

## CAPITOLO 9

# STRUMENTI PER LO SVILUPPO ECONOMICO LOCALE: LE AGENZIE DI SVILUPPO

### Introduzione

In questa sezione 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 economico. E' importante tenere presente che il design italiano degli incentivi analizzati si orienta verso un modello con forti elementi di automatismo. Questo va messo a confronto con i meccanismi di incentivazione a livello di Unione Europea con i quali mostra forti similitudini, ma va a contrastare con le recenti esperienze di molti paesi europei, che hanno fatto dell'integrazione fra Agenzie di Sviluppo, meccanismi di incentivazione e marketing territoriale un pilastro portante delle politiche di sviluppo locale, con un forte orientamento a delegare alle Agenzie di Sviluppo la gestione degli incentivi. Probabilmente in Italia la mancanza di credibilità delle varie Agenzie che si sono succedute ha indotto le parti coinvolte nel processo decisionale a preferire un design degli incentivi che lasciasse minor spazio possibile alla discrezionalità amministrativa. Occorre quindi tenere conto di questa importante differenza nel fare il confronto sull'impatto economico dei vari incentivi in vari paesi europei, e per le riflessioni in merito si rimanda al capitolo precedente.

Con riferimento ai 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*".

Vengono successivamente offerti dei quadri sinottici sulle caratteristiche operative degli strumenti, sui tempi e le fasi di richiesta ed erogazione degli incentivi, i destinatari, le iniziative incentivabili e i settori, le dimensioni minime degli investimenti, lo status fiscale, la discrezionalità o meno nell'applicazione dello strumento. Si è ritenuto opportuno presentare questi quadri sinottici per facilitare i confronti internazionali e rendere più agevole l'estrapolazione di informazioni.

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.

## 9.1 Analisi delle iniziative italiane

Come rileva l'IPI<sup>1</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>2</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.

**Sostegno alle iniziative produttive:** le iniziative al punto 1 sono mirate ad incentivare l'aumento della produzione con apertura di nuove iniziative o ampliamento di quelle già esistenti. L'intensità di tali aiuti è massima per le iniziative legate a PMI nel Mezzogiorno e decresce, fino ad annullarsi, nelle aree del Nord. Le agevolazioni fiscali riguardano soggetti svantaggiati (cassintegrati, disabili, disoccupati...) e consistono in crediti d'imposta. I soggetti competenti sono prevalentemente il Ministero dell'Industria, quello del Tesoro e quello del Lavoro; altri soggetti competenti sono le banche, che valutano i progetti di investimento della

---

<sup>1</sup> Si veda IPI, 1997, *Guida alle agevolazioni della legge 488/92*.

<sup>2</sup> Si veda Camera dei Deputati, Aprile 1998, *Le politiche per lo sviluppo territoriale – Una mappa degli incentivi*, Osservatorio sulla legislazione – Politiche di settore.

488 e la Società per l'imprenditoria giovanile che svolge compiti di formazione e assistenza alle nuove iniziative.

**Legge 488:** 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>3</sup>. L'entità del contributo è graduata secondo la zona geografica di investimento e la dimensione dell'impresa, da un minimo del 7,5 per cento ad un massimo del 65 per cento. Le domande di finanziamento vengono presentate semestralmente ad un gruppo di banche, classificate in graduatorie<sup>4</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>5</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

<sup>3</sup> Più esattamente le tipologie di investimenti agevolabili sono le seguenti:

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

<sup>4</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>5</sup> La formula per il calcolo della rata, nel caso di tre rate, è la seguente:

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

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.

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 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.

**Tabella 9.1: Legge 488/92 - dati riepilogativi per macroaree**

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

Fonte: Elaborazione propria su dati Commissione Europea e altri (1999).

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. 9.1, 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 crolla con il terzo bando

di oltre il 50 per cento; 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 nelle aree 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 per cento contro il 12 per cento del Centro-Nord, nel primo bando. Con il secondo bando la forchetta si amplia, per riassetarsi 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 per cento ed il 50 per cento 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.

**Tabella 9.1.bis: Legge 488/92 – dati riepilogativi per macroaree**

AREE	NUOVA		INVESTIMENTI PER OCCUPATO			
	OCCUPAZIONE			(mln 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 propria su dati Commissione Europea e altri (1999).

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 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 tab. 9.1.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.

**Tabella 9.2: Dati riepilogativi per dimensioni d'impresa**

TIPO DI IMPRESA	INVESTIMENTI			INCENTIVI		
	TOT. ( per cento)			per cento		
	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

Fonte: Elaborazione propria su dati Commissione Europea e altri (1999).

**Tabella 9.2.bis: Dati riepilogativi per dimensioni d'impresa**

TIPO DI IMPRESA	NUOVA			N. DOMANDE		
	OCCUPAZ.					
	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 propria su dati Commissione Europea e altri (1999).

