

**Universita' degli Studi di Milano  
Istituto di Scienze Economiche e Statistiche**

**POLITICHE LOCALI PER LO SVILUPPO**  
Il ruolo della legge italiana 488/1992, la contrattazione negoziata  
e l'esperienza europea

*Marco Arnone<sup>1</sup>*

*Università degli Studi di Milano  
Istituto di Scienze Economiche e Statistiche*

**Abstract:** Vengono presentati I principali meccanismi di incentivazione in Italia ed in alcuni paesi europei, in termini sia di descrizione delle iniziative che di analisi del loro impatto in termini di investimenti complessivi e di nuova occupazione. Per I singoli strumenti proposti vengono presentati alcuni dati fondamentali, fra I quali: numero di progetti approvati, investimento totale, ammontare dell'incentivo, percentuale dell'incentivo sull'investimento totale, nuova occupazione, ammontare di investimento per occupato. Seguono le valutazioni finali, classificate in due gruppi; un insieme di valutazioni riguarda l'analisi dei dati di impatto degli incentivi, l'altro insieme di valutazioni riguarda I modelli di incentivazione, il loro design, e le interrelazioni con le Agenzie di Sviluppo.

JEL Classification: O160, O200, R110, R580,

*Paper presentato alla*

**XX CONFERENZA AISRE  
Piacenza, 5-6-7 Ottobre, 1999**

---

<sup>1</sup>Email di corrispondenza: Marco.Arnone@fastwebnet.it

## ***INDICE***

- 1 Introduzione
- 2 Analisi delle iniziative italiane di incentivazione
  - 2.1 La legge 488/92
  - 2.2 La contrattazione negoziata
- 3 Analisi dei principali incentivi in alcuni paesi europei
  - 3.1 Analisi comparativa dei dati
- 4 Valutazioni di Sintesi

## ***Elenco delle Tabelle***

- 2.1 488/92 – II bando – Statistiche per macroaree
- 2.2 488/92 – II bando – Statistiche per tipologia d'impresa
- 2.3 488/92 – II bando – Destinazione degli investimenti (da Centro-Nord vs Sud)
- 2.4 488/92 – II bando – Origine degli investimenti (da Centro-Nord vs Sud)
- 2.5 Statistiche sulla programmazione negoziata (alla data del 7/98)
- 3.1 Francia – Statistiche sugli incentivi
- 3.2 Irlanda – Statistiche sugli incentivi – IDA
- 3.3 Irlanda – Statistiche sugli incentivi – Forbairt Small Industry Program
- 3.4 Gran Bretagna – Statistiche sugli incentivi – Regional Selective Assistance
- 3.5 Spagna – Statistiche sugli incentivi

## ***Elenco dei Grafici***

- 3.1 Occupazione creata
- 3.2 Percentuale degli incentivi sugli investimenti totali
- 3.3 Percentuale degli incentivi sugli Investimenti Diretti Esteri (IDA)

## 1. Introduzione

I vari paesi europei presentano una tradizione di politiche di sviluppo molto diversificate, ma si individuano delle convergenze legate a due fattori:

- (a) gli interventi legislativi della **Unione Europea** che offrono un quadro all'interno del quale inserire le politiche nazionali;
- (b) il ruolo del **marketing territoriale** svolto dalle Agenzie di sviluppo ormai in molti paesi.

Procediamo ad analizzare le principali iniziative italiane e in selezionati paesi europei; nel caso italiano la linea legislativa attuale è stata quella di muoversi verso **meccanismi automatici** (quali la legge 488/92) con ridottissime interfacce operative, limitando al massimo la discrezionalità della pubblica amministrazione nella decisione di erogazione; viceversa, in paesi come Francia ed Irlanda la gestione degli incentivi viene mediata dalle Agenzie regionali o nazionali, in maniera tale da offrire ai clienti non i singoli incentivi, ma un **pacchetto integrato** con valori complessivi dell'ammontare della facilitazione sulla base del business plan dei progetti di investimento. La scelta italiana di promuovere meccanismi automatici potrebbe essere dettata dalla mancanza di efficienti strumenti discrezionali<sup>2</sup>: I guadagni in termini di minore impatto burocratico per le imprese potrebbero essere controbilanciati da una non adeguata valutazione dei progetti di investimento e dalla mancata attrazione di *mobile investment* a causa della mancanza di un adeguato marketing territoriale.

Nel confronto con altre realtà europee, la frammentarietà degli incentivi italiani si contrappone al concetto di attrazione degli investimenti come "processo", in cui il potenziale cliente viene preso all'inizio del processo ed accompagnato fino ben oltre la fine dell'investimento localizzativo iniziale. Al contrario, la realtà italiana è caratterizzata da una assenza della cultura del "processo", e predomina un atteggiamento (anche legislativo) di "stop and go" o di ribilanciamento di particolari situazioni sfavorevoli. La situazione di stop and go è caratterizzata dall'assenza di un coordinamento fra le controparti con cui un potenziale investitore deve interagire (Autorità locali, regionali, centrali, fornitori di public utilities ed infrastrutturazione del territorio, ...) e interventi sono spesso mirati a stimolare alcune parti, trovandosi però di nuovo bloccati per la lentezza di altre. Gli interventi di ribilanciamento sono caratterizzati di un intervento pubblico di carattere finanziario che mira a compensare l'imprenditore per delle particolari carenze su alcune variabili, alterando così i prezzi di mercato nella direzione voluta dall'Autorità politica piuttosto che dalle forze di mercato. Probabilmente sarebbe opportuno puntare meno su singoli interventi legislativi di incentivo e molto di più sulla formazione di una *cultura del processo dell'investimento*, con strumenti ed istituzioni flessibili e di mercato (Patti Territoriali?), che sappiano interagire con clienti nazionali ed esteri, da una parte, e con Enti governati ed Autorità locali, dall'altra, garantendo flessibilità, professionalità, competenza e rapidità.

### ***Scelte Localizzative ed Indicatori di Politica Economica***

Si pone per il policy maker quindi la necessità di una conoscenza approfondita dei fattori localizzativi presenti e di quelli sviluppabili attraverso un insieme di indicatori territoriali, socio-economici, imprenditoriali, culturali e ambientali che

---

<sup>2</sup> Quali le Agenzie di sviluppo, come nell'esperienza di molti paesi europei.

possiamo più genericamente definire come indicatori di policy. L'analisi del ruolo degli incentivi non può, quindi, prescindere da una *analisi degli indicatori per la politica economica*.

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 una 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. 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.

Dal punto di vista del presente lavoro, un problema di indicatori si pone sia per il policy maker che per gli agenti privati nel valutare il grado di attrattività di aree regionali e nel porre in essere istituzioni che favoriscano la crescita, come istituzioni locali di mercato (patti territoriali) o Agenzie di Sviluppo. Gli interventi possono verificarsi sulla struttura economica (ad esempio, investimenti diretti del settore pubblico) o su agenti privati (disseminazione di informazione da parte di Agenzie di Sviluppo e gestione di incentivi). La delega da parte del Governo ad istituzioni locali e ad Agenzie di Sviluppo di un obiettivo di crescita regionale e di attrazione di nuovi investimenti richiede la controllabilità degli indicatori. Garantire un uso efficiente delle risorse richiede che l'azione delle istituzioni locali 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 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 per tutti gli agenti interessanti. Il policy maker ha un ruolo nella crescita regionale con una prima funzione informativa. In secondo luogo, possono intervenire con varie forme di incentivazione per ridurre quelle barriere di potenziale che aumentano il costo della localizzazione d'impresa rispetto a regioni concorrenti. Infine, occorre dare alle istituzioni locali un incentivo a perseguire il fine di indirizzare l'area locale alla crescita. La fase di scelta di alcuni indicatori di *policy* e l'analisi di sensitività viene affrontata in Arnone (1999b).

#### Struttura dell'articolo

Vengono presentati i principali meccanismi di incentivazione in Italia ed in alcuni paesi europei, in termini sia di descrizione delle iniziative che di analisi del loro impatto in termini di investimenti complessivi e di nuova occupazione. Per i singoli strumenti proposti vengono presentati alcuni dati fondamentali, fra i quali: numero di

progetti approvati, investimento totale, ammontare dell'incentivo, percentuale dell'incentivo sull'investimento totale, nuova occupazione, ammontare di investimento per occupato o, per Gran Bretagna e Irlanda, "cost per job".

Seguono le valutazioni finali, classificate in due gruppi; un insieme di valutazioni riguarda l'analisi dei dati di impatto degli incentivi, l'altro insieme di valutazioni riguarda I modelli di incentivazione, il loro design, e le interrelazioni con le Agenzie.

