



Ministero delle Attività produttive

d'intesa con

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Relazione sugli interventi di sostegno
alle attività economiche e produttive

I Patti territoriali

Giugno 2001

RELAZIONE SUI PATTI TERRITORIALI

Relazione sui Patti Territoriali

Indice

Capitolo 1		
Lo strumento di politica territoriale	Pag.	659
Capitolo 2		
Le aree interessate dai patti territoriali	"	663
Capitolo 3		
Funzionamento dei patti: prime valutazioni	"	671
Appendice	"	683

La Relazione, basata sulle informazioni disponibili ad aprile 2001, è stata predisposta dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Capitolo 1.

Lo strumento di politica territoriale

Nel corso dell'ultimo decennio si è sviluppata una nuova impostazione delle politiche territoriali fondata sull'ipotesi che la propensione degli attori locali all'azione coordinata e l'esistenza di un organico tessuto di rapporti istituzionali possano costituire un fattore importante per innescare dinamiche di crescita di lungo periodo. La *governance* territoriale acquisisce dunque una importanza rilevante nei processi di sviluppo economico.

L'esperienza dei Patti territoriali si realizza in questo nuovo contesto.

L'attenzione è posta sui vincoli strutturali allo sviluppo e sul rafforzamento delle potenzialità del territorio. Il miglioramento del sistema di relazioni tra i diversi soggetti locali, pubblici e privati, favorisce il superamento di strategie particolaristiche, promuove l'offerta di beni pubblici e quindi permette il dispiegarsi di esternalità positive.

Il Patto è uno strumento che realizza "l'accordo tra diversi attori locali per l'attuazione di un programma di interventi, tra loro integrati, nei settori dell'industria, dell'agro-industria, dei servizi, del turismo e in quello dell'apparato infrastrutturale" (delibera CIPE del 21 marzo 1997)¹. Esso rafforza la capacità di progettazione congiunta degli attori privati e pubblici operanti in un sistema locale. Oltre all'agevolazione degli investimenti delle imprese che ne fanno parte², il Patto promuove: a) la progettazione di investimenti pubblici mirati all'agglomerazione produttiva esistente (di infrastrutturazione, ambientali, di formazione, di ricerca, ecc.); b) l'offerta di servizi amministrativi di qualità (per l'insediamento, l'ampliamento, il cambio di attività, attività consorziali, ecc.); c) la realizzazione di iniziative di cooperazione, formale e informale, con soggetti privati nel mercato dei capitali, dei beni e del lavoro.

L'iniziativa prende impulso dall'azione dei soggetti locali. Due gli elementi caratteristici del processo di progettazione:

- l'integrazione, ovvero il fatto che le iniziative imprenditoriali e infrastrutturali vengono progettate in modo integrato. Il Patto è frutto di un unico processo di pianificazione che definisce le fonti di copertura di tutti i progetti e individua una regia unitaria responsabile della fase di attuazione;
- l'ampia condivisione degli obiettivi. Il Patto è l'esito di un confronto tra tutti i soggetti locali interessati allo sviluppo dell'area: oltre ai promotori (enti locali, altri soggetti pubblici operanti a livello locale, rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate, soggetti privati); le banche e le finanziarie regionali; i consorzi di garanzia collettiva fidi; i consorzi di sviluppo industriale operanti nel territorio oggetto del Patto.

La sottoscrizione del Patto vincola i soggetti locali al rispetto degli specifici impegni assunti per la realizzazione degli interventi. Con specifici protocolli di intesa le banche e le finanziarie

¹ In aggiunta la delibera CIPE dell'11 novembre 1998 ha esteso lo strumento ai settori dell'agricoltura e della pesca

² I patti territoriali possono essere attivati in tutto il territorio nazionale, fermo restando che le specifiche risorse destinate dal CIPE sono riservate a quelli attivabili nelle aree depresse.

regionali possono assumere l'impegno a sostenere finanziariamente gli interventi. Protocolli simili possono essere sottoscritti dai sindacati e dalle associazioni imprenditoriali in materia di flessibilità nell'utilizzo della manodopera, di contenimento del livello e della dinamica salariale, di formazione. Ulteriori protocolli sottoscritti dalle competenti autorità possono riguardare la promozione di interventi per la sicurezza dell'area, così come la piena attuazione di tutte le norme di semplificazione amministrativa.

BOX 1 - Fonti normative e regolamentari

Lo strumento Patto territoriale è definito per la prima volta dal decreto legge del 24 aprile 1995 n. 123 (poi d.l. 244/95, convertito in legge 341/95) e inserito tra le misure dirette alla realizzazione di nuovi interventi finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del paese (le iniziative approvate sulla base di questa normativa sono 12; esse vengono denominate "Patti di prima generazione").

Con la Legge 662/96 il Patto territoriale è compreso tra gli strumenti della Programmazione Negoziata. L'attuazione è estesa a tutto il territorio nazionale (anche se le risorse pubbliche sono destinate ai soli Patti promossi nelle aree depresse). I criteri e le procedure per la realizzazione dei Patti sono semplificati e razionalizzati dalla delibera CIPE del 21 marzo 1997 (i Patti approvati sulla base di tale nuova normativa sono i cosiddetti "Patti di seconda generazione").

Successivamente alcuni atti normativi di rango secondario hanno reso più efficace l'operatività dello strumento. Innovazioni sull'attività di gestione sono state introdotte dal decreto ministeriale del 31 luglio 2000, n. 320 "Disciplina per l'erogazione delle agevolazioni relative ai contratti d'area e ai patti territoriali", con il quale sono stati ridefiniti i ruoli e i compiti dei soggetti responsabili, attribuendo loro le risorse necessarie a rafforzarne, in prospettiva, il carattere di agenzia di sviluppo.

Il legame con il territorio trova ulteriore conferma nell'atto di indirizzo del CIPE dello scorso 4 aprile, riguardante il processo di regionalizzazione dei Patti. Anche al fine di consentire una razionalizzazione e una migliore organizzazione delle iniziative in essere, il documento - frutto del lavoro di un gruppo tecnico Stato-Regioni - prevede che con appositi Accordi di Programma Quadro il Ministero dell'Economia e le singole Regioni definiscano:

- le modalità di acquisizione e gestione dei patti territoriali e dei contratti d'area attualmente approvati;
- le competenze per i patti ed i contratti d'area approvati al 30 giugno 2001 e finanziati con fondi CIPE, in materia di controllo, monitoraggio, rendicontazione e rimodulazione dei programmi;
- i principi per armonizzare gli strumenti di programmazione negoziata esistenti con quelli individuati dalle Regioni per lo sviluppo locale.

