

Tavola IV. 22 - CARATTERISTICHE INTERVENTI AMMESSI A FINANZIAMENTO IN PIT E POR
(migliaia di euro)

CLASSE SINTETICA	Valore medio intervento		% interventi nella tipologia		% risorse nella tipologia	
	PIT	POR	PIT	POR	PIT	POR
Opere per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente	791.769	721.814	9,1	2,9	14,5	9,9
Opere di recupero e conservazione patrimonio culturale	1.037.065	867.805	15,5	1,9	32,2	7,8
Infrastrutture di trasporto	288.763	1.421.786	5,2	2,2	3,0	14,5
Reti fisiche (idriche, elettriche, fognarie)	120.612	1.329.440	1,2	1,7	0,3	10,5
Infrastrutture di servizio alla produzione agricola	121.242	1.224.252	0,2	0,4	0,0	2,2
Infrastrutture di servizio al commercio ed all'industria	994.818	1.769.938	2,4	0,4	4,8	3,7
Infrastrutture urbane	2.436.576	1.455.455	3,4	0,6	16,5	4,0
Strutture da destinare a servizi pubblici e sociali	786.761	495.173	0,5	1,1	0,8	2,5
Strutture sportive, ricreative	842.787	1.162.380	2,4	0,2	4,1	1,2
Totale opere fisiche	952.483	1.051.794	40,0	11,3	76,3	56,2
Piani, studi e monitoraggio	318.980	360.335	1,7	2,2	1,1	3,7
Campagne Promozionali, informative e pubblicitarie	567.915	322.160	1,6	1,1	1,8	1,6
Ricerca	84.666	165.047	0,3	0,3	0,1	0,3
Servizi alle imprese	252.186	89.488	1,0	3,3	0,5	1,4
Servizi alle persone	1.298.041	263.158	0,3	0,5	0,7	0,6
Attività ricreative e culturali	422.045	480.587	0,1	0,0	0,1	0,1
Formazione dipendenti pubblici	35.218	192.764	0,2	0,3	0,0	0,3
Formazione a privati non-occupati	253.704	153.896	1,1	8,0	0,6	5,8
Formazione a privati occupati	112.650	83.441	3,8	4,4	0,9	1,7
Servizi e percorsi integrati per l'impiego	453.020	189.676	0,7	3,2	0,7	2,9
Totale interventi immateriali	293.891	166.573	10,9	23,4	6,4	18,4
Trasferimenti a individui	na	46.471	na	3,7	0,0	0,8
Trasferimenti a enti Non-Profit	410.283	474.495	0,0	0,0	0,0	0,0
Trasferimenti a imprese - finalità innovazione ricerca	na	165.830	na	0,5	0,0	0,4
Trasferimenti a imprese - finalità ambiente	457.476	52.111	0,2	5,1	0,2	1,2
Trasferimenti a imprese - finalità occupazione-training-organizzazione	na	144.004	na	1,3	0,0	0,9
Trasferimenti a imprese - finalità qualità certificazione	26.001	30.857	0,4	0,4	0,0	0,1
Trasferimenti a imprese - generalisti	176.134	84.561	48,3	54,2	17,1	21,6
Trasferimenti a consorzi di imprese	91.343	1.303.753	0,2	0,1	0,0	0,3
Totale trasferimenti a privati	175.666	82.433	49,2	65,3	17,3	25,4
Totale	498.934	211.958	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Sistema Monit, aggiornamento al 31 Agosto 2006