## 2. Analisi delle iniziative italiane di incentivazione

Come rileva l'IPI<sup>3</sup> un imprenditore che volesse investire in nuove attività industriali in aree depresse del paese avrebbe a disposizione un insieme di strumenti sia in fase di set up (con contributi in conto capitale) che in fase pienamente operativa (con l'incentivazione automatica, con politiche di sostegno all'occupazione o, di nuovo, con contributi in conto capitale).

Esistono al momento 45 misure di incentivazione<sup>4</sup>, alle quali si aggiunge la recente legislazione sulla contrattazione negoziata, composta da 3 strumenti specifici. Vi sono poi gli strumenti comunitari dei Programmi Operativi Multiregionali, comuni a tutti I paesi dell'Unione Europea. Presentiamo *alcuni* strumenti italiani nella seguente classificazione:

1. Sostegno alle iniziative produttive
  - 1.1 Legge 488
  - 1.2 Incentivi automatici
  - 1.3 Agevolazioni fiscali (662/96; 449/97 fruibile sono in accordi di programmazione negoziata)
2. Innovazione e ricerca applicata – Accesso al credito – Sostegno all'export
  - 2.1 Fondo per la ricerca e l'innovazione
  - 2.2 Distretti, consorzi e PMI (Bersani)
3. Sostegno al reddito e all'occupazione – Incremento dell'occupazione
  - 3.1 Contratti di solidarietà, part-time, inserimento professionale
4. Contrattazione negoziata
  - 4.1 Patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma

### 2.1. La legge 488/1992

Rivolta principalmente a finanziare investimenti industriali (e di servizi), consiste in contributi in conto capitale per nuovi investimenti o per l'ampliamento di strutture già presenti<sup>5</sup>. L'entità del contributo è graduata secondo la zona geografica di investimento e la dimensione dell'impresa, dal un minimo del 7,5% ad un massimo

<sup>3</sup> Si veda IPI, 1997, *Guida alle agevolazioni della legge 488/92*.

<sup>4</sup> Si veda Camera dei Deputati, Aprile 1998, *Le politiche per lo sviluppo territoriale – Una mappa degli incentivi*, Osservatorio sulla legislazione – Politiche di settore.

<sup>5</sup> Più esattamente le tipologie di investimenti agevolabili sono le seguenti:

Costruzione di un nuovo impianto produttivo, ampliamento, ammodernamento, ristrutturazione, riconversione, riattivazione, trasferimento.

del 65%. Le domande di finanziamento vengono presentate semestralmente ad un gruppo di banche, classificate in graduatorie<sup>6</sup> dal Ministero dell'Industria e finanziate sulla base della disponibilità di fondi, fino ad esaurimento. Il tempo di espletamento delle procedure di classificazione è di 6 mesi, con indicazione dell'ammontare finanziato. Tale ammontare viene erogato in due o tre rate<sup>7</sup>. La decisione finale sulla somma del finanziamento viene presa ad investimento ultimato.

La legge lascia spazio ad un'area di relativa discrezionalità e a due aree di incertezza: per quanto riguarda gli aspetti di discrezionalità, questi sono riscontrabili nella valutazione effettuata dalle banche in sede di valutazione del progetto di investimento, questi elementi sono tuttavia mitigati dalla presenza di un insieme di parametri che esplicitamente la normativa richiede di indicare, fornendo delle formule per il calcolo degli indici ed un software applicativo per la compilazione del business plan; per quel che riguarda le aree di incertezza, queste derivano dalla compilazione delle graduatorie dei progetti e dai finanziamenti: gli imprenditori che presentano un piano di investimento hanno una prima incertezza sulla possibilità di entrare nella graduatoria dei progetti idonei, e un secondo margine di incertezza sulla disponibilità di fondi, nel senso che i fondi disponibili potrebbero non coprire l'intera graduatoria.

La legge 488/92 ha avuto un notevole successo presso gli imprenditori per la presenza degli automatismi previsti, che hanno minimizzato l'interazione con e la discrezionalità della pubblica amministrazione (l'ambito di discrezionalità è legato all'istruttoria bancaria). Il tipo di meccanismo di incentivazione della 488 è quello del contributo in conto capitale, a fondo perduto; per tale contributo si prevedono degli alti tassi di fornitura del capitale proprio da parte del richiedente e sembra che minore

<sup>6</sup> Le graduatorie vengono formate su base regionale, determinate utilizzando i seguenti indicatori: Valore del capitale proprio investito nell'iniziativa sul valore dell'investimento complessivo ammissibile; numero degli occupati attivati dall'iniziativa sul valore dell'investimento complessivo ammissibile; valore dell'agevolazione massima concedibile sul valore dell'agevolazione richiesta; indicatore delle priorità regionali per territorio, settori merceologici, tipo d'iniziativa; indicatore degli effetti ecologico-ambientali derivanti dal programma d'investimento. I singoli indicatori vengono poi normalizzati, e si effettua la somma algebrica dei cinque indicatori normalizzati. Sulla base dei risultati vengono stilate le graduatorie in ordine decrescente e poi pubblicate entro i termini previsti

<sup>7</sup> La formula per il calcolo della rata, nel caso di tre rate, è la seguente:

$$e_3 = X * A * q^n * Fr_3 * \left\{ ESL + ESN / \left[ 1 - (1/m)^t * F_{ap} \right] \right\}$$

dove

$E = 3e_3$  indica l'ammontare del contributo concedibile

$e_3$  indica l'ammontare di ciascuna rata erogabile

X misura richiesta rispetto a quella massima concedibile

A ammontare degli investimenti del programma attualizzati all'anno di avvio

$q=1+i$  coefficiente di attualizzazione; tasso di attualizzazione al momento di avvio; n indica il numero di anni solari intercorrenti tra la data di avvio a realizzazione e quello della prima disponibilità

$Fr_3 = q^2 + i / (q^3 - 1)$  fattore di rateizzazione in tre rate annuali costanti

ESL misura massima delle agevolazioni in Equivalente Sovvenzione Lordo

ESN misura massima delle agevolazioni in Equivalente Sovvenzione Netto

t indica l'aliquota fiscale in vigore al momento della domanda

$F_{ap} = (q^m - 1) / (i * q^m)$  fattore di accumulazione di m rate annuali costanti

m numero medio di esercizi in cui ciascuna delle quote erogate concorre alla formazione del reddito d'impresa.

è la quota di contributo richiesto sul capitale proprio maggiore è la probabilità di finanziamento: in sostanza questo meccanismo incentiva una *self selection* dei progetti ritenuti validi da parte dei finanziatori, riducendo l'incentivo a richiedere contributi a pioggia. Essere disposti a perdere una buona quota del capitale di rischio da parte del potenziale imprenditore dovrebbe garantire chi concede l'incentivo della buona profittabilità attesa dell'investimento.

Tab. 2.1

AREE	INVESTIMENTI TOT. (Mld Lit)			AGEVOLAZIONI (Mld Lit)			Agevolazioni /Investimenti %		
	1°B.	2°B.	3°B.	1°B.	2°B.	3°B.	1° B	2° B	3° B
Centro-Nord	8.452	7.570	3.578	1.044	781	467	12	10	13
Mezzogiorno	13.250	7.571	7.622	5.610	3.922	3.358	42	52	44
ITALIA	21.702	15.141	11.200	6.654	4.703	3.843	31	31	34

Fonte: Elaborazione su dati IPI (1997).

La disponibilità dei dati dei primi tre bandi di applicazione della legge 488/92 ci permette di individuare alcune linee di tendenza che questo meccanismo di incentivazione ha esplicitamente o implicitamente contribuito a consolidare.

Come si può vedere dalla Tab. 2.1 sopra, nel primo e nel terzo bando gli **investimenti totali** sono distribuiti per due terzi nelle aree del Mezzogiorno, mentre solo nel secondo bando sono omogeneamente distribuiti per macroaree. L'ammontare di investimenti per aree è simile nel Centro-Nord nei primi due bandi, mentre crolla con il terzo bando di oltre il 50%; nel Mezzogiorno, invece, tale crollo si verifica con il secondo bando, mostrando qualche segno di recupero con il terzo bando, in cui l'ammontare complessivo di investimenti nell'area si attesta ad oltre L.7000 miliardi. L'andamento complessivo degli investimenti individua comunque un trend decisamente negativo, con un crollo da L.21000 miliardi a L.11000 miliardi. In termini di fondi di incentivazione, nel primo bando l'ammontare di tali fondi è nel Mezzogiorno 5 volte quella del Centro-Nord, a fronte di investimenti complessivi meno che doppi (L.8000 contro L.13000 miliardi), ne deriva una percentuale di incentivi sull'investimento totale che nel Mezzogiorno è del 42% contro il 12% del Centro-Nord, nel primo bando. Con il secondo bando la forchetta si amplia, per riassstarsi nel terzo bando alle percentuali del primo.

