

Gli ostacoli attuativi più frequenti osservati sono relativi alle carenze progettuali e all'ottenimento delle autorizzazioni, che insorgono durante le rispettive fasi realizzative. Proprio in questi casi, la stessa attività di monitoraggio dell'Uver ha costituito l'occasione per un approfondimento dei problemi e per un migliore coordinamento fra i soggetti istituzionali coinvolti nel progetto.

Criticità

Riguardo ai limiti operativi riscontrati, è emerso che la fase di realizzazione più critica è quella di esecuzione dei lavori. In particolare si è rilevato, in parte a causa del periodo invernale in cui è avvenuto il monitoraggio, che la maggior parte dei limiti riscontrati durante l'esecuzione dei lavori, poi superati, va ricondotta a cause di forza maggiore, nella fattispecie ad avverse condizioni atmosferiche.

Oltre ai casi di criticità realizzative sono state riscontrate anche "buone prassi" riguardanti sia aspetti di carattere generale, sia singoli interventi. Per quanto concerne i primi, si segnala il caso della Regione Lazio che, per quanto concerne l'affidamento della realizzazione degli interventi, ha adottato precise determinazioni sia dal punto di vista formale che sostanziale. Per quanto riguarda i singoli interventi si fa riferimento, in particolare, alla "Ristrutturazione del Palazzo dei Congressi di Stresa" e al "Centro polifunzionale del Lingotto", caratterizzato l'uno da una tempistica procedurale alquanto contenuta e da una significativa organizzazione delle strutture tecnico-amministrative coinvolte, l'altro dalla presenza di un'apposita struttura tecnico-amministrativa per la gestione del progetto complessivo.

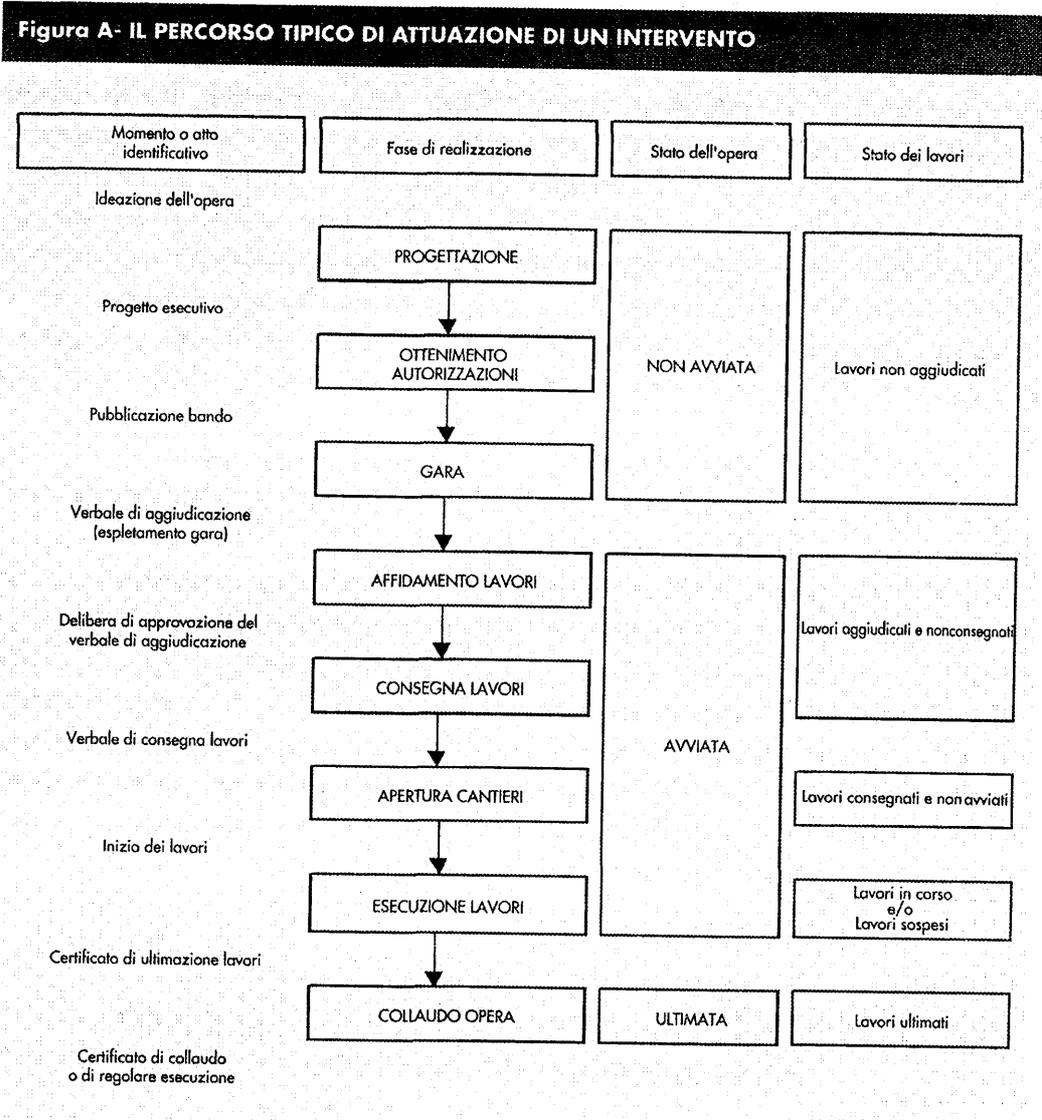
Buone prassi

RIQUADRO 0: DAL PROGETTO ESECUTIVO AL COLLAUDO: IL PROCESSO DI ATTUAZIONE

Nella Figura A sono elencate le diverse fasi attraverso le quali si articola il processo di realizzazione di un intervento; l'inizio e la fine di ciascuna fase vengono identificate da un momento che corrisponde generalmente alla redazione di un atto o documento. Così, ad esempio, la fase di gara inizia con la pubblicazione del bando di appalto e termina con la redazione del verbale di gara indicante la ditta aggiudicataria.