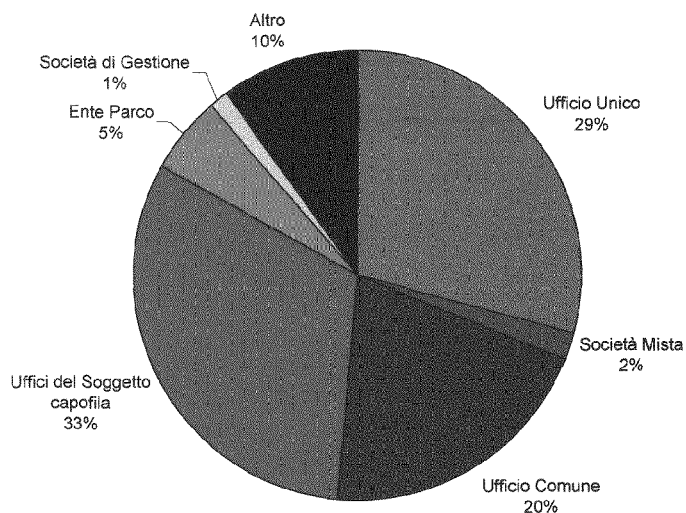
In corrispondenza della concentrazione sulle opere infrastrutturali è evidente la minore incidenza dei trasferimenti alle imprese e degli interventi immateriali all'interno dei PIT, sia in termini di numero che di risorse mobilitate. Il dato riportato nella tavola IV.22 potrebbe essere distorto dal fatto che il sistema Monit, utilizzato come fonte, riporta la parte di interventi programmati formalmente ammessi alle agevolazioni al 31 Agosto 2006. Un più rapido avvio degli interventi infrastrutturali rispetto, in particolare, a quelli immateriali (in qualche caso pensati come complementari e successivi) potrebbe contribuire ad aver sovradimensionato la quota della prima categoria al di là delle sue proporzioni programmate, ed a discapito della seconda. Il confronto di questi dati con altre fonti di programmazione, tuttavia, induce a ritenere che il divario a favore delle infrastrutture fisiche, pur esacerbato in questa fase dalla diversa velocità di attuazione delle diverse categorie di interventi, rimarrà significativo per tutta la durata del ciclo di programmazione.

In definitiva, i dati resisi disponibili nel corso del 2006 ed in parte sintetizzati nella tavola IV.22, confermano alcuni giudizi ed alcune ipotesi interpretative già avanzate nei Rapporti degli anni scorsi.

- I PIT, rispetto a precedenti forme di progettazione per lo sviluppo locale, al di là dei loro enunciati strategici, focalizzano il loro impatto trasformatore su una serie di modifiche nel paesaggio edificato e nell'infrastrutturazione fisica del territorio. Questo si deve, a detta di molti, al fatto che questa modalità attuativa trasferisce larga parte della responsabilità di scelta ai Comuni, la cui esperienze e capacità pregresse consistono nella progettazione e realizzazione di questo genere di opere.
- Tra gli aspetti dell'integrazione più difficili da realizzare c'è stata senz'altro la progettazione e la realizzazione di interventi immateriali che fossero funzionali, per caratteristiche e tempistica di realizzazione, alle esigenze di trasformazione complessive del territorio progettate dai PIT.
- Più in generale, dietro le difficoltà di integrazione delle componenti di sostegno al settore privato e di fornitura di servizi immateriali, si celano le linee di separazione di competenze e di responsabilità fra il livello locale e quello regionale, e all'interno dello stesso livello regionale, che si sono rivelate in molti casi più forti del richiamo all'integrazione nella programmazione e nell'attuazione. L'inerzia istituzionale e la distribuzione iniziale delle competenze nel settore delle politiche di sviluppo fanno sì che alcune aree tematiche siano più di altre suscettibili di essere progettate ed attuate su scala locale in collegamento con altre.