Ad aprile 2001, i patti territoriali attivi dal punto di vista delle erogazioni erano 61. A questo insieme appartengono, innanzitutto, i 12 Patti di prima generazione, diventati operativi a partire dal 1998, il cui lento avvio (le prime approvazioni erano infatti del 1996) ha scontato le difficoltà della messa a regime delle procedure di finanziamento. A questi si aggiungono i 10 patti approvati con una specifica procedura, in quanto cofinanziati anche da risorse comunitarie (i cosiddetti Patti

europei per l'occupazione, approvati nel dicembre 1998) e i 39 patti di seconda generazione (bandi del novembre 1998 e dell'aprile 1999), il cui più rapido avvio è della metà del 1999.

Complessivamente il finanziamento pubblico finalizzato a queste iniziative è di oltre 4200 miliardi, erogabile su un arco pluriennale sulla base dell'effettivo avanzamento delle iniziative.

Tra la fine del 2000 e i primi mesi del 2001 è stato definito il finanziamento di 78 nuovi patti. Ad aprile 2001 risultavano approvati con relativo decreto 48 di essi, mentre per altri 30 erano ancora in corso le procedure di autorizzazione.

Tavola 1-Patti Territoriali (informazioni cronologiche ad aprile 2001)⁽¹⁾

	Numero patti	- di cui nel <i>Mezzogiorno</i>
Patti di prima generazione (A)	12	12
Patti "europei" o assimilati nelle procedure (B e D; D si riferisce al Patto interregionale Appennino Centrale)	10	9
Patti di seconda generazione	39	20
-- di cui bando novembre 1998 (C)	24	13
-- di cui bando aprile 1999 (E)	15	7
Patti con istruttoria conclusa entro il 10 ottobre 1999 con decreti di approvazione novembre 2000 e marzo 2001 (F e G; G si riferisce ai patti specializzati per il turismo)	28	28
Patti con istruttoria conclusa entro dicembre 1999 con decreti di approvazione di marzo 2001(H)	7	2
Patti con istruttoria conclusa entro febbraio 2001 (I')	43	24
-- di cui con decreto di approvazione ad aprile 2001 (I)	13	-
Totale patti ammessi al finanziamento (A, B, C, D, E, F,G,H, I')	139	95
-- di cui con decreto di approvazione ad aprile 2001 (A, B, C, D, E, F,G,H, I)	109	71

(1) Le lettere in parentesi fanno riferimento ai codici dei diversi gruppi di patto. Cfr. in Appendice la tavola generale di riepilogo e le tavole regionali di dettaglio. Per i patti contraddistinti dalle lettere A, B, C, D, E ed H il finanziamento CIPE riguarda sia iniziative imprenditoriali, sia iniziative infrastrutturali. Per i patti contraddistinti dalle lettere F e G, il finanziamento CIPE riguarda le sole iniziative imprenditoriali. Il gruppo I' include 32 patti situati in territori alluvionati, interessati da eventi sismici o da dissesto idrogeologico, in cui il finanziamento CIPE riguarda sia iniziative imprenditoriali, sia iniziative infrastrutturali; tra questi sono inclusi i 13 patti (gruppo I) già approvati ad aprile 2001. Per i restanti 11 patti, comunque inclusi nel gruppo I', il finanziamento CIPE è limitato alle sole infrastrutture.

Inoltre è stata stabilita la disponibilità al finanziamento di 91 iniziative specializzate nei settori dell'agricoltura e della pesca (cosiddetti patti agricoli). Si tratta per la maggior parte di specializzazioni settoriali di patti o contratti d'area esistenti che si sono avvalse dell'esperienza di concertazione acquisita. Ad aprile 2001 sono già stati emessi i decreti di approvazione per 51 di queste iniziative.

BOX 2 - Contenuti e procedure del Patto

Il Patto territoriale deve indicare: 1) l'obiettivo di sviluppo locale e il suo raccordo con le linee generali della programmazione regionale; 2) il soggetto responsabile; 3) gli impegni e gli obblighi di ciascuno dei soggetti sottoscrittori per l'attuazione del Patto; 4) le attività e gli interventi da realizzare, con l'indicazione dei soggetti attuatori, dei tempi, delle modalità di attuazione e dei termini ridotti per gli adempimenti procedurali; 5) il piano finanziario e i piani temporali di spesa relativi a ciascun intervento e attività da realizzare.

La costituzione di un Patto territoriale parte da un'approfondita analisi dell'area territoriale, delle sue risorse locali, delle potenzialità e degli ostacoli allo sviluppo. Sulla base dei risultati dell'analisi, i soggetti coinvolti, costituito un tavolo di concertazione locale, individuano gli obiettivi che si prefiggono di conseguire attraverso una strategia d'intervento integrata e selezionano una serie di progetti imprenditoriali e infrastrutturali in grado di concretizzarla. Ai fini del coordinamento e dell'attuazione del Patto, i soggetti coinvolti individuano, tra le parti pubbliche, il soggetto responsabile, ovvero costituiscono una Società responsabile della gestione, nella forma di società mista a prevalente capitale pubblico, che, oltre a compiti di rappresentanza unitaria degli interessi dei diversi soggetti sottoscrittori, ha la responsabilità di seguire l'insieme delle attività operative connesse al Patto.

Questo lavoro si traduce in un documento preliminare che viene firmato dai soggetti coinvolti e inviato alle banche convenzionate con il Ministero dell'Economia che effettuano l'istruttoria per verificare le finalità generali del Patto e la validità economico-finanziaria delle singole iniziative imprenditoriali e infrastrutturali.³ Il Ministero, oltre all'acquisizione del parere della Regione (qualora questa non sia tra i sottoscrittori), esamina la coerenza economica e finanziaria del progetto di sviluppo e la disponibilità dei progetti imprenditoriali privati. Viene inoltre verificata l'esistenza dei protocolli d'intesa, ovvero la disponibilità dei soggetti locali a lavorare assieme e assumere impegni per il successo del Patto.

I patti sono approvati tramite un unico decreto ministeriale. Le erogazioni sono effettuate dalla Cassa Depositi e Prestiti, su richiesta del soggetto responsabile, sulla base dello stato di avanzamento del piano di investimenti.

Il soggetto responsabile ha il compito di attivare le risorse finanziarie, tecniche e organizzative necessarie alla realizzazione del Patto e di assicurare il monitoraggio, la verifica dei risultati e degli impegni assunti dai soggetti sottoscrittori. In caso di inadempimenti o ritardi, assume le iniziative ritenute necessarie. L'Unità di verifica degli investimenti pubblici del Ministero dell'Economia effettua indagini sul campo volte a stabilire lo stato di attuazione di alcune iniziative di Patto.