Dalla Figura A appare che per "opera avviata" si intende un'opera per la quale risulta un verbale di aggiudicazione dei lavori, anche relativo ad un lotto o stralcio dell'opera stessa, mentre l'"opera ultimata" è quella per cui è stato redatto il certificato di ultimazione lavori. Su questa definizione, in particolare, è stata compilata la tabella riportata nel testo.

Va tuttavia sottolineato che, a causa della estrema variabilità del panorama delle opere pubbliche, sono piuttosto frequenti le situazioni nelle quali il percorso di attuazione riscontrato non segue lo schema riportato nella figura; in questi casi è comunque possibile effettuare approssimazioni che consentono di ricondurre, a grandi linee, il percorso di attuazione a quello qui indicato.



III.1.5 - La politica regionale europea: verso la riforma post-allargamento e programmi di assistenza tecnica Phare ai paesi dell'adesione

Opportunità e rischi

L'allargamento dell'Unione europea a 12 paesi candidati (Bulgaria, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia, Ungheria), di cui 10 nell'Est Europa modifica lo scenario di sviluppo, sia del Mezzogiorno che del Centro-Nord (specie del Nord-Est). Da un lato vi sono rischi, legati al flusso di investimenti, italiani ed esteri, che potranno prendere, più di oggi, la strada di queste aree a discapito di entrambe le aree del paese. Dall'altro si aprono nuove e significative opportunità di sviluppo, non solo per le più solide prospettive di relazioni politiche e culturali, ma, direttamente, per i benefici di più intensi scambi di merci e di lavoro, specie per quelle regioni italiane dell'area adriatica che già oggi hanno flussi significativi di commercio con tali paesi.

Se prevarranno le opportunità o i rischi dipenderà anche dalla capacità che il nostro paese – lo stato centrale e le regioni – avrà (a) di stabilire con questi paesi relazioni istituzionali robuste, e (b) di influenzare la politica europea verso queste aree – segnatamente quella di coesione, attuata con fondi comunitari – in una direzione coerente, a un tempo, con gli interessi di quegli stessi paesi e con gli interessi nazionali.

Fra gli interessi dell'Italia, tre appaiono di più immediato rilievo. L'Italia è interessata alla quantità e qualità degli interventi infrastrutturali e di promozione dello sviluppo che verranno realizzati nei paesi dell'adesione: essi possono infatti avere forti riflessi sullo sviluppo delle nostre Regioni, specie del Nord-Est, del Centro e del Sud-Est. L'Italia è altresì interessata ai riflessi che l'allargamento potrà avere, in tema di politiche regionali comunitarie, sui fondi disponibili per le regioni del Mezzogiorno, stante che i paesi dell'adesione presentano tutti redditi pro-capite collocati nella fascia inferiore dei redditi degli odierni paesi membri. Infine, l'allargamento potrebbe offrire l'occasione per una riforma delle regole della politica regionale comunitaria, occasione che fu sostanzialmente perduta nel 1999 e a cui l'Italia è molto interessata stante i giudizi critici maturati sulle attuali procedure (cfr. ad esempio par. III.1.1).

Proprio al fine di cogliere questa opportunità, il Ministero dell'Economia e il Ministero degli Esteri, nell'ambito di un più generale impegno sul tema dell'allargamento, hanno rafforzato la loro attività in due campi che toccano direttamente il futuro della politica regionale europea: l'avvio del confronto tecnico europeo sulla politica regionale dopo il 2006; i programmi di assistenza tecnica Phare che le Amministrazioni pubbliche dell'UE-15 prestano ai paesi dell'adesione. Di queste due linee di attività e di alcuni risultati conseguiti si dà conto in quanto segue.

Allargamento e riforma della politica regionale di coesione

Il processo di allargamento coinvolge paesi con differenze marcate sia nel tenore di vita, sia negli assetti istituzionali rispetto ai paesi dell'UE-15. Il successo stesso dell'allargamento e il consenso che lo accompagnerà dipenderanno anche dall'efficacia della politica di coesione economica e sociale europea che costituisce dal Trattato del 1992 uno dei tre pilastri dell'Unione Europea. D'altro canto, tale politica di coesione è messa alla prova dal nuovo compito; esso richiede che si dia seguito a riforme già enunciate ma in parte rimaste mere intenzioni: concentrazione degli interventi; superamento della logica settoriale in favore di azioni integrate territorialmente; effettiva attuazione del principio di sussidiarietà, con un contributo comunitario alla condivisione e diffusione orizzontale (fra Regioni e paesi) di metodi per la valutazione e l'attuazione dei progetti.

Il confronto su questi temi è in corso. Esso è stato aperto dal II Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale, elaborato dalla Direzione generale Regio

Interesse per l'Italia

Il Rapporto sulla coesione

della Commissione Europea e pubblicato il 31.1.2001. Il Rapporto rappresenta una prima importante tappa del percorso che, in occasione dell'allargamento della UE, dovrà portare a un deciso rinnovamento della politica regionale europea.

Obiettivi e limiti

Dal documento emergono due posizioni certamente condivisibili:

- mantenimento della centralità delle politiche regionali di coesione, e quindi lettura del valore dello 0,45% del PIL comunitario per le politiche di coesione (definito nel vertice di Berlino) come soglia minima di intervento;
- necessità di proseguire forti politiche di coesione anche nelle attuali regioni deboli (relativamente povere o in declino) dell'UE-15, evitando pericolosi conflitti di interessi fra le attuali regioni beneficiarie e i paesi in adesione.

Il documento tuttavia presenta anche limiti e rischi.

Il problema di fondo è la debolezza dell'analisi del passato e della valutazione strategica del futuro: da qui discende un approccio conservatore rispetto agli assetti attuali, mentre in realtà, proprio a seguito dei risultati modesti del passato, il ciclo di programmazione 2000-2006 ha introdotto significative novità nella gestione dei fondi, verso un maggiore decentramento, verso un'integrazione fra le tradizionali azioni settoriali, verso una maggiore attenzione alla valutazione progettuale.

