

Santina Cutrona

Novembre 2011

Strategie e primi risultati della nuova politica regionale per l'innovazione

Fondazione Res

Istituto di Ricerca su Economia e Società in Sicilia

©Santina Cutrona
Working Papers Res 03/2011
Novembre 2011
cutronas@compuservice.it



Fondazione Res
Istituto di Ricerca su Economia e Società in Sicilia

Via Cerda, 24
90139 - Palermo
tel. 091.6087434
fax 091.6087425

info@resricerche.it
www.resricerche.it

Progetto editoriale: Maria Izzo
maria.izzo@resricerche.it

Strategie e primi risultati della nuova politica regionale per l'innovazione

Santina Cutrona

Introduzione	4
1. Quadro istituzionale	5
2. Contenuti strategici.....	7
3. Quadro finanziario e articolazione interna dei programmi	9
4. Procedure di attuazione delle linee di intervento e valutazione dei progetti	12
5. Stato di avanzamento e realizzazioni	17
6. Una valutazione complessiva	24
Conclusioni	28
Bibliografia	29
Note	31

Politiche regionali per l'innovazione e imprese siciliane: un primo bilancio

Santina Cutrona¹

Introduzione

La relazione positiva tra innovazione, competitività e crescita economica viene ormai data per acquisita nel dibattito politico ed economico corrente e come tale viene anche trattata nei documenti che stanno alla base della nuova politica regionale europea 2007-2013.

La promozione della ricerca e innovazione (R&I) infatti, insieme all'aumento dell'"attrattività dei territori" e alla creazione di "nuovi e migliori posti di lavoro", costituisce una delle tre priorità poste negli Orientamenti strategici comunitari (Consiglio dell'Unione Europea, 2006) per la definizione di politiche in grado di portare l'Europa ad "aumentare il suo potenziale di crescita e la sua produttività e rafforzare la coesione sociale". Su tali priorità, pertanto, si incentrano tutti i programmi nazionali e regionali finanziati dai Fondi strutturali. In particolare, il Regolamento CE 1083/2006 stabilisce che nei programmi cofinanziati le regioni della Convergenza riservino alle tre priorità almeno il 60% delle risorse finanziarie (il cosiddetto *earmarking*). La quota sale al 75% per le regioni dell'obiettivo Competitività regionale e occupazione¹.

La priorità relativa alla R&I si declina a sua volta in alcuni indirizzi specifici che tendono a promuovere sia l'incremento di spesa in R&I sia la sua efficacia, misurata quest'ultima in termini di innovazioni introdotte nel mercato.

Data la grande importanza che tale tema continua ad avere nell'attuale contesto e considerata la fase ormai avanzata del processo di attuazione dei programmi, con questo lavoro ci si propone di offrire un primo e parziale contributo per capire come tali indirizzi siano stati interpretati su scala regionale e cosa sia stato finora realizzato in Sicilia.

Al momento sono pochissime le indagini che consentono di conoscere lo stato di attuazione dei nuovi programmi in Sicilia. I documenti nazionali di sintesi esistenti, come per esempio il Rapporto Strategico annuale del DPS - Ministero dello Sviluppo economico (aggiornato comunque solo al 2009), non riportano in genere informazioni esaustive a livello di singola regione, né d'altra parte sono stati finora elaborati i rapporti di valutazione intermedia dei singoli programmi². Infine, gli studi finora pubblicati sul tema dei nuovi fondi UE si limitano soltanto ad analizzare l'impianto strategico generale dei programmi³.

Con questa ricerca intendiamo invece porre l'attenzione soprattutto alla fase di attuazione dei programmi cercando anche di stabilire un confronto tra le modalità di realizzazione degli interventi e le previsioni contenute nella strategia. Ci avvarremo per questo dei dati e delle informazioni disponibili a livello di linee di intervento e di progetti finanziati, pur sapendo che tali dati sono a volte provvisori o di natura eterogenea. Tra le fonti utilizzeremo, inoltre, i documenti delle amministrazioni

pubbliche nazionali e regionali, i siti web ufficiali dei programmi, alcune interviste ai funzionari della Regione Siciliana responsabili degli assi e delle linee d'intervento⁴.

La struttura del lavoro è la seguente. Nel primo e secondo paragrafo verrà effettuata una breve descrizione del quadro istituzionale delle politiche e dei contenuti strategici. Il quadro finanziario e l'articolazione interna dei programmi verranno ricostruiti nel terzo paragrafo, mentre nei paragrafi successivi saranno illustrati le modalità di attuazione degli interventi, lo stato di avanzamento e le ancora parziali realizzazioni, avendo particolare riguardo nell'identificare le imprese, i settori e i territori destinatari delle risorse. Nell'ultima parte del lavoro, infine, saranno presentate alcune considerazioni di tipo valutativo e alcune riflessioni conclusive.

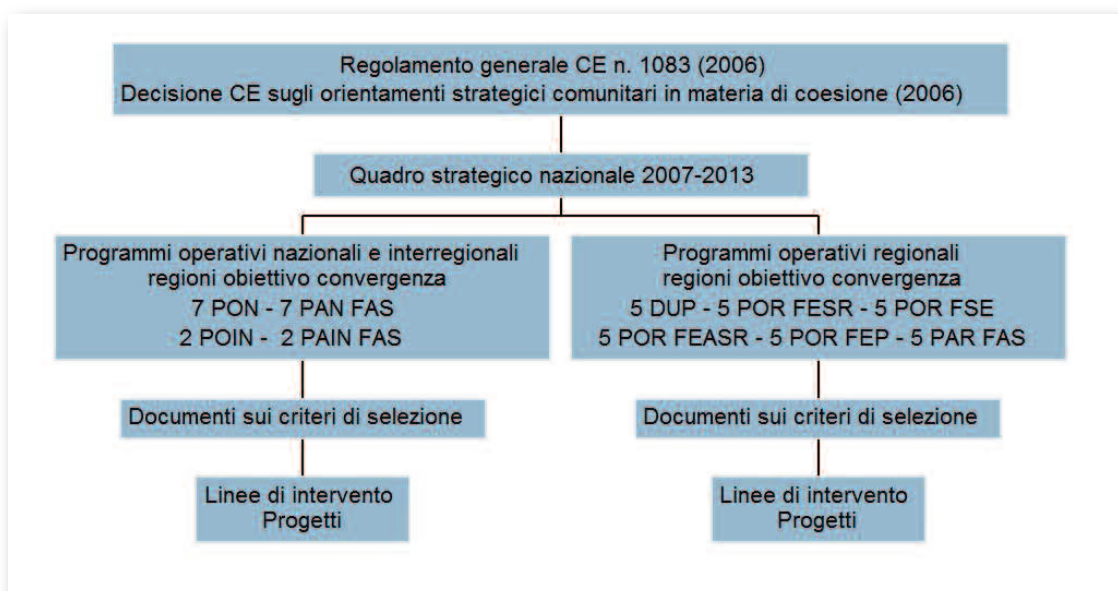
1. Quadro istituzionale

Come evidenziato nella figura 1, il ciclo di programmazione 2007-2013 si avvia con l'emanazione nel 2006 del Regolamento CE n. 1083 e degli Orientamenti strategici comunitari.

Il Quadro strategico nazionale (QSN) è il documento generale di programmazione a livello di stato membro che fissa le priorità strategiche per gli investimenti da realizzare nel periodo considerato. Esso è stato adottato dalla Commissione europea (CE) nel luglio 2007, sulla base di un documento presentato dallo stesso stato membro elaborato con la partecipazione delle regioni, degli enti locali e delle parti economiche e sociali.

Rispetto al QCS 2000-2006, il QSN 2007-2013 presenta alcune differenze. La prima è l'adozione di un quadro unico di programmazione per i diversi fondi, europei e nazionali. Tale scelta è coerente con il Regolamento generale di coesione che prevede un raccordo organico della politica di coesione con le strategie nazionali degli stati membri. La delibera CIPE 166/2007 di attuazione del QSN stabilisce così che i diversi programmi finanziati dai fondi regionali, nazionali ed europei contribuiscano al raggiungimento dei medesimi obiettivi. Per ogni singola regione le linee strategiche unitarie sono dettate dal Documento unico di programmazione (DUP). Una seconda differenza risiede nella struttura monofondo dei programmi operativi. Ogni regione ha elaborato un programma operativo (POR) per ogni fondo, FESR, FSE, FEASR, FEP, e un programma attuativo (PAR) per il Fondo aree sottoutilizzate (FAS). La stessa struttura monofondo caratterizza anche i programmi operativi nazionali (PON) e interregionali (POIN), ai quali si collegano i programmi attuativi nazionali (PAN) e interregionali (PAIN) finanziati dal FAS.

Fig. 1



Per le regioni comprese nell'obiettivo Convergenza (Sicilia, Campania, Puglia, Calabria, Basilicata, quest'ultima in *phasing out*), il quadro complessivo della programmazione 2007-2013 è riportato nella figura 1.

I Programmi operativi (PO) nazionali, interregionali e regionali assumono le priorità tematiche del QSN articolandole a livello settoriale e territoriale. Sia il QSN che i PO seguono la seguente struttura: analisi di contesto, strategia, obiettivi specifici, obiettivi operativi, linee di intervento, ripartizione delle risorse finanziarie per categorie di spesa, procedure di attuazione. Ad ogni linea di intervento corrispondono una o più categorie di spesa.

I PO sono stati elaborati dalle relative autorità di gestione con il coinvolgimento del partenariato economico e sociale e adottati, dopo una fase di negoziato, dalla Commissione europea con apposita decisione.

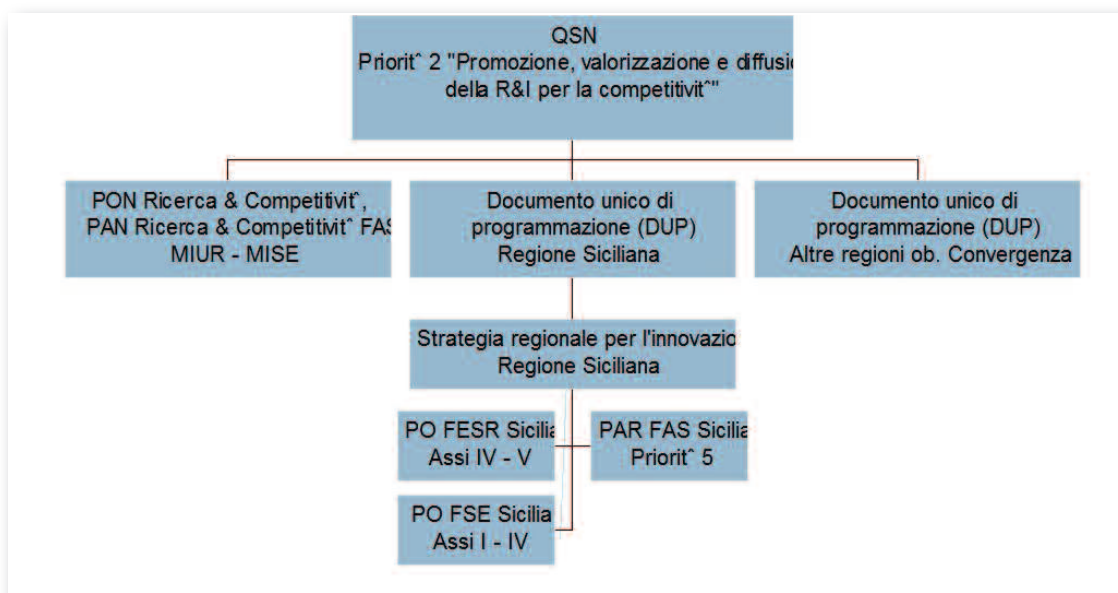
Le Autorità di gestione dei PON e dei PAN sono le amministrazioni centrali, mentre le autorità di gestione dei POIN, PAIN, POR e PAR sono le amministrazioni regionali.

Ogni PO prevede un documento attuativo che definisce i requisiti di ammissibilità e i criteri di selezione delle operazioni da ammettere a finanziamento.

Rispetto ai contenuti tematici, il QSN contiene dieci priorità. La priorità 2 concerne la "Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività".

La figura 2 sottostante descrive, con riferimento in particolare alla Sicilia e alle altre regioni della Convergenza, l'articolazione dei programmi che discende dalla priorità 2.

Fig. 2



La priorità 2 del QSN si attua quindi attraverso il PON e il PAN Ricerca e competitività (PON e PAN R&C) e i programmi regionali. I primi sono gestiti dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) per la parte Ricerca e dal Ministero dello Sviluppo economico (MISE) per la parte Competitività. I programmi regionali vengono declinati a loro volta all'interno della Strategia regionale per l'innovazione (SRI). La SRI della Sicilia è stata approvata dalla Giunta regionale nel 2009.