Modello di
gestione
istituzionale

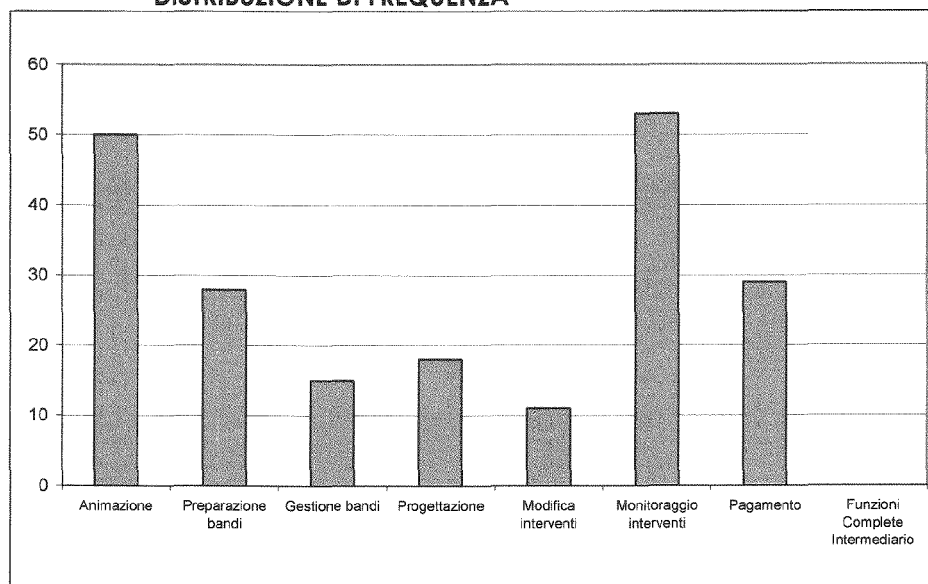
Nonostante i ritardi ed i vincoli con cui si sono confrontati, i PIT hanno rappresentato una forza del cambiamento istituzionale, che ha contribuito a riavvicinare le modalità operative delle politiche di sviluppo alle preferenze del programmatore. Gli stessi attriti nei rapporti verticali fra regioni ed enti locali riflettono l'avanzamento lungo un percorso di modernizzazione e di rafforzamento della capacità dei livelli amministrativi più bassi, largamente condiviso, e codificato nella recente riforma costituzionale. Le informazioni disponibili sulle strutture operative locali preposte all'attuazione dei PIT con riguardo alle forme giuridiche adottate, all'entità delle funzioni loro devolute ed alla composizione del partenariato coinvolto, sono coerenti con questo quadro.

Figura IV.43 – MODELLO DI GESTIONE ADOTTATO DAI PIT: DISTRIBUZIONE PERCENTUALE

Fonte: Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuvv

Per quanto riguarda le forme giuridiche adottate per la gestione e l'attuazione a livello locale assumono un peso significativo, e complessivamente pari a più della metà dei PIT osservati, modalità che accentrano le funzioni delegate presso uffici investiti ex novo di queste responsabilità da parte dei comuni interessati. Si tratta di Uffici Unici (seguendo la Terminologia del T.U. di riforma degli EELL), di Società Miste precedentemente incaricate della gestione di altri strumenti di sviluppo locale, o di Uffici Comuni appositamente istituiti ed equipaggiati.

**Figura IV.44 – FUNZIONI ATTRIBUITE ALLA STRUTTURA DI GESTIONE DEI PIT:
DISTRIBUZIONE DI FREQUENZA**



Fonte: Monitoraggio Geo-referenziato dei PIT DPS/Retenuv

A questi uffici locali preposti alla gestione dei PIT viene demandato un numero di funzioni ancora limitate, ma non trascurabile. Fra queste appaiono rilevanti le funzioni di animazione, svolta nelle fasi iniziali di vita dei progetti, e quella di monitoraggio, mantenuta per tutta la durata dell'attuazione. Sono meno frequenti, ma non estranee alla prassi amministrativa degli uffici locali dei PIT, funzioni di maggiore responsabilità quali la preparazione dei bandi o il pagamento dei destinatari o degli attuatori degli interventi.

