Quaderni dell'Istituto di Politica Economica
Universita' Cattolica del Sacro Cuore
Milano
n.28/2000

"Modelli di Agenzie di sviluppo regionale: analisi teorica ed evidenza empirica"

Marco Arnone[1] *- Carlo Bellavite Pellegrini*[2] *- Francesco Timpano* [3]

Introduzione

Questo lavoro intende affrontare la questione degli assetti istituzionali e delle modalità organizzative dell'intervento dello Stato a favore dello sviluppo territoriale. Il tema è di crescente interesse in considerazione del moltiplicarsi dei livelli di governo (sovranazionale, nazionale, regionale e sub-regionale) che si occupano di sviluppo territoriale, ma anche in considerazione della complessità degli interventi. In termini di efficacia, i risultati di una politica territoriale dipendono strettamente dall'assetto delle relazioni tra i soggetti coinvolti nell'attività di sviluppo. Ciò riguarda sia gli aspetti di carattere istituzionale, che le diverse configurazioni dei rapporti di agenzia che possono emergere tra di essi. Il lavoro affronta la questione dell'utilizzo di incentivi ottenuti dalle imprese, riconosciuti dallo Stato e gestiti attraverso Agenzie intermedie.

Nel primo paragrafo si discutono alcuni elementi di descrizione sulle agenzie di sviluppo regionale. Nel secondo paragrafo si passa in rassegna brevemente l'esperienza delle agenzie europee di sviluppo. Nel terzo paragrafo, si fa riferimento ai diversi modelli di agenzie che emergono nella "triangolazione" governo-agenzia-imprese e alle diverse tipologie di costi di agenzia che vengono generati da questa relazione. Nel quarto paragrafo si discute degli indicatori per valutare la performance delle agenzie. Seguono infine alcune considerazioni conclusive.

[1] Internatinal Monetary Fund e Universita' Cattolica del Sacro Cuore di Milano – Largo Gemelli 1 20123 Milano; email: marco.arnone@fastwebnet.it MArnone@imf.org. Le opinioni espresse non rappresentano necessariamente quelle del FMI o alcuna sua policy, ma sono personali dell'autore.

[2] Istituto di Economia Aziendale - Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano - Largo Gemelli 1 - 20123 Milano Tel. 02/72342718. 0335/6369763

[3] Istituto di Scienze Economiche - Università Cattolica del Sacro Cuore di Piacenza.

1. Le agenzie di sviluppo regionale: alcuni elementi di descrizione

La questione dello sviluppo locale è di forte rilevanza rispetto agli attuali problemi più generali dello sviluppo dei paesi industrializzati. Nel caso italiano, lo specifico contesto di forti differenze nei livelli di benessere delle diverse aree territoriali giustifica una specifica attenzione verso i problemi delle disparità regionali.

La letteratura endogenista[4] ha proposto interventi selettivi su zone limitate, capaci di attivare una pluralità di fattori produttivi localizzati territorialmente allo scopo di generare risultati di sviluppo stabili nel tempo, contribuendo ad una visione "multidimensionale" dello sviluppo locale. In questo quadro, lo specifico del nostro Paese ha indotto gli studiosi a concentrare l'attenzione su aspetti di carattere istituzionale e sul ruolo dei soggetti che possono essere coinvolti nei processi di intervento.

L'atteggiamento nei confronti della domanda di una politica per lo sviluppo può differenziarsi a seconda dello schema teorico di riferimento. Come in buona parte della teoria normativa, si può oscillare tra una posizione "interventista" ed una più vicina all'ipotesi del "laissez faire". Quando una delle evidenti ragioni del ritardo dello sviluppo è la debolezza dei mercati, un ragionevole orientamento dell'intervento ottimale è fornito dalla stessa teoria dei mercati completi[5].

Nell'ambito della discussione sull'intensità ed il carattere dell'intervento pubblico, si possono distinguere contributi orientati alle questioni di carattere istituzionale, da altri orientati sul carattere e gli effetti degli incentivi alle imprese. All'interno dell'approccio "istituzionale" si possono distinguere lavori che guardano alle agenzie come soggetti che debbono mirare a fornire servizi alle imprese[6] ed altri che privilegiano la valorizzazione del ruolo delle autonomie locali[7]. In questo quadro, assumiamo come implicito il principio di sussidiarietà applicato alle politiche di sviluppo locale. Il soggetto promotore dello sviluppo[8] deve essere il più possibile localizzato nel territorio dove si svolge l'intervento.

Di uguale importanza è l'approccio che si concentra sugli effetti legati alla struttura del sistema degli incentivi[9]. Essa conta perché influenza il comportamento delle imprese. A puro titolo di esempio, l'opzione tra sistemi di incentivi basati sul conto capitale o sul conto interessi induce a strutture finanziarie e scelte strategiche delle imprese sostanzialmente diverse. In relazione alla congiuntura ed alla condizione del mercato del

---

[4] Si ricordino solo a titolo di esempio alcuni contributi come AA.VV. (1988) e Garofoli (1991).

[5] La storia economica e in particolare quella che si occupa del decollo industriale dei paesi occidentali, fornisce molti esempi di intervento dello stato volto a sostenere la intrinseca debolezza dei mercati.

[6] Si veda, per esempio, Garofoli (1991)

[7] Si veda Latella (1994)

[8] Questo soggetto non coincide necessariamente con il soggetto istituzionale che "scrive" le regole o che "controlla" tecnicamente l'erogazione degli incentivi, ma si tratta del soggetto che implementa le "scelte" strategiche per lo sviluppo.

[9] Si veda Del Monte-Giannola (1996)

credito, diversi saranno anche gli esiti sulla qualità, la dimensione e la stabilità dei fenomeni di sviluppo economico.

Meno diffuso è l'uso di analizzare la relazione tra "set-up" delle Agenzie che intermediano incentivi e le caratteristiche stesse degli incentivi. Su questo tema si concentra questo lavoro.

Abbiamo ovviamente bisogno di semplificare il problema, stilizzando alcune possibili relazioni. E' nostra intenzione concentrarci, in particolare, sulle interazioni che emergono allorché il sistema di interventi ha come target finale le imprese, a cui un livello di governo (centrale o regionale) intende indirizzare sistemi di incentivi.

Nella relazione tra livello di governo ed Agenzia è possibile distinguere diversi livelli di analisi. In primo luogo ci si può concentrare sui soggetti che sono coinvolti negli interventi a favore delle imprese e le loro funzioni. Ci concentreremo così sul soggetto terzo che si interpone tra governo ed imprese che godono degli incentivi. Su questa ipotesi definiremo alcuni schemi alternativi di Agenzia attivabili dal policy maker ed i meccanismi di scelta dell'Agenzia stessa. Infine, è necessario considerare le caratteristiche dei sistemi di incentivi che il governo rende "disponibili", per valutarne gli effetti anche sul funzionamento della relazione Governo-Agenzia-imprese.

