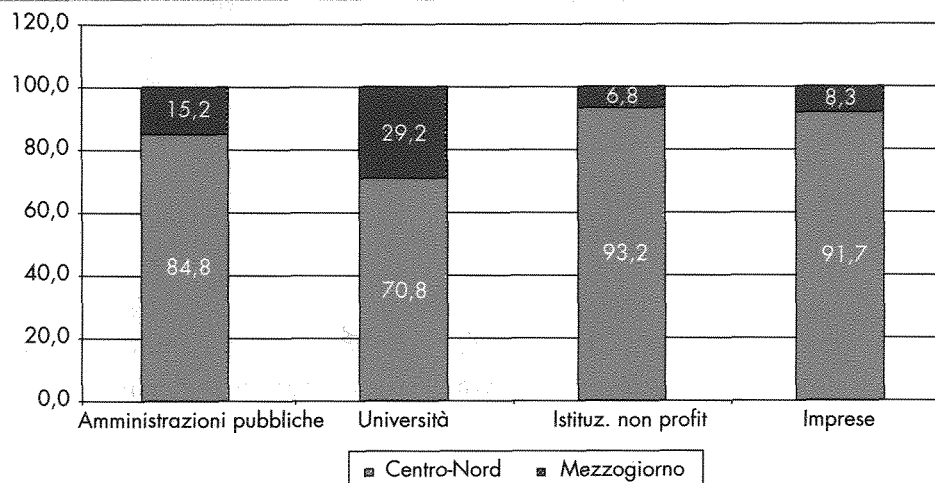
Figura IV.22 - SPESA IN R&S 2002: IL PESO DEI SETTORI ISTITUZIONALI PER AREA (spesa di ciascuna area = 100)



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat

Particolarmente bassa (8,3 per cento) rimane nel 2002 la quota Sud dell'investimento in ricerca delle imprese, ma anche la spesa della componente pubblica (Amministrazioni Pubbliche più Università) si dirige al Sud soltanto nella misura del 24,3 per cento.

Figura IV.23 - LA SPESA R&S DEI SETTORI ISTITUZIONALI PER MACRO AREE (spesa settori = 100)



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat

Per quanto concerne la bassa propensione delle imprese a fare ricerca al Sud rimangono fra le importanti chiavi interpretative le caratteristiche della struttura produttiva dell'area: limitata consistenza dell'apparato industriale, prevalenza di imprese di piccola dimensione, forte incidenza dei settori tradizionali.

L'intervento
aggiuntivo

L'intervento "aggiuntivo" al Sud si avvale dei due principali strumenti del QCS e dei fondi CIPE per le aree sottoutilizzate.

Nel QCS, interventi di ricerca sono previsti attraverso il PON Ricerca che rappresenta il 5,6 per cento del totale.

Il PON Ricerca è ben avviato sotto il profilo finanziario, al 30 settembre 2004 aveva realizzato impegni per 2.317 milioni di euro e pagamenti per 785 milioni di euro, pari rispettivamente al 113,6 per cento e al 38,5 per cento del programma iniziale.

A seguito del buon andamento finanziario del Programma sono stati assegnati nel corso del 2004 ulteriori contributi a titolo di premialità che hanno portato l'importo del programma da 2.039 a 2.267 milioni di euro.

Sotto il profilo strategico, in sede di riprogrammazione 2004 è stata confermata la validità dell'impianto originario del programma, orientando le nuove risorse disponibili soprattutto ai progetti di ricerca d'interesse industriale, al rafforzamento del sistema scientifico e di alta formazione, al miglioramento delle risorse umane nel settore della ricerca e sviluppo.

Importanti interventi a favore della ricerca sono previsti oltre che nel PON nei POR anch'essi attualmente in corso di attuazione.

Per il FAS, anche nel 2004 si è confermato l'orientamento del CIPE a riconoscere a Ricerca e Società dell'informazione una elevata priorità nel riparto del Fondo Aree Sottoutilizzate³⁹.

