Struttura industriale e impatto degli incentivi: un'analisi empirica della legge 488/92

Marco Arnone[1]
Francesco Timpano[2]

XX CONFERENZA AISRE:
Piacenza, 5-6-7 Ottobre, 1999.

[1] Indirizzi di corrispondenza:
Marco Arnone - Istituto di Scienze Economiche e Statistiche, Università degli Studi, Via Festa del Perdono, 7 – 20122 Milano. Email: Marco.Arnone@unimi.it
[2] Francesco Timpano - Istituto di Politica economica - Facoltà di Economia - Largo Gemelli 1, 20123 Milano - E-mail: timpano@miunicatt.it

1. Introduzione

La strumentazione italiana di incentivi alle imprese si è sostanzialmente modificata negli ultimi anni. In un contesto caratterizzato da aree in condizioni di arretratezza di sviluppo e da altre aree in fase di de-industrializzazione, la strategia degli incentivi si è necessariamente dovuta differenziare. Ciò è avvenuto all'interno di un sistema di vincoli posti dall'UE in relazione alla legislazione a vantaggio delle imprese e in un contesto nazionale in cui forte è la presenza della piccola e media impresa. Queste ultime esprimono una "domanda" di incentivi particolarmente specifica, cui la legislazione gradualmente si è adattata.

Sul piano storico, si può sintetizzare con l'interpretazione di Del Monte e Giannola[3] (1996) il cambiamento nelle strutture di incentivi a favore delle imprese in Italia: si è sostanzialmente passati da una fase in cui la maggiore attenzione era rivolta all'obiettivo di allargamento della base produttiva ad una seconda fase, sostanzialmente alla fine degli anni Settanta, in cui gli incentivi si concretizzavano in forme di fiscalizzazione di oneri sociali. Fatta eccezione per alcune leggi specifiche (Sabatini ed Ossola fra tutte), la legislazione mirava a rendere meno costoso il lavoro, in particolare al Sud. L'esito è stato di interrompere la fase di accrescimento della base produttiva meridionale e, ancora seguendo l'interpretazione di Del Monte e Giannola, di indebolirne la struttura produttiva e la stessa struttura del mercato del lavoro, in particolare in coincidenza ad una fase di contrazione graduale della presenza dell'impresa pubblica e della grande impresa esterna nel Mezzogiorno.

Di recente, la "filosofia" degli incentivi alle imprese si è spostata gradualmente orientandosi verso due questioni ritenute per vari motivi centrali:

- la prima riguarda i meccanismi stessi della struttura degli incentivi: si intende gradualmente muoversi verso meccanismi di carattere automatico, in cui il riconoscimento degli incentivi sia legato a procedure ed indicatori "certi" della qualità e dell'efficacia dell'investimento: su questa impostazione sono stati costruiti sia il meccanismo della legge 488, che della legge 341 e, in questa direzione, si orientano anche le stesse norme di incentivazione previste dalle leggi regionali finanziate dai fondi strutturali;

- la seconda riguarda il crescente interesse rivolto verso forme di sviluppo economico integrato aventi come riferimento specifico il territorio, in particolare, mirati a sfruttare le potenzialità endogene dello stesso, capaci di valorizzarne specifiche vocazioni e di attivare forme di concertazione tra attori dello sviluppo per il miglioramento delle regole di funzionamento delle istituzioni e dei mercati.

Le due strategie non confliggono su un piano teorico, ma in pratica possono rispondere a due obiettivi specifici: il primo è quello di garantire certezza nei sistemi di incentivi alle imprese più sane, capaci di autofinanziare il rischio di impresa, il secondo è quello di valorizzare territori ed idee che, altrimenti, non potrebbero essere valorizzate dalla prima forma di incentivi.

Vi è evidenza di un maggiore successo della prima strategia nel caso italiano. In altri paesi europei, al contrario, gli incentivi di successo sono spesso legati alla gestione di pacchetti integrati di facilitazioni da parte di agenzie di sviluppo incaricate allo scopo dal governo. I casi europei considerati "di successo" (Irlanda, Francia,

[3] Del Monte A. – Giannola A. (1996), "Istituzini economiche e Mezzogiorno", NIS

Galles) seguono un modello in cui la "discrezionalità" è una delle regole applicate, assieme ad alcune altre cui faremo riferimento nei commenti finali.

In quei casi è possibile applicare con flessibilità alcune scelte, in particolare quelle di carattere settoriale o quelle relative alla dimensione d'impresa. La strategia del "legarsi le mani" con una legislazione di incentivi non discrezionale è questione rilevante per lo sviluppo, in particolare nella misura in cui il sistema esistente mostri una spiccata tendenza a riprodursi e a non innovarsi.

