

IV.3.5.2 Il credito d'imposta investimenti e il bonus occupazione

Il credito
d'imposta
investimenti

Il credito d'imposta investimenti, istituito per agevolare la realizzazione di nuovi investimenti nelle aree sottoutilizzate del paese con la Legge finanziaria per il 2001, è stato oggetto di successive modifiche⁹¹ per migliorarne la funzionalità e per evitare sia un uso improprio, sia un impiego inefficace dello strumento. La legge Finanziaria per il 2006 da ultimo, ha stabilito che, in base all'effettivo utilizzo delle compensazioni operate dai beneficiari, sulla scorta delle prenotazioni non utilizzate, e sulla base dei risultati conseguiti dalle operazioni di "manutenzione straordinaria"⁹², le risorse liberate saranno utilizzate dall'Agenzia delle Entrate per accogliere, secondo l'ordine cronologico di presentazione, le richieste di ammissione all'agevolazione precedentemente rifiutate per insufficiente disponibilità.

La dotazione finanziaria di competenza per l'anno 2005, assegnata con le delibere Cipe n. 19/2004 e n. 34/2005, è stata pari a 1.897 milioni di euro. La dotazione aggiuntiva prenotabile a partire dal 2005 per un miliardo di euro è risultata ancora una volta insufficiente a soddisfare l'elevata richiesta di prenotazioni pervenute nel corso dell'anno. E' stato possibile accogliere soltanto una parte dei rinnovi delle istanze denegate. L'ammontare delle domande insoddisfatte è pari a 4.558 milioni di euro.

Dai dati riportati nella tavola IV.17, che dà conto dell'andamento dello strumento nel triennio 2003-2005 secondo la categoria dei beneficiari, emerge che all'incremento, comunque registrato, di risorse prenotabili in forza delle istanze accolte, non consegue una proporzionale crescita delle compensazioni in grado di assorbire le risorse disponibili, confermando quanto era già andato delineandosi nel corso del 2004. I dati evidenziano che alla fine del 2005, a fronte di maggiori risorse

la situazione attuale. Nell'eventualità che l'IRAP sia dichiarata incompatibile con il divieto comunitario delle imposte nazionali sul fatturato diverse dall'IVA e che l'Italia sia obbligata a rimborsare le somme percepite con questa imposta, l'approvazione del regime non pregiudicherebbe la situazione attuale poiché, in tal caso, l'Italia dovrebbe rimborsare un importo inferiore.

⁹¹ Rivisitato con il D.L. n. 138/2002, il credito d'imposta investimenti è stato ulteriormente modificato dall'art. 62 della L. n. 289/2002 che ha introdotto: l'obbligo di prenotazione da parte dei soggetti interessati, un tetto finanziario delle compensazioni fruibili ed uno stringente percorso temporale per l'esecuzione degli investimenti programmati e per la fruizione delle compensazioni assegnate.

⁹² Il Centro operativo di Pescara dell'Agenzia delle Entrate, ha avviato un'indagine ricognitiva presso le imprese con l'obiettivo di monitorare i tempi di realizzazione degli investimenti e di utilizzazione delle compensazioni per spingere coloro che non erano in grado di rispettare il cronoprogramma di spesa previsto dalla legge a rinunciare al beneficio.

a disposizione dello strumento, si è assistito a un tiraggio (1.003 milioni di euro) superiore rispetto all'analogo periodo del 2004 (892 milioni di euro), confermando peraltro la ridotta percentuale media di utilizzo (45,8 per cento).

Tavola IV.17 - CREDITO D'IMPOSTA INVESTIMENTI: ANNI 2003-2004-2005 (milioni di euro)

Categorie di beneficiari	Ammontare richieste	Stanziamento complessivo	Ammontare delle Rinunce	Quota utilizzabile negli anni 2003-2004-2005***	Compensazioni utilizzate			
					2003-2004	al 31 dicembre 2005	Totale	Percentuale di utilizzo
Soggetti che:								
hanno maturato il diritto alle compensazioni prima del 7/7/02 *	4.346,0	4.346,0	40,0	2.857,0	1.213,1	510,0	1.723,1	60,3
hanno ottenuto l'assenso della Agenzia delle entrate in forza del D.L. n. 138/2002 **	870,0	815,0	121,0	749,0	196,2	100,0	296,2	39,5
accedono al credito d'imposta (art. 62 della L.F. 2003)								
Mezzogiorno	8.511,0	3.953,0	561,8	2.175,0	218,0	338,0	556,0	25,6
Centro Nord	130,0	90,0	12,2	42,0	34,5	55,0	89,5	213,1
TOTALE	13.857,0	9.204,0	735,0	5.823,0	1.661,8	1.003,0	2.664,8	45,8

Fonte: elaborazioni DPS su informazioni Agenzia delle Entrate.

Questo risultato deriva in buona parte dalla richiesta di compensazioni sulle risorse messe a disposizione dei soggetti che avevano avviato gli investimenti prima del 7 luglio 2002 ridottasi tuttavia da 571 milioni di euro a 510 milioni di euro fra il 2004 e dicembre 2005. L'ammontare delle compensazioni è stato fortemente influenzato dal ritardato avvio del programma di accelerazione⁹³ nei tempi di fruizione del credito d'imposta da parte dei contribuenti sopraindicati. Tale programma non ha pertanto prodotto tutti gli effetti desiderati.

Nel complesso sulle risorse destinate a finanziare tale tipologia di beneficiari, l'ammontare complessivo delle compensazioni fin qui registrate (1.723,1 milioni di euro) è stato pari al 60,3 per cento delle risorse effettivamente rese disponibili nel triennio 2003-2005 (2.857 milioni di euro).