Si può trarre una **prima conclusione**: una percentuale di incentivo a fondo perduto sull'investimento totale che oscilla fra il 40% ed il 50% rappresenta il valore più alto fra I paesi europei analizzati (si veda più sotto), e soprattutto mette in dubbio l'efficacia del meccanismo di *self selection* di progetti redditizi poiché riduce fortemente la percentuale di capitale proprio di rischio nel *setting up* di nuove iniziative imprenditoriali, e ciò avviene proprio nell'area meridionale dove maggiore è invece l'esigenza di iniziative imprenditoriali capaci di autosostenersi. L'uso dello strumento di incentivazione esplicita una priorità di politica economica sulla scelta di aree con esigenze di fondi a fronte di un vincolo sempre più stringente di risorse disponibili: la disponibilità aggregata diminuisce, infatti, da L.6600 miliardi a circa L.3800 miliardi.

Tab. 2.1.bis

AREE	NUOVA OCCUPAZIONE	INVESTIMENTI PER OCCUPATO (mIn Lit)
------	----------------------	--

	1°B.	2°B.	3°B.	1° B	2°B	3°B
<b>Centro-Nord</b>	37.886	18.615	11.393	226	407	314
<b>Mezzogiorno</b>	45.866	31.010	40.365	289	187	189
<b>ITALIA</b>	83.752	49.624	51.758	259	305	216

Fonte: Elaborazione su dati IPI (1997).

Risulta, inoltre, a fronte di una dimezzamento degli investimenti complessivi dal primo al terzo bando, il numero di nuovi posti di lavoro creati è diminuito in maniera men che proporzionale, con il maggior contributo positivo da parte del Mezzogiorno: l'impatto degli investimenti nel Mezzogiorno in termini occupazionali è molto maggiore di quello degli investimenti nel Centro-Nord (117 mila contro 67 mila unità nei tre bandi esaminati). L'ultima colonna della tabella 2.1.bis evidenzia una più alta percentuale di investimento per occupato nel Centro-Nord, che potremmo interpretare come un indice di scelta tecnologica maggiormente *capital intensive*, rispetto al Mezzogiorno dove questa scelta tende a favorire il fattore più abbondante (e perciò con il prezzo relativo più basso), cioè il lavoro.

Tab. 2.2

TIPO DI IMPRESA	INVESTIMENTI TOT. (%)			INCENTIVI %		
	1°B.	2°B.	3°B.	1°B.	2°B.	3°B.
<b>PICCOLA</b>	29,60	39,84	53,44	41,14	63,52	68,73
<b>MEDIA</b>	17,26	12,71	15,36	16,16	13,57	12,72
<b>GRANDE</b>	53,14	47,46	31,21	42,71	22,91	18,55

Tab. 2.2.bis

TIPO DI IMPRESA	NUOVA OCCUPAZ.			N. DOMANDE		
	1°B.	2°B.	3°B.	1°B.	2°B.	3°B.
<b>PICCOLA</b>	46,58	62,24	76,54	66,36	72,78	85,84
<b>MEDIA</b>	23,92	12,56	12,99	23,49	14,57	9,23
<b>GRANDE</b>	29,57	25,20	10,47	10,14	12,65	4,93

Fonte: Elaborazione su dati IPI (1997).

La Tab. 2.2 sulle statistiche della 488 per dimensioni rivela che si ha una iniziale polarizzazione degli investimenti totali fra piccole e grandi imprese, le medie segnalandosi per l'assenza; dal secondo bando inizia a profilarsi una predominanza delle piccole imprese rispetto alle grandi, che scendono dal 42% al 22%. Alle piccole imprese invece viene allocata una quota degli incentivi compresa fra il 60% e il 70% nel secondo e terzo bando: questa distribuzione degli incentivi indica una scelta, implicita o esplicita, sul modello di sviluppo che il legislatore ha inteso stimolare; il modello è quello delle piccole imprese (più probabilmente micro-imprese) locali.

La presenza di altri strumenti di incentivazione, come il contratto di programma, per le grandi imprese e il loro stesso potere di pressione rende questa scelta probabilmente non influente sulla performance delle grandi imprese, mentre risulta chiaro dai dati che ad essere penalizzate sono le medie imprese, la cui quota di incentivi, già bassa, passa dal 16% del primo bando al 12% del terzo.

Questa scelta così nettamente a favore della piccola impresa, implicita o esplicita, richiederebbe qualche riflessione sulla sua opportunità. Da una parte, occorre valutare sia il livello di investimento in capitale fisico (e quindi in *embodied technology*) che la capacità innovativa; dall'altra, l'investimento in *human capital* e la

grande flessibilità della piccola impresa e quindi di complessivo potenziale di crescita del sistema: la micro e la piccola impresa incentivata tende ad usare tecnologie a più alta intensità di lavoro e a minor intensità di capitale, e forse proprio per questo a poter fruire meno del progresso tecnico incorporato nel capitale fisico di nuova installazione. Sembra che questo percorso di crescita individui come prioritario l'obiettivo occupazionale.

Tab. 2.3

<b>LEGGE 488/92 DESTINAZIONE DEGLI INVESTIMENTI (DA CENTRO-NORD VERSO SUD)</b>						
<b>REGIONI</b>	<b>N. DOMANDE</b>		<b>INVESTIMENTI (Mld Lit)</b>		<b>AGEVOLAZIONI (Mld Lit)</b>	
	<b>2°B.</b>	<b>3°B.</b>	<b>2°B.</b>	<b>3°B.</b>	<b>2°B.</b>	<b>3°B.</b>
<b>ABRUZZO</b>	4	9	13,9	59,7	2,4	13,1
<b>MOLISE</b>	6	5	21,5	67,8	8,3	23,6
<b>CAMPANIA</b>	33	13	318,7	168,1	134,1	57,1
<b>PUGLIA</b>	18	10	300,7	212,9	118,4	72,1
<b>BASILICATA</b>	3	2	25,7	8	12,8	3,7
<b>CALABRIA</b>	6	7	97,4	121,7	64,5	61,9
<b>SICILIA</b>	13	10	313,8	624	125,8	305,1
<b>SARDEGNA</b>	5	7	35,2	20	22,4	10,2
<b>MEZZOGIORNO</b>	88	63	1126,8	1282,2	448,7	546,8

Fonte: Elaborazione su dati IPI (1997).

La Tab. 2.3 mostra la dinamica dei flussi interregionali per macroaree, in particolare dal Centro-Nord verso il Sud: si nota che la dimensione degli investimenti non originari dell'area è relativamente limitata, poco più di L.1000 miliardi in ciascuno degli ultimi due bandi contro investimenti complessivi per oltre L.7000 miliardi, il che equivale ad un flusso verso il Mezzogiorno pari a circa il 15% del totale. Ciò indica un altro elemento implicito nel meccanismo di incentivazione: il sentiero di crescita è sostanzialmente legato alla valorizzazione di specifiche dinamiche territoriali, puntando ad incentivare l'uso di risorse e potenzialità locali.

Le regioni preferite di destinazione sono chiaramente Campania, Puglia e Sicilia: queste regioni sono abbastanza simili nel flusso di investimenti del secondo bando, mentre con il terzo Abruzzo, Molise e Sicilia aumentano (la Sicilia raddoppia gli afflussi con circa il 50% sia degli investimenti complessivi che delle agevolazioni) a fronte di una diminuzione di tutte le altre regioni. Fra le regioni del Mezzogiorno destinatarie di investimenti dal Centro-Nord nel secondo bando prevale la Campania come numerosità delle iniziative con 33 domande di investimento su 88, che si riducono a 13 su 63 col terzo bando.

Tab. 2.3.bis

<b>REGIONI</b>	<b>NUOVA OCCUPAZ.</b>		<b>INVESTIMENTI Per occupato</b>	
	<b>2°B.</b>	<b>3°B.</b>	<b>2°B.</b>	<b>3°B.</b>
<b>ABRUZZO</b>		30	316	0,463
<b>MOLISE</b>		28	291	0,767
<b>CAMPANIA</b>		832	341	0,383
<b>PUGLIA</b>		460	426	0,653
				0,499

<b>BASILICATA</b>	12	96	2,14	0,083
<b>CALABRIA</b>	402	506	0,242	0,24
<b>SICILIA</b>	164	399	1,913	1,564
<b>SARDEGNA</b>	136	121	0,258	0,165
<b>MEZZOGIORNO</b>	2064	2496	0,545	0,451

Nel secondo bando la Campania è la regione con il maggior impatto occupazionale, mentre la Sicilia, che pure riceve investimenti di ammontare quasi uguale a quello campano ha un impatto occupazionale 5 volte inferiore (832 nuovi occupati in Campania contro 164 in Sicilia). Conseguentemente, la quantità di investimento per nuovo occupato in Sicilia è la più alta che in qualunque altra regione del Mezzogiorno. Sorprendente è la performance della Calabria, che con investimenti fra I 90 e I 120 miliardi ha un impatto occupazionale proporzionalmente maggiore che quello campano.