La tab. 9.2 sulle statistiche della 488 per dimensioni d'impresa 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 per cento al 22 per cento. Alle piccole imprese invece viene allocata una quota degli incentivi compresa fra il 60 per cento e il 70 per cento 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 stesso potere di pressione di queste ultime rende tale 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 per cento del primo bando al 12 per cento del terzo. Questa scelta, implicita o

esplicita, così nettamente a favore della piccola impresa, richiederebbe qualche riflessione sulla sua opportunità. Occorre valutare, da una parte, sia il livello di investimento in capitale fisico (e quindi in *embodied technology*) che la capacità innovativa; dall'altra, l'investimento in capitale umano e la grande flessibilità della piccola impresa e di conseguenza il 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.

**Tabella 9.3: Dati riepilogativi per regione di destinazione**

<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 propria su dati Commissione Europea e altri (1999).

La tab. 9.3 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 per cento 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 per cento 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 9.3.bis: Dati riepilogativi per regione di destinazione**

REGIONI	NUOVA OCCUPAZ.		INVESTIMENTI		
			Per occupato (Mld. Lit)		
	2°B.	3°B.	2°B.	3°B.	
<b>ABRUZZO</b>		30	316	0,463	0,189
<b>MOLISE</b>		28	291	0,767	0,233
<b>CAMPANIA</b>		832	341	0,383	0,493
<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

*Fonte: Elaborazione proprie su dati Commissione Europea e altri (1999).*

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 9.4: Dati riepilogativi per origine degli investimenti**

REGIONI	LEGG 488/92 ORIGINE DEGLI INVESTIMENTI (DA CENTRO-NORD VS SUD)					
	N. DOMANDE		INVESTIMENTI (Mld Lit)		AGEVOLAZIONI (Mld Lit)	
	2°B.	3°B.	2°B.	3°B.	2°B.	3°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 propria su dati Commissione Europea e altri (1999).

**Tabella 9.4.bis: Dati riepilogativi per origine degli investimenti**

	NUOVA OCCUPAZIONE		INVESTIMENTI (Mld Lit)		
	2°B.	3°B.	Per occupato		
			2°B.	3°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

Fonte: Elaborazione propria su dati Commissione Europea e altri (1999).

Il maggior numero di domande di investimento nel Mezzogiorno arriva da Lombardia e Lazio nel secondo bando (tab. 9.4.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 da 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*).

**Incentivi Fiscali Automatici:** ex Legge 314/95 poi unificata dalla L. 266/97, legge Bersani, e consiste in un “credito fiscale” da utilizzare a compensazione del debito tributario del beneficiario in sede di pagamento delle imposte. Questi incentivi sono destinati alle imprese del settore manifatturiero, estrattivo, tlc e servizi reali. Le principali iniziative ammissibili sono investimenti in impianti e in strumenti informatici. La misura dell’agevolazione è determinata in relazione al costo agevolabile dei beni e dei servizi, in funzione delle dimensioni dell’impresa richiedente e dell’ubicazione e varia da 7,5 per cento fino ad un massimo del 65 per cento<sup>6</sup>.

**Innovazione e ricerca applicata – Accesso al credito – Sostegno all’export:** Il ruolo che le PMI possono avere nello sviluppo di aree depresse viene ritenuto particolare importanza nell’ambito dell’incentivazione alla ricerca e alla innovazione: vengono concessi contributi, per le reti informatiche e telematiche di imprese localizzate in distretti industriali, ai consorzi di servizi per lo sviluppo tecnologico (legge Bersani). Questi si aggiungono ai contributi in conto capitale e ai crediti d’imposta relativi alle attività di ricerca messe in atto dagli imprenditori, e alle agevolazioni offerte alle finanziarie per l’innovazione e lo sviluppo che partecipano al capitale di rischio delle PMI. Lo sviluppo delle PMI viene favorito con l’accesso al credito (legge 317/91 ) e al Fondo di garanzia per le PMI (D.L. 244/95). Il Ministero dell’Industria è l’istituzione competente alla gestione di tali iniziative, ma intervengono anche le Regioni, l’IMI, il Mediocredito Centrale.

**Sostegno al reddito e all’occupazione:** la legislazione distingue fra due tipi di intervento: quelli mirati ad evitare l’uscita dal mercato del lavoro e quelli di stimolo alla creazione di nuova occupazione. Di rilievo l’introduzione di riduzioni contributive generalizzate per ridurre il costo del lavoro nel Mezzogiorno (L. 499/97) al fine di mantenere i posti di lavoro disponibili e la concessione di crediti d’imposta per le PMI o lo sgravio contributivo totale per le nuove assunzioni. Queste ultime iniziative sono specificamente destinate alle aree depresse e collegate all’attivazione di strumenti di 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

---

<sup>6</sup> Si veda Il Sole 24 Ore, 19-11-98, pag. 14.

