

ANPACA



Associazione Nazionale Patti Territoriali
e Contratti Area per lo Sviluppo Locale

10[^] COMMISSIONE INDUSTRIA

SENATO DELLA REPUBBLICA

AUDIZIONE MARTEDI' 8 MAGGIO 2012

ORE 14,30

**“I CONTRATTI D’AREA ED I PATTI TERRITORIALI
UN’ESPERIENZA DI VALORE PER LO
SVILUPPO DEL TERRITORIO”**



I Contratti d' area ed i Patti Territoriali un'esperienza di valore per lo sviluppo del territorio

ANPACA Associazione Nazionale Patti territoriali e contratti d'area

L'Associazione nazionale patti territoriali e contratti d'area viene costituita nel 2004 a seguito di una iniziativa, nel marzo 2003, dell'Assessore alla Provincia di Venezia a seguito della forte esigenza, ravvisata dai soggetti responsabili dei patti territoriali e dei responsabili unici dei contratti d'area, di creare un organismo che potesse realizzare momenti di confronto sulle diverse esperienze territoriali e aiutasse a superare difficoltà con gli istituti istruttori (banche) e con gli interlocutori istituzionali, favorendo contatti diretti con il Ministero Sviluppo Economico.

L' Associazione nazionale che rappresenta e coordina i Soggetti Responsabili dei Patti Territoriali e Contratti d'Area per lo sviluppo locale - costituiti da società miste a capitale prevalentemente pubblico o direttamente da Comuni e Province - è un' associazione senza scopo di lucro e opera con spirito di volontariato.

La programmazione negoziata

Sulla concertazione locale e sulla programmazione negoziata - in particolare sui Patti Territoriali e sui Contratti d'area - molto si è scritto e soprattutto molto è stato fatto. Sulla base delle esperienze compiute e del grande numero di aree territoriali coinvolte resta solo da riflettere, cercando di capire i punti di forza manifestati dalla concertazione come metodo di lavoro per lo sviluppo locale e individuando le debolezze e le criticità rivelatesi nella prassi.

| STATO DI ATTUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2010 (valori finanziari in migliaia di euro) | | | | | |
|--|---------------|---------------|--------------------------|------------------|------------------|
| Tipologia | Numero attivi | Iniziative | Investimenti complessivi | Onere pubblico | Totale erogato |
| Patti territoriali | 220 | 9.589 | 11.805.586 | 4.996.195 | 3.334.808 |
| Contratti d'area | 18 | 766 | 3.656.968 | 2.364.303 | 1.226.370 |
| Contratti di localizzazione | 12 | 12 | 505.900 | 398.500 | 102.900 |
| Totale | 250 | 10.367 | 15.968.454 | 7.758.998 | 4.664.078 |

Fonte: MiSE - Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali, Cassa depositi e prestiti, ex-Istituto per la Promozione Industriale, Promuovitalia



L'esperienza dei patti territoriali e contratti d'area ha certamente ottenuto importanti risultati, non solo in termini di investimenti e di nuova occupazione, ma anche in termini di coinvolgimento del partenariato locale, crescita sociale, coesione istituzionale tra tutti i soggetti protagonisti dello sviluppo, Enti Locali, Forze Sociali, Associazioni Imprenditoriali e di Categoria.

I Patti Territoriali ed i Contratti d'Area hanno infatti costituito i primi concreti esempi sul territorio nazionale di concertazione dal basso delle politiche di sviluppo locale. Per la prima volta, con questi strumenti, sulle tematiche dello sviluppo si è fatto fronte comune, si è sperimentata la politica della Coesione Istituzionale e si è costruita, soprattutto, una Rete tra istituzioni locali.

Interventi legislativi

Come si sarà notato nella precedente tabella, i dati al 31 dicembre 2010 evidenziano che la "stagione" dei patti territoriali e contratti d'area non si è ancora chiusa, Da diversi anni questa Associazione, su precise indicazioni dei soggetti responsabili locali, ha rappresentato i "nodi" che hanno e stanno impedendo il raggiungimento degli obiettivi previsti ed esortato gli interlocutori istituzionali alle conseguenti determinazioni.

Il Parlamento - con grande sensibilità - ha in diverse occasioni recepito segnalazioni di ANPACA, favorendo la rimozione di ostacoli ed "aggiornando" norme superate dall'evolversi dei tempi. Analoga attenzione è mancata da parte degli uffici ministeriali, anche in conseguenza della sostituzione del Ministro per alcuni mesi del 2010 e sostituzione del Direttore Generale per diversi mesi nel 2011.