Soggetti e funzioni degli interventi a favore delle imprese . La definizione stessa del problema non è agevole. Occorre, infatti, distinguere tra diversi soggetti e diverse funzioni. In primo luogo, esiste normalmente un soggetto che definisce le regole per l'accesso agli incentivi. Inoltre, si può individuare un soggetto che fornisce la disponibilità finanziaria per l'implementazione del programma di incentivi. Ancora, si può distinguere il soggetto che controlla sulla congruità della singola richiesta di accesso con il sistema delle regole. Infine, può presentarsi anche il caso di un soggetto che intermedia tra chi eroga gli incentivi e chi usufruisce degli incentivi in una funzione di "promozione".

Di norma, c'è coincidenza tra i primi due soggetti. Nelle forme attuali della legislazione per gli incentivi, sembra rafforzarsi un modello in cui si favorisce, al contrario, la disgiunzione dei due soggetti. Se si pensa a molti degli interventi a favore delle imprese realizzati con fondi dell'Unione Europea (UE), si ricade proprio nel caso in cui vi è distinzione tra chi eroga i fondi (UE) e chi fissa le regole (Stato centrale o Regione, sebbene dentro il quadro generale della normativa europea).

Il soggetto intermedio può assumere, al contrario, un ruolo di gestione e monitoraggio della fase di erogazione degli incentivi, funzionando alternativamente come "sportello" o come "promotore" degli stessi. Infine, può anche configurarsi esclusivamente come un'agenzia di promozione territoriale che sfrutta incentivi o pacchetti di incentivi resi disponibili dalla legislazione nazionale o europea.

Alternativamente, è possibile che il decisore pubblico scelga una forma di gestione diretta del sistema di incentivi ed il processo sia completamente internalizzato. In verità anche in questo caso emergono problemi di agenzia, sebbene tutti interni alla struttura burocratica ed ampiamente discussi dalla letteratura di "public finance", in particolare con riferimento al rapporto tra il burocrate, il politico e l'impresa. Infine, laddove si consideri il caso di esternalizzazione del processo di erogazione

degli incentivi, si possono utilizzare analoghi risultati teorici sugli esiti del "contracting out" di attività tipicamente pubbliche, come può essere considerata quella di riconoscimento di benefici alle imprese.

In linea teorica, le forme di sviluppo "dal basso" dovrebbero tenere in massima considerazione le preferenze e le aspettative dei sistemi locali su cui si interviene. Per questo motivo qualsiasi livello di governo, in particolare quello centrale o anche quello regionale, cui è data la possibilità dalla legge di riconoscere ad imprese o sistemi di impresa (in estensione, si può parlare di "sistema economico territoriale") incentivi di diversa natura, può trovare utile avere come interfaccia territoriale un'agenzia intermedia sulla cui struttura è necessario soffermarsi.

In questo lavoro ci concentriamo sul ruolo del soggetto terzo che si interpone tra governo ed imprese che godono degli incentivi.

Schemi alternativi di Agenzia. L'Agenzia è il soggetto intermedio tra Governo ed imprese. Al fine di definirlo, occorre evidenziare le possibili attribuzioni di competenze.

L'Agenzia può essere un soggetto cui spetta il compito di garantire che gli incentivi vengano erogati nel rispetto di schemi fissati dal governo, operando così un controllo sulle imprese e sui loro progetti (si pensi, ad esempio, al compito di controllo dei requisiti di "bancabilità bancaria" nel caso della L.488/92). In questo caso si tratta di un organismo di competenza prevalentemente tecnica.

In alternativa, l'Agenzia può concentrarsi sulla costruzione di "progetto di sviluppo" per la singola impresa o il sistema delle imprese, riuscendo così a rappresentare, meglio che un livello di governo superiore, le preferenze dell'impresa stessa o del singolo territorio. Si pensi, in questo caso, al ruolo delle società che promuovono i patti territoriali.

Infine, l'Agenzia può essere costruita come soggetto promotore e partner delle imprese. In questo caso, si tratta di un soggetto cui spetta il compito di intervenire direttamente nei processi di sviluppo e, sommando competenze tecniche con maggiore conoscenza del territorio, di coinvolgersi anche nelle attività di gestione delle imprese beneficiate dagli incentivi. Si pensi, in questo caso, al ruolo di soggetti direttamente coinvolti nell'attività di investimento, ma pure emanazione diretta o indiretta del soggetto che eroga gli incentivi. In Italia, su questo modello sono costruiti alcuni interventi delle società oggi raggruppate nella holding "Sviluppo Italia".

Ognuno di questi schemi ha implicazioni rilevanti con riferimento al rapporto tra governo ed Agenzia e al rapporto tra imprese ed Agenzia.

L'assetto istituzionale dell'Agenzia. Infine, occorre definire l'assetto istituzionale dell'Agenzia che ha rilevanti implicazioni sul piano delle questioni di governance, di organizzazione e relazioni interne .

L'Agenzia può essere scelta dal soggetto decisore con modalità alternative. La prima distinzione possibile è tra Agenzie che operano in regime di monopolio rispetto ad un certo territorio o rispetto ad un certo sistema di incentivi per un certo periodo di tempo.

In questo caso, diventa ancor più rilevante il meccanismo di creazione dell'Agenzia. Occorre scegliere tra la forma di soggetto pubblico o di soggetto privato. La differenza è importante sia che ciò valga solo per l'assetto giuridico, sia con riferimento al potere di controllo. Nel caso di un

soggetto pubblico, si può pensare ad una diretta emanazione di un qualche livello di governo locale e territoriale e può assumere forma di soggetto pubblico o di soggetto privato. In questa ultima situazione, si può concretizzare il caso di capitale con maggioranza sotto il controllo prevalente di enti pubblici, oppure, in una forma più tipicamente italiana, di un soggetto consortile. Il consorzio può assumere carattere profit o nonprofit, con differenti esiti anche sul piano delle performances. In questo ambito, ritorneremo sulla possibilità di puntare ad un modello in cui si crea un'Agenzia "indipendente" cui si delega il compito di gestire incentivi in forza di un meccanismo di credibilità attivato in relazione all'assetto giuridico stesso dell'agenzia.

L'adozione di una opzione più concorrenziale può essere implementata o consentendo in concreto concorrenza tra una pluralità di Agenzie su basi territoriali o creando una sorta di "contendibilità" del mercato degli incentivi. Questo risultato può essere raggiunto mettendo in gara tra loro le Agenzie per la gestione di pacchetti di incentivi riferiti, per esempio, ad un certo ambito territoriale. In quest'ultimo caso, l'implementazione è resa complessa dalla necessità di definire un "contratto" specifico con il vincitore della gara, con riferimento al sistema degli obiettivi dell'ente che eroga gli incentivi. I caratteri stessi dell'Agenzia possono essere oggetto di valutazione. Essi infatti coincidono con quelli sottolineati nel caso "monopolistico". Può infatti essere rilevante la dimensione ed il riferimento territoriale dell'Agenzia prescelta, la dimensione in termini di fatturato ed anche la tipologia di competenze.

La questione della "unicità" delle Agenzie che gestiscono incentivi è stata già studiata in Morimort (1996) e Laffont-Morimort (1998). Una conclusione che appare robusta è quella per cui si può indurre un aumento dei costi derivanti dal tentativo di catturare le decisioni del governo, decentrando il sistema degli incentivi. Trasferendo al nostro livello la questione, il suggerimento di policy parrebbe essere quello di una soluzione concorrenziale, che implichi anche una moltiplicazione delle agenzie (una sorta di "separazione dei poteri"), ognuna specializzata in un segmento di contratto che, per sua natura, sarà incompleto. Non vi è dubbio che se ciò aumenta i costi della cattura da parte dei gruppi di interesse, questo set-up potrebbe aumentare i costi e pregiudicare l'efficienza del sistema che riconosce ed eroga gli incentivi.

