

venuta solo di recente e alla possibilità, loro garantita, di avviare gli investimenti entro sei mesi da tale comunicazione²⁴.

Per il regime di aiuto specifico per le aree sottoutilizzate del Centro-Nord, per il quale si è dovuta esplicitare la procedura per l'autorizzazione da parte della Commissione Europea, la possibilità di presentare l'istanza preventiva è decorsa dalla fine del mese di ottobre.

La Legge Finanziaria per il 2004 ha riconosciuto la peculiarità di questi ritardi ampliando in tali casi l'arco temporale di utilizzo dei crediti.

Tavola IV.11 – CREDITO DI IMPOSTA INVESTIMENTI 2003 (milioni di euro)

Categorie di beneficiari	Prenotazione complessiva	Stanziamento complessivo	Quota massima utilizzabile	Autorizzazione di spesa	Erogazioni al 31 dicembre 2003
Soggetti che hanno maturato il diritto alle compensazioni prima del 7/7/02 ¹	4.346	4.346	1.276	1.276	642
Soggetti che hanno ottenuto l'assenso della Agenzia delle entrate in forza del D.L. n. 138/002	749	815	207	250	80
Soggetti che accedono al credito d'imposta ai sensi dell'art. 62 della L.F. 2003					
<i>Sud</i> ²	2.003	2.003	601	602	48
<i>Centro-Nord</i>	30	30	8	9	
Totale	7.127	7.194	2.093	2.137	770

1) L'autorizzazione di spesa per l'anno 2003 originariamente prevista in 450 milioni di euro è stata elevata di ulteriori 826 milioni di euro con delibera CIPE n. 23/2003

2) Inclusi i soggetti che hanno ottenuto l'assenso della Agenzia delle entrate in forza della delibera CIPE n. 23/2003 nel settembre 2003.

Fonte: elaborazioni DPS su informazioni Agenzia delle entrate

Gli investimenti agevolati hanno dimensioni medie piuttosto contenute e sono realizzati soprattutto da piccole e medie imprese, come risulta confermato dalle percentuali di agevolazione assolutamente in linea con i massimali (ridotti del 15 per cento per le regioni del Sud) previsti per tali categorie di imprese sia nel Sud che nel Centro-Nord. Permane, nonostante la scarsa onerosità dell'accesso allo strumento, una significativa differenza fra l'ammontare medio dell'investimento agevolato fra macroaree (460.000 euro per domanda nel Sud e 847.000 nel Centro-Nord)²⁵.

²⁴ Parte dei beneficiari ha conseguito solo nel mese di settembre l'assenso preventivo dell'Agenzia delle Entrate a seguito dell'assegnazione avvenuta a fine luglio di specifiche e ulteriori risorse, volte a tener conto della loro peculiare situazione.

²⁵ Limitando, per il Sud il calcolo alle sole domande presentate per la prima volta nel 2003 e non accolte per esaurimento di fondi il confronto con il valore del Centro Nord evidenzia un'accentuazione del divario, riducendosi il valore dell'investimento agevolato nel Mezzogiorno a 285.000 euro.

IV.7.2 Il bonus occupazione

La disciplina del credito d'imposta occupazione (o bonus occupazione), strumento di incentivazione automatica volto a ridurre il costo del lavoro di alcune fasce di popolazione attiva a basso tasso di occupazione, è stata rivisitata con la Legge Finanziaria per il 2003²⁶ per superare i limiti di inadeguata dotazione finanziaria, livello eccessivo dei contributi individuali, mancata previsione di una riserva per le aree del Sud, ravvicinata conclusione del periodo di vigenza²⁷.

Le modifiche introdotte hanno limitato l'onerosità e, nel contempo, inserito opportune graduazioni dell'incentivo, volte a favorire gruppi con tassi di occupazione insoddisfacenti rispetto agli standard europei²⁸, prorogandone l'operatività alla fine del 2006.