Tab. 2.4

<b>LEGGE 488/92 ORIGINE DEGLI INVESTIMENTI (DA CENTRO-NORD VS SUD)</b>							
<b>REGIONI</b>	<b>N. DOMANDE</b>		<b>INVESTIMENTI (Mld Lit)</b>		<b>AGEVOLAZIONI (Mld Lit)</b>		
	<b>2°B.</b>	<b>3°B.</b>	<b>2°B.</b>	<b>3°B.</b>	<b>2°B.</b>	<b>3°B.</b>	
	<b>PIEMONTE</b>	7	14	61,2	243,2	26,7	83,3
<b>LOMBARDIA</b>	29	18	453,9	880,2	198,2	392,4	
<b>TRENTINO</b>	3	1	2,6	0,5	1,2	0,2	
<b>VENETO</b>	1	3	5,8	11,7	3,9	4,6	
<b>EMILIA</b>	4	4	15,4	49	6,7	25,9	
<b>TOSCANA</b>	8	0	114,5	0	74	0	
<b>UMBRIA</b>	5	1	44,2	1,3	15,2	0,7	
<b>MARCHE</b>	4	6	64,2	37,1	21,8	12,2	
<b>LAZIO</b>	27	16	365	59,3	141,1	27,5	

Fonte: Elaborazione su dati IPI (1997).

Tab.2.4.bis

	<b>NUOVA OCCUPAZIONE</b>		<b>INVESTIMENTI (Mld Lit)</b>		
	<b>2°B.</b>	<b>3°B.</b>	<b>Per occupato</b>		
			<b>2°B.</b>	<b>3°B.</b>	
<b>PIEMONTE</b>		47	474	1,302	0,513
<b>LOMBARDIA</b>		833	974	0,544	0,904
<b>TRENTINO</b>		1	0	2,6	0
<b>VENETO</b>		41	42	0,141	0,278
<b>EMILIA</b>		80	271	0,192	0,181
<b>TOSCANA</b>		462	0	0,247	0
<b>UMBRIA</b>		82	16	0,539	0,081
<b>MARCHE</b>		140	270	0,458	0,137
<b>LAZIO</b>		378	449	0,965	0,132

Il maggior numero di domande di investimento nel Mezzogiorno arriva da Lombardia e Lazio nel secondo bando (Tab. 2.4.bis), che da sole coprono I due terzi del flusso; e con il terzo bando il flusso si polarizza da Lombardia e Piemonte. Il

maggior impatto occupazionale si ha per gli investimenti lombardi, seguiti dalla Toscana, Piemonte e Lazio; il Veneto ha il minor investimento per addetto, mentre il Piemonte ha il maggiore con oltre un miliardo per ogni addetto (*capital intensive technology*).

## 2.2. La Programmazione Negoziata

La programmazione negoziata fa uso di tre strumenti: I patti territoriali, I contratti d'area e I contratti di programma. I **patti territoriali** sono l'accordo tra più soggetti per l'attuazione di un programma di interventi nel settore dell'industria, dei servizi, delle infrastrutture, fra loro integrati, per la promozione dello sviluppo locale (subregionale) in aree depresse. I **contratti d'area** sono uno strumento attivabile - nelle aree di crisi, di sviluppo industriale e in alcune aree industriali - da amministrazioni pubbliche, rappresentanze di lavoratori o di datori di lavoro - che include un'intesa tra le parti sociali per definire la flessibilità del lavoro. I **contratti di programma** sono stipulati fra un'amministrazione statale e grande impresa o consorzi di PMI o distretti industriali; sono l'unico strumento a disposizione di grandi imprese per garantire ampie forme di flessibilità e di incentivazione in determinate realizzazioni localizzative.

Tab. 2.5

PATTO TERRITORIALE	TOTALE INVESTIMENTO PROGRAMMATO (Mld lire)	TOTALE FINANZIAMENTO PUBBLICO (Mld lire)	NUOVI OCCUPATI	TOTALE OCCUPATI
Sangro Aventino	-	100,00	-	-
Teramo	200,55	100,00	1.164,00	2.699,00
<b>ABRUZZO</b>	<b>200,55</b>	<b>200,00</b>	<b>1.164,00</b>	<b>2.699,00</b>
Area Sud Basilicata	25,80	16,80	127,00	195,00
Matera	51,50	32,10	229,00	314,00
<b>BASILICATA</b>	<b>77,30</b>	<b>48,90</b>	<b>356,00</b>	<b>509,00</b>
Alto Tirreno		87,70	451,00	703,00
Cosentino	103,70			
Catanzaro	132,74	91,20	583,00	729,00
Cosentino	135,30	92,50	719,00	1.104,00
Lametino	137,80	94,40	817,00	1.067,00
Locride	135,00	99,50	769,00	990,00
Vibo Valentia	76,94	62,97	303,00	550,00
<b>CALABRIA</b>	<b>721,48</b>	<b>528,27</b>	<b>3.642,00</b>	<b>5.143,00</b>
Agro Nocerino		100,00	-	

Sarnese	-			-
Avellino	88,50	55,60	312,00	651,00
Baronia	85,27	65,20	467,00	528,00
Benevento	100,09	80,20	279,00	384,00
Caserta	92,33	62,80	315,00	352,00
Miglio d'oro	53,34	35,70	347,00	427,00
Napoli Nord-Est	-	100,00	-	-
Sele Tanagro	123,70	77,30	1.359,00	1.587,00
<b>CAMPANIA</b>	<b>543,23</b>	<b>576,80</b>	<b>3.079,00</b>	<b>3.929,00</b>
Appennino Centrale	-	100,00	-	-
Ferrara	115,50	42,60	408,00	1.718,00
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	<b>115,50</b>	<b>142,60</b>	<b>408,00</b>	<b>1.718,00</b>
Frosinone	158,50	60,70	673,00	851,00
Rieti	33,10	13,30	227,00	493,00
<b>LAZIO</b>	<b>191,60</b>	<b>74,00</b>	<b>900,00</b>	<b>1.344,00</b>
Appennino Centrale	-	100,00	-	-
<b>MARCHE</b>	-	<b>100,00</b>	-	-

PATTO TERRITORIALE	TOTALE INVESTIMENTO PROGRAMMATO (Mld lire)	TOTALE FINANZIAMENTO PUBBLICO (Mld lire)	NUOVI OCCUPATI	TOTALE OCCUPATI
Matese	-	100,00	-	-
<b>MOLISE</b>	-	<b>100,00</b>	-	-
Alessandria	189,00	44,40	655,00	732,00
Cuneese	48,60	9,20	82,00	266,00
<b>PIEMONTE</b>	<b>237,60</b>	<b>53,60</b>	<b>737,00</b>	<b>998,00</b>
Bari	105,00	60,50	660,00	1.244,00
Brindisi	91,30	60,80	468,00	674,00
Castellaneta-Martina F.	106,60	75,00	646,00	898,00
Conca Barese		35,40	136,00	

	52,15			406,00
Foggia		71,70	506,00	
	154,00			643,00
Lecce		68,70	1.718,00	
	106,17			2.781,00
Nord Barese Ofantino	-	100,00	-	-
Sistema Murgiano		24,70	323,00	
	56,50			549,00
Sud Est Barese Polis		66,10	697,00	
	119,43			1.119,00
Taranto		77,60	443,00	
	105,90			546,00
<b>PUGLIA</b>	<b>897,05</b>	<b>640,50</b>	<b>5.597,00</b>	<b>8.860,00</b>
Nuoro		15,80	80,00	
	20,04			132,00
Oristano		100,00	-	-
	-			-
<b>SARDEGNA</b>	<b>20,04</b>	<b>115,80</b>	<b>80,00</b>	<b>132,00</b>
Alto Belice- Corleonese	-	100,00	-	-
Calatino Sud Simeto	-	100,00	-	-
Caltanissetta		67,90	568,00	
	85,38			831,00
Catania Sud		100,00	-	-
	-			-
Enna		95,70	403,00	
	120,50			492,00
Madonie		28,03	403,00	
	40,87			511,00
Messina		94,80	651,00	
	116,50			850,00
Palermo		56,10	646,00	
	89,32			800,00
Simeto Etna		100,00	362,00	
	150,06			971,00
Siracusa		46,00	350,00	
	67,45			717,00
<b>SICILIA</b>	<b>670,08</b>	<b>788,53</b>	<b>3.383,00</b>	<b>5.172,00</b>
Appennino Centrale	-	100,00	-	-
Valdichiana		90,20	1.467,00	
	366,60			2.141,00
<b>UMBRIA</b>	<b>366,60</b>	<b>190,20</b>	<b>1.467,00</b>	<b>2.141,00</b>
Rovigo		84,90	1.155,00	
	319,80			4.621,00
<b>VENETO</b>	<b>319,80</b>	<b>84,90</b>	<b>1.155,00</b>	<b>4.621,00</b>