Per questi motivi, una volta ricostruita brevemente sulla base del Censimento Intermedio ISTAT del 1996 la distribuzione delle specializzazioni settoriali tra le regioni italiane (paragrafo 2), abbiamo delineato le caratteristiche di performance della L.488/92 (paragrafo 3) e, infine, abbiamo proceduto ad un confronto tra gli esiti degli incentivi di legge (in particolare, concentrandoci sui dati del secondo bando nel paragrafo 4) e le caratteristiche della struttura industriale delle regioni italiane. L'indagine è di carattere aggregato e permette alcune considerazioni finali che abbiamo esteso con un confronto alle caratteristiche degli stessi processi negli altri paesi europei.

2. I coefficienti di specializzazione settoriale delle regioni italiane

Al fine di poter realizzare un opportuno confronto tra la struttura settoriale dell'industria italiana e le caratteristiche della legislazione di incentivazione analizzata nel prossimo paragrafo, è utile richiamare alcuni sintetici elementi di descrizione della struttura industriale italiana.

A questo scopo si presentano nelle tabelle di seguito riportate la distribuzione regionale e settoriale delle imprese italiane basandosi sui risultati del censimento intermedio ISTAT 1996 che è stato rielaborato in modo opportuno.

La classificazione settoriale utilizzata è stata ricostruita utilizzando i 23 settori ISTAT, ovvero: industrie alimentari e bevande (DA15), del tabacco (DA16), tessili (DB17), confezioni e articoli di vestiario (DB18), preparazione e concia cuoio - pellicce (DC19), legno (DD20), pasta-carta e carta (DE21), editoria e stampa (DE22), fabbricazione del coke e raffinerie petrolio (DF23), fabbricazione dei prodotti chimici e fibre sintetiche (DG24), articoli gomma plastica (DH25), produzione e lavorazione di minerali non metalliferi (DI26), produzione metalli e leghe (DJ27), fabbricazione e lavorazione di prodotti di metallo (DJ28), fabbricazione macchine e apparecchi meccanici (DK29), macchine per ufficio (DL30), macchina ed apparecchi elettrici (DL31), apparecchi radio-TV(DL32), apparrecchi medicali (DM33), autoveicoli (DM34), altri mezzi di trasporto (DM35), mobili e altro manifatturiero (DN36), recupero e preaprazione per riciclaggio (DN37). Queste denominazioni saranno rese più sintetiche nelle tabelle.

Per questi settori riportiamo i relativi indici di specializzazione territoriale calcolati come rapporto tra il peso del numero delle imprese e degli addetti del settore sul totale del numero delle imprese o degli addetti nella regione diviso per il corrispondente indicatore relativo all'intero Paese. L'interpretazione di questo indicatore è notoriamente semplice: infatti, per tutte quelle volte che esso assume un valore superiore ad 1, si può dire che la regione è più "specializzata" per quel settore, mentre nel caso esso sia inferiore ad 1, si può dire che la regione non è specializzata in quel settore.

Non è negli scopi di questo lavoro una discussione completa della struttura regionale e settoriale del settore manifatturiero italiano. Per completezza descrittiva abbiamo ricostruito due tabelle con tutti i coefficienti di specializzazione calcolati sia sugli

addetti, che sul numero di imprese. I risultati principali sono presentati nella tabella 2.1 e nella tabella 2.2 . L'ampia quantità di dati impedisce il commento completo dei risultati che, peraltro, risulterebbe rilevante se si procedesse al confronto con il 1991. Rinunciamo quindi ad entrare nello specifico dei commenti. La tabella che segue è, al contrario, mirata a fornire la base di dati per il confronto con la performance della legge 488.

Si sono messi in evidenza i coefficienti superiori ad 1 (in neretto) e quelli appena inferiori ad 1 (in corsivo). E' possibile così avere percezione delle caratteristiche di specializzazione delle diverse regioni e della distribuzione territoriale di questo fenomeno di specializzazione. In particolare, è anche possibile confrontare il risultato ottenuto sul numero delle imprese con quello sul numero degli addetti.

TABELLA 2.1 - COEFFICIENTI DI SPECIALIZZAZIONE SETTORIALE DELLE REGIONI ITALIANE (numero di imprese)