La tutela dei diritti precedentemente acquisiti dai datori di lavoro ha comportato la coesistenza per l'anno 2003 (ultimo anno di vigenza del precedente regime e primo del nuovo) di una pluralità di regimi. Fino a tutto il 2003, infatti, i beneficiari di bonus occupazione per incrementi occupazionali realizzati ai sensi della precedente normativa entro la data della sospensione del luglio 2002 ne hanno usufruito secondo i vecchi importi, a valere su risorse appositamente destinate.

Per la misura di intervento nella sua nuova formulazione sono stati stanziati, per l'anno 2003, 125 milioni di euro per il bonus nazionale e 350 milioni di euro per il contributo integrativo per le assunzioni effettuate nel Sud.

L'andamento di tale nuova misura agevolativa evidenzia nel 2003 una prenotazione inferiore alle previsioni e un tiraggio finanziario modesto. Al 31 dicembre sono state effettuate nuove assunzioni per circa 67.000 unità, più della metà (37.500 circa) nel Sud. In media ciascuna delle 39.372 istanze presentate ha comportato l'assunzione di circa 1,7 unità.

Possibili elementi ostativi sono stati individuati nella riduzione della platea dei possibili destinatari ultimi della norma (disoccupati da almeno due anni con più di 25 anni); nell'intensificarsi delle verifiche e dei controlli; nell'effetto restrittivo per medie e grandi aziende dell'applicazione del regime del "de minimis"²⁹.

²⁶ Originariamente previsto dall'art. 7 della legge n. 388/2000 per il periodo 2001-2003, è stato ridisciplinato con l'articolo 63 della legge n. 289/2002 che ne ha comportato la riattivazione a seguito della sospensione intervenuta nel luglio 2002 per esaurimento dei fondi disponibili.

²⁷ Cfr. Quinto Rapporto del DPS – Dipartimento per le Politiche di Sviluppo 2001- 2002, pp. 202-203.

²⁸ Il contributo riconosciuto su tutto il territorio nazionale è stato ridotto a 100 euro mensili (150 per gli assunti con più di 45 anni). Il contributo integrativo per le assunzioni effettuate nel Mezzogiorno è stato elevato a 300 euro.

²⁹ Il limite di 100.000 euro di agevolazioni in un triennio, consentito dal regime "de minimis", permette nove nuove assunzioni. Ove l'azienda utilizzi altre disposizioni legislative che fanno ricorso a tale regime il suddetto limite risulta più stringente.

Tavola IV.12 – IL NUOVO BONUS OCCUPAZIONE: L'ANDAMENTO NEL 2003 (milioni di euro)

Tipo di bonus	Stanziamento 2003 (a)	Credito prenotato (b)	Credito prenotato 2004 (c)	Contributo annuale per assunto (in euro) (d)	Incremento occupazione realizzabile ¹ (e=c/d)	Erogazioni al 31 ottobre 2003 (f)
<i>Sopra i 45 anni</i>		43	69	1.200	57.500	17,3
Bonus nazionale	125					
<i>Sotto i 45 anni</i>		11	17	1.800	9.444	3,9
Totale Bonus nazionale	125	54	86	1.287	66.944	21,2
Bonus Mezzogiorno	350	91	135	3.600	37.500	30,6

¹ Il calcolo è stato operato utilizzando le prenotazioni per il 2004 per evitare distorsioni derivanti dalla data di decorrenza dell'assunzione.

