



MISE (Ministero dello Sviluppo Economico)
**UVAL-DPS (Unità di Valutazione
degli investimenti pubblici –
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo)**



RETENUVV
**Rete dei Nuclei di Valutazione e
Verifica degli Investimenti Pubblici**

ANALISI DI EFFICACIA ECONOMICO-SOCIALE DEI “CONTRATTI DI PROGRAMMA”

Relazione per il Cipe
(delib. Cipe 16/2003)

Roma, Dicembre 2006

INDICE DELLA RELAZIONE

SINTESI DEI RISULTATI	4
Premessa.....	4
I risultati della valutazione: efficacia dei contratti ed efficacia dello strumento	5
1. L'ATTIVITÀ DI ANALISI: OBIETTIVI, METODI, ORGANIZZAZIONE, FASI E RISORSE..	11
1.1 Gli obiettivi dello strumento “Contratti di programma” e gli obiettivi della ricerca.....	11
1.2 I metodi e gli ambiti della ricerca	13
1.3 Le domande di valutazione per gli studi di caso.....	13
1.4 Universo di riferimento e individuazione dei casi di studio	15
1.5 L'organizzazione e le fasi della ricerca.....	16
2. I TEMI DI VALUTAZIONE.....	18
2.1 L'obiettivo di addizionalità.....	18
2.2 Impatto sul territorio: effetti economici e loro sostenibilità nel tempo.....	20
2.3 Le attività di ricerca e sviluppo.....	24
2.4 Il ruolo del negoziato e della analisi ex-ante.....	27
2.5 La valutazione degli effetti macroeconomici.....	29
2.6 I contratti ai consorzi Pmi: valutazione (ex ante) di coerenza	31
APPENDICI.....	35
1. <i>I Contratti di programma: quadro generale ed evoluzione.....</i>	36
2. <i>I casi di studio: il quadro complessivo</i>	48
3. <i>Schede riassuntive dei Contratti di programma oggetto dei casi di studio.....</i>	59
4. <i>Valutazione degli effetti macroeconomici dei CdP..... (su CD)</i>	
5. <i>Una valutazione ex ante degli incentivi a consorzi di imprese tramite Contratti di Programma.....(su CD)</i>	
6. <i>I casi di studio..... (su CD)</i>	
➤ Il caso di studio Barilla - Puglia	
➤ Il caso di studio Getrag - Puglia	
➤ Il caso di studio GTC - Calabria	
➤ Il caso di studio Saras - Sardegna	
➤ Il caso di studio SGS Thomson - Sicilia	
➤ Il caso di studio Snia BDP - Basilicata	
➤ Il caso di studio Tari - Campania	
➤ Il caso di studio Texas - Abruzzo	
➤ Il caso di studio Unica - Campania	
➤ Valutazione dei CdP nel comprensorio di Melfi fondata su fonti secondarie	

Il gruppo di lavoro

Gruppo intersittuzionale di coordinamento

Tito Bianchi (Uval-DPS-MISE), Federico Buffoni (ReteNuvv), Mauro Masselli (ReteNuvv), Salvatore Mignano (MISE), Nicola Pagliuca (Nucleo valutazione ex MAP), Guido Pellegrini (Università di Bologna-MISE), Benedetta Stratta (Uval-DPS- MISE),

Esperti analisi Contratti di programma (casi di studio)

Michele Bagella, Alessandra Argiolas (Fiat-Basilicata)

Emilio Esposito (SNIA BPD - Basilicata)

Rinaldo Evangelista (SGS Thomson - Sicilia)

Anna Giunta (Unica- Campania)

Piera Magnatti (Barilla-Puglia)

Rosanna Nisticò (GTC- Calabria)

Francesco Prota (Getrag-Puglia)

Antonio Purpura (Texas- Abruzzo)

Francesco Silvestri (Saras- Sardegna)

Ignazio Vinci (Tari- Campania)

Altri contributi

Marusca De Castris (valutazione ex ante CdP - consorzi Pmi)

Econag - Spinoff Università di Bologna (valutazione degli effetti macroeconomici)

Federica Conte (CdP - quadro generale ed evoluzione; schede di sintesi)

Emanuela Recchini (casi di studio - il quadro complessivo)

Massimo Fiumanò (schede di sintesi)

Struttura di supporto

ReteNuvv - Unità tecnica: Federica Conte, Massimo Fiumanò, Emanuela Recchini

DPS – Uval: Francesco Giordano

Ringraziamenti

- La ricerca si è avvalsa della preziosa collaborazione degli uffici della Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese (MISE) che hanno messo a disposizione informazioni, documentazione amministrativa e contatti con le imprese titolari di CdP.
- Le analisi degli studi di caso si sono avvalse dei contributi forniti con piena disponibilità dagli organi dirigenti delle imprese beneficiarie dei contratti.
- Anna Pascoli, del Servizio Centrale di Segreteria del Cipe, ha contribuito alla ricostruzione e comprensione del quadro evolutivo di alcuni casi di studio

SINTESI DEI RISULTATI

Premessa

Il Cipe “al fine di migliorare la base conoscitiva per l’assunzioni di decisioni” ha affidato nel 2003 all’Uval (Unità tecnica di valutazione DPS-MISE) e alla ReteNuvv (Rete dei Nuclei di valutazione operante nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni) la promozione “di valutazioni dell’efficacia economico-sociale” di alcuni strumenti di intervento pubblico. A questo fine, assieme alla DCII (Direzione coordinamento incentivi alle imprese – MISE) hanno realizzato una ricerca volta a valutare l’efficacia dello strumento “Contratti di programma”.

La ricerca, durata due anni, ha coinvolto esperti, istituzioni, imprenditori e testimoni privilegiati. Si è basata principalmente sull’approfondimento, soprattutto tramite analisi di casi di studio, di contratti di programma conclusi, rappresentativi delle aree territoriali, dei settori di intervento, delle tipologie di imprese, dei beneficiari delle agevolazioni coinvolti dallo strumento. D’altronde, data la lunghezza dei tempi di realizzazione degli investimenti, i contratti di programma selezionati sono stati tutti approvati prima del 2001. La normativa relativa allo strumento ha subito da quella data numerosi cambiamenti (si veda Appendice 1). Inoltre, anche la tipologia dell’intervento si è modificata, con una tendenziale riduzione dell’ammontare di investimento per impresa. Le implicazioni della presente valutazione non sono, quindi, immediatamente applicabili allo strumento nella sua configurazione attuale. L’analisi di questi casi non ha, tuttavia, solo un valore storico: in effetti, come è stato messo in luce nel lavoro, può fornire delle evidenze empiriche riguardo le potenzialità di grandi progetti nell’attivare lo sviluppo locale e la capacità dell’attore pubblico di indirizzarne il cambiamento. Per tenere conto delle più recenti evoluzioni dello strumento, oltre alla analisi di contratti approvati prima del 2001 e conclusi, si è proceduto anche ad una valutazione ex ante di alcuni aspetti significativi dei contratti di nuova generazione relativi ai consorzi PMI (si veda l’appendice 4).

Le principali caratteristiche di localizzazione, dimensionali, di settore economico dei Contratti oggetto di studi di caso sono sintetizzate in Tabella 1.

Tabella 1: principali caratteristiche descrittive dei casi di studio

CONTRATTO	REGIONE	SETTORE	TIPOLOGIA CONTRAENTE	Investimenti previsti approvazione (Meuro)	Investimenti previsti / Investimenti realizzati
BARILLA	Puglia (*)	Alimentare	Impresa multinazionale	444,10	58,8%
SGS THOMSON	Sicilia	Microelettronica	Impresa multinazionale	329,50	92,7%
TARI'	Campania	Produzione orafa	Consorzio	54,31	88,2%
UNICA 1,2	Campania	Calzaturiero	Consorzio	90,59	88,9% (**)
SARAS 1,2, ATLANTIS	Sardegna	Raffinazione petrolio, servizi informatica	Impresa nazionale	616,95	96,0% (**)
GETRAG	Puglia	Componenti auto	Impresa multinazionale	210,54	89,2%
GTC	Calabria	Tessile	Impresa nazionale	99,89	67,3%
SNIA BPD	Basilicata (*)	Fibre sintetiche	Impresa multinazionale	789,56	19,5%
TEXAS 1	Abruzzo (*)	Informatica	Impresa multinazionale	870,80	88,1%

(*) Il contratto prevedeva investimenti in più regioni; la regione indicata è quella di localizzazione dell’investimento principale, oggetto dello studio di caso

(**) il valore rappresenta la media dello stato di avanzamento dei diversi successivi contratti

La scelta dei casi, tra i pochi conclusi, riflette nei fatti l'impostazione di politica industriale prevalente agli inizi dello scorso decennio, in cui veniva privilegiata sia l'attrazione dei grandi investimenti industriali, specie se esteri, allo scopo di creare reddito e aumentare il livello tecnologico dell'area, sia progetti di imprese tradizionali, spesso consorziate, allo scopo di mantenere i livelli occupazionali e quindi trattenere la base produttiva nelle aree più disagiate.

I casi rappresentano quindi tipologie di investimenti vari, di imprese nazionali, multinazionali e consorzi, di settori avanzati e di altri più maturi, di dimensioni differenti, con una prevalenza di quelli di medie-grandi dimensioni. In questo modo, la casistica presa in esame consente di approfondire logiche aziendali differenti dal punto di vista della tecnologia impiegata e della scala territoriale delle rispettive opzioni d'investimento. Rispetto alla recente evoluzione dello strumento dei CdP, che negli ultimi anni ha finanziato in misura sempre maggiore consorzi di piccole e medie imprese in settori tradizionali, vi è quindi una differenziazione rilevante, sia dimensionale che tecnologica.

L'analisi, sebbene non conclusiva in quanto vi sono aspetti valutativi e metodi di indagine che meriterebbero ulteriori approfondimenti, può essere annoverata fra le più ampie e complete realizzate in Italia di valutazione ex post sulla efficacia di uno strumento di intervento pubblico.

L'attività di ricerca si conclude con la presente relazione finale al Cipe, organizzata in due capitoli: nel primo vengono descritti gli obiettivi della ricerca e le metodologie di analisi empirica utilizzate; nel secondo vengono riportati dettagliatamente i principali temi di valutazione quali addizionalità, impatto sul territorio, ruolo della ricerca e sviluppo, processo negoziale, effetti macroeconomici e problematiche specifiche dei consorzi di piccole-medie imprese. Un quadro complessivo, sia normativo che di operatività, dei CdP attivati, è contenuto nelle prime due appendici in allegato a questa relazione. Nella successiva appendice n.3 vengono distillati alcuni elementi relativi a ciascun caso di studio, in altrettante schede di sintesi. Le due appendici successive riportano due indagini parziali, che sono servite a far luce sui temi degli effetti macroeconomici dei contratti e della coerenza ex-ante dei contratti stipulati con consorzi. Gli studi di caso veri e propri sono contenuti nell'ultima appendice. All'interno di ogni singolo caso di studio, una sezione specifica sintetizza le risposte alle domande valutative comuni, fornite dagli esperti, limitatamente al caso esaminato. Si rimanda ad essi chi fosse interessato ad approfondimenti settoriali o territoriali.

In queste prime pagine vengono sintetizzati per punti i principali risultati della valutazione e vengono proposte alcune indicazioni operative sullo strumento dei CdP.

I risultati della valutazione: efficacia dei contratti ed efficacia dello strumento

- **I CdP si sono rivelati capaci di influenzare positivamente le decisioni delle imprese di investire. L'addizionalità è stata parziale, ma ha riguardato anche i tempi e talvolta la localizzazione del progetto.**

I casi analizzati e le valutazioni degli imprenditori portano a concludere come lo strumento dei CdP sia stato significativamente addizionale, modificando diversi aspetti della decisione d'investimento, nei diversi casi. L'addizionalità è risultata maggiore quando, come in almeno due studi di casi, l'agevolazione abbia convinto grandi imprese a localizzare il proprio stabilimento in Italia piuttosto che in un altro paese. Sebbene in questo caso gli effetti addizionali facciano riferimento principalmente all'economia nazionale piuttosto che all'impresa, l'analisi sottolinea

l'importanza dello strumento, perlomeno nel recente passato, nel contribuire all'attrazione di investimenti e capacità manageriali estere in aree anche poco sviluppate del paese.

L'addizionalità risulta parziale nel caso di investimenti più limitati, o da parte di imprese di minore dimensione, per le quali le alternative di localizzazione erano comunque ridotte. In questo caso il contributo dell'agevolazione è stato principalmente di diminuire il rischio imprenditoriale, e quindi di agevolare l'aumento di capacità produttiva e di ridurre i tempi di realizzazione. In alcuni casi, dove sia le scelte dimensionali e localizzative del progetto d'investimento apparivano comunque vincolate, date le caratteristiche tecnologiche e i costi di localizzazione già affrontati, l'addizionalità dell'investimento agevolato è sembrata limitata.

Infine, l'addizionalità prevista, non ha sempre coinciso con quella effettivamente realizzata. E' il caso delle componenti di ricerca dei progetti, fortemente addizionali nei casi in cui non sono risultate intimamente legate al *core business* dell'impianto, e che sono da considerarsi quindi fortemente "indotte" dallo strumento. L'analisi mostra come successivamente tali esperienze siano state spesso interrotte una volta esauriti i vincoli posti dal CdP, oppure siano state realizzate solo parzialmente.

- **L'impatto macroeconomico risulta positivo, in particolare per quello che riguarda l'occupazione. L'analisi segnala che almeno un terzo degli occupati addizionali creati dai CdP sarebbero strettamente addizionali.**

L'impatto macroeconomico dei Cdp riguarda l'addizionalità "netta" delle iniziative incentivate cioè non quella riferita esclusivamente alla impresa ma al territorio. Questo impatto è stato misurato mediante un modello econometrico di stima degli effetti territoriali medi complessivi dei contratti di programma in termini di occupazione, valore aggiunto e produttività in ambito locale, al netto degli effetti di spiazzamento e di sostituzione degli investimenti di altre imprese sugli stessi territori.

L'analisi econometrica, condotta a livello dei sistemi locali del lavoro ed estesa a tutti i contratti di programma attivati prima del 2001 nel Mezzogiorno, ha indicato che almeno un terzo dell'occupazione generata è effettivamente addizionale. È una misura non trascurabile, che segnala l'utilità dello strumento, sebbene tale valutazione non possa cogliere tutti gli effetti a livello nazionale o di macro regione. La capacità di generazione addizionale di valore aggiunto e produttività è risultata minore, e statisticamente meno significativa. Questo deriva sia dall'esiguità delle osservazioni, ovvero del numero di CdP considerati, che rendono le stime meno precise, sia dalle caratteristiche dello strumento, più episodico e con tempi di attuazione molto lunghi, e infine anche dalla fase congiunturale non favorevole per le grandi imprese nel periodo di stima.

Sono risultati invece importanti gli effetti sulle caratteristiche strutturali della base industriale nell'area: a livello di sistema locale del lavoro, le modifiche indotte nella composizione settoriale dell'offerta a causa dei nuovi investimenti generati dai CdP sono apparse significative e rilevanti.

- **L'impatto sul territorio risulta in molti dei casi positivo in termini di creazione diretta di occupazione e di reddito. L'effetto dinamico più rilevante passa attraverso un'accresciuta dotazione di capitale umano nell'area.**

Gli studi di caso condotti sul campo confermano i risultati raggiunti tramite strumenti econometrici: incentivi di forma negoziale quali i contratti di programma possono produrre effetti

territoriali positivi che ne giustificano l'onere a carico dello Stato. Per soli due dei nove casi presi in esame gli obiettivi contrattuali sono stati evidentemente mancati, e con essi i benefici attesi.