Nel documento vi è anche uno sfruttamento insufficiente di alcune pur valide intuizioni. In particolare alla conferma del tradizionale parametro del reddito pro-capite per l'individuazione della soglia per l'accesso all'Obiettivo 1, si accompagna un'opportuna attenzione ai profili di analisi spaziale; tuttavia, gli strumenti analitici utilizzati appaiono inadeguati, talché ne risulta il rischio che l'integrazione di alcuni obiettivi, già individuati in passato - le città (PIC Urban), le reti di trasporto e comunicazione (TEN) - all'interno di progetti territoriali avvii invece un processo di moltiplicazione e frammentazione degli obiettivi delle politiche di coesione.

Più in generale si tratta di attuare politiche capaci di creare occasioni di investimento e profitto aggiuntive, che altrimenti non si realizzerebbero nelle aree avanzate, grazie anche alla crescita della produttività che lo sviluppo delle aree arretrate dell'UE-15 e domani dell'UE-27 può assicurare, sfruttando il vasto potenziale inutilizzato, in termini di lavoro e di risorse naturali e culturali.

Punto fermo da ribadire, inoltre, è che, in linea con le innovazioni introdotte su impulso della Commissione europea nel ciclo di programmazione 2000-2006, le politiche di coesione debbano essere in misura rilevante affidate alle Regioni. Sono le Regioni a dovere scegliere, sulla base dei progetti elaborati dai livelli locali di governo, se e quali azioni realizzare nelle aree urbane e rurali. Al livello statale di governo spetteranno attività di indirizzo, di assistenza tecnica, di monitoraggio diagnostico e il compito di assicurare un adeguato grado di integrazione fra le politiche realizzate nei diversi territori.

Sulla base di queste valutazioni, maturate attraverso due mesi di lavoro, con incontri cui hanno partecipato Amministrazioni centrali, Regioni e parti sociali, è stata elaborata una posizione italiana che, partendo dai rilievi critici, dà corpo ai tre interessi strategici italiani prima richiamati. La posizione è stata anticipata nel Forum sulla coesione organizzato dalla Commissione il 21 e 22 maggio 2001 a Bruxelles e trasmessa quindi in luglio alla Commissione Europea sotto forma di Memorandum (per il testo cfr. *Riquadro P*).

**Memorandum
italiano**

L'attività congiunta dei Ministeri dell'Economia e degli Esteri, in raccordo con le altre Amministrazioni responsabili e con le Regioni, proseguirà nei prossimi mesi anche attraverso un attento monitoraggio dei divari fra aree geografiche e una valutazione di metodi e di criteri operativi da porre a base della riforma richiesta nel Memorandum.

Programmi pre-adesione: il caso dei gemellaggi

Il rinnovato impegno tecnico per assicurare all'Italia una più forte posizione istituzionale nelle decisioni relative al processo di allargamento si è attuato, fra gli altri, in una più attiva partecipazione ai programmi di pre-adesione: *Phare*, che in base a un finanziamento annuale di 1,6 miliardi di euro, promuove lo sviluppo regionale e il rinnovamento istituzionale dei paesi candidati e favorisce l'adozione dell'*acquis* comunitario, e *Ispa*, che, con una dotazione annuale di circa 1 miliardo di euro, è lo strumento finanziario per il sostegno di progetti di investimento nei settori dei trasporti e nell'ambiente da realizzare nei paesi candidati²⁷.

L'attività svolta per *Ispa* riguarda la diffusione delle informazioni relative ai progetti che la Commissione europea approva nell'ambito del comitato di gestione del programma e possono essere ammessi alle procedure di gara, al fine di favorire la partecipazione delle imprese italiane.

Nel programma *Phare*, sono previsti gemellaggi fra singoli Stati membri dell'UE-15 e paesi dell'adesione: amministrazioni pubbliche dei primi forniscono ad amministrazioni pubbliche dei secondi assistenza tecnica nei diversi campi di governo. I gemellaggi costituiscono un efficace veicolo per creare e consolidare rapporti istituzionali, commerciali e culturali con i paesi dell'Europa orientale per i quali è in corso il processo di adesione. Le iniziative di gemellaggio vengono bandite per specifici settori disciplinari, venendo poi aggiudicate a seguito di una procedura concorsuale alla quale partecipano gli Stati membri interessati, da soli o in *joint-venture* tra di loro.

Gemellaggi Phare

Nel quadriennio 1998-2001 l'Italia risulta impegnata in 35 programmi Phare, generalmente in una posizione di partner di altri paesi dell'UE-15. Particolare ri-

**Gemellaggio
con l'Ungheria**

²⁷ I paesi candidati coperti dai programmi *Phare* e *Ispa* sono: Bulgaria, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia e Slovacchia.

lievo, sia per lo specifico tema delle politiche regionali, sia perché l'Italia è leader del progetto, assume il gemellaggio aggiudicato nell'ottobre 2001 con il Ministero dell'Agricoltura e Sviluppo regionale dell'Ungheria relativo all'utilizzo dei fondi strutturali.

Per questo gemellaggio, per cui è previsto un finanziamento di 4 milioni di euro, la concorrenza era particolarmente agguerrita, con offerte di Francia, Spagna, Germania e Danimarca. L'Italia ha prevalso con un'offerta presentata dal Ministero dell'Economia-DPS²⁸ e dalle Regioni Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Piemonte. Al gemellaggio si è anche associato il Land tedesco del Brandeburgo.

L'interesse italiano per il progetto ungherese è spiegato sia dalla occasione di apprendimento (delle prassi di cooperazione e dello scenario normativo e istituzionale ungherese) che viene dalla funzione di leader progettuale, sia dall'opportunità di consolidamento dei rapporti bilaterali, sia dallo specifico interesse per l'Ungheria di cui l'Italia è il secondo partner commerciale, sia ancora dall'opportunità di dialogo che si instaura proprio in tema di riforma post-2006 dei fondi strutturali comunitari.

Il programma di assistenza tecnica ha preso il via l'8 ottobre²⁹. Per la durata del programma (diciotto mesi, fino a marzo 2003) quattro "Consiglieri pre-adesione", selezionati di concerto dal DPS e dalle Regioni, risiederanno in Ungheria collaborando con le amministrazioni locali. Con essi si raccorderanno attività di consulenza di breve e media durata assicurate da esperti di settore delle amministrazioni che partecipano all'iniziativa, di altre amministrazioni competenti su specifici aspetti del progetto e designati dall'amministrazione del Brandeburgo.

