

La spesa effettiva registrata per il 2003 ammonta a 344 milioni di euro, rispetto ad un costo complessivo degli interventi di 2.651 milioni di euro (Tavola III.10); in termini di risorse CIPE il corrispondente valore è di 211 milioni di euro.

I valori forniti dal modello per il 2003 sono in ottimo accordo con i dati effettivi di spesa. Le previsioni per gli anni successivi indicano che la spesa si mantiene su valori elevati fino al 2006, per decrescere rapidamente a partire dal 2007. La risalita che si osserva nel 2005 è dovuta all'ipotesi che proprio in tale anno vengano avviati gli interventi che saranno realizzati con le risorse provenienti dai definanziamenti: tale ipotesi produce quindi effetti sensibili sulle previsioni fornite dal modello.

III.5. Il modello di stima della traiettoria di spesa delle RAS

III.5.1. Obiettivo, metodologia e primi risultati

Il *Modello per la stima della traiettoria di spesa delle Risorse per le aree sottoutilizzate (RAS) non ancora programmate e l'integrazione con i risultati del modello APQ* ha l'obiettivo di proiettare le informazioni relative alle aree "note" della delibera di stanziamento dei fondi (i primi progetti/APQ identificati) all'area "oscura", in quanto indeterminata, della quale non si sa ancora nulla.

Si tratta di un modello "a effetti fissi" che utilizza sia i dati provenienti dalla banca dati degli APQ che le previsioni di spesa stimate da precedenti modelli UVER. Un'apposita variabile che descrive l'accelerazione nella programmazione riscontrata nell'ultimo mese del 2003 ha un importante ruolo nel modello.

Vengono proposti due scenari diversi, costruiti su un profilo di spesa "di accelerazione", nel quale la spesa "parte forte" fin dal primo anno (tipicamente piccoli interventi), e un profilo di spesa "moderato", nel quale la spesa cresce gradualmente negli anni (opere di importo più elevato).

III.5.2. Premessa

L'Intesa istituzionale di programma (IIP), momento di raccordo delle varie tipologie negoziali poste in essere nell'ambito regionale, permette alle parti (Governo, Giunte delle Regioni e delle Province autonome) di collaborare per l'attuazione di un piano pluriennale di interventi di interesse comune e funzionalmente collegati.

L'Accordo di programma quadro (APQ), strumento attuativo dell'IIP, contiene, coordina e finalizza i singoli progetti portati avanti dai vari soggetti attuatori.

Il monitoraggio dell'evoluzione della spesa si è tradizionalmente basato sui cronoprogrammi definiti dai soggetti responsabili dei singoli APQ, che riportano le modalità di attuazione della spesa dei singoli interventi in termini quantitativi e temporali.

Le verifiche sull'avanzamento effettivo dei lavori hanno quasi immancabilmente riscontrato una spesa realizzata inferiore rispetto alle previsioni definite nei cronoprogrammi, con la conseguente necessità di ritoccare al ribasso le previsioni di spesa.

A questo problema si è cominciato a fare fronte attraverso la formulazione e stima di un primo modello di previsione di spesa¹⁰ in grado di “correggere” le previsioni di spesa e, contemporaneamente, di indicare la modifica dei tempi di compimento del programma di spesa compatibile con le nuove cadenze di spesa ricalcolate.

Lo scopo del lavoro sopra citato è stato quindi fornire uno strumento in grado di anticipare il comportamento degli interventi degli APQ, verificare gli slittamenti/anticipazioni della spesa realizzata dovuti alla correzione dei preventivi di progetto e, in prospettiva, disporre di una stima applicata anche alle spese per le Risorse Aree sottoutilizzate (RAS).

L'approccio seguito nella formulazione del modello ha favorito l'uso dei dati elementari contenuti nella base informativa degli APQ anziché l'utilizzo di informazioni aggregate come si sarebbero potute derivare dall'accorpamento di categorie omogenee quali ad esempio, l'area geografica, gli assi, le classi dimensionali, ecc.. Ciò ha reso possibile disporre di un universo informativo complesso la cui elaborazione risulta particolarmente laboriosa ma i cui contenuti posseggono potenzialità informative elevate.

III.5.3. Obiettivo

Per quanto raffinata e tendenzialmente veridica, una metodologia di analisi della spesa corrente trascura, per definizione, tutto il percorso amministrativo che sta a monte della formulazione di un cronogramma di spesa.

Il ciclo di vita di un'opera parte dalla delibera nella quale vengono rese disponibili delle risorse in vista di determinati obiettivi: gli stanziamenti ivi predisposti rappresentano ancora un insieme indifferenziato, che dovrà dettagliarsi in una serie di APQ, all'interno dei quali le singole opere verranno programmate, assegnate, eseguite.

Tale dettaglio arriverà nella sua completezza in un lasso di tempo non breve: tra la definizione dei primi progetti e la completa assegnazione delle risorse possono passare anche degli anni, periodo nel quale nulla può essere detto delle probabilità di successo dell'operazione nel suo complesso.

È proprio questo fisiologico ritardo a rendere necessaria la metodologia di stima illustrata in questo documento: essa rappresenta un passo successivo rispetto alla citata stima degli APQ, consentendo un significativo ampliamento del campo visivo (*zoom out*) fino a ricomprendere la fase immediatamente successiva alla delibera degli stanziamenti.

