



Ing. Luigi Damis
e-mail: luigi.damis@inwind.it
GSM/mobile +39 347 6404725
Tel. +39 0828 398679

Politiche di sostegno allo sviluppo

Politiche di sostegno allo sviluppo

La nuova programmazione dello sviluppo locale.

Quadro Strategico Nazionale.

Le nuove politiche di sviluppo per il mezzogiorno.

Politiche di sostegno dello sviluppo e progetti integrati territoriali.

La nuova programmazione dello sviluppo locale.

Negli anni scorsi le politiche pubbliche a favore dello sviluppo delle aree disagiate del sud, si sono incentrate su una politica di sussidi agli investimenti. Tuttavia i generosi contributi in conto capitale e finanziamenti a tassi agevolati, non hanno sortito l'effetto sperato, ma si è arenata in un contesto socio-istituzionale non ancora pronta a recepire i cambiamenti indotti.

Nonostante gli intensi e duraturi sussidi agli investimenti aziendali, lo sviluppo economico non è decollato, tanto meno il divario aggregato del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord si è significativamente ridotto. Soprattutto, non si è ridotto il gap di competitività territoriale, il che ha implicato la riproduzione inerziale dei tradizionali aiuti pubblici di compensazione.

La nuova politica regionale di sviluppo, anche sulla base delle lezioni della vecchia politica di intervento, punta invece in via prioritaria ad accrescere la competitività territoriale, attraverso investimenti pubblici di sistema altamente qualificati e una modernizzazione della Pubblica Amministrazione.

Il tentativo è di passare da una politica di "monetizzazione" degli svantaggi localizzativi ad una strategia finalizzata ad annullare gli svantaggi, al miglioramento permanente della *performance* territoriale. In altri termini, la nuova politica aspira a spostare il baricentro degli interventi dalla singola impresa ai contesti territoriali, dagli investimenti incentivati ai beni pubblici locali. In particolare, la nuova programmazione punta deliberatamente a conseguire due obiettivi. Il primo *"riguarda la realizzazione e l'accelerazione di infrastrutture materiali e immateriali di elevata qualità"* nel Mezzogiorno, rivolte a rimuovere gli ostacoli alla vita civile e alla crescita economica, alla valorizzazione del patrimonio culturale e naturale e alla costruzione del *"capitale sociale indispensabile allo sviluppo: la sicurezza del territorio; una più intensa attività di formazione; una amministrazione efficace della giustizia, dell'istruzione, della sanità; relazioni di fiducia all'interno delle comunità locali, fra imprenditori, fra capitale e lavoro, fra attori pubblici e privati, fra Amministrazioni pubbliche diverse"* [Ciampi (1998)].

Il secondo obiettivo è relativo alla promozione e all'incentivazione dei sistemi locali di impresa nel Mezzogiorno, emersi e sommersi, ovvero di reti di imprese interconnesse, simili alle architetture funzionali tipiche dei distretti industriali.

I due capisaldi del nuovo approccio di politica economica sono da un lato la programmazione dei Fondi Strutturali UE 2000-2006 e 2007-2013 e, dall'altro, la Programmazione negoziata, in particolare il Patto Territoriale. La modalità di spesa dei nuovi fondi europei assegna innanzitutto un ruolo di primo piano alle Amministrazioni locali, diversamente dal ciclo di programmazione 1994-1999 e ancor più dal soffocante centralismo dell'intervento straordinario. Più del 70% dei finanziamenti sono di responsabilità diretta delle Amministrazioni regionali, mentre il 10% del budget è stato destinato ad una riserva premiale da distribuire tra le Amministrazioni sulla base di un set di indicatori qualitativi relativi alla loro capacità di concentrare e integrare gli investimenti pubblici, di modernizzare le strutture burocratiche, di avviare piani integrati per l'ambiente e il sistema idrico, di costituire unità di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

Poco meno di un quinto sono invece le risorse assegnate alle Amministrazioni centrali, che comunque devono essere impegnate e implementate secondo criteri di chiara distribuzione territoriale e di organica complementarità con i programmi di investimento delle regioni meridionali.