³ Tale procedura è stata applicata a partire dai patti di seconda generazione (per quelli di prima generazione, l'istruttoria delle singole iniziative era svolta direttamente dal Servizio per la Programmazione Negoziata del Ministero del Tesoro con l'assistenza di una task force di istituti di credito). Ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti si tiene conto di parametri relativi, ad esempio, agli obiettivi occupazionali, alla redditività delle iniziative finanziate e ai legami funzionali esistenti fra iniziative imprenditoriali e interventi infrastrutturali all'interno del patto stesso.

Capitolo 2.

Le aree interessate dai Patti territoriali

Il Patto territoriale si caratterizza come uno strumento di programmazione “dal basso” dove l’iniziativa degli attori locali, pubblici e privati, individua il progetto di sviluppo dell’area e definisce la proposta di intervento.

Il primo passo per una adeguata valutazione dello strumento è pertanto rappresentato dalla ricognizione delle caratteristiche e dell’estensione dei territori interessati. Importante è conoscere le condizioni di partenza delle aree interessate per poterne apprezzare le trasformazioni e per identificare se e quanto esse influiscano sul processo di attuazione¹.

La figura 1 illustra la progressiva estensione delle aree di Patto sul territorio nazionale. La diffusione registrata dallo strumento tra il 1998 e oggi è connessa, tra l’altro, alla messa a regime dello strumento e al progressivo apprendimento da parte dei territori. A tale riguardo, si segnala come la rappresentazione non comprenda le iniziative specializzate nei settori dell’agricoltura e della pesca. In molti casi, infatti, queste rappresentano una estensione dei Patti in essere a settori non inizialmente previsti².

Ad aprile 2001 i 109 Patti oggetto di decreto di approvazione interessavano complessivamente il 52 per cento del territorio del Mezzogiorno e il 28 per cento di quello del Centro Nord. Si tratta di quasi il 38 per cento dell’intero territorio nazionale, per un totale di quasi 2.300 comuni. I 61 patti attivi (in termini di erogazioni) coprono invece il 36 per cento del territorio nel Mezzogiorno e il 18 per cento nel Centro Nord, per un totale pari complessivamente al 26 per cento del territorio nazionale.

Considerando la popolazione, ad aprile 2001 i patti interessano il 32 per cento della popolazione italiana, con un tasso di copertura del 19 per cento nel Centro Nord e del 55 per cento nel Mezzogiorno.

Analizzando i dati sull’estensione territoriale delle aree di Patto emerge una situazione molto differenziata tra regioni del Centro Nord. Relativamente più omogeneo, invece, il quadro del Mezzogiorno, dove in tutte le regioni almeno il 30 per cento del territorio è interessato da iniziative di Patto: in Campania e in Sardegna la copertura territoriale è prossima al 32 per cento, mentre una maggiore diffusione si registra in Puglia e in Sicilia, con tassi di copertura pari al 65 e al 68 per cento³ rispettivamente.

¹ Nel capitolo seguente sarà infatti esaminato quanto eventuali differenze nelle condizioni iniziali siano rilevanti per la performance dei patti quale è osservabile al momento attuale.

² Le iniziative specializzate nei settori dell’agricoltura e della pesca - i cosiddetti “patti agricoli” - sono per lo più localizzate in aree già interessate sia da patti territoriali sia da contratti d’area.

³ Cfr. in Appendice le tavole regionali.

Figura 1 - Territorio interessato da patti territoriali

1998



12 patti di prima generazione (A)
(solo Mezzogiorno)

- i patti interessano 194 comuni
- il 4,2 % del territorio nazionale (10% del Mezzogiorno)
- il 5,4 % della popolazione (14,9% del Mezzogiorno)

1999-2000



61 patti:

- 12 di prima generazione (A)**
- 10 con procedure comunitarie (B,D)**
- 39 di seconda generazione (C,E)**
- i patti interessano 1491 comuni
- il 25,7% del territorio nazionale (18,4% del Centro Nord e 36,3% del Mezzogiorno)
- il 21,8% della popolazione (10,3% del Centro Nord e 42% del Mezzogiorno)

Aprile 2001



109 patti:

- 61 patti (A,B,C,D,E)**
- 48 nuovi patti con decreto di approvazione ad aprile 2001 (F,G,H,I)**
- i patti interessano 2281 comuni
- il 37,8% del territorio nazionale (28% del Centro Nord e 52% del Mezzogiorno)
- il 32,3% della popolazione (19,4% del Centro Nord e 54,8% del Mezzogiorno)

Per analizzare le caratteristiche di partenza delle aree dei patti (cfr. BOX 3), sono stati costruiti alcuni indicatori - valore aggiunto e tasso di disoccupazione- che approssimano le condizioni socio-economiche iniziali dei territori. L'operazione si è rivelata particolarmente complessa dal momento che i Patti rappresentano aree funzionali che non corrispondono a partizioni amministrative e, spesso, includono comuni non contigui. La costruzione degli indicatori ha dunque richiesto delle elaborazioni ad hoc. Per il valore aggiunto si sono considerati i valori provinciali ponderati con la popolazione interessata. Per la disoccupazione sono state utilizzate le informazioni relative ai Sistemi Locali del Lavoro-ISTAT. In appendice si riportano per ciascun Patto i valori dei due indicatori assieme alle variabili relative alla struttura produttiva.

La tavola 2 sintetizza per macroarea – Centro Nord e Mezzogiorno - le informazioni costruite a partire dagli indicatori di disoccupazione e valore aggiunto. I valori vengono distinti in funzione delle generazioni di Patto susseguitesesi nel tempo, dal momento che i diversi percorsi procedurali possono aver influito sui meccanismi di autoselezione dei territori. In particolare si fa riferimento a cinque gruppi distinti⁴:

1. i Patti di prima generazione (solo nel Mezzogiorno) (A);
2. i Patti approvati con procedure comunitarie (B e D);
3. i Patti di seconda generazione (C e E);
4. i nuovi Patti approvati nel periodo 2000-01 con le nuove procedure a regime (F, G, H);
5. i Patti approvati nel 2001 nel Centro Nord a favore dei territori alluvionati, interessati da dissesto idrogeologico o da eventi sismici (I).

Prima di procedere a un'analisi di dettaglio è tuttavia doveroso sottolineare due aspetti. Va in primo luogo considerato come il dispositivo normativo influenzi la potenziale diffusione dello strumento. Al di là infatti della possibilità di realizzare Patti su tutto il territorio nazionale, le risorse pubbliche che il CIPE destina allo strumento sono indirizzate solo alle "aree depresse" che includono tutto il Mezzogiorno e solo parte (circa il 30 per cento) del territorio del Centro Nord. Va poi evidenziato come le caratteristiche strutturali delle due macroaree in termini di livello di sviluppo determinino una diversa rilevanza dello strumento per le dinamiche del territorio e, di conseguenza, il possibile manifestarsi di una domanda di intervento differenziata.

