



UNIONE EUROPEA
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica



Analisi di fattibilità e progettazione di strutture formative di eccellenza per le politiche di sviluppo e coesione

PON Governance
e Assistenza Tecnica
2007-2013



Quaderno 2

PROGETTO “ANALISI DI FATTIBILITÀ E PROGETTAZIONE DI STRUTTURE FORMATIVE DI ECCELLENZA PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E COESIONE”

IL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI DI PROGRAMMA

INTRODUZIONE

Gli obiettivi che si pone il progetto fanno sì che si rafforzi il rapporto sinergico tra Dipartimento della Funzione Pubblica e le Autorità di Gestione del POR.

Per la Regione Campania l'obiettivo è sostenere gli attori della pubblica amministrazione nel processo di definizione di uno strumento che, essendo già stato utilizzato a livello nazionale, può essere ripensato sulla base di ottimi spunti derivanti dall'esperienza nazionale. Questo sia per prendere il meglio rispetto all'esperienza pregressa sia per evitare il ripetersi di errori già commessi. Così come il MAP ha sviluppato nel tempo una propria organizzazione tecnica altamente qualificata, anche la Regione Campania deve costruire un processo di qualificazione delle competenze necessarie al corretto sviluppo del sistema di governo dello strumento.

In particolare, attraverso le attività sperimentali avviate nell'ambito del progetto, si intende rafforzare la capacity building degli attori regionali per la costruzione delle competenze strategiche connesse alla realizzazione della politica industriale regionale. Questo significa anche rafforzare le competenze interne delle amministrazioni necessarie al governo ed alla gestione di strumenti complessi come quello che la Regione Campania, prima tra le regioni ex Obiettivo 1, si accinge a sviluppare.

In questa fase si intende attivare un processo di apprendimento organizzativo basato sulla tecnica del benchmarking, ovvero di comparazione virtuale tra i punti di forza e i punti di debolezza derivanti dall'esperienza nazionale e il tentativo di migliorare, laddove possibile, il processo regionale.

L'organizzazione del convegno su "Le nuove politiche industriali in Campania" rappresenta il momento di avvio del processo di visibilità del progetto attraverso il quale si intende comunicare ai cittadini della Campania, in particolare operatori e imprenditori, le modalità di attuazione delle politiche industriali della regione al fine di massimizzare la consapevolezza di ruolo e le responsabilità connesse ad ogni attore coinvolto nell'attuazione delle stesse.

Si tratta di un percorso sfidante ma nel contempo pericoloso perché potrebbe generare aspettative più alte rispetto alle capacità di governo che l'ente regionale realmente riuscirà a portare a regime.

La vera sfida è quindi, attraverso il gruppo di lavoro organizzato dal Formez e l'alta competenza delle risorse regionali presenti nel gruppo degli atelier, produrre risultati eccellenti sia durante la sperimentazione sia nella reiterazione delle metodologie una volta concluso il progetto.

IL PROCESSO DI VALUTAZIONE DEI CONTRATTI DI PROGRAMMA NAZIONALE

Un elemento fondamentale della valutazione dell'investimento pubblico, così come sottolineato anche dalla delibera CIPE n. 16/03, è la promozione di criteri di misurazione dell'efficacia economico-sociale della spesa. Per la messa a punto di un processo di valutazione idoneo sono stati individuati differenti soggetti:

- la Rete dei Nuclei di valutazione (ReteNuvv);
- l'Unità di valutazione del Ministero Economia e Finanze (Uval-MEF);
- la Direzione generale Coordinamento Incentivi alle Imprese del Ministero Attività Produttive (MAP).

Questi soggetti hanno prima avviato un processo di valutazione sperimentale, poi hanno costituito un Gruppo di lavoro interistituzionale finalizzato al coordinamento della ricerca. Questo gruppo ingloba anche i Nuclei regionali per sviluppare analisi di casi di studio.

Questo mandato di valutazione viene affidato all'UVAL e coincide con il momento in cui cresce l'ostilità nei confronti degli aiuti alle imprese e diminuiscono le risorse destinate alle politiche regionali di sviluppo. In particolare proprio lo strumento del contratto di programma viene assoggettato a numerose critiche connesse alla natura negoziale che comporta criteri di valutazione e concessione delle agevolazioni molto più arbitrari rispetto ad altri strumenti non negoziali.

Questa situazione rappresenta la sintesi di posizioni contrapposte all'interno del CIPE, in particolare tra i promotori del processo negoziale e coloro che ritengono poco chiaro il meccanismo di valutazione dell'efficacia dello strumento e, conseguentemente, non meritevoli di finanziamento le imprese che non si sottopongono a meccanismi di valutazione più serrati e chiari.

Con la delibera CIPE n. 16/03 si affronta quindi il problema della scarsa efficacia degli investimenti e si predispone un'apposita struttura organizzativa cui viene attribuito il compito di definire sia il campo di applicazione rispetto allo studio dei casi al 2003-2004, sia il metodo di valutazione da utilizzare in seguito. Secondo le indicazioni del CIPE un'ulteriore aspetto importante da considerare è quello di chiarire l'obiettivo dello strumento.

Per quel che riguarda il campo di applicazione della ricerca bisogna tener presente che il contratto di programma è caratterizzato da tre generazioni:

- i contratti che hanno riguardato le grandi imprese industriali, quindi piani di investimento in aree sottoutilizzate;
- il finanziamento di imprese agroindustriali e turistiche
- il finanziamento ai consorzi di imprese.