¹⁰ Cfr. il documento Appunti per un modello di previsione della spesa degli APQ, DPS-UVER, 1 settembre 2003.

In particolare, ci si è posti l'obiettivo di formulare delle ipotesi in grado di proiettare le informazioni relative alle aree "note" della delibera (i primi progetti/APQ identificati) all'area "oscura", in quanto indeterminata, della quale non si sa ancora nulla.

In sintesi, il modello ha come obiettivo la stima della traiettoria di spesa delle RAS non ancora programmate e integrazione con i risultati del modello APQ.

III.5.4. Base informativa

La base informativa utilizzata per alimentare il modello è costituita dalle seguenti banche dati:

1. banca dati degli APQ stipulati entro il 31.12.2003 (ordinari e atipici), corrispondenti a 7.843,43 milioni di euro di risorse programmate.
2. banca dati di previsioni di spesa sui singoli interventi degli APQ stimate dal modello a effetti fissi (M0) sviluppato dall'UVER sulla base dei dati di monitoraggio disponibili a luglio 2003.

III.5.5. Metodologia

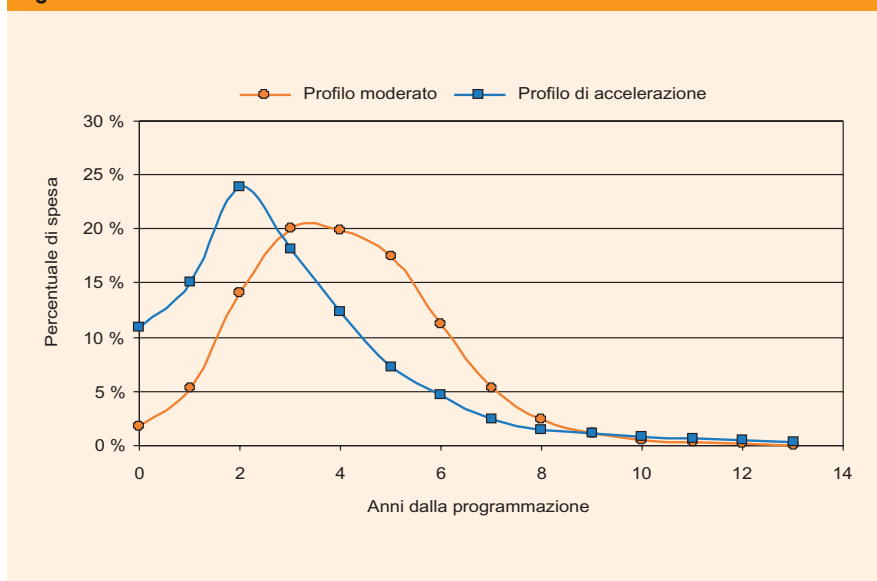
Mediante un modello a effetti fissi (M1) viene stimata la percentuale di risorse programmate per ciascuna delibera CIPE (dalla 142/1999 fino alla 17/2003) per ciascun anno di calendario. La stima viene effettuata inserendo nel modello anche un'apposita variabile che descrive l'*accelerazione* nella programmazione riscontrata nell'ultimo mese del 2003. L'ipotesi che viene assunta per i successivi ragionamenti è che la programmazione futura continui con la nuova velocità impressa da tale accelerazione.

L'importo di risorse da programmare per ciascun anno, stimato dal suddetto modello, viene distribuito sui vari anni applicando la *distribuzione* fornita dal modello M0. Per le nuove risorse da stanziare nel 2004 (circa 3.000 Meuro), si adotta l'ipotesi che, come per le risorse della delibera 17/2003, i primi APQ vengano stipulati nel mese di settembre del corrispondente anno. Non sono stati considerati i progetti sponda che iniziano a generare spesa prima della stipula dei rispettivi accordi.

Vengono proposti due scenari diversi, costruiti sui due seguenti profili di spesa: "moderato" basato sulla spesa delle risorse per le aree sottoutilizzate degli interventi compresi in Accordi stipulati nel 2000, la cui attivazione nel tempo presenta un andamento moderato;

"di accelerazione" basato sulla spesa delle risorse per le aree sottoutilizzate degli interventi compresi in Accordi stipulati negli anni 2001-2003, la cui attivazione nel tempo presenta evidenti accelerazioni.

Nel profilo "moderato" la spesa nello stesso anno di programmazione parte da valori molto bassi e cresce gradualmente negli anni, arrivando al 50 per cento dopo circa 3 anni e mezzo, mentre per il profilo "di accelerazione", nello stesso anno di programmazione già si realizza circa il 10 per cento della spesa, per arrivare al 50 per cento circa 2 anni dopo la programmazione.

Figura III.8 – PROFILI DI SPESA UTILIZZATI

I due scenari possono, in qualche modo, essere legati alla dimensione degli interventi. Infatti, gli interventi legati al profilo moderato sono di importo mediamente più elevato rispetto a quelli legati a quello di accelerazione (anche se la corrispondente quota di risorse per le aree sottoutilizzate è minore). Si intuisce che a parità di risorse la spesa viene generata più velocemente da tanti interventi piccoli che da pochi interventi grandi: in un certo senso i tanti piccoli lavorano in parallelo. Il profilo di spesa più adeguato, dunque, potrà essere scelto ragionando sulla dimensione dei nuovi interventi che entreranno a far parte dei nuovi Accordi da stipulare.