Non tutte le parti dello schema programmatico sopra descritto sono entrati nella fase attuativa, poiché alla data odierna non risultano avviati né il PAN R&C FAS né i PAR FAS.

2. Contenuti strategici

Le strategie delineate nei diversi documenti di programmazione prendono le mosse dalle rispettive analisi di contesto, che mirano ad identificare le principali variabili che incidono sulla scarsa capacità innovativa dei sistemi economici delle regioni dell'area Convergenza.

Il QSN sottolinea in particolare i problemi derivanti dalla specifica struttura del sistema imprenditoriale prevalente in tali regioni, che rende particolarmente gravi i fenomeni di fallimento del mercato nel campo della R&I.

La piccola dimensione delle unità produttive rende infatti gli incentivi di mercato del tutto insufficienti a stimolare l'investimento in R&I, caratterizzato quest'ultimo da un alto grado di rischio ed incertezza e difficilmente inquadrabile all'interno della semplice unità aziendale. Il superamento di taluni vincoli richiederebbe pertanto lo sviluppo di un sistema di relazioni tra i diversi attori del sistema della conoscenza, innanzitutto tra le imprese e gli organismi di ricerca.

Tuttavia, lo stesso QSN sottolinea come le relazioni siano proprio il principale elemento mancante in tali territori, nei quali si riscontra una generale debolezza sistemica, una "carenza di un 'sistema di reti' non sufficientemente in grado di attivare le necessarie connessioni" (pag. 91). Gli organismi di ricerca poi, pur presenti in modo significativo nei territori meridionali, adottano spesso comportamenti caratterizzati da "autoreferenzialità, alimentati dall'assenza di meccanismi di selettività basati sul merito" (pag. 92).

A tali elementi si sommano, secondo l'analisi del PON R&C, lo scarso impegno del sistema bancario "sia come fornitore di credito, sia come erogatore di servizi avanzati alle imprese (per il ricorso a forme di finanza per l'innovazione, per l'internazionalizzazione ecc.)" (pag. 28), i ritardi nella formazione di capitale umano e nel suo impiego qualificato, ed infine gli atteggiamenti controversi della popolazione nei confronti dell'innovazione.

Le analisi di contesto del PO FESR della Sicilia e della Strategia regionale per l'innovazione fissano a loro volta l'attenzione su un'altra variabile che si è rivelata notevolmente problematica nell'esperienza passata: la debolezza delle strutture amministrative e tecniche regionali poste all'attuazione delle politiche di R&I. Viene sottolineato infatti che tali politiche, data la loro complessità, non siano gestibili attraverso attività di *routine*, ma richiedano invece l'apporto di specifiche competenze tecnico-amministrative capaci di produrre un forte coinvolgimento e mobilitazione dei territori.

Tutti i documenti di programmazione riconoscono, dunque, un carattere sistemico all'innovazione.

Tale visione si rivela coerente con i risultati empirici e teorici acquisiti da gran parte della recente letteratura in tema di R&I, che considera i processi di costruzione dell'innovazione non esclusivamente interni della singola impresa bensì articolati in una complessa trama di rapporti tra diversi soggetti (Nelson 1993, Cooke, Heidenreich, Braczyk 2004, SRM 2008, Pini 2009).

Da tale impostazione discendono precise conseguenze per la strategia di intervento, che dovrebbe privilegiare l'uso di una varietà di strumenti e abbandonare invece gli interventi puntuali o gli incentivi individuali, abbastanza ininfluenti nella costruzione di sistemi di relazioni (Pini 2009).

Nella parte strategica i diversi documenti di programmazione sembrano in effetti coerenti con tali indicazioni attribuendo importanza primaria ad un insieme di attività volte alla realizzazione di molteplici modi e forme di cooperazione.

Il QSN, nell'ambito della priorità 2 "Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività", propone infatti di "valorizzare competenze e funzioni di mediazione per superare i vincoli di tipo relazionale e organizzativo tra gli attori del sistema della ricerca e dell'innovazione" (pag. 95), come pure di sostenere "la creazione di reti tra università, centri di ricerca

e tecnologia e mondo della produzione...” (pag. 96).

Il PON R&C, con l’Accordo di programma quadro siglato dal MIUR e dalla Regione Siciliana nel 2009 per realizzare la prima parte degli interventi sul territorio siciliano, si dà l’obiettivo prioritario di creare un “sistema a rete”, in modo da fare agire in maniera coordinata università e centri di ricerca da una parte e imprese dall’altra.

Ancora più netta appare l’impostazione del PO FESR Sicilia che mette al centro della sua proposta strategica l’urgenza di una forte azione pubblica in grado di facilitare le connessioni tra i diversi attori: “È necessario che l’Amministrazione regionale, anche attraverso un soggetto a totale capitale pubblico dotato di competenze di alto profilo scientifico-gestionale, svolga un’azione più incisiva volta alla creazione delle condizioni di contesto, alla facilitazione dei processi di aggregazione e incontro tra domanda e offerta di ricerca ed innovazione, attraverso azioni di animazione ed accompagnamento” (pag. 186). L’asse IV specificamente dedicato alla R&I intende così “promuovere e favorire la collaborazione tra sistema della ricerca e imprese favorendo la cooperazione e il trasferimento tecnologico prevalentemente nell’ambito dei distretti tecnologici e clusters produttivi...” (pag.107). Tale impostazione appare confermata in alcune linee di intervento particolarmente mirate all’attivazione di processi cooperativi, quali ad esempio il sostegno a programmi integrati di ricerca industriale e sviluppo sperimentale proposti da reti partenariali di PMI, grandi imprese, organismi di ricerca e società di servizi, la messa in rete di università ed enti di ricerca per la realizzazione di progetti comuni finalizzati al trasferimento tecnologico.

Complementari e sinergici con gli obiettivi del PO FESR e del PON R&C sono infine alcuni obiettivi e linee di intervento del PO FSE che prevedono investimenti sul capitale umano finalizzati a “rafforzare le reti territoriali per la promozione ed il trasferimento dell’innovazione e della ricerca, adeguandola alle esigenze del sistema produttivo locale”(pag. 68).

Il PAR FAS invece, pur assumendo tra i suoi obiettivi quello di potenziare la capacità innovativa del territorio ed accrescere i benefici legati allo sviluppo della società della conoscenza, in realtà non contiene linee di intervento ascrivibili alla R&I.

Questa breve sintesi mette in evidenza una delle principali direttrici strategiche che percorre i programmi di politica regionale. Tuttavia, essa non esaurisce tutto il contenuto di tali programmi, poiché, ad una lettura attenta, sembrano emergere qua e là, soprattutto tra le linee di intervento, anche componenti strategiche di diversa natura, riconducibili ad un approccio maggiormente ispirato a modelli tradizionali di intervento.

Rientra infatti tra gli obiettivi del QSN l’aumento della propensione delle imprese a investire in R&I, come pure il sostegno dell’offerta di ricerca *tout court*. Il primo obiettivo spesso si trova associato a strumenti o tipologie di intervento che prevedono l’incentivazione di imprese individuali, nell’ipotesi implicita che tale misura sia in grado di per sé di modificarne i comportamenti. Il secondo si collega invece a forme di sostegno ai singoli enti di ricerca per aumentarne le dotazioni strumentali ed infrastrutturali. Sia il PON R&C che il PO FESR includono infatti entrambe queste tipologie di intervento.

Possiamo così concludere che tutto l’impianto strategico della politica regionale sull’innovazione 2007-2013 presenta una duplice articolazione, un *mix* tra due diverse visioni del fenomeno dell’innovazione.

Per verificare quale delle due risulti effettivamente prevalente, appare necessario prima esaminare i piani finanziari dei singoli programmi, la loro ripartizione per categorie di spesa, le linee di intervento cui queste si associano e, soprattutto, i primi risultati dell’attuazione.

3. Quadro finanziario e articolazione interna dei programmi

Il QSN destina alla priorità 2 *Ricerca e innovazione* il 14% dell'ammontare complessivo di risorse comunitarie, nazionali e regionali, pari, per le regioni del Mezzogiorno, secondo quanto riportato nella delibera CIPE 166/2007 di attuazione del QSN, a circa 101 miliardi di euro. Questa cifra originaria, comprensiva anche delle risorse FAS, ha subito nel corso del 2008 e 2009 diverse riduzioni. Pertanto, attualmente il costo del QSN per le regioni della Convergenza (comprensivo solo delle risorse comunitarie e del cofinanziamento nazionale e regionale) è pari a 46 miliardi di euro, all'incirca uguale al costo del QCS 2000-2006 (45,5 milioni di euro).

All'interno di questo importo, le risorse assegnate alla priorità 2 ammontano a 6.985 milioni di euro risultando così nettamente maggiori di quelle assegnate alla stessa priorità tematica nel periodo di programmazione 2000-2006 (3.816 milioni di euro, corrispondenti a circa l'8,4 del QCS 2000-2006).

Con queste risorse sono finanziate le linee di intervento riguardanti la R&I sia del PON R&C che dei POR.

Il FAS a sua volta avrebbe dovuto garantire il finanziamento delle linee di intervento del PAN R&C e dei PAR FAS, ma, come detto in precedenza, i programmi in questione non sono stati finora avviati.

Le attività finanziabili da PON e POR sono quelle comprese all'interno delle specifiche categorie di spesa decise a livello comunitario e riprese dal QSN⁵. Le riportiamo qui di seguito assieme al peso finanziario che detengono nel QSN.

Tab. 1 - Categorie di spesa relative ad interventi in R&I nel QSN e loro peso finanziario (valori percentuali)

Cod. Categorie UE

01	Attività di RST nei centri di ricerca	17,9
02	Infrastrutture di RST e centri di competenza in una tecnologia specifica	10,4
03	Trasferimento di tecnologie e miglioramento delle reti di cooperazione	5,2
04	Assistenza alla RST, in particolare nelle PMI (incluso l'accesso ai servizi di RST nei centri di ricerca)	7,1
07	Investimenti nelle imprese direttamente connesse alla ricerca e all'innovazione	20,5
09	Altre misure volte a stimolare la ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità nelle PMI	13,8
62	Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese, formazione e servizi per i lavoratori per migliorare la loro adattabilità ai cambiamenti	11,0
74	Sviluppo di potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, in special modo attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori, ed attività di rete tra università, enti di ricerca e imprese	14,1
	Totale	100,0

Fonte: elaborazioni su dati DPS-MISE, 2009

Ogni singolo PO può discostarsi da tale ripartizione percentuale tra le categorie poiché la sua articolazione finanziaria si lega alle specifiche scelte strategiche e tecniche in esso contenute.

Il **PON Ricerca e competitività**, che opera nei territori delle quattro regioni della Convergenza (esclusa la Basilicata), è suddiviso in tre assi. Il primo a prevalente competenza del MIUR, interviene a sostegno dei progetti di R&I delle imprese e degli organismi scientifici e per rafforzare il potenziale scientifico-tecnologico delle regioni della Convergenza, il secondo, di competenza del MISE, mira in particolar modo a sostenere l'attività produttiva e a migliorare il mercato dei capitali.

Tab. 2 - Assi del PON Ricerca e competitività e loro dotazione finanziaria (M€)

Asse 1	- Sostegno ai mutamenti strutturali -	4.254,0
Asse 2	- Sostegno all'innovazione -	1.721,4
Asse 3	- Assistenza tecnica e attività di accompagnamento-	230,0
Totale	risorse pubbliche -	6.205,4

Fonte: PON R&C 2007-2013

La maggior parte delle azioni o linee di intervento dell'asse I sono quindi specificamente indirizzate alla R&I. Ad esse può essere assimilata l'azione finalizzata al "riposizionamento competitivo" dell'asse II.