Da qui deriva il primo problema, quello della scelta obbligata dei contratti di programma da valutare. Infatti, non essendo concluso per tutti l'intero ciclo di vita, solo quelli appartenenti alle prime due generazioni potevano essere oggetto di valutazione.

Per l'identificazione dell'obiettivo dello strumento, invece, il problema è riconducibile all'impossibilità di desumere a livello normativo una specificazione chiara e precisa in merito, quindi solo enunciazioni di tipo generale. Pertanto si decide di assumere obiettivi, magari impliciti dello strumento, che potessero fare da guida al processo di valutazione.

Il contratto di programma sorge come strumento finalizzato ad agevolare grandi progetti di investimento con un impatto rilevante sull'economia locale. A questo fine lo Stato ritiene opportuno gestirli in maniera negoziale e contrattuale. Dunque l'intervento pubblico ha lo scopo di modificare il sistema di convenienze che si realizza sul mercato al fine di incorporare, nelle scelte degli imprenditori, le esternalità positive o negative che caratterizzano il sistema locale di sviluppo oggetto dell'investimento.

In questo modo l'incentivo risulta efficace se riesce a:

- influenzare le scelte dell'imprenditore, per esempio in termini dimensionali, di localizzazione, o temporali dell'attuazione dell'investimento;
- coinvolgere positivamente il territorio, innescando processi di crescita endogeni a livello locale, che giustificano l'intervento pubblico nelle aree con potenziale di sviluppo inutilizzato;
- produrre un effetto sul territorio nazionale in modo da non comportare una diminuzione netta complessiva in termini di sviluppo atteso (risorse, prodotto, occupazione ecc.) ma in grado di creare sinergie tra i diversi interventi, intensificando i rapporti di filiera, irrobustendo il tessuto produttivo locale, con un effetto complessivo rilevante che giustifica l'uso dello strumento.

Dunque i temi affrontati dal gruppo di lavoro hanno riguardato:

- l'*addizionalità*, ovvero la possibilità che l'investimento privato fosse realizzato anche in assenza di incentivi;
- la *significatività*, in termini di effetti economico sociali prodotti dall'investimento e la relativa sostenibilità nel tempo;
- l'*effetto netto* del sussidio a livello nazionale, in termini positivi o negativi rispetto alla localizzazione dell'investimento (posto e risolto in parte);
- l'*incidenza* sui consorzi in termini di analisi di impatto economico e sociale, visto che negli ultimi anni sono stati maggiormente finanziati;
- il *metodo di valutazione* (studio di più casi indipendenti affidati ad esperti di valutazione in materia di politica industriale).

Per trarre maggiori informazioni dal processo di implementazione è stata effettuata un'indagine presso nove imprese (di cui sette CP di prima generazione e due di seconda) dove sono stati raccolti i dati che poi sono stati elaborati comparandoli tra loro al fine di analizzare il funzionamento dello strumento.

Parallelamente è stata affidata ad un esperto la metavalutazione per il caso Fiat di Melfi su cui è stato prodotto un rapporto specifico.

Successivamente è stata effettuata una valutazione ex ante di tipo quantitativo rivolto ai consorzi approvati, per i quali è stata verificata:

- la coerenza dei progetti (guardando se le imprese finanziate rientravano nei settori limitrofi, legati tra loro da filiera o se erano tra loro completamente scollegate);
- la coerenza da un punto di vista territoriale cercando di creare degli indicatori per valutare ex ante i progetti dei consorzi che sono stati approvati.

Inoltre è stata condotta un'analisi econometrica degli effetti occupazionali netti su ciascun territorio, cercando di stimare se l'occupazione creata abbia spiazzato un'attività di investimento che sarebbe avvenuta comunque su quel territorio.

Questo metodo consente di effettuare la cosiddetta "triangolazione" che consiste nell'affrontare il problema valutativo in diversi metodi per trarne delle conclusioni di carattere generale.

Dal caso Melfi emerge una certa vulnerabilità da parte del territorio nel senso che, nonostante il forte sussidio dello Stato per il finanziamento del mega impianto, non si è generato l'indotto in loco; successivamente è stato finanziato un altro contratto di programma finalizzato alla creazione dell'indotto.

In questi termini il risultato, se l'ambizione dello Stato consisteva nella creazione dell'intera filiera nel settore industriale, non è positivo. La realtà ha dimostrato che, in una zona agricola come Melfi, una grande azienda industriale non riesce a generare un indotto significativo. Infatti la Fiat, e i suoi subfornitori, acquisivano la maggior parte delle forniture di beni e servizi da soggetti esterni al sistema locale di sviluppo.

In questo modo la situazione non sembra sostenibile perché se non si sviluppano relazioni sul territorio non si alimenta la sua competitività.

I casi di seconda generazione hanno riguardato la Campania con il contratto di programma del Tarì (settore orafa) e di Unica (1 e 2) nel settore calzaturificio.

Il processo di osservazione è avvenuto quindi su realtà eterogenee localizzate in regioni diverse, prendendo sia contratti di prima generazione sia di seconda. L'unico settore in cui sono stati osservati due casi è la microelettronica-informatica perché la SGS Thompson Sicilia e la Texas sono dello stesso settore.

I casi di fallimento sono vari: la Savas, raffineria in Sardegna, la Snia bpb che faceva fibre sintetiche in Basilicata, la Gtc in Calabria, fibre tessili.