Gli investimenti di grandi imprese incentivati attraverso CdP hanno dispiegato a livello locale effetti positivi distinguibili in tre categorie:

- Incremento di occupazione diretta;
- Espansione dell'attività economica e del gettito fiscale, indotti dagli accresciuti redditi e dalla conseguente maggiore domanda locale di beni di consumo;
- incremento delle competenze ed innalzamento della più generale cultura industriale nell'area.

Oltre a questi impatti immediati, già di per sé rilevanti, c'è poi da aggiungere quelli, di più difficile misurazione e che dispiegano i loro effetti in tempi più lunghi, che passano attraverso un aumento della dotazione di capitale umano nell'area. Le aumentate opportunità di impiego per lavoratori qualificati creano incentivi all'ulteriore creazione e ritenzione nell'area di competenze elevate, e reatragiscono sulla convenienza dell'investimento di imprese consumatrici di conoscenze.

Gli investimenti di consorzi sembrano produrre effetti analoghi sull'occupazione dal punto di vista quantitativo, in parte attraverso la regolarizzazione di lavoratori sommersi, mentre appare inferiore l'effetto qualitativo di innalzamento delle competenze.

- **Gli investimenti di grandi imprese industriali non hanno prodotto significativi effetti di attivazione del sistema produttivo locale. Sebbene gli impianti presentino caratteristiche di radicamento e persistenza nel tempo, essi non hanno generato fenomeni di addensamento o rafforzamento della base produttiva nel territorio dove sono localizzati.**

L'analisi ha evidenziato la mancanza di significativi *linkages* produttivi, di *spin-off* di nuove imprese, di effetti di attivazione di iniziative imprenditoriali locali attraverso rapporti commerciali. Il relativo isolamento degli stabilimenti finanziati da CdP dagli ambiti produttivi che li circondano, dipende dalla logica aziendale più ampia di cui fanno parte e che non li rende in alcun modo assimilabili ad imprese indipendenti. Le loro politiche di acquisto e vendita vengono decise a livello centralizzato perseguendo principalmente economie di scala, la standardizzazione della qualità, l'armonizzazione dei flussi e la minimizzazione dei tempi.

L'assenza di effetti di attivazione non equivale tuttavia all'assenza di radicamento delle imprese nel territorio. A testimoniare un certo grado di radicamento di questi stabilimenti all'interno dell'economia locale basta il dato della loro sopravvivenza per un periodo superiore ai 10 anni in condizioni di competitività sui mercati internazionali. Le imprese insediate con successo nel Mezzogiorno hanno trovato complessivamente conveniente quella localizzazione, ed hanno ulteriormente investito in quegli stessi stabilimenti che hanno beneficiato dell'originario CdP, assicurandone la persistenza nel tempo.

Non sono quindi le relazioni di prossimità con altre imprese della filiera a spiegare il radicamento di queste imprese nel territorio. In un contesto di accresciuta accessibilità in cui operano, questi fattori vanno ricercati nella dotazione di capitale umano, nelle relazioni con le istituzioni del territorio e nella collocazione geografica di scala più ampia, rispetto a mercati di sbocco o di approvvigionamento.

- **I risultati della R&S sono minori di quanto atteso. Nei casi in cui la creazione di centri di ricerca era strettamente legata al progetto d'impresa finanziato si è osservato un impatto positivo anche in questo campo.**

Laddove l'investimento in R&S era visto dall'azienda come fortemente integrato e necessario allo sviluppo di quello strettamente industriale, gli incentivi hanno costituito un elemento importante di addizionalità anche per l'intero CdP. Solo in questi casi si è riscontrato un output di brevetti, la costruzione di legami scientifici con altre istituzioni, la fertilizzazione tecnologica della realtà locali, seppure in misura ridotta, e una significativa trasmissione di competenze ad alto livello all'interno del gruppo di appartenenza dell'azienda.

Pur rientrando formalmente tra le componenti strategiche dei contratti stipulati, anche per la quota di quasi un terzo delle risorse che ad esse veniva destinato, le attività di ricerca non si sono rivelate tali nella pratica né per le imprese né per la P.A. Nel confronto con gli investimenti più strettamente industriali, il grado di realizzazione risulta nettamente inferiore: il 49% contro l'84% realizzato per questi ultimi. Il fatto che queste riduzioni siano state accettate, con gli aggiornamenti al contratto, dalla controparte ministeriale, testimonia come la ricerca abbia di fatto assunto un ruolo di secondo piano anche per la parte pubblica, rispetto alle esigenze produttive delle imprese e alla salvaguardia dell'occupazione.

In termini di brevetti, l'output degli investimenti in R&S si è dimostrato molto ridotto con solo due casi di brevetti industriali segnalati. In generale gli investimenti in R&S non hanno quindi avuto ripercussioni o impatti significativi sui relativi progetti industriali né hanno prodotto rilevanti *spillover* tecnologici. Con l'eccezione significativa dei due casi nel settore della micro-elettronica, i legami con altre istituzioni o centri di ricerca, anche se attivati, non hanno avuto una ricaduta significativa e duratura. Nel caso dei Consorzi di imprese, la mancata o ridotta domanda di R&S da parte delle aziende consorziate ha concorso al fallimento delle iniziative che è correlato, peraltro, alla produzione inferiore alle aspettative di beni collettivi.

- **La contrattazione è stata limitata ed il suo impatto poco visibile. Il tentativo pubblico di massimizzare i risultati occupazionali dell'investimento ha avuto in alcuni casi effetto controproducente.**

In assenza di riferimenti chiari sugli obiettivi da promuovere, l'evidenza empirica mostra che il contraente pubblico ha cercato nella fase di negoziato di realizzare esternalità di natura prevalentemente occupazionale o legate all'attività di ricerca. Nel primo caso con il negoziato si è mirato alla fissazione di livelli occupazionali superiori a quelli che l'impresa avrebbe altrimenti prospettato, determinando una modifica al rialzo dell'occupazione prevista dal progetto d'investimento. Tuttavia, i due contratti di programma in cui il raggiungimento o la salvaguardia di livelli occupazionali hanno rappresentato obiettivi dominanti, sono anche gli unici fra quelli osservati che non hanno retto alla prova della competitività e della produttività.

Anche a valle della stipula del contratto di programma si è verificata ripetutamente la necessità di ri-negoziare gli obblighi reciproci assunti. In queste fasi negoziali successive, l'equilibrio iniziale del potere contrattuale si è alterato a favore dell'impresa. Il mancato rispetto dei tempi inizialmente previsti ed il basso livello di specificazione degli investimenti agevolati all'interno del contratto, sono fattori che hanno reso più probabile la successiva ri-negoziazione dello stesso.

Il presupposto perché ci si possa attendere vantaggi dall'attività negoziale, è che il contraente pubblico sappia valutare ex ante le esternalità di interesse pubblico associate a ciascuna

configurazione progettuale. Che sappia esercitare il suo potere contrattuale per promuovere queste esternalità senza snaturare le logiche economiche che guidano l'impresa nell'investimento. Nei casi esaminati non si è trovata traccia di questo genere di valutazione ex ante del progetto d'investimento, né di un negoziato efficace nel promuovere l'attivazione di esternalità.

- **Con riguardo ai più recenti CdP per consorzi di PMI, l'analisi ex ante mostra che la presenza di agglomerazioni settoriali e dimensionali è riscontrabile in alcuni consorzi ma non in tutti. In generale l'incentivo ha avuto successo nel coordinare l'azione delle imprese consorziate, ma non nel creare forme di collaborazione fra di esse.**

Dei numerosi consorzi finanziati da contratti di programma non è stato possibile verificare ex post l'efficacia per lo sviluppo economico locale in quanto troppo recenti. Pertanto, dei contratti stipulati o approvati in applicazione del Regime di aiuto 2000-2006 a favore di consorzi, è stata valutata la coerenza ex ante di tipo territoriale, di filiera e di prodotto. I risultati dell'analisi empirica non sono però univoci. Mentre emerge una forte concentrazione territoriale delle iniziative, sebbene in alcuni casi le stesse siano localizzate in province diverse, l'eterogeneità di prodotto risulta elevata. La concentrazione di filiera è inoltre rilevante, sebbene l'indicatore adottato sconti imprecisioni e approssimazioni attribuibili alla scarsità e alla ridotta omogeneità delle informazioni disponibili.

Gli esiti dell'analisi suggeriscono quindi che in molti casi i consorzi hanno caratteristiche tali da potere generare quelle esternalità di aggregazione che meritano di essere incentivate. Dall'altra, vi sono un numero non trascurabile di casi in cui queste esternalità appaiono di difficile attuazione, essendo le iniziative dei contratti o disperse sul territorio, o con un legame di filiera o di prodotto tenue. I due casi di studio dedicati a consorzi di imprese che hanno concluso il progetto d'investimento, sono coerenti con le indicazioni derivanti dall'analisi ex-ante, offrendo esempi concreti dei vantaggi dell'approccio consortile ma anche dei limiti che i consorzi stessi incontrano nell'effettiva realizzazione di attività in comune.

Nei casi di studio emerge che il principale merito dell'azione pubblica è stato di premiare il coordinamento di interventi di tipo logistico che hanno portato benefici non solo alle imprese partecipanti ma anche al territorio, tramite una razionalizzazione delle scelte localizzative e la realizzazione di economie di scala nella fornitura di servizi pubblici. L'effettiva produzione di servizi comuni da parte del consorzio è stata invece di molto inferiore a quanto previsto nel programma, pur avendo le imprese consorziate in larga parte raggiunto gli obiettivi produttivi ed occupazionali nei loro investimenti individuali. Queste esperienze, sebbene scarsamente generalizzabili per il loro numero esiguo, documentano una difficoltà sia del consorzio sia anche dell'istituzione pubblica finanziatrice, di prevedere e porre in essere attività collettive che siano realisticamente vantaggiose per i consorziati.

Dalle analisi condotte possono essere tratte alcune indicazioni operative sull'erogazione di agevolazioni alle imprese basate sullo strumento dei CdP:

- Il successo degli strumenti di aiuto dipende in buona parte dalla loro focalizzazione su un unico obiettivo principale, che tenga ben distinte le finalità di promozione di investimenti, di promozione dell'innovazione tecnologica, e di sostegno all'occupazione. Tra questi obiettivi, la massimizzazione o la salvaguardia dell'occupazione può avere effetti distorsivi sull'economicità e sulla sostenibilità degli investimenti proposti, quando costituisce la motivazione originaria e prevalente del sostegno pubblico al progetto. La promozione della R&S, a sua volta, appare difficile da integrare con alcune forme di produzione tradizionale. Sebbene questi obiettivi siano

centrali all'interesse pubblico, si rischia di avere effetti contrari ad essi se vengono utilizzati meccanicamente come criteri di selezione o priorità formali. Con particolare riguardo per la promozione dell'attività di ricerca ed innovazione, un aspetto irrinunciabile nello scenario attuale della competitività internazionale, essa va valutata nella sua organicità alla parte industriale della proposta, e nella sua essenzialità per la competitività dell'investimento. La sostenibilità economica attesa degli investimenti agevolati, infatti, è la migliore garanzia del raggiungimento di effetti occupazionali persistenti e di innovazione tecnologica, come tale, dovrebbe essere il perno centrale della valutazione ex ante della proposta d'investimento.

- L'introduzione di regole per i contratti e di procedure di ammissibilità in senso più stringente ed efficiente può migliorare la qualità dell'analisi ex-ante, con effetti benefici sulle prospettive di successo degli investimenti:
 - Il fattore tempo deve entrare a fare parte degli obblighi reciproci assunti in modo più sostanziale e sanzionabile di com'è oggi, così come avviene per la contrattualistica privata. A tutela della parte privata è possibile prevedere clausole di penalizzazione anche per i ritardi nelle erogazioni da parte pubblica, che aumentino il grado complessivo di certezza dei tempi pattuiti.
 - E' utile che i criteri di ammissibilità ai suoi benefici derivino direttamente da un insieme di obiettivi esplicitati (e regolamentati anche negli indicatori) dello strumento. La trasparenza dei criteri di ammissibilità, insieme a tempi certi per il giudizio di ammissione all'incentivo, tutelerebbe ambo le parti, sia quella proponente che quella valutatrice, agevolando l'attività di valutazione ex ante.
 - Rendere oggetto di ciascun contratto un investimento ben circoscritto dal punto di vista settoriale e territoriale consentirebbe il raggiungimento di un maggiore livello di dettaglio progettuale all'interno della proposta di contratto. Ferma restando l'esigenza di raggiungere con l'investimento una massa critica che giustifichi la costosa istruttoria di tipo negoziale e prometta effetti di rottura a livello territoriale, questa delimitazione ed unitarietà avrebbe risvolti positivi sulla monitorabilità del contratto, sulla capacità delle parti di mantenere gli obblighi assunti, sulla certezza sui tempi. L'eccessiva articolazione territoriale, settoriale, e finanziaria dei piani di investimento agevolati ha contribuito a rendere la loro valutazione un processo complesso e difficoltoso.
 - Per quanto riguarda i CdP a consorzi di PMI sarebbe opportuno introdurre esplicitamente elementi e target per la valutazione ex ante, basati sulla generazione di esternalità di aggregazione, di tipo geografico e/o settoriale. L'esperienza mostra che tali incentivi possono avere un certo successo nel coordinare le decisioni d'investimento, meno nel promuovere iniziative comuni tra imprese.

Una analisi valutativa ex post dei CdP e un loro monitoraggio nel tempo (strumenti indispensabili per renderli sempre più efficienti ed efficaci) richiedono maggiore attenzione alla disponibilità e trasparenza delle informazioni sugli investimenti attivati. In particolare sarebbe opportuno disporre di una più ampia gamma di informazioni quantitative e qualitative, di una archiviazione sistematica e accessibile delle diverse fasi del procedimento, della raccolta di tali informazioni in un data base elettronico per l'analisi valutativa.

1. L'ATTIVITÀ DI ANALISI: OBIETTIVI, METODI, ORGANIZZAZIONE, FASI E RISORSE

Con la delibera 16 del 2003, (art.7¹) il Cipe ha affidato all'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici del Dipartimento per le politiche di sviluppo (all'epoca del Ministero Economia e Finanze, oggi del Ministero per lo sviluppo economico-MISE) e alla Rete dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici (ReteNuvv)² il compito di promuovere valutazioni di efficacia su vari strumenti di intervento pubblico.

A questo fine, Uval e ReteNuvv hanno coinvolto la Direzione generale per il Coordinamento degli incentivi alle imprese (all'epoca Ministero delle Attività Produttive-MAP oggi MISE) ed assieme hanno individuato nei Contratti di programma l'ambito di intervento su cui avviare le prime valutazioni sperimentali. E' stato così costituito un apposito Gruppo di lavoro interistituzionale per il coordinamento della ricerca. (v.1.5)³

Il Gruppo interistituzionale si è trovato ad affrontare due problemi rilevanti per l'impostazione e la programmazione della ricerca. Il primo ha riguardato l'individuazione degli obiettivi che i Contratti di programma avrebbero dovuto perseguire, in modo da poter formulare correttamente le relative domande di valutazione relativamente alla loro efficacia (dalla documentazione disponibile, infatti, non risultano espressi in modo chiaro, univoco e costante nel tempo gli specifici obiettivi dello strumento). E' stato successivamente affrontato il secondo problema, relativo ai metodi da utilizzare e all'universo di riferimento dell'analisi.