I sistemi di incentivi. Può essere utile fare un rapido cenno alla tipologia ed alla natura degli incentivi usati in passato per sostenere l'industrializzazione e lo sviluppo economico in Italia. Secondo Del Monte e Giannola (1996), la legislazione agevolativa per l'industrializzazione è iniziata in Italia nel 1957, anche se fino al 1965 ha svolto un ruolo limitato. Nel periodo successivo, fino alla metà degli anni Settanta, si assiste a un progressivo aumento degli incentivi volti ad aumentare, soprattutto nel Mezzogiorno, la base produttiva[10]. Si trattava per lo più di contributi in conto capitale. Nella seconda metà degli anni Settanta, in seguito anche al grande processo di ristrutturazione che investì le strutture produttive dell'industria italiana, la natura degli incentivi divenne maggiormente di

[10]A questo proposito, si ricordano i cospicui investimenti fatti dalla Fiat nel settore dell'auto con gli impianti di Cassino, Termoli e Termini Imerese.

natura fiscale, prevedendo l'esenzione totale dei contributi per la previdenza sociale per certe categorie di lavoratori[11]. Questo cambiamento nella politica degli incentivi determinò da un lato una tendenziale sostituzione di capitale con lavoro, soprattutto nel Mezzogiorno, e dall'altro una continua crescita degli oneri sociali a carico del bilancio statale.

Al quadro storico brevemente tratteggiato, occorre aggiungere che gli incentivi in Italia sono stati di tipologie diverse: contributi in conto capitale, sussidi in conto interessi, concessioni di tipo fiscale e previdenziale, ammortamenti accelerati e anticipati, sussidi al lavoro e contributi per trasporti. In alcuni casi, si è trattato di incentivi particolarmente mirati, per esempio all'innovazione tecnologica (la legge Sabatini) o all'export (la legge Ossola).

A queste forme di incentivi, di recente, si sono aggiunti gli strumenti che hanno l'obiettivo di realizzare concreti processi di sviluppo locale, attraverso la promozione di interventi in aree specifiche e l'utilizzo di soggetti di gestione dei processi di erogazione degli incentivi di diversa natura. Prevale la tipologia delle Agenzie di sviluppo locale, che nascono spesso con la promozione dei soggetti pubblici. E' il caso delle società di promozione dei Patti territoriali o delle società che gestiscono processi di sviluppo di aree rurali in regioni svantaggiate europee (programmi Leader). In alternativa, alcuni programmi hanno come referenti specifici soggetti istituzionali (contratti di programma).

In molti di questi contesti, ai soggetti di promozione dello sviluppo si affiancano soggetti per l'assistenza tecnica e soggetti per il giudizio di merito sulla "bancabilità" del singolo progetto d'impresa, ovviamente laddove si tratti di contributi in conto capitale.

Alcune questioni ulteriori. I diversi schemi proposti generano evidentemente numerose ed intricate forme di asimmetria e, allo stesso tempo, diversi rapporti di agenzia. A questo stadio è utile una precisazione. Nella terminologia anglosassone, il concetto di "Governo" è piuttosto ampio e somma sia il potere legislativo (direttamente rappresentativo dei cittadini), che quello esecutivo. Nel contesto italiano è opportuno distinguere meglio questi due poteri e, volta per volta, ci riferiremo all'uno o all'altro a seconda dei casi.

Sul piano dell'assetto giuridico delle Agenzie, l'esperienza dice che prevalgono forme consortili/associative o forme societarie sotto controllo pubblico. Attualmente, il ruolo di intermediazione (anche meramente quella per la gestione della bancabilità degli progetti per cui si chiedono gli incentivi) viene aggiudicato con procedure incerte, dalle quali non si coglie il costo effettivo per il governo dell'erogazione dell'incentivo. In alcuni casi si privilegia la dimensione locale dell'iniziativa, in altri si fa prevalere il carattere specifico dell'attività dell'Agenzia (ancora il caso delle intermediazioni bancarie).

Sembra peraltro particolarmente rilevante la definizione degli obiettivi, sia perché ciò è decisivo rispetto al problema dell'ottimale rappresentazione delle preferenze collettive, sia perché ciò è importante nella valutazione delle performance dell'Agenzia. Diventa così essenziale dotarsi di un sistema opportuno di indicatori.

[11] Ad esempio con la legge 183/1976

Proprio in questo settore, esiste una crescente domanda di indicatori di efficacia per l'uso delle risorse pubbliche. Questi indicatori possono essere semplici o complessi. Possono essere definiti da norme che ne vincolano l'utilizzo sia in fase di valutazione dell'eligibilità delle imprese agli incentivi (ancora il caso 488), che in fase di valutazione della performance dell'Agenzia. Oltre che la norma di legge, i criteri di eligibilità e le valutazioni di performance possono essere il risultato di un "preciso accordo contrattuale", quindi sanzionabile in caso di mancato rispetto dello stesso, o di una delega i cui contorni possono essere più "sfumati" e che permetta all'Agenzia di muoversi con maggiore autonomia nella scelta dei criteri di eligibilità e nella stessa utilizzazione degli incentivi.

2. Modelli Organizzativi per le Agenzie di Sviluppo

L'esperienza europea sulle Agenzie[12] è decisamente diversificata sia per modelli organizzativi, che per obiettivi e per funzioni; a queste differenze sono anche riconducibili differenze nel design organizzativo. Al di là del generico obiettivo di crescita comune a tutte le esperienze di Agenzia, si pone una prima differenza in termini di grado di autonomia e di ampiezza dell'area da promuovere.

Sembra possibile proporre una classificazione delle Agenzie sulla base di queste variabili: a livello di territorio, vi sono delle economie di scala nella promozione di aree nazionali, sia nella capacità di contrattazione con le autorità amministrative che nella possibilità di offrire ventagli di alternative selezionate sulle specifiche richieste/esigenze di potenziali clienti; dall'altro lato, la necessità di una conoscenza specifica e dettagliatissima delle realtà locali suggerisce che l'Agenzia abbia una connotazione più focalizzata su un'area regionale specifica.

L'altra dimensione organizzativa è relativa all'autonomia operativa dell'Agenzia: una forte autonomia permette agilità di decisioni e un atteggiamento competitivo nei confronti di altre aree in via di promozione, perdendo però il vantaggio di poter rispondere ad un più ampio ventaglio di esigenze da parte del cliente, se l'operatività è a livello locale. Viceversa, una forte autonomia a livello nazionale perderebbe i benefici della competizione locale e regionale nell'attrazione di investimenti.

Tavola 1: CONFIGURAZIONI DELLE AGENZIE DI SVILUPPO

Nazionale	Agenzia ombrello	Agenzia integrata
Area geografica promossa		
Regionale	Agenzia in rete	Agenzia autonoma
	Limitato	Elevato
	Grado di Autonomia	

[12] Si veda Consiglio (1999), che prende spunto da una ricerca promossa da A.T.Kearney sul tema "Perché scegliere il Sud - Opportunità per le imprese che investono nel Mezzogiorno", 1999.