Un caso che ha destato particolare interesse è quello della Texas Instruments. Durante l'attuazione del contratto la società è stata venduta alla multinazionale Microelectronics, che ha acquistato la maggior parte degli stabilimenti, tra cui quello di Avezzano. Lo stabilimento è tuttora funzionante ed efficiente. Si può quindi sostenere che, nonostante il cambio di proprietà, attraverso l'investimento finanziato dal contratto di programma si sia sviluppato un effetto positivo misurabile in termini di miglioramento della capacità produttiva e di creazione di specifiche competenze. Attualmente la Microelectronics è un'azienda efficiente e competitiva a livello internazionale.

Per quel che riguarda il contratto di programma della Barilla, con vari investimenti nel sud Italia, si può dire che l'impianto di Foggia sia stato realizzato così come prospettato e l'investimento risulta fondamentalmente riuscito nonostante alcuni lati ancora oscuri.

Per i contratti multiregionali è stato valutato l'impatto economico-sociale di quella parte dell'investimento complessivo, perché sono stati osservati i documenti e le statistiche dell'economia della Provincia di quella regione. Ma questo tipo di investimento è molto difficile da valutare perché si perde di vista il territorio e si cerca di valutare magari l'effetto complessivo prodotto nel Mezzogiorno, per cui l'analisi potrebbe presentare dei limiti ma nel contempo anche vantaggi.

Comunque ciò che risulta importante è l'estrapolazione da un contratto di programma dell'investimento principale, il cosiddetto "core dell'investimento".

I RISULTATI DELLA RICERCA

Analizzando singolarmente gli effetti prodotti dai contratti di programma osservati, sull'addizionalità non si può argomentare troppo in quanto, essendo un problema che

coinvolge l'imprenditore e il suo interesse nell'investimento, l'indagine si è basata su domande e affermazioni libere.

In ogni caso l'addizionalità ha riguardato i seguenti elementi:

- la dimensione,
- i tempi,
- la localizzazione.

Alcuni esempi concreti:

- GTC, la multinazionale vicino Bari che produce pezzi di ricambio auto, ha investito in una zona del sud attraverso lo strumento del Contratto di Programma anche se poteva farlo altrove;
- Lo stesso dicasi per la Barilla.

Ma i casi esaminati sono nove, quindi per ognuno di essi l'esperto ha indagato liberamente sull'addizionalità e su cosa potesse rappresentare per l'imprenditore. Poi la lettura trasversale delle risposte ottenute inizialmente ha dato un risultato generico, successivamente ha trovato una certa coerenza tra i diversi settore di intervento.

In sintesi, per le multinazionali, l'addizionalità è stata positiva. Qui possiamo sostenere che ci sia stata attrazione da parte degli imprenditori perché i termini di realizzazione dell'intervento sono stati concentrati e magari si è scelto di rimanere in Italia piuttosto che spostarsi all'estero.

Un caso di successo è rappresentato dalla STM a Catania, che avrebbe investito producendo un'addizionalità rispetto ad un potenziamento dello stabilimento che comunque già esisteva e che ha preferito investire in Italia piuttosto che in Francia ricevendo l'upgrade più grosso.

Forse la competizione tra territori è diventata una competizione tra territori internazionali, per cui lo strumento ha dato la possibilità di attirare investimenti esteri in Italia piuttosto che dare l'opportunità di spostare risorse da una regione all'altra del paese.

Da qui risultati misti rispetto all'impatto sul territorio, nel senso che si riscontrano effetti positivi in termini di creazione diretta di occupazione e di reddito (come lo conferma l'analisi econometrica, oppure gli esperti dell'economia locale intervistati, o ancora i sindacati).

Si tratta di:

- un *effetto diretto*, che passa attraverso la creazione di occupazione e dell'aumento dei redditi spendibili a livello territoriale. Va sottolineato che l'effetto dinamico più importante è quello per le grandi imprese, non per i consorzi;
- un *effetto indiretto*, in termini di un'accresciuta dotazione di capitale umano nell'area. Questo significa semplicemente che a Catania piuttosto che a L'Aquila i laureati possono rimanere perché hanno una professionalità spendibile su quel territorio piuttosto che in altre zone del paese.

Altre indicazioni riguardano il processo relazionale che le grandi imprese, a livello commerciale, non sono riuscite ad attivare con le imprese locali. In tal senso si è avuto un

impatto negativo sull'effetto di addensamento e di rafforzamento della base produttiva locale, infatti le forniture effettuate a livello provinciale o regionale sono risultate minime.

Il paradosso rispetto alla costruzione di un rapporto di subfornitura con le imprese locali consiste nella richiesta, talvolta soddisfatta, di sussidio pubblico.

Questo significa che le operazioni sulle relazioni commerciali a valle risultano difficili e complesse, soprattutto rispetto a settori come ad esempio quello petrolifero (raffinerie) che non acquistano grosse quantità di materiali o prodotti per i loro processi, influenzando in modo particolarmente insignificante, se non negativo, sull'indotto.

Ma questa situazione di scoraggiamento a livello locale spesso non esclude la convenienza, da parte delle grandi imprese, a localizzare l'intervento proprio in quel territorio, e approfittando del potere ricattatorio che esse possono esercitare nei confronti dello Stato, tentano di ottenere ulteriori benefici.

Comunque i fattori della competitività di una grande impresa non sono solo le forniture, bensì:

- la presenza di manodopera qualificata, possibilmente a basso costo;
- il rapporto qualità/prezzo del lavoro;
- il rapporto con le istituzioni locali;
- la cultura locale e la vivibilità;
- gli aspetti connessi alla sicurezza;
-

Altro punto debole degli investimenti pubblici riguarda il settore Ricerca e Sviluppo.