Nell'attuazione del programma di assistenza il DPS e le quattro amministrazioni regionali partecipanti avranno la possibilità di trasferire e confrontare i metodi che proprio negli anni recenti esse hanno sviluppato, specie in occasione della preparazione della programmazione comunitaria 2000-2006. La stessa cooperazione orizzontale fra Stato centrale e Regioni che si realizza nell'offerta di assistenza costituisce un'applicazione del "metodo italiano" di cooperazione orizzontale interistituzionale che ha certamente concorso a convincere il partner ungherese della bontà dell'offerta italiana.

²⁸ Altri gemellaggi, dove opera il DPS, già assegnati sono con: Romania (fondi strutturali), coordinato dalla Regione Lazio, che ha funzione di leader (1.0 meuro); Romania (fondi strutturali) coordinato dalla Regione Umbria; Repubblica Ceca insieme al Dipartimento del Tesoro (Riforme amministrative per migliorare la competitività; 1.2 meuro).

²⁹ Il programma si articola in quattro componenti: A) Assistenza alle regioni ungheresi nella preparazione del loro contributo al Piano di Sviluppo Nazionale, al Programma operativo per lo sviluppo regionale e ai Programmi operativi settoriali; B) formazione delle procedure per l'uso dei fondi strutturali e assistenza nella definizione di strutture adatte per l'attuazione e il controllo dei programmi; C) sviluppo della capacità tecnica e istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche (regionali e locali) e degli attori privati coinvolti nella programmazione e nell'attuazione dei programmi; D) assistenza per lo sviluppo di un sistema di formazione permanente sul funzionamento dei fondi strutturali rivolto al personale delle amministrazioni regionali e locali.

RIQUADRO P: MEMORANDUM DELL'ITALIA SULLA POLITICA REGIONALE E DI COESIONE DELL'UNIONE EUROPEA*

L'allargamento dell'Unione europea è un'opportunità storica. È un processo che consoliderà la pace e la stabilità, rafforzerà il progresso sociale ed economico. Le disparità tra le regioni nell'UE allargata saranno più ampie che nell'attuale Unione. La politica di coesione europea assumerà un ruolo ancora maggiore. Questo cambiamento e i gravi limiti dell'attuale politica richiedono una riforma.

Il II Rapporto sulla coesione economica e sociale ha avviato un confronto sul futuro della politica di coesione dopo il 2006 in un'Unione allargata, con l'obiettivo di preparare il terreno per successive proposte. Sulla base del Rapporto e del dibattito in corso, la riforma della politica di coesione dovrà essere rivolta a conseguire i tre obiettivi seguenti:

- 1. garantire l'impatto della politica di coesione dell'UE sulla competitività delle regioni in ritardo di sviluppo;*
- 2. fare fronte alle necessità dei paesi candidati, e al tempo stesso assicurare interventi altamente concentrati nelle regioni in ritardo di sviluppo degli attuali Stati Membri;*
- 3. garantire maggiore qualità, semplificazione e sussidiarietà della politica di coesione dell'UE.*

Sono indispensabili iniziative in queste tre direzioni. Gli obiettivi sono profondamente interconnessi e dovrebbero essere affrontati assieme nel processo di riforma che avrà luogo in conformità con le procedure e i tempi definiti dal Consiglio Europeo di Berlino del marzo 1999.

- 1. La politica di coesione europea dovrà mirare ad accrescere la competitività delle regioni nei paesi candidati e negli attuali Stati Membri, valorizzando le loro risorse endogene – risorse naturali, culturali e umane – e promovendo le potenzialità di sviluppo locali.*

La crescita della produttività europea è insufficiente. La politica di coesione può contribuire ad accrescere la produttività, sia nelle regioni in ritardo di sviluppo, sia in quelle avanzate, rimuovendo gli ostacoli strutturali allo sviluppo e riducendo la sottoutilizzazione delle risorse nelle aree in ritardo. Concentrandosi sul miglioramento delle condizioni di contesto, la politica di coesione può creare opportunità aggiuntive di profitto e di investimento, anziché spostare un ammontare dato di investimenti privati tra regioni. In tal modo, possono essere evitati conflitti tra le regioni degli Stati Membri per acquisire benefici attraverso il ricorso a incentivi (rent-shifting conflicts), può crescere il consenso intorno alla politica di coesione nelle aree avanzate e, al tempo stesso, possono essere promosse la produttività e la crescita sostenibile di lungo termine dell'Unione.

Dovrebbero essere intraprese iniziative per muoversi verso una politica di coesione volta al sostegno della competitività. Una componente rilevante di questa politica potrebbe prendere la forma di misure estese a regioni di diversi Stati Membri in settori in cui l'ampliamento della scala e dello scopo dell'intervento producono elevate esternalità (reti ma-

* Testo del Memorandum trasmesso dall'Italia nel luglio 2001 alla Commissione europea.

teriali e immateriali, ricerca, ecc.). Dovrebbe inoltre essere assicurato un legame più forte con le politiche dell'UE esplicitamente indirizzate al miglioramento della competitività (ricerca e sviluppo, sviluppo delle piccole e medie imprese, ecc.).

2. Una politica di coesione più incentrata sulle condizioni di contesto può contribuire significativamente ad accelerare la convergenza economica e sociale dei paesi candidati. Essa dovrà anche fornire sostegno alle regioni in ritardo degli attuali Stati Membri.

L'allargamento a regioni il cui prodotto pro capite si situa nella coda bassa della distribuzione europea dei redditi introduce una distorsione nel ricorso alla media aritmetica dei PIL pro capite dell'UE come standard per allocare le risorse alle regioni. Un opportuno supporto alle regioni in ritardo di sviluppo degli attuali Stati Membri, unito a un'adeguata concentrazione delle risorse, dovranno essere garantiti da una o più delle seguenti soluzioni: uso di robusti indicatori alternativi in grado di misurare la sotto-utilizzazione delle risorse (come il tasso di occupazione) o le criticità spaziali, evitando comunque una frammentazione delle risorse; ricorso a un metodo statistico appropriato per misurare lo standard del reddito pro capite europeo. La programmazione di un opportuno sostegno transitorio (phasing-out) potrebbe inoltre essere presa in considerazione.