Si osserva, in generale, che le aree di Patto risultano più deboli, in termini degli indicatori stimati, rispetto alla media nazionale. Nel 1996 il valore aggiunto pro capite medio delle aree dei Patti è pari a poco più dell'80 per cento della media nazionale (il valore stimato è pari a 25,5 milioni pro capite a fronte di una media nazionale di 30,6 milioni); la disoccupazione è invece superiore di circa il 40 per cento rispetto alla media nazionale (il valore stimato per le aree interessate da patti è pari al 16,6 per cento a fronte di un dato nazionale del 12,1 per cento).

La situazione si presenta nettamente differenziata tra Centro Nord e Mezzogiorno (cfr. Tav.2). Nel Centro Nord tutti i Patti - indipendentemente dal gruppo di riferimento – sono localizzati in aree relativamente più deboli rispetto alla media di macroarea⁵: nel complesso delle aree di Patto il tasso di disoccupazione è pari al 10,4 per cento rispetto al 7,7 per cento della macroarea, mentre il valore aggiunto pro capite delle stesse aree è pari a 31,6 milioni a fronte di 36,4 milioni della macroarea.

⁴ Per la legenda dei codici cfr. Tavola 1

⁵ Il fatto non sorprende dal momento che esso è coerente con le previsioni normative che riservano le risorse pubbliche per i Patti alle sole "aree depresse" del territorio nazionale.

Nel Mezzogiorno, invece, dove potenzialmente tutto il territorio può beneficiare di contributi pubblici, il rapporto tra le aree interessate dai Patti e il complesso della macroarea si inverte: gli indicatori segnalano come la situazione in queste aree sia lievemente migliore di quella del resto del territorio: il valore aggiunto pro capite è superiore a quello della macroarea (rispettivamente 21,8 e 20,8 milioni); il tasso di disoccupazione è stimato al 20,4 per cento a fronte del 21,7 per cento della macroarea.

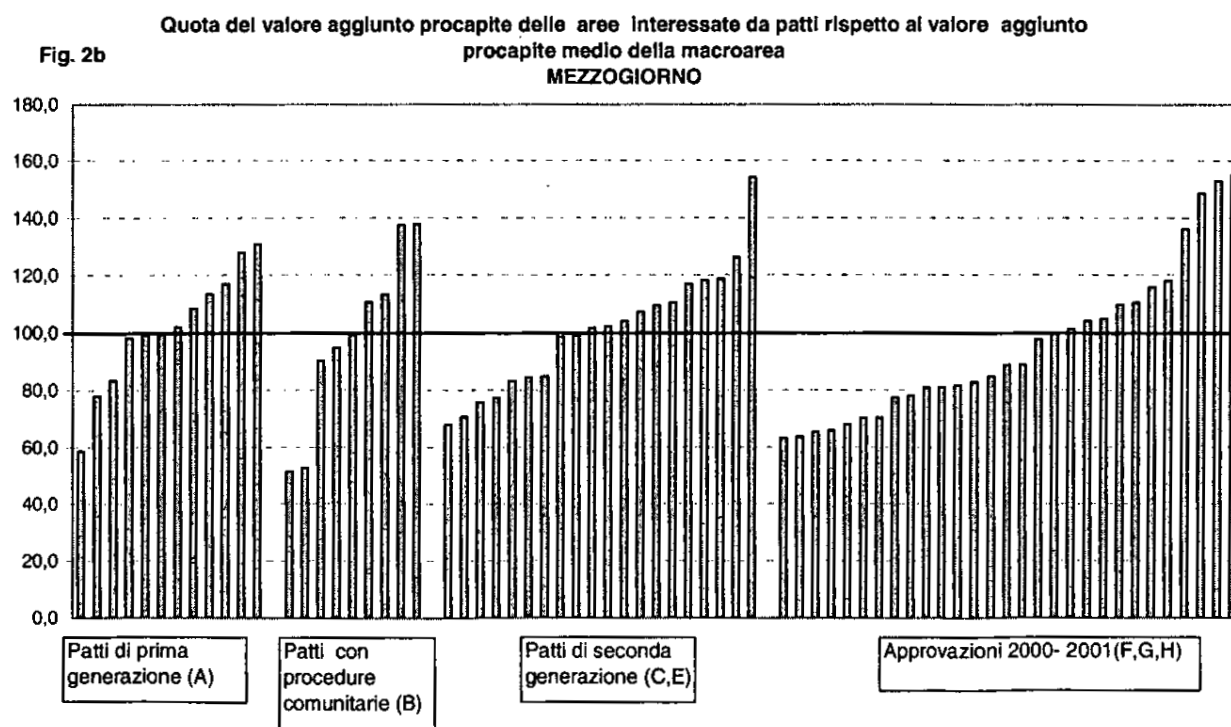
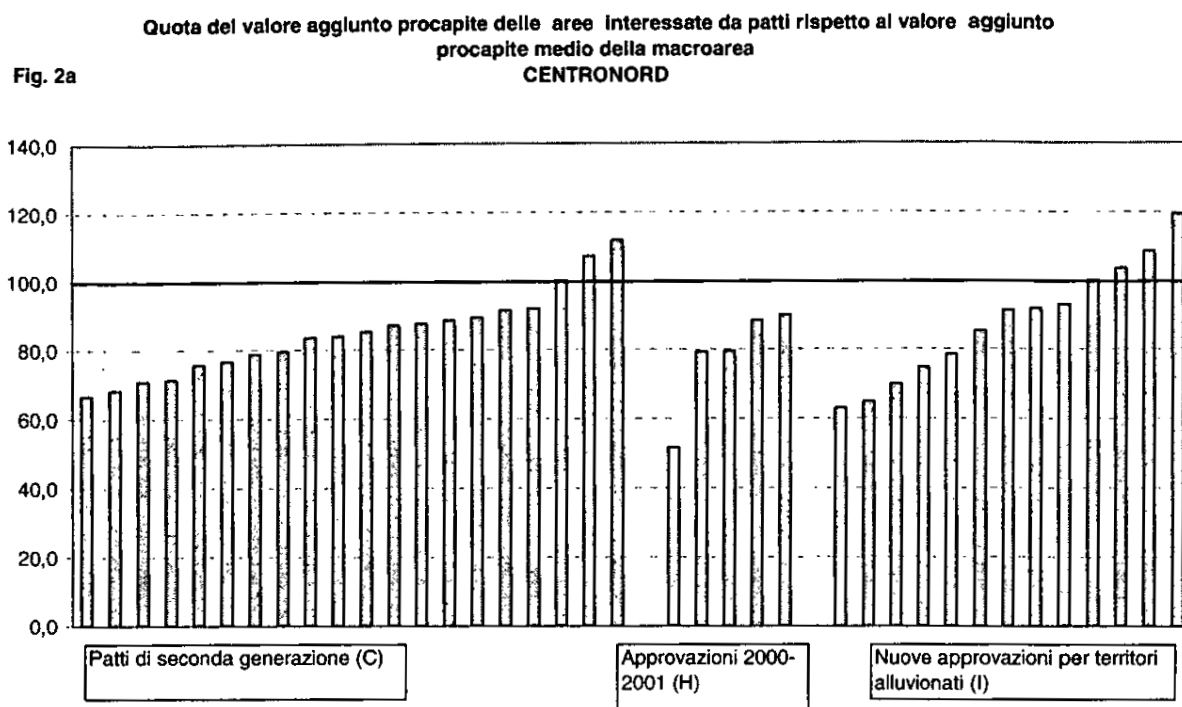
Tavola 2 - Valore Aggiunto pro capite e Tasso di Disoccupazione per gruppo di patti (in ordine di approvazione) e macroarea, anno 1996⁽¹⁾.