	PIEM	VALD	LOMB	LIG	TAA	VEN	FVG	EMRO	TOSC	UMB	MAR	LAZ	ABR
Alimentari	*0,94*	**1,62**	0,53	**1,61**	*0,92*	0,67	*0,9*	**1,07**	0,6	*0,9*	0,75	*0,98*	**1,58**
Tabacco	0,31	0	0	0	0	0,33	0	0	0,7	**5,9**	0	**2,74**	**1,21**
Tessile	*0,96*	0,62	**1,11**	0,37	0,35	0,76	0,42	**1,14**	**2,9**	**1,7**	0,71	0,31	0,46
Vestiario	0,67	0,31	0,89	0,65	0,37	**1,22**	0,39	**1,16**	**1,1**	**1,7**	*0,96*	*0,9*	**1,38**
Conciarie	0,18	0,12	0,53	0,2	0,22	**1,25**	0,27	0,54	**2,8**	0,4	**5,16**	0,21	**1,35**
Legno	0,89	**2,86**	0,68	*0,99*	**3,3**	*0,91*	**1,44**	0,65	0,8	**1**	0,83	**1,25**	**1,07**
Pasta-carta	*0,93*	0,12	**1,27**	0,81	0,49	*0,92*	0,66	0,82	**1,4**	**1,3**	**1,21**	*0,94*	**1,05**
Editoria	*0,96*	**1,19**	**1,21**	**1,19**	*0,98*	0,7	*0,94*	*0,9*	0,6	**1**	0,63	**2,18**	0,79
Coke	0,52	**2,72**	0,73	**1,19**	*0,97*	0,45	0,86	0,35	0,6	0,7	0,85	**1,79**	**1,94**
Chimici	0,87	0,19	**1,57**	**1,15**	0,67	0,75	0,81	*0,95*	0,7	0,7	0,46	**1,22**	*0,9*
Gomma	**1,22**	0,63	**1,71**	0,74	0,63	0,98	0,71	**1,06**	0,6	0,6	**1,02**	0,6	0,76
Minerali	0,7	*0,94*	0,54	*0,97*	**1,3**	**1,04**	0,89	0,75	**1,1**	**1,7**	0,62	**1,15**	**1,24**
Metalli	**1,19**	0,51	**1,96**	0,66	0,67	0,8	**1,2**	0,78	0,5	0,6	0,65	0,67	0,69
Fab. metallo	**1,29**	0,83	**1,27**	*0,93*	0,88	*0,96*	**1,08**	**1,14**	0,6	0,7	0,64	*0,91*	0,85
Macch.e mecc.	**1,4**	0,56	**1,32**	0,8	0,86	**1,13**	*0,98*	**1,64**	0,7	0,8	0,74	0,67	0,69
Mac. ufficio	**1,86**	**4,13**	**1,24**	0,54	*0,98*	0,85	**3,38**	0,57	0,7	0,4	0,57	**1,35**	**1,08**
Mac. elettr.	**1,35**	0,53	**1,5**	**1,01**	0,56	**1,07**	0,76	**1,16**	0,5	0,6	0,75	*0,95*	0,61
App. radio-TV	**1,07**	**1,06**	**1,07**	**1,47**	*0,93*	0,68	**1,32**	*0,9*	0,6	0,8	*0,98*	**1,7**	**1,02**
App. medicali	**1,12**	0,81	**1,11**	**1,56**	0,81	**1,02**	**1,32**	0,86	0,6	*0,9*	0,75	**1,62**	**1,1**
Autoveicoli	**3,14**	0	*0,99*	0,45	0,53	0,79	0,25	**1,19**	0,3	0,8	0,58	*0,93*	**1,61**
Altri mezzi tr.	0,65	0,3	0,66	**5,75**	0,32	**1,13**	**1,89**	0,82	**1,3**	0,2	*0,92*	*0,98*	0,51
Mobili	0,93	0,83	**1,01**	0,82	*0,96*	**1,46**	**1,75**	0,71	**1,3**	**1**	**1,25**	**1,06**	0,63
Riciclaggio	**1,09**	0,65	**1,18**	**1,16**	0,5	0,68	0,8	0,72	0,6	*0,9*	0,78	**1,28**	**1,7**

TABELLA 2.2 - COEFFICIENTI DI SPECIALIZZAZIONE SETTORIALE DELLE REGIONI ITALIANE (numero di addetti)