Ancora più importante del decentramento delle responsabilità, è la creazione di un nuovo quadro istituzionale incentrato su una dialettica al tempo stesso cooperativa e concorrenziale tra Governo centrale e Amministrazioni regionali e locali. Il Governo centrale non è più il *deus ex machina* degli interventi pubblici, bensì l'attore che esercita il monitoraggio del processo, assicura il rispetto delle regole a livello locale, fornisce assistenza tecnica ai soggetti istituzionali locali, mantenendo una responsabilità diretta in delimitate aree funzionali di intervento. Più in generale, la nuova articolazione delle responsabilità implica la costruzione di un'estesa e densa partnership istituzionale, sia orizzontale, tra soggetti locali pubblici e privati, sia verticale, tra differenti livelli di governo locali e centrali. In altri termini, il nuovo approccio assume che lo sviluppo locale sia un costrutto istituzionale dialettico tra centro e periferia: c'è contemporaneo bisogno di buone politiche nazionali (dei trasporti, delle reti infrastrutturali, della sicurezza, di welfare, ecc.) e di buone politiche a livello territoriale (urbanistiche, di incentivazione ai sistemi produttivi, di marketing, di qualità sociale, ecc.)

La Programmazione negoziata, segnatamente attraverso gli strumenti del Patto Territoriale e del Contratto di programma, persegue l'obiettivo di promuovere i sistemi locali di sviluppo, oltre le tradizionali sovvenzioni finanziarie alle singole imprese. In particolare, punta a *“favorire la cooperazione tra imprese, Enti Locali, parti sociali e sistema finanziario, al fine di attuare investimenti in attività imprenditoriali e in centri di servizio fra loro integrati; stabilire, nelle aree in grave crisi industriale e occupazionale, condizioni più favorevoli alla crescita economica nelle relazioni contrattuali (nel lavoro, nel credito, per i servizi amministrativi e di sicurezza”* [Barca (1998)].

La svolta rispetto al passato è netta. Al semplice trasferimento centrale di risorse monetarie alle singole imprese, si giustappone adesso una strategia di attacco allo sviluppo che fa affidamento contemporaneamente su più leve di intervento: incentivi di compensazione ma anche infrastrutture funzionali; interventi economici ma anche interventi nella sfera sociale. L'innovazione più evidente è l'assunzione della contemporaneità degli interventi, senza un prima e un dopo, senza una gerarchia rigida e predefinita delle azioni. La nuova politica prende atto che lo sviluppo è una costruzione istituzionale e un esito troppo complesso per essere affrontato in una sola direzione.

Quadro Strategico Nazionale.

Le autorità italiane si impegnano ad effettuare una spesa pubblica nazionale nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Sicilia, Calabria, Puglia, Campania e Basilicata in regime di sostegno transitorio), durante il periodo 2007-2013, del 12% più elevata rispetto alla spesa media realizzata nel periodo 2000-2006.

La strategia è concentrata su quattro macro obiettivi (sviluppare circuiti della conoscenza; qualità della vita, sicurezza e inclusione sociale; filiere produttive,

servizi e concorrenza; internazionalizzazione e modernizzazione) e dieci priorità tematiche (formazione e istruzione; ricerca e innovazione; sviluppo sostenibile; servizi per la qualità della vita, sicurezza e legalità; risorse naturali, culturali e turismo; infrastrutture per la mobilità; competitività sistemi produttivi e occupazione; città e sistemi urbani; internazionalizzazione; governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali).

L'incremento significativo dell'impegno finanziario da destinare a formazione, istruzione, ricerca, innovazione, sviluppo sostenibile; inclusione sociale; competitività si è reso possibile anche grazie al fatto che i trasferimenti alle imprese, rispetto alla precedente programmazione, subiranno una nominale riduzione di dotazione finanziaria. Questo perché il finanziamento del credito di imposta per gli investimenti è stato a carico della fiscalità generale (come previsto dalla legge finanziaria 2007) a differenza del periodo 2000-2006 in cui il credito di imposta è stato coperto dai fondi Fas. Ed ancora in ragione delle nuove modalità di calcolo degli incentivi alle imprese che prevedono, a partire dal 2007, sia una riduzione dell'aiuto massimo concedibile sulle base delle nuove disposizioni comunitarie, sia un maggior ricorso ai finanziamenti bancari in sostituzione del contributo in conto capitale. Questo determinerà un minor fabbisogno finanziario per la copertura degli interventi a favore delle imprese, tanto da ritenere che le minori risorse disponibili per i trasferimenti potranno attivare una mole di investimenti privati pari, se non superiori, a quelli del precedente periodo.

