

Tavola IV.15 – RIPARTIZIONE DELLE RISORSE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTI NEI PATTI TERRITORIALI E NEI PIT, IN DUE REGIONI ITALIANE (valori percentuali)

Tipologia interventi	Basilicata		Sicilia	
	Patti T.	PIT	Patti T.	PIT
Incentivi alle imprese	73,3	22,5	85,5	38,8
Infrastrutture materiali ed immateriali	26,7	77,5	14,5	61,2
Totale	100	100	100	100

Fonte: elaborazione su dati MAP e Autorità di gestione PO Regionali

Quest'ultimo dato emerge chiaramente dalla tavola IV.15 che, limitatamente alle regioni Sicilia e Basilicata per cui i dati sugli interventi finanziati dai PIT sono già disponibili, mette a confronto la quota di risorse che i due strumenti destinano ad incentivi alle imprese, ed al resto degli interventi, qui raggruppati in un'unica grande categoria di infrastrutture materiali ed immateriali. Il dato che emerge con chiarezza nelle due Regioni, ma che risulta essere comune anche alle altre, è che, rispetto ai Patti, i PIT distribuiscono le loro risorse tra le due grandi categorie di interventi approssimativamente in modo inverso. Nel passaggio dai Patti ai PIT si è dunque dato attuazione all'orientamento di fondo affermato dall'amministrazione italiana in diversi documenti ufficiali³⁶ per cui la promozione dello sviluppo economico dovrebbe attuarsi in modo prioritario attraverso la creazione di beni collettivi e di condizioni di contesto ad esso favorevoli.

Se l'esame delle differenze tra i PIT e gli strumenti pre-esistenti come i Patti territoriali aiuta a ricostruire i mutamenti di orientamento in atto nelle politiche di sviluppo locale, vanno rimarcati anche i molti elementi di continuità che esistono tra gli uni e gli altri strumenti.

Questa continuità riguarda le aree territoriali oggetto di intervento, il contenuto progettuale, ed i gruppi dirigenti responsabili - aspetti in cui i PIT spesso ereditano scelte e risorse provenienti dagli strumenti di sviluppo locale del passato. Limitandosi agli aspetti territoriali di questa continuità, la Tavola IV.16 evidenzia che 26 PIT su 139 insistono su aree in larga misura coincidenti con quelle che avevano interessato precedenti strumenti di sviluppo locale (Patti Territoriali e Leader³⁷). A livello regionale la stessa tabella mostra che il quadro è piuttosto differenziato: in alcune Regioni - quali la Sardegna, il Molise e la Campania - la coincidenza più o meno precisa delle aree PIT con quelle dei Patti Territoriali e dei progetti Leader è un fenomeno episodico. Altre, come Calabria e Sicilia, sembrano invece avere tenuto in maggior considerazione le esperienze pregresse di sviluppo locale nella delimitazione dei territori PIT. Limitatamente a queste due Regioni, le mappe qui di seguito, hanno lo scopo di porre in evidenza proprio i casi in cui esiste una sovrapposizione territoriale elevata tra i PIT ed i precedenti strumenti di sviluppo locale.

³⁶ Cfr. ad es. il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria per gli anni 2004-2007, p.118, ed il Secondo Memorandum italiano sulla riforma della politica regionale di coesione comunitaria 2007-2013.

³⁷ Dal momento che l'obiettivo di quest'indagine è di cogliere l'influenza che hanno avuto sulla delimitazione delle aree PIT gli strumenti di sviluppo locale pre-esistenti negli stessi territori regionali, essa ha preso in considerazione un sottoinsieme dei Patti Territoriali e dei progetti Leader, che, per essere stati avviati da più tempo, avrebbero potuto identificare aree di riferimento per la programmazione dello sviluppo locale. Sono stati perciò inclusi nell'analisi solo i 121 progetti leader delle generazioni I e II, e i 66 Patti territoriali nazionali il cui bando era stato chiuso entro il 1999.