3. Tre ragioni sono alla base di una politica di coesione comunitaria: la qualità degli interventi può essere accresciuta da un elevato grado di integrazione tra politiche attuate in differenti regioni; la credibilità delle politiche può essere accresciuta se il rispetto di regole condivise è assicurato da un soggetto unico comune; il consenso su una politica di coesione realizzata con la redistribuzione di risorse finanziarie può essere fortemente consolidato grazie al coordinamento proprio di una politica comunitaria.

Tali motivazioni, come anche l'accresciuto ruolo che la politica di coesione assume nell'Unione allargata e risultati insoddisfacenti del passato, impongono di accrescere l'efficacia di tale politica. Si dovranno prendere in esame iniziative nelle seguenti direzioni: semplificazione delle procedure; più ampio ricorso a procedure di valutazione prescelte conformemente al principio di sussidiarietà; riduzione della segmentazione dei fondi; divisione più netta dei ruoli tra Commissione europea e autorità di gestione nazionali, in cui la prima abbia la responsabilità di fissare orientamenti generali in campi specificati, mentre alle seconde sia attribuito il compito di tradurre quegli orientamenti in regole dettagliate; miglioramento del partenariato istituzionale verticale tra i diversi livelli di governo; potenziamento dei rapporti orizzontali in rete tra autorità nazionali e regionali al fine di accrescere lo scambio di metodi ed esperienze.

III.2 Promozione dello sviluppo locale

Alle politiche di riqualificazione e accelerazione degli investimenti pubblici descritte nel paragrafo III.1 e rivolte ad accrescere la redditività degli investimenti privati nelle aree oggetto di intervento, si affiancano le politiche rivolte a promuovere, per dato contesto (e quindi per data redditività) gli investimenti privati.

Rientrano fra tali politiche gli interventi di incentivazione automatica in conto capitale (para III.2.1.1) e fiscali (III.2.1.2), i patti territoriali (III.2.2), i contratti di programma (III.2.3). Compito assegnato a queste politiche, il cui stato di

attuazione è descritto in quanto segue, è di compensare gli svantaggi di redditività che le imprese incontrano investendo nelle aree svantaggiate, ovvero – è il caso dei patti territoriali – di favorire la creazione di coalizioni fra agglomerazioni di imprese e fra governi locali – e fra le prime e i secondi – al fine di avviare progetti integrati di qualità nel territorio.

A queste politiche deve affiancarsi e in alcune regioni in ritardo dell'Europa si è affiancata un'azione di "marketing territoriale" che metta in collegamento un'offerta di opportunità localizzative e di domande di localizzazione, individuando se e quali azioni di contesto siano necessarie per indurre imprese esterne a realizzare insediamenti.

III.2.1 Incentivi automatici

Gli interventi di agevolazione diretta alle imprese sono una parte importante delle politiche di intervento dello Stato nell'economia. Essi possono porsi diversi obiettivi: compensare la minore convenienza che gli investimenti privati hanno in aree arretrate dove le condizioni di contesto creano situazioni di svantaggio non ancora compensate dalla politica di investimento pubblico; sostenere i soggetti "deboli" sul mercato, quali le imprese di piccole dimensioni, o l'imprenditoria giovanile o femminile, che vengono maggiormente penalizzati dai mercati dei capitali in ragione della loro rischiosità e fragilità finanziaria; favorire il rafforzamento di concentrazioni produttive capaci di attivare processi di sviluppo endogeno.

Obiettivi

Dati questi obiettivi, nell'ultimo quadriennio l'intervento di incentivazione degli investimenti privati sia nazionale che regionale è stato rilevante: la Relazione 2001 sugli interventi di sostegno alle attività produttive realizzata dal Ministero delle Attività produttive segnala che le agevolazioni approvate per l'accumulazione di capitale (escludendo quindi gli aiuti al lavoro e all'occupazione) sono state nel periodo 1997-2000 pari a 51.161 miliardi, lo 0,5 per cento del PIL. Di queste, oltre il 57 per cento è stato destinato al Mezzogiorno.

**Risorse
impegnate**

Sempre nello stesso quadriennio sono state approvate oltre 500.000 domande di agevolazioni, che fanno riferimento a 97 tipi di provvedimenti agevolativi nazionali e 422 regionali (non comprendendo gli interventi regionalizzati e gli interventi cofinanziati attraverso i Fondi strutturali). La concentrazione delle domande è risultata molto elevata: tra i provvedimenti nazionali, l'85 per cento delle domande si concentra solo su 15. Degli interventi regionali, solo poco più del 30 per cento sono risultati attivi nel 2000. Questo quadro sollecita una riflessione per ricondurre la possibile frammentazione delle politiche agevolative alle motivazioni che sollecitano l'intervento pubblico, aumentando l'efficienza del sistema di incentivi.

Per quanto riguarda più specificatamente gli incentivi rivolti alle aree depresse, il 2000 è stato un anno di transizione: è iniziato il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006, che ha comportato, tra l'altro, la necessità sia di una ridefinizione delle aree obiettivo 1 e 2 e quelle ammesse alla deroga del-

Innovazioni

l'art.87.3 a) e 87.3 c), sia di una nuova notifica e approvazione, da parte della Commissione UE di moltissimi regimi d'aiuto, che avevano cessato di operare alla fine del 1999; è stato avviato ad operatività il processo di decentramento di gran parte degli interventi agevolativi alle Regioni; è stato introdotto, con la Legge finanziaria 2001, un nuovo strumento di incentivazione all'investimento, quale il credito d'imposta.

Sebbene queste innovazioni siano in prospettiva fonte di miglioramenti e di adeguamento del sistema agevolativo alle nuove realtà nazionali e regionali, nei fatti il processo di transizione ha inciso negativamente, nel corso dell'anno, sulla capacità operativa di molti strumenti d'incentivazione. Le agevolazioni approvate si sono quindi ridotte, con una flessione maggiore nel Mezzogiorno dove l'ammontare è stato pari a circa 4.400 miliardi, una somma analoga a quella approvata per il Centro-Nord. Le agevolazioni erogate sono state, nello stesso anno, di oltre 8.900 miliardi, di cui il 54 per cento, pari a circa 4.800 miliardi, è affluito alle imprese localizzate nel Mezzogiorno.