	Centro Nord		Mezzogiorno	
	Tasso di disoccupazione (%)	Valore aggiunto pro capite (mil.di lire)	Tasso di disoccupazione (%)	Valore aggiunto pro capite (mil.di lire)
Patti di prima generazione (A)			22,18	21,55
Patti "europei"(B,D)	17,34	23,26	21,87	21,22
Patti di seconda generazione:				
-primo bando (C)	11,05		21,10	23,56
-secondo bando (E)	10,40		18,88	20,74
Nuovi Patti (10.10.1999) (F,G)			17,18	21,94
Nuovi Patti (31.12.1999) (H)	15,31	25,98	15,54	25,65
Patti in aree alluvionate, interessate da dissesto idrogeologico o da eventi sismici (I)	9,34	34,78		
<i>Per memoria:</i>				
<i>Media patti</i>	<i>10,4</i>	<i>31,6</i>	<i>20,4</i>	<i>21,8</i>
<i>Media macroarea</i>	<i>7,7</i>	<i>36,4</i>	<i>21,7</i>	<i>20,8</i>

(1) Il tasso di disoccupazione è derivato dalle stime per Sistema Locale del Lavoro; il valore aggiunto pro capite dalle stime provinciali dell'Istituto Tagliacarne. Cfr. il BOX 3 per ulteriori informazioni e dettagli sulla metodologia seguita. Per i codici che contraddistinguono i gruppi di Patto cfr. Tav. 1

Sia pure con alcune eccezioni, la situazione delle aree interessate sembra presentare caratteristiche migliori in relazione al susseguirsi delle approvazioni dei patti. Ciò potrebbe indicare che l'interesse per lo strumento si è ampliato laddove maggiore è il livello di sviluppo suscitando attenzione anche in territori relativamente meno svantaggiati.

A livello disaggregato (cfr. Fig.2), se si considera il rapporto tra il valore aggiunto pro capite di ciascun patto e il valore aggiunto pro capite relativo alla macroarea, si osserva che nel Centro Nord solo il 13 per cento dei Patti presenta un valore superiore a quello medio, mentre nel Mezzogiorno questa situazione si registra in oltre il 45 per cento dei casi.

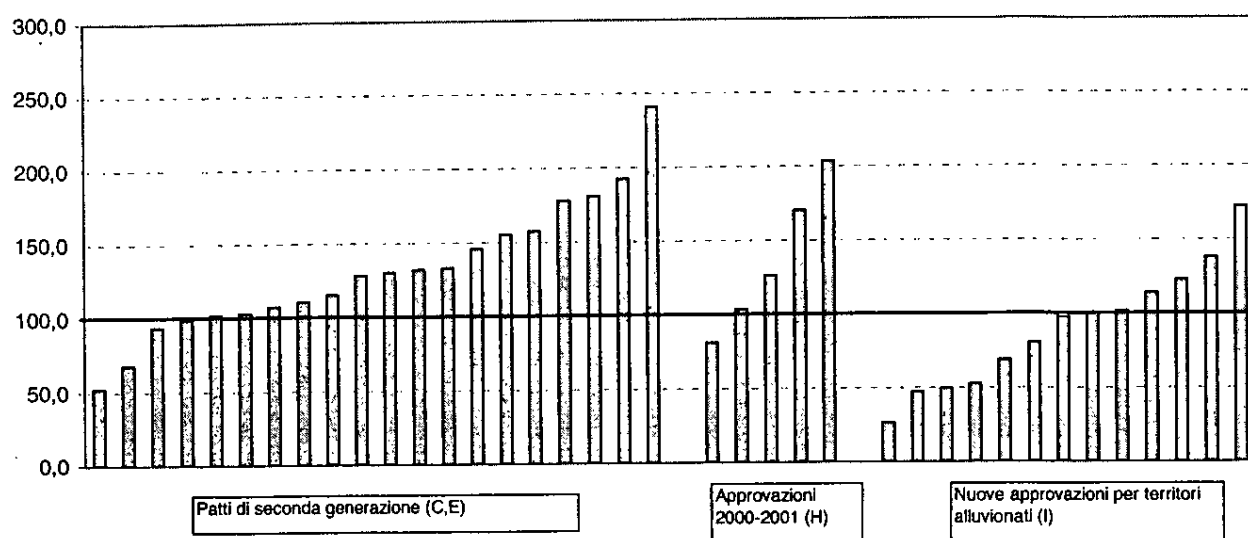
Figura 2⁶

Le indicazioni relative al valore aggiunto trovano conferma nei dati sulla disoccupazione (cfr. Fig.3): nel Centro Nord solo il 30 per cento dei Patti hanno indici di disoccupazione inferiori a quelli di macroarea, mentre nel Mezzogiorno ciò accade nel 63 per cento dei casi.