I dati sull'attuazione dei PIT avviati, attualmente disponibili in modo frammentario, sono in corso di sistematizzazione all'interno di un sistema di monitoraggio geo-referenziato, secondo quanto deciso dal Comitato di Sorveglianza del QCS del Marzo 2003. Una volta a regime, questo sistema - disegnato in modo partecipativo da un apposito gruppo tecnico della rete nuclei di valutazione - produrrà

Tavola IV.16 – RIPARTIZIONE DEI PIT IN BASE AL LIVELLO DI SOVRAPPOSIZIONE TERRITORIALE CON PRECEDENTI STRUMENTI DI SVILUPPO LOCALE ¹

Regione	PIT con sovrapposizione bassa	PIT con sovrapposizione elevata	PIT con sovrapposizione massima	Totale PIT
Molise	6	1	0	7
Campania	48	2	1	51
Puglia	8	2	0	10
Basilicata	5	0	3	8
Calabria	16	6	1	23
Sicilia	18	7	2	27
Sardegna	12	1	0	13
Totale	113	19	7	139

¹ I PIT sono stati classificati in base al loro grado di sovrapposizione territoriale con precedenti strumenti di sviluppo locale, in termini di superficie e di popolazione interessata. Ricadono nella categoria di "sovrapposizione massima" i PIT che insistono su aree la cui popolazione o superficie, sono coincidenti al 95 per cento o più, con quelle di Patto Territoriale o di un Leader. La categoria di "sovrapposizione elevata" include quei PIT la cui superficie o popolazione coincidono per una percentuale tra l'80 per cento ed il 95 per cento con quelle dei precedenti strumenti. La fascia definita a bassa sovrapposizione, include quei PIT che non raggiungono le suddette soglie.

Fonte: elaborazione su data Autorità di Gestione PO Regionali, IPI ed INEA

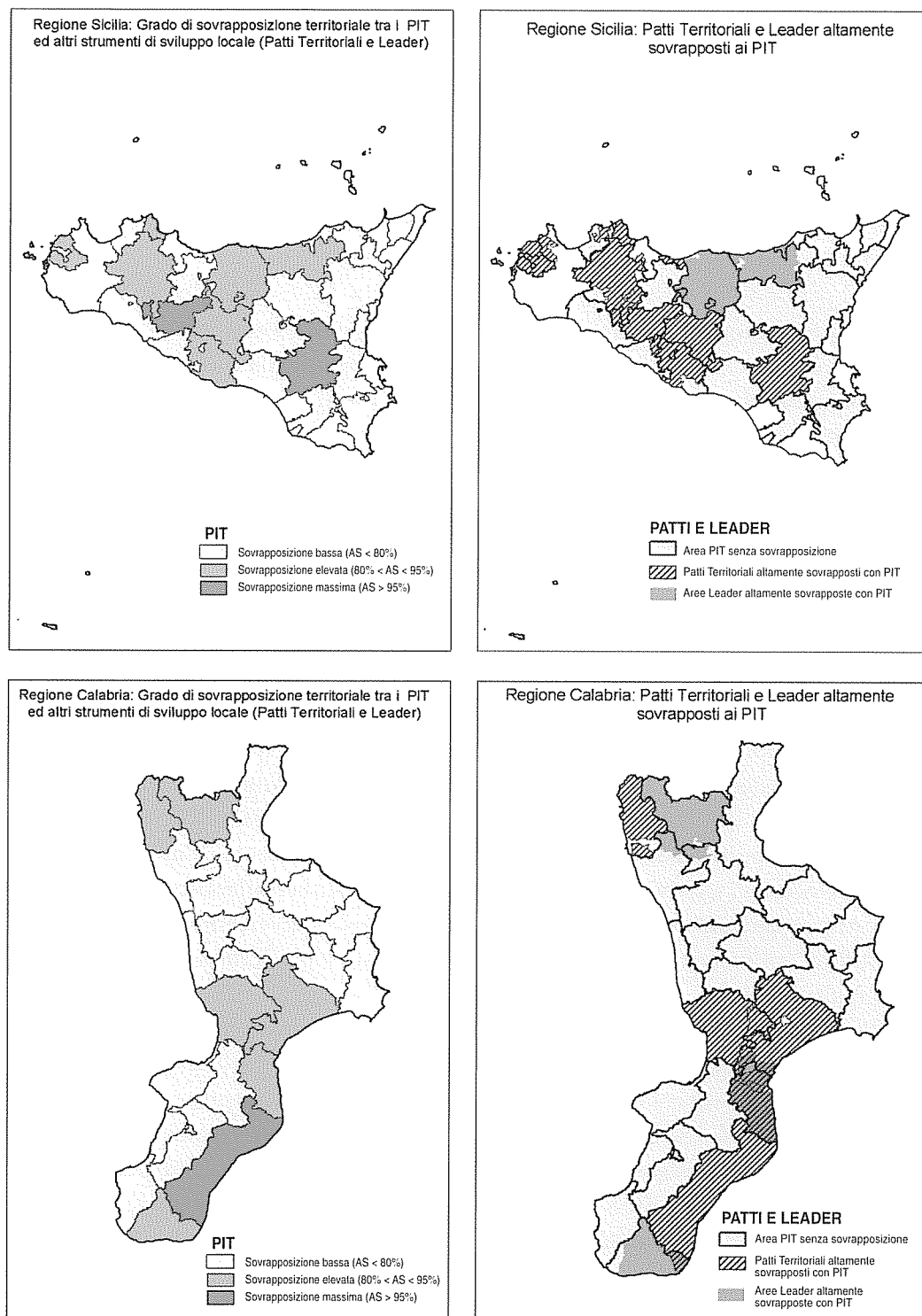
informazioni utili alle Regioni per il governo dello strumento, ed all'Amministrazione Centrale per la sua attività di indirizzo.