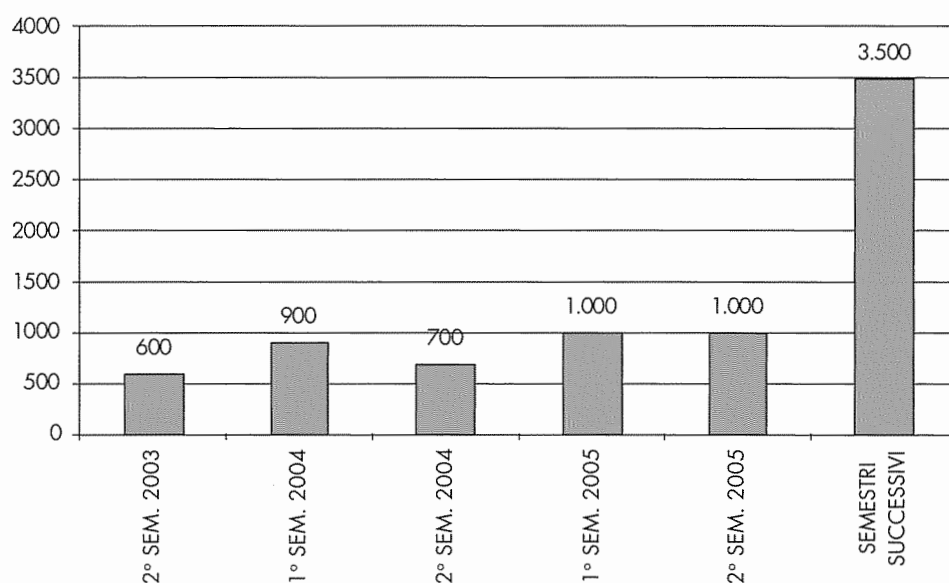
Fonte: elaborazioni DPS su informazioni Agenzia delle entrate

IV.7.3 La legge 488/92

Fra gli incentivi a bando tesi a compensare le difficoltà di approvvigionamento del credito, un ruolo particolare è stato svolto nell'ultimo decennio dalla legge 488/92. I sedici bandi, complessivamente approvati dal 1996, hanno concesso aiuti per circa 16.900 milioni di euro (al netto delle revoche e rinunce di cui al decreto del Ministero delle Attività Produttive del 3 luglio 2003).

Nel corso del 2003 sono state approvate le graduatorie relative a tre nuovi bandi, per i settori dell'industria, del turismo e del commercio, per un ammontare di agevolazioni pari a 1.441 milioni di euro.

Sul complesso degli impegni assunti sono stati spesi circa 9.200 milioni di euro; i restanti saranno erogati, sulla base delle previsioni dell'Amministrazione, secondo il seguente profilo di spesa semestrale.

Figura IV.16 - PREVISIONI DI SPESA AL PRIMO SEMESTRE 2003 AGEVOLAZIONI LEGGE 488/92 (milioni di euro)

Fonte: Ministero delle Attività Produttive.

Risultano inoltre già destinate al finanziamento di quattro nuovi bandi (incluso quello per le imprese artigiane) circa 1.764 milioni di euro. Tali risorse derivano per 1.230 milioni di euro da economie realizzate sulla stessa legge 488/92 e riassegnate allo strumento. Il nuovo meccanismo del Fondo unico per le aree sottoutilizzate (artt. 60 e 61 della legge n. 289/2002) e la conseguente attivazione, secondo le previsioni della delibera CIPE n. 16/2003, dell'attività di ricognizione sul grado di attuazione delle risorse e di previsione e monitoraggio della spesa ha, infatti, indotto le Amministrazioni a porre maggiore attenzione all'attività di programmazione e di spesa delle risorse. In relazione a quest'ultima, la previsione e la realizzazione di livelli di spesa inferiori a quelli delle disponibilità³⁰ ha permesso, in applicazione dei medesimi meccanismi, di utilizzare temporaneamente parte delle risorse assegnate allo strumento per il finanziamento di altre iniziative che presentavano, nell'immediato, una maggiore richiesta di risorse finanziarie (delibera CIPE n. 23/2003).

L'esperienza comunque fatta registrare negli ultimi anni da tale sistema incentivante e le difficoltà riscontrate, evidenziate anche dalle elevate entità delle economie da revoche, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di una revisione della normativa attuale che ha evidenziato alcune criticità:

a) l'approssimarsi dell'intensità di aiuto ai valori massimi possibili - fino a un raddoppio dell'assegnazione media per impresa - a seguito della cancellazione del relativo parametro;

b) l'inadeguata considerazione delle concentrazioni territoriali e delle priorità settoriali;

c) la non tempestiva acquisizione delle informazioni sull'effettiva attuazione finanziaria e fisica delle iniziative che ritarda l'adozione di interventi correttivi;

e soprattutto:

d) la non adeguata responsabilizzazione del sistema bancario nello svolgimento dell'attività istruttoria dei progetti.