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.

Fra gli istituti della contrattazione negoziata, i Patti territoriali sono quelli che hanno riscosso maggior successo presso gli operatori. In effetti, il Patto richiede uno sforzo esplicito di coordinamento dal basso tra amministratori locali, imprenditori e sindacati; oltre alle iniziative imprenditoriali, rende possibile l'uso di ampie forme di flessibilità sul lato del lavoro, per tenere conto delle esigenze e delle vocazioni specifiche dell'area oggetto del Patto. Inoltre, deve prevedere l'infrastrutturazione del territorio. In sintesi, secondo le opinioni più positive, i Patti realizzano una forma estrema di decentramento delle decisioni produttive frutto della collaborazione e della interazione fra gli attori economici ed amministrativi locali. Una critica mossa a questo istituto è che un suo uso estremo porterebbe ad una ampia proliferazione di forme di flessibilità del lavoro, molto al di fuori del controllo dei contratti collettivi e della prassi sindacale. L'introduzione dei Patti è relativamente recente e quindi è prematuro dare una valutazione netta sulla loro efficacia, ma possiamo almeno porci tre domande: nelle aree in cui un Patto è stato approvato, quale sarebbe stato il sentiero di sviluppo economico senza il Patto stesso (*baseline scenario*), cioè questo istituto è stato un catalizzatore indispensabile dello sviluppo? Quali sono gli elementi essenziali nello sviluppo di altre aree locali che non hanno fatto ricorso ai Patti (come l'esperienza di Catania)? Che cosa di specifico ha aggiunto il Patto al *baseline scenario*?

Qui di seguito vengono riportati in tab. 9.5 alcuni dati di sintesi sugli istituti della programmazione negoziata, e poi in tab. 9.6 i dati riepilogativi sui Patti Territoriali in essere nell'estate 1999.

**Tabella 9.5: Dati riepilogativi sulla Programmazione Negoziata**

<b>STATISTICHE SULLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA</b>						
<b>ISTITUTO</b>	<b>TOTALE INVESTIMENTI (mld Lit)</b>	<b>TOTALE CONTRIB UTI (mld Lit)</b>	<b>CONTRIB SU INVESTIMENTI (per cento)</b>	<b>OCCUPATI A REGIME</b>	<b>NUOVI OCCUPATI</b>	<b>COSTO NUOVA OCCUPAZIONE (mln Lit)</b>
CONTRATTI D'AREA	342,842	202,413	59	1898		-
PATTI TERRITORIALI	1849,66	1670,57	90	15342	9549	193,632
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: Elaborazione propria da Ministero del Tesoro (1999) e Camera dei Deputati (1998 a, b, c).

**Tabella 9.6: Dati riepilogativi sui Patti Territoriali**

<b>PATTO TERRITORIALE</b>	<b>INVESTIMENTO TOTALE</b>	<b>FINANZIAMENTO PUBBLICO (Mld Lit)</b>	<b>NUOVI OCCUPATI</b>	<b>TOTALE OCCUPATI</b>
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 Cosentino	103,70	87,70	451,00	703,00
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 Sarnese	-	100,00	-	-
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>-</b>	<b>100,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1849,66</b>	<b>1670,57</b>	<b>9549</b>	<b>15342</b>

Fonte: Elaborazione propria su dati del Ministero del Tesoro (1999).

## **9.2 Analisi delle iniziative in alcune aree europee: Francia, Irlanda, Gran Bretagna e Spagna**

### *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 per cento al 34 per cento. 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 per cento, 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 per cento del ’92 al 4 per cento 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.

**Tabella 9.7: Francia – statistiche sugli incentivi**

STATISTICHE SUGLI INCENTIVI						
ANNO	CONCES SIONI (N.)	INVESTI MENTO (mln FF)	per cento INCENTIVO SU INVEST	NUMERO POSTI DI LAVORO	COSTO DI UN POSTO CREATO	
					FF	Lit,000
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 - Wislade (1998) e OCSE (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 per cento delle immobilizzazioni nelle *designated areas* (DA) e ad 45 per cento 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 ridotta negli anni, scendendo dal 26,9 per cento del 1988 al 22,7 per cento del 1992, come si nota dalla tabella sottostante.

**Tabella 9.8: Irlanda – statistiche sugli incentivi IDA**

STATISTICHE SUGLI INCENTIVI - IDA						
ANNO	per cento INCENTIVO SULL'INVE STIMENTO	AMMONTARE CONCESSO (Ir£mIn)	NUMERO DI PROGETTI APPROVATI	QUOTA SOVVENZIONE PER POSTO DI LAVORO CREATO		
				PERIODO	COSTO (Ir£)	COSTO (Lire,000)
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: Elaborazioni proprie su dati Yuill – Bachtler - Wishlade (1998) e OCSE (1998).