L'Audizione

L'occasione che viene offerta, con questa audizione, ad ANPACA e per essa a tutti coloro che operano giorno dopo giorno da oltre quindici anni in tutta Italia su questi strumenti di sviluppo locale è molto, ma molto importante, e di questo invito sentitamente ringraziamo sia il Presidente che i tutti i Componenti della 10° Commissione permanente al Senato della Repubblica.

E' un momento importante perché in un periodo di recessione, di grave crisi economica ed occupazionale la salvaguardia delle iniziative beneficiarie di contributi pubblici in materia di Patti Territoriali e Contratti d'Area, che risultano concluse o in fase di avanzata realizzazione, è un'esigenza prioritaria per i territori.

Potrebbe apparire fuori tema affrontare le questioni prima brevemente riportate in occasione di una importante ed attualissima indagine conoscitiva *"sulla condizione competitiva delle imprese industriali italiane"*, **ma siamo convinti che il consolidare l'esistente, riuscire a concludere investimenti già avviati, evitare la chiusura di**



aziende già finanziate con interventi pubblici, evitare ulteriori consistenti licenziamenti ed il contenzioso amministrativo, rispondano perfettamente agli obiettivi dell'indagine.

Si è comunque ritenuto doveroso rispondere sullo specifico tema della “competitività delle imprese” nelle tre schede conclusive del presente documento che traggono spunto da un’analisi redatta dal CENSIS.

Le criticità da risolvere con urgenza

Per il superamento delle criticità attuali legate ai Patti Territoriali ed ai Contratti d’Area è necessario intervenire attraverso immediati interventi normativi (Decreti Ministeriali e/o intervento legislativo):

1. Equiparare, per i programmi d’investimento inferiori ad 1,5 milioni di euro, la decorrenza per la chiusura degli investimenti. Essa è rivolta alle iniziative agevolate dai Patti Territoriali e dai Contratti d’Area, la cui realizzazione è stata bloccata da complessità tali da richiedere più articolati e specifici procedimenti autorizzativi. Non è comprensibile né giuridicamente corretto che le difficoltà burocratiche che impediscono l’avvio o la conclusione di un investimento siano riconosciute ostantive per iniziative superiori ad 1,5 milioni di euro e non a quelle di importo inferiore. (Emanazione di Decreto Ministeriale in sinergia con ANPACA)
2. Immediata emanazione dei decreti ministeriali ai sensi della legge 127/2007 e 99/2009 . Assegnazione delle risorse per le rimodulazioni rivenienti da rinunce e revoche. (Emanazione di Decreto Ministeriale in sinergia con ANPACA)
3. Procedimenti di revoca non ancora attivati e introduzione principio della Conciliazione. E’ urgentissimo disciplinare la questione, molto delicata e complessa, dei procedimenti di revoca con il duplice obiettivo di giungere ad una rapida definizione dei medesimi, di evitare un delicato contenzioso e di valutare i casi in cui, in presenza di un’iniziativa imprenditoriale che risulti avviata sia possibile non dar luogo ad una revoca del contributo concesso. (Emanazione di Decreto Ministeriale in sinergia con ANPACA)
4. scostamento livelli occupazionali Costituiscono motivo di forte preoccupazione gli avvii di procedure di revoca nei confronti delle imprese che non hanno raggiunto gli obiettivi occupazionali previsti in sede di presentazione della domanda (anni 1997/99).Il Dm 215/2006 ha di fatto reso maggiormente penalizzante il regime previsto dal Dm 320/2000 (art. 12 e 9) che prevedeva la revoca totale delle agevolazioni in caso di scostamento dalla media dei livelli occupazionali fatti registrare dalle iniziative previste nel Contratto d’area o nel



Patto territoriale. Il Dm 215/2006 non fa riferimento alla specificità dell'area territoriale specifica ma ad un calcolo percentuale a livello nazionale. (Emanazione di Decreto Ministeriale in sinergia con ANPACA o intervento legislativo)

5. Tasso di attualizzazione degli investimenti E' necessario chiarire che l'anno di disponibilità da considerare ai fini del "calcolo delle agevolazioni finali" (tasso di attualizzazione) a seguito delle proroghe concesse è, uguale a quello della conclusione degli investimenti. (Emanazione di Decreto Ministeriale in sinergia con ANPACA o intervento legislativo)

Tutte le innovazioni normative proposte mirano a favorire, attraverso misure di semplificazione ed accelerazione amministrativa, la conclusione delle iniziative produttive beneficiarie di incentivi pubblici a valere sui Patti Territoriali e Contratti d'Area che risultano in avanzato stato di realizzazione ed hanno già prodotto significativi incrementi occupazionali.