La normativa nazionale sui contratti di programma fa riferimento anche al finanziamento di attività in ricerca o in centri di ricerca come parte dell'investimento da finanziare. Ma questo non si è mai trasformato in un vero e proprio requisito di ammissibilità, infatti in Campania, come in altre Regioni, i grossi problemi con la ricerca si spiegano con la scarsa applicabilità del requisito. Infatti una volta inserito tale requisito nel piano di investimento poi non si giungeva alla sua concretizzazione dando origine a successive rimodulazioni che conducevano a nuove fasi di negoziazioni.

In questo modo i risultati erano deludenti perché non si riusciva ad instaurare rapporti con il settore della ricerca e dell'università.

Possiamo citare solo alcuni casi in cui risultano svolte attività di ricerca:

- la Barilla ha investito nella R&S tuttavia, allo scadere del contratto, ha riportato in sede, a Parma, tutte queste attività generando una forte reazione dei sindacati;
- la Saras, in Sardegna, non ha mai svolto le attività di ricerca in proprio. Le ha affidate a società che non sono risultate in grado di svolgere tale ruolo. Tuttavia sono stati avviati comunque i progetti di ricerca al fine di creare occupazione e, conseguentemente, elevare l'investimento.

Il problema che si evidenzia maggiormente, in una situazione scarsamente trasparente, riguarda la fase negoziale. Infatti, confrontando la proposta originale con il contratto finanziato, si rileva che in alcuni casi lo Stato richiede o di incrementare l'occupazione o di creare attività di ricerca.

Purtroppo però in alcuni casi il tentativo di aumentare i livelli occupazionali ha prodotto degli effetti negativi sul piano industriale. Da alcuni casi analizzati si evince che lo Stato ha perseguito l'obiettivo della salvaguardia occupazionale piuttosto che del mantenimento dell'occupazione di personale afferente ad una certa area. Questi vincoli hanno rappresentato un po' il peccato originale che ha condotto alla redazione di progetti industriali poco sostenibili.

L'indicatore connesso all'occupazione oltre che essere quantitativo dovrebbe rilevare aspetti qualitativi quali la tipologia degli occupati (giovani in cerca di prima occupazione, disoccupati di lunga durata, ex cassaintegrati ...), tipologia di impiego (part time, tempo indeterminato, tempo determinato, apprendistato ...)

Nei contratti esaminati ci sono senza dubbio differenti tipologie di indicatori dell'occupazione. Spesso, quando si parla di salvaguardia dell'occupazione, si fa riferimento a persone già occupate, questa condizione spesso concorre a danneggiare la qualità del piano di investimento. In molti contratti l'obiettivo occupazionale è posto soprattutto come salvaguardia del livello occupazionale di una certa area. Questa condizione può produrre l'effetto di danneggiare il senso economico di una certa iniziativa. Quando entra in gioco la logica della salvaguardia dei livelli di occupazione si rischia di far saltare il criterio guida del contratto di programma.

In tal senso si utilizza uno strumento pensato per lo sviluppo per risolvere situazioni di crisi industriali locali.

Per quel che riguarda l'analisi ex ante dei progetti entrano in gioco indicatori quantitativi che non tutti sembrano possedere, in sintesi alcuni consorzi hanno ben poco che somigli a tale struttura.

In Campania i casi analizzati sono il Tarì e Unica 1,2. Il primo si può definire un caso di eccellenza a livello nazionale, anche se per il contraente pubblico è stato difficile individuare le attività tipicamente consortili che vengono svolte in comune. Infatti il Tarì è un'iniziativa che punta sulla logistica immobiliare (tutti trasportano nello stesso posto), sulla prospettiva per i potenziali acquirenti, sulle economie sulle forniture Tuttavia alcune attività inizialmente pensate come comuni non sono state avviate. Forse era prevedibile che fosse così, si pensi ad esempio alla progettazione e disegno di gioielli in comune con tecnologie sofisticate, non risulta realizzabile nel momento in cui gli artigiani del gioiello progettano senza rilasciare assolutamente i propri progetti.

Nel caso di Unica oltre la struttura comune per garantire la sicurezza in realtà non state mai realizzate attività che potessero essere svolte in comune. Ad esempio erano previste la formazione e la creazione di uno showroom che, proprio dietro consiglio dello stesso Ministero, sono state poi eliminate.

Tutte queste disfunzioni hanno spesso originato una dilatazione dei tempi che ha condizionato le fasi sia a monte sia a valle della stipula del contratto. Infatti oltre le rimodulazioni del piano progettuale, quello che ha rilevato criticità nel processo di valutazione ex-post è stata proprio la tempistica.

Se consideriamo le proroghe che il MAP ha richiesto al CIPE per i contratti di programma sottoscritti in Campania (si veda Apremare, CTM – Centro Tessile Meridionale Scarl, SAM – Società Aerospaziale Meridionale Scarl) si può facilmente affermare che il vincolo della tempistica non sempre è stato rispettato, il problema però è comprenderne le cause.

Forse tra le varie cause del mancato rispetto dei tempi vi è il cofinanziamento di un piano di investimenti interregionale, piuttosto che quello dell'intervento di uno stabilimento. Ma a questo punto assume un'importanza particolare una valutazione ex-ante che possa restituire un'analisi adeguata della tipologia di investimento. Inoltre è importantissimo che venga impostato un sistema di monitoraggio sugli impegni assunti in fase contrattuale coerente con un progetto esecutivo che identifichi fasi e punti critici.