In materia di assistenza tecnica ai PIT, molte Regioni ed alcuni Ministeri a livello centrale hanno avviato progetti che mirano ad affiancare le amministrazioni locali e regionali nell'affrontare le nuove sfide poste dalla modalità di programmazione PIT. Appaiono di particolare importanza tra queste iniziative:

- il progetto Sprint del Formez la cui particolarità è quella di operare in modo quasi-istituzionale dall'interno delle pubbliche amministrazioni, riuscendo così ad incidere sulle aree di debolezza del sistema, e perciò sulla qualità della progettazione e dell'attuazione;

- le azioni Pilota sui PIT della società Studiare Sviluppo – la nuova struttura *in house* del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo creata nel 2003. Questa forma sperimentale di assistenza tecnica interviene solo su un numero molto ristretto di PIT, coinvolgendo la leadership locale in un percorso di apprendimento attraverso una presenza continuativa nei territori obiettivo.

- Il progetto per il rafforzamento delle competenze delle pubbliche amministrazioni locali in materia di PIT finanziato dal Dipartimento del a Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio. Questa forma di intervento, affidata ad una società privata selezionata in modo competitivo, opererà in risposta ad una domanda di rafforzamento di competenze tecniche e manageriali proveniente dalle amministrazioni dei PIT stessi.

Figura IV.18 - GRADO DI SOVRAPPOSIZIONE TERRITORIALE TRA I PIT E ALTRI STRUMENTI DI SVILUPPO LOCALE (PATTI TERRITORIALI E LEADER) IN SICILIA E CALABRIA

IV.8.3 Contratto di localizzazione, marketing territoriale: Sviluppo Italia

Tra gli strumenti per promuovere lo sviluppo locale ricade anche quello schema di incentivazione ad investimenti di dimensioni medio-grandi nelle aree del Mezzogiorno che va sotto il nome di contratto di programma. Questo strumento si prefigge di attrarre nelle aree sotto-utilizzate del paese investimenti nazionali o esteri di grande portata, intervenendo con procedura negoziale nella fase della loro decisione, per indirizzarli in un senso che ne massimizzi le esternalità positive e l'impatto favorevole per l'intera collettività. Insieme agli strumenti di programmazione negoziata, per il periodo 2000-2006 i contratti di programma sono sottoposti al regime comunitario autorizzato per l'applicazione della L. 488/92.