	PIEM	VALD	LOMB	LIG	TAA	VEN	FVG	EMRO	TOSC	UMB	MAR	LAZ	A
Alimentari	0,81	**1,59**	0,8	**1,72**	**1,52**	0,68	0,76	**1,33**	0,62	**1,19**	0,62	*0,93*	
Tabacco	0,01	0	0	0	0	0,12	0	0	0,09	**1,59**	0	**16,88**	
Tessile	**1,16**	0,19	**1,54**	0,13	0,45	*0,95*	0,37	0,6	**2,07**	**1,15**	0,4	0,21	
Vestiario	0,59	0,14	0,8	0,25	0,39	**1,42**	0,13	0,86	**1,1**	**1,79**	**1,29**	0,56	
Conciarie	0,12	0,02	0,39	0,06	0,3	**1,44**	0,2	0,5	**2,95**	0,31	**4,81**	0,07	
Legno	0,74	**2,48**	0,71	0,63	**3,79**	**1,05**	**1,69**	0,75	*0,91*	**1,23**	**1,02**	0,83	
Pasta-carta	**1,3**	0,04	**1,17**	0,71	**1,09**	0,86	0,66	0,59	**1,48**	**1,29**	**1,06**	*0,9*	
Editoria	*0,98*	**1,3**	**1,38**	0,82	**1,2**	0,59	0,63	0,84	0,58	*0,9*	0,44	**2,57**	
Coke	0,28	0,59	0,66	**4,36**	0,32	0,09	0,17	0,09	0,21	0,14	0,63	**10,55**	
Chimici	0,65	0,01	**1,77**	0,85	0,57	0,59	0,39	0,6	*0,97*	0,39	0,27	**2,43**	
Gomma	**1,43**	**1,3**	**1,52**	0,58	*0,95*	0,82	0,6	0,8	0,54	0,5	0,85	0,65	
Minerali	0,48	0,53	0,62	*0,94*	**1,29**	*0,99*	0,64	**1,75**	**1,18**	**2,1**	0,5	**1,04**	
Metalli	**1,01**	**5,69**	**1,61**	**5,15**	0,89	0,64	**1,31**	0,38	0,44	**2,33**	0,26	0,53	
Fab. metallo	**1,35**	**1,8**	0,55	*0,92*	**1,33**	**1,21**	**1,1**	**1,37**	0,72	**1,08**	*0,93*	0,78	
Macchine mecc.	**1,31**	0,36	*0,9*	**1,05**	*0,92*	**1,13**	**1,67**	**1,83**	0,66	0,65	**1,1**	0,31	
Mac. ufficio	**1,69**	**18,64**	**2,28**	0,25	0,44	0,25	0,63	0,12	0,25	0,14	0,22	0,42	
Mac. elettr.	**1,16**	0,13	**1,68**	**1,36**	0,44	0,84	0,77	0,88	0,4	0,4	0,58	0,51	
App. radio-TV	0,7	0,81	**1,81**	**1,4**	0,26	0,42	0,83	0,53	0,4	0,32	0,75	**2,61**	
App. medicali	0,68	0,81	**1,21**	**1,26**	*0,9*	**1,49**	0,85	**1,07**	0,48	0,57	0,41	**1,46**	
Autoveicoli	**3,64**	0	0,88	0,19	**1,46**	0,25	0,07	0,78	0,26	0,26	0,24	0,4	
Altri mezzi tr.	0,86	0,1	0,35	**2,88**	0,17	0,57	**3,83**	0,48	**1,47**	0,44	0,36	**4,9**	
Mobili	0,67	0,61	0,87	0,5	*0,94*	**1,6**	**2,68**	0,58	**1,39**	*0,93*	**1,71**	0,5	
Riciclaggio	0,63	**1,43**	**1,08**	**1,09**	0,31	0,67	**1,19**	0,73	**1,06**	**2,14**	0,73	**1,08**	

3. Le iniziative italiane di incentivazione: legge 488/92

3.1 Breve quadro degli incentivi

Il quadro degli incentivi in Italia è gradualmente cambiato nel recente passato . Chi 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[4], 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. Questi ultimi sono in fase di ulteriore modificazione nel nuovo Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006. In sintesi, ricordiamo 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

3.2 Le caratteristiche della legge 488/92

Il nostro lavoro si è concentrato sulla legge 488 che ha, a detta di tutti, rappresentato un consistente cambiamento nel quadro complessivo delle leggi di incentivazione. Per essa è disponibile un'ampia quantità di dati regionali (e provinciali). La motivazione di fondo risiede nel fatto che la legge 488, pur concedendo incentivi a fondo perduto, appare particolarmente "premiante" per coloro che partecipano in modo consistente all'investimento e, quindi implicitamente, ad imprenditori con caratteristiche assai peculiari.

La legge 488 è 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[5]. 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 del 65%. Le domande di finanziamento vengono presentate

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

[5] Più esattamente le tipologie di investimenti agevolabili sono le seguenti:
costruzione di un nuovo impianto produttivo, ampliamento, ammodernamento, ristrutturazione, riconversione, riattivazione, trasferimento.

semestralmente ad un gruppo di banche, classificate in graduatorie[6] 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[7]. 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 la burocrazia 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 minore è la quota di contributo richiesto sul capitale proprio,

---

[6] 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

[7] La formula per il calcolo della rata, nel caso di tre rate, è la seguente:

$$e_3 = X * A * q^n * F_{r3} * \left\{ESL + ESN / \left[1 - (1/m) * t * F_{ap}\right]\right\}$$

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

$Fap = (q^m - 1) / (i * q^m)$ 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.

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 solo a causa della disponibilità di "incentivi a buon mercato". Essere disposti a investire una buona quota del capitale di rischio da parte del potenziale imprenditore, dovrebbe garantire chi concede l'incentivo della buona profittabilità attesa dell'investimento.

3.2 I dati sull'utilizzo degli incentivi della L.488/92

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 tabella 3.1, 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 diminuisce con il terzo bando di oltre il 50%. Nel Mezzogiorno, invece, tale contrazione si verifica con il secondo bando, mostrando qualche segno di recupero con il terzo bando, in cui l'ammontare complessivo di investimenti nell'arae si attesta ad oltre 7000 miliardi. L'andamento complessivo degli investimenti individua comunque un trend decisamente negativo, con una diminuzione da 21000 miliardi a 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 (8000 miliardi contro 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 riassestarsi nel terzo bando alle percentuali del primo.