Tab. 3 - Linee di intervento o azioni relative a R&I del PON Ricerca e competitività**Asse I**

Aree scientifico-tecnologiche di valenza strategica
 Interventi di sostegno della ricerca industriale
 Progetti di Innovazione Industriale e interventi collegati
 Progetti di Innovazione per la valorizzazione delle specifiche potenzialità delle aree Convergenza
 Distretti di alta tecnologia e relative reti
 Laboratori pubblico-privati e relative reti
 Rafforzamento strutturale
 Cooperazione interregionale tra gli attori del settore scientifico e produttivo

Asse II

Interventi finalizzati al riposizionamento competitivo del sistema produttivo

Beneficiari: imprese e organismi di ricerca

Fonte: PON R&C 2007-2013

Circa metà della dotazione finanziaria del PON a gestione MIUR, pari a 1.600 milioni di euro, riguardante il primo triennio di programmazione, è stata oggetto di una ripartizione *ex ante* tra le quattro regioni dell'obiettivo Convergenza e tra le diverse linee di intervento, come risulta dal Pro-

Tab. 4 Ripartizione delle risorse finanziarie Asse I PON Ricerca e competitività relative al primo e secondo triennio di programmazione (M€)

Azioni o linee di intervento	Primo triennio di programmazione				Totale primo triennio	Secondo triennio di programmazione	Totale
	Sicilia	Campania	Puglia	Calabria			
Interventi di sostegno della ricerca industriale	90	145	150	80	465	535	1000
Distretti di alta tecnologia e relative reti e laboratori pubblico-privati e relative reti	240	290	225	160	915	0	915
Rafforzamento strutturale	85	0	20	75	180	220	400
Iniziative di osmosi nord/sud	10	10	10	10	40	0	40
Altri interventi						301	301
Totale	425	445	405	325	1.600	1.056	2.656
Totale in percentuale	26,6	27,8	25,3	20,3	100		

Fonte: Protocollo d'intesa MIUR-Regioni obiettivo Convergenza per l'attuazione del PON R&C, giugno 2009 Direttiva ministeriale 253/Ric del 18 maggio 2011

to collo d'intesa sottoscritto nel giugno 2009 da MIUR e regioni. Una ripartizione solo per linea di intervento ha interessato invece le risorse finanziarie del secondo triennio di programmazione.

Nessuna ripartizione *ex ante* ha interessato, infine, le risorse gestite dal MISE, riguardanti sia l'asse I che l'asse II.

Il **PO FESR Sicilia**, programma gestito dalla Regione Siciliana, incorpora nell'asse IV (*Diffusione della ricerca, dell'innovazione e della società dell'informazione*) e parzialmente nell'asse V (*Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali*) la priorità riguardante la R&I. Le azioni o linee di intervento sono le seguenti:

Tab. 5 Linee di intervento o azioni R&I Assi IV e V PO FESR Sicilia e loro dotazioni finanziarie (M€)

Azioni o linee di intervento	Dotazione finanziaria
Asse IV	
Ricerca industriale e sviluppo sperimentale in filiere produttive, distretti tecnologici e produttivi	76,5
Sostegno ad applicazioni sperimentali e innovazione di processo e organizzativa	22,2
Sperimentazione di nuove azioni nell'ambito della Strategia regionale dell'innovazione	14,7
Auditing tecnologico e organizzativo per le imprese	24,0
Acquisizione PMI servizi e beni strumentali innovazione tecnologica, di processo e organizzativa	24,4
Qualificazione dell'offerta di ricerca nei settori di rilevanza strategica regionale	27,8
Asse V	
Azioni innovative a sostegno delle imprese appartenenti a filiere produttive o a gruppi di imprese	48,5
Interventi integrati di eco-innovazione dei processi produttivi, organizzativi e logistici in un'ottica di distretto produttivo	37,7
Totale	275,8

Beneficiari: imprese e organismi di ricerca

Fonte: Regione Siciliana - Deliberazione Giunta regionale n.83/2009 - Dip. attività produttive DDG n. 3456/2009

La quota di risorse del solo PO FESR Sicilia destinata a interventi di R&I risulta pari pertanto a circa il 4,2%. Con la revisione di metà periodo sono state soppresse due linee di intervento ("Sperimentazione di nuove azioni nell'ambito della SRI" e "Auditing tecnologico e organizzativo per le imprese"). Le rispettive dotazioni finanziarie sono rimaste tuttavia attribuite all'asse IV e ai suoi obiettivi di riferimento.

Anche il **PO FSE Sicilia** presenta diverse linee di intervento sulla R&I. In questo caso riteniamo non sia utile riportarle a causa del loro elevato numero e del loro valore puramente indicativo. Esse, comunque, sono tutte riconducibili alle categorie di spesa 62 e 74.

Tab. 6 Categorie di spesa R&I Asse IV PO FSE Sicilia e loro dotazione finanziaria (M€)

Categorie di spesa FSE	Dotazione finanziaria
62 - Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese, formazione e servizi per i lavoratori per migliorare la loro adattabilità ai cambiamenti	79,7
74 - Sviluppo di potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, in special modo attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori, ed attività di rete tra università, enti di ricerca e imprese	162,8
Totale	242,5

Fonte: PO FSE Sicilia 2007-2013

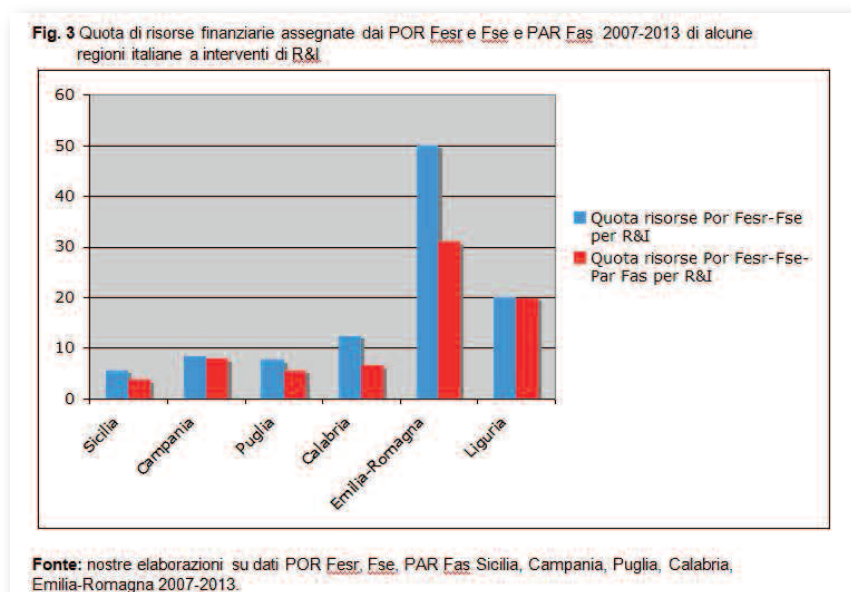
Sommando i valori delle categorie di spesa del PO FSE⁶ e del PO FESR destinate alla R&I⁷, otteniamo un ammontare che rappresenta circa il 5,5% delle risorse totali dei due programmi. Tale percentuale risulta maggiore di quella assegnata dal POR Sicilia 2000-2006 agli interventi su R&I i quali rappresentavano solo l'1,8% delle risorse totali. Considerando comunque una base di calcolo più ampia

che include anche le risorse (solo potenziali) del PAR FAS, la prima percentuale si riduce a circa il 3,6%.

Si può dire così che la Regione, pur avendo aumentato la quota assoluta e relativa di risorse destinate alla R&I, non sembra comunque aver attribuito ad essa una importanza preminente nella sua strategia complessiva. In tale decisione sembra aver pesato la scelta del governo centrale di assegnare al PON R&C una quota molto elevata di risorse del QSN.

Una maggior quantità di risorse in termini relativi è stata però investita in R&I da altre regioni. Nel grafico sottostante riportiamo le quote percentuali relative alle quattro regioni della Convergenza e a due regioni dell'obiettivo Competitività regionale ed occupazione.

Fig. 3 Quota di risorse finanziarie assegnate dai POR Fesr e Fse e PAR Fas 2007-2013 di alcune regioni italiane a interventi di R&I



Fonte: nostre elaborazioni su dati POR Fesr, Fse, PAR Fas Sicilia, Campania, Puglia, Calabria, Emilia-Romagna 2007-2013.

Se scorriamo i contenuti dei POR di queste regioni, notiamo che l'Emilia-Romagna investe quasi totalmente la sua quota di risorse per R&I (tuttavia poco elevata in valore assoluto rispetto a quella delle regioni Convergenza) in progetti di tipo collaborativo e partenariale tra i diversi attori del sistema regionale dell'innovazione. Anche la Campania punta a consolidare e sviluppare le reti relative sia al sistema dell'offerta che al sistema della domanda. La Liguria, a sua volta, cerca di favorire la crescita nel proprio territorio di agglomerazioni di diverse attività di R&I, di servizi ed infrastrutture, ma ricorre anche a strumenti di incentivazione per le singole imprese. I POR della Puglia e della Calabria, infine, prevedono rilevanti interventi sul sistema dell'offerta, ma rimangono anch'essi in parte ancorati a forme di incentivazione di tipo tradizionale per le imprese.

4. Procedure di attuazione delle linee di intervento e valutazione dei progetti

Le diverse azioni o linee di intervento sia dei PON che dei PO FESR e FSE sono attuate attraverso procedure di evidenza pubblica, bandi o avvisi, attraverso i quali sono selezionati i progetti che dovranno

consentire il raggiungimento degli obiettivi posti nei programmi. Riportiamo qui di seguito i bandi finora emessi nell'ambito del PON R&C.

Tab. 7 Bandi pubblicati al 31.08.2011 PON Ricerca e competitività

Bandi/azioni	Asse	Data inizio bando	Importo in M€
Interventi a sostegno della ricerca industriale	I	10.02.2010	465
Distretti tecnologici e Laboratori pubblico-privati	I	16.12.2010	915
Progetti di potenziamento strutturale	I	18.05.2011	400
Interventi finalizzati al riposizionamento competitivo del sistema produttivo – Bando Reach - Legge 46/82 F.I.T.	II	20.06.2009	40
Interventi finalizzati al riposizionamento competitivo del sistema produttivo – Procedura negoziale Legge 46/82 F.I.T.	II	29.07.2009	n.r.
Interventi finalizzati al riposizionamento competitivo del sistema produttivo – Bando Start-up Legge 46/82 F.I.T.	II	23.09.2009	20
Progetti di Innovazione e Interventi finalizzati al riposizionamento competitivo del sistema produttivo – Bando sportello PON- Legge 46/82 F.I.T.	II	14.12.2009	200
Interventi finalizzati al riposizionamento competitivo del sistema produttivo – Obiettivi innovativi	II	08.12.2010	100

Fonte: MIUR-MISE, sito istituzionale www.ponrec.it

Le attività di valutazione e selezione dei progetti previste dai bandi gestiti dal MIUR all'interno dell'asse I, sono generalmente svolte dal comitato previsto dal D.Lgs. 297/99 che si avvale di un *panel* di esperti inseriti in un apposito albo ministeriale, di cui fanno parte docenti universitari di ruolo, dirigenti di ricerca o primi ricercatori degli enti pubblici di ricerca, personalità con esperienza tecnico-scientifica in strutture di ricerca pubbliche e private.

Il bando sui distretti tecnologici e i laboratori pubblico-privati prevede un ulteriore passaggio valutativo ad opera di una commissione composta dal presidente del Comitato sopra citato, da rappresentanti dei ministeri e da rappresentanti della regione di volta in volta interessata.

Sia il bando sul sostegno ai progetti di ricerca che quello sui distretti tecnologici delineano, comunque, un processo valutativo più ampio di quello svolto nel passato per interventi simili. Esso include, accanto alle fasi di valutazione *ex ante* ed *ex post*, anche una fase *in itinere*. I progetti finanziati saranno cioè verificati e valutati in corso d'attuazione e, pertanto, essi devono riportare degli obiettivi intermedi misurabili. In questo modo, l'amministrazione pubblica applica per la prima volta un meccanismo di condizionalità⁸ nell'erogazione dei fondi, riservandosi la possibilità di prescrivere eventuali aggiustamenti in corso d'opera o, eventualmente, di revocare il finanziamento.

Meno complessa ed articolata si presenta la procedura valutativa delle azioni finalizzate al riposizionamento competitivo del sistema produttivo comprese nell'asse II del PON e gestite dal MISE. Si tratta di aiuti alle PMI e grandi imprese per attività di sviluppo sperimentale e ricerca industriale o per nuovi investimenti, industrializzazione di risultati della R&I, acquisto di nuovi macchinari ed attrezzature, acquisto di brevetti etc. In questo caso il ricorso ad esperti esterni è previsto solo per progetti superiori ad una certa soglia finanziaria (5 milioni di euro)

La selezione dei progetti si basa in generale su criteri adatti a valutare gli aspetti tecnici ed economici del progetto, le competenze dei soggetti proponenti, la fattibilità e sostenibilità del progetto, i risultati attesi.

TAB 8 Elenco esemplificativo dei principali criteri di selezione PON

Qualità dei proponenti il progetto in termini di competenze ed esperienze, capacità gestionali e relazioni con il sistema produttivo e scientifico
Qualità tecnico-scientifica del progetto, in termini di contributo alla soluzione di problematiche di ricerca e sviluppo del settore/ambito di riferimento prescelto o in termini di contributo al rafforzamento della dotazione di attrezzature o infrastrutture scientifico-tecnologiche
Novità e originalità delle conoscenze acquisibili rispetto allo stato dell'arte nazionale e internazionale e alla capacità di queste di ridurre la distanza dalla frontiera tecnologica nell'ambito di riferimento
Integrazione tra attività di ricerca e attività di valorizzazione del relativo capitale umano
Tipologia e qualità delle azioni previste per stimolare le imprese a utilizzare la R&S come leva competitiva (p.e. distacco di personale tecnico-scientifico presso le imprese, assunzione di nuovi ricercatori e tecnici di ricerca)
Capacità del progetto di rafforzare collaborazioni con Università/organismi pubblici di ricerca, nonché di potenziare reti di eccellenza e/o di competenza pubblico-private
Capacità del progetto di concorrere al riposizionamento delle imprese proponenti.