Si configurano quindi quattro tipologie di modelli relativamente alle due dimensioni considerate: una Agenzia con ampio grado di autonomia che opera a livello locale è stata definita come agenzia "autonoma", dotata internamente delle risorse necessarie alla promozione di investimenti e in atteggiamento competitivo rispetto alle altre agenzie di sviluppo.

Esempi di questo tipo sono la WDA (Galles), la SPRI (Paesi Baschi), ADA (Alsazia) presenti in aree caratterizzate da una forte cultura regionalista. Con un forte grado di autonomia e contestualmente operanti su un ambito territoriale nazionale sono le Agenzie definite "integrate", che hanno come obiettivo la promozione di un intero paese. Con questo tipo di design si cerca di costruire un'immagine-paese, facendo forza su alcuni elementi percepiti come fortemente positivi dai potenziali investitori e sulla capacità di dialogo con le autorità centrali.

In sostanza si tratta di promuovere un sistema paese, anche se vi è una sempre più netta consapevolezza dei limiti informativi di un approccio lontano dalla realtà locale, almeno per grandi paesi (per piccoli paesi, infatti, la dimensione "nazionale" potrebbe non essere poi così lontana da quella regionale di un grande paese). Questa tipologia di Agenzia sembrerebbe adatta quindi per paesi con forti omogeneità economiche e culturali o di dimensioni territorialmente limitate.

Per le agenzie con autonomia limitata, la dimensione operativa geografica delinea due tipologie interconnesse: Agenzie con operatività a livello nazionale con funzione di coordinamento, definite "ombrello"; lo stesso termine indica una complementarietà forte fra la Agenzia ombrello a livello nazionale e le agenzie regionali che operano "in rete", dove l'agenzia nazionale ha il duplice ruolo di promuovere il paese all'estero ed attrarre investimenti all'estero, ma contemporaneamente esercita una funzione di coordinamento delle attività delle agenzie locali.

Queste ultime si trovano in una situazione di competizione nell'attrarre investimenti nella propria regione, ma contemporaneamente dialogano anche a livello di sistema tramite l'agenzia ombrello, che ha anche la funzione di far sì che la competizione si svolga nell'interesse del paese. Un esempio di questo tipo è offerto dalla francese DATAR, di emanazione governativa, che collabora con agenzie locali nell'attrazione di investimenti.

Un'altra dimensione lungo la quale è possibile classificare le Agenzie è quella funzionale: sono due le principali funzioni che un'Agenzia può svolgere, su delega delle amministrazioni nazionali o locali; specificamente una funzione di marketing del territorio e una di supporto finanziario alla localizzazione. Con la prima, l'agenzia svolge un insieme di attività relative alla selezione del target di clientela, alla pubblicità del territorio, al supporto consulenziale di carattere informativo e di interfaccia con le amministrazioni pubbliche.

La seconda funzione, se è presente, si aggiunge alla precedente, dando così all'Agenzia una formidabile arma competitiva da gestire nei modi e nei limiti dettati dalle norme locali, nazionali ed europee. Una semplice considerazione ne farà apprezzare la rilevanza: se l'Agenzia svolge entrambe le funzioni suddette, il potenziale investitore instaura un rapporto diretto sia per quel che riguarda gli aspetti informative relativi al territorio, che per quelli relativi ai dati finanziari, eliminando un rapporto diretto fra

investitore e pubblica amministrazione che spesso si rivela crucialmente negativo, almeno nell'esperienza italiana.

Esempi di agenzie con funzione esclusiva di supporto consulenziale sono ADA, SPRI e WDA, mentre DATAR, IDA e SHANNON hanno entrambe le funzioni di supporto informativo ed erogazione degli incentivi.

3. Strutture Organizzative e Asimmetrie Informative

In questo paragrafo sintetizziamo alcune delle implicazioni circa la relazione tra struttura dell'Agenzia e governo, come pure alcune implicazioni derivanti dalla relazione tra Agenzie di Sviluppo ed imprese.

Il caso di indipendenza tra Governo[13] ed Agenzia. L'esperienza italiana di intervento governativo per obiettivi di sviluppo del territorio mette in guardia circa l'efficacia dell'azione governativa stessa, configurandosi quasi una situazione di "fallimento dello stato". Tale azione, infatti, può, in linea teorica e per esperienza storica, essere sviata dal perseguimento degli obiettivi dichiarati, a favore di gruppi con una diversa agenda, o dal policymaker stesso.

Infatti, una volta che il policymaker abbia destinato certe risorse finanziarie allo sviluppo locale, può risultare nel suo interesse re-indirizzare tali risorse verso diversi obiettivi: in fondo non è difficile immaginare uno sforzo governativo e parlamentare per il reperimento di risorse da indirizzare verso lo sviluppo locale, ma una volta ottenute tali risorse, usarle sul territorio per altri obiettivi. Si pone, quindi, un problema di coerenza intertemporale delle politiche governative[14].

Dal punto di vista teorico il policymaker ha un problema di credibilità. Per guadagnare credibilità occorre un *committment* vincolante nel perseguimento di un certo obiettivo. Una soluzione adottata in letteratura è quella di delegare il perseguimento di un obiettivo e gli strumenti per raggiungerlo ad una istituzione indipendente: occorre modellare un'istituzione indipendente sul modello di quella proposta nella recente letteratura teorica sulle Banche Centrale e nel dibattito sulla nascita della Banca Centrale Europea. L'analisi teorica richiede di definire in maniera il più precisa possibile sia gli obiettivi di questa istituzione che gli strumenti operativi necessari al raggiungimento di tali obiettivi. Occorrerà anche definire dei criteri di *performance* sulla base dei quali misurare il raggiungimento dell'obiettivo, o gli eventuali scostamenti da esso, e

[13] Anche se nel corrente scritto verrà usato il termine di "Governo", in conformità con quanto avviene nel dibattito nella letteratura anglosassone, a chi scrive sembra che nella realtà italiana il soggetto istituzionale maggiormente significativo a questo proposito sia il Parlamento. Non si tratta solo di una precisazione terminologica, ma soprattutto sostanziale. Nel caso infatti di vincolo proprietario che viene descritto, l'unico azionista dell'Agenzia di sviluppo sarebbe il Governo, ma gli *"azionisti beneficiari"* di questo investimento sono tutti i cittadini rappresentati istituzionalmente nel Parlamento.

[14] A rigore dovremmo parlare di un processo di policy making, secondo l'analisi di Dixit (1995). Infatti l'azione governativa si svolge a più livelli; si pone quindi il problema di una serie di problemi di agenzia sui diversi livello dell'Amministrazione: proprio questa molteplicità di livelli può dal luogo a diversità di obiettivi.

nell'ultimo caso le necessarie misure di "*punishment*". L'obiettivo specifico di questa istituzione è quello di favorire lo sviluppo del territorio.