1.1 Gli obiettivi dello strumento “Contratti di programma” e gli obiettivi della ricerca

Ai fini di impostazione dello studio è stata assunta la seguente ipotesi di obiettivo generale dei CP: *i contratti di programma sorgono per agevolare grandi progetti di investimento con un impatto rilevante sull'economia locale a questo fine lo Stato ritiene opportuno gestirli in maniera contrattuale*. L'intervento pubblico ha quindi lo scopo di modificare il sistema di convenienze che si realizza sul mercato al fine di fare incorporare nelle scelte degli imprenditori le esternalità positive o negative che si realizzano a causa del loro comportamento.

In prima analisi, si può assumere, quindi, che l'incentivo risulta efficace se:

¹ Art.7. Al fine di migliorare la base conoscitiva per l'assunzione di decisioni, anche in relazione alle allocazioni di cui al punto C.1, il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero dell'economia e delle finanze e i Nuclei di valutazione delle Amministrazioni centrali e delle Regioni raccolti nella Rete dei Nuclei promuoveranno la realizzazione di valutazioni dell'efficacia economico-sociale degli strumenti oggetto di questa delibera, eventualmente utilizzando risorse appositamente allocate allo scopo a valere sui fondi assegnati alla legge n.208/1998.

² La Rete dei Nuclei di valutazione degli investimenti pubblici è stata costituita con protocollo di intesa approvato dalla Conferenza Stato-Regioni il 24 ottobre 2002. La Rete raggruppa 11 Nuclei di valutazione delle Amministrazioni Centrali, e 21 delle Regioni e delle Province Autonome

³ I componenti del Gruppo interistituzionale furono, a suo tempo, indicati dalle diverse amministrazioni coinvolte, come segue: Tito Bianchi e Benedetta Stratta dall'UVAL-MEF; Federico Buffoni, Mauro Masselli e Nicola Pagliuca dalla Rete dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici; Salvatore Mignano e Guido Pellegrini dalla Direzione per gli incentivi alle imprese - MAP

- a) influenza le scelte dell'imprenditore, per esempio nella dimensione, nella localizzazione, nel tempo dell'attuazione dell'investimento;
- b) influenza positivamente il territorio, innescando processi di crescita endogeni a livello locale, che giustificano l'intervento pubblico (obiettivo di "forzare" l'accumulazione nelle aree con potenziale di sviluppo inutilizzato);
- c) ha un effetto netto non negativo sul territorio nazionale, ovvero non comporta una diminuzione netta complessiva in termini di sviluppo atteso (risorse, prodotto, occupazione ecc.);
- d) crea importanti sinergie tra interventi differenti (se il progetto è formato da più interventi), intensificando i rapporti di filiera, irrobustendo il tessuto produttivo locale, con un effetto complessivo rilevante che giustifica l'uso dello strumento.

Il primo obiettivo riguarda dunque l'effettiva **addizionalità** dell'intervento pubblico: senza l'azione dello strumento l'investimento non sarebbe stato effettuato, o posto in essere in misura minore, o in un altro luogo, o rinviato in un momento successivo.

L'addizionalità può riguardare non solo il volume di investimento ma anche altre variabili fondamentali, quali occupazione, profittabilità, esportazioni ecc.

Il secondo obiettivo riguarda gli **effetti economici, sociali, ambientali sul territorio** sia quelli diretti, dati dalla presenza e dalla sopravvivenza nel tempo dell'investimento (es. aumento dei redditi nell'area); sia quelli indiretti, in particolare effetti di attivazione, di nuovi investimenti e nuovo reddito.

Questi effetti possono essere correttamente stimati solo ex post, ovvero dopo che l'investimento sia pressoché concluso, e andrebbero valutati rispetto ai costi pubblici sostenuti.

L'analisi degli **effetti a livello nazionale** (terzo obiettivo) appare più complessa, perché è necessario valutare diversi aspetti: in primo luogo, se l'alternativa ad un investimento nelle aree in ritardo di sviluppo nelle quali agiscono i contratti di programma sia lo stesso investimento in un'area nazionale oppure all'estero oppure la mancata realizzazione dell'investimento stesso; in secondo luogo, è necessario tenere conto di tutte le interdipendenze, dirette e indirette, che si realizzano tra aree, come gli spill-over sui diversi mercati (tra cui quello dei beni e servizi, del lavoro, della tecnologia); infine è necessario tenere conto e valutare le diversità strutturali tra aree, come la diversa presenza di risorse inutilizzate nelle diverse regioni (e quindi i differenti costi sociali nella rinuncia all'investimento), i diversi livelli di congestione territoriale, la differente capacità amministrativa e istituzionale di gestione dei progetti.

Infine un quarto obiettivo del lavoro è la valutazione di **coerenza degli investimenti** effettuati per contratto, riguardo:

- l'appartenenza a un'unica o a determinate filiere produttive;
- la concentrazione sul territorio;
- la presenza di rapporti di scambio e sinergie tra i diversi interventi di un unico contratto.

Quest'ultima analisi (che può riguardare anche CP non conclusi, per esempio quelli più recenti a carattere consortile) permette di valutare se gli investimenti attivati possono generare un livello di sinergie territoriali significative, sia di filiera che di localizzazione, superiori comunque agli effetti di congestione anche amministrativa che si vengono comunque a creare.

1.2 I metodi e gli ambiti della ricerca

La valutazione di efficacia rispetto ai quattro principali obiettivi dei CP è stata effettuata sostanzialmente, anche se non esclusivamente, con l'approccio “**analisi di casi di studio**”, ciò vale in particolare per gli obiettivi “addizionalità” ed “effetti sul territorio”. Tale approccio è stato accompagnato dalla raccolta ed esame degli **atti amministrativi** e dei **dati statistici** correlati ai singoli CP selezionati ed ai territori di riferimento. E' stato, inoltre, deciso che una significativa porzione delle informazioni utilizzate negli studi doveva essere originale e raccolta direttamente nel corso di **indagini di campo**. Coerentemente con questo approccio, gli studi hanno attribuito importanza alle valutazioni di imprenditori, attori istituzionali, testimoni privilegiati, raccolte sul territorio tramite **interviste semi-strutturate**.

Per la valutazione degli effetti nazionali, alla quale l'approccio “casi di studio” può apportare solo un limitato contributo (eventuali effetti di sostituzione e spiazzamento a livello locale), è stata tentata una prima stima (con **modelli econometrici**) degli effetti macroeconomici.

Infine per l'obiettivo “coerenza degli investimenti”, si sono tratte indicazioni dai casi di studio analizzati, ma è stata anche condotta una **analisi ex ante** (basata solo sulla documentazione progettuale) relativamente alla tipologia di contratti oggi maggiormente attivata e cioè quelli di natura consortile fra piccole e medie imprese.

Infine per un Contratto di programma così rilevante e specifico come quello della Fiat a Melfi, si è proceduto ad una **analisi metavalutativa**, esaminando cioè la documentazione informativo-valutativa già disponibile.

Più in generale la ricerca ha usufruito di una sistematica **attività documentaria e bibliografica** relativa ai Contratti di programma.

Sulla base di queste scelte metodologiche e in funzione delle risorse disponibili, la ricerca è stata articolata in:

- (i) una valutazione ex post attuata, a livello micro, mediante casi di studio selezionati dai Contratti già chiusi o in via di chiusura;
- (ii) una valutazione ex post a livello macro, con una prima stima degli effetti nazionali mediante modelli statistico-econometrici;
- (iii) una valutazione ex ante di coerenza relativa ai CP affidati a consorzi di PMI, in considerazione dell'evoluzione dello strumento verso tale nuova forma di erogazione degli incentivi;
- (iv) la ricostruzione del quadro complessivo (e della sua evoluzione) dei Contratti di programma.

1.3 Le domande di valutazione per gli studi di caso

Gli obiettivi dello strumento, così come sopra specificati, sono stati declinati in tre macro domande di valutazione, ciascuna di esse suddivisa in alcune aree tematiche. Tale schema, in linea generale, ha costituito una guida comune a tutti gli studi di caso, necessaria per una finalizzazione della analisi dello strumento nel suo insieme (lettura complessiva dei risultati degli studi di caso).

Ovviamente, per tener conto delle particolarità dei casi, nei singoli studi si è fatto ricorso alla rilevazione anche di altre variabili specifiche per arricchire le risposte alle tre domande valutative principali.

Domande di valutazione	Aree tematiche
<i>In che misura ed in che modo l'incentivo pubblico ha influenzato le scelte dell'imprenditore per quanto riguarda la dimensione, il luogo ed il tempo dell'attuazione dell'investimento?</i>	<i>motivazioni dell'investimento</i>
	<i>valutazione dell'effetto "intensità dell'incentivazione"</i>
	<i>valutazione degli strumenti di incentivazione e finanziamenti alternativi</i>
	<i>opzioni alternative considerate dall'imprenditore in termini di dimensione, localizzazione e tempistica</i>
	<i>storia del processo di contrattazione</i>
<i>Qual è stato l'impatto sul territorio dell'investimento realizzato, dal punto di vista economico, sociale ed ambientale?</i>	<i>performance dell'investimento (competitività, produttività, innovatività, esportazioni, loro evoluzione e sostenibilità)</i>
	<i>effetti territoriali (evoluzione di occupazione, redditi, stili di vita e di consumo a livello locale, effetti ambientali, riconducibili all'investimento agevolato)</i>
	<i>grado di radicamento dell'impresa a livello locale (interazione commerciale con imprese locali, utilizzo di risorse locali)</i>
	<i>effetti di sostituzione e spiazzamento a livello locale (individuazione di massima di quelli a livello nazionale)</i>
<i>Quali fattori hanno influenzato le decisioni prese ed i risultati raggiunti?</i>	<i>fattori di successo e/o insuccesso, dal punto di vista degli imprenditori</i>
	<i>profilo degli attori (privati e pubblici) coinvolti nella decisione d'investimento e loro relazioni nei mercati del lavoro, del credito, della ricerca e innovazione, e rispetto alle istituzioni locali</i>
	<i>ruolo dell'intervento nel quadro della strategia aziendale (specialmente nel caso di investimenti di gruppi industriali)</i>
	<i>coerenza degli investimenti effettuati (appartenenza a un'unica o a determinate filiere produttive, concentrazione sul territorio, presenza di rapporti di scambio e sinergie tra i diversi interventi di un unico contratto)</i>
	<i>i fattori attrattivi dell'economia locale</i>
	<i>la domanda nazionale ed internazionale nel settore merceologico, effetto delle variabili territoriali: economiche, politiche, istituzionali</i>

1.4 Universo di riferimento e individuazione dei casi di studio

I principali obiettivi della ricerca riguardano aspetti di efficacia la cui analisi non può che riguardare Contratti di programma che hanno sostanzialmente prodotto la gran parte degli effetti attesi, almeno quelli diretti. L'analisi dei dati disponibili sull'insieme dei CP stipulati ha portato ad individuare due gruppi di CP potenzialmente suscettibili di indagine:

- il primo comprende 16 casi di prima generazione (ex legge 64/86) che possono essere considerati tutti sostanzialmente conclusi;
- il secondo gruppo è composto da 14 CP di seconda generazione con un diverso grado di avanzamento (% di erogazione).

Il numero di casi da analizzare, dieci, è stato individuato in funzione sia del budget e dei tempi a disposizione della ricerca, sia dell'obiettivo di assicurare una qualche forma di rappresentatività relativamente ad alcune importanti variabili: le due generazioni di CP, il territorio, i settori e la dimensione di impresa. I dieci casi selezionati per lo studio coprono le sette principali regioni del Mezzogiorno e otto differenti settori industriali, offrendo così un quadro piuttosto esauriente, anche se non rappresentativo in termini statistici, dell'universo dei 30 CdP giunti a conclusione.

In base a tali considerazioni, sono stati selezionati i seguenti casi di studio:

NOME	NORMATIVA	REGIONE	SETTORE
BARILLA	64/88	Puglia	Alimentare
FIAT 1,2, ACM, COMPLASINT	1.64/86	Basilicata	Meccanica
G.T.C.	64/88	Calabria	Tessile
SNIA BDP	64/88	Basilicata	Fibre sintetiche
TEXAS	64/88	Abruzzo	Informatica
TARI'	64/88	Campania	Produzione orafa
SARAS 1,2, ATLANTIS	64/88 e 4888	Sardegna	Raffinazione petrolio, servizi informatica
UNICA 1,2	488	Campania	Calzaturiero
GETRAG	488	Puglia	Componenti auto
SGS THOMSON	488	Sicilia	Microelettronica

Fra tutti i contratti di programma della vecchia e della nuova generazione, indubbiamente i “contratti di programma Fiat/Acm/Complasint-Melfi” (CP-Melfi) rappresentano un caso particolare, per il loro grande rilievo economico e sociale sia a livello locale, che a quello nazionale per il settore dell'industria automobilistica. Inoltre le problematiche affrontate per questi specifici contratti di programma hanno nel tempo suscitato varie prese di posizione, ricerche, rilevazioni ed analisi di varia natura. Si è quindi deciso di affrontare questo specifico “caso di studio”, pur nell'ambito degli obiettivi generali della ricerca, con un approccio di meta-valutazione, ovvero promuovendo la raccolta e l'analisi dei più importanti studi già realizzati sul “caso CP-Melfi” contenenti elementi, diretti e indiretti di valutazione.

1.5 L'organizzazione e le fasi della ricerca

La gestione della ricerca ha coinvolto numerosi attori, con ruoli distinti e correlati.

Il Gruppo interistituzionale comprendente esperti del MISE (Uval e DGCII) e della Rete dei Nuclei ha avuto funzioni di impostazione metodologica e generale del progetto, di coordinamento, monitoraggio e valutazione dei risultati, ha fornito gli indirizzi generali e specifici di gestione del progetto e ha facilitato i contatti tra gli esperti e le istituzioni coinvolte. Il Gruppo, inoltre, cura, in coordinamento con le istituzioni coinvolte, la diffusione dei risultati, di cui la presente relazione costituisce un primo prodotto. I membri del gruppo sono stati altresì impegnati ad orientare e valutare le attività dei singoli esperti cui sono state affidate specifiche analisi, oltre che a mettere a punto i prodotti finali di ricerca.

L'Unità tecnica della Rete dei Nuclei ha assolto il compito di predisporre analisi della base documentale ed approfondimenti su specifiche tematiche, di mantenere ed organizzare le informazioni, in particolare attraverso il sito della Rete, di supportare le analisi del Gruppo di lavoro interistituzionale, di garantire l'interscambio dei risultati, anche parziali, tra i diversi esperti/componenti del gruppo di lavoro, di monitorare le attività di ricerca, secondo le indicazioni del gruppo di lavoro e implementando i supporti tecnologici appropriati, a organizzare e facilitare i contatti e l'accessibilità del materiale documentale presso le Istituzioni coinvolte

Le analisi sui singoli casi di studio, sono state condotte da esperti selezionati, in modo competitivo, sulla base di manifestazioni di interesse sollecitate con avviso pubblico. La valutazione degli effetti a livello macro, quella ex ante dei CdP di nuova generazione (consorzi) e la metavalutazione del caso Fiat-Melfi sono state realizzate con affidamenti diretti.

La ricerca è durata due anni: avviata a metà 2004 con la costituzione del Gruppo di lavoro si conclude con questa Relazione al Cipe di presentazione dei risultati per i quali è prevista una successiva azione di valorizzazione e diffusione (pubblicazione, incontri, seminari).

Le principali fasi di lavoro sono riportate nel prospetto seguente.