Fonte: MIUR-MISE, bandi PON, sito istituzionale www.ponrec.it

Tra i criteri di selezione sopra riportati è inclusa la capacità del progetto di rafforzare collaborazioni con organismi di ricerca e reti di eccellenza. Le collaborazioni così risultano utili ai fini della selezione dei progetti, ma non necessarie. Per quest'aspetto, pertanto, i bandi non si discostano molto dai corrispondenti bandi del periodo 2000-2006, di cui, come abbiamo mostrato in un precedente lavoro⁹, hanno beneficiato soprattutto le singole imprese. Il bando sui progetti di ricerca industriale introduce tuttavia alcuni nuovi e specifici incentivi per incrementare le collaborazioni. Uno di questi è la priorità di accesso a ulteriori finanziamenti accordata ai proponenti di gruppi di progetti inquadrabili all'interno di una strategia unitaria di sviluppo di settore/filiera, l'altro è la possibilità data agli stessi proponenti di includere nei progetti quote di attività da svolgere all'esterno dell'area Convergenza.

Vincolanti risultano invece nello stesso bando le indicazioni sui settori prioritari di intervento, che rendono finanziabili solo i progetti ricadenti nei settori ritenuti maggiormente rilevanti per vocazioni e prospettive di sviluppo competitivo dei sistemi economici delle regioni della Convergenza.

L'individuazione dei settori ha tenuto conto sia delle priorità poste nei programmi nazionali e regionali sia delle indicazioni emerse dalla rilevazione dei fabbisogni di R&I condotta dalle Regioni attraverso un invito rivolto ai diversi soggetti istituzionali e da "un confronto con i rappresentanti delle Associazioni imprenditoriali e con gli altri stakeholders scientifico-tecnologici"¹⁰.

Come si può notare, si tratta di un *mix* di settori tradizionali e settori avanzati, con prevalenza di questi ultimi.

TAB 9 I settori strategici di intervento nel bando PON R&C sui progetti di ricerca industriale

ITC
Energia/Risparmio energetico
Sistema agroalimentare
Sistemi avanzati di manifatture
Salute dell'uomo e biotecnologie
Nanotecnologie e materiali avanzati
Trasporti e logistica avanzata

Fonte: MIUR, decreto ministeriale 01/Ric 18 gennaio 2010

Il bando relativo ai distretti tecnologici e ai laboratori pubblico-privati, che intende rafforzare gli interventi realizzati nel ciclo di programmazione 2000-2006, individua inoltre in Sicilia specifici sub-settori cui destinare parte dei finanziamenti, il micro e nanosistemi, l'agrobio e pesca ecocompatibile, i trasporti navali e da diporto, l'elettronica e le tecnologie nel campo dell'oncologia.

Nell'ambito del **PO FESR** sono stati finora emanati quattro bandi, tre riguardanti l'asse IV, l'altro l'asse V.

TAB 10 Bandi pubblicati al 31.08.2011 PO FESR Sicilia

Bandi/azioni	Asse	Data inizio bando	Importo in M€
Ricerca industriale e sviluppo sperimentale in filiere produttive, distretti tecnologici e produttivi	IV	01.07.2010	53,6
Agevolazioni alle PMI per lo sviluppo sperimentale e l'innovazione di processo e organizzativa	IV	01.04.2011	22,2
Agevolazioni agli organismi di ricerca pubblici per azioni di qualificazione dell'offerta di ricerca e per servizi a supporto dell'innovazione e del trasferimento tecnologico	IV	23.07.2011	50,0
Azioni innovative a sostegno delle imprese appartenenti a filiere produttive o a gruppi di imprese e Interventi integrati di eco-innovazione dei processi produttivi, organizzativi, logistici	V	31.12.2009	86,2

Fonte: Regione Siciliana, sito istituzionale www.euroinfoscilia.it

Anche i bandi sui progetti di ricerca industriale e di innovazione del PO FESR, come quelli del PON, introducono dei cambiamenti nel processo di valutazione. La Regione, pur avendo scelto ancora una volta di affidare l'attività di istruttoria tecnico-amministrativa e di erogazione dei contributi a un soggetto esterno (un organismo bancario), ha creato una sua *long list* di valutatori scelti sulla base di titoli scientifici ed esperienza maturata nell'ambito della R&I. È previsto che gli esperti intervengano, secondo procedure simili a quelle definite dal MIUR, in fase *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*. I progetti di ricerca finanziati dovranno contenere anche in questo caso obiettivi intermedi in modo da essere valutati e verificati in corso d'opera.

Per la valutazione dei progetti riguardanti le due azioni dell'asse V, è previsto invece la costituzione di un Nucleo di valutazione che applichi i criteri di selezione già individuati nel documento di attuazione del PO FESR.

Qui di seguito riportiamo un elenco esemplificativo dei criteri di selezione contenuti nei diversi bandi.

TAB 11 Elenco esemplificativo dei principali criteri di selezione PO FESR Sicilia

Composizione qualitativa e quantitativa della rete con particolare attenzione al coinvolgimento degli stakeholder costituenti la filiera produttiva/distretto/cluster di imprese
Grado di innovatività del progetto rispetto allo stato dell'arte nel settore e nel contesto
Grado di applicabilità/trasferibilità dei risultati al contesto produttivo di riferimento
Capacità economico, finanziaria e organizzativa del soggetto beneficiario in ordine alla realizzazione del progetto
Collegamento con progetti di innovazione a livello nazionale e internazionale
Presenza di progetto formativo collegato e finanziato con FSE (criterio di premialità)
Capacità di favorire nuova occupazione qualificata(criterio di premialità)
Capacità di aumentare i flussi esportativi delle imprese del distretto

Fonte: Regione Siciliana, bandi PO FESR, sito istituzionale www.euroinfoscilia.it

Va altresì rilevato che il bando sui progetti di ricerca industriale del PO FESR Sicilia inserisce per la prima volta tra i requisiti di ammissibilità il vincolo partenariale per le imprese e gli enti di ricerca che vogliono accedere ai finanziamenti¹¹. I soggetti destinatari del bando (la cui dotazione finanziaria è incrementabile di un ulteriore 30% qualora il livello della domanda lo richieda), sono infatti reti o raggruppamenti di almeno 4 soggetti, di cui almeno 3 PMI e un ente di ricerca. A questi può unirsi una grande impresa.

Va altresì notato che anche i bandi sui regimi di aiuto alla R&I di altre regioni dell'area Convergenza (la Campania e, per una quota parziale di risorse, la Puglia) hanno adottato un vincolo analogo.

Gli organismi di ricerca che vogliono accedere ai finanziamenti per migliorare le loro dotazioni stru-

mentali devono altresì presentare una proposta progettuale congiunta che coinvolga almeno cinque soggetti.

Il vincolo partenariale è, infine, introdotto nel bando relativo alle due linee sull'innovazione dell'asse V, che individua – fra i beneficiari dei finanziamenti – i gruppi di PMI in associazione temporanea, e i consorzi di imprese costituiti da imprese aderenti a distretti produttivi o filiere o specifici settori produttivi.

Anche il bando sui progetti di ricerca industriale del PO FESR, come quello del PON, fornisce indicazioni vincolanti sui settori di intervento. In questo caso, la scelta dei settori è stata supportata da un'analisi di contesto condotta a livello regionale (Strategia regionale per l'innovazione).

TAB 12 I settori strategici di intervento nel bando Asse IV PO FESR Sicilia sui progetti di ricerca industriale

Nuovi materiali e nanotecnologie
 Sistemi avanzati di manifattura
 Chimica
 Energia e ambiente
 Agroalimentare (comprese biotecnologie d'ambito)
 Trasporti e mobilità sostenibile
 Salute dell'uomo e biotecnologie

Fonte: Regione Siciliana - Dipartimento attività produttive DDG 1703 18 giugno 2010

Per quanto riguarda, infine, il **PO FSE Sicilia**, le linee di intervento sulla R&I presenti negli assi IV *Capitale umano* e V *Transnazionalità e interregionalità*, sono state affidate in appalto in forma di sovvenzione globale ad un organismo intermedio, selezionato mediante gara pubblica. L'appalto in questione è stato aggiudicato a un raggruppamento di imprese composto da IRFIS, Mediterranea Engineering, IZI e INFO che dovrà attuare le misure previste pari a circa 47 milioni di euro attraverso appositi bandi:

TAB 13 Misure sovvenzione globale PO FSE Sicilia - R&I e loro dotazioni finanziarie (M€)

Misure	Dotazione finanziaria
Borse di ricerca per laureati e dottorandi per progetti di ricerca d'intesa con università/centri di ricerca e imprese	5,9
Contributi per il rientro di lavoratori altamente qualificati di nazionalità italiana residenti all'estero occupati presso organismi di ricerca e/o formazione	4,0
Misure per l'inserimento nel mercato del lavoro dei dottorandi e dei dottori di ricerca in realtà produttive e/o di ricerca localizzate in Sicilia	12,5
Alta formazione post-laurea presso istituzioni universitarie e di ricerca di prestigio internazionale operanti al di fuori del territorio siciliano	15,2
Tirocini presso imprese, centri di ricerca, istituzioni pubbliche e agenzia di sviluppo operanti fuori dalla Sicilia	2,6
Borse di studio per periodi di studio e ricerca in Sicilia in strutture di eccellenza nel settore sanitario per giovani di nazionalità straniera	6,8
Totale	47,0

Fonte: Regione Siciliana - Dipartimento dell'Istruzione e della Formazione professionale- Bando di gara 14 del 26 ottobre 2009

5. Stato di avanzamento e realizzazioni

La tabella 14 fornisce il quadro riassuntivo dello stato d'avanzamento della strategia di R&I in Sicilia, che viene confrontato con quello delle altre regioni dell'obiettivo Convergenza e di due regioni dell'obiettivo Competitività regionale ed occupazione. L'avanzamento viene misurato in termini di quantità di risorse attivate bandi o altre procedure di evidenza pubblica¹². Per il PON R&C il riferimento è solo alle risorse regionalizzate *ex ante* riguardanti solo l'asse I e solo il primo triennio di programmazione.

Come si può notare dai valori riferiti ai POR FESR, una percentuale di avanzamento maggiore presentano l'Emilia-Romagna, la Liguria e la Puglia, cui seguono la Sicilia, la Campania e infine la Calabria. Diversa è la situazione riguardo al POR FSE, dove in prima posizione si trova la Campania, seguita da Emilia-Romagna e Puglia.

TAB 14 Risorse finanziarie attivate attraverso bandi pubblici al 31 agosto 2011 in alcune regioni italiane (valori assoluti e percentuali sul totale delle risorse programmate)

	PON R&C – prot. d'intesa giugno 2009 MIUR – Regioni Convergenza		POR FESR		POR FSE	
	M€	%	M€	%	M€	%
Emilia-Romagna			114,2	100,0	33,0	32,0
Liguria			84,0	93,3	n.r.	n.r.
Puglia	395	97,5	153,4	92,7	46,0	26,4
Sicilia	415	97,6	212,0	73,9	0	0
Campania	435	97,8	160,0	29,1	67,1	72,2
Calabria	315	96,9	53,2	16,3	0	0

Fonte: nostre elaborazioni su dati e informazioni presenti nei siti web istituzionali:

www.ponrec.it; www.euroinfosicilia.it; www.sicilia-fse.it; www.porfesr.regione.campania.it; www.fse.regione.campania.it; www.regione.puglia.it; www.regione.calabria.it; <http://fesr.regione.emilia-romagna.it>; www.emiliaromagnasapere.it; www.regione.liguria.it

Va tenuto conto, comunque, che misurato in termini di impegni e pagamenti il grado di avanzamento risulta generalmente inferiore. Ciò vale soprattutto per il PON e i POR delle regioni della Convergenza, in forte ritardo rispetto ai cronogrammi stabiliti. Per esempio, la Sicilia, una delle ultime regioni ad avere emanato il primo bando sul PO FESR¹³, presenta un livello di impegni di circa il 20% e un livello di pagamenti ancora pari a zero, mentre gli impegni dell'Emilia-Romagna sul PO FESR sono di circa il 153% e i pagamenti del 15%.