Chiaramente innovativa rispetto alla prassi tradizionale della PA è anche la composizione del partenariato locale di progetto. Nella tavola IV.23 vengono distribuiti per macro-categoria tutti i partner privati e pubblici (al netto dei Comuni) coinvolti nella fase di presentazione della proposta progettuale e, in alcuni casi, nell'attuazione degli interventi. Il peso del partenariato privato appare significativo, anche se forse non predominante rispetto alla componente pubblica, come si era verificato per altre esperienze di sviluppo locale come i progetti Leader ed i Patti Territoriali. Minore, ma non per questo trascurabile appare la presenza delle imprese a scopo di lucro, individuali o in forma consortile.

Tavola IV.23 - PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO¹ : FREQUENZE PER REGIONE

Regione	EEPP	Imprese	Non-Profit	Altro/NC	Totale
Basilicata	0	187	125	209	521
Calabria	36	29	262	1	328
Campania	99	19	428	160	706
Molise	9	45	26	4	84
Puglia	17	31	143	1	192
Sardegna	20	1	138	3	162
Sicilia	148	92	447	35	722
Totale	329	404	1.569	413	2.715

¹: Esclusi i Comuni

Fonte: Monitoraggio Geo-referenziale dei PIT DPS/Retenuvv

Non sono mancate le critiche all'organizzazione ed agli assetti istituzionali di livello locale in molti casi adottati per i PIT. Si è spesso lamentata l'intensità della partecipazione dei soggetti privati ai PIT, giudicata scarsa e declinante nel tempo, così come l'insufficiente dotazione di risorse umane, finanziarie e di attrezzature, degli uffici locali preposti alla gestione dei PIT. La seconda critica appare tanto più da considerare se i PIT continueranno nel corso del prossimo ciclo di programmazione a rappresentare una modalità stabile di attuazione dei programmi. I dati di sintesi qui mostrati hanno il difetto di nascondere la varietà delle situazioni e delle soluzioni sperimentate tra i 148 PIT in corso di attuazione per i quali tali informazioni sono disponibili. Da essi traspare tuttavia lo sforzo profuso in molte regioni dell'Ob.1, di abbandonare lo spontaneismo delle fasi pionieristiche dello sviluppo locale, e di rendere compatibile le logiche partenariali e negoziali con il funzionamento e con le articolazioni della pubblica amministrazione.

IV.3.4.3 Contratti di Programma

La difficile situazione amministrativa creatasi a seguito del mancato completamento dell'iter di approvazione delle norme di attuazione della riforma degli incentivi per la Programmazione Negoziata avviata nel 2005¹⁹¹, nonché il significativo definanziamento previsto dalla Legge Finanziaria per il 2006¹⁹², hanno

¹⁹¹ Art. 8 Riforma degli incentivi del D.L. 35/2005 convertito in L. 80/2005.

¹⁹² La legge finanziaria per il 2006 (Tab. E) ha disposto una riduzione di 560 meuro delle autorizzazioni di spesa a legislazione vigente previste per gli interventi della Programmazione Negoziata cui si aggiungono i 30 meuro di cui all'art. 11 comma 9 del decreto legge 14 marzo 2005 convertito in L. 14 maggio 2005 n. 80.

determinato una sostanziale battuta d'arresto nell'approvazione di nuovi contratti di programma per la gran parte dell'anno 2006.

Nelle more del compimento dell'iter normativo sono comunque stati proposti al CIPE, secondo le nuove regole di incentivazione¹⁹³, integrazioni per 8 contratti di programma in precedenza parzialmente approvati, e 24 nuovi interventi; le proposte sono state approvate subordinando però l'efficacia delle delibere¹⁹⁴ alla emanazione delle norme di attuazione della riforma. Le stesse delibere sono rimaste di fatto prive di efficacia per quanto riguarda l'approvazione, in quanto la Corte dei Conti, in presenza di tale clausola, non ha ritenuto di registrarle. Pertanto, in considerazione della scadenza della vigenza dell'inquadramento comunitario per i regimi di aiuto a finalità di sviluppo regionale, a fine 2006, si è resa urgente una tempestiva soluzione che consentisse alle imprese di effettuare gli investimenti programmati.