Contratti
di programma

Nel periodo che va da giugno 2002 a giugno 2003 il Cipe ha finanziato 13 contratti di programma in 5 regioni del Mezzogiorno. Questi nuovi contratti prevedono investimenti per 826 milioni di euro, di cui poco meno della metà sono coperti da contributo pubblico. Essi vanno ad aggiungersi ai 4 miliardi e 741 milioni di euro di investimenti attivati dai 39 contratti di programma approvati dal 1996 al giugno 2002. I settori economici in cui l'investimento indotto dai nuovi contratti è più cospicuo sono il turismo con 169 milioni, e l'agroindustria con 149 milioni di euro. Ancora più recente è l'approvazione di 7 ulteriori contratti di programma nel mese di novembre 2003.

La principale innovazione intervenuta nel 2003 è stata l'introduzione di una nuova modalità per attrarre investimenti privati nel Sud sfruttando i contratti di programma, ma dando forte rilievo alla creazione di condizioni di contesto capaci di radicare, rendere "permanente", quegli investimenti: il *Contratto di localizzazione*.

Il Contratto
di localizzazione

Questa nuova forma di promozione degli investimenti inserisce un tradizionale contratto di programma all'interno di un Accordo di Programma Quadro sottoscritto dai Ministeri dell'Economia e delle Attività Produttive, dalla Regione ospitante l'investimento e dalla Società Sviluppo Italia. L'accordo consente di affiancare ai tradizionali incentivi all'investimento, accordi operativi per la realizzazione mirata di infrastrutture materiali ed immateriali, per la garanzia di servizi amministrativi e di semplificazioni procedurali da parte degli Enti Locali, e per il funzionamento più efficiente dei mercati.

Il contratto di localizzazione si attua in forma di progetto pilota, secondo le linee individuate dal programma operativo per l'attrazione degli investimenti nel Mezzogiorno. La delibera CIPE n.16 del 9 Maggio 2003 gli assegna una dotazione di 140 milioni di euro. La concreta attività di promozione, stipula e realizzazione di questi contratti è stata affidata, tramite convenzione stipulata col Ministero delle Attività Produttive il 31 Luglio 2003, alla società Sviluppo Italia, già titolare del programma operativo per l'attrazione degli investimenti nel Mezzogiorno, e che ha nell'attuazione degli investimenti la sua missione primaria.

Sviluppo Italia è impegnata a costruire una strategia nazionale unitaria per il marketing territoriale e l'attrazione degli investimenti nel Mezzogiorno, in particolare di quelli provenienti dall'estero (IDE). Il contratto di localizzazione diventa lo strumento principe per il raggiungimento di questo obiettivo.

Le nuove procedure attuative introdotte con il contratto di localizzazione sono mirate a garantire, nel quadro di una strategia complessiva di promozione del Mezzogiorno come area primaria di localizzazione imprenditoriale, la rimozione dei principali ostacoli ai nuovi insediamenti dall'esterno e mirano quindi:

- a dare maggiore celerità e certezza allo strumento del contratto di programma, offrendo garanzie ai potenziali investitori per quanto attiene ai tempi necessari per l'insediamento.
- a realizzare una forte complementarità tra le diverse componenti dell'intervento di promozione industriale - incentivi, infrastrutture, servizi e forme di accelerazione procedurale – che insieme contribuiscono a rafforzare la competitività territoriale.