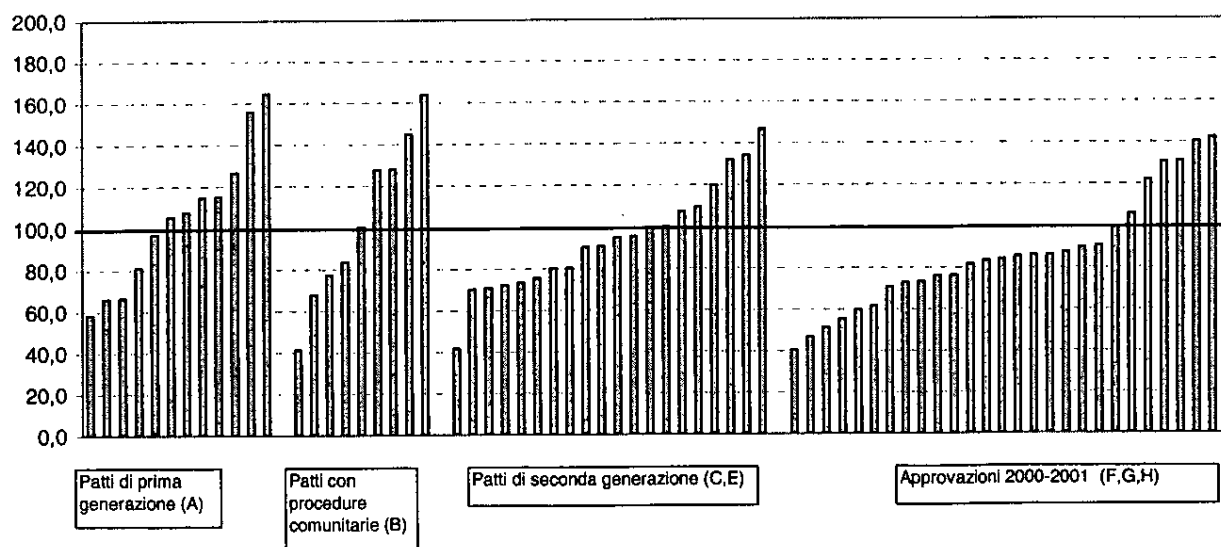
⁶ Cfr. Tavola A2 in Appendice per il dettaglio per patto delle informazioni illustrate nella Figura.

Figura 3⁷

**Tasso di disoccupazione delle aree dei patti rispetto al tasso di disoccupazione medio della macroarea
CENTRONORD**

Fig. 3a

**Tasso di disoccupazione delle aree dei patti rispetto al tasso di disoccupazione medio della macroarea
MEZZOGIORNO**

Fig. 3b

Un ulteriore aspetto da considerare per definire il quadro di riferimento per una valutazione dei Patti è costituito dal loro grado di incidenza sul territorio. Tra le misure da considerare, rilievo può essere dato al rapporto tra le imprese coinvolte nei Patti rispetto alle imprese attive nell'area. La figura 4 mostra come nel 65 per cento dei Patti il numero di imprese interessate sia inferiore al 4 per cento del totale, con una quota significativa di 22 patti su 51 in cui tale percentuale è inferiore al 2

⁷ Cfr. Tavola A3 in Appendice per il dettaglio per patto delle informazioni illustrate nella Figura.

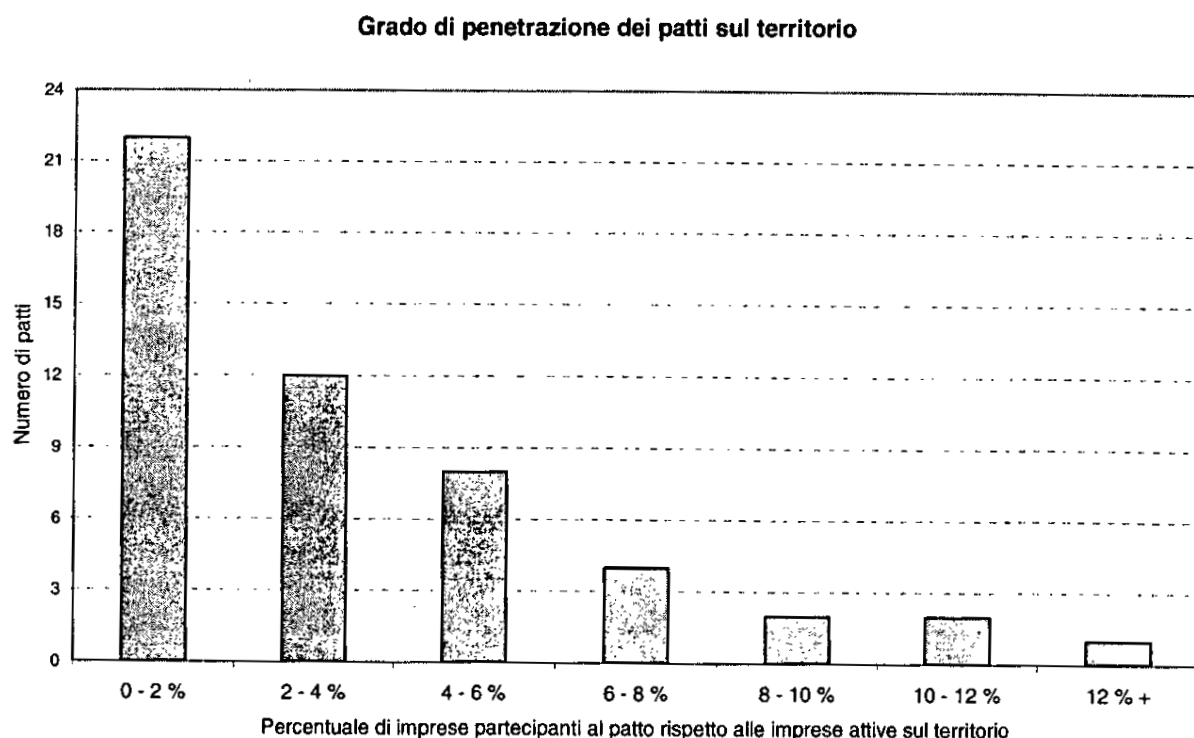
per cento. Solo in tre situazioni, invece, la percentuale di imprese coinvolte è superiore al 10 per cento.

In media la quota di imprese partecipanti al Patto è pari al 2,6 per cento delle imprese dell'area, senza differenze significative tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

A livello di macroarea, inoltre, i Patti contribuiscono in misura modesta al complesso degli incentivi erogati alle imprese. Nel 2000 le agevolazioni corrisposte rappresentano il 2 per cento circa degli incentivi erogati nel Centro Nord e poco più del 6 per cento di quelli erogati nel Mezzogiorno.

L'insieme di questi elementi indica come non sia sufficiente un esito positivo delle iniziative imprenditoriali oggetto di finanziamento singolarmente considerate per innescare circuiti virtuosi di sviluppo. Importante è che all'avanzamento dei singoli progetti imprenditoriali si accompagni, da parte dei Patti, capacità di innescare un meccanismo di crescita endogena, tramite l'attuazione di una pluralità di progetti di cooperazione istituzionale, e di rispondere alla domanda di servizi che proviene dall'intero tessuto produttivo dell'area.

Figura 4



NOTA: La figura si riferisce ai soli primi 51 patti approvati con procedura nazionale.

BOX 3- La costruzione degli indicatori relativi al contesto socio-economico delle aree dei patti

La scelta degli indicatori idonei a descrivere il contesto socio economico dei patti è stata largamente condizionata dalla disponibilità di dati a livello locale che ne condiziona anche il grado di aggiornamento. Il grado di copertura territoriale in termini di superficie e popolazione dei comuni partecipanti ai patti è elaborato sulla base degli aggiornamenti periodici forniti dall'ISTAT dei dati del Censimento 1991.