III.5.6. Dettaglio dei risultati

Il metodo sviluppato fornisce la distribuzione della stima della spesa delle Risorse per le aree sottoutilizzate. Il totale delle risorse stanziato fino al 2003 ammonta a 10.352,34 milioni di euro, mentre per il 2004 si prevede un ulteriore stanziamento di 3.024 milioni di euro. Nella Tav. III.11 sono riportati in dettaglio i dati delle stime di spesa.

Tavola III.11 - STIME DI SPESA

Anno	Risorse fino al 2003		Con risorse 2004	
	Spesa con profilo moderato (Meuro)	Spesa con profilo di accelerazione (Meuro)	Spesa con profilo moderato (Meuro)	Spesa con profilo di accelerazione (Meuro)
1999	1	1	1	1
2000	8	8	8	8
2001	119	119	119	119
2002	152	152	152	152
2003	756	756	756	756
2004	1.266	1.734	1.277	1.795
2005	1.266	1.795	1.339	2.141
2006	1.363	1.896	1.571	2.400
2007	1.455	1.393	1.911	2.079
2008	1.308	921	1.909	1.442
2009	1.159	612	1.749	963
2010	726	351	1.222	560
2011	370	193	681	321
2012	183	123	331	191
2013	96	86	163	129
2014	52	61	83	92
2015	29	46	44	68
2016	18	35	25	52
2017	11	26	15	40
2018	8	20	10	30
2019	5	14	7	22
2020	4	10	4	16

Nelle Figure III.9 e III.10 sono rappresentati gli andamenti delle stime di spesa.

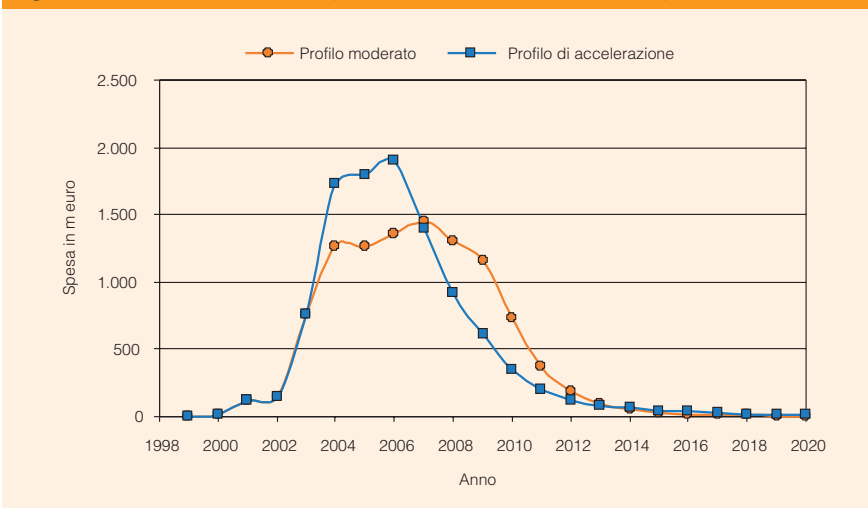
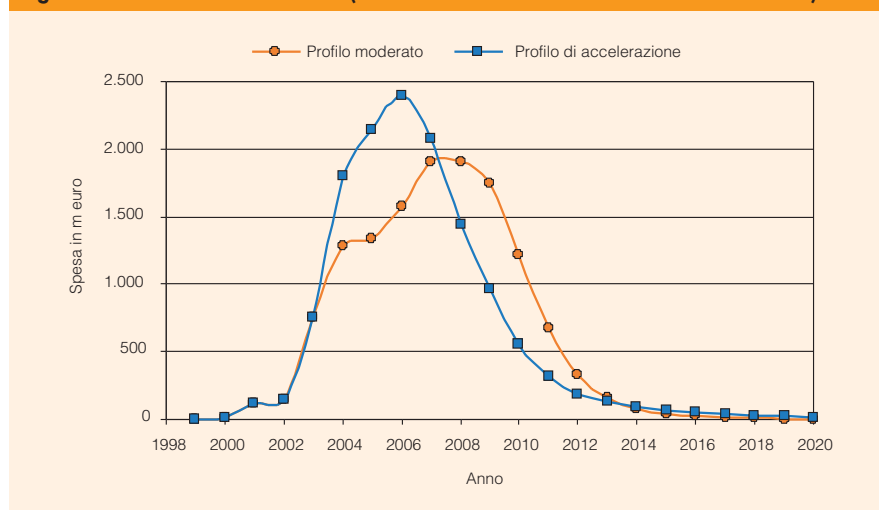
Figura III.9 – STIMA DELLA SPESA (RISORSE STANZIATE FINO AL 2003)

Figura III.10 – STIMA DELLA SPESA (COMPRESSE LE RISORSE DA STANZIARE NEL 2004)

III.6. I progetti in collaborazione: L'Indicatore Anticipatore dei Conti Pubblici Territoriali¹¹

III.6.1. Premessa

L'UVER partecipa ad un importante progetto in collaborazione con l'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, per la messa a punto di uno strumento per l'anticipazione dei conti pubblici territoriali. Il progetto è nato nell'ambito di un'attività di più ampia portata, da tempo in corso all'interno del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e che ha condotto alla realizzazione della banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT).