Sviluppo Italia è inoltre fortemente impegnata a realizzare, per la primavera 2004, una serie di azioni di sistema che sostengano il contratto di localizzazione, razionalizzando l'offerta di eccellenze localizzative e sollecitando la domanda di investimento:

- uno strumento agile ed efficace di promozione delle opportunità localizzative nel Mezzogiorno;
- un network internazionale per la promozione del sistema Mezzogiorno;
- la condivisione con le Amministrazioni Regionali di strategie di marketing territoriale e la costruzione di un percorso comune per l'attrazione degli investimenti e la selezione delle aree di eccellenza.

Sulla base delle risultanze di una relazione del MAP sullo stato di avanzamento delle attività del progetto pilota, il CIPE valuterà se dargli seguito.

Le azioni di
marketing territoriale

IV.9 La politica regionale europea: verso il negoziato

Nel secondo semestre del 2003, l'Italia ha assunto la Presidenza del Consiglio dell'Unione europea, in una fase di particolare importanza per la preparazione del futuro negoziato europeo che definirà le regole della politica di coesione per il periodo successivo al 2006. L'opportunità rappresentata dalla Presidenza è stata considerata molto rilevante al fine di promuovere ulteriormente il lavoro dell'Italia sul tema della riforma della politica di coesione comunitaria. Come si ricorderà (si veda il Quinto Rapporto del DPS, cap. III, pp. 171-174), tale lavoro, avviato negli anni scorsi, è culminato nel dicembre 2002 con la pubblicazione del Secondo Memorandum sulla politica di coesione comunitaria. La riunione ministeriale informale sulla politica di coesione, tenutasi a Roma il 20 ottobre, ha rappresentato pertanto l'occasione per concentrare il dibattito politico europeo su due temi di particolare rilevanza per l'Italia, in particolare riguardanti:

- la relazione tra coesione e competitività;
- il contributo della cooperazione alla coesione.

La riunione è stata l'occasione per un confronto politico tra i ministri responsabili della politica di coesione dei 25 partner dell'UE allargata e dei tre Paesi candidati (Bulgaria, Romania e Turchia), la Commissione europea e le

La riunione
ministeriale
informale del 20
ottobre

⁴⁰ Si veda Sapir A. et al. (2003) "An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver".

principali istituzioni comunitarie interessate alla politica di coesione (Comitato delle Regioni, Comitato economico e sociale, Parlamento europeo, Banca Europea degli Investimenti). Per l'evoluzione del dibattito in Europa e per l'avvicinarsi dell'avvio del negoziato, atteso per la seconda parte del 2004, la riunione ministeriale di Roma ha richiesto un'attenta preparazione e un approccio innovativo. Nel mese di luglio la Presidenza italiana aveva pertanto organizzato un seminario tecnico con i rappresentanti di tutti gli Stati coinvolti nella riunione di Roma sui due temi scelti per il dibattito politico. Il confronto tecnico è servito ad arricchire il documento che la Presidenza ha proposto ai partner come base per il dibattito politico di Roma.

La rilevanza del dibattito politico della riunione di Roma è stata ulteriormente ampliata dopo la diffusione, alla metà di luglio, del rapporto Sapir⁴⁰ il cui obiettivo è valutare la coerenza dell'insieme delle politiche comunitarie in relazione ai principali obiettivi che l'Unione europea si è posta con l'agenda di Lisbona e l'allargamento. Nell'analisi e nelle raccomandazioni del rapporto il ruolo della politica di coesione viene significativamente ridimensionato a beneficio di un'impostazione che privilegia il ritorno a politiche settoriali, top-down, rivolte ai Paesi e non alle Regioni. Questa impostazione contrasta con la posizione espressa dalle istituzioni italiane — Amministrazioni centrali, Regioni, Enti locali e parti economiche e sociali — che animano il tavolo di confronto partenariale sulla riforma della politica di coesione comunitaria e che ha portato alla definizione del Secondo Memorandum. Anche alla luce di questa imprevista evoluzione del quadro di riferimento, la Presidenza italiana ha derivato la convinzione di avere opportunamente orientato il dibattito sulla relazione tra coesione e competitività. La Presidenza ha mirato pertanto a consolidare un consenso molto ampio sull'importanza del ruolo che la politica di coesione deve avere in tutte le regioni, per accrescere benessere e competitività.