<i>Attività</i>	<i>Periodo</i>
Costituzione gruppo di lavoro: impostazione ricerca e scelta casi di studio	Luglio - dicembre 2004
Analisi desk dei casi studio: catalogazione materiale (MAP e Cipe) disponibile e predisposizione di schede riassuntive	Settembre 2004 – maggio 2005
Procedura di selezione degli esperti e incarichi	Dicembre 2004 - marzo 2005
I° seminario – presentazione ricerca e avvio casi di studio	Maggio 2005
Studio di casi:: analisi documentazione MAP, indagini di campo, interviste, raccolta dati	Giugno 2005 – luglio 2006
II° Seminario – presentazione e discussione risultati sui casi di studio (I^ relazione intermedia)	Ottobre 2005
III° Seminario – II^ relazione intermedia studi di caso	Febbraio 2006
Relazioni finali casi di studio	Marzo – luglio 2006
Quadro complessivo casi di studio (indicatori)	Febbraio – luglio 2006
Stima effetti macroeconomici	Luglio 2005- giugno 2006
Valutazione ex ante CdP consortili	Gennaio 2005 – giugno 2006
Quadro complessivo ed evolutivo dello strumento CdP	Marzo – giugno 2006
Analisi risultati parziali e predisposizione Relazione Cipe	Giugno – settembre 2006
Diffusione e valorizzazione risultati	Settembre – dicembre 2006

La ricerca ha, fino ad oggi, usufruito di un budget di 260.000 euro assicurato dall'Uval⁴ e dalla Rete dei Nuclei⁵ (rispettivamente per il 70% e 30%) e dell'apporto di personale ed esperti di Uval, ReteNuvv e Map.

⁴ Le risorse assicurate dall'UVAL rientrano nel Programma diffusione delle Conoscenze con cui si impiegano gli stanziamenti finalizzati all'innovazione e alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione previsti dalle delibere CIPE 36/2002 e 17/2003. In particolare, all'interno di detto programma è stato creato un apposito Progetto Operativo - 4.01 "valutazione dell'impatto dei contratti di programma" – finalizzato al cofinanziamento di questa ricerca.

⁵ La ReteNuvv ha destinato alla ricerca parte dei fondi ordinari che il Cipe le attribuisce annualmente.

2. I TEMI DI VALUTAZIONE

2.1 L'obiettivo di addizionalità

L'addizionalità è una misura del successo delle politiche di incentivazione dell'investimento privato. La valutazione di addizionalità è quindi un aspetto fondamentale dell'analisi dello strumento dei contratti di programma.

Un incentivo è addizionale se genera effetti che non si sarebbero realizzati in mancanza di esso. Gli effetti possono essere molteplici: variazione della produzione, della produttività, dell'occupazione ma anche crescita tecnologica, sviluppo del capitale umano, come aumento della congestione, dell'inquinamento, del disagio sociale. In questo capitolo l'attenzione è concentrata sull'addizionalità rispetto all'investimento e alle sue prossime conseguenze, come occupazione e produzione.

L'incentivo erogato nel contesto del contratto di programma risulta addizionale se porta alla formazione di capitale privato che, in assenza di esso, non si sarebbe realizzato. D'altronde, anche questa definizione appare lasca. Infatti, in assenza di incentivo, l'impresa avrebbe potuto realizzare l'investimento in misura parziale, oppure con tempi diversi, probabilmente più lunghi, oppure in un'altra regione del territorio nazionale o anche in un altro paese.

L'importanza di basare la valutazione di addizionalità non solo sulla realizzazione o meno dell'investimento da parte dell'impresa ma anche sulle sue modalità di attuazione risulta cruciale anche rispetto al percorso decisionale relativo alla decisione d'investire. Come confermano le interviste raccolte presso gli imprenditori dei CdP, la decisione di investimento avviene generalmente in due stadi, logici prima che temporali: nel primo, date le condizioni di mercato, le attese di evoluzione della domanda e dell'offerta e le possibilità tecnologiche e finanziarie dell'impresa, l'imprenditore decide di intraprendere o meno l'investimento; nel secondo, date le disponibilità finanziarie, i legami e i vincoli di domanda e di offerta, le diverse alternative e costi di finanziamento, l'imprenditore sceglie le modalità dell'investimento, in termini di dimensione, luogo e tempi di realizzazione, composizione tecnologica e produttiva, tipologia di finanziamento. La considerazione della possibilità di ricevere un contributo pubblico avviene solo in quest'ultimo stadio: l'incentivo quindi in genere non influisce tanto sulla scelta di investire, quanto sulle modalità e sulle fonti finanziarie.

Questo significa in primo luogo che l'incentivo offerto dai CdP non possa essere mai completamente additivo: correttamente, l'imprenditore sceglie di investire in quanto ne vede le opportunità, non perché il costo viene (parzialmente) coperto dall'agevolazione. Anche in assenza di incentivo, se l'investimento viene considerato determinante per il successo e la redditività dell'iniziativa imprenditoriale, l'imprenditore sceglierà comunque di investire, eventualmente indebitandosi o facendo ricorso al mercato finanziario, ma comunque realizzando, se pur parzialmente, l'incremento di capitale. D'altronde, l'incentivo ha effetti addizionali per l'operatore pubblico, se in sua assenza l'investimento venga realizzato in misura minore o con tempi più lunghi o in un altro paese.

Dagli studi di caso quest'ultima possibilità appare rilevante: in particolare per le imprese di grandi dimensioni, spesso multinazionali, mentre la decisione di investire viene determinata sulla base delle scelte strategiche di sviluppo, la scelta di localizzazione risente anche della presenza di incentivi.

Questo aspetto emerge in modo chiaro nel caso Texas Instruments, che avrebbe effettuato comunque l'investimento nella ricerca e nella produzione delle nuove famiglie di memorie DRAM, perché questa scelta era imposta dalla pressione dei *competitor* asiatici, ed aveva come unica alternativa l'abbandono del mercato delle memorie DRAM. D'altronde, in assenza delle agevolazioni, Texas avrebbe quasi certamente spostato l'investimento in altre aree del Centro o del Nord Europa, esattamente le stesse nelle quali i *competitor* asiatici si accingevano a localizzare i loro impianti destinati a servire il mercato europeo. Analogo è il caso di Getrag: in assenza di aiuti l'investimento, che sarebbe stato comunque portato a compimento in quanto legato a delle commesse già ricevute, non sarebbe stato realizzato nel Mezzogiorno e, molto probabilmente, neanche in altre aree più industrializzate del paese. Per alcuni versi simile è anche il caso di GTC, dove l'imprenditore trova la convenienza a investire in un impianto altamente automatizzato in Calabria proprio perché la concessione dell'agevolazione è subordinata alla localizzazione dell'investimento in tale regione. D'altronde, mentre in questo caso l'addizionalità può essere riferita all'area ma non necessariamente all'intero paese (l'imprenditore avrebbe investito probabilmente in un'altra area, sebbene con un ammontare di risorse inferiore), nei due casi precedenti anche l'addizionalità rispetto al paese è totale.

In altri CdP l'addizionalità riguarda principalmente l'ammontare dell'investimento. In assenza di incentivo, gli imprenditori infatti dichiarano che avrebbero investito in misura minore. Questo atteggiamento segnala come l'incentivo rappresenti principalmente per l'imprenditore una riduzione del rischio imprenditoriale, data dalla minore esposizione finanziaria, che permette quindi un atteggiamento più coraggioso sul mercato. Ad esempio, questo è il caso del CdP di SGS Thompson: dati i precedenti investimenti e i *sunk cost* già affrontati, il gruppo italo-francese avrebbe comunque investito a Catania anche in assenza di CdP, ma con un ammontare inferiore e in tempi più lunghi. Data la natura dell'investimento effettuato e la presenza di altre opzioni localizzative, appare inoltre assai probabile che in assenza del contributo il piano di sviluppo industriale del sito di Catania sarebbe stato assai diverso sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo. Analogo è il caso del consorzio Unica: mentre non esistevano significative alternative di localizzazione per le imprese coinvolte, a causa del radicamento territoriale e delle caratteristiche dimensionali, circa i tre quarti degli imprenditori hanno dichiarato che, in assenza della agevolazione, avrebbero comunque effettuato l'investimento, nello stesso periodo e nella stessa area, ma lo avrebbero decurtato sensibilmente, in genere del 50%, mentre i rimanenti hanno affermato che senza incentivo non avrebbe investito, neanche parzialmente. Anche nel caso del Tarì circa i due terzi delle imprese hanno sostenuto che in assenza di CdP avrebbero realizzato l'investimento solo in parte o non lo avrebbero compiuto affatto. Molto minore appare l'addizionalità dell'investimento, per quanto riguarda la localizzazione e il suo ammontare, per i CdP Saras e Barilla. In questi casi l'addizionalità ha riguardato principalmente non l'investimento industriale, che probabilmente sarebbe stato effettuato con modalità simili anche in assenza di agevolazione, quanto la realizzazione di Centri di ricerca, che in mancanza di incentivi sarebbero stati realizzati presso la sede madre (Barilla) o non sarebbero stati realizzati affatto (Saras). Simile è il caso dei servizi comuni del Tarì.

Nel complesso, i casi analizzati e le valutazioni degli imprenditori portano a concludere come lo strumento dei CdP sia stato significativamente addizionale. L'addizionalità risulta maggiore, o totale rispetto all'investimento, nel caso in cui l'agevolazione abbia convinto grandi imprese a localizzare il proprio stabilimento in Italia piuttosto che in un altro paese. In questo caso gli effetti addizionali fanno riferimento solo all'economia nazionale piuttosto che all'impresa, sottolineando l'importanza dello strumento, perlomeno nel recente passato, nel contribuire all'attrazione di investimenti e capacità manageriali estere in aree del nostro paese. L'addizionalità risulta parziale nel caso di investimenti più limitati, o da parte di imprese di minore dimensione, per le quali le alternative di localizzazione erano comunque ridotte. In questo caso l'imprenditore vede diminuito il rischio imprenditoriale dall'agevolazione, e quindi può incrementare ulteriormente la propria capacità produttiva. In alcuni casi, dove sia le scelte dimensionali e localizzative del progetto d'investimento

apparivano vincolate, date le caratteristiche tecnologiche e i costi di localizzazione già affrontati, l'addizionalità a questo riguardo risulterebbe minima. Infine, l'addizionalità è apparsa elevata nello sviluppo di attività di ricerca, in genere non necessariamente legate al *core business* dell'impianto e quindi per alcuni versi "subite" dalle imprese. In questo caso l'analisi mostra come poi tali esperienze si siano generalmente interrotte una volta esauriti i vincoli posti dal CdP oppure siano state realizzate solo per una parte ridotta, cosicché l'addizionalità è risultata limitata nel tempo.

Un investimento può essere addizionale rispetto all'impresa ma non al territorio: questo è il caso, ad esempio, in cui l'impresa agevolata "spiazza" gli investimenti di imprese non agevolate situate nella stessa area. La valutazione di addizionalità in questo caso è più complessa in quanto richiede una stima di quello che sarebbe accaduto nell'area in assenza di investimenti agevolati. Per questa analisi, che richiede l'uso di tecniche statistico-econometriche, si rimanda al paragrafo relativo agli effetti macro dei CdP.

2.2 Impatto sul territorio: effetti economici e loro sostenibilità nel tempo

Nello stimare gli effetti prodotti sui territori bersaglio, è utile trattare separatamente il caso dei consorzi di imprese piccole e medie, dai contratti che hanno finanziato gli investimenti nelle aree depresse di grandi imprese plurilocalizzate. E' sugli impatti territoriali di questa seconda categoria di investimenti che questo lavoro ha raccolto un maggior volume di informazioni, ponendo la questione degli impatti territoriali al centro di sette studi di caso che hanno come protagoniste grandi imprese. I termini in parte diversi con cui la questione degli impatti territoriali si pone nel caso dei consorzi, e l'esiguo numero dei casi studiati (2) ci condurrà a limitare molto le considerazioni svolte su questa tipologia di investimenti aggiungendo alcune considerazioni valutative applicabili esclusivamente a questo tipo di contratti nella parte finale di questo paragrafo.

Una seconda distinzione che è utile fare nella valutazione degli impatti socio-economici, è quella fra una visione statica della questione ed una dinamica, in cui si cerca di comprendere se ed in che misura gli effetti che si sono prodotti sono permanenti ed hanno instradato l'economia locale su un percorso durevole di rafforzamento della competitività, diversificazione ed ispessimento della base produttiva. I confini di questa distinzione non sono precisi, tuttavia, per motivi di ordine espositivo si ritiene di dover tenere separati i giudizi sugli impatti già in essere da quelli, per loro natura più opinabili, sulle prospettive di medio periodo dei processi di trasformazione avviati. In questa breve sintesi dei risultati emersi negli studi di caso commissionati, affrontiamo la questione degli impatti prima da un punto di vista statico di breve periodo, e poi da quello della sua sostenibilità di medio e lungo periodo.

Dall'esame comparativo dei sette studi dedicati agli investimenti di grandi imprese emerge che essi hanno dispiegato i loro effetti principalmente con riguardo ai seguenti aspetti:

- incremento di occupazione creata direttamente dagli stabilimenti produttivi;
- corrispondente aumento della domanda di beni e servizi a livello locale e di gettito fiscale⁶ indotti dai maggiori redditi;
- incremento delle competenze di tipo industriale, e del livello culturale più generale nella popolazione interessata a vario titolo dal progetto, e nell'area più in generale.

⁶ Nel sistema fiscale vigente, questi ultimi non si tramutano se non in minima parte nell'erogazione di maggiori servizi pubblici a livello locale.

Questi effetti positivi sono stati riscontrati in cinque dei sette casi esaminati, in cui sono stati raggiunti livelli occupazionali e di produttività del lavoro in linea con quelli previsti negli originali progetti d'investimento. In altri due casi, GTC e SNIA, i livelli produttivi e occupazionali raggiunti sono stati fin dall'inizio molto più bassi di quelli preventivati, e sono poi ulteriormente crollati in seguito al sostanziale fallimento delle iniziative produttive avviate.

In aggiunta al dato occupazionale, gli studi sugli investimenti "riusciti" e ancora oggi competitivi, documentano in modi diversi l'impatto trasformatore della grande impresa, anche a seguito delle trasformazioni che negli anni ne hanno inevitabilmente modificato l'assetto, sulle competenze in campo produttivo e scientifico della forza lavoro ed, indirettamente, sul livello culturale della società locale nel suo complesso. Nei casi SARAS, Texas e Getrag questo effetto positivo sulla qualità delle risorse umane avrebbe accresciuto l'attrattività dell'area per gli investimenti di imprese ad essa esterne. Questo contributo valutativo non è in grado confrontare i vantaggi economici arrecati con i costi pubblici sostenuti, per giungere ad un giudizio sintetico sul rendimento dell'investimento pubblico. Tuttavia la considerazione che questi effetti si sono protratti per un numero cospicuo di anni, giustificano una valutazione positiva sull'opportunità dell'investimento pubblico per i casi più riusciti, alla luce dei soli impatti fin qui descritti.

Gli effetti di diffusione di competenze e di pratiche produttive di alto livello tecnologico assumono proporzioni e connotati distintivi nei due casi di investimento nel settore dei beni intermedi per l'Information Technology: la Texas Instruments e la SGS Thompson. Più intense appaiono in questi due casi le relazioni instaurate con le locali università; più frequenti gli acquisti di servizi tecnologici da imprese locali; più elevati i fabbisogni di competenze nella forza lavoro rispetto agli altri casi, al punto da far pensare che iniziative industriali in questo settore richiedano con maggiore necessità elevati livelli di competenze nelle risorse umane nelle aree circostanti gli impianti produttivi. La necessità di queste risorse ai fini della competitività in questo settore limita la scelta delle aree in cui è possibile effettuare questo genere di investimenti a quelle già in parte di esse dotate, ma anche testimonia la maggiore coerenza con cui si esercita l'impatto trasformatore che passa attraverso dall'innalzamento delle competenze e delle conoscenze diffuse nell'area.