L'obiettivo prioritario dei Conti Pubblici Territoriali è la rilevazione del complesso dei flussi finanziari - entrate e spese - delle amministrazioni pubbliche nei singoli territori regionali, al fine di pervenire alla ricostruzione di conti consolidati del complesso della spesa - corrente e in conto capitale - del settore pubblico allargato in tutte le Regioni italiane e Province Autonome.

La banca dati CPT è disponibile a partire dall'anno 1996 e ad oggi è in grado di fornire, con frequenza annuale, dati aggiornati con un ritardo di due anni. L'esigenza di effettuare analisi di tipo congiunturale e di disporre di una fonte stabile ed efficace di monitoraggio a supporto delle politiche di sviluppo ha suggerito l'opportunità di costruire uno strumento statistico che anticipi i risultati dei Conti Pubblici Territoriali con un ritardo temporale significativamente ridotto, in grado di fornire, a regime, indicazioni circa l'andamento della spesa per l'anno in corso.

¹¹ Confronta Relazione UVAL 2002 e par. III.1 Relazione UVAL 2003.

Con il Coordinamento del Nucleo tecnico di Valutazione e Verifica degli investimenti pubblici si è costituito un gruppo di lavoro misto interdipartimentale tra Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (DPS), Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e rappresentanti dei progetti CPT e Monitoraggio dei flussi di cassa, presso i 21 Nuclei Regionali e delle Province Autonome, in raccordo con l'ISTAT. Tale gruppo, attraverso il costante confronto con un Comitato di monitoraggio composto da DPS, RGS, ISTAT e Banca d'Italia, ha realizzato un modello di stima trimestrale, l'Indicatore Anticipatore, relativo all'ammontare dei flussi di spesa in conto capitale diretti all'economia. Lo strumento fornisce tempestivamente dettagli relativi alla localizzazione territoriale - a livello di macroarea e regioni - della spesa pubblica.

L'Indicatore "anticipa" dunque, anche grazie a stime, l'informazione sistematica derivante dall'elaborazione di dati amministrativi ufficiali disponibili con ritardo. Attualmente l'Indicatore Anticipatore viene stimato annualmente con riferimento all'anno precedente. La cadenza infrannuale dell'Indicatore permetterà, a regime, di avere informazioni circa l'andamento della spesa pubblica trimestrale - con ritardo di un semestre - e di cogliere con tempestività le tendenze in atto.

III.6.2. Il quadro generale

La natura dei Conti Pubblici Territoriali è di tipo finanziario: la ricostruzione dei flussi di spesa è effettuata nella maggior parte dei casi sulla base dei bilanci consuntivi degli enti considerati, tenendo conto cioè dei dati definitivi delle spese effettivamente realizzate. Ciascun ente, attraverso l'eliminazione dei flussi intercorrenti tra i vari livelli di governo, ovvero mediante un processo di consolidamento risulta essere l'erogatore di spesa finale.

La banca dati CPT garantisce informazioni per i flussi di entrate e spese (con la possibilità di esplorare sia la di spesa in conto capitale che il concetto di spesa connessa allo sviluppo) non solo per la Pubblica Amministrazione (PA) ma anche per il Settore Pubblico Allargato (SPA).

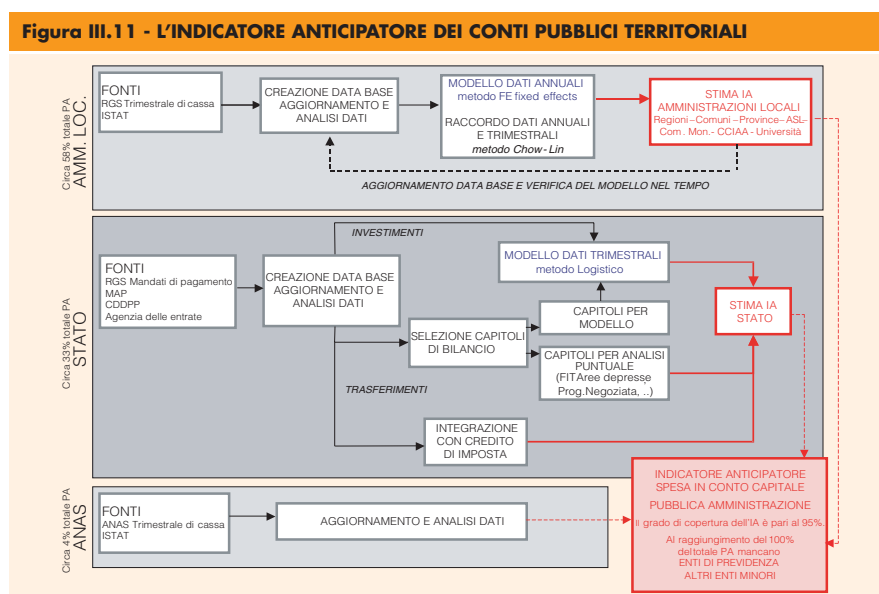
Dovendo costruire uno strumento finalizzato ad effettuare analisi congiunturali e di supporto alla politica economica l'ambito di applicazione dell'Indicatore anticipatore si è limitato all'aggregato della spesa pubblica e all'universo della Pubblica Amministrazione.