L'eventuale riforma dello strumento, per la quale è in corso un confronto tra gli attori istituzionali ed economico-sociali, è orientata lungo le seguenti linee di intervento:

a) revisione dei criteri di selezione, anche per aumentarne l'efficacia dal punto di vista della creazione di lavoro³¹ ed in particolare:

— ripristino, ai fini della graduatoria, del parametro relativo all'intensità di aiuto;

— previsione di parametri premiali per le imprese che investono in ricerca ed innovazione tecnologica e che si insediano presso agglomerati industriali;

b) parziale e progressivo abbandono del sistema dei contributi a fondo perduto;

c) maggiore coinvolgimento degli istituti bancari, anche mediante la concessione di prestiti agevolati.

³⁰ A fronte di una massa spendibile (residui, giacenze in contabilità speciale, autorizzazioni di competenza) pari a oltre 5.350 milioni di euro, di cui 1.810 di competenza, le erogazioni previste per il 2003 ammontano a 700 milioni di euro.

³¹ Anche la Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive del Ministero delle Attività Produttive d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del giugno 2003 ha evidenziato come la maggior selettività dei criteri di concessione delle agevolazioni concorra a determinare migliori risultati dal punto di vista della creazione di lavoro.

IV.8 Strumenti per lo Sviluppo Locale

Con il varo di nuovi strumenti di sviluppo locale quali PIT e Contratti di Localizzazione, si riscontra una utile contaminazione tra strumenti vecchi e nuovi ed una parziale uniformazione dei principi che regolano il complesso di queste politiche. È perciò possibile oggi identificare alcune tendenze generali che caratterizzano gli strumenti di sviluppo locale attualmente attivi nelle aree sotto-utilizzate, pur mantenendo essi significative differenze nelle fonti di finanziamento e nella titolarità delle responsabilità gestionali.

— Rispetto al passato, maggiori responsabilità per la promozione e gestione degli strumenti di sviluppo locale sono stati delegati ai livelli regionale e locale. Il sistema di accordi tra istituzioni che regola oggi questi strumenti, induce anche i livelli territoriali più bassi della Pubblica Amministrazione a dotarsi delle competenze necessarie al loro governo.

— Acquistano gradualmente di importanza anche dal punto di vista finanziario all'interno di questi strumenti le infrastrutture materiali ed immateriali volte a migliorare il contesto, mentre si riduce il peso degli incentivi all'investimento di singole imprese.

— Il principio della selettività e dell'aggiudicazione competitiva delle risorse, finalizzato a premiare l'eccellenza negli aspetti progettuali e gestionali, che in passato era rimasto in molti casi disatteso, ha ricevuto un'applicazione operativa attraverso nuovi e più stringenti criteri valutativi che riguardano sia le analisi di ammissibilità ex-ante, che momenti di valutazione in itinere della performance degli strumenti attivati.