Per i crediti d'imposta investimenti maturati da parte di contribuenti la cui istanza è stata accolta dopo il 7 luglio 2002 in attuazione di quanto disposto dal D.L.

⁹³ L'azione di accelerazione dei tempi di utilizzo delle compensazioni, per coloro che avevano avviato gli investimenti prima del 7.07.2002, avviata con le delibere CIPE n. 23/2003 e n. 19/2004, è proseguita con la delibera Cipe n. 34/2005 che stabilisce per l'anno in corso l'elevazione delle compensazioni dal 13 per cento al 19,5 per cento per gli investimenti conclusi nel 2002, dal 6 per cento al 17 per cento per gli investimenti conclusi nel 2003 e dal 6 per cento al 39 per cento per gli investimenti conclusi nel 2004.

n.138/2002, a fronte di una disponibilità pari a 749 milioni di euro, è stato compensato solo il 39,5 per cento.

Per i crediti d'imposta investimenti assentiti in forza dell'art. 62 della L. 289/2002, si segnala che a fronte di una forte domanda di prenotazioni, cui l'Amministrazione ha risposto con un ammontare di risorse pari a 3.953 milioni di euro per investimenti a favore del Mezzogiorno, le compensazioni operate dai beneficiari nel triennio 2003-2005 sono state pari solo a 556 milioni di euro. Al netto delle rinunce intervenute pari a 561,7 milioni di euro, l'effettiva percentuale di utilizzo risulta essere pari appena al 25,6 per cento.

Le rinunce spontanee sono state favorite dall'iniziativa di "manutenzione straordinaria" assunta dall'Amministrazione. Tale operazione si è conclusa l'8 febbraio 2005 con il recupero di risorse pari a 526 milioni di euro. Dopo tale data sono pervenute ulteriori richieste di rinuncia per 48 milioni di euro. Dei complessivi 574 milioni di euro recuperati da detta iniziativa, 561,8 milioni di euro sono relativi ad investimenti nel Mezzogiorno e 12,2 milioni di euro a investimenti nel Centro-Nord. Analoga iniziativa di "manutenzione straordinaria" è stata avviata dalla stessa Agenzia delle Entrate nello scorso mese di ottobre, con riferimento alle prenotazioni intervenute a partire dal secondo semestre 2003.

Il nuovo disposto della legge finanziaria per il 2006 consentirà di utilizzare direttamente le risorse liberate dalle prenotazioni non utilizzate e dalle comunicazioni di rinuncia al credito, per agevolare le istanze precedentemente non accolte.

Per i crediti d'imposta investimenti assentiti in forza della nuova disciplina riformata per le aree del Centro-Nord, si registra, al contrario delle precedenti tipologie, un eccesso di compensazioni operate dai beneficiari per circa 47,5 milioni di euro rispetto alle effettive disponibilità. Si rende necessario, al riguardo, una verifica dell'Agenzia delle Entrate per determinare le cause di tale fenomeno e per accertare se il dato rilevato non derivi da errori nell'identificazione dei codici utilizzati dai contribuenti.

Il bonus
occupazione

Istituito per ridurre il costo del lavoro con la Legge finanziaria per il 2001, e ridisciplinato con l'art. 63 della L. 289/2002 a seguito della sospensione intervenuta nel luglio del 2002 per l'esaurirsi dei fondi disponibili, il bonus occupazione è stato ulteriormente modificato con la Finanziaria per il 2006 prevedendo per il datore di lavoro la possibilità di prenotare le risorse prima di aver disposto l'assunzione, a

condizione che la stessa si realizzi nei 30 giorni successivi alla comunicazione di accesso al beneficio.

La dotazione finanziaria di competenza per l'anno 2005, assegnata con le delibere Cipe n. 16/2003 e n. 34/2005, è stata pari a 675 milioni di euro di cui 125 milioni di euro per il bonus nazionale e 550 milioni di euro per la misura incentivante le assunzioni nel Mezzogiorno (cfr. tavv. IV.18 e IV.19).

L'assegnazione delle risorse tra le diverse aree territoriali (intero territorio nazionale e Mezzogiorno), per il triennio 2003-2005, si è rivelata non corrispondente alla domanda espressa dai datori di lavoro.

Territorio
nazionale

Le risorse assegnate per il territorio nazionale per il 2004 e 2005 sono risultate inferiori alla domanda di prenotazioni e interamente esaurite già dal 22 luglio 2004, (data a partire dalla quale l'Agenzia delle Entrate ha rifiutato tutte le istanze successive, di cui non è noto il dato finale). La decisione assunta dal Cipe con la delibera n. 19/2004, di autorizzare l'Agenzia delle Entrate a utilizzare le risorse non ancora prenotate negli anni 2003-2004, pari a circa 70 milioni di euro, ad oggi non ha avuto ancora effettiva attuazione. Nel triennio 2003-2005, come si evince dalla successiva tavola IV.18, a fronte di stanziamenti pari a 375 milioni di euro, il volume delle prenotazioni è risultato pari a 304,4 milioni di euro.

Tavola IV.18 - BONUS OCCUPAZIONE NAZIONALE: ANNI 2003-2004-2005
(milioni di euro)

Anno	Stanziamento	Prenotazioni			Compensazioni		
		Under 45	Over 45	Totale	Under 45	Over 45	Totale
2003	125,0	45,8	11,2	57,0	17,3	3,9	21,2
2004	125,0	98,3	24,1	122,4	70,90	15,30	86,2
2005	125,0	100,4	24,6	125,0	58,90	16,70	75,6
TOTALE	375,0	244,5	59,9	304,4	147,1	35,9	183,0

Fonte: elaborazioni DPS su informazioni Agenzia delle Entrate.