Dall'analisi per aree della relazione tra investimenti ed agevolazioni (tabella 3.1), 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. Questo elemento sembra essere al tempo un elemento di forza e di debolezza della normativa. Il meccanismo della l.488/92 "impone" percentuali di capitale proprio agli investitori nelle aree svantaggiate relativamente alte, ma esse non sono in linea con meccanismi di incentivazione comparabili in altre aree europee e ciò può indurre ad uno uso distorto dello strumento. Peraltro, 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 6600 miliardi a circa 3800 miliardi.

Tabella 3.1 - Investimenti ed agevolazioni della l.488/92

AREE	INVESTIMENTI			AGEVOLAZIONI			Agevolazioni /Investimenti		
	TOT. (Mld Lit)			(Mld Lit)			%		
	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).

Tabella 3.1.bis - Investimenti agevolati l.488/92: nuova occupazione e investimenti per occupato

AREE	NUOVA OCCUPAZIONE			INVESTIMENTI PER OCCUPATO (mln Lit)			
	1°B.	*2°B.*	*3°B.*	*1° B*	*2°B*	*3°B*	
Centro-Nord	37.886	18.615	11.393	226	407	314	
Mezzogiorno	45.866	31.010	40.365	289	187	189	
ITALIA	83.752	49.624	51.758	259	305	216	

Fonte: Elaborazione su dati IPI (1997).

Risulta (tabella 3.1 e 3.1bis) che, a fronte di un dimezzamento degli investimenti complessivi dal primo al terzo bando, il numero di nuovi posti di lavoro creati è diminuito in misura meno 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 3.1.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 lavoro relativamente più abbondante e perciò con il prezzo relativo più basso.

Tabella 3.2 - Le agevolazioni della l.488/92 per dimensione media d'impresa - investimenti totali ed incentivi

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

Fonte: Elaborazione su dati IPI (1997)

Tab. 3.2.bis - Le agevolazioni della l.488/92 per dimensione media d'impresa - nuova occupazione e numero delle domande

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

Fonte: Elaborazione su dati IPI (1997)

La tabella 3.2 evidenzia 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 d'impresa prevalente è ormai 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. Se questa può essere la stilizzazione dei fatti principali per il caso degli incentivi alle imprese in Italia, appare confermato, in buona sostanza, un percorso di crescita che individua come prioritario l'obiettivo occupazionale.

Tabella 3.3 - Investimenti esterni dal Centro-Nord al Sud per regione di destinazione

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

Fonte: Elaborazione su dati IPI (1997)

La tabella 3.3 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 1000 miliardi in ciascuno degli ultimi due bandi contro investimenti complessivi per oltre 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 gli afflussi (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.

Tabella 3.3.bis - Nuova occupazione ed investimenti per occupato nella l.488/92 per le imprese esterne e regione di destinazione

REGIONI	NUOVA OCCUPAZIONE		INVESTIMENTI PER OCCUPATO	
	2°B.	*3°B.*	*2°B.*	*3°B.*
ABRUZZO	30	316	0,463	0,189
MOLISE	28	291	0,767	0,233
CAMPANIA	832	341	0,383	0,493
PUGLIA	460	426	0,653	0,499
BASILICATA	12	96	2,14	0,083
CALABRIA	402	506	0,242	0,24
SICILIA	164	399	1,913	1,564
SARDEGNA	136	121	0,258	0,165
MEZZOGIORNO	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.

Tabella 3.4 - Investimenti esterni dal Centro-Nord al Sud per regione di origine: numero domande, investimenti ed agevolazioni

REGIONI	N. DOMANDE		INVESTIMENTI (mld Lit)		AGEVOLAZIONI (mld Lit)	
	2°B.	*3°B.*	*2°B.*	*3°B.*	*2°B.*	*3°B.*
PIEMONTE	7	14	61,2	243,2	26,7	83,3
LOMBARDIA	29	18	453,9	880,2	198,2	392,4
TRENTINO	3	1	2,6	0,5	1,2	0,2
VENETO	1	3	5,8	11,7	3,9	4,6
EMILIA	4	4	15,4	49	6,7	25,9
TOSCANA	8	0	114,5	0	74	0
UMBRIA	5	1	44,2	1,3	15,2	0,7
MARCHE	4	6	64,2	37,1	21,8	12,2
LAZIO	27	16	365	59,3	141,1	27,5

Fonte: Elaborazione su dati IPI (1997).

Tabella 3.4 bis - Investimenti esterni dal Centro-Nord al Sud per regione di origine: nuova occupazione ed investimenti per occupato

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

Fonte: Elaborazione su dati IPI (1997).

Il maggior numero di domande di investimento nel Mezzogiorno arriva da Lombardia e Lazio nel secondo bando (tabella 3.4.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*).

3.3 Un'analisi settoriale per le regioni italiane

Sui dati disponibili della l.488/92 si è quindi proceduto al calcolo di "coefficenti di specializzazione settoriale", ovvero si è applicata una tecnica analoga a quella realizzata per il trattamento dei dati ISTAT 1996. L'operazione è stata realizzata per il secondo bando. Si sono ottenuti così numeri "puri", utili a verificare i settori che a livello regionale hanno contribuito in misura maggiore all'utilizzo degli incentivi della legge. Questo confronto è stato normalizzato con il peso di quegli stessi settori sull'intero paese.