Il Quadro Strategico Nazionale prevede anche meccanismi premiali per le regioni che realizzano determinati obiettivi di servizio, attraverso i quali è possibile valutare l'effettiva capacità di cambiamento delle condizioni di vita e benessere nel Mezzogiorno. Ecco i quattro obiettivi di servizio:

- elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione;
- aumentare i servizi di cura alla persona, alleggerendo i carichi familiari per innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al servizio idrico integrato;
- tutelare e migliorare la qualità dell'ambiente, in relazione al sistema di gestione dei rifiuti urbani.

L'individuazione di obiettivi collegati ai servizi collettivi ed al benessere dei cittadini è il segno di una attenzione, più forte rispetto al passato, ai risultati ed alla qualità degli interventi: il miglioramento delle *performance* di spesa sui fondi strutturali, che le amministrazioni pubbliche hanno fatto registrare negli ultimi anni, consente infatti di porre alle politiche regionali traguardi più ambiziosi, ispirati all'effettività ed efficacia degli interventi che saranno realizzati.

La ripartizione delle risorse per livello di responsabilità centrale o regionale segnala un significativo spostamento di risorse a favore delle Regioni. Si raggiunge, per le risorse FAS e Fondi strutturali, un rapporto pari al 38,4% al Centro e 61,6% alle Regioni, rispetto ad una composizione del periodo 2000-2006 che ha visto il 55,5% delle risorse gestite a livello centrale e il 44,6% a livello regionale.

La proposta va nel senso di rafforzare ulteriormente l'assunzione di responsabilità da parte del livello regionale, che dovrà essere necessariamente accompagnata da un corrispondente aumento della capacità e qualità di spesa che consegue ad una così elevata massa finanziaria.

Le misure che la finanziaria prevede in favore del Mezzogiorno sono orientate in particolare a stabilizzare nel medio lungo periodo le azioni di sostegno in favore della crescita dei territori del Mezzogiorno con riferimento:

- ai profili di programmazione economica-finanziaria;
- ai meccanismi di sostegno in favore delle imprese;
- all'orientamento e alla riorganizzazione degli enti deputati alla promozione dello sviluppo economico;
- all'integrazione delle politiche per il Mezzogiorno nell'ambito delle politiche nazionali per la competitività e lo sviluppo.

Le misure di riforma e di innovazione riguardano il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) i cui stanziamenti sono stati:

- programmati su un arco di 7 anni, in coerenza con i profili temporali della programmazione comunitaria, rispetto agli attuali tre;
- integrati con le risorse aggiuntive provenienti dai programmi comunitari e dal relativo cofinanziamento nazionale, nell'ambito di una programmazione unitaria;
- rifinanziati per complessivi 64 miliardi di euro nel periodo 2007-2015.

E' prevista l'introduzione dal 1 gennaio 2007 e fino al 2013 di un credito d'imposta per le imprese che realizzano nel Mezzogiorno nuovi investimenti finalizzati all'acquisto di macchinari e impianti. La misura ha carattere totalmente automatico e consentirà alle imprese di procedere nelle decisioni di investimento sulla scorta di una effettiva certezza del beneficio fiscale collegato ai predetti investimenti.

Le misure della finanziarie per il cuneo fiscale prevedono altresì un intervento differenziato per le imprese meridionali di 10.000 euro per ogni lavoratore a tempo indeterminato rispetto ai 5.000 previsti per le aziende del resto del Paese. La misura consolida, anche dal punto di vista del costo del lavoro, un quadro fiscale di vantaggio per le imprese che investono e operano nel Mezzogiorno.

Sviluppo Italia viene trasformata in una agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa; la natura della società di ente strumentale e di braccio operativo dell'azione di governo in favore dello sviluppo economico è rafforzata dalla previsione della vigilanza e del controllo da parte del Ministero dello Sviluppo Economico. Per consentire l'economicità della gestione e la focalizzazione delle attività sugli obiettivi strategici assegnati dal Governo è previsto altresì il riordino della società e del gruppo, che dovrà condurre ad una riduzione delle società controllate (non più di 3) ed alla dismissione delle partecipazioni non strategiche.