Accanto agli effetti positivi, occorre porre attenzione sugli effetti che erano attesi ma non sono stati riscontrati, se non in alcuni casi ed misura molto ridotta. Se si esclude la fase di costruzione fisica dei capannoni e l'infrastrutturazione delle aree, questa serie di investimenti di grandi imprese nelle aree depresse ha mostrato di stimolare molto poco l'economia locale attraverso relazioni commerciali a monte ed a valle. Quasi del tutto inesistenti sembrano essere stati gli spin-offs che hanno portato alla nascita di nuove imprese a livello locale. Quasi assenti gli acquisti di macchinari nella regione; scarsi quelli di materie prime; ridotti all'essenziale quelli di servizi. Ad essere sempre acquistati in loco in modo sistematico sono solo servizi come la guardiania, le pulizie, ed una parte dei servizi di trasporto.

Anche il caso che possiede la migliore reputazione per aver creato imprese nel suo indotto – quello della SGS Thompson a Catania – in quanto si fornisce di molteplici beni e servizi ad elevato contenuto tecnologico da piccole imprese locali, ad un più attento esame ne esce ridimensionato proprio nel contributo ad esso attribuito alla creazione di realtà imprenditoriali autonome nell'area. Dall'esame dell'indotto imprenditoriale creato da SGS Thompson – proprio per il fatto che esso rappresenta una conclamata eccezione da questo punto di vista – ne esce confermata la conclusione generale che grandi imprese multinazionali con sede in aree avanzate, risultano poco aperte all'economia locale in cui risiedono i loro stabilimenti produttivi, e dispiegano effetti di attivazione limitati sulle attività imprenditoriali ad esse territorialmente contigue. Le imprese sub-fornitrici della SGS Thompson, pur rappresentando un fenomeno economicamente importante che ha contribuito alla attrazione di altre imprese del settore nella celebrata "Etna Valley", risultano legate all'unico

acquirente da un rapporto fortemente gerarchico ai cui andamenti sono fortemente vulnerabili, e non hanno finora saputo proporsi sul mercato in modo autonomo.

La carenza di effetti indotti attraverso l'acquisto di inputs dipende in gran parte dal fatto che grandi imprese come Barilla, Getrag, o SARAS, decidono le loro politiche di acquisto a livello centralizzato perseguendo economie di scala, la standardizzazione della qualità, l'armonizzazione dei flussi e la minimizzazione dei tempi. Così come gli impianti producono per un mercato globale seguendo una programmazione centralizzata, gli acquisti seguono le stesse logiche del tutto insensibili all'obiettivo di far crescere fornitori locali. Gli stabilimenti incentivati non sono in alcun modo assimilabili ad imprese indipendenti, ma sono articolazioni produttive di entità imprenditoriali globali che seguono logiche unitarie.

La conclusione non è contraddetta dalla rassegna della letteratura sul contratto di programma della FIAT di Melfi. Anche in quel caso, in cui un secondo apposito Contratto di Programma è stato dedicato al finanziamento di 32 imprese fornitrici di componenti auto, per indurle a localizzarsi presso lo stabilimento Lucano, non sembra essere stato raggiunto il risultato di dar vita ad un sostrato industriale più autonomo e completo. Delle 25 imprese subfornitrici attive, nessuna sembra avere una direzione strategica radicata nell'area. Questa esperienza scoraggia l'operatore pubblico dall'ambizioso obiettivo di cercare di promuovere attraverso un complesso di interventi coordinati e pianificati, quello sviluppo industriale di filiera che i contratti di programma hanno mostrato di non ingenerare in modo spontaneo.

In termini complessivi, se si considera come preminente l'obiettivo di attrazione di grandi imprese industriali in aree sottoutilizzate del paese, i risultati raggiunti appaiono adeguati; infatti gli effetti realizzati dall'occupazione e dalla ricchezza prodotta nell'area sono positivi e significativi per le 5 imprese (sulle 7 del nostro campione) che hanno completato gli investimenti in linea con il progetto finanziato. Rispetto invece all'obiettivo di massimizzazione degli effetti, di primo e secondo round, indotti a livello locale dalla domanda per inputs produttivi, i risultati raccolti sono scarsi. Alcuni limitati effetti di attivazione sull'economia locale sono stati riscontrati nei casi SGS Thompson, Getrag e Texas, ma, a detta dei curatori dei casi, in nessuno di essi sembrano essersi avviati percorsi sostenibili di sviluppo locale attraverso la moltiplicazione di soggetti imprenditoriali competitivi a livello internazionale in diversi settori.

La questione degli *effetti di tipo dinamico* prodotti dagli investimenti agevolati non può tuttavia essere liquidata con una semplicistica e sommaria conclusione di segno negativo. Due considerazioni permettono ragionevolmente di prevedere l'opposto, ovvero che un processo di sviluppo economico persistente e significativo possa essersi innescato nei casi più riusciti. Innanzitutto ciò che sappiamo riguardo alla relazione tra livelli di istruzione e crescita. In secondo luogo, l'evidenza che gli insediamenti produttivi si siano in una certa misura radicati nel territorio anche in assenza di intense relazioni di tipo commerciale con aziende locali.

Sul primo punto, è solo il caso di ricordare che la correlazione fra stock di capitale umano (istruzione, competenze) e la crescita economica è uno dei pochi risultati dell'analisi economica empirica sui fattori che influenzano lo sviluppo economico, che sono generalmente accettati in quanto si dimostrano robusti a diverse specificazioni. Il risultato è generalmente individuato a livello nazionale, ma è ragionevole estenderne la validità ad ambiti territoriali sub-nazionali. In concreto, nei casi esaminati, la diffusione di competenze e conoscenze a livello locale conseguente all'insediamento di grandi imprese, è un fattore di stimolo alla crescita perché crea una domanda più sofisticata ed esigente a livello locale, promuove la nascita e l'insediamento di attività imprenditoriali a maggiore valore aggiunto, ed in svariati altri modi influenza in positivo la qualità del funzionamento delle istituzioni e dell'erogazione dei servizi. Le ricadute economiche di questo fattore capitale umano non sono state in gran parte misurate negli studi di caso per la loro difficile riconducibilità

all'investimento originario, oppure perché, per il ritardo temporale con cui avvengono, esse potrebbero essere in parte ancora in via di realizzazione. A livello di ragionevole ipotesi, si sostiene che questo influsso positivo di tipo dinamico esista, in tutti i cinque casi di grandi imprese ancora oggi vitali.

La scarsità di interazioni di tipo commerciale con imprese locali rappresenta un fattore di vulnerabilità per i territori investiti dagli investimenti, in prospettiva futura? La carenza di effetti indotti sul piano produttivo espone l'economia locale al rischio che, in seguito all'abbandono da parte dell'impresa, il territorio venga riportato alle originarie, ma meno accettabili, condizioni di arretratezza? L'esperienza delle grandi imprese prese in considerazione in questo studio ci induce a tenere disgiunte le due questioni del radicamento e degli effetti indotti, che spesso sono state confuse nello storico dibattito sulla promozione dello sviluppo industriale nel Mezzogiorno. Imprese come la SARAS, la Barilla, la Texas oggi Micron, e la Getrag, di cui pure si lamenta la scarsa propensione ad indurre la nascita di nuove imprese locali, hanno raggiunto livelli di produttività tali nei loro stabilimenti del Mezzogiorno, da avere continuato ad investire nell'ammodernamento di quegli impianti, talvolta anche senza il ricorso a finanza agevolata, assicurandone la persistenza nel tempo.

Un certo grado di radicamento di questi insediamenti produttivi all'interno dell'economia locale è innegabile, nonostante il livello delle loro interazioni col territorio sul piano commerciale sia ridotto. A testimoniarlo basta il dato della loro sopravvivenza per un periodo superiore ai 10 anni in condizioni di competitività sui mercati internazionali. D'altra parte, assumendo il punto di vista di grandi imprese che operano sulla scena internazionale, il radicamento in presenza di limitati contatti con aziende locali non appare così paradossale. In un contesto di accresciuta accessibilità, i fattori che promuovono la competitività non possono essere ricercati dalle imprese solo nella vicinanza con altre imprese. Puntare i loro vantaggi competitivi su fattori di prossimità alle produzioni di merci o macchinario potrebbe essere una scelta rischiosa per le imprese stesse, nella misura in cui questi vantaggi si rivelino transitori. Legami di prossimità fisica possono vincolare le strategie di approvvigionamento di attori imprenditoriali che operano su scala globale, più di quanto li possono agevolare attraverso ridotti costi di trasporto e di interazione coi fornitori.

I vantaggi di una determinata localizzazione, oltre che negli incentivi iniziali all'investimento, una volta avviati gli impianti, possono consistere nella presenza in determinati territori di risorse umane, istituzionali e culturali anche di natura non strettamente economica, ma di più lenta costruzione e trasformazione, e che hanno mostrato di facilitare il complessivo funzionamento degli stabilimenti. Possono risiedere in una concezione del territorio di scala più ampia, visto per la sua collocazione in rapporto ai principali mercati di sbocco, sedi decisionali o di produzione di idee a livello mondiale. Possono trovare le loro ragioni nella presa in considerazione di sunk costs per gli impianti produttivi già in funzione, abbinata ad una comprensibile avversione al rischio legato a trasferimenti di impianti in territori poco noti. Le localizzazioni che si sono dimostrate negli anni rispondenti alle esigenze produttive dei gruppi internazionali per i citati motivi geografici, istituzionali o legati alla qualità delle risorse umane, solo con grande cautela potranno essere scambiate con altre nuove che promettono vantaggi temporanei a fronte di rischi non del tutto stimabili. Per le grandi imprese che pensano su scala mondiale, i fattori che causano continui cambiamenti nei costi associati a ciascuna localizzazione, sono gli stessi che disincentivano la mobilità nel perseguimento di quegli stessi vantaggi di costo.

Quanto agli impatti territoriali realizzati, *i casi dei consorzi* meritano un ragionamento distinto rispetto alle considerazioni fin qui presentate e valide per le imprese singole, per tre aspetti: uno attiene alla loro natura di piccole imprese, il secondo al loro impatto occupazionale, il terzo alla manifestazione fisica del loro investimento. Non vale la pena qui soffermarsi se non in modo estremamente sintetico per l'esiguità della casistica da cui queste differenze sono desunte.

Per via della piccola dimensione delle relative imprese non si può sostenere che i consorzi abbiano contribuito alla diffusione di conoscenze ed all'innalzamento di competenze – foriere di ulteriori effetti dinamici sulla crescita – analogamente quanto si è affermato per i casi di grandi imprese. Anche a seguito degli investimenti agevolati, permane la mancanza in ciascuna impresa di figure professionalmente elevate, né questa carenza viene superata attraverso la creazione, sulla più ampia scala consortile, di funzioni avanzate e servizi collettivi qualificati. La produzione di questi servizi collettivi è drasticamente inferiore alle aspettative sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo anche in due casi come quelli esaminati, in cui l'omogeneità settoriale e la contiguità territoriale sembravano porre le condizioni per una loro convenienza e sostenibilità. Sulle ragioni di questo fallimento si elaborano alcuni ragionamenti nel successivo paragrafo 2.6 dedicato ai consorzi, anche se rimane aperta la possibilità che un ulteriore sviluppo e qualificazione delle attività consortili possa avvenire in periodi successivi a quelli coperti dalla nostra indagine.

L'impatto occupazionale prodotto per unità di spesa pubblica appare molto più favorevole in questi due casi di consorzi rispetto agli altri casi analizzati (cfr. Tabella 6). Anche scontando l'elevata problematicità dell'uso di questo tipo di indicatori per il confronto tra contratti di natura molto diversa, l'investimento per addetto creato si attesta a livelli nettamente inferiori rispetto ai contratti con singole imprese. Questo non è un risultato che si ritiene generalizzabile alla moltitudine dei contratti di programma che hanno finanziato consorzi negli ultimi anni. A determinarlo contribuisce la numerosità delle imprese e la loro appartenenza a settori tradizionali ad alta intensità di lavoro. Per correttamente interpretare questo dato, tuttavia c'è anche da far notare che nei due casi esaminati esso potrebbe riflettere un incremento dell'occupazione di tipo qualitativo, oltre che di tipo quantitativo. E' fortemente probabile che una parte dei nuovi addetti progettati e realizzati sia rappresentato da personale già impiegato in modo irregolare nelle imprese impegnate nell'investimento, e regolarizzati attraverso lo strumento del contratto di programma. A lasciarlo ipotizzare nel caso del Tari, è l'età elevata dichiarata per i neo-assunti (più di 25 anni in media), che tradisce una quasi certa esperienza precedente nella stessa impresa.

L'emersione di una parte dei lavoratori effettivamente già occupati nelle imprese del consorzio rappresenta solo una delle dimensioni di un processo di upgrading complessivo delle imprese che passa attraverso una loro acquisizione di visibilità anche fisica sul territorio, e l'adozione di pratiche industriali e commerciali più professionali e moderne. Tra gli impatti sul territorio dei contratti stipulati con consorzi, questo è senz'altro tra i più evidenti. I due progetti consortili, che si sono ispirati ad una precedente esperienza nella stessa Regione Campania, e che sono stati a loro volta imitati da successive esperienze di tipo analogo, trasformano un insieme di imprese fortemente inserite nel territorio ed adeguantisi ai suoi funzionamenti, in una realtà separata e visibile. L'isolamento delle imprese all'interno di uno spazio dedicato ed isolato dall'esterno, nato per limitare gli effetti ambientali più dannosi all'attività imprenditoriale e per consentirne il controllo, offre un modello positivo di rottura rispetto al territorio circostante, che si spera possa assumere anche una forza trasformatrice sul contesto ambientale che lo circonda.

2.3 Le attività di ricerca e sviluppo

Per esplicitare il ruolo assegnato nei Contratti di Progetto al finanziamento di attività di R&S e di formazione si è fatto ricorso a quanto contenuto nella delibera CIPI, 16 luglio 1986, ovvero favorire, attraverso iniziative di grandi gruppi industriali, nazionali e non, il “riequilibrio tecnologico e produttivo del Mezzogiorno”. I Contratti di programma hanno quindi obiettivi più ampi della realizzazione di investimenti produttivi: essi mirano a potenziare la specializzazione settoriale nei contesti di insediamento attraverso la creazione sia di capitale fisico che di capitale umano atti a

promuovere effetti indotti sul piano del terziario avanzato mediante istituzione di centri e progetti di ricerca strettamente legati al mondo della produzione. Sono queste le ragioni di un focus specifico sulla valutazione delle attività di R&S nei casi di studio considerati.

Le interviste condotte nei casi di studio hanno confermato una elevata addizionalità per la creazione di Centri e l'attivazione di progetti di ricerca; gli incentivi alla R&S, infatti, riducono il rischio insito in tali attività ed aumentano la propensione delle imprese a realizzare tali attività. In alcuni casi, (Texas, Getrag, SGS Thomson dove l'investimento in R&S era visto dall'azienda come fortemente integrato e necessario allo sviluppo dell'investimento industriale) gli incentivi alla ricerca hanno costituito un elemento importante di addizionalità anche per l'intero Contratto di programma.