Mezzogiorno

Al contrario le risorse assegnate per il Mezzogiorno, ancorché ridotte attraverso i definanziamenti stabiliti con il D.L. n. 168 del 2004 e con le delibere Cipe n. 19/2004 e n. 34/2005, destinati anche a finanziare altri strumenti del FAS, sono risultate in netto esubero rispetto alla richiesta. Nel triennio 2003-2005, come si evince dalla

successiva tavola IV.19, a fronte di stanziamenti netti pari a 1.250 milioni di euro, il volume delle prenotazioni è risultato pari a 590,8 milioni di euro.

Tavola IV.19 - BONUS OCCUPAZIONE MEZZOGIORNO: ANNI 2003-2004-2005 (milioni di euro)

Anno	Stanziamento	Definanziamento	Stanziamento netto	Prenotazioni per assunzioni disposte nel:			Totale	Compensazioni
				2003	2004	2005		
2003	350,0	-	350,0	97,1	-	-	97,1	30,6
2004	600,0	250,0	350,0	153,0	66,3	-	219,3	140,0
2005	850,0	300,0	550,0	149,7	97,2	27,5	274,4	159,8
TOTALE	1.800,0	550,0	1.250,0	399,8	163,5	27,5	590,8	330,4

Fonte: elaborazioni DPS su informazioni Agenzia delle Entrate.

Compensazioni
complessive
territorio
nazionale e
Mezzogiorno

Le compensazioni complessivamente utilizzate fino al 30 novembre 2005, a valere sia sul bonus nazionale che su quello dedicato alle assunzioni nel Mezzogiorno, ammontano a 235,4 milioni di euro (in complesso, sommandosi a quelle operate nei due esercizi precedenti, 513,4 milioni di euro) e sono così distinte:

- 75,6 milioni di euro compensati dai soggetti operanti sull'intero territorio nazionale, con un andamento simile a quello del precedente esercizio (78,1 milioni di euro utilizzati nell'analogo periodo del 2004);
- 159,8 milioni di euro compensati dai soggetti operanti nel Mezzogiorno, in crescita rispetto a quello registrato nel precedente esercizio (126,3 milioni di euro utilizzati nell'analogo periodo del 2004).

Nel corso del 2005 i contribuenti hanno continuato ad utilizzare compensazioni originate dalla precedente disciplina⁹⁴ per un ammontare pari a circa 72,4 milioni di euro, a fronte di una disponibilità residua pari a 164 milioni di euro.

IV.3.5.3 La legge 488/92

L'allargamento dell'Unione europea a nuovi Paesi, caratterizzati da livelli di PIL pro capite sensibilmente più bassi di quello del Mezzogiorno, porterà - per il combinato disposto del diritto della concorrenza e dei vincoli del bilancio comunitari

⁹⁴ Articolo 7 della legge 388/2000 per incrementi occupazionali conseguiti prima del 30.06.2002 con effetti fino al 31.12.2003.

- alla riduzione dal 2007 delle intensità di aiuto applicabili alle imprese che operano nelle aree sottoutilizzate del Mezzogiorno (cfr. Riquadro W). Si è scelto di anticipare parzialmente questo scenario, per rendere graduale il percorso di adeguamento.

Il processo di riforma del sistema degli incentivi, i cui principi sono dettati dall'art. 8 della legge n. 80/2005 e che include la modifica della legge 488/92, si inquadra anche in tale ottica. Il passaggio da un sistema basato su agevolazioni in conto capitale a “fondo perduto” a uno in cui l'intervento dello Stato diventa un mix tra tale agevolazione e la copertura di una quota parte degli interessi sui finanziamenti, permette di evitare una drastica riduzione degli aiuti, di mobilitare le risorse del sistema bancario accanto a quelle delle imprese e di far sì che, grazie all'intervento pubblico, il costo del credito al Sud sia inferiore rispetto al Nord.

Oltre a questi obiettivi, la revisione della legge 488/92 mira a promuovere la crescita, incentivando programmi di investimento imprenditoriali selezionati con criteri ottimali di valutazione della loro redditività e “tenuta” nel tempo. Al perseguimento di tale finalità contribuisce l'attivazione, presso la Cassa Depositi e Prestiti, del nuovo Fondo rotativo finalizzato alla concessione dei suddetti finanziamenti agevolati, istituito dalla legge n. 311/2004, legge finanziaria per il 2005. La concessione del finanziamento agevolato – al quale si cumulano i contributi in conto capitale - richiede, infatti, un pari impegno finanziario e la conseguente condivisione del rischio, da parte di un soggetto bancario.

Poiché la Cassa Depositi e Prestiti non è una banca, gli operatori creditizi possono cogliere i vantaggi del multiaffidamento, consistenti nella ripartizione del rischio, senza tuttavia dover condividere il cliente con la concorrenza, condizione che scoraggerebbe l'instaurarsi di relazioni fiduciarie con l'impresa, peraltro onerose. Per questa via l'intervento pubblico facilita quindi il *relationship banking*, ovvero la reciproca fidelizzazione tra banche e clienti che riduce i costi di transazione correlati all'asimmetria informativa.