Con un provvedimento del Governo¹⁹⁵ si è dunque disposto la “sospensione” dell'efficacia della riforma del regime di incentivazione specifico sino alla fine dell'anno, prescrivendo contestualmente la revoca delle proposte di contratto di programma avanzate secondo la nuova normativa e disponendone il riesame sulla base dei criteri previgenti. In tal modo è stato reso ininfluente su queste proposte di contratti il mancato completamento dell'iter di approvazione delle norme di attuazione per la Programmazione Negoziata. La copertura finanziaria degli interventi è stata assicurata sia dalle risorse che lo stesso provvedimento governativo reperisce e destina prioritariamente ai contratti di programma, sia dalla possibilità che, con decreto ministeriale, vengano individuate le intensità massime degli aiuti concedibili, diminuendole in ragione delle risorse effettivamente disponibili. Le iniziative così agevolabili sono state conseguentemente indicate con un Decreto Ministeriale¹⁹⁶ il quale dispone, nel contempo, una riformulazione degli aiuti concessi di intensità pari a quelli che la riforma degli incentivi avrebbe consentito, anche se concessi in forma diversa¹⁹⁷.

¹⁹³ Veda paragrafo IV.3.3

¹⁹⁴ Sedute del 22 marzo 2006 e del 6 aprile 2006.

¹⁹⁵ Art. 8 del D.L. 262/2006, convertito con modificazioni in legge 24 novembre 2006 n. 286.

¹⁹⁶ Decreto del Ministero per lo Sviluppo Economico del 10.11.2006. Non rientrano 7 nuove proposte per le quali il CIPE aveva adottato delibere in linea programmatica in attesa della conclusione dell'iter istruttorio di merito.

¹⁹⁷ E' così concesso un contributo in c/capitale ottenuto sommando il totale del contributo in conto capitale richiesto dall'Impresa in forza della riforma degli incentivi e l'importo derivante dall'attualizzazione del contributo sugli interessi del finanziamento agevolato previsto dalla stessa riforma.

Il Cipe ha quindi approvato, nel dicembre del 2006, 22 nuovi contratti. Di questi, 17 rappresentano la riproposizione di contratti già approvati secondo le nuove regole, e 5 costituiscono, invece, contratti di nuova presentazione¹⁹⁸. Nella stessa seduta il Cipe ha deliberato 8 integrazioni di contratti parzialmente già approvati nel 2005.

Gli investimenti agevolati superano i 3.515 milioni di euro, di cui circa 3.235 per i nuovi contratti. Il contributo a carico della finanza pubblica è pari a circa 1.040 milioni di euro, di cui 960 circa per i nuovi contratti. Tale contributo complessivo grava per 913 milioni di euro sulla finanza statale e per 127 milioni di euro su quella delle Regioni. Per i nuovi contratti è prevista una occupazione di 4.903 unità¹⁹⁹.

La maggior parte dei nuovi contratti riguarda investimenti da realizzare nel Mezzogiorno. In particolare risultano maggiormente interessate la Campania con 4 contratti, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna con 3 contratti ciascuna, seguite da Puglia, Basilicata con 1 contratto. Il totale degli investimenti nei territori meridionali è pari a 2.632 milioni di euro, cui si correlano contributi per oltre 830 milioni di euro e una occupazione prevista di 3.965 unità. Nel Centro-Nord sono interessate le Regione Emilia Romagna e Marche con 2 contratti ciascuna, la Toscana, il Piemonte e il Lazio con 1 solo contratto. Il totale degli investimenti nei territori del Centro - Nord è pari a 605 milioni di euro circa, cui si correlano contributi per 126 milioni di euro e una occupazione di 938 unità. La maggior parte dei contratti approvati sono stati promossi, in relazione a contratti in attuazione, da consorzi di Piccole Medie Imprese.