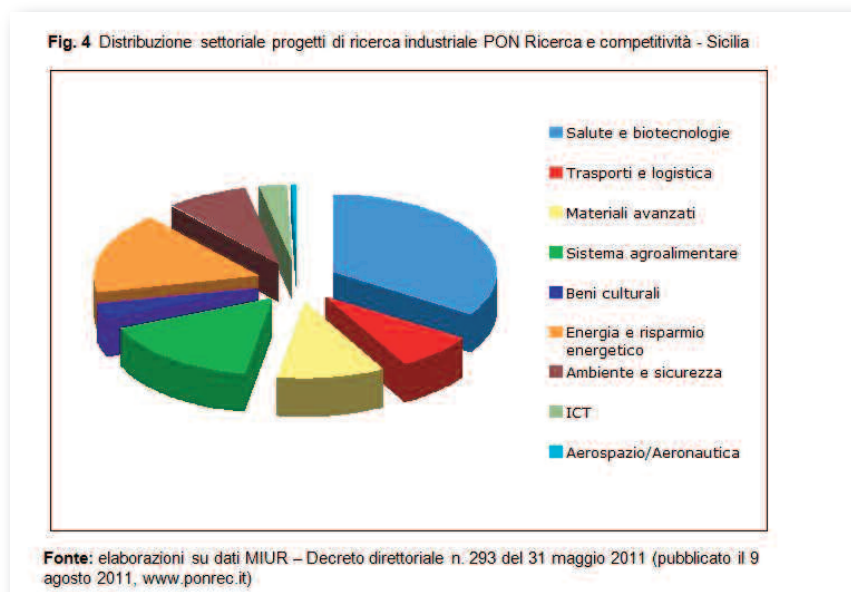
Le operazioni che sono state complessivamente avviate nell'ambito del FESR concernono essenzialmente tre tipologie di strumenti: a) gli aiuti alle singole imprese o a reti partenariali costituite da imprese ed enti di ricerca per la realizzazione di progetti di R&I, b) gli interventi a sostegno del sistema dell'offerta o delle strutture di collegamento tra enti di ricerca ed imprese, c) gli interventi per il rafforzamento o la creazione di distretti tecnologici e laboratori pubblico-privati. La prima tipologia è stata attivata dalla Campania, la seconda dalla Calabria. Entrambe risultano attivate dall'Emilia-Romagna, dalla Liguria, dalla Sicilia e dalla Puglia. Infine, bandi per tutte e tre le tipologie sono stati emanati nell'ambito del PON R&C.

Del primo bando del PON, avente per oggetto il sostegno di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale, è disponibile solo da qualche mese la graduatoria dei progetti approvati¹⁴.

Per la Sicilia risultano approvati 61 progetti (di cui 52 a carattere multiregionale e quindi anche par-

tenariale) per un impegno pari a circa 194 milioni di euro. Si tratta di progetti medio-grandi con una dimensione finanziaria media di circa 14 milioni di euro. Tra i settori maggiormente presenti quello della salute e delle biotecnologie, seguito dall'energia e dal sistema agroalimentare.

Fig. 4 Distribuzione settoriale progetti di ricerca industriale PON Ricerca e competitività - Sicilia



Fonte: elaborazioni su dati MIUR – Decreto direttoriale n. 293 del 31 maggio 2011 (pubblicato il 9 agosto 2011, www.ponrec.it)

I principali beneficiari in Sicilia di tali finanziamenti sono riportati nella tabella seguente, dove sono anche riportati per ogni soggetto beneficiario sia il costo complessivo del progetto che il relativo contributo pubblico:

TAB 15 Principali imprese o enti beneficiari in Sicilia PON R&C - Asse I - Bando progetti di ricerca industriale - Numero, costo e contributo progetti approvati

Imprese o enti capofila	Numero progetti	Costo progetto (M€)	Contributo pubblico (M€)
STMicroelectronics (CT)	3	41,5	28,9
Consorzio Pitecnobio (BO)	1	14,4	11,9
Wyeth Lederle (CT)	1	14,1	10,3
Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia S.C.p.A. (PA)	2	12,6	8,7
Selex Galileo (PA)	1	11,5	8
Fondazione Angelo e Salvatore Lima Mancuso (AG)	1	10,3	8,3
Istituto ortopedico Rizzoli (BO)	1	7,4	5,9

Fonte: Elaborazioni su dati MIUR - Decreto direttoriale n. 293 del 31 maggio 2011 (pubblicato il 9 agosto 2011, www.ponrec.it)

Tra i principali destinatari dell'aiuto pubblico spicca la ST Microelectronics, impresa che anche nel periodo di programmazione 2000-2006 ha beneficiato di un'ampia quota dei finanziamenti PON.

Se scorriamo l'intera graduatoria notiamo anche che il luogo di provenienza di una larga parte di im-

prese ed enti di ricerca capifila destinatari dei finanziamenti è esterno al territorio regionale. La maggioranza dei progetti a carattere partenariale e multiregionale è dunque “trainata” da grandi imprese ed enti di ricerca di rilevanza nazionale o anche internazionale.

Al di fuori del bando in questione, in una prima fase sono stati comunque finanziati altri progetti, selezionati secondo le procedure ordinarie di legge vigenti (PNR e legge 297/99) e successivamente imputati al PON. Interessano la Sicilia 39 interventi a sostegno sia della ricerca industriale che delle strutture scientifico-tecnologico, per un impegno pari a circa 70 milioni di euro. Nella tabella 16 riportiamo i principali destinatari, tra i quali risalta, a causa della notevole concentrazione di risorse (quasi il 50%), il polo oncologico della Fondazione S. Raffaele Giglio di Cefalù:

TAB 16 Principali beneficiari in Sicilia finanziamenti PON R&C 2007-2013 - Asse I – numero, costo e contributo progetti finanziati

Imprese/organismi di ricerca	Numero progetti	Costo progetto (M€)	Contributo pubblico (M€)
Laboratorio di tecnologie oncologiche HSR Giglio (PA)	5	51,3	34,5
Università degli Studi di Messina - Facoltà di Medicina e Chirurgia (ME)	2	9,7	6,6
S.I.F.I. S.p.a. (CT)	2	10,5	6,2
RPS Consulting S.p.a. (PA)	1	9,7	5,0
CNR Sede centrale (Roma)	4	3,9	3,7
STMicroelectronics S.r.l. (CT)	3	11,4	3,1
Medestea Research & Production S.r.l. (TO)	1	3,9	1,9

Fonte: Nostre elaborazioni su dati MIUR – Elenco beneficiari del PON R&C (dati 30 aprile 2011)

Del bando sui distretti tecnologici e laboratori pubblico-privati non si dispone ancora degli esiti finali. Tuttavia, poiché una quota delle risorse finanziarie previste per la Sicilia (il 62,5% di 240 milioni di euro), è destinata esclusivamente ai distretti tecnologici e ai laboratori già esistenti, è possibile individuare un primo gruppo di beneficiari potenziali.

I distretti tecnologici già esistenti in Sicilia, cui sono stati destinati interventi per 110 milioni di euro, sono tre:

TAB 17 Distretti tecnologici costituiti in Sicilia

Distretti tecnologici	Localizzazione
Micro e nano sistemi	Catania, Palermo, Trapani
Agrobio e pesca ecocompatibile	Ragusa, Siracusa, Catania, Trapani
Trasporti navali, commerciali e da diporto	Messina, Siracusa, Palermo Trapani

Fonte: MIUR - Regione Siciliana - APQ Ricerca giugno 2005

Considerato che soggetti beneficiari saranno le relative società consortili di gestione, è possibile mostrare l'elenco delle imprese beneficiarie per ogni distretto.

TAB 18 Imprese facenti parte delle società consortili dei tre distretti tecnologici siciliani

DT micro e nanosistemi	DT agrobio e pesca ecocompatibile	DT Trasport navali, commerciali e da diporto
ST Microelectronics Srl	Agroindustry Advanced Technologies	Abacus Marine
Engineering Ingegneria Informatica	Pectine Industria Spa	Aicon Yachts Spa
IBM Italia Spa	CRES	Ustica Lines Spa
ISMETT	Consorzio Multiservizi Siracusa	Caronte & Tourist Spa
SIFI Spa	COSIPE - Consorzio Siciliano Pesca	Cantieri navali di Augusta
Infracom IT Spa	Consorzio Innova Agro Sicilia Consorzio Security and Promotion	Fincantieri Cantieri navali italiani Spa
Consorzio HBS Network Consorzio Etna Hitech Italtel Spa Consorzio tecnologico Archimede CRES	Food Innovazione	Rodriquez Cantieri navali Spa NICO Spa RPS Consulting Spa Tringali Costruzioni navali Srl

Fonte: dati Regione Siciliana - Dipartimento attività produttive - marzo 2011

Fanno parte inoltre delle società consortili le tre università siciliane, tre istituti del CNR, altri venti enti e consorzi di ricerca, il Parco scientifico e tecnologico della Sicilia, tre associazioni imprenditoriali e la stessa Regione Siciliana.

Nella tabella seguente riportiamo anche l'elenco dei laboratori pubblico-privati esistenti che otterranno finanziamenti per 40 milioni di euro.

TAB 19 Laboratori pubblico-privati esistenti in Sicilia

Laboratori pubblico-privati Sicilia	Soggetti attuatori	Localizzazione
Sviluppo di tecnologie di processo e dimostratori di circuiti elettronici	St Microelectronics - CNR-IMM - Consozio Catania Ricerche - Consorzio med. universitario per lo spin off nelle alte tecnologie - Università degli Studi di Catania	Catania
Piattaforma tecnologica per lo studio degli effetti dei farmaci antineoplastici	Wyeth Lederle Spa - CNR IBB	Catania
Produzione di wafer di carburo di silicio	E.t.c. epitaxial technology center srl - NU.M.I.D.I.A. srl - CNR IMM - Università degli Studi La Sapienza di Roma Centro univ. per la formazione internazionale	Catania
Tecnologie oncologiche HSR Giglio	Laboratorio di tecnologie oncologiche hsr-giglio soc. cons. a r. l.	Cefalù (Palermo)
Tecnologie oncologiche HSR Giglio	HSR Giglio soc. cons. a r. l. - Università degli Studi di Messina	Cefalù (Palermo)
Tecnologie oncologiche HSR Giglio	HSR Giglio soc. cons. a r. l. - Università degli Studi di Messina - Facoltà di Medicina e Chirurgia	Cefalù (Palermo)

Fonte: MIUR - decreto direttoriale n. 713/ric - bando del PON R&C 2007-2013

Passando ora ad esaminare lo stato di attuazione degli interventi di R&I dell'Asse II riferiti all'obiettivo operativo II.1, con il quale si mira "a riposizionare in termini di competitività le Regioni della Convergenza sfruttandone il potenziale innovativo e la propensione allo sviluppo" (pag. 173), rileviamo che sono stati finora finanziati in Sicilia 311 progetti per un impegno complessivo pari a circa 79 milioni di euro. Si tratta di progetti di oggetto non specificato (almeno nell'elenco reso pubblico) e riguardanti una molteplicità di settori. Nonostante la loro dimensione media nell'ultimo anno sia notevolmente aumentata a causa del finanziamento di alcuni grandi progetti, passando da 148 mila euro del settembre 2010 ai 963 mila euro attuali¹⁵, essa si mantiene sempre abbastanza ridotta. Qui di seguito riportiamo un elenco delle imprese che hanno beneficiato degli aiuti più consistenti.