L'attuazione della riforma è ormai quasi completa, sia con riferimento alla normativa e alle sue disposizioni attuative, regolanti le modalità di funzionamento del citato Fondo rotativo, che a quella riguardante il funzionamento della legge 488/92 riformata. Sono in corso di emanazione, infatti, il decreto che individua criteri, modalità e condizioni di concessione delle agevolazioni ai sensi della “nuova” legge 488/92 e quello che stabilisce i criteri di ripartizione settoriale delle risorse disponibili. Anche quest'ultimo introduce nel sistema elementi di novità,

permettendo una flessibilità della ripartizione settoriale regionale nell'ambito di una fascia di variazione intorno al valore della percentuale di attribuzione settoriale delle risorse da realizzarsi a livello nazionale.

La dotazione iniziale del Fondo rotativo è stata stabilita in 6.000 milioni di euro; la delibera citata, oltre a fissare i criteri e le modalità di funzionamento del Fondo stesso, ha operato una sua prima ripartizione per 3.700 milioni di euro, di cui 500 sono stati assegnati alla legge 488/92 riformata, per la concessione dei finanziamenti agevolati.

Gli oneri pubblici, derivanti dal sostenimento di una quota parte degli interessi per i finanziamenti agevolati concessi, si rinvergono nell'assegnazione operata con la stessa legge istitutiva del Fondo rotativo (80 milioni di euro per il 2005 e 150 milioni di euro per gli anni successivi, di cui 55 milioni di euro nel 2005 e 100 milioni di euro per gli anni 2006-2008 a carico del Fondo aree sottoutilizzate).

Per il finanziamento dei contributi in conto capitale, che affiancheranno i finanziamenti pubblici e quelli ordinari, le assegnazioni a favore della legge agevolativa in questione, effettuate con delibera Cipe n. 19/2005, a valere su risorse accantonate, nel 2004, del Fondo aree sottoutilizzate, ammontano a circa 529 milioni di euro per gli anni 2004-2007.

Il prossimo perfezionamento dei citati atti attuativi della riforma permetterà l'utilizzazione di tali risorse per nuovi bandi, non emanati nel corso del 2005.

Sul complesso degli impegni assunti dall'inizio dell'attuazione della legge 488/92, pari a circa 17.700 milioni di euro al netto di rinunce e revoche, rimasti invariati nel 2005, sono stati erogati oltre 11.600 milioni di euro, di cui 674 milioni di euro nel 2005.

IV.3.6 Strumenti per lo sviluppo locale

Molti strumenti di agevolazione sono stati adottati in modo concentrato sul territorio e integrati con misure di tipo trasversale o infrastrutturale per realizzare la produzione di beni collettivi e favorire l'affermarsi di modelli di sviluppo locale basati su relazioni fiduciarie ed esternalità positive.

Questi strumenti, nelle valutazioni a oggi disponibili, non sono riusciti ad incidere significativamente sulle traiettorie di sviluppo dei territori precedentemente

intraprese, né a orientare pienamente i comportamenti degli attori. Risultati in questa direzione sono stati ottenuti nei casi in cui sia stato possibile far emergere, da parte degli attori, una forte motivazione rispetto alla definizione delle strategie di sviluppo del proprio territorio e, contemporaneamente, una rilevante apertura all'acquisizione di conoscenze e competenze esterne.

La nuova programmazione della politica regionale nazionale e comunitaria offre alle autorità regionali la possibilità di attuare un'attenta selezione, favorendo l'adozione di tali strumenti soltanto laddove le condizioni di partenza succitate siano favorevoli, preferendo altrimenti forme di intervento meno articolate e volte alla costruzione del capitale sociale e alla produzione di servizi essenziali.

IV.3.6.1 Patti territoriali

Nel corso del 2005, è intervenuta l'attivazione, tra i 220 patti territoriali nazionali, di un ristretto numero fra quelli ancora inattivi. Occorre, a questo proposito, ricordare le particolari vicende relative al finanziamento di un gruppo di patti, 6 campani e 5 siciliani, i cui programmi erano stati "approvati" fin dal 2001 con finanziamento della sola parte infrastrutturale. Per consentire la realizzazione dei programmi d'investimento, erano state infine reperite, nel corso del 2003, le risorse necessarie a garantire la copertura integrale degli oneri agevolativi previsti. Soltanto, nel 2005 parte di questi patti ha recuperato il ritardo procedurale generato da tali incertezze finanziarie, "attivandosi" attraverso i primi provvedimenti di erogazione delle agevolazioni ai soggetti realizzatori degli investimenti. Tale evoluzione, insieme all'attivazione dell'unico patto specializzato in agricoltura che ancora non lo era, ha permesso l'incremento a 213 dei patti al momento attivi (cfr. Appendice tavv. a.III.5.b-d).

Altro aspetto fondamentale dell'esperienza realizzata nel 2005 è stata, per gli altri patti, la rilevanza assunta dai fenomeni di rimodulazione. Tali rimodulazioni, nei casi in cui si sia arrivati fino alla fase di approvazione degli esiti istruttori relativi ai programmi/progetti selezionati per il finanziamento con le risorse rimodulate, hanno generato una sorta di "riattivazione" dei patti stessi. Per essi, infatti, attivi a seconda delle diverse generazioni di appartenenza da un massimo di 7 a un minimo di 2 anni, con la maggiore frequenza di attivazione, pari a circa il 50 per cento, registrata nel

2002, sono ormai diventate prevalenti le attività volte alla “rigenerazione” del patto attraverso il recupero e il reimpiego delle risorse liberate per effetto di economie, rinunce e revoche.