Come la delega di potere monetario alla Banca Centrale è il modello che risponde all'obiettivo di lotta all'inflazione del Governo, così la creazione di un'Agenzia di Sviluppo autonoma dal Governo dovrebbe permettere di muoversi verso l'obiettivo di allocare risorse nel modo più efficiente e produttivo al fine di stimolare/massimizzare lo sviluppo locale. Il Governo dovrebbe delegare a tale Agenzia la gestione delle risorse da destinare all'obiettivo dello sviluppo locale.

In una prima ipotesi, l'assetto proprietario dovrebbe consistere in un pool di azionisti, individuati in soggetti direttamente interessati allo sviluppo del territorio; operativamente però la proprietà non avrebbe alcun potere di indirizzo sugli organi esecutivi che dovrebbero essere di nomina parlamentare e rispondere al Parlamento dei risultati della propria gestione. Perché il controllo dei risultati sia significativo occorre vincolare una sistema informativo adeguato e su questo torneremo.

In una seconda ipotesi, più radicale, si potrebbe pensare ad un meccanismo d'asta competitiva, in cui il policymaker indice un'asta fra le Agenzie di Sviluppo con il miglior progetto di sviluppo locale.

Entrambi i modelli vanno nella direzione di risolvere il problema di agenzia fra policymaker e Agenzia di Sviluppo, se gli obiettivi fissati per l'Agenzia sono effettivamente misurabili. Da questo punto di vista è auspicabile individuare il minor numero possibili di obiettivi e gli indicatori più precisi.

Il caso di dipendenza nella relazione fra Governo e Agenzia di sviluppo. Dopo avere considerato il modello di indipendenza fra il Governo e l'Agenzia di sviluppo, utilizzando il classico modello della Banca Centrale, si prende ora in considerazione il caso in cui esista fra i due soggetti una forma di dipendenza.

Il modo più semplice per provare a introdurre il problema è quello di pensare che il Governo abbia conferito inizialmente e continui a possedere il capitale della Agenzia di sviluppo. Si attribuiscono così all'Agenzia una serie di compiti di sviluppo e di sostegno dell'economia locale.

La letteratura sull'agenzia ha descritto chiaramente quali siano i maggiori problemi che possono derivare da una relazione di agenzia e i suoi rimedi. In questo caso, avere supposto l'esistenza di un vincolo proprietario da parte del Governo significa asserire che, in primo luogo, il Governo fisserà nel modo più rigoroso possibile i compiti istituzionali dell'Agenzia di sviluppo[15]. Si individua a questo proposito una significativa differenza rispetto al consueto schema di relazione fra proprietario (principale) e managers (agenti). Essendo in questo caso lo scopo non solo la semplice massimizzazione del profitto, ma la creazione di valore, anzi di diversi valori per gli azionisti che rappresentano la collettività, il Governo potrebbe avere, al suo interno, prospettive abbastanza diverse su quello che debba intendersi per sviluppo regionale e sui metodi per attuarlo. Le norme giuridiche che fissano questi compiti potrebbero quindi essere il frutto di un

[15] Si potrebbe pensare ad esempio che il Governo fissi per legge gli obiettivi che deve raggiungere l'Agenzia di sviluppo in base a una serie di indicatori di *performances* non solo di carattere finanziario, ma anche economico e sociale.

compromesso anche di alto profilo, ma non avere necessariamente una chiara efficacia attuativa.

La fissazione di questi compiti che il Governo, in qualità di principale, delega all'Agenzia di sviluppo individua in nuce chiaramente una doppia relazione d'agenzia. L'Agenzia di sviluppo, a sua volta, delegherà alle singole imprese che deciderà di finanziare la realizzazione dei compiti istituzionali che le sono stati affidati dal Governo, creando inevitabilmente un ulteriore passaggio. In questo contesto si può supporre la possibile presenza di asimmetrie informative. Il Governo chiederà all'Agenzia di Sviluppo e in seconda battuta questa chiederà alle imprese la condizione di osservabilità e modificabilità *"ex post*" dei comportamenti che può dare luogo a problemi di *"hold up"* per la possibile discrezionalità non ottimale delle scelte dei managers[16]. Nel caso in esame potrebbe assumere particolare rilevanza una struttura di incentivi che il Governo concede all'Agenzia in termini ad esempio di budget futuri.

Inoltre, essendo questo un caso, come precedentemente descritto, assimilabile a quello della *"private company"* anche se in mano pubblica, il Governo dovrebbe nominare interamente il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia di sviluppo[17]. La struttura di *"private company"* ha quindi diversi vantaggi, ma incontra anche qualche limite. In primo luogo il Consiglio di amministrazione potrebbe essere poco significativo e poco rappresentativo; in secondo luogo ci sarebbe un problema di attribuzione degli eventuali profitti derivanti dall'attività economica dell'Agenzia e di monitoraggio dell'impiego di questi. I flussi residuali sarebbero infatti a favore del Governo, ma bisogna individuare che tipo di utilizzo dovrebbe essere fatto di questi flussi. La soluzione apparentemente più ovvia sarebbe quella della non distribuzione dei profitti e del loro reimpiego presso la stessa Agenzia di sviluppo, ma questa ipotesi porterebbe a un serio problema di monitoraggio sull'utilizzo di questi fondi. L'eventuale prelevamento di tali profitti e il loro impiego per altre finalità sociali perseguite dal governo, non diminuirebbe, ma forse accentuerebbe ulteriormente il problema del monitoraggio sul loro utilizzo. Nella prima relazione di *"agency"* individuata, si delinea chiaramente un problema di "raccordo" fra l'Agenzia di sviluppo e il livello superiore, costituito dal Governo e dalle diversa anime che lo compongono. Bisogna individuare infatti nel modo più preciso possibile i limiti fra l'area della decisione politica e quella della sua implementazione per evitare che esistano aree di sovrapposizione fra i due momenti.

---

[16] Le relazioni di agenzia in caso di asimmetrie informative possono dare origine a problemi di *"hold up", "adverse selection"* e *"moral hazard"* a seconda della combinazione che si ottiene fra osservabilità e modificabilità dei comportamenti tenuti dall'agente.

[17] Il mancato raggiungimento di tali obiettivi dovrebbe portare alla rimozione del management dell'Agenzia di sviluppo, che in questo caso potrebbe coincidere con la sostituzione dei membri del Consiglio d'Amministrazione. Data peraltro la scarsa significatività del Consiglio di amministrazione nel caso di proprietà concentrata, ad esempio nel contesto italiano, si può pensare che questo non sia un provvedimento di particolare effetto. C'è infatti il rischio che le decisioni più importanti vengano prese non in sede consiliare, ma in maniera informale in altre sedi, magari di natura politica.

La relazione fra l'Agenzia di sviluppo e le imprese. Il compito istituzionale dell'Agenzia di sviluppo è quello di sostenere l'economia regionale e lo sviluppo economico e sociale delle aree interessate. L'Agenzia, a sua volta, non investe direttamente in attività produttive, ma delega questo compito alle imprese che da questa vengono finanziate. Si delinea in questo modo, come già parzialmente evidenziato in precedenza, una seconda relazione d'agenzia fra l'Agenzia di sviluppo e le imprese che questa sostiene.

In questo secondo caso la relazione d'agenzia non passa necessariamente attraverso un vincolo proprietario, come nel caso precedente, ma dipende sostanzialmente dalle modalità istituzionali che l'Agenzia di sviluppo sceglierà per finanziare le imprese.