Le attività di ricerca programmate nella maggioranza dei casi sono coerenti e funzionali al progetto industriale (Texas, Getrag, SGS Thomson, Barilla, SNIA, GTC); anche nel caso dei due Consorzi il Centro ricerche avrebbe dovuto supportare la filiera produttiva.

Nel caso SARAS, invece, il centro ed i progetti di ricerca erano complementari (SARAS 1) o completamente differenti (SARAS 2 e 3) al core business dell'azienda; in questo caso, l'attivazione di attività di ricerca sembra ispirato a riequilibrare (in un settore ad alta intensità di capitale degli investimenti industriali) il fattore occupazione necessario all'approvazione del Contratto. Nel caso SARAS 1, dove le attività di ricerca sono più riconoscibili, i due progetti finanziati appaiono oltre che squilibrati dal punto di vista dei fondi destinati, completamente indipendenti tra loro sia per composizione del gruppo di studio, sia per l'utilizzo previsto dei risultati ottenuti.

L'analisi comparativa dei casi di studio, tuttavia, mostra che globalmente la realizzazione delle attività di ricerca, seppure considerate negli obiettivi dichiarati dai contratti come elemento strategico (le risorse R&S rappresentavano circa il 20% dell'investimento previsto), è stata notevolmente inferiore a quella degli investimenti industriali. Il rapporto tra investimenti realizzati sugli investimenti programmati (al momento dell'approvazione Cipe) è stato infatti pari all'69% per quelli industriali e del 58% per i Centri ed i progetti di ricerca. Dei 7 Centri di ricerca programmati ne sono stati realizzati 4 e dei 23 progetti solo 12.

Il ridimensionamento delle attività di R&S è stato d'altro canto accettato dalla controparte ministeriale: nello svolgersi dei Contratti, infatti, gli aggiornamenti hanno inciso molto più profondamente sulla R&S che non sugli investimenti industriali, come se l'elemento strategico dichiarato per la ricerca assumesse, nell'attuazione del contratto e di fronte a mutate condizioni, un ruolo di secondo piano rispetto alle esigenze produttive delle imprese e alla salvaguardia dell'occupazione.

Più in particolare, la R&S è stata sviluppata con esiti positivi nei casi di studio Texas, Getrag e SGS Thomson, ovvero in quei contratti ove la ricerca era stata programmata in modo strettamente funzionale all'investimento industriale. Anche nel caso Barilla i risultati in termini di produzione di innovazioni di processo e di prodotto si sono dimostrati utili all'investimento industriale, consentendo all'impresa di mantenere compressi i costi di produzione garantendo un fatturato in crescita.

In termini di brevetti, l'output degli investimenti in R&S si è dimostrato insoddisfacente; brevetti industriali sono stati segnalati solo nei casi Texas e SGS Thomson.

Negli altri casi invece, gli investimenti R&S non hanno avuto ripercussioni o impatti significativi sui relativi progetti industriali. Nel caso SNIA, l'annullamento di molti progetti industriali, e la riduzione di altri, ha un fortissimo impatto sui progetti di ricerca: sette progetti di ricerca vengono annullati, due ridotti a meno della metà rispetto al previsto nella prima stesura del contratto, uno solo viene realizzato quasi interamente. Nel caso GTC, le progettate attività di ricerca

hanno subito il fallimento dell'investimento industriale; anzi lo hanno preceduto, non essendo state neanche iniziate. Nel caso dei Consorzi /UNICA e TARI') in cui il centro di ricerca che doveva servire alla filiera produttiva è stata tramutato in attività di servizi (informatici, preparazione di eventi etc.); la mancata o ridotta domanda di R&S da parte delle aziende consorziate ha determinato il fallimento delle iniziative. Fallimento che si inserisce peraltro in una più generale situazione in cui, malgrado la volontà dichiarata a diventare una comunità di intenti, nei consorzi non vi è traccia né di produzione di beni di club né di una effettiva integrazione verticale e solo poche iniziative comuni sono realizzate.

I centri e i progetti R&S sono stati implementati solo se funzionali e comunque subordinati alla realizzazione del progetto industriale, venendo a perdere, nella maggioranza dei casi, la funzione di ammodernamento e fertilizzazione tecnologica delle realtà locali.

I Centri ed i consorzi di ricerca previsti dai Contratti avrebbero dovuto assicurare non solo l'implementazione dei progetti ma anche una permanente attività di rete con altre istituzioni scientifiche e lo sviluppo autonomo di Progetti R&S anche al di fuori di quanto previsto dal Contratto. I centri che hanno sviluppato la loro attività sono quelli interni alle aziende Texas, SGS Thomson e Getrag, laddove ad essi è stato assegnato un ruolo preciso nella strategia R&S del Gruppo di appartenenza dell'azienda. Negli altri casi invece, l'obiettivo non è stato raggiunto. Del caso dei Consorzi di imprese è stato già riferito; il Centro GTC non è stato mai completato; il Centro Barilla si è limitato alla gestione dei progetti e verrà riassorbito dal centro di Parma; in Saras il Centro si è limitato ad acquisire brevetti e a svolgere i progetti di ricerca previsti fino alla chiusura nel 2003; nel caso SNIA si è ampliato un centro già esistente, senza sviluppo di nuova occupazione e senza nemmeno creare sinergie con enti esterni, che è stato ceduto dopo la chiusura del contratto di programma, con conseguente riduzione di addetti e di attività.

Nella gran parte dei Contratti, i legami con altre istituzioni o centri di ricerca, anche se attivati, non hanno avuto una ricaduta significativa e duratura: la "rete" sembra sussistere solo nei casi SGS Thomson e Texas; in particolare per questi tre casi i progetti di ricerca hanno favorito la circolazione e la trasmissione di competenze ad alto livello. all'interno del gruppo di appartenenza della azienda.

Gli *spillover* tecnologici non sono stati rilevanti per cause diverse: eccessiva specializzazione dei progetti indirizzati a specifiche esigenze dell'azienda, difficilmente esportabili in altre; la debolezza del sistema locale, in termini di dimensioni delle imprese e di alti tassi di disoccupazione intellettuale, non in grado di assorbire gli sviluppi tecnologici e non in grado di attrarre competenze di alto livello (del resto il ridotto tasso di turn over, soprattutto di tali risorse umane, costituisce un elemento appetibile per la localizzazione degli investimenti); il mancato sostegno pubblico all'utilizzo dei risultati in particolari settori (ad esempio quello ambientale) o il ritardo di una specifica normativa settoriale, che avrebbe permesso l'identificazione di obiettivi industriali realizzabili (biodiesel).

Due rilevanti eccezioni sono quelle relative a Texas e a SGS Thomson. Nel primo caso è derivata la formazione di strutture interne all'Università che hanno continuato ad operare anche dopo la chiusura (1998) del Consorzio di ricerca instaurando rapporti di cooperazione con altre imprese del polo elettronico aquilano. Proprio grazie a questa esperienza, il MIUR ha di recente istituito un Centro di Eccellenza sugli *Embedded Systems* nel quale vengono sviluppati programmi di ricerca che appaiono in linea con quelli che Micron Technology (che ha acquisito Texas) progetta di avviare per la nuova produzione dei Sensori di Immagine. Nel secondo, imprese fornitrici (o anche spin-offs) sono state in grado di conquistare una certa autonomia tecnologica e di mercato e la capacità di competere sui mercati internazionali.

Infine, per quanto riguarda l'ammmodernamento tecnologico nella realtà locali, in alcune situazioni i contratti hanno generato effetti positivi sulle aziende fornitrici che hanno dovuto adeguarsi agli standard di qualità delle aziende sottoscrittrici; sul sistema universitario, incrementando la domanda di alta formazione in settori specifici; nella creazione di società partecipate che hanno ereditato le attività di ricerca complementari alla produzione dell'azienda madre (anche se molto spesso dipendenti da questa e non con un proprio mercato autonomo).

2.4 Il ruolo del negoziato e della analisi ex-ante

Nella fase di negoziato tra impresa proponente e pubblica amministrazione che precede la stipula del Contratto, e che rappresenta il vero tratto distintivo di questo strumento nel panorama degli incentivi alle imprese, è possibile per lo stato richiedere modifiche all'investimento proposto, nel perseguimento di esternalità ed altri effetti economici e sociali di interesse pubblico, ma a cui l'impresa non attribuisce un valore. Purtroppo non esistono informazioni di dominio pubblico su questa fase di negoziato, che sarebbero di grande interesse per valutare l'efficacia e l'addizionalità dello strumento. Si è tentato perciò di raccogliere informazioni sulle interazioni avvenute fra le parti nel periodo precedente la stipula del contratto, e sulle modifiche introdotte alla proposta di investimento in seguito a questo processo.

La ricerca non si è rivelata però molto fruttuosa. Il primo dato comune a tutti i casi considerati è che dall'esame dei documenti interni all'amministrazione e conservati presso l'archivio dell'ex-Ministero dell'Industria, non è mai possibile ricostruire gli elementi di un vero e proprio negoziato. La mediazione tra interessi pubblici e privati è desumibile in qualche maniera dalla codificazione del loro incontro all'interno del contratto stesso, ma delle tappe di un avvicinamento fra la volontà pubblica e quella privata gli archivi stessi non serbano traccia scritta. L'assenza di una documentazione non equivale, però, all'assenza di un negoziato informale, che potrebbe essere avvenuto, ad esempio, a monte delle fasi formali e documentate.

Gli studi di caso hanno tentato di accertare l'eventuale esistenza di un processo di negoziazione, i suoi termini ed il contenuto, in due modi: confrontando gli elementi dell'iniziale proposta di investimento con il contratto successivamente sottoscritto, ed intervistando alcuni dei partecipanti, dal lato pubblico o dal lato privato, ai contatti informali precedenti la stipula. Anche da queste fonti tuttavia non emerge un quadro definito degli obiettivi perseguiti, del tipo di analisi, e del tipo di richieste formulate dal decisore pubblico prima della stipula del contratto. I pochi fenomeni di negoziato documentati negli studi di caso hanno avuto ad oggetto due soli aspetti dei progetti al vaglio dei Ministeri competenti: i risultati occupazionali dell'investimento, ed i progetti di ricerca.

In diversi casi esistono indicazioni che il contraente pubblico abbia richiesto, con modalità ed intensità differenti, il raggiungimento di livelli occupazionali superiori a quelli che l'impresa avrebbe altrimenti prospettato, determinando una modifica al rialzo dell'occupazione prevista dal progetto d'investimento. In altri casi, le interviste effettuate hanno indicato l'investimento in progetti e centri di ricerca come la componente introdotta o modificata all'interno del piano progettuale in risposta alle preferenze del finanziatore pubblico. Non è chiaro con riguardo alle attività di ricerca se si possa parlare dello svolgimento di un vero e proprio negoziato, visto che la previsione di attività di ricerca costituiva un quasi-requisito di accesso al programma, di cui le imprese erano a conoscenza. Comunque sia, l'attività di ricerca rappresenta quasi sempre la parte dell'investimento programmato che l'impresa non avrebbe altrimenti incluso nel progetto, ed il negoziato, qualora vi sia stato, può avere investito le caratteristiche e l'entità dei progetti di ricerca piuttosto che la loro esistenza. (ricordare il precedente par.3.3)

Per quando concerne i livelli occupazionali, in due contratti di programma - SNIA e GTC - il raggiungimento o la salvaguardia di livelli occupazionali costituisce l'esigenza principale che ha motivato l'interesse pubblico alla stipula del contratto. Non è un caso che si tratti in ambo i casi di contratti della prima generazione regolati dalla disciplina della legge 64/86, e che si tratti dei due casi di minore successo tra i 9 fatti oggetto di studio. In altri due casi – GETRAG e Barilla - il livello occupazionale previsto ha rappresentato una variabile di scambio che la parte pubblica ha cercato di negoziare al rialzo.

In un caso – quello della SARAS qui considerato unitariamente anche se costituito da tre successivi contratti – le due forme di adattamento del progetto d'investimento alle preferenze del decisore pubblico hanno interagito fra loro. I molti progetti di ricerca proposti hanno avuto la funzione di abbassare il costo per occupato complessivo dell'investimento proposto, che l'impresa temeva che sarebbe altrimenti apparso troppo elevato alla parte pubblica. La componente di ammodernamento dell'impianto produttivo infatti, presentava livelli occupazione prevista troppo bassi in rapporto al suo costo. La propensione a dell'impresa ad intervenire in modo strumentale sul contenuto dei progetti di ricerca per innalzare il livelli occupazionali complessivi mostra, ad un tempo, la pressione più o meno esplicita verso l'obiettivo occupazionale esercitata dal lato pubblico, ed il basso interesse relativo dell'impresa proponente per la componente di ricerca dell'investimento.

Quale giudizio possiamo dare sul ruolo negoziale dello stato (sui temi della ricerca e dell'occupazione) nei casi in cui esso c'è stato? Quale nei casi - Texas, UNICA, GETRAG – in cui al contrario, la proposta di contratto risulta essere stata approvata così com'era, senza che la volontà pubblica abbia voluto o potuto influenzarla?

La casistica passata in rassegna non ci restituisce un'immagine molto favorevole della capacità dello stato di promuovere la produzione di esternalità di interesse collettivo nella fase di valutazione ex ante e di negoziazione. Le due iniziative in cui la promozione e la salvaguardia dell'occupazione sono state la motivazione predominante per un coinvolgimento pubblico nell'investimento, sono state anche quelle che non hanno retto alla prova della competitività e della produttività. Al tentativo pubblico di entrare a pieno nella determinazione della dimensione aziendale (anche attraverso sue società di partecipazione come la GEPI nel caso GTC, promuovendo un ampliamento delle dimensioni dell'investimento di più di 1/3 nel caso SNIA), va attribuita almeno una parte della responsabilità nel fallimento di queste iniziative, per aver alterato le logiche economiche della produzione e dello scambio. La stessa pressione pubblica perché i progetti prevedessero attività di ricerca rilevanti ed ambiziosi è senz'altro alla base del successivo ridimensionamento significativo delle stesse quasi sempre riscontrato, e della modestia dei risultati raggiunti.

Insomma, la capacità dello stato-valutatore di entrare nel merito delle proposte d'investimento per chiedere modifiche, si è rivelata limitata. Laddove c'è stata, non abbiamo indicazioni che essa abbia modificato i benefici sociali prodotti dell'iniziativa, se non, in alcuni casi, in senso negativo.

D'altra parte, il presupposto perché ci si possa attendere vantaggi dall'attività negoziale, è che il contraente pubblico sappia valutare ex ante le esternalità di interesse pubblico associate a ciascuna configurazione progettuale. Che sappia esercitare il suo potere contrattuale per promuovere queste esternalità senza snaturare le logiche economiche che guidano l'impresa nell'investimento. Se vengono a cadere questi postulati che riguardano le competenze o le possibilità di intervento della pubblica amministrazione, acquista maggiore razionalità la pratica pubblica di intervenire il meno possibile nella proposta d'investimento ricevuta, nella convinzione che alterare il suo equilibrio nel perseguimento di presunti vantaggi di interesse pubblico, possa portare ad un fallimento completo dell'iniziativa contro l'interesse stesso dello stato, così come è avvenuto nei casi citati. Appare meno deprecabile l'assenza di intervento, se la si considera come la presa di coscienza da parte del

contraente pubblico della propria limitata capacità di previsione: un contraente che ritiene che le desiderate esternalità abbiano più probabilità di verificarsi in seguito ad una indipendente programmazione degli investimenti da parte dell'impresa, rispetto a quando gli investimenti vengono fortemente guidati o vincolati dallo Stato.