Un'analisi preliminare delle fonti "candidate" ad alimentare l'Indicatore anticipatore ha portato ad escludere, nel breve periodo, la possibilità di disporre di informazioni adeguate per gli enti appartenenti al Settore Pubblico Allargato, ma esterni alla Pubblica Amministrazione, con forma giuridica di Spa e con partecipazioni spesso consistenti del settore privato (ENEL, Ferrovie dello Stato, Poste Italiane, ecc.). A medio-lungo termine è possibile prevedere un ampliamento del campo di interesse dell'Indicatore anticipatore con l'obiettivo di fornire stime per la combinazione di Spesa connessa allo sviluppo e Settore Pubblico Allargato, anche grazie ai rapporti di collaborazione stabiliti con gli enti suddetti.

La procedura di costruzione dell'Indicatore Anticipatore ha seguito un approccio di tipo *bottom-up*, mediante la quale il livello totale stimato di spesa è stato ottenuto tramite aggregazione dei dati relativi agli ambiti più ristretti. L'indicatore per il totale spesa in conto capitale relativo al complesso della Pubblica Amministrazione è quindi il frutto dell'aggregazione di indicatori relativi alle singole voci di spesa (investimenti, trasferimenti ad imprese, trasferimenti a famiglie) e ai singoli comparti della Pubblica Amministrazione (Regioni, Province, Comuni, Stato, ANAS, ecc.).

Sulla base delle fonti man mano utilizzate e analizzate sono state costruite diverse versioni dell'Indicatore anticipatore corrispondenti a gradi di copertura incrementali dell'universo di riferimento. Attualmente, l'Indicatore Anticipatore è in grado di stimare la spesa relativa alla quasi totalità della Pubblica Amministrazione (95 per cento): tale copertura garantisce la sostanziale neutralità rispetto all'andamento territoriale delle spese, pertanto il risultato ottenuto per il 95 per cento della PA si può estendere a tutto l'universo di riferimento (100 per cento)¹².

La struttura dell'Indicatore anticipatore, nella sua ultima versione, può essere adeguatamente rappresentata attraverso il seguente schema (Figura III.11) che illustra sia le fonti, sia le diverse tipologie di analisi statistica ed econometrica effettuate sui dati.



¹² Al raggiungimento del 100 per cento dell'universo mancano le spese in conto capitale di Enti di previdenza ed altri Enti minori.

La stima dell'Indicatore anticipatore per la Pubblica Amministrazione si basa sulle fonti amministrative che soddisfano le necessarie caratteristiche di affidabilità e tempestività. Le basi dati che attualmente alimentano il sistema riguardano Amministrazioni Locali, Amministrazione Statale e Anas, in particolare:

- a) le rilevazioni della Ragioneria Generale dello Stato utilizzate per l'elaborazione della Relazione trimestrale di cassa relativamente ai principali enti dell'Amministrazione Locale (Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane, Camere di Commercio, Università, Aziende Sanitarie Locali);
- b) i dati della Ragioneria Generale dello Stato relativi ai mandati di pagamento dello Stato ad integrazione della pubblicazione "La spesa dello Stato regionalizzata";
- c) alcune forme di monitoraggio operate dal Ministero delle Attività Produttive relative all'attività di trasferimento alle imprese esercitata dallo Stato, con particolare riferimento ad alcune leggi di spesa;
- d) le rilevazioni sull'attività di trasferimento alle imprese operata dalla Cassa Depositi e Prestiti (in particolare negoziatigli strumenti di Programmazione Negoziata);
- e) Il monitoraggio degli importi compensati per crediti di imposta da parte dell'Agenzia delle Entrate;
- f) le rilevazioni contenute nella Trimestrale di cassa dell'ANAS¹³ sulla spesa per investimenti diretti per compartimento regionale.

Per garantire un flusso costante ed aggiornato di informazioni volto ad alimentare queste banche dati, sono stati predisposti specifici accordi tra il DPS, le Amministrazioni e gli enti preposti alla fornitura dei dati.

III.6.3. Le linee di attività dell'UVER

Nel corso del 2003, l'attività dell'UVER, e in particolare dell'Area Monitoraggio e Statistica, connessa alla stima dell'Indicatore Anticipatore si è concentrata oltre che sul fronte della stima anche sul fronte di una sistematizzazione del lavoro preliminare ad essa nonché di una razionalizzazione del processo di produzione della stima. Con la riorganizzazione strutturale dell'UVER e l'aggiunta di nuove risorse dedicate alle analisi statistiche dei dati è stato possibile, infatti, mettere in atto una serie di riflessioni a tutto campo finalizzate al miglioramento delle stime e all'automatizzazione del processo che dai dati di input porta al prodotto finale.

Le linee di attività cui si è dato corso, in collaborazione con l'UVAL, sono, pertanto, le seguenti.