Pertanto le considerazioni riportate al CIPE (a seguito di questi risultati) hanno riguardato, da un lato, la necessità di migliorare il processo di valutazione delle proposte per evitare problemi a valle e, dall'altro, la formulazione di un contratto, come strumento di natura privatistica, in grado di connettere il sistema delle penali all'inosservanza dei requisiti concordati.

Questi suggerimenti dovrebbero condurre allo sviluppo di specifiche competenze in grado di valutare almeno la compatibilità e la coerenza di un progetto di investimento.

In questo modo si offrirebbero maggiori garanzie allo Stato nella concessione del finanziamento, in quanto a fronte di una chiara lettura della progettualità degli investitori si potrebbero ridurre i tempi dell'istruttoria e quelli della negoziazione, oltre al fatto che la convenienza economica a investire in quel momento potrebbe risultare diversa.

A questo punto diventa interessante il disegno di una procedura che presenti i diversi livelli di progettazione. Ad esempio si potrebbe ipotizzare una prima convalida sulla progettazione di massima per la fattibilità del progetto, prevedendo poi altri step successivi che ne garantiscano il dettaglio progettuale. Questo favorirebbe la fase della negoziazione, a meno di eventi eccezionali.

VERSO IL CONTRATTO DI PROGRAMMA REGIONALE

L'analisi delle motivazioni che hanno fatto scaturire l'avvio del processo di valutazione, nell'esperienza nazionale dei contratti di programma, offre interessanti spunti di riflessione sull'utilità degli investimenti in un settore rispetto ad un altro. Questo processo presenta sia vantaggi sia svantaggi. Quello che bisogna individuare a livello regionale è il luogo in cui avviene l'approvazione e la programmazione della politica degli investimenti.

Inizialmente si era pensato a realizzare un CIPE regionale. Poi si è ritenuto che si sarebbe trattato di una struttura amministrativa poco utile. A conferma di ciò nel regolamento dei contratti di programma regionali la fase di approvazione è attribuita alla Giunta regionale, che verifica altresì la coerenza programmatica del contratto stesso. A questo punto sia l'approvazione dei contratti sia quella della programmazione in generale sono di competenza della Giunta Regionale.

L'idea regionale è quella di promulgare degli avvisi pubblici che potrebbero tener conto, già a monte, della settorialità e della territorialità, individuando livelli strategici su cui poter operare, della dimensione aziendale. La domanda da porsi relativamente all'ultimo aspetto potrebbe essere le imprese devono essere multinazionali, nazionali o imprese esistenti sul territorio?

La risposta al suddetto quesito condurrebbe verso una differenziazione dello strumento.

Prendiamo in considerazione un esempio: nel '91 la Fiat produsse un documento con il quale apriva una trattativa con il governo aperta su più versanti. In particolare la Fiat indicava una serie di attività che avrebbe avviato su differenti territori a fronte di una politica personalizzata di incentivi. Il programma veniva riassunto in una tabella di una pagina in cui c'era: il contratto di programma Melfi (5.000-6000 miliardi di lire), fondo ricerca applicata, fondo innovazione tecnologica, accordo per l'abbattimento delle emissioni.

Tutti sanno che una trattativa con le grandi imprese, in crisi o non in crisi, riguarda direttamente il livello politico strategico. Tuttavia la cosa essenziale è riuscire a configurare le modalità con cui deve essere predisposto il progetto industriale. Al suo interno devono esserci tutti gli elementi di validità dello schema. Una volta superata la valutazione tecnica certamente ci saranno sicuramente tutte le trattative politiche. L'importante è che l'elemento fondante, di partenza sia rappresentato da un progetto.

Anche se si tratta di uno strumento di programmazione negoziata è indispensabile sottolineare che per negoziare c'è bisogno di un progetto.

Nell'attivazione della strumentazione bisogna fare attenzione a non confondere gli aspetti tattici con quelli strategici. Spesso, pressati da momenti contingenti caratterizzati dal pericolo della chiusura di siti produttivi, si stabiliscono obiettivi connessi alla salvaguardia e conservazione dei posti di lavoro. Tuttavia la salvaguardia dei posti di lavoro deve essere supportata anche da un piano industriale valido. Quindi, qualsiasi processo negoziale oltre che basarsi sugli aspetti quantitativi deve essere incentrato sull'analisi delle modalità con cui si realizza il progetto affinché possa sostenere la salvaguardia del posto di lavoro sul medio lungo periodo.

Questo dovrebbe richiedere la focalizzazione su progetti validi, i cui punti di forza dovrebbero essere analizzati attraverso una breve istruttoria, realizzata su progetti non ancora esecutivi ma dai quali sia possibile evincerne la tipologia, la sostenibilità economica, l'identificazione di indicatori di impatto in grado di far valutare i risultati in maniera facilmente quantificabile e verificabile ex post.

Tattica e strategia quindi potrebbero tranquillamente convivere, anche nei periodi di forte contingenza negativa.

LE CARATTERISTICHE DELLA VALUTAZIONE EX-ANTE

Il processo decisionale per il cofinanziamento pubblico degli investimenti dovrebbe essere caratterizzato dalla valutazione dei criteri per la misurazione delle esternalità. Questa attenzione dovrebbe comportare la realizzazione di un modello economico in grado di discriminare l'investimento maggiormente meritevole del finanziamento, ovvero quello che produce profitto contestualmente ai benefici indotti per la collettività e gli stakeholder coinvolti dal processo attuativo dell'investimento stesso.