I due principali interventi agevolativi agli investimenti nelle aree depresse riguardano gli incentivi provenienti dalla legge 488 e quelli collegati al credito d'imposta.

III.2.1.1 Incentivi in conto capitale alle imprese: le leggi 488/92 e 341/95

**"Regionalizzazione"
e altre innovazioni**

Anche il più importante degli interventi agevolativi, la legge 488/92 che, insieme a poche altre, è rimasta nell'ambito delle competenze dell'Amministrazione centrale, è stato interessato nel 2000 da modifiche. Le più importanti vanno nella direzione di una ulteriore "regionalizzazione" dello strumento, riguardando soprattutto la possibilità di graduatorie speciali, cui destinare fino al 50 per cento delle risorse, definite sulla base di indicazioni della Regione con riferimento ad aree del territorio regionale ovvero a settori di attività. Altre integrazioni hanno comportato l'estensione dei benefici previsti dalla legge ad alcuni settori di attività sinora esclusi dalla platea dei soggetti beneficiari (le costruzioni, l'energia e il commercio), il miglioramento delle modalità procedurali, un nuovo sistema di graduatorie che prevede due tipologie di graduatorie regionali, ordinaria e speciale, e due graduatorie multiregionali per i grandi progetti di investimento, e la piena rispondenza alle nuove regole fissate dall'Unione Europea in ordine all'attuazione di regimi di aiuto a finalità regionale.

Il nuovo modello applicativo della l. 488/92 è stato notificato alla Commissione Europea per la necessaria approvazione nell'ottobre del 1999. Il negoziato si è chiuso nel mese di luglio 2000 con la decisione formale di approvazione del regime di aiuto 488/92 per il periodo 2000-2006. Solo nel mese di settembre sono state prese le decisioni relative all'individuazione delle aree obiettivo 2, quella relativa alle aree 87.3 c), e l'approvazione delle intensità massime di aiuto applicabili al di fuori delle aree obiettivo 1. Questo ha determinato un frazionamento dell'8° bando: le domande di agevolazione per i programmi da realizzare nelle regioni dell'obiettivo 1 sono state presentate dal 24 luglio 2000 al 31 ot-

tobre 2000; solo per le domande da inserire nella graduatoria multiregionale "grandi progetti" il termine finale è stato chiuso il 17 dicembre 2000. Le relative graduatorie sono state approvate il 9 aprile 2001. Le domande per i programmi da realizzare nel Centro-Nord sono state presentate dal 5 dicembre al 31 gennaio 2001 e le relative graduatorie sono state approvate il 10 luglio 2001.

Nella tabella seguente si segnalano i risultati dell'8° bando distinguendo tra regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno (comprendenti l'Abruzzo e il Molise). Nel complesso, sono state agevolate oltre 4.400 domande, per circa 20.000 miliardi di investimenti, con un'occupazione addizionale di quasi 83.000 lavoratori. L'85 per cento delle domande proviene dalle regioni del Sud. L'ammontare di agevolazione concesso è stato di 5.700 miliardi, di cui circa il 95 per cento nel Mezzogiorno. Il cofinanziamento comunitario di queste agevolazioni è stato pari a 4.250 miliardi.

L'8° bando

Tavola III.19 - L'ottavo bando della legge 488/92: domande e disponibilità

	N. Domande	Investimenti milioni	Agevolazioni milioni	Occupati
Centro-Nord	673	3.497	295	8.653
Mezzogiorno	3.769	16.934	5.415	74.148
Italia	4.442	20.431	5.710	82.801
Domande per graduatoria				
	Ordinarie	Speciali	Grandi Progetti	
Centro-Nord	540	126	7	
Mezzogiorno	2352	1383	34	
Italia	2892	1509	41	
Agevolazioni per graduatoria (miliardi)				
	Ordinarie	Speciali	Grandi Progetti	
Centro-Nord	218	36	41	
Mezzogiorno	3.019	1.673	723	
Italia	3.237	1.709	764	

Con l'8° bando le regioni sono chiamate a svolgere un ruolo significativo nella programmazione degli interventi sul loro territorio, in maniera mirata e selettiva, attraverso la formazione delle graduatorie speciali. Nel sistema agevolativo della legge 488/92 l'opportunità di intervento delle regioni diventa pertanto duplice, manifestandosi non più solo attraverso la definizione dell'indicatore delle priorità regionali (che già aveva caratterizzato i bandi di applicazione a partire dal terzo), ma ora anche attraverso la scelta delle aree/settori che definiscono le graduatorie speciali.

Con riferimento al bando "industria", a eccezione di quattro regioni (Piemonte, Lombardia, Valle d'Aosta e Trentino Alto-Adige), tutte le altre, e in particolare quelle in obiettivo 1, hanno effettuato la scelta delle graduatorie speciali. Questo testimonia da un lato il forte interesse delle amministrazioni locali nell'utilizzare lo strumento agevolativo della 488/92 ai fini della programmazione dello sviluppo del proprio territorio, dall'altro la rispondenza del nuovo sistema procedurale della legge 488/92 alle esigenze delle amministrazioni locali.

Graduatorie speciali regionali

Per quanto riguarda l'aspetto finanziario, la percentuale di risorse che le regioni hanno effettivamente deciso di riservare alle graduatorie speciali (nel limite massimo previsto del 50 per cento delle risorse disponibili), oscillano da un minimo del 15 per cento (per Veneto e Toscana) ad un massimo del 50 per cento (Campania, Puglia e Calabria). L'ammontare complessivo di agevolazioni destinato a dette graduatorie è pari a 1.709 miliardi di lire, che rappresentano il 30 per cento delle risorse disponibili. Il 98 per cento delle agevolazioni delle graduatorie speciali è destinato alle imprese nel Sud.