Tab. 2.5.bis

<b>STATISTICHE SULLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA</b>						
<b>Alla data di giugno/luglio 1998</b>						
<b>ISTITUTO</b>	<b>TOTALE INVESTI MENTI (mld Lit)</b>	<b>TOTALE CONTRIB UTI (mld Lit)</b>	<b>CONT RIBUT I SU INVES TIME NTI (%)</b>	<b>OCCU PATI A REGI ME</b>	<b>NUOVI OCCU PATI</b>	<b>COSTO NUOVA OCCUP AZIONE (mln Lit)</b>
CONTRATTI D'AREA	342,842	202,413	59	1898		-
PATTI TERRITORI ALI						
CONTRATTI PROGRAM (64/1986)	(17562,7)	(8788)	(50)	(67412)	(18537)	(474,079)
(successivi)	(5868,4)	(2548,1)	(43)	(14107)	(8539)	(298,407)
TOTALE	23431,1	11336,1	48	81519	27076	420,000

Fonti: Elaborazioni da a) I Patti Territoriali, n. 94; b) I Contratti d'Area, n. 98; c) I Contratti di Programma, n. 106; Camera dei Deputati – Servizio Studi – Documentazione e Ricerche, 1998. Anche: Ministero del Tesoro, Luglio 1999.

### 3. **Analisi delle Iniziative in Alcune Aree Europee: Francia, Irlanda, Gran Bretagna e Spagna<sup>8</sup>**

#### *Francia*

La legislazione sullo sviluppo regionale classifica il territorio nazionale sulla base del livello di sviluppo ed individua le “aree di sviluppo regionale” (ZAT), classificate come aree di incentivazione a “tasso standard”, a tasso speciale, a tasso massimo. Il principale strumento di incentivo è il Contributo della Politica Regionale (PAT): consiste in un contributo in conto capitale a investimenti nel settore manifatturiero e nel terziario; il contributo è soggetto ad un tetto massimo variabile in percentuale dell’investimento, dal 17% al 34%. Il secondo incentivo è l’esonero dalla “taxe professionnelle” (Local Business Tax Concession), ma i tassi locali sono talmente differenziati da non poter avere un quadro generale.

Le domande per PAT devono essere inoltrate a DATAR, l’Agenzia di Sviluppo alle dipendenze del Primo Ministro, e devono contenere un business plan. Non ci sono vincoli sui tempi di presentazione della domanda. Tempo medio di attesa di una decisione è di 2/3 mesi; l’erogazione da parte di DATAR avviene in tre rate, la prima all’inizio dell’investimento, la seconda quando è stato realizzato il 60%, l’ultima al completamento e dopo accurati controlli del Dipartimento della Concorrenza e del Consumo; le domande per i pagamenti devono essere inoltrate al Dipartimento e, una volta approvate, viene chiesto a DATAR di provvedere all’erogazione.

Rispetto al caso italiano, la Francia tende a favorire grandi progetti di investimento (minimo FF20 milioni e 20 posti di lavoro). La percentuale dell’incentivo sull’investimento è diminuita negli anni dal 6,4% del ’92 al 4% del ’96, mentre il numero di progetti approvati ha avuto un andamento irregolare dai 115 del ’88 ai 187 del ’96. Il numero medio di posti di lavoro creati è di circa 15000 annui, e il costo complessivo di un posto di lavoro creato (totale degli investimenti diviso per il numero di occupati) è stato in diminuzione fino al 1991, ma dal ’92-’93 è in netta crescita. Si riportano alcuni dati dettagliati nella seguente Tabella

Tab. 3.1

STATISTICHE SUGLI INCENTIVI						
ANNO	CONC ESSIO NI (N.)	INVEST IMENT O (mln FF)	% INCEN TI SU INVEST	NUMERO POSTI DI LAVORO	COSTO DI UN POSTO CREATO	
					FF	Lit,000

<sup>8</sup> Per i cambi nei vari anni si è adottata la convenzione OCSE via cambio Dollaro, eccetto per il 1996 in cui si sono usati i cambi 31/12.

1988	115	14551	7	16231	896494	194539
1989	136	8520	8	13587	627069	134190
1990	186	10945	7,6	18653	586768	130260
1991	204	11387	5,8	19656	579314	128310
1992	152	8860	6,4	14531	609730	141450
1993	117	4690	5,4	9322	503110	138355
1994	126	10684	6,9	13667	781737	225140
1995	159	12951	4,6	12610	1027042	333776
1996	187	17990	4	16948	1061482	309952

Fonte: Elaborazioni proprie su dati Yuill-Bachtler-Wishlade: "European Regional Incentives" (1998) e OECD: "International Direct Investment Statistics" (1998).

### ***Irlanda***

Anche in Irlanda come in Francia le Agenzie di sviluppo gestiscono I pacchetti di incentivi. La politica d'incentivazione ha due pilastri: l'attrazione di capitali esteri tramite IDA-Ireland e lo sviluppo della PMI locale tramite *Forbairt*. Entrambe le Agenzie collaborano con gli imprenditori per preparare I progetti d'investimento e decidono l'ammontare e le forme d'erogazione con ampia discrezionalità. Da notare che sempre di più le Agenzie usano far finanziare I progetti con finanziamenti obbligazionari privati. I contributi in conto capitale possono arrivare ad un massimo del 60% delle immobilizzazioni nelle *designated areas* (DA) e ad 45% nelle altre. Oltre ai contributi in conto capitale, sono rilevanti anche quelli per la formazione, non soggetti ad alcuna restrizione.

Le domande non hanno alcun formato standard, e possono essere presentate In qualunque momento. I tempi di approvazione possono essere brevissimi (anche una sola settimana), ma l'analisi e la preparazione del progetto insieme ai rappresentanti dell'Agenzia non sono stimabili. Le domande per singoli pagamenti vengono analizzate e le somme erogate entro le 6 settimane.

Dall'inizio degli anni '90 sono stati finanziati annualmente più di 200 progetti; la percentuale del contributo sull'investimento in capitale fisso si è ridotto negli anni, scendendo dal 26,9% del 1988 al 22,7% del 1992, come si nota dalla Tabella sottostante

Tab. 3.2

<b>STATISTICHE SUGLI INCENTIVI IDA-Irlanda</b>						
<b>ANNO</b>	<b>% INCENTIVO SULL'INVE STIMENTO</b>	<b>AMMON TARE CONCES SO (Ir£mln)</b>	<b>NUMER O DI PROGET TI APPROV ATI</b>	<b>QUOTA SOVVENZIONE PER POSTO DI LAVORO CREATO</b>		
				<b>PERIOD O</b>	<b>COST O (Ir£)</b>	<b>COST O (Lire,00 0)</b>

1988	26,9	-	-	1987-93	16151	32302
1989	25,9	-	-	1988-94	13106	26788
1990	28,4	143,3	217	1989-95	12048	25577
1991	24,9	96,2	220	1990-96	11920	25794
1992	22,7	110,7	236			
1993	-	153,8	316			
1994	-	191,1	192			
1995	-	291	244			
1996	-	136	207			

Fonte: vedi Tab. 3.1

Tab. 3.3

STATISTICHE SUGLI INCENTIVI <i>FORBAIRT – Small Industry Program</i>						
ANNO	% INCENTIVO SULL'INVESTIMENTO	AMMON TARE CONCES SO (Ir£mln)	NUMER O DI PROGET TI APPROV ATI	QUOTA SOVVENZIONE PER POSTO DI LAVORO CREATO		
				PERIO DO	COST O (Ir£)	COSTO (Lire,00 0)
1990	-	14,4	799	1987-93	10852	21650
1991	-	10,1	616	1988-94	10178	20803
1992	-	8,6	574	1989-95	9441	20043
1993	-	35,5	1385	1990-96	9775	21153
1994	-	40,9	1449			
1995	-	48,9	1464			
1996	-	109,9	2194			

Fonte: vedi Tab. 3.1

### **Gran Bretagna**

La Gran Bretagna ha abbandonato (1983) la definizione regionale di aree con necessità di interventi in favore di una definizione basata su un insieme di indicatori (disoccupazione: livello, durata, scostamenti dalla media nazionale; domanda attesa di lavoro, tasso di attività, urbanizzazione, perifericità, misure di performance). Gli uffici governativi hanno grande discrezionalità nel concedere sussidi all'interno di alcune *guidelines* indicate dal Department of Trade and Industry; all'interno delle classi di aree I limiti massimi ai contributi in conto capitale e per l'occupazione sono confidenziali. A livello regionale e locale vi sono *advisory boards*, la cui opinione non è vincolante, ma è usualmente tenuta in considerazione. I ministeri per la Scozia e per il Galles seguono le stesse *guidelines* del DTI ma sono indipendenti da esso. Il DTI è anche responsabile per le grandi localizzazioni sul territorio inglese, delle quali non sono responsabili gli altri uffici governativi.