¹³ L'ANAS fino all'anno 2003 viene considerato un ente appartenente alla Pubblica Amministrazione. A partire dall'anno 2004, a seguito della conclusione del processo di privatizzazione, non ne farà più parte.

Trattamento dei dati da utilizzare per la stima annuale.

Annualmente, le Amministrazioni coinvolte nella fornitura dei dati inviano gli aggiornamenti che vanno ad alimentare la base informativa per la stima dell'Indicatore Anticipatore. I dati, prima di entrare nel processo di stima, sono oggetto di un'attività volta a verificare l'esistenza di disallineamenti con la serie storica residente nella banca dati. Questi disallineamenti possono verificarsi a causa dei cambiamenti normativi, della natura mutevole dei fenomeni considerati o per errore umano e in ogni caso, comportano un lavoro di standardizzazione dell'informazione pervenuta. In particolare, quest'anno si è dovuto porre rimedio ad una rottura nella serie storica dei dati della trimestrale di cassa di fonte RGS dovuta ad una modifica dello schema-tipo dei prospetti contenenti i dati periodici di cassa che i comuni, le province e le comunità montane sono obbligati a inviare trimestralmente al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il riallineamento della serie ha comportato un meticoloso lavoro di raccordo tra i due sistemi di codifica delle voci contenute nei prospetti aggravato dal fatto che il cambiamento dello schema risponde ad un nuovo criterio di classificazione delle voci, per cui non sempre è stato possibile rintracciare nel nuovo prospetto le vecchie voci e viceversa.

Messa a punto di procedure automatizzate per il controllo di qualità dei dati.

La qualità delle stime è diretta conseguenza della qualità dei dati utilizzati per esse. Quest'anno si è dato inizio ad uno sforzo di standardizzazione e automatizzazione delle procedure di controllo di qualità dei dati, compatibilmente con la natura delle diverse fonti, che dovrebbe portare a regime ad un notevole risparmio di tempo relativamente al trattamento dei dati e ad un miglioramento della conoscenza delle basi dati.

Studio di ipotesi metodologiche alternative per la stima della spesa delle amministrazioni locali e dello Stato.

Parallelamente al lavoro preparatorio alla stima e alla stima stessa, si è dato avvio, prima ad una riflessione, poi ad una attività operativa finalizzate alla messa a punto di modelli di stima alternativi a quelli attualmente impiegati per la stima della spesa delle Amministrazioni Locali e dello Stato. Al momento sono in fase di studio modelli alternativi per la stima della spesa delle Amministrazioni Locali. L'esigenza di tentare nuove strade per la stima dell'Indicatore Anticipatore è nata, da un lato, dalla disponibilità di una grande mole informativa non sfruttata pienamente con gli attuali metodi di stima e, dall'altro, allo scopo di introdurre degli elementi di dinamicità ai modelli che meglio si adattano alla natura dei fenomeni in studio.

Analisi delle problematiche inerenti la realizzazione di stime trimestrali.

Un importante obiettivo del progetto Indicatore Anticipatore è quello di arrivare a stimare la spesa in conto capitale della PA con cadenza trimestrale (al momento, infatti, la stima è annuale) e con ritardo di sei mesi. Ciò consentirebbe di ottenere un potente strumento per le analisi congiunturali del Dipartimento sull'andamento della spesa nelle sue diverse componenti territoriali e tipologiche. Le difficoltà nella realizzazione di un metodo per la stima trimestrale sono dovute essenzialmente nella natura dei flussi dei dati fortemente distorta temporalmente a causa delle modalità di scrittura contabile. Al momento, pertanto, è in corso una riflessione sui modi di contenere questo problema.

Analisi e razionalizzazione del processo di produzione.

L'esigenza di razionalizzare il processo di produzione della stima dell'Indicatore Anticipatore, piuttosto complesso, nasce dalla necessità di controllarne tutte le fasi riducendo al minimo l'errore umano. Ciò richiede un ripensamento generale sull'attuale "architettura" dell'Indicatore e una riorganizzazione improntata a criteri di efficienza.

Studio di un modello di report per il rilascio dei risultati e preparazione della nota metodologica.

Data la natura del fenomeno, la diffusione dei risultati a vari livelli di approfondimento richiede una modalità di presentazione che sia al contempo di facile comprensione ed esaustiva dei vari aspetti di interesse (articolazione della spesa, metodologie utilizzate, principali problematiche, ecc.). A Tale scopo, è in fase di costruzione un modello di *report* finale declinabile a seconda delle esigenze di approfondimento e di immediato impatto visivo. Di corredo al *report* sarà prodotta anche una nota metodologica esauriente di tutti gli aspetti inerenti il trattamento dei dati e i metodi di stima.

III.7. I progetti in collaborazione: l'individuazione delle aree di crisi nel comparto industriale**III.7.1. Premessa**

L'UVER partecipa, a supporto di un gruppo tecnico costituito presso il Ministero delle Attività Produttive (MAP), alla messa a punto di un metodo per l'individuazione delle aree di crisi del comparto industriale secondo quanto discende dall'art. 73 della Legge 289/2002 (Legge finanziaria 2003). Obiettivo del progetto è quello di pervenire ad una graduatoria di aree in crisi industriale aggiornabile con frequenza infrannuale dalla quale attingere per l'attuazione di piani di promozione industriale affidati a Sviluppo Italia.