Con riferimento al bando per il settore "turistico-alberghiero", è più alto il numero di regioni (9) che hanno deciso di non prevedere una graduatoria speciale. Per quanto riguarda la quota di risorse finanziarie destinate a queste graduatorie, 5 regioni (Piemonte, Lombardia, Campania, Calabria e Sicilia) hanno previsto il valore massimo (il 50 per cento delle risorse disponibili).

Per quanto riguarda il bando per il settore "commercio", invece, ben 15 regioni si sono avvalse della facoltà di istituire graduatorie speciali. In media il 40 per cento delle risorse disponibili è stato dedicato a questo tipo di graduatorie.

Occupazione e investimenti

L'erogazione di incentivi della 488/92 mostra una correlazione positiva con gli investimenti e l'occupazione nelle imprese agevolate. In base alle analisi condotte per la Relazione 2001 sugli interventi di sostegno alle attività produttive, si sono ottenuti risultati compatibili con l'ipotesi che gli effetti occupazionali della 488 siano additivi rispetto all'occupazione creata nella provincia.

Stato di attuazione

Per quanto riguarda lo stato di avanzamento dei programmi agevolati con i primi 7 bandi (sei per l'industria e uno per il turismo), l'attività di monitoraggio ha segnalato alla fine di giugno 2001, con riferimento a tali bandi, 15.562 iniziative, pari all'87 per cento del totale oggetto dell'attività di monitoraggio, che hanno avviato il processo di realizzazione del programma con, in particolare:

- 12.366 iniziative (il 79,5 per cento di quelle avviate) completate;
- 2.213 iniziative (il 14,2 per cento di quelle avviate) con investimenti avviati ma non completati;
- 983 iniziative (il 6,3 per cento) con anticipazioni in essere.

L'ammontare complessivo degli investimenti realizzati è di 37.676 miliardi, il 66 per cento di quelle complessivamente previsti dalle iniziative oggetto dell'attività di monitoraggio. Le agevolazioni effettivamente erogate alle imprese sono state pari 11.229 miliardi, circa il 60 per cento del totale delle agevolazioni concesse in relazione alle iniziative monitorate. Per le sole iniziative completate si è registrato un incremento degli occupati pari a 93.495 unità, rispetto alle 145.512 previste (il 64 per cento).

III.2.1.2 Agevolazioni fiscali agli investimenti: il credito d'imposta

L'art. 8 della legge finanziaria 2001, approvata nella precedente legislatura, ha introdotto una nuova agevolazione fiscale che consiste in un credito d'imposta per i nuovi investimenti effettuati dalle imprese localizzate nelle aree depresse. I vantaggi del credito d'imposta riguardano la sua certezza e automaticità (non esistono plafond ed è possibile usufruire dell'agevolazione indipendentemente dall'entità dell'investimento), in presenza di un carico burocratico molto ridotto, e la sua entità (l'agevolazione è pari a quella massima concedibile, nei limiti d'aiuto stabiliti nelle diverse aree svantaggiate dalla Commissione UE). D'altronde l'investimento agevolabile è quello "netto", ovvero decurtato sia dei costi non ammortizzati relativi alle cessioni e dismissioni dei beni strumentali della stessa categoria dei beni agevolabili, sia degli ammortamenti relativi sempre a beni strumentali appartenenti alla stessa struttura produttiva interessata al nuovo investimento.

Metodo

Data la recente introduzione dello strumento, non è ancora possibile avere il risultato complessivo relativo all'impiego di questa agevolazione. I primi risultati indicano che nel periodo da gennaio ad agosto 2001 le imprese hanno utilizzato circa 300 miliardi.

Primi risultati

Il credito d'imposta non è cumulabile con le agevolazioni della legge 488. È quindi agli imprenditori la scelta di propendere verso l'una o l'altra forma di incentivazione, valutandone i rispettivi vantaggi (es. maggiore liquidità, riferimento all'investimento "lordo" e procedura già collaudata per la 488, maggiore certezza, automaticità e spesso anche entità dell'agevolazione, pur se questa è soggetta alla valutazione dell'investimento "netto", per il credito d'imposta). Una corretta programmazione delle risorse finanziarie richiede di valutare quanta parte delle imprese che sono già risultate vincitrici dell'8° bando della 488 decideranno di optare invece per il credito d'imposta, creando così la necessità di una riprogrammazione dei fondi destinati a questo bando.

In base a una ricerca commissionata dalla Direzione Generale Coordinamento Incentivi alle Imprese del Ministero delle Attività produttive condotta sulle imprese del Mezzogiorno che hanno partecipato con esito positivo all'8° bando, risulta che, a fronte di una conoscenza in generale buona degli strumenti di incentivazione, la propensione degli imprenditori già assegnatari della agevolazione 488 a rinunciare a essa in favore del credito d'imposta è modesta, riguardando solo poco più del 16 per cento delle imprese incentivate. Riportando questo dato con le opportune procedure statistiche all'universo delle imprese dell'8° bando nel Mezzogiorno, il risultato è che circa 600 progetti, pari a 2650 miliardi di investimenti (16 per cento del totale) e 750 miliardi di agevolazioni (14 per cento), non verrebbero più finanziati sui fondi della 488 bensì tramite il credito d'imposta. Questo risultato sconta probabilmente la relativa novità del credito d'imposta; è pertanto possibile che le preferenze degli imprenditori possano mutare con il consolidarsi della conoscenza dello strumento.

Scelta degli imprenditori

Il campione delle imprese che vogliono sostituire con il credito d'imposta le agevolazioni concesse dalla 488 ha caratteristiche differenti rispetto all'universo delle imprese agevolate con l'8° bando nel Mezzogiorno. In primo luogo, vi è una prevalenza di piccole imprese (il 17,5 per cento delle piccole imprese mentre, contestualmente, solo il 4,3 per cento delle grandi imprese e il 12,3 delle medie intendono rinunciare al provvedimento), con una propensione a sostituire la 488 sensibilmente più elevata per i progetti di piccola e media dimensione (la quota dei progetti superiori a 2 miliardi che verranno presumibilmente sostituiti è pari appena all' 11,5 per cento).