Tutte le misure su richiamate non comportano alcun onere finanziario aggiuntivo per lo Stato poiché ai sensi dell'art. 36 della Legge 99/2009 è previsto che le richieste presentate dai Patti Territoriali e Contratti d'Area devono "riguardare iniziative comprese nel medesimo Patto o Contratto sentito il parere sul bando di rimodulazione della Regione e Province autonome interessate".

Ciò conferma che tali risorse già assegnate sono in essere presso la Cassa Depositi e Prestiti.

I vantaggi

L'utilizzo delle risorse, a seguito dell'emanazione dei decreti attiverrebbe immediatamente progetti di investimento (in primis infrastrutturali). Infatti i Soggetti Responsabili, già in possesso di pareri favorevoli delle Regioni, sono in condizioni di far partire gli investimenti che rispondono alle esigenze locali creando entrate a favore dello Stato consolidando ed incrementando il livello occupazionale.

Il nuovo ruolo dei soggetti responsabili locali

La professionalità e l'esperienza acquisita dai soggetti responsabili della programmazione negoziata costituisce una risorsa indispensabile da utilizzare anche nel nuovo quadro di riforma della suddetta programmazione, che si avvia ad essere realizzato in attuazione della delega a suo tempo disposta.

A tal fine è certamente condivisibile l'idea di trasformare i soggetti responsabili in Organismi di Gestione (OG) delle iniziative che saranno previste nell'ambito della rinnovata programmazione negoziata, cui attribuire la funzione di interlocutori



specializzati che possano fungere da raccordo tra le istituzioni pubbliche regionali e locali ed il Mise.

Il percorso giuridico di tale trasformazione necessita di alcuni passaggi chiave che debbono essere tradotti in altrettante norme giuridiche da inserire nel Decreto legislativo in corso di elaborazione. Tali disposizioni dovranno poi trovare successiva specificazione nell'ambito delle fonti secondarie.

Proposte operative

Appare comunque necessario pensare a nuove forme di sviluppo locale che riescano a valorizzare gli elementi positivi riscontrati nelle esperienze di questi anni.

In particolare va aggiornata la operatività e finalità dei Contratti d'Area che hanno conservato la loro natura di strumento a gestione diretta dello Stato.

Per quel che riguarda invece i Patti territoriali occorre considerare la loro regionalizzazione, anche in ragione della riforma costituzionale del 2001 e del più recente avvio dei sistemi di federalismo.

In tale ottica appare necessario pensare a nuove forme di Accordi territoriali attivati a livello regionale, in maniera da modulare strumenti efficaci di investimento e nuova occupazione, con la dovuta attenzione al partenariato locale, alla crescita sociale, alla coesione territoriale e istituzionale.

A tal fine lo Stato dovrà individuare i principi di tale nuova forma di cooperazione e collaborazione, lasciando alle Regioni – nel rispetto delle proprie competenze costituzionali – la concreta disciplina di tali nuovi strumenti, da cui appare difficile prescindere nel delicato momento congiunturale. Del resto la modulazione degli interventi su base regionale può consentire la flessibilità necessaria ad attivare strumenti utilmente differenziati nelle diverse zone del Paese.

I Consorzi di Sviluppo Industriale

Si segnala all'attenzione degli Onorevoli Componenti la Commissione i Consorzi per lo Sviluppo industriale rappresentati dalla Federazione nazionale (FICEI).

I Consorzi possono essere utilizzati per le nuove politiche di rilancio industriale, stante la forte presenza sul territorio, e sulla base delle positive esperienze conseguite.

“La competitività delle imprese industriali”

1. Tre le dimensioni nelle quali declinare il tema della competitività delle imprese industriali:
 - lo stato dell'arte con i suoi elementi di forza e di debolezza;
 - il tema degli investimenti e dello sviluppo locale;
 - quali soggetti mobilitare.