**Tabella 9.9: Irlanda – statistiche sugli incentivi FORBAIRT Small Industry Program**

STATISTICHE SUGLI INCENTIVI FORBAIRT – Small Industry Program						
ANNO	per cento INCENTIVO SULL'INVE STIMENTO	AMMONTARE CONCESSO (Ir£mIn)	NUMERO DI PROGETTI APPROVATI	QUOTA SOVVENZIONE PER POSTO DI LAVORO CREATO		
				PERIODO	COSTO (Ir£)	COSTO (Lire,000)
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: Elaborazioni proprie su dati Yuill – Bachtler - Wishlade (1998) e OCSE (1998).

### **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 tab. 8.10 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 per cento; nella tabella sottostante è riportato il valore in Lire, per effettuare i confronti).

**Tabella 9.10: Gran Bretagna – statistiche sugli incentivi RSA**

STATISTICHE SUGLI INCENTIVI								
Regional Selective Assistance – Gran Bretagna								
ANNO	INCEN TIVO SULL'IN VESTI MENTO (%)	AMMON TARE CONCES SO (UK£000 )	VALORE INVESTI MENTO (UK£mln)	NUMERO DI PROGET TI APPRO VATI	OCCUPA ZIONE CREATA	COSTO NUOVA OCCUPAZ (Lit, 000)	QUOTA SOVVENZIONE 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: Elaborazioni proprie su dati Yuill – Bachtler - Wislade (1998) e OCSE (1998).

### **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 per cento al un massimo del 50 per cento, 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 per cento 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 di 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.

**Tabella 9.11: Spagna – statistiche sugli incentivi**

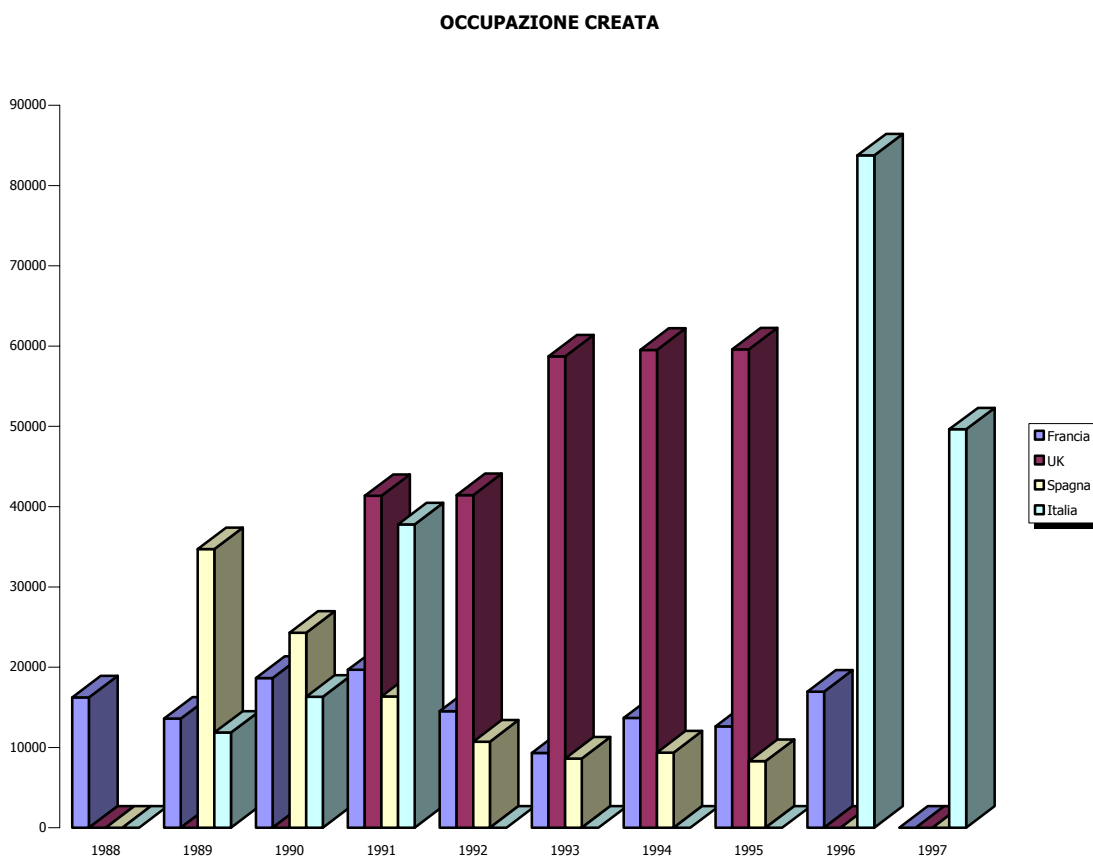
STATISTICHE SUGLI INCENTIVI							
Spagna							
ANNO	N. PROGETTI APPROVATI	per cento FINANZIAMENTO	TOTALE INCENTIVO (Pts, mln)	TOTALE INVESTIMENTO		NUOVA OCCUPAZIONE	
				Pts,mln	Lit, mld	N.	AMMONTARE INVEST. PER OCCUP (Lit,mln)
1989	2235	25,9	193962	746498	8644	34699	249
1990	1575	212,8	92705	423674	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: Elaborazioni proprie su dati Yuill – Bachtler - Wislade (1998) e OCSE (1998).