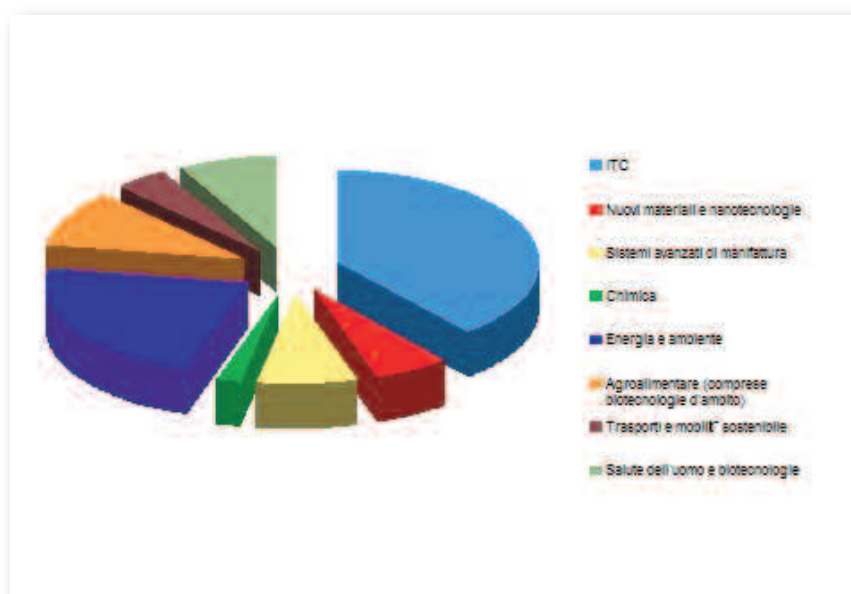
TAB 20 Principali beneficiari in Sicilia interventi PON R&C 2007-2013 - Asse II- numero, costo e contributo progetti finanziati

Imprese	Numero progetti	Costo progetto (M€)	Contributo pubblico (M€)
Telit Communications (TS)	1	14,6	6,8
Plastitalia (ME)	1	4,7	4,4
Pectine Industria (ME)	2	11,7	3,7
Marconi Italia (SR)	1	9,9	3,1
Meridionale Impianti (CT)	1	7,0	2,1
Selex Galileo (PA)	1	13,09	2,1
Eles Semiconductor Equipment (CT)	1	7,4	2,0
St Microelectronics (CT)	1	10,4	1,9

Fonte: Nostre elaborazioni su dati MIUR-MISE – Elenco beneficiari (dati 30 aprile 2011)

Riguardo agli interventi di R&I del PO FESR Sicilia, asse IV, è possibile disporre della graduatoria del bando a sostegno dei progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale. Da questa risultano ammessi a finanziamento 49 progetti per un impegno finanziario complessivo pari a quasi 60 milioni di euro (altri 14,7 milioni verranno messi a bando entro breve tempo sulla stessa linea di intervento). I progetti approvati hanno una dimensione finanziaria media di circa 1,9 milioni di euro e quindi minore di quella dei progetti di ricerca industriale finanziati con il PON, ma nettamente maggiore di quella dei progetti finanziati nel periodo 2000-2006 con il bando corrispondente (la dimensione media di questi ultimi era infatti solo di 300 mila euro). Tutti i progetti approvati saranno realizzati attraverso collaborazioni tra imprese (PMI) e organismi di ricerca. Va notato a tal proposito che sui 49 progetti approvati, un buon numero di essi (almeno 20) presenta una composizione partenariale più ampia di quella minima imposta dal bando e coinvolge anche imprese o enti di ricerca esterni alla regione. Un piccolo numero di progetti (5) coinvolge anche una grande impresa interna o esterna alla regione. Tra i settori maggiormente presenti quelli delle ITC e dell’Energia e ambiente

Fig. 5 Distribuzione settoriale progetti di ricerca industriale PO FESR - Sicilia



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Siciliana - Dipartimento Attività produttive – D.D.G. n. 2810/3 del 23 giugno 2011 (pubblicato il 12 agosto 2011, www.euroinfosicilia.it)

Anche in questo caso riportiamo nella tabella seguente le imprese principali destinatarie dei finanziamenti.

TAB 21 Principali beneficiari finanziamenti POR FESR Sicilia 2007-2013 - Asse IV– Bando progetti ricerca industriale e sviluppo sperimentale - numero, costo e contributo progetti approvati

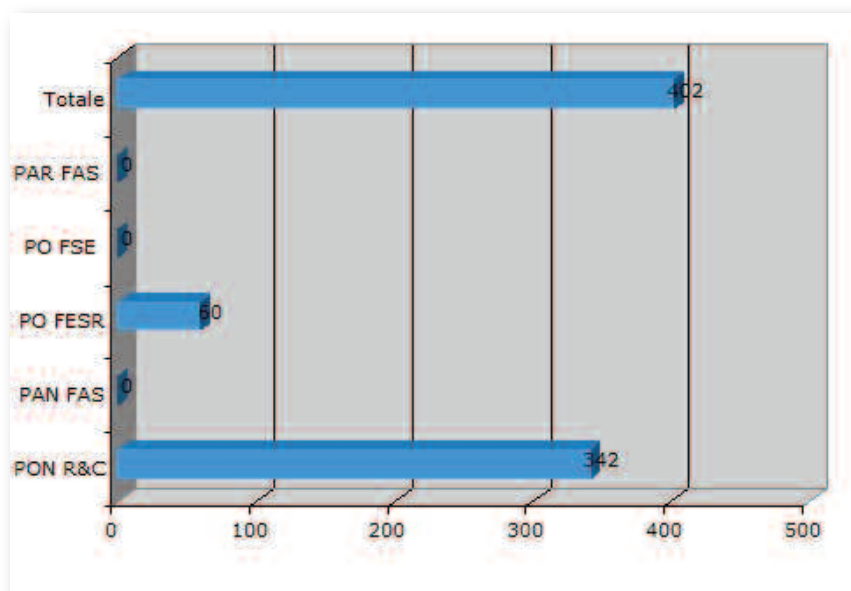
Imprese capofila	Numero progetti	Costo ammesso (M€)	Contributo pubblico (M€)
Alfieri Enterprise Srl (PR)	1	4,9	3,1
Consorzio Tern (PZ)	1	4,3	2,8
Xenia Progetti Srl (CT)	1	4,0	2,5
Datanet Società cooperativa (SR)	1	4,0	2,3
Onda Energia Srl (SR)	1	3,2	2,3
Gruppomega Spa (SR)	1	3,1	2,2
Medianet Comunicazioni Srl (CT)	1	2,9	2,0

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Siciliana - Dipartimento Attività produttive – D.D.G. n. 2810/3 del 23 giugno 2011 (pubblicato il 12 agosto 2011, www.euroinfosicilia.it),

Infine, riguardo allo stato di attuazione delle linee di intervento sulla R&I del PO FSE Sicilia, non è stato possibile riscontrare avanzamenti apprezzabili, poiché la società cui è stata aggiudicata la gestione non risulta avere emanato ancora alcun bando.

Per riassumere i dati fin qui forniti, riportiamo nel grafico seguente l'importo complessivo dei progetti in R&I finanziati in Sicilia al 31 agosto 2011 (per i quali esiste già l'impegno di spesa dell'amministrazione) nell'ambito dei diversi programmi.

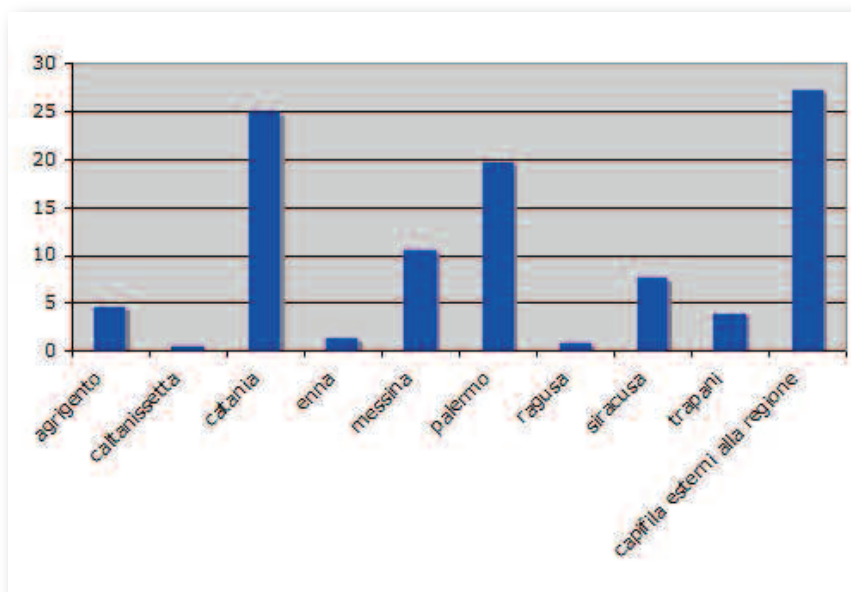
Fig. 6 Risorse pubbliche impegnate per interventi di R&I in Sicilia al 31 agosto 2011 (importi in milioni di euro)



Fonte: Nostre elaborazioni su dati MIUR, MiSE e Regione Siciliana

Tali risorse risultano così distribuite nel territorio regionale:

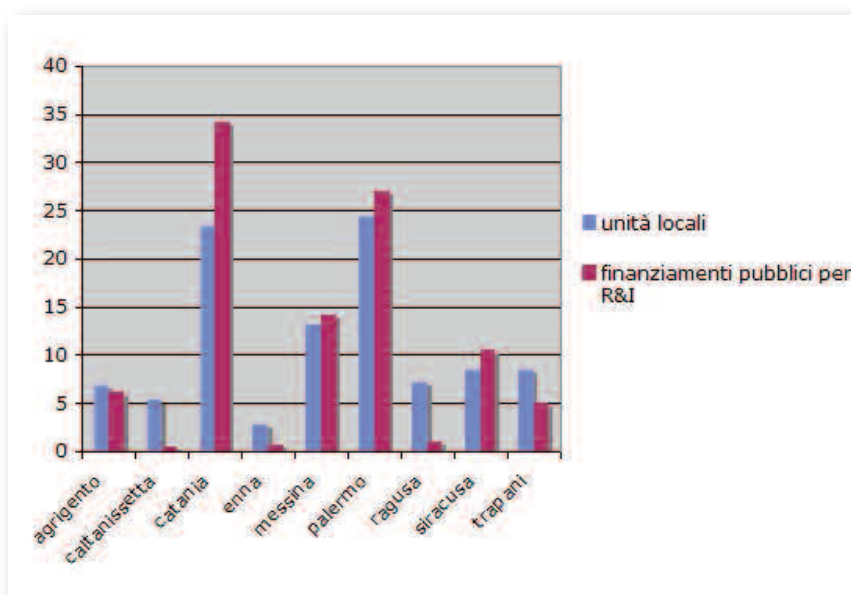
Fig. 7 Distribuzione percentuale per provincia delle risorse pubbliche impegnate per interventi di R&I in Sicilia al 31 agosto 2011



Fonte: Nostre elaborazioni su dati MIUR, MiSE e Regione Siciliana

Il grafico permette di evidenziare la posizione preminente di Catania, ma anche l'attribuzione di un'ampia quota di risorse a progetti partenariali i cui soggetti capifila sono localizzati all'esterno della Sicilia. Il grafico sottostante istituisce infine un confronto tra la distribuzione territoriale delle risorse pubbliche finora impegnate o spese e la distribuzione territoriale delle unità produttive regionali. Appare confermata, rispetto al periodo 2000-2006, la capacità da parte del territorio di Catania di attrarre finanziamenti pubblici in misura più che proporzionale alla consistenza delle unità produttive in esso insediate. Dietro a Catania, si posizionano Palermo, Siracusa e Messina.

Fig 8 Distribuzione percentuale per provincia delle imprese siciliane e delle risorse pubbliche impegnate per interventi di R&I in Sicilia al 31 agosto 2011



Fonte: Nostre elaborazioni su dati MIUR, MiSE, Regione Siciliana e ISTAT (dati Asia 2008 sulle unità produttive locali).

6. Una valutazione complessiva

In questa parte finale del lavoro introduciamo alcune considerazioni di carattere valutativo, ponendo innanzitutto un confronto tra le principali indicazioni strategiche formulate nei programmi e le effettive modalità di attuazione delle linee di intervento.

Come evidenziato nel paragrafo 2, le analisi di contesto dei documenti di programmazione pongono essenzialmente due questioni critiche: 1) la debolezza della domanda di innovazione da parte del sistema produttivo, 2) la debolezza dell'azione pubblica nell'attuare un'efficace strategia di contrasto.

Pertanto, i documenti strategici si sforzano di individuare strumenti e modalità utili per il superamento dei maggiori ostacoli che in Sicilia limitano sia l'innovazione che l'efficacia dell'intervento pubblico in quest'ambito.

Essi, infatti, guardando con attenzione sia alle più recenti acquisizioni in letteratura circa la natura sociale e collaborativa dell'innovazione sia alle strategie messe in atto con discreti livelli di successo da altre regioni, assumono come uno dei principali indirizzi strategici il criterio partenariale e collaborativo nella realizzazione di progetti di R&I. Un secondo indirizzo riguarda il rafforzamento della *governance* tecnico-amministrativa regionale degli interventi di R&I.

In che misura quindi tali indirizzi strategici segnano una discontinuità con le precedenti esperienze e, soprattutto, in che misura essi sono stati finora effettivamente incorporati nel processo di attuazione?

Con riguardo al primo, una verifica possibile richiede di effettuare una sintesi delle allocazioni finanziarie e degli strumenti attuativi scelti.