Tavola IV.17 - LA RICERCA E LA SOCIETÀ DELL'INFORMAZIONE NELLE DELIBERE CIPE DI RIPARTIZIONE DEL FAS 2003-2004 (Delibere 17/03, 83/04, 20/04)

Amministrazioni	Valori assoluti (milioni di euro)	% ⁽¹⁾
Ricerca		
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR)	1.153	11,8
Ministero delle Politiche Agricole e Forestali	34	0,3
Regioni Centro-Nord	140	1,4
Totale	1.327	13,6
Società dell'informazione + Larga banda		
Dipartimento Innovazione Tecnologica	542	5,5
Ministero delle Comunicazioni	150	1,5
Regioni Centro-Nord	65	0,7
Totale	757	7,7
Totale Ricerca e Società dell'informazione + L. B.	2.084	21,3

⁽¹⁾ Sul totale delle risorse FAS ripartite dal Cipe.

Fonte: DPS.

³⁹ Delibera CIPE n. 20 del 29 settembre 2004.

Nel biennio 2003-2004 sono state destinate a interventi di ricerca e società dell'informazione (compresi quelli per lo sviluppo di infrastrutture e servizi della larga banda) oltre 2.000 milioni di euro, oltre il 20 per cento delle risorse complessivamente assegnate.

Fra gli impieghi previsti per le risorse FAS destinate alla ricerca da segnalare il rafforzamento delle dotazioni dello sportello "297" per progetti di ricerca industriale, la finalizzazione, a conclusione di un processo concertativo fra Amministrazioni centrali e Regioni, di risorse per 140 milioni di euro a interventi per lo sviluppo di distretti tecnologici nel Mezzogiorno, la destinazione di cento milioni di euro sul FAS 2004 a una misura per lo sviluppo del venture capital a favore delle PMI innovative.

Dai dati riportati risulta che il complessivo investimento in ricerca e sviluppo non evidenzia ancora i segni di quella forte accelerazione e di quelle trasformazioni che sarebbero necessarie per muovere verso gli obiettivi di Lisbona e soprattutto per assicurare al Paese in modo strutturale la capacità di sostenere con successo la competizione internazionale.

Situazione e
prospettive

Stessa considerazione per il riequilibrio dei dati relativi al Mezzogiorno che non mostrano, almeno fino al 2002, gli effetti dei cospicui finanziamenti destinati al settore attraverso QCS e FAS.

Anche la terza criticità, quella relativa alla bassa propensione delle imprese a investire in ricerca non rivela ancora segni di modifica.

Gli insoddisfacenti risultati del nostro Paese sul fronte della ricerca e dell'innovazione trovano peraltro riscontro in numerose recenti indagini di istituzioni internazionali e centri di ricerca che mettono a confronto le prestazioni dei sistemi innovativi dei diversi paesi.

Le difficoltà segnalate rinviano in parte a insufficienza di risorse dedicate, in parte a caratteristiche strutturali del nostro sistema, il superamento delle quali sembra richiedere una strategia integrata per lo sviluppo del sistema innovativo che affianchi agli interventi "diretti" di politica della ricerca, interventi "indiretti" rientranti nel dominio di altre politiche (politiche industriali, finanziarie, dell'istruzione, del lavoro, etc.). Interventi in grado ad esempio di intervenire sulle condizioni strutturali che ostacolano la crescita della ricerca nelle imprese o l'offerta di personale di ricerca da parte del sistema formativo.

Particolarmente promettenti appaiono gli interventi di promozione dei distretti tecnologici, le misure per favorire i processi di trasferimento tecnologico, soprattutto verso le PMI, l'utilizzo di strumenti di finanza innovativa per promuovere la creazione d'imprese a partire dai risultati della ricerca.

Di grande importanza, oltre agli interventi finalizzati alla modifica dei comportamenti degli attori nazionali anche quelli che hanno di mira l'attrazione di imprese high-tech e ricercatori dall'estero.

Infine, pur nel contesto di una situazione che richiederà nei prossimi anni un forte e prolungato impegno, è opportuno richiamare alcuni dei non pochi segnali positivi che dovrebbero preludere o favorire visibili miglioramenti negli anni futuri: il buon andamento del PON Ricerca; il crescente coinvolgimento, anche fi-

nanziario, delle Regioni nelle politiche della Ricerca; l'elevata priorità attribuita dal CIPE agli interventi per la Ricerca e la Società dell'informazione, con una crescente attenzione alle problematiche del finanziamento con capitale di rischio delle imprese innovative; la forte domanda delle imprese agli "sportelli" FAR e FIT (ricerca industriale e innovazione tecnologica); ma anche la posizione delle parti sociali, riaffermata recentemente, circa il ruolo centrale da riconoscere agli investimenti in R&S nelle politiche di sviluppo del Paese e, in particolare, del Mezzogiorno.