La preferenza delle imprese e dei progetti di piccola dimensione alla sostituzione può avere due motivi prevalenti: da una parte, i costi di accesso agli incentivi 488 (modulistica, preparazione del piano finanziario ecc.), che sono pressoché invariati per le grandi e piccole imprese, hanno un peso relativo per quest'ultime evidentemente maggiore; inoltre l'ammontare dell'agevolazione a cui si rinunciarebbe è in questi casi basso (questo spiega d'altronde perché sono poche le imprese che ricevono agevolazioni per più di 2 miliardi disposte a rinunciare alle stesse).

Anche la distribuzione territoriale della propensione a sostituire è significativamente differente tra regioni: in Campania, Puglia e Basilicata la propensione alla rinuncia è sensibilmente superiore alla media (21 per cento), al contrario di quanto avviene in Calabria, Sicilia e Sardegna (12 per cento). Il motivo prevalente può essere ricondotto tra l'altro al diverso grado di concorrenza tra imprese e progetti che è risultato nelle differenti graduatorie regionali della 488, e che si è riflesso in una minore quota media di agevolazione sul totale dell'investimento per la prima terna di regioni considerate.

III.2.2 Patti territoriali

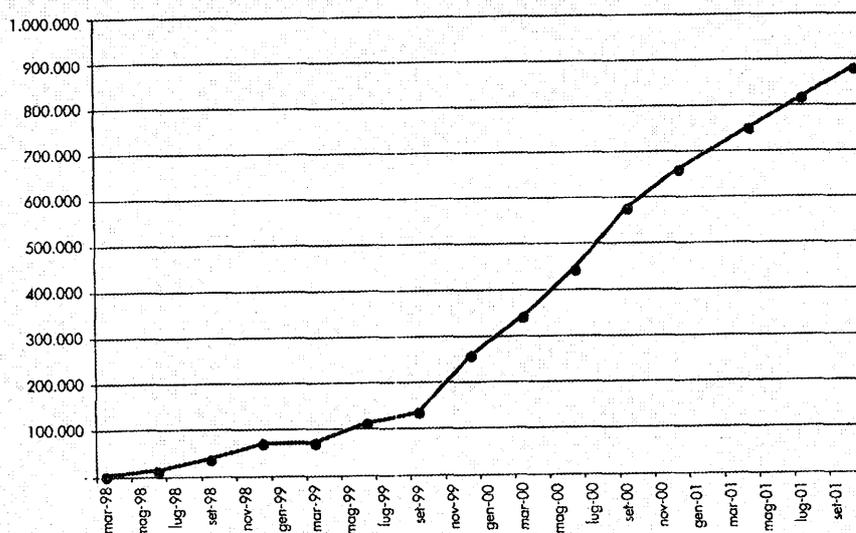
Tra gli strumenti per la promozione di sviluppo locale sono ricomprese quelle particolari iniziative di finanziamento dirette al supporto di progetti articolati di iniziative pubbliche e private di trasformazione territoriale. Caratteristica generale di questi strumenti è il cofinanziamento pubblico di un progetto integrato definito da una coalizione mista di attori locali, pubblici e privati. L'esistenza di un incentivo finanziario è prevista quindi sia per il finanziamento del progetto di sviluppo locale, sia per favorire il formarsi di tali coalizioni. I patti territoriali appartengono a questa più ampia famiglia di strumenti.

161 patti 1996-99

Nel periodo tra il 1996 e il 1999, sono stati approvati con diverse procedure 61 patti territoriali (51 patti con una procedura nazionale, che pur modificatasi in molti importanti dettagli nel corso del tempo, è caratterizzata dall'istruttoria simultanea delle finalità complessive del patto e delle singole iniziative in esso incluse e 10 patti, inclusi in un più vasto progetto comunitario attivo nell'intera UE, con una diversa procedura caratterizzata dall'approvazione sequenziale prima delle finalità del patto e poi delle singole iniziative).

Per quanto riguarda i primi 51 patti approvati con procedura nazionale é proseguita durante il 2001 a ritmi invariati la tendenza a un continuo flusso di erogazioni avviata a fine 1999, dopo un lungo periodo di paralisi (fig. III. 9).

Figura III.9 - EROGAZIONI CUMULATE NEI PRIMI 51 PATTI APPROVATI CON PROCEDURA NAZIONALE: 1998-2001 (valori in milioni di lire)



Fonte: Istat - Ministero dell'Economia e delle Finanze - DPS

RIQUADRO Q: PATTI TERRITORIALI: ALCUNE VALUTAZIONI¹

Una valutazione dell'efficacia dei patti territoriali - si intende di quelli (51 nazionali e 10 comunitari) che hanno maturato un'esperienza significativa - dovrebbe concentrarsi sull'obiettivo primo a cui essi erano rivolti: indurre o rafforzare la capacità strategica e progettuale collettiva di gruppi di soggetti privati (imprese) e pubblici (enti locali) accomunati in dati territori da simili interessi economici e di sviluppo. Tale valutazione, su cui pure si registrano primi risultati, richiede indagini di dettaglio, relative al funzionamento dei singoli patti e delle coalizioni di soggetti che li compongono. In quanto segue si sceglie una strada meno ambiziosa ma utile. Si parte dalla questione al centro del dibattito corrente - se cioè i patti siano in grado o meno di spendere le risorse a loro assegnate -; si riconosce che, pur con numerosi limiti, l'andamento delle erogazioni² e l'avvio delle iniziative costituiscono proxy della capacità dei soggetti di coordinarsi e possono essere considerate come indicatori di performance intermedia dei Patti; e ci si domanda se fra questa performance intermedia e il modo con cui il patto è stato avviato e si è organizzato esista una correlazione.

1. Il presente riquadro sintetizza i risultati della *Relazione sui Patti Territoriali*, predisposta a giugno 2001 dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione. La Relazione è stata presentata in allegato al DPEF come parte integrante della *Relazione sugli incentivi di sostegno alle attività economiche e produttive*, a cura del Ministero delle Attività produttive, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il MURST.

2. Le erogazioni di contributi pubblici sono normalizzate rispetto a quanto sarebbe stato teoricamente erogabile in considerazione delle date di avvio dei patti e della durata media delle iniziative imprenditoriali.