Nella tabella 22, le linee di intervento dei diversi programmi già esaminati nelle pagine precedenti sono riclassificate in sei tipologie. Le prime due, riguardanti entrambe il sostegno a progetti di R&I, si distinguono tra loro per la previsione o meno dell'obbligo della costituzione di reti partenariali per le imprese e gli enti di ricerca che vogliono accedere ai finanziamenti. Anche la terza e quarta tipologia, riguardanti il sostegno al sistema dell'offerta, si distinguono tra loro per la presenza o meno del vincolo partenariale. La quarta tipologia include al suo interno le azioni relative ai distretti tecnologici e ai centri di competenza, come pure le azioni di "agenzia", animazione, accompagnamento, auditing per le imprese etc, aventi di per sé una natura di tipo collaborativa. Accanto alle diverse tipologie troviamo i rispettivi importi finanziari. Nel caso del PO FESR e del PO FSE abbiamo considerato le risorse assegnate per l'intero periodo 2007-2013, mentre nel caso del PON R&C solo la parte di interventi da attuare in Sicilia nel primo triennio di programmazione.

TAB 22 Ripartizione delle risorse finanziarie dei programmi operativi per la Sicilia per tipologie di intervento (valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali)

	PON R&C Asse I		PO FESR M€ %		PO FSE M€ %		PAR FAS M€ %	
Incentivi ad imprese singole o associate con altre imprese e/o enti di ricerca	90,0	21,2	46,6	16,9	0	0	0	0
Incentivi a reti partenariali formati da imprese ed enti di ricerca per progetti integrati	0	0	177,4	64,3	0	0	0	0
Finanziamenti ad enti di ricerca per attrezzature ed infrastrutture	85,0	20,0	0	0	0	0	0	0
Sostegno a reti di cooperazione tra enti di ricerca e tra i diversi attori del sistema della R&I	250,0	58,8	51,8	18,8	0	0	0	0
Sostegno allo sviluppo del potenziale umano nella R&I	0	0	0	0	242,5	100,0	0	0
Totali	425,0	100,0	275,8	100,0	242,5	100,0	0	0

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Regione Siciliana – Dipartimento Programmazione, dati APQ MIUR–Regione Siciliana in materia di Ricerca e competitività 2009, dati PO FESR, PO FSE 2007-2013 e PAR FAS

Come è facile notare, gli interventi a sostegno delle reti partenariali o di cooperazione hanno un peso preponderante, soprattutto nel PO FESR, dove assumono un valore pari al 83,1%. Si può anche notare che la nuova impostazione tende a smorzare la tradizionale distinzione tra interventi sulla domanda e interventi sull'offerta di R&I.

La tabella sottostante riporta invece, sempre per le sei tipologie di interventi, i valori finanziari relativi al periodo 2000-2006.

TAB 23 Ripartizione delle risorse finanziarie per tipologie di intervento dei programmi operativi 2000-2006 per la Sicilia (valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali)

	PON Ricerca - Pon Sviluppo locale (PIA)		Por Sicilia- Programma Azioni innovative		FAS	
	M€	%	M€	%	M€	%
Incentivi ad imprese singole o associate con altre imprese e/o enti di ricerca	483,0	88,8	46,7	29,3	132,6	62,0
Incentivi a reti partenariali formati da imprese ed enti di ricerca per progetti integrati	0	0	4,0	2,5	0	0
Finanziamenti ad enti di ricerca per attrezzature e infrastrutture	31,6	5,8	73,3	46,0	45,5	21,3
Sostegno a reti di cooperazione tra enti di ricerca e tra i diversi attori del sistema della R&I	9,5	1,7	11,2	7,0	33,6	15,7
Sostegno allo sviluppo del potenziale umano nella R&I	20,0	3,7	24,3	15,2	2,3	1,0
Totali	544,1	100,0	159,5	100,0	214,0	100,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Regione Siciliana – Dipartimento Programmazione, dati MIUR – Banca dati Anagrafe della Ricerche, dati Mise – www.ponsviluppolocale.it

Il confronto tra le due tabelle conferma in effetti una netta evoluzione dei contenuti delle linee di intervento 2007-2013 in direzione di una maggiore attenzione agli aspetti sistemici e relazionali dei processi innovativi.

La nuova impostazione appare inoltre confermata, come abbiamo visto, nei bandi di attuazione del PO FESR già pubblicati, mentre si mostra parzialmente attenuata nei bandi sui progetti di R&I del PON R&C.

Se passiamo a considerare in particolare la tipologia dei progetti finanziati con tali bandi, notiamo per il PO FESR un chiaro distacco dall'esperienza precedente. Mentre nel 2000-2006 il contributo pubblico si è diretto verso un gran numero di piccoli progetti spesso di carattere generico, gli esiti del bando attuale sui progetti di R&I segnalano invece un maggior grado di concentrazione e selettività nell'assegnazione nelle risorse. Sono stati infatti selezionati un minor numero di progetti con una dimensione media molto più elevata, che saranno realizzati da reti partenariali che coinvolgono in molti casi imprese ed enti di ricerca localizzati in province diverse o anche all'esterno della regione. Nel periodo precedente i progetti realizzati in partenariato erano stati appena il 24,7%.

L'azione del PON R&C in questa prima fase e per alcuni aspetti mostra invece una maggiore continuità con il passato. I progetti di R&I finanziati all'interno dell'asse I sia con bando che fuori bando saranno in buona parte realizzati da medio-grandi imprese, molte delle quali con sede legale fuori della regione, e già predisposte all'attività di ricerca e innovazione. Va notato inoltre che molte di queste imprese sono state già beneficiarie di interventi PON nel ciclo precedente (una presenza costante è quella per esempio della STMicroelectronics).

Una rilevante novità è invece data dalla multiregionalità di buona parte di tali progetti (52%), le cui attività saranno pertanto realizzate attraverso collaborazioni tra strutture localizzate in regioni diverse. Collegata a questo aspetto è infine la presenza preponderante nella graduatoria del bando PON

di imprese ed enti di ricerca localizzati all'esterno sia della Sicilia che dell'intera area della Convergenza (65%). Un ulteriore elemento di novità è costituito dalla forte presenza di imprese del settore della salute, comprese anche alcune strutture ospedaliere, alle quali è assegnato quasi il 35,1% delle risorse del bando e il 49,7% delle risorse fuori bando⁶.

Carattere più prettamente individuale, diffuso e in parte generico conservano molti dei progetti di R&I finanziati nell'asse II, soprattutto quelli finanziati nel primo periodo di attuazione del PON, trattandosi di progetti non legati alla programmazione in corso ma imputati ad essa una volta accertata la coerenza. Il ricorso a strumenti generalisti e diffusi viene giustificato dall'autorità di gestione, come si può leggere nel Rapporto annuale di esecuzione (RAE) 2010, per mantenere una continuità con l'esperienza passata e "consentire un passaggio graduale alla nuova strategia di programmazione prevista nel PON R&C"(RAE 2010, pag. 112).

La caratterizzazione partenariale, la concentrazione delle risorse in progetti di una certa dimensione tali da realizzare un effetto di massa critica e un loro più alto grado di realizzabilità ed efficacia, costituiva una prima e significativa componente dell'azione strategica. Questa componente, per poter comunque conseguire pienamente i suoi obiettivi, richiedeva il concorso di un secondo gruppo di azioni, quelle concernenti il rafforzamento della *governance* tecnico-amministrativa regionale degli interventi di R&I.

La lentezza del processo attuativo nel precedente ciclo di programmazione, la scarsa capacità di realizzare azioni di "agenzia" nel territorio, le carenze nel processo di valutazione dei progetti sono temi sui quali i nuovi documenti strategici regionali hanno posto l'attenzione proponendo soluzioni che si richiamano ai modelli organizzativi sperimentati da altre regioni, in particolare dall'Emilia-Romagna e dalla Campania. Tuttavia questo secondo gruppo di azioni che avrebbe dovuto ridefinire nella Regione Siciliana l'assetto organizzativo per la gestione delle politiche sulla R&I, non è stato finora realizzato. Di conseguenza, anche alcune azioni di "agenzia" volte a stimolare e rafforzare la domanda di innovazione per le quali era previsto il finanziamento nell'ambito del PO FESR, poiché caratterizzate da una certa complessità gestionale, sono state soppresse nella revisione di metà periodo.

La lentezza, i ritardi hanno caratterizzato la fase di avvio degli interventi in R&I. Il primo bando del PO FESR sui regimi di aiuto alle imprese è stato pubblicato solo alla fine di giugno 2010 e più di un anno dopo sono stati pubblicati i suoi esiti. Lo stesso vale per il primo bando del PON R&C pubblicato a febbraio 2010, i cui esiti sono stati resi noti solo ad agosto 2011. Considerato che per i progetti di R&I la variabile temporale è spesso determinante per la loro validità e fattibilità, il ritardo accumulato in fase di selezione dei progetti assume una valenza particolarmente negativa.

Il ritardo nella pubblicazione del bando del PO FESR si lega anche al più generale ritardo che sta caratterizzando l'avanzamento dei nuovi programmi comunitari in Sicilia. L'attuazione degli interventi di R&I prende avvio infatti solo a partire dal marzo 2010 in seguito all'emanazione da parte dell'Assessore per le Attività produttive, per effetto dell'introduzione di una nuova norma di legge, di un decreto volto ad individuare l'insieme dei *criteri da seguire per l'individuazione dei soggetti, dei settori, delle attività e delle spese ammissibili e i parametri per l'attribuzione a ciascun progetto del punteggio utile in graduatoria* (art. 5, comma 29). In realtà tale decreto, abbastanza superfluo, riportava semplicemente i criteri e le modalità definiti nel documento di attuazione del PO FESR, già approvati dalla Giunta regionale un anno prima nel 2009 (con un ritardo, a sua volta, di un anno e mezzo rispetto alla loro preliminare approvazione da parte del Comitato di Sorveglianza del PO FESR).

I tempi delle procedure amministrative si sono poi ulteriormente dilatati a causa delle incertezze e i problemi legati sia all'assegnazione da parte del governo regionale degli incarichi dirigenziali che alla gestione del personale nelle diverse strutture competenti dell'attuazione delle linee di intervento.

In conclusione, la mancata attuazione delle azioni riguardanti il rafforzamento della *governance* tecnico amministrativa degli interventi continua ad incidere negativamente sull'attuazione della strategia per l'innovazione 2007-2013, che appare ridimensionata rispetto al suo più ampio respiro iniziale.

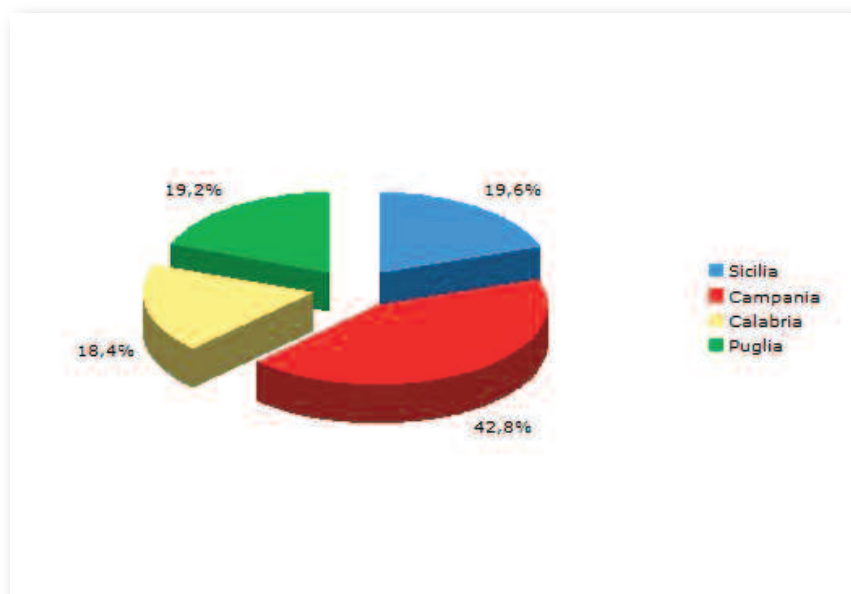
A prescindere dunque da quali saranno gli esiti dei progetti di R&I finanziati in Sicilia, ci sembra che molti degli elementi di debolezza che connotano la situazione siciliana siano destinati a permanere.

Un riscontro immediato a tale affermazione è possibile ricavarlo per esempio dallo scarso livello di presenza delle imprese e degli organismi di ricerca siciliani nelle graduatorie dei bandi del PON R&C,I e II asse.

In base agli accordi tra stato e regioni le risorse finanziarie del PON dovrebbero indicativamente ripartirsi tra le regioni dell'area Convergenza secondo le seguenti quote¹⁷: il 32% alla Sicilia, il 29,6% alla Campania, il 24,1% alla Puglia e il 14,3% alla Calabria.

Tuttavia, tenuto conto degli esiti dei bandi e dei progetti finanziati fuori bando per regione, le percentuali effettive di ripartizione attualmente risultano le seguenti:

Fig. 9 Ripartizione percentuale effettiva per regione risorse finanziarie PON R&C 2007-2013 al 31 agosto 2011



Fonte: Nostre elaborazioni su dati MIUR e MiSE

Tali dati mostrano chiaramente come il territorio siciliano sia molto meno competitivo di altri territori della Convergenza nell'attrarre risorse finanziarie pubbliche per investimenti in R&I.