IV.3.4.3 Sicurezza

La revisione del
modello

La revisione di metà periodo del QCS Obiettivo 1 ha inciso in maniera molto contenuta sul profilo della sicurezza, contenuto nell'Asse VI "Reti e nodi di servizio", a riprova, come si afferma della "...validità del percorso, multidisciplinare ed integrato avviato dal QCS in materia di sicurezza".

Maggiore
integrazione

Una maggiore enfasi è stata comunque dedicata all'integrazione multilivello, con la scelta di "orientare e concentrare, sentite anche le Regioni interessate, gli interventi sulla sicurezza e la legalità su specifici fabbisogni territoriali", nonché con la previsione di avvio di specifiche iniziative all'interno dei PIT. Ciò considerato che anche molti POR (Calabria, Campania, Sardegna, Sicilia, Puglia) prevedono, o stanno definendo, specifiche iniziative.

Ma l'evoluzione della programmazione e progettazione di interventi per la sicurezza con finalità di sviluppo delinea un processo di interazione operante su più piani: non solo tra i diversi programmi del Quadro Comunitario di Sostegno, ma anche tra risorse aggiuntive nazionali e comunitarie, tra risorse aggiuntive e risorse ordinarie di investimento in conto capitale.

Le esperienze più avanzate si sviluppano lungo una duplice prospettiva di aggregazione:

- della sicurezza nei progetti di sviluppo (es. sicurezza nei PIT, nei Patti territoriali per l'occupazione, nelle Iniziative comunitarie, nel Programma delle infrastrutture strategiche);
- dei progetti di sviluppo condensati secondo logiche di sicurezza integrata (APQ Sicurezza, interventi finanziati dal Programma di accelerazione della spesa in conto capitale ⁴⁰).

il nuovo progetto
finanziato dal CIPE

Proprio il programma pluriennale in tema di sicurezza, finanziato con la deliberazione del CIPE n. 19/2004⁴¹, rappresenta un ulteriore indirizzo evolutivo del modello "sicurezza per lo sviluppo" avviato con lo specifico PO già a partire dall'ultimo scorcio della programmazione 1994 – 99 e proseguito poi con la programmazione 2000 – 2006 e poi con gli APQ Sicurezza sottoscritti lo scorso anno, che tende a mettere a sistema gli interventi di sicurezza con il complessivo sforzo del Paese per la crescita e lo sviluppo socio - economico.

⁴⁰ Ex art. 4, comma 107 della legge finanziaria 2004.

⁴¹ Ripartizione delle risorse per gli interventi nelle aree sottoutilizzate per il quadriennio 2004 – 07.

Le nuove iniziative presentano, infatti, un'evidente coerenza con le programmazioni in atto (QCS, PON e APQ sicurezza) di cui riprendono sia l'impostazione generale (indicando l'obiettivo di *"costruire una piattaforma innovativa di sicurezza allargata... come presupposto per lo sviluppo dei territori meridionali interessati"*) sia il mix tra una forte accelerazione tecnologica per la sicurezza e interventi – infrastrutturali e immateriali – sul sociale.

Le stesse presentano, tuttavia, anche importanti profili di novità, poichè è la prima volta in assoluto che risorse nazionali a finalità di sviluppo vengono destinate all'infrastrutturazione per la sicurezza, con vantaggi apprezzabili.

Il finanziamento a carico del FAS non solo vuole confermare e integrare (in una visione più sistemica) l'impianto – logico e operativo – della sicurezza già costruito con i fondi strutturali, ma gli si attribuisce una maggiore flessibilità, superando le rigidità imposte da una disciplina comunitaria costruita per settori ben differenti.