### 9.3 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 fig. 9.1 non hanno la stessa scansione temporale, quindi i valori nulli indicano l'assenza del dato].

**Figura 9.1**



Fonte: elaborazione propria su dati Yuill - Bachtler- Wislade (1998) e Camera dei Deputati, (1998a, b, c)<sup>7</sup>.

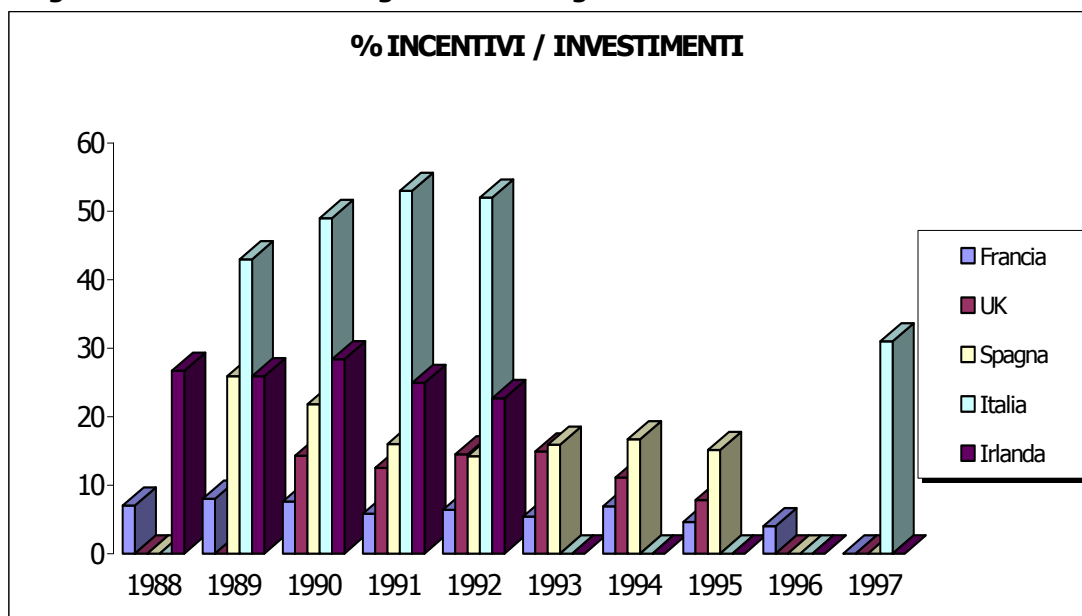
La fig. 9.2 presenta un confronto fra gli incentivi erogati e gli investimenti realizzati: in questa classifica l'Italia è chiaramente il paese più generoso con gli imprenditori, arrivando a tassi di incentivazione superiori al 50 per cento.

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.