Nel corso dell’anno sono state effettuate erogazioni sui patti generalisti di seconda generazione per circa 238 milioni di euro, corrispondenti a quasi il 15 per cento del totale erogato su tale categoria di patti, pari a sua volta al 46 per cento del complessivo ammontare delle agevolazioni: circa metà di tali erogazioni ha riguardato iniziative inserite nell’ambito di rimodulazioni già effettuate; inoltre circa il 45 per cento dei patti attivi ha ottenuto l’autorizzazione – e in pochi casi anche l’approvazione dell’istruttoria effettuata - alla rimodulazione o ha richiesto tale autorizzazione. Per alcuni si tratta della seconda o terza *tranche* di processi rimodulativi attivati; nel complesso tali processi, indipendentemente dal loro stato di realizzazione (individuazione/attuazione di nuove iniziative, autorizzazione all’individuazione o richiesta di autorizzazione) hanno riguardato, a oggi, oltre il 54 per cento dei patti attivi.

A fronte dell’incremento del ricorso a tale procedura, diversi fattori hanno inciso o possono incidere sulla realizzazione concreta dei processi. Fra questi vanno sicuramente evidenziati: il ritardo nella conclusione dell’iter di riforma del sistema degli incentivi, da applicarsi anche alle nuove iniziative agevolate con gli strumenti della programmazione negoziata, che di fatto ha bloccato l’istruttoria di progetti imprenditoriali; la non compiuta definizione del ruolo del Ministero delle Politiche agricole nella riprogrammazione delle risorse dei patti specializzati nei settori dell’agricoltura e della pesca, previsto dalla legge finanziaria per il 2004, che già dall’anno scorso ha interferito con le riprogrammazioni in tali settori; il taglio parziale delle autorizzazioni di competenza riguardanti le risorse già assegnate in passato agli strumenti della programmazione negoziata e da iscriversi per la prima volta in bilancio nel 2006, che, a fronte di impegni già assunti e procedimenti amministrativi avviati, rende difficile il lineare compimento dell’iter di rimodulazione.

Patti
territoriali per
l’occupazione

Per i patti territoriali per l’occupazione (Appendice, tav. a.III.5.e), con delibera Cipe n. 57/2005, sono stati prorogati di due anni, fino al 2007, i termini per la realizzazione delle azioni di sistema locali e nazionali. Si tratta di azioni di infrastrutturazione materiale e immateriale, programmate a partire dalla fine del 2003, volte a incidere sulle componenti dei sistemi di sviluppo e che traggono

origine finanziaria dalla rimodulazione delle risorse impiegate nella programmazione iniziale dei patti e successivamente liberatesi per rinunce, revoche ed economie. Il processo di definizione, parzialmente ancora in corso per effetto dei processi di verifica delle iniziative della programmazione originaria già realizzate, ha permesso anche nel corso del 2005 la riformulazione e l'individuazione di nuove azioni, rendendo opportuno il prolungamento suddetto dei tempi di attività.

IV.3.6.2 Progetti Integrati Territoriali

A un anno dal completamento del quadro della progettazione integrata nelle regioni dell'obiettivo 1, la definizione delle linee strategiche per il prossimo periodo di programmazione 2007-2013 offre la prima vera occasione per sviluppare un ragionamento valutativo sulla modalità di progettazione dello sviluppo locale. La possibilità di ragionare in modo informato su quest'esperienza, tuttavia, ha fino ad ora risentito della tempistica fortemente diseguale, che in alcune regioni vede i PIT già in attuazione da circa tre anni, mentre in altre essi hanno effettivamente avviato le attività solo nel 2005. Solo nell'anno passato, perciò sono entrati effettivamente nella fase dell'attuazione gli interventi progettati in modo integrato all'interno dei PIT nella maggioranza delle regioni dell'Obiettivo1. La valutazione a cui ci si accinge in questi mesi, per la varietà delle forme e delle regole che hanno caratterizzato questa progettazione, deve consistere in un ragionamento articolato, che rifugga dalle generalizzazioni universalmente valide, e che sappia riconoscere le differenze e valorizzarle nel confronto.

Tavola IV.20 - PROGETTAZIONE INTEGRATA TERRITORIALE NEL MEZZOGIORNO: numerosità e valori percentuali sulle risorse pubbliche dei POR

Regione	PIT (numero)	Altri Progetti Integrati* (numero)	Risorse Pubbl. POR (valori percentuali)
Abruzzo**	8	0	33,6
Basilicata	8	4	23,8
Calabria***	23	33	23,5
Campania****	51	0	22,7
Molise	7	0	13,4
Puglia	10	10	27,2
Sardegna***	13	19	11,4
Sicilia	32	7	32,5

* Gli altri Progetti Integrati qui rappresentati sono stati oggetto di una rilevazione presso le Autorità di Gestione dell'Obiettivo1 nel Febbraio 2005, in cui si chiedeva quali altri progetti tematici o di filiera avessero caratteristiche simili ai PIT, pur adottando una denominazione diversa.

** Per l'Abruzzo i dati di fonte Formez (progetto Centro-Nord) e si riferiscono al DOCUP Obiettivo2.

*** Nei progetti integrati non sono inclusi quelli relativi alla specifica misura Feoga ancora in corso di attivazione alla data della rilevazione

**** Per la Campania il valore delle risorse finanziarie è limitato ai soli progetti cd. entro il tetto finanziario originariamente messo a disposizione sulle risorse del POR. Nei fatti sui PI della regione confluiscono altre risorse pubbliche di dimensione significativa.

Fonte: elaborazioni DPS su dati forniti da Adg regionali.