III.7.2. Quadro generale

La legge n. 181/89, con gli articoli da 5 ad 8, ha istituito un fondo speciale destinato a finanziare la realizzazione di interventi sostitutivi nelle aree colpite da crisi siderurgica. In particolare, all'art. 5, venne prevista una duplice linea di intervento costituita dal programma speciale di reindustrializzazione, di competenza dell'IRI, ormai concluso, e dal programma di promozione industriale SPI (ora confluita in Sviluppo Italia) che riguarda, oltre alle aree "prioritarie" di Genova, Terni, Napoli, Taranto, anche le aree minori di Massa, Piombino, Lovere, Trieste e Villadossola.

Il piano di promozione industriale SPI/Sviluppo Italia è tuttora in corso di attuazione. Sviluppo Italia, come è noto, opera attraverso la formula dell'incentivazione di iniziative private insediate nelle sopraindicate aree, nel cui capitale (secondo quanto prescritto dall'art. 8, punto 6 della l. n. 181/89), assume anche una partecipazione azionaria — minoritaria e transitoria — contestualmente alla concessione delle agevolazioni, queste ultime costituite da contributi in c/capitale, finanziamenti, prefinanziamenti.

La possibilità di estensione, ad altre aree e settori in crisi, dell'attività ora svolta da Sviluppo Italia nelle aree sopra menzionate è stata introdotta, in sede legislativa, dall'art. 73 della Legge n. 289/2002 (Legge finanziaria 2003), in considerazione che, dato il sensibile lasso di tempo trascorso dal verificarsi della crisi siderurgica, il piano di promozione industriale non appariva più connesso alle finalità originarie e risentiva ormai della delimitazione territoriale delle aree di intervento.

Il Ministero delle Attività Produttive per dare attuazione al suddetto art. 73, ha predisposto nel corso del 2003 uno schema di delibera, avente carattere generale, che sancisce la possibilità, per Sviluppo Italia, di operare su nuove aree di crisi diverse da quelle siderurgiche, da individuare da parte del CIPE su proposta del Ministro delle Attività Produttive, in coerenza con le linee di politica industriale del Governo, sulla base di parametri oggettivi e considerate le risorse pubbliche e private effettivamente disponibili.

Il CIPE, con deliberazione n. 18 del 9 Maggio 2003, ha autorizzato l'Amministrazione a notificare alla U.E. il sopra specificato schema di delibera di carattere generale, ai fini della prescritta autorizzazione della Commissione Europea all'estensione del regime agevolativo in questione. Poiché la Commissione Europea, con Decisione positiva assunta in data 18.09.2003, ha considerato compatibile con il mercato comune l'estensione del regime di aiuti in questione - così come comunicato dal competente ufficio di questa Amministrazione - DGSPC C3 - con nota n. 789242 del 23 settembre 2003 - lo stesso schema allora allegato alla delibera di carattere generale, munito degli estremi del benessere comunitario, è stato riproposto alla formale, definitiva approvazione del Comitato Interministeriale.

In sede di approvazione definitiva, tuttavia, il CIPE ha chiesto un approfondimento sull'opportunità di utilizzare le province quali aree di crisi. Se, infatti, la scelta della provincia, quale unità territoriale di riferimento, è giustificabile dal fatto che essa rappresenta il minimo livello territoriale per il quale si dispone di indicatori statistici aggiornabili con relativa rapidità, d'altro canto essa rappresenta un'area eccessivamente vasta ai fini delle politiche di promozione industriale, che andrebbero con maggior profitto dirette verso aree individuate in un raggio ristretto intorno alla crisi industriale e comunque in aree omogenee dal punto di vista delle caratteristiche economiche e occupazionali.

In seguito a tale sollecitazione, si è costituito un gruppo di lavoro tra MAP e Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), per la individuazione di aree di crisi industriale che rispondano ai criteri richiesti dal CIPE.

III.7.3. Obiettivi del progetto

Il progetto riguarda la messa a punto di una metodologia per la individuazione delle aree interessate da crisi settoriale nel comparto industriale che coniughi l'esigenza di rapidità di aggiornamento delle aree suddette con caratteristiche territoriali (dimensione e aspetti economico-occupazionali) appropriate ai fini della realizzazione di interventi di promozione industriale.

Per l'individuazione delle aree di crisi vale la definizione che per esse è stata data nella delibera approvata dal CIPE nella seduta del 23 dicembre 2003, secondo la quale si deve fare riferimento in primo luogo, alle realtà territoriali interessate da una crisi di settore nel comparto industriale, anche come risultato di uno stato di emergenza, che coinvolga una o più imprese e che abbia già compromesso o tenda a compromettere i livelli occupazionali complessivi, senza poter essere riassorbita da altre iniziative di mercato; in secondo luogo, alla situazione economico-sociale di ambiti territoriali più ampi che comprendano tali situazioni di crisi, nei quali sussistano difficoltà a riassorbire, in assenza di intervento pubblico, l'occupazione espulsa dai settori in crisi senza disperderne il patrimonio di competenze professionali.