La posizione dell'Italia in occasione della riunione del 20 ottobre

La Presidenza italiana ha lanciato tre messaggi in preparazione della riunione ministeriale di Roma:

- l'importanza della politica di coesione per la competitività europea e per l'attuazione dell'agenda di Lisbona e Göteborg;
- la necessità di riforma della politica di coesione;
- l'importanza dello sviluppo della cooperazione e delle reti europee.

L'importanza della politica di coesione

Sul primo punto, la Presidenza ha sostenuto che la politica di coesione comunitaria è un pilastro fondamentale dell'Unione europea allargata. È tra i principali strumenti comunitari per attuare l'agenda di Lisbona e Göteborg, dal momento che può consentire la promozione della crescita, della produttività e della competitività di lungo termine di tutte le regioni europee. Coesione e crescita non devono infatti essere considerati obiettivi distinti, ma complementari. Una politica che ha come scopo l'incremento del potenziale di crescita di ogni regione, specialmente di quelle in ritardo, può aumentare la convergenza accrescendo contemporaneamente la competitività dell'intera Europa.

Sul secondo punto - la necessità di riforma della politica di coesione - la Presidenza italiana ha innanzitutto proposto un ulteriore rafforzamento del legame tra l'agenda di Lisbona e Goteborg e la politica di coesione, che equivale a stabilire un nesso ancora più stretto fra crescita e solidarietà.

La necessità della riforma della politica

Si è, inoltre, auspicata un'accresciuta concentrazione delle risorse, il cui conseguimento potrà essere ottenuto aumentando la quota destinata alle regioni arretrate (incluse quelle in phasing-out) e focalizzando le risorse, a livello nazionale e regionale, sulla priorità della competitività e sugli interventi di cooperazione.

Si è poi sostenuta la necessità di perseguire una combinazione più efficace fra offerta di infrastrutture, materiali e immateriali, e aiuti di Stato a finalità regionale.

Un chiaro messaggio ha riguardato la necessità di una riforma del sistema di attuazione e di governo dei fondi strutturali.

Sul terzo punto, - lo sviluppo della cooperazione e delle reti materiali e immateriali europee - la Presidenza italiana ha sostenuto la necessità di continuare le iniziative avviate, pur migliorandone l'efficacia e semplificandone i meccanismi di attuazione, per renderne ancora più evidente l'impatto positivo sulle opportunità di sviluppo locale. La Presidenza ha anche invitato a considerare i possibili sviluppi futuri della cooperazione regionale. Tenendo conto del nuovo contesto dell'allargamento, si è ad esempio sottolineata l'importanza delle relazioni di prossimità, dal Mediterraneo ai Balcani, all'Asia. L'attenzione per i temi dell'agenda di Lisbona ha portato a enfatizzare il ruolo che le reti tematiche in campi come l'innovazione potranno giocare nell'Europa del futuro.

Lo sviluppo della cooperazione

L'esito della riunione del 20 ottobre

A seguito di un dibattito politico molto aperto e ricco di spunti nel corso della riunione di Roma, la Presidenza italiana ha lavorato intensamente con tutti i partner europei per arrivare a un documento di conclusioni che costituissero un contributo concreto al lavoro per il disegno della futura politica di coesione. Tale obiettivo assume ulteriore rilevanza in previsione della prossima pubblicazione del Terzo Rapporto sulla coesione economica e sociale da parte della Commissione europea. Il Riquadro T - riproduce il documento di conclusioni della Presidenza nella sua interezza. Alcuni passaggi risultano particolarmente significativi perché mostrano l'ampiezza dell'accordo in relazione all'orientamento che la Presidenza italiana ha impresso al dibattito e possono riassumersi come segue:

- sul tema fondamentale della relazione tra coesione e competitività, tutti i Ministri hanno dato pieno appoggio alla linea della Presidenza italiana, riconoscendo che la politica di coesione può contribuire in maniera molto forte all'attuazione dell'agenda di Lisbona e Goteborg e che convergenza e crescita, solidarietà e competitività, non sono obiettivi distinti (punto 1 delle conclusioni). Se si tiene conto dell'evoluzione del dibattito in Europa nel corso del 2003 a seguito della pubblicazione di documenti (come il già citato Rapporto Sapir o il memorandum presentato dal Regno Unito) che mettevano in discussione proprio questo aspetto della politica di coesione,

Il legame tra coesione e competitività

- si tratta di un punto che assume notevole portata per l'ampio consenso che è maturato;
- Gli obiettivi della politica di coesione**
- si è registrata una vasta convergenza sulla necessità di stabilire pochi obiettivi generali di lungo termine per la politica di coesione comunitaria in modo più incisivo a livello di Unione. A livello degli Stati membri e delle Regioni, dovrebbero poi essere fissati obiettivi specifici, coerenti con quelli generali, che tengano conto delle diversità dei territori, in termini economici, sociali e di capacità tecnologica, nel quadro di un approccio rivolto a rafforzare il legame tra risorse e risultati (punto 6 delle conclusioni);
- L'unitarietà della politica di coesione**
- un forte appoggio – anche se non unanime, per le posizioni espresse da alcuni Stati membri (Regno Unito e Paesi Bassi) – alla necessità di destinare la politica di coesione a tutte le regioni europee, scongiurando il rischio di rinazionalizzazione degli interventi, con una forte attenzione alla concentrazione delle risorse (punto 4 delle conclusioni);
- Il miglioramento dei meccanismi di attuazione**
- un'unanime richiesta di miglioramento dei meccanismi di attuazione della politica di coesione (punto 8 delle conclusioni), con particolare riguardo ad alcuni aspetti, quali una più efficace attuazione del principio di sussidiarietà che chiarisca la distinzione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo (sopranazionale, nazionale, regionale); l'esigenza di una reale proporzionalità tra controllo e dimensione finanziaria degli interventi per non scoraggiare i potenziali beneficiari dei fondi, né mettere in ombra la qualità e i contenuti delle azioni; una più rigorosa misurazione e verifica del principio di addizionalità nel caso degli interventi per le regioni in ritardo, fondamentale per assicurare un effettivo valore aggiunto della politica di coesione; una più forte attenzione al rafforzamento della capacità delle istituzioni, in particolare di quelle regionali. Anche in questo caso, è stato molto importante registrare una forte volontà comune di attuare la riforma secondo linee coerenti con i punti caratterizzanti della posizione italiana, tra cui, in particolare quello dell'addizionalità;
- Il mix tra offerta dei beni pubblici e aiuti di Stato a finalità regionale**
- una larga, ma non unanime, convergenza sulla necessità di realizzare una combinazione più adeguata di politiche per la fornitura di beni collettivi e per aiuti di Stato a finalità regionale (punto 7 delle conclusioni), coerentemente con le conclusioni dei Consigli europei di Lisbona, Stoccolma e Barcellona, che hanno sostenuto l'opportunità di ridurre il livello generale degli aiuti di Stato, con l'obiettivo di eliminare le forme di aiuto più distorsive. Ne è derivato l'invito a rendere la politica di coesione decisamente orientata all'offerta di infrastrutture materiali e immateriali, in particolare per il maggiore impatto di lungo termine sulla competitività regionale che ne può derivare. Anche su questo tema, si è registrata grande convergenza tra i partner comunitari sul messaggio lanciato dalla Presidenza concernente l'importanza della complementarità tra investimenti in beni pubblici e ricorso agli aiuti di Stato a finalità regionale e sulla correlata necessità di scongiurare una concorrenza distruttiva tra i