La convinzione che le difficoltà di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno sono in gran parte imputabili ai medesimi fattori, ma con diversa intensità, che hanno condizionato negativamente la crescita del Paese negli ultimi anni, porta a ritenere

indispensabile l'effettiva integrazione delle politiche per il Mezzogiorno nell'ambito delle politiche per la competitività nazionale.

Per questi motivi, le nuove politiche per la competitività e il relativo fondo previsti dalla legge finanziaria potranno far leva su un'effettiva sinergia di fonti finanziarie nell'ambito dei medesimi obiettivi di sviluppo in grado di unire il Nord ed il Sud del Paese.

Le nuove politiche di sviluppo per il mezzogiorno.

Il quadro strategico nazionale 2007-2013 avrà a disposizione 123 MLD (al mezzogiorno sarà dedicato l'85% dei fondi nazionali destinati alla politica regionale e cioè 100 mld di euro con una notevole concentrazione nelle quattro Regioni che fanno parte dell'Obiettivo comunitario "convergenza", vale a dire Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) e potrà contare, per la prima volta congiuntamente, sia di risorse dei fondi strutturali e del relativo cofinanziamento nazionale, sia di risorse del fondo aree sottoutilizzate. Questo si tradurrà in tempestività e certezza nella programmazione degli investimenti.

Il riparto programmatico delle risorse destinate agli investimenti nel sud segna una svolta innovativa rispetto al periodo 2000-2006 puntando sulla valorizzazione delle risorse umane (il peso percentuale passa dal 4,8% al 9%, e in particolare per l'istruzione dall'1% al 5%), sulla ricerca e l'innovazione per la competitività (dal 9 al 14%); sull'uso sostenibile delle risorse ambientali (dal 10% al 16%); sulla salute, sull'inclusione sociale e i servizi per la qualità della vita (dal 3 al 9%); sulla competitività e l'attrattività delle città e dei sistemi urbani (dal 2,6 al 7,2%); sulla valorizzazione delle risorse naturali, culturali e per il turismo (da 8 a 9%).

La finanziaria 2007 si inserisce nel nuovo quadro strategico nazionale, offrendo nuovi strumenti per avvicinare il nord e il sud del paese: programmazione settennale FAS e suo rifinanziamento per 64 MLD; credito d'imposta per investimenti in macchinari e attrezzature; maggiorazione cuneo fiscale; riordino sviluppo Italia; fondo competitività; riqualificazione delle aree urbane; interventi infrastrutturali.

Politiche di sostegno dello sviluppo e progetti integrati territoriali.

Con i Progetti Integrati Territoriali (PIT) in Calabria si è perseguito l'obiettivo specifico di promuovere un vero e proprio salto di qualità nelle politiche di sviluppo del territorio.

Gli avvenimenti degli ultimi anni hanno contribuito a mettere in rilievo il valore strategico dello sviluppo locale per quanto concerne la competitività dell'intera economia nazionale: oggi appare sempre più evidente come una forte e competitiva economia nazionale si basi su forti e competitive economie locali.

Lo sviluppo dei territori diviene l'obiettivo principale sul quale far convergere competenze e nuove opportunità, nella convinzione che esso è il risultato non solo della capacità di utilizzare al meglio i tradizionali fattori di produzione, quanto soprattutto di mobilitare e valorizzare risorse, valori ed attitudini non pienamente utilizzate.

Lo sviluppo locale costituisce in questa direzione l'obiettivo principale delle nuove politiche nazionali e regionali, in cui assumono un valore determinante le

vocazioni e le potenzialità endogene dei singoli territori in grado di promuovere uno sviluppo autonomo, sostenibile, ed orientato al rafforzamento del capitale sociale locale.

A seguito del decreto 112/98 che ha assegnato competenza primaria alle regioni in tema di sviluppo locale, individuando nella dimensione regionale quella più adatta a programmare e coordinare le diverse politiche territoriali, è stato intrapreso un profondo processo di innovazione delle strategie e degli strumenti che rappresenta un importante fattore di discontinuità rispetto alla precedente gestione frammentata e priva di reali livelli di responsabilità di alcuni degli strumenti dello sviluppo locale (come quelli della programmazione negoziata).