La componente principale del *package* di incentivi britannici è costituita dal Regional Selective Assistance che viene fornita nella forma di contributi in conto capitale. I massimali sono quelli indicati dalla Commissione Europea. Le domande

devono essere presentate prima dell'inizio dell'investimento, insieme al *business plan*. Per progetti inferiori a £100000, le informazioni da fornire sono molto ridotte. I tempi di risposta vanno da 25 giorni per progetti di valore inferiore a £25000, fino a 100 giorni. I tempi di erogazione sono legati alla realizzazione di almeno un terzo dell'investimento per la prima tranche, mentre le sovvenzioni legate alla creazione di nuova occupazione sono erogate in tre rate fisse (sempre a partire dall'effettivo impiego di un terzo dei nuovi lavoratori).

La tabella sottostante evidenzia come la percentuale di incentivo sul totale dell'investimento abbia avuto una netta diminuzione a fronte di un numero crescente di progetti approvati; risulta in aumento la quota di sovvenzione per posto di lavoro creato e anche il costo della nuova occupazione (cioè il totale degli investimenti diviso per la nuova occupazione) risulta in netto aumento (in Sterline passa da £.40313 nel '90-'91 a £.67213, con un aumento cumulativo del 66%; nella Tabella sottostante è riportato il valore in Lire, per effettuare i confronti).

Ta. 3.4

STATISTICHE SUGLI INCENTIVI Regional Selective Assistance – Gran Bretagna								
ANNO	% INCENTIVO SULL'INVESTIMENTO	AMMONTARE CONCESSO (UK£000)	VALORE INVESTIMENTO (UK£m ln)	NUMERO DI PROGETTI APPROVATI	OCCUPAZIONE CREATA	COSTO NUOVA OCCUPAZIONE (Lit, 000)	QUOTA SOVVENZIONI PER POSTO DI LAVORO CREATO	
							UK£	Lit,000
1990-91	14,3	-	-	-	-	-	-	-
1991-92	12,5	207877	1665,9	1056	41324	82641	5030	10397
1992-93	14,5	225629	1551,9	1131	41425	78672	5446	12226
1993-94	14,9	341699	2228,9	1396	58714	85414	5819	13401
1994-95	11,1	311555	2806,7	1590	59521	117886	5234	14210
1995-96	7,8	312652	4004,7	1756	59582	178115	5247	13642

Fonte: vedi Tab. 3.1

### Spagna

La Spagna presenta ampie disparità economiche regionali, con regioni divise in quattro gruppi: regioni a riconversione industriale, regioni con bassa popolazione e bassa crescita, regioni con alti livelli di emigrazione, e regioni in situazioni geografiche particolari. Amministrativamente le comunità locali hanno ampia autonomia rispetto al centro, il che rende necessario il coordinamento fra politiche a livello locale e quelle a livello nazionale. Il coordinamento col centro serve anche ad evitare che le regioni entrino in competizione fra loro per gli "investimenti mobili".

Vi sono diversi livelli di politiche di sviluppo regionale, ma lo strumento principale è comunque il Contributo di Politica Regionale. Quest'ultimo è

discrezionale e legato a progetti di investimento presentati; è indirizzato ad investimenti nel settore manifatturiero e ad alcuni investimenti nel settore dei servizi che rispondano a dei requisiti di investimento minimo. I tassi massimi del contributo variano da un minimo del 20% al un massimo del 50%, in relazione all'area di localizzazione. Benché le regole con cui decidere I tassi di contribuzione non siano pubblici, I criteri che li determinano lasciano poco spazio per discrezionalità amministrativa: creazione di nuovo lavoro, uso di risorse locali e creazione di valore aggiunto (o aumento di produttività), interesse tecnologico, impatto sullo sviluppo regionale.

La gestione centrale dipende dal Ministero dell'Economia e delle Finanze: in particolare, la Direzione per la Pianificazione e l'Analisi del Budget con due sotto-Direzioni per la politica di incentivazione regionale e per l'applicazione dei Fondi Strutturali. Per progetti di notevole importo (oltre un miliardo di Pesetas) la responsabilità amministrativa va alla Commissione governativa per gli affari economici. Le domande vanno presentate, su appositi moduli e accompagnate da dettagliate informazioni, agli uffici della comunità autonoma in cui l'investimento verrà realizzato. Le domande devono pervenire prima dell'inizio dell'investimento, e almeno il 30% deve essere capitale proprio. I tempi di approvazione sono di 5-6 mesi. Le erogazioni pubbliche avvengono su presentazione delle ricevute di spesa, il monitoraggio del progetto è continuo.

Risulta immediatamente evidente dalla Tabella sottostante che le politiche di incentivazione tendono a favorire progetti si dimensioni crescenti, infatti il numero di progetti approvati al '95 è meno di un quarto di quelli approvati nel '89, e la dimensione media dell'investimento passa da L. 386 milioni a L. 5,6 miliardi. La quantità di occupazione creata sembra avere una relazione negativa con la dimensione dell'investimento, mentre l'ammontare di investimento per nuovo occupato prima decresce, per poi comincia a crescere in modo sostenuto.

Tab. 3.5

<b>STATISTICHE SUGLI INCENTIVI</b>							
<b>Spagna</b>							
<b>ANNO</b>	<b>N. PROG ETTI APPRO VATI</b>	<b>% FINAN ZIAM ENTO</b>	<b>TOTA LE INCEN TIVO (Pts, mln)</b>	<b>TOTALE INVESTIMENTO</b>		<b>NUOVA OCCUPAZIONE</b>	
				<b>Pts,ml n</b>	<b>Lit, mld</b>	<b>N.</b>	<b>AMMO NTARE INVEST PER OCCUP (Lit,mln)</b>
1989	2235	25,9	193962	746498	8644	34699	249
1990	1575	212,8	92705	423674	4956	24295	204
1991	805	16	35199	218679	2602	16349	159
1992	542	14,2	31198	218608	2623	10712	244
1993	424	15,9	29193	182689	2247	8601	261
1994	488	16,7	52381	312366	3748	9354	400
1995	522	15,1	34300	226212	2940	8282	355