IV.8.1 Patti territoriali

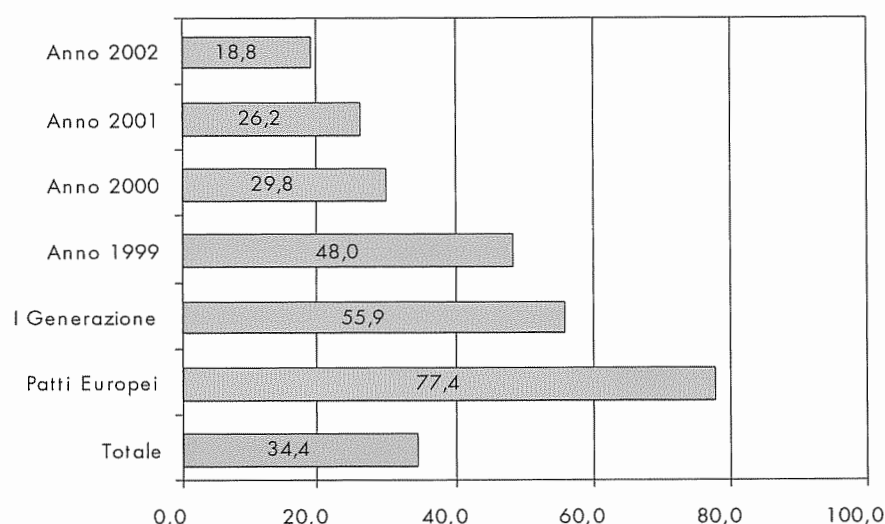
I Patti territoriali sono progetti integrati per lo sviluppo economico di determinati territori, definiti da una coalizione mista di attori locali pubblici e privati, attraverso i quali si finanziano iniziative di incentivo a investimenti privati e infrastrutture pubbliche di sostegno all'economia locale. All'interno dei 230 Patti territoriali a oggi identificati, si è soliti isolare alcune categorie che differiscono tra loro per finalità: 10 c.d. Patti comunitari, finanziati con modalità definite dalla Commissione Europea nel 1998 e perseguiti finalità di sostegno all'occupazione, 91 Patti territoriali specializzati nel settore dell'agricoltura, 32 Patti che intervengono in territori terremotati, alluvionati e a rischio idrogeologico. È di particolare rilievo tra di esse la categoria dei Patti comunitari che si distingue per il fatto di prevedere, accanto a progetti di investimento privato ed iniziative infrastrutturali, anche il cofinanziamento di progetti di servizio e politiche sociali e del lavoro.

Come si evince dalla figura IV.17, i Patti territoriali hanno raggiunto livelli di attuazione molto diversi, che dipendono in larga misura dalle diverse date della loro approvazione, avvenuta nell'arco di circa quattro anni tra il 1997 ed il 2002. A livello aggregato, la percentuale spesa al 30 settembre 2003 delle risorse ad essi assegnate, di poco superiore ad un terzo, conferma che lo strumento dei Patti territoriali deve ancora dispiegare nelle aree sotto-utilizzate del paese la maggioranza dei suoi impatti di sviluppo.

Anche a parità di data di avvio però, i Patti territoriali appaiono caratterizzati da un'elevata variabilità nelle performances raggiunte. È quanto emerge dalla ricerca valutativa del gennaio 2003 dal titolo "La lezione dei Patti territoriali per la

progettazione integrata nel Sud”³². Ragionando sulla base di 19 casi di studio di Patti territoriali “ben avviati”³³, questa ricerca ha rinvenuto una correlazione tra la loro performance economica e gestionale ed alcune variabili inerenti il territorio di riferimento, il progetto, e le condizioni della sua attuazione. La tavola IV.13 attraverso il calcolo di opportuni indici³⁴, stima il contributo di alcune di queste variabili - il livello iniziale di sviluppo economico dell’area, l’intensità della leadership e del partenariato, e la continuità tra la componente politica e quella tecnica nella fase di implementazione – alla performance economica del patto.

Figura IV.17 - PERCENTUALE DI AGEVOLAZIONI PUBBLICHE EROGATE PER COORTE DI PATTI TERRITORIALI¹ (stato di attuazione al 30/09/03 - valori percentuali)



¹ Il grafico riguarda 219 Patti territoriali approvati dal 1998 ad oggi, dei quali tutti sono considerati attivi ad eccezione di due Patti della categoria “agricoli” che non hanno ancora erogato risorse, qui inclusi per convenienza nella coorte 2002. Rimangono invece esclusi dal grafico, 11 ulteriori Patti territoriali ricadenti in Campania ed in Sicilia la cui istruttoria è stata conclusa entro il 28/02/2001, ma che mancavano fino a luglio 2003 di copertura finanziaria. La copertura finanziaria delle iniziative imprenditoriali di questi Patti è stata garantita solo di recente dalla delibera CIPE n.26 del 25/07/2003.

Fonte: elaborazione su dati MEF e IPI

³² La ricerca è stata commissionata ad un gruppo di esperti di sviluppo locale dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, d’intesa con il Ministero per le Attività Produttive, CGIL CISL e UIL, e Confindustria.