Per quanto riguarda la distribuzione settoriale delle iniziative imprenditoriali, nel settore manifatturiero sono stati approvati 10 contratti, nel settore turistico e agrituristico 6, nella filiera agroalimentare 3 e nel comparto agricolo 3. Nonostante l'incremento registrato nel numero dei contratti approvati nei settori diversi dal manifatturiero, quest'ultimo rimane interessato dalla quota maggiore degli investimenti agevolati (oltre l'80 per cento) e dei contributi concessi.

I programmi nel settore manifatturiero riguardano per la massima parte iniziative da realizzare nei territori meridionali (otto contratti su dieci), con investimenti pari

¹⁹⁸ Per questi contratti, la copertura finanziaria è assicurata da fondi regionali.

¹⁹⁹ Nella seduta del 22 dicembre 2006 il Cipe ha deliberato anche l'accantonamento di risorse per 52,9 milioni di euro occorrenti per il finanziamento della seconda tranche del piano di investimenti previsto dal Contratto di programma Gruppo CIT S.p.A. (una prima tranche era stata finanziata nel dicembre 2005). Tali risorse non state comunque assegnate in via definitiva in attesa che l'Amministrazione Straordinaria cui attualmente è sottoposta la Società presenti un piano di salvataggio che garantisca la realizzabilità del Contratto.

all'86 per cento di quelli programmati per l'intero settore ed un assorbimento di risorse pubbliche pari al 92,1 per cento. Spicca in particolare il contratto di programma della STMicroelectronics, operante nel settore dei semiconduttori e dei componenti elettronici²⁰⁰ che prevede investimenti a Catania pari al 65 per cento circa delle nuove agevolazioni concesse per l'intero settore manifatturiero ed assorbe il 63 per cento delle risorse ad esso destinate.

Dei 10 nuovi contratti manifatturieri 7 sono stati proposti da consorzi di imprese e 3 da imprese singole. Le imprese complessivamente coinvolte sono 119, delle quali 110 PMI e 9 Grandi imprese. La maggior parte delle imprese proponenti è a capitale italiano (107), 11 sono controllate da società estere e 2 sono di proprietà mista. Le imprese italiane risultano tutte consorziate, mentre le imprese a capitale estero partecipano a consorzi e in 3 casi costituiscono l'unico soggetto proponente. Gli investimenti riferiti a questi 3 gruppi esteri riguardano impianti già operativi nel Lazio, e in Sicilia e Sardegna e rappresentano quasi l'80 per cento dell'ammontare investito nell'intero settore.

TAVOLA IV.24 – INVESTIMENTI, CONTRIBUTI E OCCUPAZIONE ATTIVATA DAI NUOVI CONTRATTI DI PROGRAMMA APPROVATI NEL 2006 (MILIONI DI EURO E UNITA')

Settore	Investimenti	Contributi totali	Occupazione	Contr./Inv. (%)	Inv./occ. (mil€)	Contr./Occ. (mil€)
Agricolo	268,7	82,0	680,0	30,5	0,4	0,1
Manifatturiero	2.616,0	707,7	2.343,0	27,1	1,1	0,3
Turismo	351,6	169,0	1.880,0	48,1	0,2	0,1

Fonte: elaborazioni DPS su dati MISE-Direzione Generale Coordinamento Incentivi e Imprese

Il settore turistico, a parità di investimenti, promuove la maggiore occupazione, ma è anche l'ambito in cui il contributo pubblico assume la maggiore incidenza sugli investimenti. Ciò è dovuto sia alle caratteristiche produttive proprie del comparto, ad alta intensità di lavoro, sia al fatto che le iniziative ad esso riconducibili ricadono esclusivamente in territori meridionali per i quali l'intensità dell'aiuto è maggiore. Di converso, il settore manifatturiero si caratterizza per il minor effetto occupazionale e per il maggiore effetto propulsivo del contributo sugli investimenti fissi.

Includendo quelli dell'ultimo anno, i contratti di programma ad oggi complessivamente approvati risultano 117 di cui 107 finanziati sulla base del regime

²⁰⁰ Cfr tavola Appendice al III.5.g.