In questa duplice prospettiva di integrazione e completamento flessibile delle azioni condotte con i fondi strutturali, vanno considerate:

- la realizzazione di sedi e infrastrutture logistiche per gli apparati della sicurezza, per un massiccio "riposizionamento" dei presidi in aree strategiche, in relazione alle concrete dinamiche territoriali delle minacce alla sicurezza;
- la previsione di interventi espressamente dedicati all'azione di contrasto (strumenti di indagine) accanto a quelli con la tradizionale finalità di prevenzione;
- l'accompagnamento funzionale del Programma di Infrastrutture Strategiche, supportando con un potenziato lavoro di *intelligence* la finalizzazione di interventi operativi mirati per la prevenzione e repressione delle infiltrazioni criminali nei lavori e nei singoli cantieri;
- il coinvolgimento dei territori di Abruzzo e Molise⁴², per un loro adeguamento agli standard tecnologico/operativi più elevati realizzati nei territori dell'Obiettivo 1; nonché un riallineamento dei progetti tecnologici sull'intero territorio del Sud rispetto alle tecnologie sperimentate con maggior successo nel PON (controllo delle coste e degli assi di penetrazione viari e ferroviari, Sale Operative), al fine di ottimizzare le reti di supporto e di evitare disallineamenti nella capacità di risposta dei singoli territori (in grado di riorientare i flussi illeciti);
- l'allargamento, per talune specifiche realtà, dell'intervento di sicurezza anche a profili di *safety* che fanno capo al Ministero dell'Interno (prevenzione e rapido intervento per eventi calamitosi, gestione di rischi ambientali e naturali), tramite un integrato e sensibile potenziamento dei VVFF sia negli snodi di comando (Sale Operative, Centri polifunzionali) sia nelle componenti operative;

⁴² Interventi in materia di sicurezza sono previsti anche nel "Programma Pluriennale di Interventi Diretti a Favorire la Ripresa Produttiva del Molise" (misura 6.4) presentato dalla Regione e approvato dal CIPE con delibera 32/04.

- una più chiara prevalenza, nelle dotazioni tecnologiche, di apparati mobili impiegabili sul territorio che aumentano la reattività, l'efficienza e la copertura territoriale del servizio, sfruttando le potenzialità delle reti di trasmissione. Si accrescono, infatti, le dotazioni tecnologiche "mobili" delle FFPP e dei VVFF (sistemi optronici, colonne mobili, piattaforme mobili su veicoli natanti e aerei, velivoli da trasporto operativo, autoveicoli speciali, imbarcazioni, elicotteri), accanto al potenziamento delle reti e dei "nodi" destinati a gestirli;
- una dimensione più diffusa delle iniziative di *institutional building* (superando l'esperienza del "progetto pilota" avviata con il PON) per innalzare il livello dei servizi al cittadino e ridurre l'insicurezza reale e percepita. In tale ambito si inseriscono in particolare due iniziative: l'azione sistemica a favore dei comuni commissariati per infiltrazione e condizionamento mafioso, che parte da interventi infrastrutturali (non solo sicurezza, ma anche protezione civile, servizi sociali e di riduzione del disagio, riqualificazione urbana); la creazione presso tutte le Prefetture UTG del Sud di sportelli unici per l'immigrazione per la semplificazione e l'efficientizzazione amministrativa.

RIQUADRO Q - LA LEGGE OBIETTIVO

La "legge obiettivo", legge 21 dicembre 2001, n.443¹, nasce dall'esigenza di accelerare lo sviluppo economico del Paese, attraverso un significativo rilancio della politica infrastrutturale di sostegno alla domanda globale interna, nel rispetto del patto di stabilità.

In un'ottica di equilibrio socio economico delle varie macroaree, essa prevede che le opere di preminente interesse nazionale siano individuate sulla base di un programma che, approvato con la procedura stabilita dalla legge stessa, è inserito nel DPEF con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione.

La "legge obiettivo" ha introdotto, nel quadro normativo vigente, significative innovazioni di carattere organizzativo procedurale.