**Figura 9.2: Percentuale degli incentivi sugli investimenti**



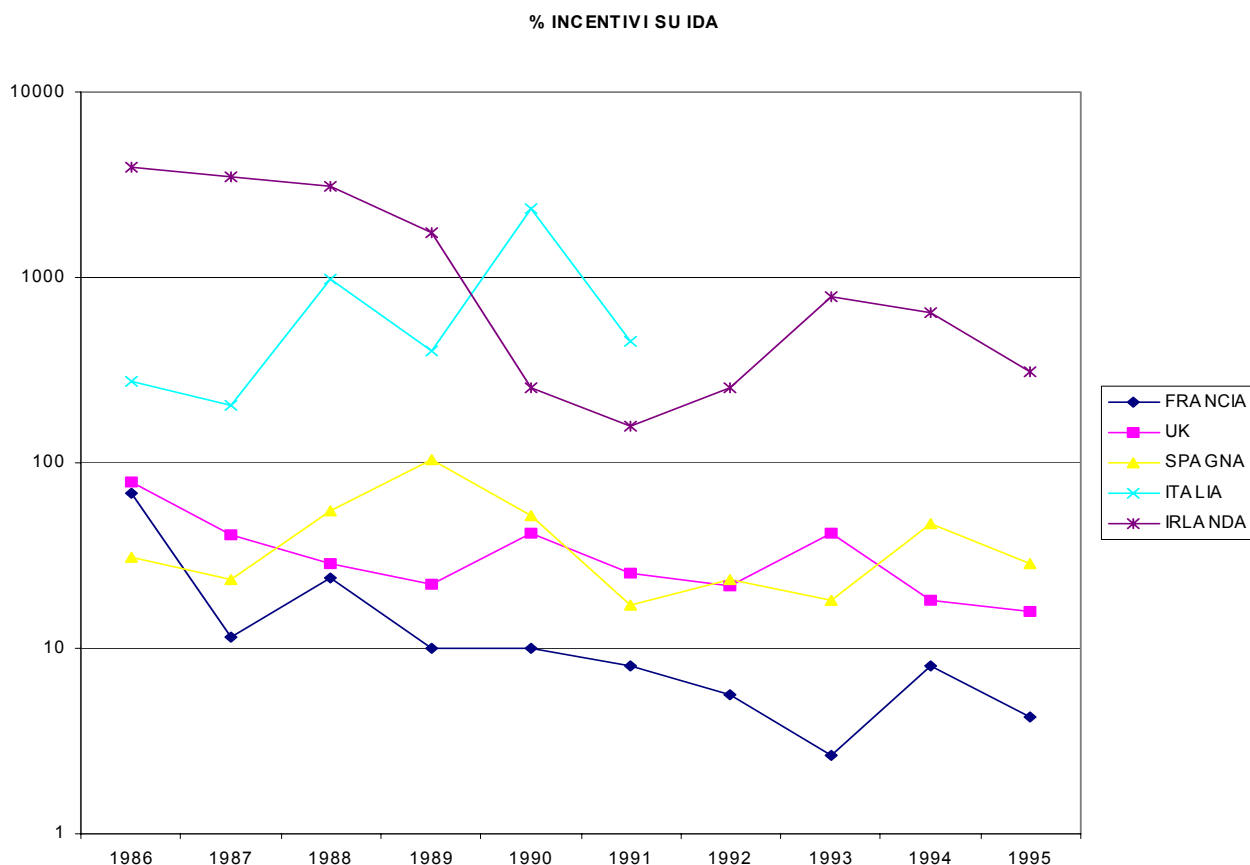
Fonte: elaborazione propria su dati Yuill - Bachtler- Wislade (1998) e Camera dei Deputati, (1998 a, b, c).

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

<sup>7</sup> Nota alla Fig. 8.1: 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.

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.

**Figura 9.3: Percentuale degli incentivi sugli investimenti diretti esteri**



Fonte: Elaborazione propria su dati Yuill - Bachtler- Wislade (1998) e Camera dei Deputati, (1998a, b, c).

## 9.4 Quadro degli strumenti di incentivo: un confronto europeo

**Legenda:** PAT=Prime d'aménagement du territoire

IDA = Industrial Development Authority – for multinationals

IDA – IP = IDA – Industrial projects

IDA – IS = IDA – International services Forbairt = Indigenous industry

ADA = Assistance for development areas

AFA = Automatic fiscal assistance

SSC = Social security concession

RIG = Regional incentive grants

RSA = Regional selective assistance

LBTC = Local business tax concession

NGE = Net grant equivalent,

S = SI

DISTRIBUZIONE DEGLI INCENTIVI REGIONALI PER PAESE E TIPO DI INCENTIVO							
PAESE	INCENTIVO	TIPO DI INCENTIVO					
		Contributi c/capitale	Sussidi per interessi	Conces sioni fiscali	Ammorta menti	Sussidi al lavoro	Contribu ti trasporti
FRANCIA	Fondo di Politica Regionale (PAT)	S				S	
	Concessione sulla tassa locale sugli affari			S			
IRLANDA	IDA – Progetti industriali	S					
	IDA – Servizi Internazionali	S				S	
	<i>Forbairt</i> – Piccole Imprese	S				S	
ITALIA	Legge 488/1992	S					
	Contributi di Sicurezza Sociale					S	
	Incentivi Fiscali Automatici			S			
SPAGNA	Contributo Regionale all'Investimento	S					
GRAN BRETAG NA	Assistenza Regionale Selezionata	S					
	Contributo Regionale alle Imprese	S					