Gli incentivi che l'Agenzia di sviluppo usa per finanziare le imprese assumono quindi grande rilevanza nel determinare in primo luogo la struttura finanziaria dell'impresa, l'assetto proprietario e le regole di *"Corporate Governance"* della stessa. La struttura finanziaria dell'impresa può in questo caso essere il migliore rimedio contro i costi che possono essere determinati da questa seconda relazione d'agenzia[18].

Nel caso del compito affidato all'Agenzia di sviluppo, i diversi mix di finanziamento che vengono concessi alle imprese determinano una particolare struttura finanziaria dell'impresa considerata e quindi contribuiscono a minimizzare i costi di agenzia che si vengono a creare.

Un finanziamento in capitale di rischio, che storicamente è la forma di intervento più consolidato, deve avere un necessario bilanciamento in un maggiore livello di capitale di rischio investito dalla compagine sociale. Maggiore è la percentuale che la compagine sociale investe nell'impresa, maggiore è l'incentivo imprenditoriale e minori sono i benefici privati del controllo[19], che il socio privato di maggioranza potrebbe garantirsi a spese dell'azionista di minoranza, che in questo caso è rappresentato dal pubblico, secondo il classico articolo di Jensen e Meckling (1976). Che tipo di garanzie potrebbe avere l'Agenzia di sviluppo a fronte dell'investimento fatto nel capitale di rischio dell'impresa finanziata? Una soluzione ottima, conosciuta anche nella letteratura sul *"venture capital"* è quella di fare sedere dei rappresentanti dell'Agenzia di sviluppo nel Consiglio di Amministrazione dell'impresa finanziata. Questo provvedimento genererebbe un adeguato flusso informativo a favore dell'Agenzia di sviluppo e permetterebbe un sufficiente monitoraggio[20] dell'investimento effettuato.

---

[18] In prima approssimazione risulta evidente che la scelta di finanziare l'impresa con solo capitale di rischio, piuttosto che con un opportuno mix di capitale di rischio e di capitale di debito, porta a due strutture finanziarie diverse e a una diversa configurazioni di costi d'agenzia.

[19] Per benefici privati del controllo si intendono quei benefici di natura monetaria e non monetaria non connessi alla massimizzazione del valore dell'impresa che i manager di una *"public company"* o i soci di maggioranza di una società a controllo stabile possono avere a scapito di tutti gli azionisti nel primo caso e di quelli di minoranza nel secondo.

[20] Si tratta di un'accezione di monitoraggio nel senso descritto dal celebre articolo di Diamond (1984).

Il solo incentivo in termini di capitale di rischio può risultare insufficiente perché troppo oneroso, sia per chi lo eroga, sia per la compagine sociale che dovrebbe garantire in ogni caso un'ingente capitalizzazione dell'investimento effettuato. La soluzione generalmente prevista in questi casi è il ricorso al capitale di debito il quale, oltre a presentare i noti vantaggi in termini di minimizzazione dei costi d'agenzia del capitale proprio, fornisce anche un chiaro vantaggio fiscale dovuto alla deducibilità degli interessi passivi[21]. Una struttura finanziaria che presenti un mix opportuno di capitale di rischio, in parte sottoscritto dalla compagine sociale, in parte fornito dall'Agenzia di sviluppo e di capitale di debito sembrerebbe essere la soluzione che riesce a minimizzare da un lato i costi di agenzia e dall'altro il costo medio ponderato del capitale al quale attualizzare i flussi generati dagli investimenti dell'impresa[22]. Bisogna in ogni caso prendere in esame in che modo vengono forniti i capitali di debito. Se questi infatti fossero forniti dalla stessa Agenzia di sviluppo avrebbero una natura più simile a quella del capitale di rischio. Se diversamente fossero forniti da intermediari finanziari, magari sotto la forma di credito agevolato, i finanziatori potrebbero richiedere diverse clausole e non ultima una presenza di loro rappresentanti in Consiglio d'Amministrazione.

Se diversamente questi capitali fossero forniti da intermediari finanziari, magari sotto la forma di credito agevolato, i finanziatori potrebbero richiedere diverse clausole per monitorare e vincolare l'utilizzo dei fondi e, non ultima, una presenza di loro rappresentanti in Consiglio d'amministrazione. Una terza politica di incentivi è quella delle agevolazioni fiscali e previdenziali di varia natura. Questo tipo di incentivi tendono a incidere il meno possibile sui flussi di cassa prodotti dall'impresa, in modo da massimizzare il valore dell'impresa. Il fisco decide di minimizzare la sua quota di prelievo per favorire la formazione di utili che vengano reinvestiti e favoriscano lo sviluppo, almeno nelle intenzioni di chi concede tali facilitazioni. In questo caso l'impresa finanziata riceverebbe sovvenzioni in diverse forme, come capitale di rischio e agevolazioni previdenziali e fiscali, da parte di uno stesso soggetto economico che è la collettività[23].

Esiste infine un ultimo problema di grande rilevanza, quello relativo alla riallocazione proprietaria delle imprese in cui l'Agenzia detiene una parte del capitale nel momento in cui questa risulta avere svolto il suo compito[24].

---

[21] La deducibilità fiscale degli interessi passivi, cioè il fatto che lo stato si accolli un onere sul debito emesso dalle imprese pari all'aliquota d'imposta sui redditi societari è un provvedimento previsto dalla maggior parte degli ordinamenti fiscali dei paesi industrializzati.

[22] Più basso è infatti il tasso di interesse al quale è possibile minimizzare i flussi prodotti da un singolo investimento o da un'impresa, maggiore è il valore dell'investimento o dell'impresa.

[23] Gli incentivi di natura fiscale e previdenziale sembrano in questo caso essere i meno indicati in quanto si tratta di un tipo di beneficio che vede nuovamente la collettività nella parte di concedente.

[24] Si ritiene infatti che il compito istituzionale dell'Agenzia finisca nel momento in cui l'impresa sia riuscita ad ottenere il "decollo economico". Per certi versi l'Agenzia di

A questo proposito non sembra praticabile la strada del collocamento sul mercato di quote di minoranza di imprese non quotate. Queste si rivelerebbero probabilmente poco appetibili[25]. La risoluzione che in prima analisi sembra essere raccomandabile potrebbe essere quella della concessione di un'opzione *"call"* da parte del pubblico a favore della parte privata della compagine sociale per l'acquisto del capitale detenuto dall'Agenzia. Questo costituirebbe un grande incentivo in modo particolare nel caso in cui l'opzione fosse sul controllo dell'impresa.

Nel caso in questione, l'Agenzia "riconosce" alle imprese un finanziamento utilizzando capitali messi a disposizione dal Governo. Solo l'efficacia del monitoraggio tra Governo ed Agenzia può garantire qualche riduzione dei costi connessi. Del resto, i modelli della presenza in Consiglio di Amministrazione delle imprese di rappresentanti dell'Agenzia "per conto dello Stato" riproduce sulla scala troppo piccola della impresa italiana, un modello di partecipazione "virtuosa" dello Stato alla vita delle imprese che, proprio nel caso italiano, si espone a forti rischi di fallimento.