Questo principio potrebbe accompagnare la definizione di una procedura di selezione e approvazione dei contratti di programma finalizzata al disegno di un processo di valutazione ex-ante. Questo processo dovrebbe essere caratterizzato dalla realizzazione di una strumentazione adeguata a supportare la formulazione di pareri concreti circa la validità delle proposte progettuali. Soprattutto la procedura dovrebbe consentire il riaffermarsi dell'autorità dello Stato rispetto all'individuazione di interventi necessari al Paese.

Non bisogna, però, dimenticare che il compito si presenta arduo considerato che quest'autorità potrebbe essere esercitata anche nei confronti di grandi imprese multinazionali, le quali, avendo notevole influenza politica, potrebbero di fatto esautorare i criteri di selezione e orientamento poste lungo il processo istruttorio.

La procedura di istruzione e orientamento delle proposte di investimento dovrebbe quindi generare un meccanismo di equilibrata interazione tra momento negoziale politico e sistema pre-valutativo basato su criteri tecnici.

Un altro elemento da equilibrare, strettamente connesso alla valutazione delle esternalità, riguarda l'utilizzo dei due sistemi basati sull'analisi costi-ricavi (shareholderism) e costi-benefici (stakeholderism): si tratta quindi della ricerca di un punto di ottimo vincolato.

Infatti, un piano di investimento caratterizzato da un rapporto costi-ricavi non molto convincente, caratterizzato però da un rapporto costi-benefici soddisfacente potrebbe essere soddisfacente per il territorio ma insostenibile per l'impresa. Viceversa un piano industriale estremamente forte sotto l'aspetto costi-ricavi, ma privo di benefici per il territorio rappresenta uno scenario estremamente interessante per gli azionisti dell'impresa ma scarsamente coinvolgente per il territorio.

La valutazione delle bontà dei progetti consiste quindi nella necessaria ricerca del punto di equilibrio tra due sistemi di priorità apparentemente contrapposti: costi-ricavi e costi-benefici.

È naturale che, in una logica di incentivazione dell'investimento, la pubblica amministrazione debba focalizzare la propria attenzione sui benefici collettivi indotti dall'intervento, ovvero sulla ricaduta territoriale dell'investimento.

Un'attenzione estremamente squilibrata verso l'impatto territoriale potrebbe, tuttavia, portare la pubblica amministrazione a co-finanziare progetti che non sono sostenibili dal punto di vista economico e finanziario. Conseguentemente, sul lungo periodo, tali interventi provocherebbero degli effetti negativi sul territorio stesso.

In pratica l'imprenditore ha a cuore i propri interessi, relativamente alla correttezza della analisi costi-ricavi, dando un senso economico all'investimento dal punto di vista gestionale. In questa ottica lo stesso sarà disponibile ad investire sia direttamente che attraverso il ricorso al credito bancario.

Per contro, quando si è pressati dalla necessità di salvaguardare i posti di lavoro, il fattore economico viene trascurato. Il concetto di ricavo viene spesso confuso con l'opportunità di usufruire di un finanziamento a fondo perduto che di fatto consente costi di gestione alti e, quindi, insostenibili dal punto di vista economico. In questa logica la convenienza imprenditoriale si riduce all'ottenimento delle risorse necessarie per sopravvivere aspettando il momento in cui il mercato si sblocca e possa riprendere a produrre ricavando utile da quell'iniziativa.

Questa logica dovrebbe rendere coerente l'utilizzo dei vari strumenti connessi a differenti obiettivi. Lo strumento del contratto di programma certamente non deve essere utilizzato per risolvere casi di crisi industriale.

Eliminando i casi di “accanimento terapeutico”, qualsiasi impresa competitiva può vivere momenti di congiuntura negativa. Questo non significa che in un progetto di investimento le analisi costi-ricavi e costi-benefici non possano condurre ad un punto di equilibrio. Un buon progetto imprenditoriale è sempre la risultante di un punto di equilibrio tra interessi del capitale ed interessi del territorio con il quale l’iniziativa convive.

La procedura negoziale, nel momento in cui si pone il problema della valutazione di un progetto, deve porsi anche il problema di cosa c’è a monte. Molti sostengono che lo strumento nazionale del contratto di programma non abbia avuto un supporto adeguato dal punto di vista della programmazione. Molto spesso il quadro di programmazione, definito in ambito politico, risulta poco chiaro e scarsamente leggibile dall’impresa. Questo comporta che l’impresa non si riconosce e non ci si ritrova, ritenendo che questo non interferisca in alcun modo con i propri piani ed i propri programmi. Il risultato è che alla pubblica amministrazione (al CIPE nel caso nazionale) arriva di tutto.

Questo rappresenta un ulteriore problema di non poco conto. Infatti la presenza-assenza del quadro di riferimento strategico programmatico e la sua leggibilità, conferiscono o sottraggono autorità alla pubblica amministrazione. Quando la politica riuscirà ad esprimere in maniera adeguata il proprio fabbisogno indotto dalla programmazione, ma con un linguaggio capace di interfacciarsi con la logica dell’impresa. Anche questo rappresenta un grossissimo problema. Esistono tanti documenti di programmazione che esprimono dei concetti validi sia dal punto di vista della modellistica economica sia dal punto di vista dei sentieri dello sviluppo. Tuttavia tutta questa documentazione non riesce a dialogare con la logica imprenditoriale.