La predisposizione del POR ha rappresentato anche in Calabria, come nelle altre regioni del sud, la prima grande occasione per iniziare a svolgere quel ruolo di promozione ed animazione dello sviluppo richiesto dal crescente processo di decentramento e di rafforzamento del sistema delle autonomie regionali.

La programmazione dei progetti integrati nell'ambito del POR e del successivo complemento, volta a privilegiare lo sviluppo dal basso, ma allo stesso tempo a concentrarsi sui nodi strutturali dei sistemi produttivi locali, rappresenta una scelta forte in favore dello sviluppo locale.

Di fronte al pericolo di trasformare i PIT in semplici strumenti di erogazione della spesa pubblica, si dovrà perseguire un obiettivo di più alto profilo connesso all'esigenza di favorire il passaggio dalle tradizionali politiche di incentivazione e compensazione alle politiche di contesto.

Le politiche e gli strumenti di sostegno all'incentivazione degli investimenti devono essere affiancate da nuove politiche più coerenti con le esigenze dei sistemi locali di sviluppo, finalizzate a favorire lo sviluppo di economie esterne legate ad esempio alla:

- creazione/rafforzamento di reti territoriali al servizio dell'innovazione di prodotto/mercato, della ricerca e sviluppo, del trasferimento tecnologico
- presenza di un qualificato sistema di formazione professionale, e post-laurea finalizzata a massimizzare la convergenza con la domanda
- disponibilità di servizi ed infrastrutture specificatamente rivolte all'insediamento ed alla logistica
- presenza di una qualificata rete di offerta di servizi avanzati rivolti ad accrescere l'apertura internazionale dei prodotti locali.

La peculiarità principale del contesto socioeconomico e produttivo, legata alla presenza di alcuni sistemi locali differenti per tradizioni, per specializzazioni produttive, per grado di innovazione e di apertura estera, per mercati del lavoro, richiede infatti un grande sforzo di coordinamento nella individuazione degli obiettivi generali e degli strumenti di intervento, ma nel contempo anche un'elevata capacità di individuare coerenti ed integrate strategie di sviluppo specificatamente orientate ai diversi sistemi economici territoriali presenti nella regione.

In tal modo si riducono i rischi di una eccessiva frammentazione e polverizzazione delle proposte, sia dal punto di vista territoriale, sia per quanto concerne gli ambiti

di intervento, perseguendo viceversa l'obiettivo di creare una massa critica indispensabile per generare ricadute significative sui nodi cruciali dello sviluppo locale.

Questa scelta non contraddice in alcun modo il ruolo del partenariato locale che si rivela decisivo per l'effettiva realizzazione del PIT nell'intera fase di predisposizione del programma, della specificazione dell'idea-forza, della individuazione della strategia e degli interventi da realizzare. Al contrario un aspetto positivo dei progetti integrati riguarda il contributo significativo al definitivo rafforzamento dello "sviluppo dal basso" ed alla conseguente responsabilizzazione del ceto politico e della società civile presenti a livello territoriale.

La fase di predisposizione dei programmi ha prodotto risultati positivi a livello territoriale, a partire soprattutto dalla creazione di un profondo processo di concertazione e di partenariato a livello territoriale che per la prima volta ha coinvolto la quasi totalità delle amministrazioni locali.

E' questo un aspetto di grande rilievo che non va sottovalutato in quanto destinato a registrare forti ricadute:

- sul rafforzamento della cultura e delle pratiche dello sviluppo locale a partire dalla necessità di individuare obiettivi e strategie condivise su scala sovracomunale basate sul superamento della vecchia logica dei campanili e sul consolidamento del capitale sociale
- sul consolidamento, o come più spesso accade, sulla creazione per la prima volta negli ultimi anni di strumenti di *governance* delle dinamiche locali in grado di contribuire a definire e perseguire visioni strategiche dello sviluppo del territorio
- sulla capacità di elevare gli attuali livelli di sviluppo a partire dalla creazione di una forte identità locale e da una più consapevole valorizzazione delle vocazioni territoriali.

In conclusione i nuovi compiti in tema di sviluppo del territorio richiedono una consistente trasformazione del sistema delle autonomie regionali e locali basata sui principi dell'autonomia/responsabilità, della sussidiarietà e del principio cardine di solidarietà cui deve ispirarsi in misura determinante l'intero processo di decentramento e di federalismo fiscale ed amministrativo.