Ulteriori riscontri si possono ricavare infine dallo scarso grado di vitalità mostrato finora dalle aggregazioni create in Sicilia dall'intervento finanziario pubblico nella passata programmazione. Si tratta per esempio del caso del progetto Resint, i cui risultati appaiono abbastanza limitati e inconsistenti a giudicare dai contenuti mostrati nel relativo sito web, o del caso dei distretti tecnologici che non hanno finora avviato alcuna attività o collaborazione nel campo della R&I e dell'alta tecnologia in attesa dei nuovi finanziamenti pubblici¹⁸.

Conclusioni

In questo lavoro abbiamo esaminato l'impianto generale e il processo di attuazione dei programmi a sostegno della R&I in Sicilia finanziati dai Fondi strutturali europei 2007-2013. Abbiamo prima passato in rassegna i contenuti strategici dei programmi e la loro articolazione tecnico-finanziaria, sottolineandone gli elementi di novità, e poi descritto le procedure attuative, il loro stato di avanzamento e le realizzazioni. Abbiamo così mostrato come nelle prime fasi di attuazione viene operato un parziale ma sostanziale ridimensionamento degli obiettivi strategici fissati nei programmi.

Tale ridimensionamento a sua volta appare come l'effetto di una situazione generale di debolezza nel processo di gestione delle politiche di R&I, che diventa a sua volta causa di ulteriore criticità sia a livello gestionale che in termini di effetti sul territorio. Nel campo delle politiche di R&I, la situazione siciliana si presenta poi particolarmente vulnerabile anche rispetto alle situazioni presenti in altre regioni della Convergenza

Le specifiche realizzazioni dei programmi vanno quindi lette ed interpretate tenendo conto in generale di queste caratteristiche di fondo del contesto.

Espressione di debolezza gestionale è per esempio l'attuazione, nell'ambito di alcune linee di intervento del PON R&C, di forme consuete di finanziamento, diffuse e generiche, ma la stessa debolezza gestionale a sua volta incide negativamente anche nei tempi e nelle modalità di realizzazione dei progetti finanziati dai bandi a sostegno dei progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale del PO FESR e del PON R&C che pur presentano importanti aspetti innovativi.

Dai primi elenchi dei progetti finanziati attraverso i due bandi abbiamo avuto modo di notare una presenza rilevante di fattori di discontinuità con l'esperienza precedente. In particolare, l'aspetto delle collaborazioni partenariali tra imprese ed enti di ricerca appare molto più rafforzato ed esteso che nel passato con ricadute certamente positive sulla qualità e realizzabilità dei progetti. Altrettanto rafforzato ed esteso appare il processo di valutazione dei progetti, che include per la prima volta una fase *in itinere*.

Saranno sufficienti tali aspetti a permettere alla spesa pubblica per R&I in Sicilia di raggiungere livelli di efficacia maggiori di quelli che hanno caratterizzato la precedente programmazione?

È lecito nutrire qualche dubbio specie se si tratta di valutare l'aggiuntività di tale spesa rispetto a quella privata nel caso delle grandi imprese e degli altri enti finanziati dal PON R&C¹⁹.

Ma anche nel caso dei progetti partenariali di R&I finanziati dal PO FESR l'efficacia si presenta problematica, considerato lo scarso grado di dinamismo mostrato finora dalle aggregazioni presenti nel territorio al di fuori degli ambiti direttamente sostenuti dal finanziamento pubblico.

Tale fenomeno a sua volta prova come lo sviluppo delle reti di cooperazione non sia un obiettivo facile da tradurre in pratica ma richieda quantomeno la realizzazione di una politica più ampia di quella basata sul semplice contributo finanziario.

Non è certo quindi che la Regione sarà in grado di realizzarla, ma è certo, comunque, che i nuovi elementi introdotti con l'attuale ciclo di programmazione dei fondi europei meritino di essere seguiti con attenzione. Ciò è quanto faremo nei prossimi aggiornamenti di questo lavoro.

Bibliografia

- Calderini M., Gracis C., Scellato G. (2008), “Gli incentivi pubblici alla ricerca industriale nelle imprese nel Mezzogiorno d’Italia”, *paper* preparato per progetto di ricerca dallo stesso titolo promosso da Banca Intesa San Paolo, Torino.
- Coppola F.S., Panaro A. e Capasso S. (2008), “Ricerca, Innovazione e finanza comunitaria: un’analisi degli incentivi previsti dal QSN 2007-2013 per il Mezzogiorno e un monitor sull’impatto degli incentivi dei POR 2000-2006”, *paper SRM*, Napoli
- Consiglio dell’Unione europea (2006), *Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione*, 2006/702/CE
- Cooke P., Heidenreich M., Braczyk H. (2004), *Regional Innovation Systems*, 2nd Ed. Routledge
- Cutrona S. (2009), “Politiche regionali per l’innovazione e imprese siciliane: un primo bilancio”, *working paper*, www.resricerche.it
- (2010), “Nuovi fondi europei e innovazione in Sicilia: un avvio lento e incerto”, *StrumentiRes*, Anno II, n. 6, novembre.
- (2011), “Nuovi fondi europei e aggregazioni pubblico-private per l’innovazione”, *StrumentiRes*, Anno III, n. 1, marzo.
- Dagnino G.B. e Ruggeri G. (2009), “Le politiche per l’innovazione in Sicilia: origini, attività e limitazioni”, *Rassegna Economica*, Anno LXXII, n. 1.
- Merito M., Giannangeli S. e Bonaccorsi A. (2007), “Gli incentivi per la ricerca e lo sviluppo industriale stimolano la produttività della ricerca e la crescita delle imprese? Evidenze sul caso italiano”, *L’Industria*, n. 2, aprile-giugno, Il Mulino, Bologna.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze – DPS (2006), *Nota su Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse tra le Regioni, FAS e Fondi comunitari obiettivo 1 2007-2013*, Roma
- Ministero dello Sviluppo Economico (2007), *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, Roma
- Ministero dello Sviluppo Economico - DPS (2009), *Migliorare le Politiche di Ricerca ed Innovazione per le Regioni*, Roma
- Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca e Ministero dello Sviluppo economico (2007) *Programma operativo nazionale Ricerca e Competitività 2007-2013*, Roma
- Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca-Regione Siciliana (2009), *Accordo di programma quadro in materia di ricerca e competitività*, Roma
- Nelson R.R. (1993), *National Innovation Systems: a Comparative Analysis*, New York, Oxford University Press
- Pini G. (2009), “Strumenti e politiche regionali per la ricerca e il trasferimento tecnologico”, *L’Industria*, Il Mulino, 2, 333-364
- Regione Campania (2007), *Programmi operativi regionali FESR e FSE 2007-2013*
- (2009), *Programma attuativo regionale FAS 2007-2013*
- Regione Calabria (2007), *Programmi operativi regionali FESR e FSE 2007-2013*
- (2009), *Programma attuativo regionale FAS 2007-2013*
- Regione Emilia-Romagna (2007), *Programmi operativi regionali FESR e FSE 2007-2013*

----- (2009), *Programma attuativo regionale FAS 2007-2013*

Regione Liguria (2007), *Programmi operativi regionali FESR e FSE 2007-2013*

Regione Siciliana (2007), *Programmi operativi regionali FESR e FSE 2007-2013*

----- 2008, *Strategia regionale per l'innovazione per la Sicilia 2007-2013*

----- 2009a, *Programma attuativo regionale FAS 2007-2013*

----- 2009b, *Requisiti di ammissibilità e criteri di selezione del PO FESR 2007-2013*

SRM – Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno 2008, *Il Sud in competizione, L'innovazione nei settori produttivi e la crescita delle imprese emergenti*, Giannini editore, Napoli

Sterlacchini A. 2008, "Economia della conoscenza e politiche regionali: considerazioni sul caso italiano", *L'Industria*, il Mulino, 4, 663-687

Note

- ¹ Inclusive in tale obiettivo sono tutte le regioni del centro-nord, le province autonome di Trento e Bolzano e le tre regioni del mezzogiorno Abruzzo, Molise e Sardegna.
- ² Il piano di valutazione della Regione Siciliana (2008) prevede infatti che almeno fino al 2010 le attività di valutazione abbiano per oggetto gli interventi attuati con la politica regionale 2000-2006.
- ³ Tra questi si ricordano Coppola, Panaro e Capasso (2008), Sterlacchini (2008), Pini (2009), Dagnino e Ruggeri (2009), DPS (2009).
- ⁴ Si ringraziano in particolare i dirigenti responsabili del Servizio Risorse umane, ricerca e politiche trasversali del Dipartimento della Programmazione, Emanuele Villa, e dei Servizi III e II del Dipartimento Attività produttive, Grazia Terranova e Dario Tornabene.
- ⁵ In questo lavoro abbiamo tenuto conto solo delle categorie di spesa strettamente rientranti nell'ambito della R&I escludendo quelle riguardanti la società dell'informazione, l'imprenditorialità e il capitale umano in generale.
- ⁶ Della categoria 62, che include solo in parte interventi legati alla R&I, abbiamo considerato la dotazione finanziaria complessiva, dal momento che non risulta possibile disaggregare *ex ante* le specifiche dotazioni delle diverse linee di intervento.
- ⁷ In questo calcolo non abbiamo incluso la categoria 09 *Altre misure volte a stimolare la ricerca, l'innovazione e l'imprenditorialità nelle PMI*, poiché nel PO FESR Sicilia tale categoria finanzia quasi totalmente regimi di aiuti all'imprenditorialità e non alla R&I.
- ⁸ Per una discussione sul tema si veda il volume del DPS-MISE *Migliorare le politiche di Ricerca e Innovazione per le Regioni* (2009), in particolare il capitolo X "Valutazione in itinere e condizionalità" a cura di S. Trento.
- ⁹ Cutrona (2009).
- ¹⁰ MIUR-Regione Siciliana, *Accordo di programma quadro in materia di ricerca e competitività*, Allegato I - Relazione tecnica, 8/10/2009, p. 4.
- ¹¹ In effetti, tale modalità di intervento era stata sperimentata nel programma Azioni Innovative 2000-2006 con un buon grado di successo, secondo quanto riportato dai relativi rapporti di valutazione.
- ¹² Si precisa a questo proposito che, mentre i valori assoluti delle risorse attivate sono calcolati con una buona approssimazione perché ripresi dai bandi a loro volta riconducibili a specifiche linee di intervento, i valori relativi risentono invece di una certa indeterminatezza della base di calcolo. Infatti, solo per alcuni POR è stato possibile rilevare una chiara attribuzione finanziaria per obiettivi operativi e linee di intervento, mentre per molti altri ci si è potuti basare solo sulle dotazioni finanziarie complessive delle categorie di spesa. Queste ultime, nelle quali sono aggregati in alcuni casi interventi di diverso ambito tematico (per esempio aiuti alla R&I e aiuti alla produzione), si associano di conseguenza ad una pluralità di linee di intervento tra loro eterogenee.
- ¹³ Nell'ultimo anno si riscontra comunque una certa accelerazione del processo attuativo, almeno per quanto riguarda il FESR, con la pubblicazione di ulteriori due bandi.
- ¹⁴ In base ai termini inizialmente previsti dal MIUR, la graduatoria avrebbe dovuto essere approvata entro settembre 2010.
- ¹⁵ Si confrontino a proposito i dati e le considerazioni riportati in Cutrona (2010)
- ¹⁶ Questo fenomeno va interpretato tenendo conto della diffusa attività di animazione svolta dalla Regione nel territorio per stimolare la presentazione di proposte progettuali nell'ambito del settore in questione.
- ¹⁷ Le quote sono calcolate tenendo conto dei valori di alcuni indicatori quali la popolazione, la superficie, il PIL, il tasso di disoccupazione, l'accessibilità, l'istruzione dei giovani (DPS- Ministero dell'Economia e delle Finanze 2006, Nota su *Istruttoria tecnica per il riparto delle risorse tra le Regioni, FAS e Fondi comunitari obiettivo 1 2007-2013*).
- ¹⁸ Più ampie considerazioni sul tema sono state svolte in Cutrona (2011)
- ¹⁹ Da indagini valutative effettuate su interventi realizzati nei precedenti cicli di programmazione è stata spesso evidenziata una corrispondenza assai scarsa tra finanziamento pubblico e prestazioni innovative o economiche di impresa, nel caso soprattutto di grandi imprese. Vedi per esempio il lavoro di Calderini, Gracis, Scellato (2008) o anche il contributo di Merito, Giannangeli e Bonaccorsi (2007).