La programmazione strategica dovrebbe consentire l’identificazione di un’area di equilibrio all’interno della quale sia possibile stabilire fino a che punto deve arrivare la volontà della pubblica utilità e fino a che punto può l’imprenditore sviluppare liberamente la propria strategia. Il vero problema è identificare lo spazio all’interno del quale confronto e negoziato possono trovare soluzioni idonee a garantire competitività dell’impresa e sviluppo locale. Di sicuro non ci si può più limitare ad apportare semplici correzioni a quello che è accaduto sinora.

L’esito di un negoziato non può essere determinato con la logica del “terno al lotto”.

Ritornando sulla questione delle relazioni tra politiche di salvaguardia dei livelli occupazionali e criteri valutativi nell’ambito di processi negoziali, bisogna sottolineare che in situazioni di crisi territoriale esistono strumenti idonei al reinserimento ed alla formazione dei lavoratori. In questo specifico segmento sono richieste altre expertise, non si parla più di progetti di impresa ma di politiche per il riassorbimento di situazioni locali critiche che diventano un obiettivo pubblico. A tal fine ci sono strumenti appositi a livello nazionale, dai contratti d’area agli interventi formativi.

La relazione tra livelli occupazionali e negoziato deve rimanere debole. Il contratto di programma è uno strumento negoziale basato sul principio che l’autorità pubblica, ricevuta una proposta, non deve intervenire in maniera massiccia sui contenuti indicando profili professionali da assumere piuttosto che tipologie di ricerca da attivare. In altri termini la pubblica amministrazione durante la fase negoziale non deve intaccare la logica economica interna alla proposta di investimento, perché questa è una cosa molto pericolosa che rischia di compromettere la qualità del progetto.

Bisogna inoltre sottolineare che la logica negoziale cambia a seconda dei soggetti proponenti. Una cosa è dover negoziare un investimento con la FIAT piuttosto che con la Barilla o con un investitore internazionale, altra è dialogare con piccole e medie imprese del territorio coinvolte all'interno di progetti di sviluppo locale.

Da questo punto di vista cambia chiaramente molto, sia in termini di natura del soggetto sia di rapporti di forza. Nel caso della Campania è più interessante ragionare su uno strumento che consenta all'amministrazione pubblica di dialogare meglio prima di tutto sulla propria base produttiva. Il problema non è più quello di attirare l'imprenditore dall'esterno, bensì di cercare di rivitalizzare il tessuto imprenditoriale locale utilizzando, in una maniera appropriata, risorse pubbliche per fare in modo che si mettano in moto dei meccanismi economici finalizzati allo sviluppo.

Un elemento abbastanza rilevante, ripensando alle dinamiche del negoziato, riguarda le modalità di proposizione e di indicazione. Chi è il soggetto che propone il cofinanziamento? È la Regione o l'impresa? Nell'esperienza nazionale del contratto di programma nazionale è sempre stata l'impresa a proporre il cofinanziamento. Nella logica regionale è probabile che il tentativo di comporre compagini debba partire dalla pubblica amministrazione. Dovrebbe quindi essere la Regione a proporre situazioni in cui avviare processi negoziali. Il punto è in che termini lo può proporre. Senza dubbio a partire da settori e territori. Questa è sicuramente una componente significativa, tuttavia è importante definire le modalità con cui sviluppare l'analisi di supporto all'intero percorso.

Questi aspetti riguardano quindi l'intero processo destinato alla messa a punto della proposta da portare all'esterno. Ovvero la redazione del bando per la manifestazione di interesse. Forse uno dei maggiori problemi nell'esperienza dei contratti di programma nazionali è stata proprio la mancanza di bandi per la manifestazione di interesse.

Per concludere si può facilmente sostenere che esistono due modalità differenti di gestire il processo negoziale. Una cosa è negoziare con imprese plurilocalizzate, magari multinazionali, che sono libere nella scelta della localizzazione perché hanno molte opzioni e, conseguentemente, un forte potere negoziale. Altra partita è coprogettare dinamiche di sviluppo locale con aziende locali.

L'unica regola che si può mantenere invariata a prescindere dalla tipologia del proponente è quella di non intervenire, se non marginalmente, sulla proposta industriale ricevuta dall'impresa. Quello che invece riveste un'importanza enorme è la corretta esplicitazione di buoni criteri di selezione e di analisi ex ante. Questi criteri sono finalizzati alla messa a punto di un processo di filtraggio delle proposte sulla base degli impatti che produrranno in termini di esternalità, di benefici pubblici e di ricadute indirette in termini di valore generato dall'investimento. La vera sfida consiste nell'utilizzare modelli statistici in grado di stimare gli impatti generati dall'investimento al fine di discriminare quelli meritevoli di sostegno pubblico.

La vera sfida consiste nel trovare le caratteristiche dell'analisi ex ante affinché si possa essere confidenti di selezionare investimenti che soddisfino sia il rapporto interno costi-ricavi sia quello costi-benefici rivolto al territorio. Come si è detto in precedenza, è vero che il secondo rapporto soddisfa esigenze di carattere pubblico, tuttavia è soltanto il primo rapporto quello che fornisce maggiori garanzie sulla sostenibilità di lungo periodo dell'investimento.