L'indicatore ricostruito deve essere utilizzato con cautela. Esso si basa sia sul numero delle domande che sul volume degli investimenti. Ciò permette un'analisi che "sconta" la dimensione d'impresa. Il peso significativo delle "grandi" imprese si può risentire attraverso i volumi di investimento. Al contrario, la concentrazione di piccole e medie imprese in aree, per esempio, vivaci sul piano imprenditoriale si può catturare guardando al numero di domande.

Gli indicatori così ricostruiti sono riassunti nelle tabelle 3.5 e 3.5bis.

TABELLA 3.5 - COEFFICIENTI DI SPECIALIZZAZIONE SETTORIALE PER LE REGIONI ITALIANE (numero domande l.488/92)

	PIEM	VALD	LOMB	LIG	TAA	VEN	FVG	EMRO	TOSC	UMB	MAR	LAZ	AB
Alimentari	0,42	0	0	**1,01**		0,52	0,73	0,71	0,46	0,61	0,55	0,76	
Tabacco	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0	0	
Tessile	0,4	0	**1,66**	0,09		0,63	**1,99**	0,51	**3,75**	0,56	0,43	0,19	
Vestiario	0,12	0	0,75	0		0,47	0	0,46	0,5	**1,43**	**2,09**	0,45	
Conciarie	0,06	0	0,25	0		0,57	0	0	**2,57**	0,57	**1,05**	0	
Legno	0,61	0	**1,89**	0,63		0,84	**1,5**	0,58	0,44	**1,81**	0,66	0,14	
Pasta-carta	0,68	0	0	*0,93*		0,36	**2,23**	0	0,88	**1,89**	0	**2,35**	
Editoria	**1,31**	0	*0,98*	0,32		**1,32**	0	0	0,15	**1,42**	0,51	*0,9*	
Coke	0	0	0	**1,77**		0,68	0	0	0,55	0	0	0,41	
Chimici	*0,92*	0	**1,91**	**1,43**		0,64	**1,14**	**1,33**	0,44	*0,96*	**1,25**	**3,93**	
Gomma	**1,32**	0	**1,63**	**1,33**		**1,46**	**1,73**	**2,03**	0,65	0,84	**1,33**	**1,16**	
Minerali	0,39	0	0,12	*0,92*		*0,96*	0	**1,17**	**1,11**	**1,37**	0,52	**1,26**	
Metalli	**1,61**	0	**3,63**	**2,42**		**1,62**	0	0	*0,94*	**1,4**	0,63	**1,38**	
Fab. metallo	**1,78**	0	**2,08**	**1,94**		**1,5**	**1,59**	**1,56**	0,57	0,87	0,87	0,88	
Macchine mecc.	**2,17**	**14,84**	**1,9**	**1,03**		**1,06**	**1,64**	**2,9**	0,8	**1,39**	**2,35**	**1,02**	
Mac. ufficio	**1,83**	0	0	0		**1,45**	0	0	0	0	0	**3,46**	
Mac. elettr.	**1,94**	0	0,44	**1,19**		0,68	0	0,83	0,28	**1,03**	*0,93*	**1,42**	
App. radio-TV	**1,78**	0	0	**1,63**		0	**11,72**	0	0,76	**1,41**	**1,29**	**3,36**	
App. medicali	0,75	0	0	**1,37**		**1,19**	0	**5,78**	0,32	**1,19**	0	**1,41**	
Autoveicoli	**6,21**	0	0	**1,94**		0	0	0	0,45	0	0	**1,06**	
Altri mezzi tr.	0,8	0	0	0		**1,27**	0	0	**1,9**	**3,19**	0	0	
Mobili	0,06	0	0	0,37		**3,18**	0	0	**1,04**	**1,27**	**4,06**	0,25	
Riciclaggio	0,63	0	0,65	0,86		**1,49**	0	0	0,7	0,37	0	**1,49**	

TABELLA 3.5bis - COEFFICIENTI DI SPECIALIZZAZIONE SETTORIALE PER LE REGIONI ITALIANE (basati sul volume degli investimenti per la l.488/92)