Una prima distinzione che si usa fare all'interno della famiglia dei progetti integrati, già descritta nel rapporto 2004, si fonda sugli aspetti territoriali del loro intervento, distinguendo i progetti che insistono su una pluralità di comuni tra loro contigui – più fedeli alla nozione di PIT come piani di sviluppo legati a una identità d'area - dagli altri progetti che riguardano singoli comuni o una pluralità (anche piuttosto numerosa) di comuni tra di loro non confinanti. E' la prima categoria quella da cui ci si aspetta la maggiore portata innovativa per un sistema istituzionale come il nostro poco abituato ad una progettazione comprensoriale tematica e negoziata. Non tutte le regioni, però, adottano questa distinzione, per cui la tavola IV.20, fedele alle denominazioni adottate dalle diverse regioni, solo per alcune di esse riesce ad isolare la categoria dei PIT più autentici dal resto della progettazione integrata (urbana, di filiera).

Un'ulteriore distinzione che va emergendo ha già un carattere piuttosto valutativo. Tra i PIT ve ne sono alcuni, e non sono la maggioranza, il cui oggetto od il cui obiettivo sono abbastanza definiti e specifici da corrispondere in modo piuttosto univoco ad un set di risultati attesi, di mezzi, tempi, ed organizzazioni, necessarie al loro raggiungimento. In altri casi il PIT si configura come un generico piano per lo sviluppo di un'area, di cui non è altrettanto semplice definire obiettivi e target di

realizzazioni concrete, per monitorarne il raggiungimento. Solo ai PIT più concreti⁹⁵, ancorati ad un intervento portante o ad una finalità ben specificata, è possibile applicare la metodologia standard in uso a livello internazionale tra i finanziatori dei progetti. Questo metodo, com'è noto, comporta la definizione di indicatori e la previsione di un cronogramma che comprende una fase preparatoria, un momento di finanziamento, una rendicontazione finale; prevede il finanziamento di attività di valutazione *ex ante* ed *ex post*, in corrispondenza delle fasi iniziali e finali, ed un monitoraggio in itinere. Più generici programmi di sviluppo territoriale integrato rappresentano anch'essi innovazioni istituzionali di metodo a cui però non è facile estendere l'effetto incentivante di questa trasparente metodologia. I PIT generalisti, legati ad un obiettivo mobile come lo "sviluppo" si propongono come metodo di programmazione continuo (sperso cercando di attingere a diverse fonti di risorse), e questa mancanza di un momento di cesura e verifica li indebolisce.

In questo contesto di elevata varietà sostanziale tra i PIT si rende necessario, anche a fini valutativi, diffondere informazioni sui cambiamenti in atto a livello locale, avviati attraverso questa modalità operativa. Ci riferiamo qui non tanto ai cambiamenti di natura procedurale come le nuove pratiche amministrative moderne e complesse introdotte con la progettazione integrata, ma, più concretamente, al contenuto degli interventi programmati ed avviati, ai servizi per la cittadinanza e per i visitatori delle aree interessate che per la prima volta vengono erogati, alle opere fisiche in corso di realizzazione ed ai nuovi investimenti di imprese operanti in settori considerati strategici dai progetti stessi. Questa enfasi sulle realizzazioni è oggi dovuta non perché il primo tipo di cambiamenti, espressione dell'aumentata capacità di governo indotta dal metodo di progettazione integrata, sia poco importante, ma perché, per prendere decisioni sul futuro di questa modalità di intervento, è necessario conoscere il prodotto finale per la collettività delle diverse modalità operative che vanno sotto il nome di PIT.

Un primo tentativo di descrizione delle scelte di contenuto operate dalle amministrazioni, ancora necessariamente troppo aggregata per rappresentare la varietà dei PIT, è presentato nella tavola seguente.

⁹⁵ Pensiamo per esempio ad un progetto di disinquinamento del bacino di un fiume volto a recuperare una risorsa naturale a fini turistici, o ad un progetto volto ad arrestare lo spopolamento di un'area interna attraverso iniziative che ne migliorino la vivibilità e l'occupazione. A progetti di questo genere si applicano molto meglio i metodi di project management in seguito specificati, che a piani integrati d'area che rifuggono da obiettivi parziali, nel perseguimento di generiche finalità di sviluppo economico e sociale.

Tavola IV.21 - CLASSIFICAZIONE SINTETICA DEGLI INTERVENTI APPARTENENTI AI PIT E AI POR OB.1: IMPORTI AMMESSI A FINANZIAMENTO IN VALORE (migliaia di euro) E IN PERCENTUALE AL 30/10/2005*