L'analisi ex ante deve essere supportata quindi da una metodologia scientifica valida, fondata su tesi e modelli affidabili che vari analisti hanno sviluppato negli anni. Tuttavia è anche vero che parte del meccanismo negoziale trova la propria affidabilità anche nella creatività. Il contratto di programma non si può realizzare con una procedura automatica. Esso è finalizzato anche a supportare la realizzazione di dinamiche di sviluppo innovative, dove l'unico fondamento potrebbe essere la comparazione con altre esperienze. In questo senso il processo di valutazione ex ante diventa più un'attività artigianale che scientifica.

Le differenze tra il contratto di programma ed altri strumenti di agevolazione sono almeno di due tipi:

- uno strumento di programmazione negoziata, come dice il nome, deve indirizzare il territorio verso degli obiettivi programmatici definiti a priori da chi gestisce il territorio stesso;
- uno strumento di programmazione negoziata deve essere messo in campo per risolvere alcune problematiche connesse proprio alla gestione del territorio.

L'insieme dei vari strumenti di programmazione negoziata, di cui i contratti di programma sono una parte rispetto alle intese istituzionali dall'altra, dovrebbe consentire la realizzazione dei programmi di sviluppo del territorio. Per questo motivo, nell'ambito della programmazione negoziata, è necessario stabilire qual è l'obiettivo che la pubblica amministrazione vuole raggiungere con l'attivazione dei vari strumenti.

Se la pubblica amministrazione ha obiettivi politici finalizzati a sollecitare alcune filiere produttive piuttosto che supportare alcune distrettualità utili ad incentivare lo sviluppo del territorio, allora è necessario attivare quelle azioni in grado di coordinare l'insieme dei soggetti, degli stakeholders, coinvolti nel processo di crescita economica.

Per poter portare avanti questi programmi è necessario quindi che si abbiano progetti con un rapporto costi-ricavi molto positivo purché rispondano agli obiettivi di sviluppo. In tal senso il progetto diviene anche un progetto di aggregazione e di portata a sistema di una serie di professionalità, di know how che, viste dal punto di vista individuale, possono significare poco ma, a livello aggregato, rappresentano un punto di forza per lo sviluppo economico del territorio.

I temi dello sviluppo possono essere tanti. Conseguentemente anche i criteri di selezione possono essere diversi, ma sempre connessi alla coerenza con una visione sviluppata dall'autorità pubblica in termini di sviluppo di determinati territori in termini settoriali, in termini di qualità della vita. La cosa importante è che questi criteri siano, anche minimamente, esplicitati. Per questo motivo si potrebbe prevedere un meccanismo misto, a bando e a sportello sempre aperto affinché l'operatore pubblico possa confrontare il singolo progetto con le condizioni di insieme e con altri progetti in lizza per aggiudicarsi un certo incentivo.

Un altro problema estremamente importante è la distinzione del contratto di programma da altri strumenti. Questo è uno strumento negoziale, caratterizzato da un'ampia discrezionalità che richiede l'esecuzione di indagini approfondite. Queste attività, per la pubblica amministrazione, sono molto costose e possono essere messe in gioco soltanto al di sopra di una certa soglia di investimento. Sarebbe assurdo effettuare un'analisi ex ante molto sofisticata per finanziare, ad esempio, una piccola iniziativa artigianale. Il processo valutativo ipotizzato può essere realizzato laddove la pubblica amministrazione metta in campo competenze alte, a livello sia centrale sia locale. Promuovere un

approccio della pubblica amministrazione di tipo interventista propositivo, può essere una cosa estremamente positiva laddove si agisca in termini di coerenza. Realizzare un percorso di sviluppo fondato su una visione condivisa del territorio regionale richiede il disegno di un cammino in cui dal livello politico sino a quelli operativi siano chiari gli obiettivi e gli strumenti. Si tratta di ingegnerizzare la strumentazione connessa a ciascun tipo di investimento da supportare con l'incentivazione pubblica.

È interessante stabilire a priori i temi su cui si negozia, quanto si negozia, come si negozia e in che tempi si negozia. Un processo negoziale molto lungo può comportare l'erogazione di fondi in momenti differenti da quelli in cui si è progettato l'intervento, ad esempio può accadere che la fase di avvio coincide con l'insorgere di un ciclo settoriale negativo. Onde evitare quello che è accaduto nell'esperienza passata occorre quindi attrezzarsi. Nella prima fase dei contratti di programma non c'erano bandi. La negoziazione veniva avviata dietro proposta di grandi aziende. La negoziazione si basava su rapporti più o meno consolidati tra Stato e grandi imprese. Spesso questo rapporto non era un rapporto tra pari. In questo senso l'avviso di manifestazione di pubblico interesse è essenziale in quanto pre-definisce alcune modalità di conduzione della fase negoziale collocata a valle.

Le indicazioni fornire attraverso l'avviso non devono essere a maglie strette, bensì devono consentire l'avvio della fase di contrattazione sulla base di alcuni punti fermi coerenti con la strategica di sviluppo definita nei documenti strategici.

È bene porsi almeno due domande sul significato della programmazione negoziata:

- È solo la definizione di una serie di regole, quanto più vicine possibile al programma ed agli obiettivi della Regione (settori, aree territoriali, tipologie di attività ...), che delimitano l'accesso?
- È un processo di valutazione tecnica che identifica i migliori progetti sulla base di una serie di requisiti misurabili?

In altri termini è possibile e utile guardare i documenti e discuterli sulla base di questioni connesse agli aspetti strategici dello sviluppo? Di fatto questo strumento, rispetto al credito d'imposta, deve consentire di selezionare i progetti più convenienti.