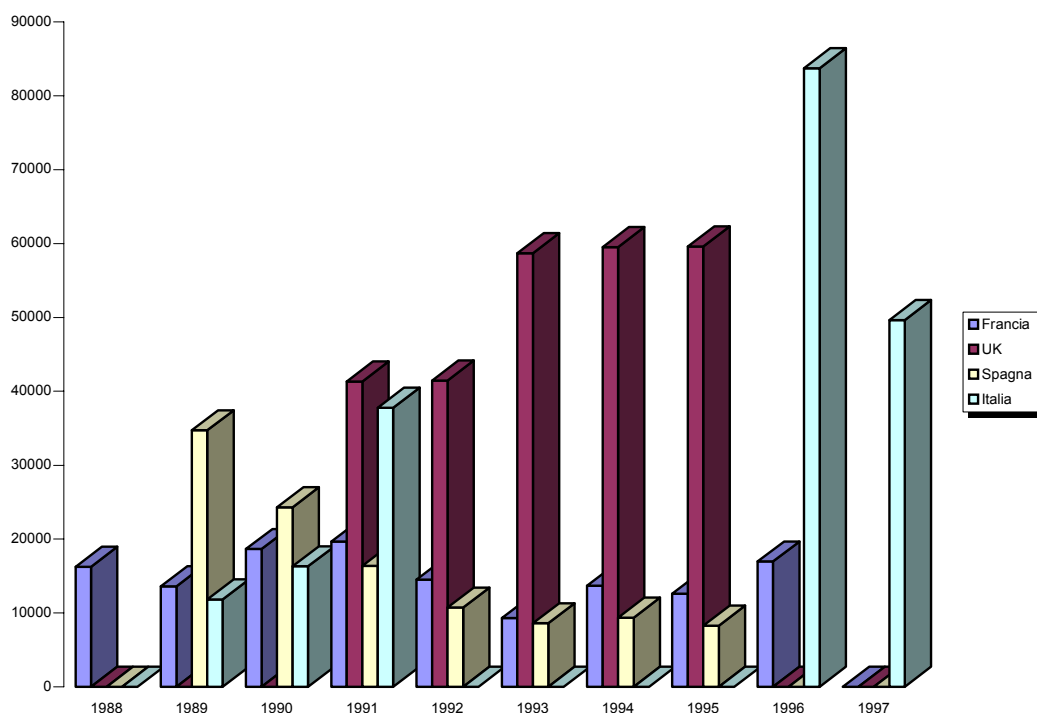
Fonte: vedi Tab. 3.1

### **3.1 *Analisi Comparativa dei Dati***

Si rende opportuna una analisi comparativa dei dati presentati per singolo paese, almeno per quel che riguarda l'occupazione creata con gli incentivi e il rapporto fra occupazione e investimenti. Dalla Figura sottostante emergono diverse dinamiche: la Spagna ha fatto registrare un forte impatto degli incentivi, ma esso risulta fortemente decrescente durante gli anni novanta; la Francia mostra andamenti costanti nel tempo anche se non particolarmente vistosi, e questo può essere spiegato dalla preferenza accordata dalla Francia ai grandi progetti di investimento; la Gran Bretagna può dirsi un caso di successo, con un notevole impatto occupazionale; l'Italia mostra un andamento crescente, ma con ampi vuoti fra il '92 ed il '95; ciò è dovuto alla quasi improvvisa abolizione dell'intervento straordinario per le Aree Depresse, nel 1992, e la ripresa decisa delle iniziative di incentivazione nel '96; I vuoti di dati nella serie italiana corrisponde quindi ad una assenza dei principali strumenti di incentivazione [nota: le serie della Figura 3.1 non hanno la stessa scansione temporale, quindi I valori nulli indicano l'assenza del dato].

Fig. 3.1

### OCCUPAZIONE CREATA

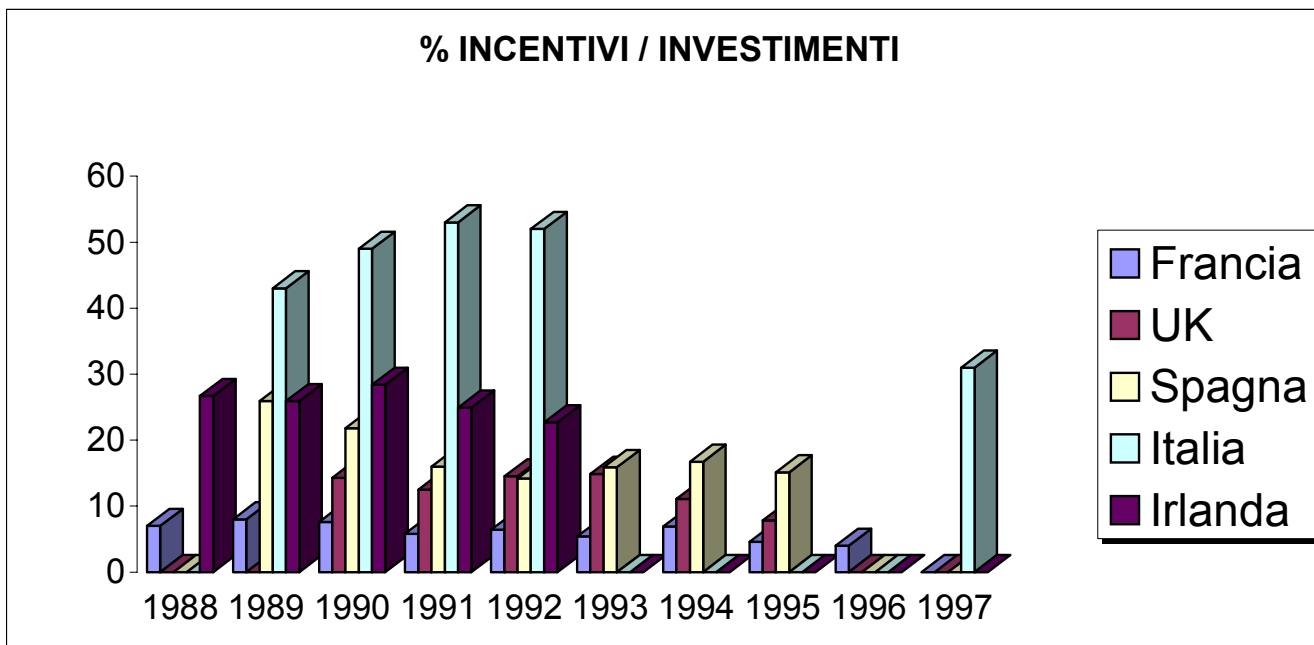


Fonte: Elaborazione propria su dati Yuill-Bachtler-Wishlade “European Regional Incentives, 1997-1998”, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Bowker Saur, London, 1998 e Camera dei Deputati, 1998 (vedi Tab. 2.5).

Nota Fig. 3.1: I valori nulli nelle serie indicano l’assenza del dato (non la nullità della variabile). I dati Italiani si interrompono al 1992 a seguito dell’abolizione dell’intervento straordinario e riprendono nel 1996 con il primo finanziamento alla legge 488/92; dal 1988 al 1992 I dati sono relativi alla legge 64/86.

La Figura 3.2 presenta un confronto fra gli incentivi erogati e gli investimenti realizzati: in questa classifica l’Italia è chiaramente il paese più generoso con gli imprenditori, arrivando a tassi di incentivazione superiori al 50%. Occorrerebbe chiedersi se di fronte a un uso così ingente di risorse I progetti finanziati sono effettivamente redditizi e se non ci sia una dispersione eccessiva di sforzi finanziari. Si nota infatti che la Francia e la Gran Bretagna hanno tassi di incentivazione decisamente più bassi dell’Italia, ma una performance occupazionale decisamente più stabile. In questo senso la stabilità della legislazione e la prevedibilità degli aiuti sono ritenuti elementi essenziali da parte degli operatori.