	PIEM	VALD	LOMB	LIG	VEN	FVG	EMRO	TOSC	UMB	MAR	LAZ	ABR
Alimentari	0,15		0	0,65	0,64	0,62	0,32	0,55	0,65	0,4	0,43	**1**
Tabacco	0		0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Tessile	0,14		**3,13**	0,05	0,88	**1,28**	0,47	**3,96**	**4,65**	0,07	0,84	**1**
Vestiario	0,05		**1,41**	0	0,89	0	*0,93*	0,8	0,26	**2,34**	0,08	**2**
Conciarie	0,004		0,23	0	**1,1**	0	0	**6,3**	0,47	0,54	0	0
Legno	0,72		0,84	0,53	0,75	0,48	0,53	0,89	*0,97*	0,22	0,05	0
Pasta-carta	0,29		0	0,17	0,12	*0,99*	0	0,26	0,53	0	**4,38**	**3**
Editoria	**1,86**		**1,44**	0,02	0,63	0	0	0,12	0,53	0,32	0,1	0
Coke	0		0	**5,46**	**1,56**	0	0	**1**	0	0	0,001	
Chimici	0,22		**1,19**	0,66	**1,24**	0,67	*0,91*	0,44	**1,29**	**1,2**	**3,8**	0
Gomma	0,77		**1,75**	0,66	**1,71**	0,4	0,78	0,52	**2,95**	**2,13**	0,77	
Minerali	0,11		0,01	**1,03**	0,92	0	**5,24**	**1**	**1,07**	0,31	0,73	
Metalli	0,52		**4,39**	**2,11**	**2,08**	0	0	**2,19**	0,79	0,49	0,6	
Fab. metallo	0,79		**3,05**	0,86	**1,24**	**1,89**	**1,15**	0,55	0,81	**1,47**	0,55	
Macchine mecc.	0,96	**15,51**	**1,31**	2,1	**1,02**	0,58	**5,32**	0,56	0,8	**5,93**	*0,92*	0
Mac. ufficio	**1,54**		0	0	**2,96**	0	0	0	0	0	**1,22**	
Mac. elettr.	**1,53**		0,32	**1,38**	0,22	0	0,29	0,12	0,2	0,77	**1,73**	0
App. radio-TV	0,71		0	**1,72**	0	**37,17**	0	0,33	0,79	0,54	**2,81**	0
App. medicali	0,09		0	**11,59**	0,55	0	**2,3**	0,23	0,56	0	**1,4**	
Autoveicoli	**4,53**		0	0,55	0	0	0	0,6	0	0	0,34	0
Altri mezzi tr.	0,17		0	0	**3,57**	0	0	**1,7**	0,43	0	0	
Mobili	0,16		0	0,63	**5,58**	0	0	**1,64**	0,65	**2,9**	0,25	0
Riciclaggio	0,07		0,28	0,26	**1,11**	0	0	0,45	0,64	0	0,15	0

4. Confronti e valutazioni di sintesi

4.1 Il confronto tra la struttura settoriale dell'economia italiana e la performance della l.488/92

Sulla base dei dati disponibili dal censimento intermedio del 1996 e del numero delle domande e del volume degli investimenti per la legge 488 (i dati qui rappresentati riguardano solo il secondo bando per motivi di sintesi) nelle regioni italiane per i settori in cui sono divise le imprese censite, si sono effettuati alcuni confronti mirati a verificare in che misura sia possibile stabilire un collegamento tra struttura industriale esistente e performance della 488.

La verifica è stata fatta con semplice analisi di correlazione applicata al numero delle imprese e degli addetti nel censimento ed al numero delle domande ed al volume degli investimenti nella legge 488.

I due coefficienti che useremo sono le correlazioni tra numero delle imprese e numero delle domande e tra volume degli investimenti e numero degli addetti. Ovviamente, il confronto avviene utilizzando i coefficienti di specializzazione settoriale.

Su un piano generale occorre sottolineare come non ci sia correlazione tra struttura industriale e performance della l.488/92. I coefficienti, valutati per l'intero paese, sono di 0,17 e di 0,05. Sembrerebbe, così, che la distribuzione settoriale negli indicatori della performance della l.488 non rispecchi la distribuzione di imprese ed addetti per settore e per le diverse regioni.

Il risultato è però l'esito di diversa evidenza sul piano regionale. Nella tabella 4.1 sono riportati i risultati principali ed un grafico riepilogativo mette in evidenza come:

- esistano solo casi in cui il coefficiente di correlazione è alto e positivo;
- questa ultima evidenza è tipica delle regioni industrialmente più avanzate (Piemonte, Toscana, Lombardia, Emilia Romagna, Veneto) per le quali i due coefficienti sono entrambi alti e positivi. In questi casi la l.488/92 sembra assecondare la struttura esistente;
- allo stesso modo, in alcune regioni meridionali (Calabria, Sicilia e Sardegna, ma anche Puglia), almeno un coefficiente è significativo;
- il risultato complessivo è l'esito di un certo numero di regioni per le quali non è possibile individuare un legame solido.