Per quanto riguarda la situazione socioeconomica sono stati utilizzati i dati del Censimento intermedio Industria e Servizi, relativi al 1996, riguardanti il numero di unità locali e di addetti coinvolti nel settore industria in senso stretto e in quello dei servizi vendibili. In aggiunta sono stati stimati per ciascun patto il valore aggiunto pro capite e il tasso di disoccupazione.

Per la stima del valore aggiunto pro capite relativo alle aree dei patti è stato utilizzato il valore aggiunto provinciale stimato dall'Istituto Tagliacarne (sempre relativo al 1996 perché derivato dal Censimento intermedio ISTAT), riproporzionato per la popolazione residente nell'area del patto:

Valore Aggiunto per addetto: valore aggiunto provinciale/addetti per provincia (CIS 96)

*Valore aggiunto pro capite: (VA per addetto *addetti dell'area del patto territoriale)/popolazione residente nell'area del patto*

I tassi di disoccupazione per patto territoriale (relativi al 1996) sono invece derivati dalle stime dei tassi di disoccupazione relativi ai sistemi locali del lavoro anch'essi riproporzionati in base alla popolazione di ciascun sistema locale del lavoro (SLL) interessato dal patto.

*Tasso di disoccupazione patto : $\sum_i [\text{Tasso di disoccupazione } SLL_i * \text{popolazione } SLL_i \text{ coinvolta nel patto} / \text{totale popolazione patto}]$*

Il sistema locale del lavoro è una zonizzazione del territorio che definendo aree autocontenute dove si massimizzano i flussi di pendolarismo -e di conseguenza le relazioni tra residenza e luogo di lavoro- ha una rilevanza economica che la rende idonea per l'analisi di dettaglio dello sviluppo di aree circoscritte. Data la particolare estensione territoriale dei patti, l'utilizzo dei Sistemi Locali del Lavoro per la costruzione di indicatori relativi al contesto socioeconomico del territorio è particolarmente appropriato e costituisce un notevole progresso rispetto all'utilizzo di dati relativi a ripartizioni amministrative più ampie che possono includere al loro interno aree piuttosto differenziate.

Per la costruzione del tasso di disoccupazione l'ISTAT ha ricostruito per il DPS la serie degli occupati e delle persone in cerca di occupazione per SLL. La serie degli occupati è ottenuta da informazioni derivate dagli archivi delle imprese (NAI e ASIA) in base alle quali sono state aggiornate ed integrate le informazioni del Censimento del 1991. Per le persone in cerca di occupazione sono stati utilizzati i dati degli iscritti agli uffici di collocamento riproporzionati ai Sistemi Locali del Lavoro tramite le quote di popolazione

Il ritardo temporale con cui sono disponibili i dati non permette alcuna considerazione relativamente alla valutazione dell'impatto dell'intervento -che sarebbe d'altronde prematura data la relativa novità dello strumento e l'ottica di medio-lungo termine in base alla quale a seguito delle sue caratteristiche, dovrà essere valutato. Tuttavia, i dati disponibili, sintetizzati per patto nelle Tavole regionali presentate in Appendice⁽¹⁾, forniscono un quadro della situazione socio-economica delle aree interessate da patti territoriali nel periodo che precede l'intervento degli strumenti di programmazione e, in prospettiva, rappresentano un termine di riferimento per la costruzione di indicatori dinamici che siano rappresentativi dell'evoluzione dell'area.

(1) Nella lettura delle informazioni va tenuto conto del fatto che le procedure di stima utilizzate per la costruzione degli indicatori economici delle aree dei patti determinano alcune discrepanze nel confronto con gli aggregati relativi ai valori regionali e delle macroaree derivanti dalle fonti statistiche ufficiali.

Capitolo 3.

Funzionamento dei Patti: prime valutazioni

La natura del Patto territoriale e il suo mirare alla modifica dei comportamenti degli operatori locali, fa ritenere opportuno analizzare il loro impatto indagando in che misura essi hanno contribuito a rafforzare quelle relazioni cooperative tra i soggetti locali che, in altri contesti (come i distretti industriali), hanno rappresentato un importante fattore di crescita. Allo studio di questi fenomeni è dedicata una parte considerevole delle recenti analisi, sviluppate per lo più tramite indagini sul campo e casi di studio¹.

In quanto segue l'attenzione viene posta, in primo luogo, sulle informazioni relative al grado di attivazione delle iniziative imprenditoriali nei singoli Patti e al loro avanzamento finanziario. Sebbene altre siano le informazioni necessarie per valutare la forza e la qualità di una coalizione per lo sviluppo, l'informazione sull'andamento delle erogazioni e sull'avvio delle iniziative può, infatti, essere vista come una *proxy* della capacità dei diversi soggetti di coordinarsi al fine di accedere ai finanziamenti e essere pertanto considerata un indicatore di *performance* intermedia dei Patti. In secondo luogo, viene esaminata la relazione tra questi indicatori di performance intermedia e alcune variabili descrittive sia del contesto iniziale delle aree di patto sia dell'operare delle coalizioni locali.

I Patti su cui è possibile effettuare l'analisi sono le 51 iniziative attivate con procedura nazionale, che hanno maturato un periodo di attività effettiva sufficientemente lungo e che sono state oggetto di erogazioni. Si tratta dei 12 patti di "prima generazione" (A) e dei 39 patti di "seconda generazione" (C e E). Per questi patti le informazioni disponibili consentono di costruire variabili di *performance* intermedia, relativamente alla quota di iniziative imprenditoriali avviate e alle erogazioni di contributi pubblici, normalizzate rispetto a quanto sarebbe stato teoricamente erogabile in considerazione delle date di avvio dei patti e della durata media delle iniziative imprenditoriali. A tali patti, come detto, se ne aggiungono altri 10 costituiti con procedura comunitaria (B e D); in questo caso la diversa procedura di individuazione delle singole iniziative e di erogazione dei contributi pubblici rende le informazioni finanziarie non strettamente comparabili con quelle ricostruite per i Patti attivati con la procedura nazionale.