GRADO DI DISCREZIONALITA' AMMINISTRATIVA PER PAESE E TIPO DI INCENTIVO							
PAESE	INCENTIVO	TIPO DI INCENTIVO					
		Contributi c/capitale	Sussidi per inte ressi	Concessio ni fiscali	Ammorta menti	Sussidi al lavoro	Contributi trasporti
FRANCIA	Fondo di Po litica Regionale (PAT)	D				D	
	Concessione sulla tassa lo cale sugli affari			A			
IRLANDA	IDA – Progetti industriali	D					
	IDA – Servizi Internazionali	D				D	
	Forbairt – Piccole Imprese	D				D	
ITALIA	Legge 488/1992	D					
	Contributi di Sicurezza Sociale					A	
	Incentivi Fiscali Automatici			A			
SPAGNA	Contributo Re gionale all'Inve stimento	D					
GRAN BRETAGNA	Assistenza Regionale Selezionata	D					
	Contributo Regionale alle Imprese	A					

Legenda: D=discrezionalità

A=amministrazione



<b>TEMPI E FASI DEL PAGAMENTO DEGLI INCENTIVI</b>		
<b>PAESE</b>	<b>INCENTIVI</b>	<b>TEMPI E FASI DI PAGAMENTO</b>
FRANCIA	PAT	Pagata in rate annuali per un massimo di tre anni. Un terzo pagato usualmente in anticipo. Il valore di ciascuna rata dipende dallo stato di avanzamento dell'investimento.
IRLANDA	IDA - IP	Le richieste vengono presentate in linea con gli investimenti, ma usualmente in blocchi. Tempi di erogazione: 6 settimane.
ITALIA	ADA	Con la legge 488, gli incentivi sono pagati in rate annuali per tre anni, con un vincolo di realizzazione di una minima quota di investimenti.
SPAGNA	RIG	Le domande di finanziamento vengono presentate sulla base di un programma prestabilito di finanziamento. I finanziamenti vengono erogati due o tre mesi dopo le domande.
GRAN BRETAGNA	RSA (G)	Le domande vengono presentate annualmente sulla base dello stato di avanzamento del progetto. L'erogazione della prima rata deve seguire l'investimento da parte dell'imprenditore di un terzo della spesa totale in attività fisse. Le domande sono vagliate in tre settimane. L'idea è che i fondi privati e non quelli pubblici debbano caricarsi il rischio iniziale.
	REG	Le domande sono presentate in via posticipata dopo che le spese sono state effettuate o le attività fornite.

<b>SPESE AMMISSIBILI AL CONTRIBUTO IN CONTO CAPITALE</b>						
<b>PAESE</b>	<b>INCEN TIVO</b>	<b>TERRENI</b>	<b>INFRA STRUT TURE</b>	<b>COSTRU ZIONI</b>	<b>IMPIAN TI</b>	<b>CAP. CIRCOLANTE</b>
FRANCIA	PAT	S	S	S	S	
IRLANDA	IDA - IP	S	S	S	S	
ITALIA	ADA	S	S	S	S	
SPAGNA	RIG	S	S	S	S	
GRAN BRETAGNA	RSA - G	S	S	S	S	
	REG	S	S	S	S	

<b>SETTORI COPERTI DAGLI INCENTIVI</b>							
<b>PAESE</b>	<b>INCEN TIVO</b>	<b>AFP</b>	<b>ESTRAT TIVO</b>	<b>MANIF.</b>	<b>COSTRUZ.</b>	<b>UTILITIES</b>	<b>SERVIZI AMMESSI</b>
FRANCIA	PAT			S			Ricerca e alcuni servizi in certe aree
	LBTC			S			Servizi non dipendenti dal mercato locale
IRLANDA	IDA-IP F-S			S			Nessuno
	IDA-IS		S	S			R&D; Consulenza; Training; Data processing; Software development; Varie
ITALIA	ADA		S	S			Software e formazione profess; trasferimento tecnologico; consulenza economica
	AFA		S	S			Nessuno
	SSC		S	S			Turismo, commercio, R&D, data processing Varie
SPAGNA	RIG		S	S			Turismo, servizi industriali e di supporto commerciale
GRAN BRETAGNA	RSA			S			Servizi locali o consumer-type esclusi
	REG			S			Progetti orientati al mercato locale non possono ottenere contributi all'investimento, ma solo all'innovazione

TIPOLOGIE DI PROGETTI AMMESSI						
PAESE	INCENTIVO	PROGETTI AMMISSIBILI				
		Setting up/ Ampliamento	Razional/ Modernizzazione	Rilocalizzazione	Acquisizione	Commenti
FRANCIA	PAT	S		S	S	Almeno 20 nuovi occupati (10 per terziario/ricerca)
	LBTC	S		S	S	Strong mix di investimenti e nuova occupazione
IRLANDA	IDA-IP F-S	S				Questi contributi sono solo una parte di quelli disponibili con IDA e <i>Forbairt</i> .
	IDA-IS	S				Ampliamenti notevoli rispetto alla capacità esistente
ITALIA	ADA	S	S	S	S	Progetti ammessi: setting up, estensioni, moderniz, ristruttur, riconvers, riattiv e rilocalizzazione
	AFA	S	S			Progetti ammessi: setting up, estensioni, ristruttur, razional e modernizzazione
	SSC	Contributo non collegato al progetto				
SPAGNA	RIG	S	S	S		Setting up/Estens dovrebbero creare nuovo lavoro; moderniz/riallocaz dovrebbero mantenerli
GREN BRETAGNA	RSA	S	S	S		Distinzione fra creazione e mantenimento di posti di lavoro
	REG	S		S		Nessuna regola specifica