Come si desume dalla definizione adottata, le informazioni necessarie ai fini della individuazione delle aree di crisi sono di duplice natura:

- a) informazioni relative alle crisi di settore nel comparto industriale, quindi informazioni puntuali sullo stato di crisi aziendale;
- b) informazioni socio-economiche ad un livello territoriale che comprenda tali situazioni di crisi.

Nel primo caso, si tratta di informazioni raccolte a scopi amministrativi e detenute dalle amministrazioni collegate al mondo delle imprese e al mercato del lavoro (MAP, Ministero del Welfare, ecc.). Nel secondo caso, si tratta di informazioni raccolte a scopi sia amministrativi che statistici e diffuse a vari livelli territoriali con diverse tempistiche da vari enti (ISTAT, INPS, UnionCamere, Confindustria, GRTN, ecc.).

Il progetto prevede una prima fase di ricognizione delle informazioni utilizzabili, aventi carattere sia territoriale che individuale (con riferimento alle imprese). Questa fase rappresenta il momento determinante ai fini degli sviluppi della metodologia di individuazione delle aree, per una duplice ragione:

- a) come è noto esiste un *trade-off* tra quantità e aggiornabilità delle informazioni statistiche e dimensione territoriale. Quanto più si scende nella dimensione territoriale tanto più si riduce la disponibilità di indicatori statistici, mentre per quelli disponibili aumenta l'intervallo che intercorre tra un aggiornamento e l'altro, in altre parole, riducendosi la dimensione territoriale, l'immagine che se ne ha diventa più sfocata. Questo problema sorge se si scende, come richiesto, a livello sub-provinciale. In questo contesto, è fondamentale un'attenta disamina delle fonti informative disponibili per la costruzione di indicatori territoriali, anche di quelle che nascono con scopi non statistici ma amministrativi;
- b) con riferimento agli indicatori di crisi industriale, contrariamente a quelli statistici, la dimensione territoriale è puntuale e la tempistica di aggiornamento è molto più rapida. Sebbene esistano alcuni elementi di vischiosità, infatti, le amministrazioni ricevono notizia delle crisi aziendali con una certa vicinanza di tempo dal loro insorgere e, per la natura del fenomeno, le informazioni sono molto dettagliate e riferite all'impresa in crisi. In questo caso, i problemi di un utilizzo efficace delle informazioni sono riconducibili a due motivi:
 - alla dispersione delle informazioni utili presso enti e amministrazioni diversi e al trattamento delle stesse, spesso non informatizzato o non utilizzabile immediatamente;
 - alla difficoltà di ricondurre le informazioni disponibili a casi reali di crisi aziendale, nella direzione cioè intesa dalla legge 289/02.

Nella situazione descritta, emerge con chiarezza che la maggiore difficoltà nella individuazione delle aree di crisi industriale, che coincide con l'obiettivo principale del progetto, sta nella possibilità da un lato, di comprendere gli effetti sul territorio delle crisi aziendali e dall'altro, di definire i giusti confini di tali aree, confini entro i quali tali effetti si esauriscono.

L'individuazione delle aree di crisi, tuttavia, non esaurisce gli obiettivi del gruppo di lavoro, in quanto è necessario garantire la frequente aggiornabilità del sistema di indicatori che concorre alla definizione delle aree di crisi (sono richiesti tempi non superiori ai 3-4 mesi). Ciò presuppone la costruzione di un sistema di flussi di dati che andranno ad alimentare la base dati informativa e di un sistema automatizzato di aggiornamento, nei tempi richiesti, della graduatoria delle aree di crisi.

Il progetto si avvale della collaborazione dei principali enti produttori di dati ritenuti utili per il progetto, in particolare:

- a) l'ISTAT, per quanto riguarda gli indicatori territoriali e d'impresa;
- b) l'INPS, per quanto riguarda le informazioni relative alla cassa integrazione guadagni e alle liste di mobilità, più altre informazioni che si riterranno utili;

- c) il Ministero del *Welfare*, per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali in generale.

III.7.4 - Organizzazione del progetto

Il progetto è articolato nelle seguenti attività:

- a) delimitazione del fenomeno oggetto di studio. A partire dalla definizione di area di crisi dovranno essere definiti i seguenti concetti:
- azienda in crisi (settore e dimensione d'impresa, tipologia di crisi);
 - effetti della crisi sul territorio circostante (tipo e dimensione);
 - limiti territoriali delle aree di crisi (minimi e massimi).
- b) definizione degli indicatori di crisi industriale e degli indicatori territoriali di area di crisi;
- c) disamina delle fonti di dati di tipo statistico e amministrativo disponibili e individuazione di quelli utili ai fini del progetto. Questa attività comprende anche la eventuale messa a punto di protocolli di intesa con le amministrazioni fornitrici di dati e informazioni;
- d) analisi e controllo dei dati di fonte amministrativa e di fonte statistica raccolti, allo scopo della costruzione degli indicatori di crisi;
- e) studio di metodologie alternative per la costruzione della graduatoria delle aree di crisi;
- f) organizzazione della base informativa e del sistema di alimentazione della stessa;
- g) costruzione della graduatoria delle aree di crisi industriale.