³³ Si tratta di Patti per i quali il tempo trascorso e le realizzazioni sono sufficienti per valutarne l’impatto di lungo periodo. Dei 19 casi di studio selezionati, 4 appartengono alla cosiddetta prima generazione, 11 alla seconda generazione di patti, e 4 alla categoria dei Patti europei per l’occupazione.

³⁴ I due indici di performance economica e della governance costituiscono la traduzione numerica, per mezzo di un opportuno sistema di ponderazione, di opinioni espresse da “testimoni qualificati” nel corso di interviste, e di giudizi espressi da valutatori sulla base dei risultati di studi di caso. Essi assumono valori compresi tra 1 e 10 (1=minimo, 10=massimo miglioramento). In particolare, l’indice di performance economica viene calcolato come media ponderata dei valori normalizzati delle seguenti variabili: (1) *Impatto sull’economia locale* [rilevato attraverso studi di caso], (2) *Miglioramento della struttura economica* [stimato in base ai giudizi di testimoni privilegiati], (3) *Miglioramento della dotazione di beni collettivi e dell’attrattività dell’area* [stimato in base ai giudizi di testimoni privilegiati], (4) *Percentuale di revocche e rinunce sul totale delle iniziative private ammesse al finanziamento*. L’indice di performance nella governance viene calcolato come media ponderata dei valori normalizzati delle variabili: (1) *Impatto sulle istituzioni locali e sulla progettazione territoriale basata sul partenariato* [rilevato attraverso studi di caso], (2) *Miglioramento della governance locale* (rapporti di fiducia tra le organizzazioni collettive e tra attori privati ed enti pubblici, condivisione di alcune idee guida per promuovere lo sviluppo dell’area, rapporti con i sindacati, snellimento delle procedure amministrative legate alle attività produttive, capacità di progettazione e promozione dello sviluppo degli enti locali), [stimato in base ai giudizi di testimoni privilegiati], (3) *Snellimento delle procedure amministrative* [rilevato attraverso studi di caso], (4) *Progettazione partecipata* [rilevato attraverso studi di caso].

Tavola IV.13 – L'IMPATTO ECONOMICO-SOCIALE E DEI PATTI TERRITORIALI: LE POSSIBILI DETERMINANTI (indici di performance per sottogruppo di patti, scala 1-10)

FATTORI	Indici di performance	
	Economica	Governance
Intensità del partenariato e della leadership	Debole	5,1
	Forte	8
Livello di sviluppo dell'area	Debole	7,4
	Forte	6,9
Continuità tra componente politica e tecnica	Debole	6,4
	Forte	7,4

Fonte: "La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata nel Mezzogiorno", gennaio 2003

L'elevata variabilità rilevata nella performance dei Patti territoriali, misurata da diversi indicatori, ha indotto l'Amministrazione centrale, nell'atto di trasferire le competenze per l'attuazione dei Patti alle Regioni, ad accordarsi con esse per introdurre nella loro gestione un criterio di selettività e di incentivo all'efficienza. Si tratta di una regola sancita dalla delibera CIPE n. 26 del 25/07/2003 che prevede il definanziamento delle iniziative non ancora attivate di quei Patti territoriali che, a due anni dal loro avvio³⁵, non abbiano ancora avviato almeno il 50% delle iniziative previste, né speso almeno il 25 per cento delle risorse per agevolazioni ad essi assegnate. Attraverso questo meccanismo di verifiche ed eventuale definanziamento, il MAP riuscirà a ri-orientare verso usi più produttivi le risorse bloccate all'interno di Patti che non raggiungono soglie minime di performance. Le risorse rinvenienti da questi definanziamenti rientreranno per la maggior parte nella disponibilità delle Regioni per potenziare iniziative di sviluppo locale, nuove o già esistenti. Di questa misura volta alla responsabilizzazione degli enti attuatori, è evidente la natura premiale volta a massimizzare l'efficacia nell'utilizzo dei fondi.