<b>DIMENSIONI DEGLI INVESTIMENTI</b>					
<b>PAESE</b>	<b>INCENTIVO</b>	<b>DIMENSIONE MINIMA</b>		<b>DIMENSIONE MASSIMA</b>	
		<b>Investimenti fissi</b>	<b>Nuova occupazione</b>	<b>Investimenti fissi</b>	<b>Nuova occupazione</b>
FRANCIA	PAT	FF 20 mln	20 (10 per servizi e ricerche)		
	LBTC	FF 300,000- FF 800,000	6/10-30		
IRLANDA	IDA-IP	Ir£500.000	50		
	F-S			Ir£800.000	50
	IDA-IS				
ITALIA	ADA AFA SSC	Nessuna dimensione			
SPAGNA	RIG	Pts 15 mln (Pts 45 mln) per moderniz			
GRAN BRETAGNA	RSA	Nessuna dimensione			
	REG				25/50

<b>TASSI MASSIMI SUI CONTRIBUTI</b>				
<b>PAESE</b>	<b>AREE DESIGNATE</b>	<b>COPERTURA per cento POPOLAZIONE</b>	<b>TASSO MAX DI CONTRIB per cento</b>	<b>TETTO MAX EUROPEO (NGE)</b>
FRANCIA	Longwy-Corsica	0,4	34	30
	Nord – Pas de Calais	1,5	28	25
	Zona tasso massimo	12,1	25	22
IRLANDA	Aree designate	28	60	75/71,4
	Aree non designate	72	45	57,3
ITALIA	Mezzogiorno	34,2	50/40	50/40
	Molise	0,4	35/45	35
	Abruzzo	2	25/40	25
	Centro-Nord (Ob.2/5b)	12,3	20/15/10	10
SPAGNA	Aree approvate DGIV	31,6	75/50	60
		16,8		50
		4,5		40
		6,8		30
		5,8		25
		9,7		20
		0,8		15
		GRAN BRETAGNA		Aree in via di sviluppo
Aree intermedie	17,5		20nge	20nge

<b>TRATTAMENTO FISCALE DEI CONTRIBUTI IN CONTO CAPITALE</b>					
<b>PAESE</b>	<b>INCEN TIVO</b>	<b>TASSAZIONE</b>			<b>ALIQUTA TASSAZIONE</b>
		<b>DIRETTA</b>	<b>INDIRETTA</b>	<b>NESSUNA</b>	
FRANCIA	PAT	S			33,33 per cento
IRLANDA	IDA-IP		S		38 per cento 10 per cento
ITALIA	L. 488				52,2 per cento
SPAGNA	RIG	S			35 per cento
GRAN BRETAGNA	RSA-G REG	S			33 per cento

## 9.5 Investimento come Processo, Incentivi e Agenzie

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 e di consulenza 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, ad esempio, la 488/92) senza 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 una efficiente Agenzia di sviluppo: 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; le locali Agenzie di Sviluppo hanno il ruolo di *management consultants* e di promotori di iniziative conoscitive di alto livello di qualificazione professionale. 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 attrazione dell'investimento, con un'Agenzia di Sviluppo plasmata sul modello della aziende di consulenza, 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.

## 9.6 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>8</sup>.

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 per cento nelle piccole imprese contro il 25 per cento nelle grandi ed il 13 nelle medie).

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 per cento al Centro-Nord e 50 per cento nel Mezzogiorno), gli effetti positivi sul lavoro sono maggiori al Sud (circa  $\frac{3}{4}$  nel Mezzogiorno e  $\frac{1}{4}$  nel Centro-Nord).

Fra i vari strumenti, la programmazione negoziata presenta un tasso di incentivazione sull'investimento complessivo intorno al 50-70 per cento, mentre la 488/92 presenta tassi compresi fra il 10-50 per cento, introducendo una possibilità di distorsioni nella scelta dei progetti da parte degli investitori.

All'estero il tasso di incentivazione va dal 4-8 per cento della Francia (che incentiva solo grandi progetti) al 25 per cento 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.

---

<sup>8</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*.

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.

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

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>9</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.

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

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.

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.

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

---

<sup>9</sup> Si veda IPI, 1997, *Guida alle agevolazioni della legge 488/92*.



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.

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.

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

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.