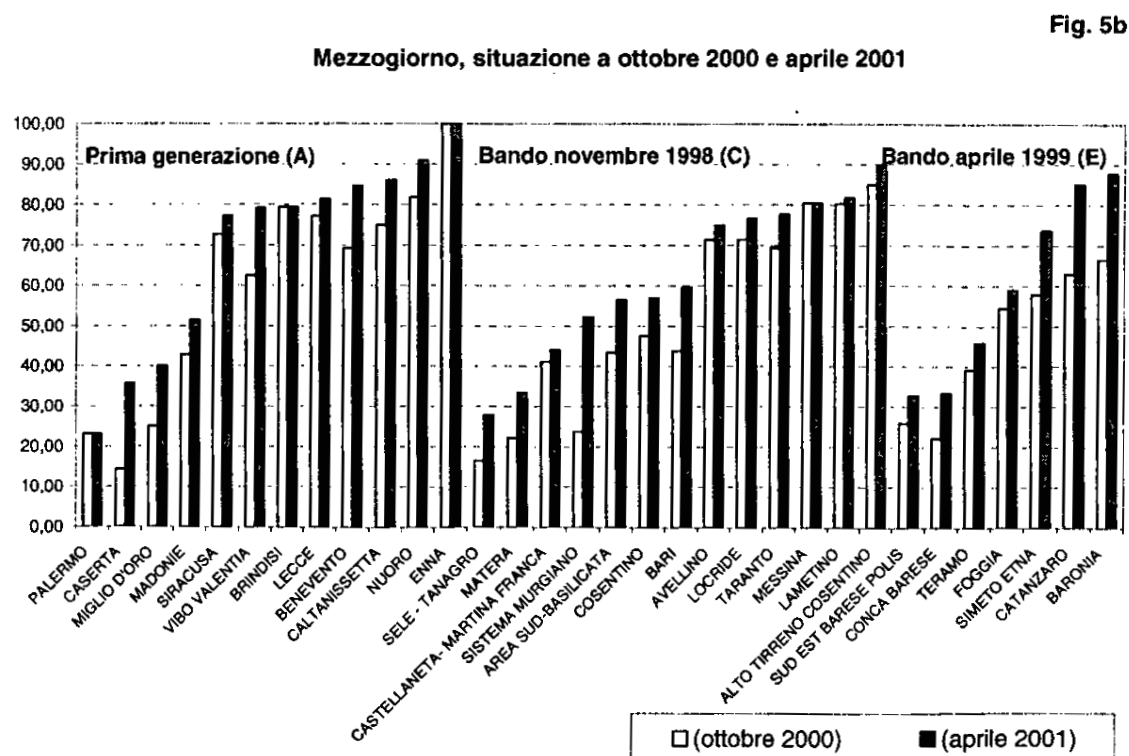
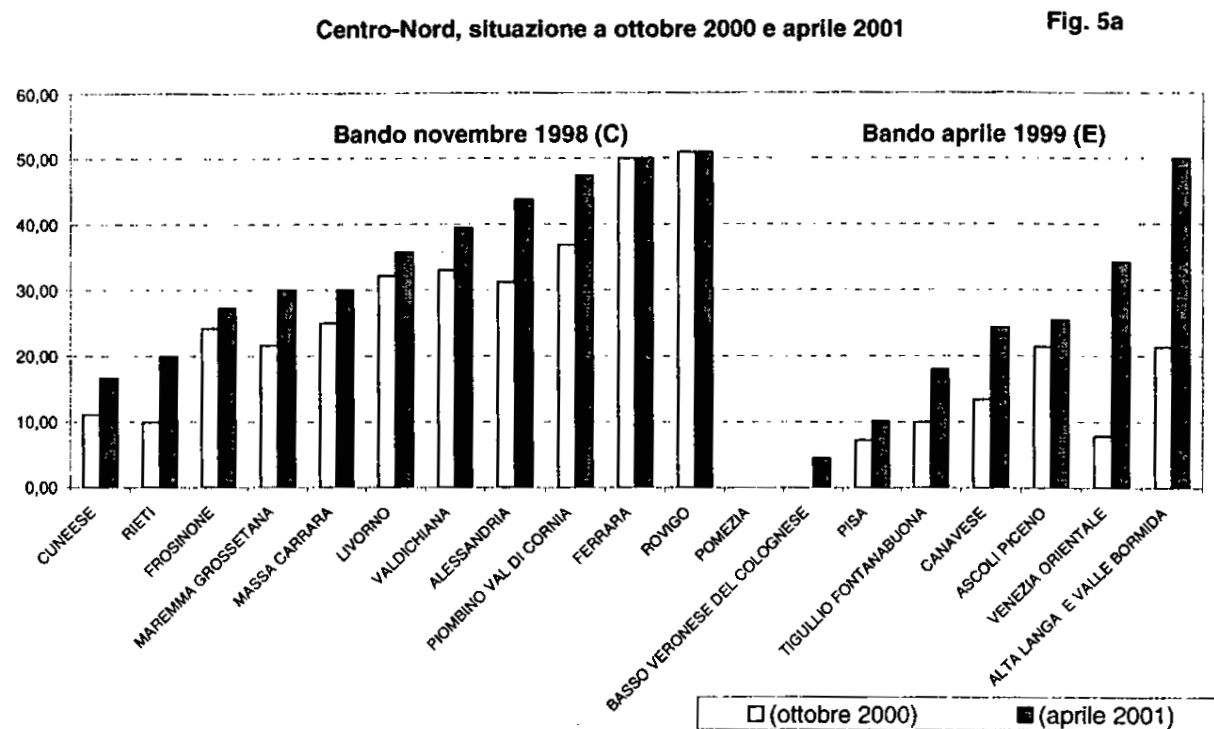
Attivazione delle iniziative imprenditoriali

In Figura 5 vengono messe a confronto le percentuali di attivazione delle iniziative imprenditoriali riferite all'ottobre 2000 e all'aprile 2001, relative ai soli 51 Patti nazionali.

Dalla figura si osserva che nel Mezzogiorno, nell'aprile 2001, in 17 Patti su 32 (di cui 8 appartenenti alla prima generazione) più del 70 per cento delle iniziative imprenditoriali hanno avviato investimenti, con conseguente erogazioni di fondi pubblici. Al limite opposto si osservano 7 patti per i quali la percentuale di iniziative imprenditoriali attivate è inferiore al 40 per cento.

¹ Cfr. ad esempio D. Cersosimo e G. Wolleb (2001): "Politiche pubbliche e contesti istituzionali: una ricerca sui Patti territoriali," ricerca presentata al Seminario del Foramez *L'esperienza dei Patti Territoriali: confronto sui metodi e risultati delle ricerche*, 28 maggio, Roma; Sviluppo Italia – Iter (2000), *Caratteristiche e potenzialità dei Patti territoriali*, Roma.

Figura 5 - Grado di attivazione delle iniziative imprenditoriali nei primi 51 patti nazionali ⁽¹⁾



(1) Il grado di attivazione è misurato rapportando il numero di iniziative imprenditoriali che hanno avviato gli investimenti e quindi richiesto e ottenuto contributi, al numero totale delle iniziative imprenditoriali comprese nel patto. Per ognuna delle tipologie di patto (A, B, C, cfr. testo) i patti sono ordinati per grado di attivazione