IV.8.2 Dai Patti ai Progetti Integrati Territoriali

Il Progetto Integrato Territoriale (PIT) rappresenta una modalità di attuazione degli interventi cofinanziati dal Quadro Comunitario di Sostegno per le regioni dell'Ob.1. Esso consiste in un progetto complesso per lo sviluppo di un territorio individuato, comprendente una serie di interventi differenti per natura e settore, ma ricondotti ad unità dalla funzionalità a una comune strategia di sviluppo elaborata con il contributo di attori locali in risposta a concreti bisogni ed opportunità. Dal punto di vista operativo, per rendere compatibile l'approccio integrato rappresentato dai PIT con quello settoriale seguito dai Programmi Operativi Regionali in cui essi si inseriscono, si rende necessario affiancare ai criteri di selezione degli interventi applicati dai POR, altri criteri che valutano la loro integrazione o coerenza con una programmazione di livello territoriale.

³⁵ La data di avvio del patto presa in considerazione ai fini di questo calcolo è quella della messa a disposizione delle risorse alla Cassa Depositi e Prestiti, che consente l'avvio dei relativi pagamenti.

Muovendosi all'interno di questi principi, le Regioni si sono dotate di regole differenti per dare operatività ai PIT. Diversi sono stati i meccanismi utilizzati per la selezione e per la definizione del pacchetto progettuale da finanziare; diverse tra le Regioni, ma talvolta anche all'interno di esse, le modalità gestionali, caratterizzate da diversi livelli di delega a favore di strutture tecniche proprie del PIT, da parte dei comuni ad essi partecipanti. Diversi, infine, come si evince dalla tavola IV.14, sono il grado di copertura del territorio regionale, la percentuale della popolazione da essi interessata e l'entità relativa delle risorse finanziarie appostate su questo strumento all'interno dei POR. In quattro Regioni su sette, i PIT identificati sono stati anche approvati ed entrano a tutti gli effetti nella fase di attuazione.

Tavola IV.14 – STATO DI ATTUAZIONE DEI PIT, LORO PESO TERRITORIALE E FINANZIARIO NELLE DIVERSE REGIONI

	PIT identificati	PIT approvati	Percentuale dei PIT già in fase di attuazione	Incidenza Popolaz. PIT su Popolaz. Regione	Incidenza Superficie PIT su Superficie Regione	Quota risorse pubbliche POR destinata ai PIT
Molise	7	7	100,0	99,1	98,9	15,0
Campania	51	20	39,0	95,9	97,4	22,9
Puglia	10	1	10,0	91,9	82,7	13,8
Basilicata	8	8	100,0	79,1	94,4	26,3
Calabria	23	0	0,0	100,0	100,0	11,3
Sicilia	27	27	100,0	80,2	84,3	13,0
Sardegna	13	13	100,0	65,6	51,6	6,8
Totale	139	63	45,0	88,4	82,2	16,7

Note: (i) La situazione descritta è aggiornata a novembre 2003, (ii) l'incidenza sulla superficie e popolazione regionali è calcolata al netto delle sovrapposizioni.

Fonte: elaborazione su dati Autorità di Gestione dei POR

Pur trovandosi in una fase ancora preliminare della loro attuazione, è già possibile delineare per contrasto con gli strumenti pre-esistenti quali i Patti territoriali, gli elementi di novità che i PIT hanno introdotto nelle politiche di sviluppo locale:

- il ruolo da protagonista che il sistema dei PIT attribuisce agli enti locali ed ai loro rappresentanti eletti nella formulazione delle strategie e nella selezione degli interventi mirati alla promozione dello sviluppo;

- la condivisione di queste responsabilità decisionali con le Regioni, enti attuatori del QCS ob.1 attraverso i rispettivi POR, e in tutti i casi artefici delle regole e degli indirizzi che presiedono a questa modalità attuativa;

- una propensione più spiccata al finanziamento di infrastrutture materiali ed immateriali rispetto ai Patti territoriali, che perseguivano obiettivi di sviluppo industriale più direttamente, attraverso un maggior cofinanziamento di investimenti imprenditoriali privati.