Attualmente sembra privilegiarsi uno schema misto in cui si distingue tra il responsabile della procedura di monitoraggio ed il soggetto promotore dell'azione di sviluppo locale. Il primo soggetto è normalmente di tipo puramente creditizio e svolge con il solo fine di lucrare le commissioni previste attività di istruttoria bancaria e di conformità dei "singoli progetti" ai criteri imposti dalla legge con un minimo margine di discrezionalità. Il soggetto creditizio non è incentivato a controllare l'uso dei fondi perché il loro utilizzo non aumenta il rischio d'impresa per l'ente creditizio.

Al soggetto cui spetta la valutazione bancaria e l'erogazione anche effettiva degli incentivi, si affianca talvolta un "promotore dell'azione di sviluppo" che coordina gli interventi, li ricompone in un quadro di compatibilità territoriali di natura infrastrutturale, istituzionale e di fattibilità complessiva, in qualche caso potendo anche fissare criteri di priorità sulla qualità dei progetti che vengono avviati all'istruttoria bancaria. In ogni caso questo soggetto, dentro gli obiettivi di sviluppo dell'iniziativa locale, si deve muovere con l'obiettivo di presentare progetti compatibili con i criteri di bancabilità. Se da un lato ciò rafforza il meccanismo di credibilità dell'Agenzia, d'altro canto impedisce di valutare in modo appropriato la performance della stessa Agenzia rispetto alla capacità di produrre progetti di sviluppo con contenuto di innovazione e di valorizzazione di risorse territoriali inespresse.

Questo schema non lascia in buona sostanza alcun grado di libertà all'Agenzia per pesare in modo opportuno la praticabilità "bancaria" del singolo progetto, che è legata ad una valutazione del rischio di carattere patrimoniale, con gli obiettivi più generali dello sviluppo territoriale[26]. Rispetto alla soluzione estrema e di difficile implementazione del "venture

---

sviluppo assomiglia un po' alle banche miste che sostennero lo sviluppo capitalistico nei paesi *"late comers"* secondo la classica interpretazione di Gerschenkron (1962).

[25] L'estrema attenzione del legislatore ai temi della *"governance "* è anche da leggersi nel senso di favorire la quotazione di nuove società e a maggior ragione di quote di minoranza di nuove società minimizzando una vasta gamma di prima ricordati problemi di agenzia.

[26] Una prima valutazione sugli effetti della legge 488/92 sul sitema industriale regionale è contenuto in un paper presentato a questa conferenza di Arnone-Timpano (1999)

capital", sarebbe da un lato opportuno che la "capacità di monitoraggio" delle banche, intesa nel senso descritto da Diamond (1984), fosse anche quella di valutare la rischiosità del progetto in relazione alle aspettative economiche di crescita, mentre appare più plausibile l'alternativa generale di sviluppare forme di Agenzie capaci di rischiare anche il proprio capitale nella fase di erogazione degli incentivi.

Alcuni di questi aspetti saranno ripresi nella sezione successiva.

4. Sistemi di indicatori per le Agenzie di sviluppo regionale

Il sistema di indicatori è parte integrante del processo di funzionamento di un'Agenzia di sviluppo. Nel caso particolare di un' Agenzia di sviluppo regionale che ha come primo compito quello di realizzare questa funzione di marketing del territorio sia verso l'estero che verso altre regioni dello stesso paese, occorre anche rendere disponibile un insieme di indicatori territoriali, socio-economici, imprenditoriali, culturali e ambientali capaci di determinare attrattività[27].

La "domanda di indicatori" si manifesta in modo differenziato nei diversi momenti di azione dell'Agenzia.

In primo luogo, è possibile dotare l'Agenzia di un set di indicatori per filtrare i progetti che accedono agli incentivi e/o per giudicarne l'affidabilità bancaria. In alcuni schemi di incentivazione si sono utilizzati (e in qualche caso sommati) indicatori di carattere sintetico con giudizi più discrezionali sulla qualità del progetto. Nel primo caso, si hanno chiari vantaggi in relazione alla selezione dei progetti. Per esempio, l'adozione del rapporto tra mezzi propri ed investimento globale come indicatore per la definizione delle graduatorie della l.488/92, risulta essere uno strumento efficace di selezione delle imprese in base alla loro capacità di rischiare.

D'altro canto, in alcuni contesti potrebbe essere ottimale lasciare maggiore discrezionalità all'Agenzia nell'individuazione delle iniziative di maggiore successo potenziale. In questo caso, gli indicatori da fornire riguardano per esempio alcuni obiettivi dello sviluppo regionale, per esempio quelli sulla specializzazione settoriale o sul contenuto innovativo delle iniziative. Queste alternative sono sconosciute alle esperienze di meccanismi di incentivazione in Italia. Sembra quasi che la necessità, peraltro legittima e fondata, di introdurre un meccanismo di certezza e chiarezza nell'erogazione degli incentivi[28], abbia "spiazzato" la possibilità di utilizzare gli schemi di incentivazione come strumenti per "orientare" lo sviluppo economico.

D'altro canto, è necessario che, accanto agli opportuni indicatori di affidabilità bancaria (che sono normalmente di carattere puramente patrimoniale), si sia in grado di valutare la "qualità del progetto" secondo una logica sostanzialmente estranea alla cultura del credito alle imprese nel nostro Paese. In questo senso ed in linea con ciò che è stato detto in relazione alla frantumazione del processo decisionale, sarebbe del tutto opportuno distinguere i soggetti cui è affidata l'analisi "bancaria" da quelli

[27] Si veda per questo Arnone (1999b).

[28] Ogni buon consulente conosce i valori da attribuire agli indicatori sui mezzi propri che permettono ad un progetto di avere maggiori probabilità di entrare in una posizione utile della graduatoria per accedere all"ncentivo.

cui è affidata l'analisi del progetto d'investimento in relazione al contesto territoriale.

Con riferimento al soggetto che deve valutare il progetto di investimento in relazione agli obiettivi di carattere territoriale, si dovrebbe realizzare attraverso una opportuna selezione delle priorità ex-ante. Le priorità possono tradursi in indicatori in relazione allo sviluppo del territorio (specifictà settoriale, intensità occupazionale, impatto ambientale, caratteristiche di localizzazione, capacità di creare indotto o cooperazione interregionale, crescita del tasso di natalità imprenditoriale ecc.) ed alla qualità dell'investimento (redditività, robustezza patrimoniale, capacità di espandersi su mercati extra-regionali, introduzione di innovazioni di prodotto e/o di processo ecc.). La decisione non può che essere frutto di un processo politico e di concertazione. Ciò avviene parzialmente nel caso dei Patti territoriali, dove attraverso la concertazione tra le parti sociali dovrebbe crearsi il consenso intorno ad un'ipotesi di sviluppo[29]. Affinchè la stessa concertazione funzioni, essa deve esattamente accordarsi sul sistema di indicatori. E' altresì vero che l'esito della concertazione è usualmente quello di "fotografare l'esistente" e riprodurlo nel progetto di sviluppo dell'area interessata dal Patto territoriale.

C'è, infine, la necessità di definire una serie di indicatori relativi all'attività dell'Agenzia stessa ed all'attività di controllo su di essa esercitata dal policy maker.