2. Il sistema manifatturiero italiano si esprime attraverso il reticolo diffuso di PMI, spesso agguerrite e capaci di penetrare i mercati internazionali ma altrettanto spesso lontane da chi fa innovazione, trasferimento tecnologico, internazionalizzazione. E' un sistema duale che l'attuale congiuntura economica rischia di appiattire sul secondo segmento con evidenti impatti non solo sulla ricchezza (chiamiamola PIL) ma sul piano della tenuta sociale.
3. Le restrizioni del credito e la paura dell'impovertimento collettivo rischiano di aprire un ciclo di "afasia" imprenditoriale che si tradurrà in un appiattimento verso il basso della voglia di rischiare e di investire. Ne il paese è oggi capace di attrarre investimenti esteri "produttivi"... ma solo fondi di investimento che acquistano marchi significativi e storici della produzione nazionale.
4. Ma forse – in assenza di strategie capaci di modificare l'attuale quadro di riferimento – occorre guardarsi indietro per recuperare quella soggettività sia individuale che dei corpi intermedi che hanno traghettato l'Italia negli ultimi 30 anni.
5. Per quello che rappresentiamo i riferimenti evidenti sono sostanzialmente due:
 - i consorzi delle aree industriali;
 - le esperienze di programmazione negoziata.
6. Le aree ASI – sviluppatasi negli anni '60-'70 - hanno svolto un ruolo non solo sul piano della programmazione e delle infrastrutturazioni delle aree industriali ma nel tempo hanno addizionato funzioni e mission da vero soggetto di sviluppo locale. Come sempre in Italia questo salto di qualità ha riguardato più i Consorzi del Centro-Nord che quelli del Mezzogiorno ma è anche vero che diverse erano le condizioni di partenza. Ricordiamo che una ricerca realizzata dal Censis Servizi per Ficei (Federazione dei Consorzi) consegnava all'attenzione degli addetti ai lavori alcuni dati certamente significativi:
 - oltre 15.000 imprese localizzate;
 - 400.000 addetti;
 - un fatturato di circa 90 miliardi di euro, pari a circa il 10% del fatturato globale dell'industria italiana.Dietro questi significativi numeri si alimentano le attività svolte dai Consorzi che più di qualunque altro soggetto sono gli enti "fisicamente" più vicini al tessuto imprenditoriale.
7. I percorsi di una modernizzazione delle funzioni, come già accennato, non si sono sviluppati linearmente ma con salti nel tempo – chi prima chi dopo – e nello spazio. Ancora alcuni dati scaturiti da una successiva ricerca del 2010, sempre svolta dal Censis Servizi per Ficei:



- il 25% dei Consorzi ha sviluppato attività formative;
- il 20% ha avviato progetti di ricerca e di innovazione tecnologica con Università;
- il 15% ha attivato azioni – per le imprese – di internazionalizzazione prevalentemente attraverso missioni all'estero, partecipazioni a Fiere o con servizi di consulenza sui mercati esteri.

8. Dopo i soggetti i processi. Fiumi di parole sono stati scritti sul tema della programmazione negoziata (Accordi di Programma, Contratti d'area, Patti territoriali). Tra luci ed ombre, tra criticità burocratiche e ritardi spesso derivanti dal Governo centrale e dal sistema del credito, etc. l'intero spettro degli strumenti ha generato (Studio Fondazione Censis – 2008) oltre 23.000 iniziative/interventi tra sistema pubblico e sistema privato. Ad esempio solo per i Patti Territoriali sono stati mobilitate risorse per oltre 9,0 miliardi con una percentuale di risorse erogate prossimo al 60% o ancora per i Patti per l'occupazione le 2.300 iniziative hanno stimolato investimenti per oltre 850 milioni di euro con un contributo del sistema privato di oltre un terzo. Oltre agli aspetti in senso stretto, la stagione della contrattazione negoziata – non ancora giunta a termine per il protarsi degli investimenti, le rimodulazioni, i sistemi tortuosi di monitoraggio e di collaudo delle opere, etc. – ha avuto il grande merito di far emergere figure locali capaci di interloquire tra gli attori, di mediare tra i diversi legittimi interventi, di entrare nel lessico delle procedure europee, di selezionare sulla base di strategie di sviluppo spesso proiettate nel medio-lungo periodo, capacità quest'ultima spesso assente dentro la macchina istituzionale sia centrale che locale.
9. Qual è il senso di tutto questo? Non certo la volontà di autoincensarsi quanto l'affermazione di poter – in molti casi (i consorzi industriali più avanzati, i soggetti che hanno portato in porto efficacemente Patti Territoriali o altro) – riprendere le fila dello sviluppo concentrando sulle buone pratiche risorse e partenariati finalizzati alla ripartenza, secondo un approccio button – up proprio dell'identità e della storia del nostro paese.....

Roma, 8 maggio 2012

Dott. Michele Giannattasio
segretario generale ANPACA
direttore generale FICEI

ANPACA



Associazione Nazionale Patti Territoriali
e Contratti Area per lo Sviluppo Locale