Classe sintetica	PIT				POR	
	N. Interv.	Valore	Valore medio intervento	Perct. valore totale	Valore medio intervento	Perct. valore totale
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	330	301.758	914	13,7	721	9,3
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	613	678.238	1.106	30,7	933	7,7
Infrastrutture di trasporto	147	191.827	1.305	8,7	1.681	18,2
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	46	4.855	106	0,2	499	10,1
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	0	0	0	0,0	1.638	2,0
Infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria	94	90.095	958	4,1	1.727	3,5
Infrastrutture urbane	137	342.000	2.496	15,5	1.543	4,5
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	25	18.093	724	0,8	535	2,7
Strutture sportive, ricreative	109	96.373	884	4,4	1.219	1,4
Totale Infrastrutture ed Opere Fisiche	1.501	1.723.239	8.494	78,1	10.496	59,3
Piani, studi e monitoraggio	10	3.754	375	0,2	291	3,0
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	53	37.629	710	1,7	305	1,5
Ricerca	16	1.355	85	0,1	150	0,2
Servizi alle imprese	43	10.935	254	0,5	107	1,5
Servizi alle persone	14	18.173	1.298	0,8	360	0,6
Attività ricreative e culturali	7	2.406	344	0,1	498	0,1
Formazione dipendenti pubblici	9	317	35	0,0	199	0,3
Formazione a privati non-occupati	35	8.255	236	0,4	145	5,5
Formazione a privati occupati	121	7.378	61	0,3	78	1,3
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	25	10.056	402	0,5	180	2,8
Totale Interventi Immateriali	333	100.256	301	4,5	2.314	16,8
Trasferimenti ad individui	0	-	-	-	46	0,9
Trasferimenti a enti Non-Profit	6	29.578	4.930	1,3	1.899	0,2
Trasferimenti a imprese singole	1.404	353.995	252	16,0	787	22,5
Trasferimenti a consorzi di imprese	0	-	-	-	1.573	0,4
Totale Trasferimenti al Settore Privato	1.410	383.573	272	17,4	4.306	23,9

* I dati sono aggiornati al 31 dicembre 2004, data prevista nel Quadro Comunitario di Sostegno per la chiusura della fase di programmazione dei PIT, a meno di alcune piccole variazioni intervenute nei quadri finanziari

I dati sui PIT rappresentano solo gli interventi immessi nel sistema di monitoraggio Monit al 30/10/2005. Non sono perciò inclusi gli interventi dei PIT della regione Calabria e solo un numero esiguo di quelli della regione Puglia che a quella data non le avevano ancora inserite nel sistema, pur avendo approvato i PIT entro il 2004. Il Dato complessivo delle colonne POR, di conseguenza, per consentire l'omogeneità ai fini del confronto, aggrega i dati delle regioni Obiettivo I con l'esclusione della Calabria.

Fonte: elaborazioni DPS su dati Monit.

La tavola IV.21 utilizza una classificazione degli interventi, che ne descrive sinteticamente il contenuto⁹⁶, per porre a confronto diverse categorie di interventi ammessi a finanziamento nei PIT, con le corrispondenti categorie all'interno dei POR di cui fanno parte. Nell'interpretare questo confronto, non bisogna però semplicisticamente considerare le scelte di intervento dei PIT come l'espressione non vincolata di preferenze esclusivamente locali. Nel vigente meccanismo di governance verticale dei PIT, esse risultano da interazioni inter-istituzionali più complesse che tengono conto, tra l'altro, di un riparto di priorità di intervento tra

⁹⁶ La classificazione è il risultato della rielaborazione delle tipologie e sottotipologie di progetto contenute nel sistema Monit 2000, che vengono ricondotte ad un numero inferiore, e perciò più trattabile, di categorie. Ciascuna delle categorie proposte può includere interventi finanziati da tutti e quattro i fondi strutturali comunitari, laddove essi finanziano interventi di simile natura.

diverse scale territoriali effettuato d'accordo tra istituzioni di livello diverso. Dal confronto emergono elementi di contenuto più e meno noti che caratterizzano i PIT rispetto alla modalità di ordinario funzionamento dei programmi. Va qui ribadito tuttavia che esistono alcune considerazioni tecniche inerenti la natura dei dati qui considerati, che impongono di prenderli in considerazione con un elevato grado di cautela⁹⁷.

Innanzitutto, dalla preliminare tripartizione tra opere pubbliche, interventi immateriali e trasferimenti ai privati, emerge una scarsa numerosità degli interventi immateriali all'interno dei PIT, rispetto alle altre due categorie, che viene solo in parte attenuata dal loro maggiore valor medio unitario all'interno dei PIT stessi. A detta del Valutatore indipendente del Quadro Comunitario di Sostegno, che ha curato un approfondimento specifico sul tema, questo dato è almeno in parte spiegato dall'esistenza di una pratica già consolidata a livello locale in materia di investimenti fisici, che ha negli anni prodotto una cultura radicata ed una competenza diffusa maggiormente favorevoli alla progettazione di questa categoria di interventi.

Se prendiamo la categoria delle opere fisiche, che sembra raccogliere una quota di risorse non troppo dissimile da quanto avviene all'interno dei POR notiamo, contrariamente a quanto viene spesso affermato, che l'entità degli interventi che ricevono finanziamento all'interno dei PIT è superiore al valore medio di quelli finanziati nei POR. Sempre in raffronto all'aggregato POR di cui fanno parte, notiamo che le tipologie di infrastrutture ricomprese nei PIT includono una quota più elevata di opere "per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente", "per il recupero e la valorizzazione del Patrimonio culturale", e di c.d. "infrastrutture urbane". Relativamente molto meno rappresentate sono le classiche reti di infrastrutture civili e viarie, la cui realizzazione, viene comprensibilmente pianificata e realizzata all'interno dei POR su scale territoriali diverse da quelle dei PIT.