Similmente, nei casi esaminati non si è trovata traccia di una solida valutazione ex ante del progetto d'investimento, che avrebbe dovuto costituire la base della decisione di approvazione dei progetti, e la guida tecnica per il contraente pubblico nel successivo negoziato. Questa colpevole assenza ha tuttavia una parziale scusante nella scarsa chiarezza che contraddistingue la normativa sui Contratti, e che si è riflessa in un livello di qualità e di dettaglio molto vario dei progetti che sono stati sottoposti alla fase di istruttoria formale. E' innegabile che una valutazione ex ante di questo genere sia già di per sé resa complessa e costosa dall'incertezza a cui sono soggette le relative previsioni, e dalle conoscenze richieste, ogni volta diverse, sul settore ed il territorio. Se a questo aggiungiamo che alcuni dei progetti ricevuti erano costituiti da complessi di investimenti ricadenti in diversi settori e diversi territori, e che chiedevano perciò quasi la compartecipazione statale ad un piano pluriennale di investimento di un gruppo imprenditoriale, la decisione di rinunciare ad una valutazione ex-ante formale e documentata appare in alcuni casi giustificata.

Quando si denuncia l'assenza di una valutazione ex-ante, a ben vedere, si intende la mancanza di una sua trasparente rendicontazione al pubblico. A qualche livello, qualche forma di analisi preliminare alla decisione originaria, spesso avvenuta a livello politico, di approvazione dell'investimento, deve esserci stata. Il suo grado di approfondimento e di qualità tecnica non lo conosciamo. Quello che è sempre mancato è stato, in parte a causa della storica refrattarietà della pubblica amministrazione Italiana ad assumersi la responsabilità di decisioni inevitabilmente discrezionali e contestabili, in parte a causa della inerente difficoltà di valutazione di alcuni progetti troppo articolati e complessi, la sua divulgazione al pubblico a supporto della decisione presa.

2.5 La valutazione degli effetti macroeconomici

Il concetto di addizionalità può fare riferimento sia all'impresa che a un'area o uno specifico territorio. Nel primo caso si richiede di valutare se l'agevolazione abbia portato alla realizzazione di investimenti dell'impresa che altrimenti non avrebbero avuto luogo; nel secondo di verificare che tali investimenti non si siano sostituiti ad altre iniziative che comunque sarebbero sorte nello stesso territorio o in ogni modo nel paese. Quest'ultimo aspetto è di particolare interesse per i policy makers, la cui attenzione è volta agli effetti territoriali netti in termini di investimenti, occupazione e sviluppo.

L'analisi svolta sullo strumento dei CdP non si è quindi limitata ai casi di studio ma ha anche cercato di stimare gli effetti territoriali, detti in letteratura effetti macro, di tali incentivi. A questo riguardo la letteratura è molto ridotta, e spesso non distingue tra investimenti agevolati e non, ovvero non applica procedure di valutazione controfattuale. Gli studi principali hanno riguardato gli effetti degli Enterprise Zone Programs (programmi di aiuti alle imprese in aree disagiate degli Stati Uniti), di programmi di aiuto alle imprese in UK e Irlanda, gli effetti territoriali della 488 e degli aiuti nelle aree Ob. 2 in Italia. Il caso degli impatti territoriali dei CdP viene trattato in un numero modestissimo di lavori. Nel complesso i risultati presentati nella letteratura nazionale e internazionale sugli incentivi sottolineano spesso la presenza di effetti territoriali addizionali e positivi per quanto riguarda molti strumenti di incentivazione (specie per l'occupazione e gli investimenti). Gli effetti territoriali dei CdP nei pochi studi esistenti appaiono positivi, ma al limite della significatività.

Allo scopo di avere una misura dell'impatto dei CdP con una stima ad hoc, che comprendesse anche l'analisi degli effetti su un insieme di variabili più ampio di quello considerato in letteratura, si

è infine proceduto a una nuova stima degli effetti territoriali medi dei contratti di programma in termini di occupazione, valore aggiunto e produttività in ambito locale⁷. A questo scopo si è limitato l'ambito di analisi ai contratti di programma conclusi o alla parte di iniziative di investimento terminate nelle regioni del Mezzogiorno. I contratti di programma considerati sono tutti quelli attivati per i quali è stata registrata la conclusione degli investimenti e la creazione di nuova occupazione prima del 2001.

L'analisi ha utilizzato una griglia territoriale di riferimento fine, data dai sistemi locali del lavoro. Tale unità territoriale, spesso impiegata per l'analisi dei sistemi produttivi locali, si è dimostrata adatta per la caratterizzazione della struttura economica del territorio e per la definizione degli interventi di politica economica. L'uso di tale griglia ha permesso di distinguere aree territoriali interessate dagli incentivi dei contratti di programma da quelle non incentivate. L'analisi valuta la crescita delle variabili considerate nel periodo 1996-2001, confrontando quanto accaduto nelle aree incentivate rispetto alle aree senza contratti di programma. La stima dell'impatto dello strumento sulle diverse variabili è basata sull'impiego di un modello econometrico, che utilizza le informazioni provenienti dai contratti di programma e quelle di carattere strutturale provenienti da fonti Istat.

I risultati dell'analisi empirica sugli effetti macro confermano in genere la presenza di addizionalità degli incentivi erogati tramite i CdP anche a livello territoriale. Questa appare importante per quanto riguarda gli effetti occupazionali, che risultano positivi e significativi. Gli effetti addizionali dell'occupazione generata sono pari a circa un terzo: ogni 3 nuovi occupati generati dagli investimenti agevolati dai contratti di programma solo uno è genuinamente addizionale, mentre gli altri due "spiazzano" altri occupati dell'area. Gli effetti sul valore aggiunto e sulla produttività, sebbene positivi, non sono statisticamente significativi. Sono invece importanti gli effetti sulle caratteristiche strutturali della base industriale nell'area: a livello di sistema locale del lavoro le modifiche indotte nella composizione settoriale dell'offerta a livello locale a causa dei nuovi investimenti generati dai CdP risultano significative e rilevanti.

Tale analisi non esaurisce la misurazione degli effetti globali dell'intervento, in quanto per i grandi progetti di investimento è ragionevole pensare che l'impatto abbia valenza nazionale o anche sovranazionale. Per cogliere questi ulteriori aspetti è necessario ipotizzare strumenti più ampi e complessi, come ad esempio modelli macroeconomici capaci di cogliere gran parte dei possibili canali di trasmissione degli impulsi e degli spill-over. A questo scopo di grande interesse appaiono i modelli di simulazione delle politiche in ambito locale. Purtroppo tali modelli appaiono di difficile costruzione, e richiedono molti dati disaggregati a livello locale.

I modelli di tipo macro specificati per un paese o per macroregioni sembrano ancora insostituibili per la valutazione degli effetti aggregati. A questo riguardo appaiono interessanti le possibilità di simulazione degli effetti delle politiche fornite da macromodelli che integrano modelli input-output, di crescita e di localizzazione.⁸ D'altronde, l'applicazione di tali modelli esula dall'ambito di questa analisi.⁹

⁷ La stima degli effetti sulle esportazioni a livello provinciale è risultata poco soddisfacente e non viene qui commentata.

⁸ Un esempio di questi è il modello REMI. D'altronde tale modello, stimato per la realtà statunitense, non appare di facile trasportabilità sulla realtà italiana. Un suo uso richiede un attento processo di adattamento ai problemi dell'economia italiana e, in particolare, di quella del Mezzogiorno. Alcuni risultati in tal senso sono stati ottenuti in collaborazione con l'IRPET.

⁹ L'eventuale utilizzo di modelli siffatti ai CdP deve tenere in particolare conto le critiche formulate sulla invarianza dei parametri stimati rispetto a modifiche nella policy e sulle modalità di incorporare le esternalità generate dalle stesse politiche.

Nel complesso, la valutazione econometrica degli effetti territoriali dello strumento dei CdP indica che, almeno per quanto riguarda l'occupazione generata, almeno un terzo è effettivamente addizionale. È una misura non trascurabile, che segnala l'utilità dello strumento, sebbene tale valutazione non possa cogliere effetti a livello nazionale o di macro regione. La capacità di generazione addizionale di valore aggiunto e produttività è minore, e statisticamente meno significativa. Questo deriva sia dall'esiguità delle osservazioni, ovvero del numero di CdP considerati, che rendono le stime meno precise, sia dalle caratteristiche dello strumento, più episodico, con tempi di attuazione più lunghi che sicuramente possono avere influenzato la sua addizionalità, e anche dalla fase non favorevole affrontata nel periodo dalle grandi imprese.

2.6 I contratti ai consorzi Pmi: valutazione (ex ante) di coerenza

I contratti di programma nascono come strumento di incentivazione agli investimenti di grandi dimensioni, programmati quindi da grandi imprese, tali da richiedere una negoziazione degli adempimenti e obblighi, con da un lato l'impresa e dall'altro la Pubblica Amministrazione. Essi sono introdotti con la legge 64 del 1986, ultimo atto dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno e vengono inglobati nel 1996 nella disciplina della Programmazione Negoziata (L. 662/1996).

Tra il 1988 e il 1992 la legge 64/1986 viene modificata per rendere accessibili i finanziamenti a più soggetti: i confini di applicazione sono allargati anche alle iniziative connesse con il piano progettuale ma non rientranti tra i settori agevolabili (CIPI, delibera 16 luglio 1986); nel 1990, la contrattazione programmata viene estesa ai consorzi di piccole e medie imprese, aventi forma giuridica di società di capitali. Questa modalità, che appariva all'epoca quasi residuale, è risultata negli ultimi anni predominante: dal 1996 al 2003 sono stati approvati 57 contratti, relativi a 813 iniziative; di questi, 30 (il 52%) era relativo a consorzi di PMI. Nel periodo 2000-2005 la quota di risorse andati a CdP di consorzi è stata il 62% del totale.

Gli effetti della forte presenza di investimenti richiesti da consorzi sono molteplici. In particolare si è assistito a una drastica riduzione della dimensione dell'investimento medio, che è passato da 12,7 milioni di euro nel 1996 a 2,2 milioni di euro nel 2003. Il motivo risiede nel fatto che la dimensione media delle iniziative dei CdP di consorzi, pari a 3,4 milioni di euro in media, è sensibilmente inferiore a quella, per esempio, di iniziative di grandi imprese (52,8 milioni) o di multinazionali (30,8). Si riduce quindi la specificità dello strumento: si noti, ad esempio, che la dimensione media delle iniziative finanziate dalla legge 488 è pari a 1,9 milioni di euro.

L'importanza assunta dai contratti di programma nei piani di sviluppo di piccole e medie imprese consorziate ha quindi indotto un approfondimento valutativo sullo strumento e sulle sue relative modalità di applicazione in questa fattispecie. Essendo gran parte dei contratti di programma con consorzi di imprese nella loro fase iniziale (in corso di stipula o in corso di realizzazione, pochi in fase di completamento), non è tuttavia ancora possibile verificare ex post la capacità dello strumento di essere efficace per lo sviluppo economico territoriale; soprattutto non è possibile valutare se lo strumento si sia sovrapposto ad altri strumenti specifici per le PMI (come la legge 488/92).

D'altronde, la numerosità delle domande presentate e l'ammontare degli incentivi concessi inducono comunque a porsi due questioni valutative importanti: da una parte, se l'incentivare i consorzi porti effettivamente a un miglioramento dell'utilità collettiva, ovvero se esistano motivazioni teoriche sottostanti un intervento agevolativo a consorzi d'impresa, piuttosto che a singole imprese; dall'altra, se i contratti di programma siano uno strumento con caratteristiche adeguate per subsidiare l'investimento effettuato da imprese consorziate. Infatti l'impatto di un grande investimento, che

risulta dalla somma di piccoli e medi progetti, se pur coordinati all'interno di un unico consorzio, ha caratteristiche molto differenti da quello causato da un unico grande progetto.

Nel progetto si è quindi effettuata una valutazione ex ante dell'efficacia degli incentivi all'investimento concessi ai consorzi di piccole e medie imprese attraverso i contratti di programma, sia dal punto di vista teorico che empirico, che viene presentata in questo paragrafo. Tale valutazione viene svolta prima della realizzazione degli stessi investimenti, dunque è basata solo sui contratti stipulati o approvati. Le informazioni sono state desunte dall'archivio delle delibere Cipe, organizzate e sistematizzate nella forma di un database statistico. Si tratta pertanto di informazione indiretta, desunta da documenti amministrativi che spesso non è in grado di rispondere a tutte le domande di valutazione dello studioso.

In particolare, l'analisi ha valutato la coerenza dei contratti di programma rivolti a consorzi di PMI rispetto la possibilità di generare economie di aggregazione, le quali costituiscono il vantaggio collettivo che giustifica, a nostro vedere, l'intervento agevolativo per queste imprese. La valutazione è stata svolta tramite la costruzione di appositi indicatori empirici con lo scopo di stimare la coerenza territoriale, di filiera e di prodotto dei contratti.

Lo studio ha considerato tutti i contratti di programma presentati da consorzi di imprese e approvati dal Cipe in applicazione del Regime di aiuto 2000-2006. Il gruppo di contratti è piuttosto numeroso: sono 49, di cui 24 già stipulati, 21 per i quali il Cipe ha deliberato l'impegno di finanziamento e sono in attesa di stipula, infine sono 4 i contratti per i quali i finanziamenti sono stati approvati e successivamente revocati.

In termini di operatività dello strumento, si osserva che i tempi di attesa per la stipula del contratto di programma risultano mediamente elevati, circa 2 anni. Tali tempi di attesa si riducono dopo la delibera di impegno finanziario del Cipe, con una media di 11 mesi e valore minimo intorno ai 4 mesi. I casi per cui si rilevano tempi molto lunghi si riferiscono a contratti le cui domande di accesso alla programmazione negoziata risalgono al periodo 1997-1999 (Costa d'Oro, Polo Floricolo, Madia Diana, Procal, Area Aquilana, Mediterraneo del Legno). Dall'anno 2000, i tempi di contrattazione si sono sensibilmente ridotti ma restano comunque lunghi per la complessità della procedura che richiede una contestuale rispondenza dei requisiti amministrativi da tutte le imprese del consorzio. La rinuncia di un'impresa o semplicemente un problema amministrativo di un componente si riflette su tutto il consorzio e dunque sulla fattibilità del contratto di programma per il quale è indispensabile un aggiornamento da sottoporre al Cipe.

Le iniziative di investimento presentate dai 49 consorzi (campo di osservazione del lavoro) sono complessivamente 874, concentrate in modo prevalente sulle spese di impianti e nuovi macchinari (77%) e in secondo ordine per i progetti di ampliamento e costruzione di immobili (18%). Si osserva la bassa presenza di progetti di investimento destinati a finanziare attività di ricerca e sviluppo o di formazione professionale (2,4%).

Per quanto riguarda le motivazioni teoriche al sostegno all'attività di investimento dei consorzi, l'analisi mostra come il caso dei consorzi possa essere considerato alla stregua di un problema di coordinamento di interventi privati: l'azione pubblica è quindi giustificata se esistono esternalità di produzione per le imprese dovute all'operare in modo coordinato e contiguo, e che si riflettono positivamente nell'area dove producono. L'analisi teorica ha segnalato come proprio la concentrazione delle iniziative nello stesso territorio, oppure negli stessi prodotti o nella stessa filiera potesse portare al formarsi di esternalità di aggregazione che possono essere poste alla base delle motivazioni dell'incentivo pubblico.