Sotto il profilo procedurale, viene definito uno specifico iter di approvazione dei progetti, con anticipazione alla fase preliminare della Valutazione di Impatto Ambientale e della possibile assegnazione delle risorse necessarie, eventualmente integrative, in modo da affrontare sin dall'inizio tutti gli aspetti suscettibili di ostacolare l'attuazione delle opere. Al

¹ A completamento del quadro normativo sono stati emanati nel corso del 2002:

- la legge n.166/2002, che all'art.13 autorizza limiti di impegno quindicennali nel triennio 2002-2004 per complessivi 463,7 Meuro, pari a circa 5.100 Meuro in termini di volume di investimenti, per l'attivazione degli interventi del Primo Programma di attuazione della "legge obiettivo". La legge n. 350/2003 (legge finanziaria 2004) ha rifinanziato il predetto art.13, autorizzando nuovi limiti di impegno di 195,5 milioni di euro per il 2005 e di 245 milioni per il 2006;

- il D.Lgs n.190/2002, che, in attuazione della delega contenuta nella legge n. 443/2001, detta disposizioni generali sull'intero iter approvativo dei progetti da parte del CIPE, ivi comprese le procedure di assegnazione delle risorse, individuando ruoli e responsabilità dei soggetti a vario titolo coinvolti nell'attuazione del Programma.

centro del processo decisionale sta in primo luogo l'intesa tra lo Stato e la Regione interessata ai fini dell'individuazione e della localizzazione delle opere². L'approvazione del CIPE perfeziona l'intesa Stato-Regione sulla localizzazione dell'opera e, comportando l'automatica variazione degli strumenti urbanistici, determina l'accertamento di compatibilità ambientale e fissa il "limite di spesa", inclusivo delle opere di compensazione ambientale.

Sotto il profilo realizzativo, viene introdotta, tra l'altro, la figura del Contraente Generale che assicura il "buon fine" della realizzazione dell'opera, anche anticipando fino al 20 per cento del finanziamento necessario.

In capo al CIPE, nella composizione allargata al Presidente della Regione o Provincia Autonoma di volta in volta interessata, è prevista infatti la concentrazione delle competenze in materia sia di approvazione dei progetti preliminari e definitivi delle singole opere sia di assegnazione dei finanziamenti e di vigilanza sull'esecuzione degli interventi, mentre la responsabilità dell'istruttoria tecnica e le funzioni di supporto all'attività del CIPE sono affidate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che, a tal fine, si avvale della "struttura tecnica di missione".

In applicazione delle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2004³, le richieste al CIPE di assegnazione di risorse per infrastrutture con potenziale ritorno economico vengono accompagnate da un piano economico-finanziario, secondo uno schema tipo approvato dal CIPE⁴, con cui stabilire la suddivisione dei costi di realizzazione delle opere tra proventi tariffari, contributo CIPE a fondo perduto a valere sulle risorse della "legge Obiettivo", e altre fonti di finanziamento. Attraverso la sintesi e standardizzazione delle informazioni sulle caratteristiche finanziarie delle opere proposte, l'innovazione introdotta dalla Legge Finanziaria 2004 ha consentito di presentare al CIPE i dati essenziali per l'assunzione della decisione di finanziamento. Un profilo di particolare rilievo, specie in considerazione dei vincoli di bilancio e della necessità di ottimizzare l'uso delle risorse disponibili in vista del raggiungimento delle finalità complessive della "legge obiettivo".

In attuazione della suddetta "legge obiettivo", il CIPE ha approvato il "Primo Programma delle infrastrutture strategiche" con delibera n. 121 del 21 dicembre 2001, articolato per sottosistemi che investono i macrocomparti della mobilità nelle sue varie componenti dell'emergenza idrica nel Mezzogiorno, dell'energia e delle telecomunicazioni. Esso comprende interventi per un costo complessivo pari a 125.858 Meuro a fronte del quale espone una disponibilità da altre fonti finanziarie pari a 11.866 Meuro e una previsione di spesa nel triennio 2002-2004, di carattere programmatico, pari a circa 240 milioni di euro, comprensivi delle disponibilità indicate. Di fatto, solo con l'emanazione dei provvedimenti di carattere attuativo è stato possibile avviare concretamente il Programma

² Con riguardo alla presunta incompatibilità con il nuovo assetto costituzionale (Parte II, Titolo V), la "legge obiettivo" nel febbraio 2002, è stata oggetto di una serie di ricorsi, presentati da varie Regioni ed una Provincia autonoma, presso la Corte Costituzionale che, con sentenza n. 303 del 25 settembre 2003, ha sostanzialmente riconosciuto la legittimità dell'impianto complessivo della legge, come modificata dall'art.13 della legge n.166/2002, riconoscendo la centralità dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

³ Articolo 4, c. 134 e c. 140 della legge 350/2003.