La scelta degli indicatori parte dalla considerazione della loro rilevanza in termini di significatività per la politica economica e di osservabilità per gli agenti economici. Ad una fase di selezione degli indicatori occorre far seguire un'analisi delle preferenze espresse dagli stessi operatori sulla significatività di alcune variabili, all'interno di un più ampio insieme che la teoria economica indica come insieme informativo potenzialmente rilevante. Complementare alla significatività, è l'osservabilità delle variabili di interesse per la politica economica e per le decisioni degli agenti privati: l'osservabilità permette l'aggiornamento e il raffinamento dell'insieme informativo, e garantisce la possibilità di controllo dell'operato del policy maker o di istituzioni da esso delegate al raggiungimento di certi obiettivi. In modo analogo alla delega alla Banca Centrale[30], potrebbe porsi un problema di ricerca di indicatori opportuni per valutare la accountability dell'Agenzia di sviluppo regionale.

La delega da parte del Governo ad Agenzie di Sviluppo di un obiettivo di crescita regionale e di attrazione di nuovi investimenti richiede la controllabilità degli indicatori e dei risultati del lavoro delle Agenzie. Garantire un uso efficiente delle risorse richiede che l'azione delle Agenzie si traduca in risultati osservabili da parte del policy maker per quelle imprese che hanno ricevuto supporto (informativo, localizzativo, finanziario). La disponibilità di informazioni sulle imprese e sul territorio

[29] Sono in fase di introduzione una serie di correttivi a questi meccanismi, in particolare l'introduzione di priorità settoriali regionali nella legislazione 488.

[30] Un problema che in questo senso è stato ampiamente dibattuto in letteratura è quello della delega della politica monetaria alla Banca Centrale, con l'obiettivo esplicito di un target di inflazione prossimo a zero. La rilevanza degli aggregati monetari e di altre variabili macro e la loro osservabilità sono fondamentali per i problemi di *accountability* della Banca Centrale.

sui quali l'Agenzia ha operato rende l'Agenzia responsabile (*accountable*) per i risultati raggiunti.

Si pone, quindi, in primo luogo un problema di definizioni delle variabili di rilievo. Tali variabili devono poter essere osservabili a tutti gli agenti interessati. Le Agenzie di Sviluppo hanno un ruolo nella crescita regionale con una prima funzione informativa. In secondo luogo, possono intervenire con varie forme di incentivazione per ridurre i costi della localizzazione d'impresa rispetto a regioni concorrenti. Infine, sarebbe opportuno dare all'Agenzia un incentivo a perseguire il fine per il quale è stata delegata, con eventuale partecipazione alla gestione o agli utili delle imprese incentivate e/o rapporti pubblici sul loro stato di redditività e sul livello di occupazione.

5. Conclusioni

Il tema delle agenzie di sviluppo e del loro coordinamento economico ed istituzionale è di estrema rilevanza ed interesse nel contesto attuale. Ne è testimonianza il fatto che in buona parte dei paesi europei si assiste a un fiorire di diversi modelli istituzionali di agenzie di sviluppo. Tutti questi modelli, che per lo più devono essere testati alla prova dei fatti, mettono in luce un problema di *"agency"* che riguarda i rapporti fra Governo, Agenzia di sviluppo e imprese che vengono finanziate.

Si tratta di una doppia relazione di *"agency"* con tutti i problemi che questa comporta. Anche la politica di incentivi che vengono concessi alle imprese, di cui si fa una breve esposizione sulla loro tipologia in Italia, non è neutrale rispetto al tema dell'*"agency"*. Diverse tipologie di incentivi corrispondono a diverse strutture finanziarie delle imprese e a loro volta a diversi tipi di costi di agenzia. La necessità di dare una risposta a questi problemi porta a pensare a soluzioni nuove, che vengono in prima approssimazione mutuate dagli studi di finanza che si sono occupati di struttura finanziaria di impresa, di allocazione ottima dei diritti di proprietà e di *"governance"*.

La particolarità costituita dalla commistione fra pubblico e privato nelle relazioni descritte, suggerisce l'idea che certe soluzioni proposte siano da considerare solo come interessanti prime approssimazioni per risolvere problemi in verità più complessi, come ad esempio quello della definizione di quale deve essere l'area di natura politica e quella di natura tecnico-economica nell'attività dell'Agenzia di sviluppo.

Bibliografia

AA.VV. (1988), *Le politiche di sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano

Arnone, M., 1999a, "Analisi della Performance Regionale: un Confronto fra il Mezzogiorno e l'Europa", Rapporto A.T.Kearney: *Perché Scegliere il Sud - Opportunità per le Imprese che Investono nel Mezzogiorno.*

Arnone, M., 1999b, "Investimenti, Sistemi di Incentivi e Agenzie di Sviluppo", *Collana Sintesi*, I.Re.R, Milano.

Arnone, M., 1999c, "Strumenti dello Sviluppo Economico Locale: le Agenzie di Sviluppo", in corso di pubblicazione in Baici (a cura di), *Lo Sviluppo Economico Locale: Fattori Economici e Istituzioni*, 1999.

Arnone, M. ed altri, 1999, "Il Mezzogiorno Visto dall'Esterno: un'Indagine sulle Maggiori Imprese", *L'Industria*, n.2.

Arnone M. – Timpano F., 1999, "Struttura industrial ed impatto degli incentivi: un'analisi empirica della legge 488/92", paper presentato alla XX Conferenza Nazionale di Scienze Regionali di Piacenza su "Coordinamento e sussidiarietà nelle politiche di sviluppo locale"

Consiglio, S., 1999, "Le Agenzie di Sviluppo", *Organizzazione e Sviluppo*, n. 1.

Courakis, A. S. – M. P. Taylor, 1990, *Private Behaviour and Government Policies in Interdipendent Economies*, Clarendon Press, Oxford.

Del Monte, A. – Giannola, A., 1997*, Istituzioni Economiche e Mezzogiorno – Analisi delle Politiche di Sviluppo*, Nuova Italia Scientifica, Roma.

Diamond, D.W. *"Financial intermediation and delegated monitoring"* Review of Economic Studies 51,3 pp.393-417.

Dixit, A., 1996, *The Making of Economic Policy – A Transaction-Cost Policy Perspective*, MIT Press.

Fulghieri, P Zingales L 1998 *"Privatizzazioni e struttura del controllo societario: il ruolo della "public company"* Il Mulino Bologna.

Garofoli G. (1991), *Modelli locali di sviluppo*, Franco Angeli, Milano

Gerschenkron, A. 1962 *Economic backwardness in historical perspective.* Cambridge University Press.

Jensen, M.C., Meckling W.H., 1976, "Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure", in *Journal of Financial Economics* 3, pp 306-60.

Kotler, P. e altri, 1993, *Marketing Places*, The Free Press, NY.

Kotler, P. e altri, 1997, *The Marketing of Nations*, The Free Press, NY.

Laffont J.J. – Morimort D., 1998, *"Transaction costs, institutional design and the separation of powers"*, in European Economic Review, 673-684, 42

Latella F., 1994, *Mercati e istituzioni nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano

Morimort D., 1996, "*The multiprincipal nature of government"*, in European Economic Review, 673-685, 40