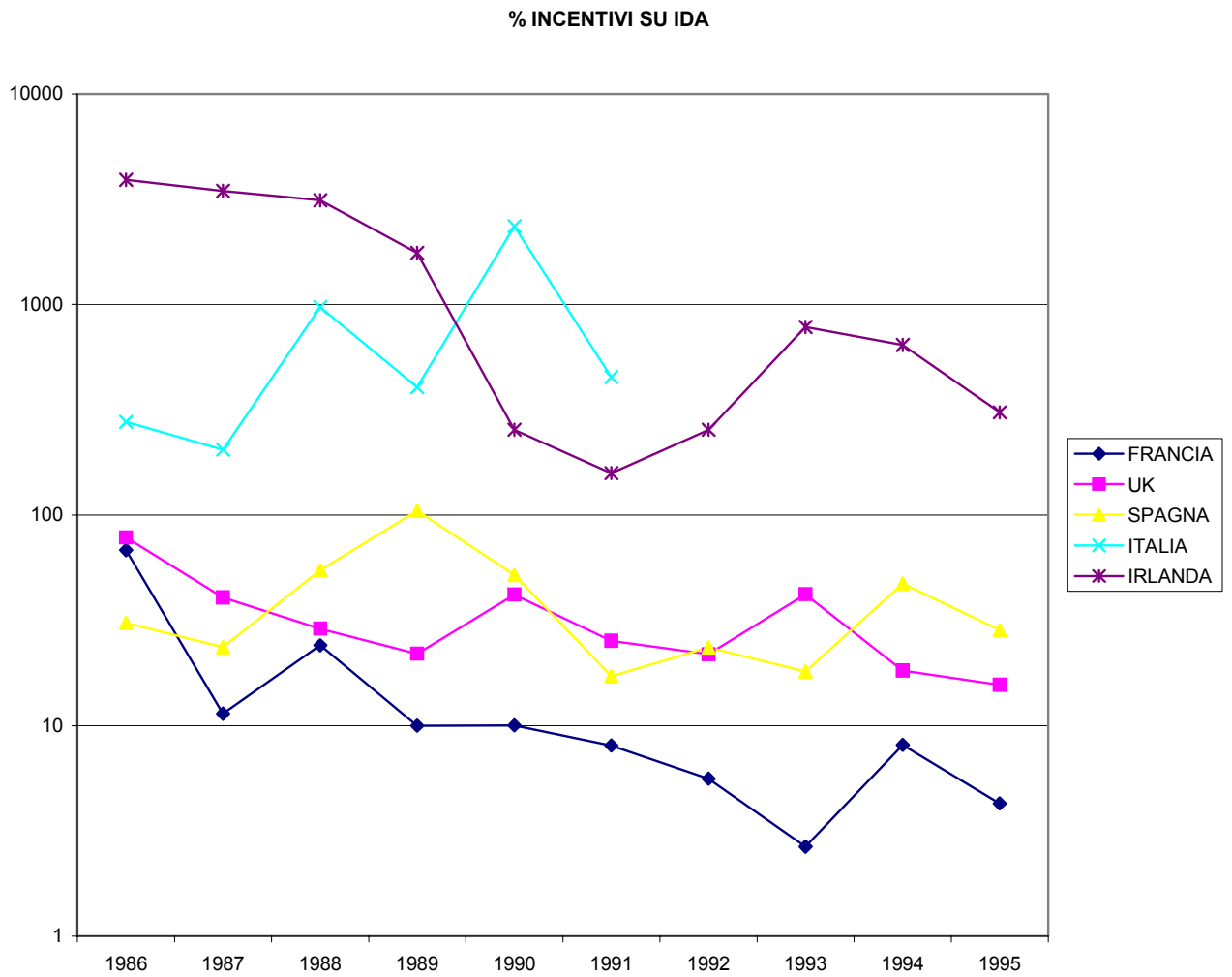
Fig. 3.2



Fonte: Elaborazione su dati European Regional Incentives (1998) e Camera dei Deputati (1998) – Si veda Fig. 3.1.

I dati sugli incentivi sono stati confrontati con gli afflussi di Investimenti Diretti Esteri (IDA), e risulta chiaramente che l'Italia ha un trend crescente che ha anche superato l'Irlanda; quest'ultima mostra una diminuzione della percentuale di incentivi sugli IDA. Spagna e UK mostrano un andamento stazionario, mentre la Francia ha un trend chiaramente decrescente. Questi dati sembrano indicare l'analisi esposta sopra sia corretta e che l'Italia stia effettivamente usando ingenti risorse, delle quali occorrerebbe valutare meglio il grado di efficienza produttiva.

Fig. 3.3



Fonte: Elaborazione su dati "European Regional Incentives" (1998).

#### 4. Valutazioni di Sintesi

Dall'analisi svolta emergono due ordini di considerazioni:

- A. Considerazioni relative ai dati di performance dei principali meccanismi di incentivo;
- B. Considerazioni di confronto all'interno della legislazione italiana e di confronto con alcuni modelli europei, con specifica attenzione al ruolo delle Agenzie di Sviluppo<sup>9</sup>.

A.

1. L'analisi dei risultati del secondo bando della l. 488/92 ed I risultati sull'estero confermano che **progetti di investimento di piccole dimensioni tendono a creare la più alta quota di nuova occupazione** (62% nelle piccole imprese contro il 25% nelle grandi ed il 13 nelle medie).
2. Le dimensioni medie dei progetti con incentivazione ex lege 488/92 al Centro-Nord sono simili a quelle del Mezzogiorno (3,2-3,5 miliardi), ma I mezzi propri medi al Centro-Nord sono più che doppi rispetto al Mezzogiorno (1,57 miliardi contro 3,55). Inoltre, mentre le risorse sono omogeneamente distribuite per macroaree (50% al Centro-Nord e 50% nel Mezzogiorno), **gli effetti positivi sul lavoro sono maggiori al Sud** (circa  $\frac{3}{4}$  nel Mezzogiorno e  $\frac{1}{4}$  nel Centro-Nord).
3. Fra I vari strumenti, **la programmazione negoziata presenta un tasso di incentivazione sull'investimento complessivo intorno al 50-70% , mentre la 488/92 presenta tassi compresi fra il 10-50%**, introducendo una possibilità di distorsioni nella scelta dei progetti da parte degli investitori.
4. All'estero il tasso di incentivazione va dal 4-8% della Francia (che incentiva solo grandi progetti) al 25% dell'Irlanda (che tende a favorire progetti di investimento ad alto contenuto tecnologico); negli ultimi **anni il livello di incentivazione in Italia sembra è il massimo** fra I paesi analizzati.
5. Rispetto al flusso di investimenti esteri, l'Irlanda ha avuto un alto tasso di incentivazione, ma in decisa diminuzione negli ultimi anni, mentre l'Italia ha aumentato le risorse destinabili all'incentivazione. Gran Bretagna, Francia e Spagna hanno un tasso di incentivazione sugli investimenti esteri decisamente trascurabile. Ciò indica che **in Italia a fronte di una notevole quantità di risorse, queste siano gestite in maniera poco efficace**.
6. Il "costo" di un posto di lavoro (cioè l'ammontare di incentivazione diviso per il totale dei nuovi posti di lavoro) creato in Francia (200-300 milioni di lire) ha una dispersione minore che in Italia (100-500 milioni di lire) a parità di media. In Spagna oscilla nel range di 250-350 milioni.

---

<sup>9</sup> Per informazioni generali sulle Agenzie di Sviluppo si veda CESIT, 1998, *Le agenzie di sviluppo europee nei processi di attrazione di nuovi investimenti: approcci strategici e modelli organizzativi a confronto*.

7. In Gran Bretagna e Irlanda l'incentivo "diretto" per ogni posto di lavoro creato è rispettivamente di 10-14 milioni e di 20-30 milioni di lire.

B.

1. La gran parte degli incentivi finanziari è diretta a piccole e medie imprese, ma sembra avere scarso impatto sulle grandi (la dimensione dei progetti e dei contributi legati alla 488/92 vanno da poche centinaia di milioni a pochi miliardi di lire<sup>10</sup>). Le procedure della 488/92 sono legate a parametri europei e quindi in linea con gli indirizzi di politica comunitaria sullo sviluppo e sulla concorrenza. Per le grandi imprese, si preferiscono meccanismi di contrattazione diretta con enti governativi (in Italia, i contratti d'area; in Francia, Gran Bretagna e Irlanda, le Agenzie di Sviluppo e gli Enti governativi regionali). In Italia esiste un solo importante strumento di incentivo per le grandi imprese, e questo è il contratto di programma, per il quale l'impresa tratta direttamente con il Governo sia il tipo di investimento che il contributo da ottenere. Questo meccanismo è estremamente flessibile, ma con tempi di attuazione non brevi.

2. Le decisioni di investimento di notevole portata vengono prese a prescindere dagli incentivi; questi possono pesare nel caso di scelta fra localizzazioni indifferenti.

3. Si profilano diversi modelli di "incentivazione": l'approccio anglo-sassone e francese lascia ampia discrezionalità decisionale agli enti erogatori preposti; il modello italiano - ispirato alla normativa comunitaria - introduce forti automatismi, e limita (ma non elimina) la discrezionalità amministrativa.

4. La presenza di meccanismi di incentivazione caratterizzati da forti automatismi può essere ricondotta all'assenza di una Agenzia di Sviluppo, dotata di quelle caratteristiche e competenze tipiche delle Agenzie britanniche e francesi.

5. Tutti i modelli di incentivo hanno dei limiti massimi, dettati dalla normativa comunitaria e da quella interna. Tuttavia il modello italiano, pur caratterizzato dalla presenza di automatismi e pur condividendo con gli altri modelli europei l'incertezza legata alla istruttoria sulla qualità del progetto, presenta un margine di incertezza aggiuntivo legato alla disponibilità di fondi ed alla posizione dei progetti in una graduatoria annuale/semestrale.

6. I tempi di approvazione della richiesta di incentivi sono in Italia mediamente più lunghi di quelli europei; la presenza all'estero di agenzie specializzate nella consulenza localizzativa riduce tali tempi a poche settimane (3 settimane in UK). Il meccanismo di incentivazione di per sé ha tempi di erogazione in Italia non particolarmente più lunghi rispetto ad altri europei.

7. In Francia, Gran Bretagna e Irlanda la presenza di incentivi e quella di agenzie di sviluppo è fortemente intrecciata; la mancanza di un adeguato supporto ad imprese

---

<sup>10</sup> Si veda IPI, 1997, *Guida alle agevolazioni della legge 488/92*.

che vogliono localizzare le proprie attività in Italia mantiene una forte “barriera di potenziale” per investimenti in greenfield.

8. Si riscontra in Italia un numero di incentivi diversi maggiore che la media europea, ma solo nella recente legislazione si individuano dei principi guida. Si osserva però, nella legislazione recente, una tendenza a concentrare gli impegni finanziari dell’amministrazione su alcuni strumenti privilegiati, come la contrattazione negoziata e la legge 488/92, con un tentativo di ridurre le incertezze sui finanziamenti alla 488 tramite copertura finanziaria triennale.