⁴ I piani economico-finanziari seguono quindi uno schema tipo approvato dal CIPE sulla base di una proposta elaborata da un gruppo tecnico interistituzionale coordinato dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL) del DPS. A valle dell'entrata in vigore dello schema-tipo, l'UVAL fornisce inoltre, su richiesta del Servizio di Segreteria del CIPE, un servizio di valutazione delle schede di piano presentate al CIPE, in termini di coerenza, completezza e rispondenza delle informazioni riportate a quanto previsto dallo schema tipo e dal resto della normativa di riferimento.

comprensivo, alla fine del 2004, di 162 progetti. In base a quanto deliberato dal CIPE il 49 per cento degli interventi è situato nel Mezzogiorno.

La Legge Finanziaria per il 2005 espone alla tabella F le risorse attualmente destinate alla legge obiettivo per il periodo 2005-2008 mentre all'art. 1, comma 15, fissa un limite ai pagamenti di 450 milioni di euro⁵ da effettuare sulle disponibilità dei conti correnti di tesoreria. Nel settembre 2004 al finanziamento delle opere della legge obiettivo nel Sud ha concorso anche in modo massiccio (1,1 miliardi di euro) il Fondo per le aree sottoutilizzate (cfr. par. IV.3.2).

Lo stato di attuazione, al 31 dicembre 2004, è sintetizzato nella tavola Q.1 nella quale sono riportate le dotazioni finanziarie disponibili a quella data e le assegnazioni disposte dal CIPE in occasione dell'approvazione dei singoli progetti preliminari o definitivi (cfr. par. IV.3.2 per il programma accelerazione nel Mezzogiorno delle opere incluse nel Programma opere strategiche). La specifica relazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti al CIPE, attesa per la fine dell'inverno, potrà consentire un quadro conoscitivo più preciso anche sullo stato di attuazione della spesa.

⁵ Di cui 100 milioni di euro sono a favore del Fondo per le aree sottoutilizzate, in quanto riguardano interventi finanziati su tale Fondo.

Tavola Q.1 - RISORSE DESTINATE ALLA LEGGE OBIETTIVO (milioni di euro)

RISORSE/ASSEGNAZIONI	IMPORTI	
	"Limite di impegno"	"Volume attivabile" ⁽¹⁾
L. 166/2002, art. 13, c. 1, e rifinanziamenti (LF 2004)	904	9.882
A DETRARRE		
Dal capitolo di bilancio per economie FROP		
(art. 71 Legge 289/2002)	25	
Leggi finanziarie 2003-2004	111	
Altri provvedimenti	29	
RISORSE FINANZIARIE EFFETTIVAMENTE		
A DISPOSIZIONE PER LEGGE OBIETTIVO	739	
percentuale rispetto alle risorse iniziali della L. 166/2002	81,8	
A DETRARRE		
Decr. Interministeriale Infrastrutture/Economia n. 5279 del 20/03/2003		
(per progettazione, monitoraggio, istruttoria Ministero Infrastrutture)	59	
RISORSE DA ASSEGNARE	681	7.624
ASSEGNAZIONI CIPE SU LEGGE N. 166/2002		
2002	147	1.614
2003	160	1.758
2004	368	4.028
TOTALE PARZIALE	675	7.400
Assegnazioni CIPE a carico Fondo aree sottoutilizzate ⁽²⁾		1.054
TOTALE		8.454
di cui :		
CENTRO-NORD (valori percentuali)		50,8
SUD (valori percentuali)		49,2

⁽¹⁾ I volumi attivabili sono determinati di volta in volta sulla base dei tassi di interesse vigenti.

Si segnalano tra le opere più significative che riguardano il Mezzogiorno e finora sottoposte al CIPE:

a) il "Ponte sullo stretto di Messina" il cui progetto preliminare, per un importo di circa 4.700 Meuro, è stato approvato il 1° agosto 2003 e per il quale è in corso la procedura di selezione del Contraente Generale;

b) due maxilotti dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria per un finanziamento complessivo di circa 1.900 Meuro.

⁽²⁾ Delibera CIPE n. 21/2004.