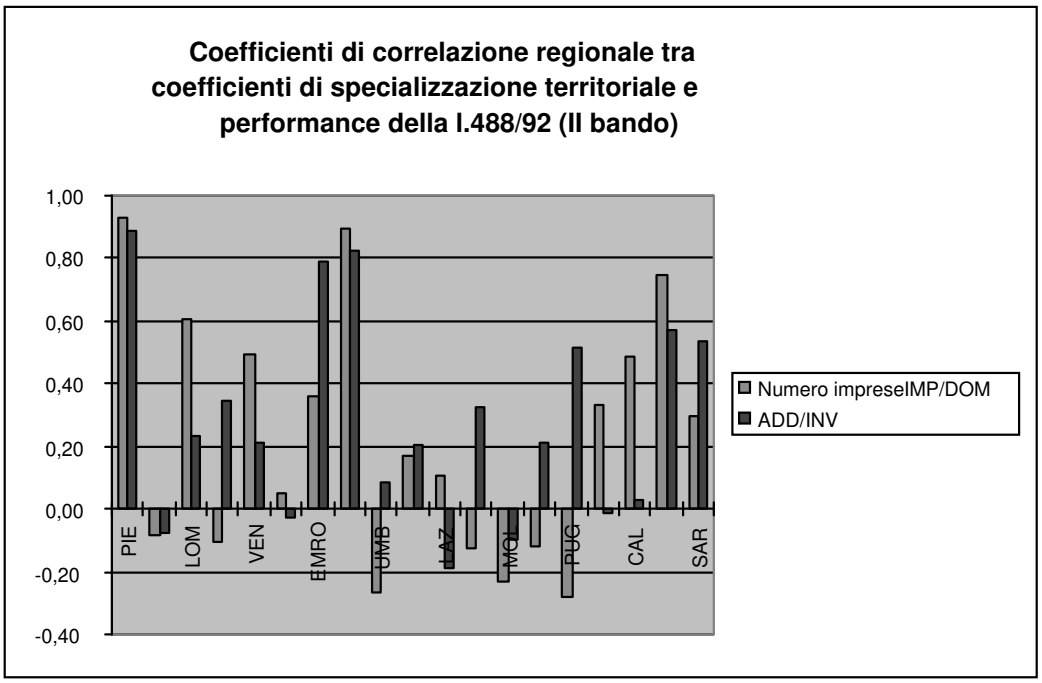
La tendenza complessiva sembra quindi confermare l'ipotesi che la legge 488/92, in realtà, rafforzi i settori forti nelle economie regionali. In ogni caso, non è da sottovalutare l'interpretazione, meno ovvia, secondo la quale questo stesso risultato poteva attendersi emergere in modo più chiaro di quanto ciò non appaia.

Tabella 4.1 - Coefficienti di correlazione regionali per tutti i settori

	Numero imprese censimento ISTAT 1996 e numero domande 488	Numero addetti censimento ISTAT 96 e volume degli investimenti per settore
PIE	0,93	0,89
VALD	-0,08	-0,07
LOM	0,61	0,23
LIG	-0,10	0,34
VEN	0,49	0,21
FVG	0,05	-0,03

EMRO	0,36	0,79
TOSC	0,90	0,82
UMB	-0,27	0,08
MAR	0,17	0,21
LAZ	0,11	-0,19
ABR	-0,13	0,32
MOL	-0,23	-0,10
CAM	-0,12	0,21
PUG	-0,28	0,52
BAS	0,33	-0,01
CAL	0,49	0,03
SIC	0,74	0,57
SAR	0,29	0,53

Grafico 1



4.2 L'esperienza europea ed il confronto con le caratteristichee le performance della l.488/92

Di una certa utilità può essere il confronto con il resto dell'esperienza europea, cui pure ci richiameremo. 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.

Come ampiamente discusso, nel caso italiano la linea legislativa attuale è stata quella di muoversi verso **meccanismi automatici** 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[8]: 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 di 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.
Dall'analisi diretta della performance della l.488/92 si può anche dedurre che:

1. I 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). Le dimensioni medie dei progetti con incentivazione 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 (per effetto della stessa legge) 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. Nonostante la legge 488 sia considerata particolarmente caratterizzata per un forte coinvolgimento nel rischio dell'imprenditore stesso, si deve ricordare che 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). 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. In Gran Bretagna e Irlanda l'incentivo

[8] Quali le Agenzie di sviluppo, come nell'esperienza di molti paesi europei.

"diretto" per ogni posto di lavoro creato è rispettivamente di 10-14 milioni e di 20-30 milioni di lire.

2. 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[9]). 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.

3. Esiste indubbiamente nella l.488/92 un problema legato alla possibilità di "orientare" il sistema creando meccanismi di tipo discrezionale che possano agire sul settore, sulla dimensione, sulle caratteristiche complessive del processo di investimento. Questo risultao è altrove realizzato attraverso l'uso delle agenzie di intermediazione. 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. Peraltro, l'impostazione di carattere "automatico" non sempre riduce l'incertezza e, nel caso italiano, ciò è legato, oltre che alla istruttoria sulla qualità del progetto, anche alla disponibilità di fondi ed alla posizione dei progetti in una graduatoria annuale/semestrale. Gli stessi tempi di approvazione della richiesta di incentivi sono in Italia mediamente più lunghi di quelli europei (3 settimane in UK). 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 che vogliano localizzare le proprie attività in Italia mantiene una forte "barriera di potenziale" per investimenti in greenfield.

[9] Si veda IPI, 1997, *Guida alle agevolazioni della legge 488/92*.