All'interno dei PIT, risulta essere stato destinato a trasferimenti a imprese private un ammontare di risorse significativamente più ridotto, rispetto a quanto è avvenuto

⁹⁷ Innanzitutto l'approssimazione deriva dal fatto che gli interventi ospitati all'interno del sistema di monitoraggio Monit 2000 – la fonte utilizzata da questa tabella – non esauriscono il numero degli interventi che hanno ricevuto o riceveranno finanziamento all'interno di progetti integrati territoriali. Nel caso della categoria "infrastrutture ed opere fisiche" per via del ritardo con cui gli interventi elencati nei PIT approvati potrebbero venire inseriti nel sistema, rispetto alla data di approvazione del PIT. Nel caso dei trasferimenti ad imprese e di alcuni interventi immateriali in quanto essi vengono finanziati all'interno dei PIT come appostamenti di risorse finalizzati, di cui questa tabella non tiene conto, che compariranno nel sistema di monitoraggio solo in seguito alla loro aggiudicazione a specifiche imprese. Il dato percentuale riportato in tabella perciò, in particolare nel caso dei trasferimenti alle imprese e di alcuni interventi immateriali.

nei POR. Questo dato conferma l'affermazione già avanzata nel rapporto 2003⁹⁸ secondo cui attraverso i PIT ci si è allontanati da una visione della progettazione locale dello sviluppo incentrata sul sostegno diretto al settore privato, che caratterizzava precedenti strumenti di sviluppo locale.

Materiale informativo come quello presentato nella tavola IV.3.21, organizzato ad un maggior grado di dettaglio, sta alimentando il processo di costruzione della nuova programmazione insieme a quello prodotto dalla valutazione indipendente dei programmi e del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS), dalle attività più orientate alla ricerca finanziate dal Programma Operativo Nazionale Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema (PON ATAS) tra le quali spiccano le azioni pilota in aree PIT della società Studiare sviluppo ed il progetto Sprint del Foromez.

I primi ragionamenti valutativi sull'esperienza dei PIT che stanno emergendo nei documenti strategici preliminari, ed in particolare nel Documento Strategico Mezzogiorno, tendono a riaffermare i principi e larga parte delle regole adottate nel periodo di programmazione in corso dalle regioni dell'Obiettivo1 con questa modalità di progettazione di livello territoriale. Nella pratica in alcuni casi ad essere confermato potrà essere il metodo per la definizione del progetto, in altri soprattutto gli ambiti territoriali di riferimento identificati.

Questo non significa tuttavia che il metodo non abbisogni di miglioramenti. Ad un livello necessariamente generale, sono state identificate aree di possibile miglioramento soprattutto nella sfera esecutiva dei PIT. Infatti, in molti casi gli aspetti operativi dei PIT sono stati sovrastati da quelli strategici in sede di proposta, di negoziazione e di valutazione, quasi che strategie convincenti e condivise per loro natura dovessero trovare realizzazione senza incontrare problemi. In particolare tra gli aspetti operativi dei PIT riguardo ai quali esistono ancora i maggiori margini di miglioramento, vanno menzionati il livello di definizione degli interventi, il realismo dei cronogrammi di attuazione, e la inadeguata previsione di modalità organizzative e di risorse dedicate alla gestione.

A ben vedere le debolezze menzionate, responsabili per un certo ritardo nell'entrata di questi progetti nella fase dell'attuazione, si legano tutte a una scarsa esperienza, sia dei finanziatori che dei proponenti, con modalità integrate di progettare gli interventi. Esse non sono per nulla connaturate agli strumenti negoziali

⁹⁸ Cfr. DPS, Rapporto Annuale 2003, Tavola IV.15, p.195.

integrati, ma rappresentano il rovescio della medaglia di un investimento istituzionale in competenze e regole che aumenteranno sensibilmente la qualità complessiva dell'intervento di promozione della competitività e del benessere.

IV.3.6.3 Contratti di programma

La riforma degli incentivi alle imprese introdotta nel 2004-2005⁹⁹ e improntata su un maggiore coinvolgimento del sistema bancario nell'agevolazione dei programmi di investimento, ha interessato anche i contratti di programma, anche se per tale strumento vige attualmente un regime transitorio. Sono tuttora in corso di definizione le relative disposizioni attuative da parte del Ministero delle Attività Produttive.

A fronte di un rallentamento di operatività della legge 488/92, sia con riferimento alle agevolazioni concesse sia alle erogazioni, registratosi nel 2004 e nei primi mesi del 2005, si è invece verificato un aumento di attività e dei volumi finanziari (agevolazioni concesse) per quanto riguarda i contratti di programma, sebbene si registri nel contempo una sensibile riduzione delle erogazioni, probabilmente legata al nuovo ciclo degli investimenti delle imprese¹⁰⁰.

Dall'aprile 1996 al dicembre 2005 sono stati deliberati 95 contratti di programma, di cui quattro revocati, per un totale di agevolazioni concesse pari a 4.033 milioni di euro (di cui 749 milioni di euro a valere sulla finanza delle Regioni); gli investimenti previsti ammontano a 10.863 milioni di euro; l'incremento dell'occupazione previsto è pari a circa 36.181 unità (cfr. Appendice tav. a.III.5.g).

Sul totale dei contratti in essere il 52 per cento circa (n. 48 contratti) ha beneficiato di erogazioni (cfr. Appendice tav. a.III.5.g). Le agevolazioni effettivamente trasferite alle imprese ammontano complessivamente a 1.386 milioni di euro, pari al 34 per cento di quelle concesse. Si consideri che il passaggio dalla contabilità speciale a quella ordinaria ha di fatto determinato un blocco delle erogazioni a partire dal 1 luglio 2004 fino a dicembre 2004.

La maggior parte dei contratti riguarda investimenti produttivi realizzati nel Mezzogiorno. La regione Campania con 19 contratti (pari al 20,8 per cento del

⁹⁹ L. 311/2004, D.L. 35/2005 convertito in legge 80/2005 e D.L. 115/2005 convertito in legge 168/2005; Delibera CIPE del 15 luglio 2005.

¹⁰⁰ Ministero Attività Produttive, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività produttive, luglio 2005.