I risultati dell'analisi empirica sono però non univoci. Mentre risulta una forte concentrazione territoriale delle iniziative, sebbene in alcuni casi le stesse sono localizzate in province diverse, l'eterogeneità di prodotto risulta elevata. La concentrazione di filiera è inoltre rilevante, sebbene esistano delle perplessità sul valore dell'indicatore, date le difficoltà inerenti la raccolta di informazioni per la costruzione della banca dati.

Gli esiti dell'analisi suggeriscono quindi che in molti casi i consorzi hanno caratteristiche tali da potere generare quelle esternalità di aggregazione che meritano di essere incentivate. Dall'altra, vi sono un numero non trascurabile di casi dove queste esternalità appaiono di difficile attuazione, essendo le iniziative dei contratti o disperse sul territorio, o con un legame di filiera o di prodotto tenue.

Questo quadro suggerisce due considerazioni. In primo luogo, i meccanismi di selezione dei consorzi da ammettere all'incentivazione evidentemente considerano solo in modo marginale la presenza di esternalità del tipo qui analizzato. La presenza di iniziative coese dal punto di vista territoriale o produttivo non è quindi, valutando i consorzi agevolati, condizione necessaria né per la presentazione della domanda di agevolazione, né per la sua approvazione. Sembrerebbe quindi opportuna una rivisitazione dei criteri di ammissione e delle procedure di valutazione delle proposte di contratto di programma presentate dai consorzi, in modo da renderle più cogenti con le caratteristiche degli stessi che vengono ritenute meritevoli di aiuto.

In secondo luogo, la varietà dei consorzi agevolati, la loro diffusione per tipologie merceologiche e di processo produttivo, l'esiguità di molte iniziative pongono una riflessione sull'opportunità di usare uno strumento come i contratti di programma per il finanziamento di questo tipo di investimenti. La procedura di valutazione, a sportello e con procedure di identificazione meno trasparenti di altre tipologie di agevolazione (come la 488/92) può essere giustificata quando gli interessi macroeconomici che vengono posti in essere dall'investimento sono tali da richiedere una valutazione selettiva ed attenta anche alle conseguenze di tipo macro nell'area. Mentre in molti casi effettivamente la forma consorzio permette il finanziamento di azioni concertate che richiedono un elevato coordinamento tra gli agenti, in altri il consorzio appare una struttura imposta a iniziative tra loro differenti e non coordinate, con l'unico scopo di accedere in modo facilitato a finanziamenti pubblici. Questo suggerisce una riflessione sull'opportunità di progettare degli strumenti di incentivazione indirizzati specificatamente a queste tipologie di investimenti, che considerino in modo esplicito la coesione interna delle iniziative e la loro coerenza all'interno del consorzio.

Le informazioni raccolte sui due casi di studio dedicati a consorzi di imprese che hanno concluso il progetto d'investimento – UNICA e Tari – sono coerenti con le indicazioni derivanti dall'analisi ex-ante, offrendo inoltre esempi concreti dei vantaggi dell'approccio consortile ma anche dei limiti che i consorzi stessi incontrano nell'effettiva realizzazione di attività in comune.

Il vantaggio più chiaro prodotto dall'appartenenza consortile delle imprese, in questi casi, sembra derivare dagli aspetti spaziali e localizzativi. Dalla localizzazione comune derivano importanti vantaggi nei rapporti con la clientela, attratta dai servizi comuni e dalla prospettiva del *one-stop-shopping*. Da parte loro, le imprese realizzano sinergie nella realizzazione di infrastrutture fisiche comuni e nell'acquisto di servizi, tra i quali spicca per importanza il servizio di sicurezza, e che non sarebbero alla portata delle imprese singole allo stesso livello quantitativo e qualitativo. Il principale merito dell'azione pubblica è stato quindi di premiare il coordinamento di interventi di tipo logistico che hanno portato benefici non solo alle imprese partecipanti, ma anche al territorio, tramite una razionalizzazione delle scelte localizzative e la presenza di economie di scala nella fornitura di servizi pubblici.

Se si analizza invece la produzione di servizi comuni da parte del consorzio, che potrebbe anch'essa portare alla realizzazione di elevate economie di scala e quindi di benefici di coordinamento, si osserva che, in entrambi i casi analizzati, tali servizi sono di molto inferiori a quanto previsto nel programma, pur avendo le imprese consorziate in larga parte raggiunto gli obiettivi produttivi ed occupazionali nei loro investimenti individuali. In uno dei due casi, i locali da destinare a questi servizi producono reddito a favore del consorzio stesso in quanto affittati a terzi estranei al consorzio stesso.

Queste esperienze, sebbene scarsamente generalizzabili per il loro numero esiguo, documentano un'incapacità sia del consorzio sia anche dell'istituzione pubblica finanziatrice di prevedere attività collettive che siano realisticamente vantaggiose per i consorziati. Ad esempio, in ambo i casi era previsto che il consorzio svolgesse un'attività di design e progettazione con tecnologia cam-cad, ma che per questioni probabilmente legate alla tutela della proprietà dei modelli, molto importante in settori artigiani del Made in Italy, non sono state mai realizzate. In ambo i casi era previsto lo svolgimento di attività di ricerca che, probabilmente per simili motivi levati all'appropriabilità dei suoi risultati, sono state realizzate in misura molto inferiore a quanto previsto o per nulla. Nei due casi, le imprese, attratte dall'incentivo prospettato e per compiacere il contraente pubblico, all'atto della formulazione del contratto si sono dichiarate disposte a svolgere in comune attività in cui non vedevano particolare vantaggio, ma piuttosto, in alcuni casi, delle minacce alla loro indipendenza aziendale.

Non è escluso che una collaborazione legata agli aspetti fisici e spaziali della produzione della vendita rappresenti comunque un primo passo verso forme più intense ed avanzate di azione collettiva. Se così fosse, le esternalità collettive dinamiche potrebbero essere superiori rispetto a quelle finora riscontrate e potrebbero portare a rivedere al rialzo le prospettive di questo genere di interventi. Il punto generale da sottolineare, tuttavia, rimane il sostanziale fallimento del tentativo pubblico e privato di progettare in dettaglio queste forme di interazione e di esternalità. Come si è detto per gli effetti indotti dall'investimento di grandi imprese, le esternalità consortili possono prodursi in varia misura in un modo spontanei, che allo stato attuale lo Stato non appare in grado di prevedere, né di rendere oggetto di impegni contrattuali.

APPENDICI

Appendice 1

I Contratti di programma: quadro generale ed evoluzione

Federica Conte

1 - Le fasi evolutive della programmazione negoziata.

Il contratto di programma è uno strumento di programmazione negoziata definito dalla legge n. 662 del 23 dicembre 1996¹⁰ come “*il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata*”¹¹.

La progressiva evoluzione nel tempo dei contratti di programma, dovuta alla stratificazione di una serie di interventi normativi che coprono l'arco di un ventennio, può essere descritta attraverso l'individuazione di tre fasi a cui se ne aggiunge una successiva, a partire dal 2005, ancora in via di definizione:

prima fase: ha come atto normativo di riferimento la legge n. 64/1986 e la stipula dei contratti avviene nel periodo che va dal 1987 al 1992;

seconda fase: ha come atto normativo di riferimento la legge n. 448/1992 e la stipula dei contratti avviene tra il 1992 ed il 1999;

terza fase: vi si possono includere quei contratti di programma stipulati (a partire dal 2000) dopo l'adeguamento della legge 488/1992 ai dettami della normativa comunitaria sui regimi di aiuto alle imprese per il periodo 2000-2006.

Sebbene una compiuta definizione legislativa dei contratti di programma si sia avuta solo a metà degli anni 90, bisogna considerare che già attraverso la **legge n. 64/1986** - precisamente attraverso la relativa disciplina di attuazione (delibera CIPI 16 luglio 1986 e delibera CIPE 29 dicembre 1986) - il contratto di programma era stato individuato e reso operativo come strumento di incentivazione all'investimento finalizzato alla promozione delle iniziative di grandi gruppi industriali per la realizzazione di interventi rivolti al riequilibrio tecnologico, produttivo ed occupazionale del Mezzogiorno.

La legge n. 64/1986 ha, infatti, introdotto, per la prima volta, il principio di “contrattazione programmata” - in un primo tempo limitato ai rapporti tra Amministrazioni pubbliche e, subito dopo, esteso ai rapporti tra queste ed il settore privato - attraverso, fondamentalmente, la previsione degli *accordi di programma* da stipularsi tra regioni, enti locali ed altri soggetti pubblici ed amministrazioni

¹⁰ La legge 23 dicembre 1996, n. 662 recante “*Misure di realizzazione della finanza pubblica*”, all'art. 2, commi 203-209, reca disposizioni in materia di coordinamento dei programmi di investimento pubblici e detta la nuova ed organica disciplina degli “istituti” della programmazione negoziata (intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma).

¹¹ Lettera e), comma 203 dell' art.2 della legge n. 662 del 23 dicembre 1996. In precedenza l'art. 1, comma 1, lettera d) del decreto legge n. 32 dell'8 febbraio 1995, aveva dettato la prima definizione legislativa del contratto di programma qualificandolo come il “*contratto stipulato tra l'amministrazione ed una grande impresa, o un gruppo o un consorzio di medie e piccole imprese per la realizzazione di interventi che devono essere oggetto di programmazione negoziata*”

statali per la realizzazione di interventi che richiedevano, per la loro completa attuazione, l'iniziativa integrata e coordinata di tali soggetti ¹².

I contratti di programma, pur non essendo direttamente contemplati dalla legge n. 64/1986, sono stati formalmente previsti e disciplinati, per la prima volta, proprio dalla normativa secondaria di attuazione di tale legge.

Infatti, la **delibera CIPI del 16 luglio 1986** in attuazione delle "finalità" poste dalla legge n. 64/1986, aveva stabilito che " *al fine del più efficace coinvolgimento di grandi gruppi industriali nazionali ed internazionali nella realizzazione delle azioni integrate previste dal programma triennale per il riequilibrio tecnologico e produttivo del Mezzogiorno, il piano annuale di attuazione (della legge n. 64/1986) definisce forme e modalità per la contrattazione programmata che assicurino tempestività e unitarietà all'intervento* " ¹³.

Il primo piano annuale di attuazione della legge n. 64/1986 (approvato con **delibera CIPE del 29 dicembre 1986**) aveva quindi provveduto ad introdurre formalmente il contratto di programma come " *strumento normativo quadro regolante gli impegni assunti dall'intervento pubblico e dalla componente privata individuata nei grandi gruppi industriali a rilevanza nazionale ed internazionale* " definendo il primo nucleo della relativa disciplina.

Gli aspetti più significativi di tale disciplina riguardavano, in particolare, la flessibilità del contenuto dei contratti di programma (da determinarsi, di volta in volta, dalle parti, a seconda dei vincoli e degli obiettivi a cui le parti stesse sono soggette) e l'assenza di una griglia predefinita di criteri per la selezione delle iniziative (che di fatto risultava così rimessa alla scelta discrezionale dei soggetti finanziatori).

Per quanto riguarda l'iter procedurale da seguire per giungere alla stipula del contratto di programma, la disciplina originaria prevedeva le seguenti fasi:

1. il gruppo industriale presentava il progetto di investimento al Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno (MISM). Nel piano progettuale si dovevano indicare: gli obiettivi, i costi, il tasso di innovazione degli investimenti, gli effetti sull'occupazione, le ricadute economiche, le agevolazioni richieste, le attività indotte ed infine, i fabbisogni infrastrutturali. Il progetto doveva contenere, inoltre, la richiesta esplicita delle agevolazioni previste dalla legge 64/86;
2. il MISM, avvalendosi di uno specifico comitato tecnico e consultate le parti interessate, elaborava la proposta di contratto che inviava al CIPI per la delibera di approvazione;
3. le eventuali variazioni significative del piano progettuale dovevano essere autorizzate dal CIPI su proposta del MISM.

Il contratto così definito, tenuto conto della flessibilità prevista dal piano progettuale, doveva prevedere i seguenti elementi: l'impegno da parte del gruppo industriale alla realizzazione dei singoli progetti che concorrevano a definire il piano progettuale; gli incentivi concessi per singola iniziativa; le procedure e i tempi di intervento; gli adempimenti a carico dell'Amministrazione pubblica; la

¹² Vedi art. 7, comma 1 della legge n. 64 del 1 marzo 1986 "Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno"

¹³ Art. 10 ultimo comma della delibera CIPI del 16 luglio 1986 "Direttive per la concessione delle agevolazioni finanziarie previste dalla legge 1° marzo 1986 n. 64, a favore delle attività produttive localizzate nei territori meridionali".

priorità dei singoli progetti nell'espletamento della fase istruttoria ed attuativa , ed infine, le imputazioni finanziarie per singolo intervento.

Due successive **delibere CIPI del 24 marzo 1988** e del **2 febbraio 1990** hanno ulteriormente integrato la disciplina appena ricordata estendendo l'ambito di applicazione della contrattazione programmata.

La prima delibera ha reso applicabile le procedure riservate alla contrattazione programmata a quelle iniziative connesse con il piano progettuale, ma non rientranti nei settori precedentemente identificati dal CIPI nella delibera del 16 luglio 1986.

La seconda ha esteso la contrattazione programmata a piccole e medie imprese produttrici di beni e servizi che si riunivano in **consorzi** con forma giuridica di società di capitale ed ha previsto, inoltre, la possibilità di utilizzare le procedure di contrattazione programmata per i contratti di impresa che avevano per oggetto programmi intergrati triennali riguardanti nuovi impianti industriali, progetti di ricerca e di formazione.

Per quanto riguarda l'ambito territoriale di applicazione dei contratti di programma, la stessa delibera CIPI del 2 febbraio 1990 ha riservato lo strumento, di "norma", ai piani progettuali che si realizzavano in alcune fasce territoriali (fascia A e fascia B e, solo eccezionalmente, fascia C)¹⁴.

La seconda fase dell'evoluzione dei contratti di programma trova fondamento nel **decreto legge n. 415 del 22 ottobre 1992**, recante "*Modifiche alla legge n. 64/1986 e norme per l'agevolazione delle attività produttive*" poi convertito, con modificazioni, dalla legge n. 488 del 19 dicembre 1992¹⁵, che ha dato avvio ad una nuova fase per la concessione di finanziamenti agli investimenti.

In particolare, il decreto legge n. 415/1992 definiva le disposizioni finanziarie per il passaggio dall' intervento straordinario a quello ordinario nelle aree depresse del Paese, con la previsione di una fase transitoria.

Il decreto, come modificato dalla **legge n. 488/1992**, ha introdotto, inoltre, alcuni elementi innovativi rispetto alle precedenti discipline sulle agevolazioni alle attività produttive.

Ha stabilito, infatti, che le agevolazioni fossero calcolate in "*equivalente sovvenzione netto*" - così come raccomandato dalla normativa CEE in materia di concorrenza ed aiuti regionali - e che la graduazione dei livelli di agevolazione fosse articolata sia a livello territoriale che settoriale. Infine, ha previsto che il meccanismo di selezione delle iniziative fosse basato sulla valutazione del livello di redditività dell'iniziativa senza duplicazione di istruttorie e assicurando la massima trasparenza mediante il rispetto dell'ordine cronologico nell'esame delle domande ed il ricorso a sistemi di monitoraggio e, per quanto concerne le iniziative di piccole dimensioni, assicurando maggiore efficienza anche mediante il ricorso a sistemi di tutoraggio.

¹⁴ Nella delibera CIPI del 29 dicembre 1986 si indicavano per fascia A quelle zone o territori a minore sviluppo, per fascia B le zone a medio sviluppo e per fascia C quelle a maggior sviluppo.

¹⁵ La legge n. 488 del 19 dicembre 1992 "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive*", oltre a convertire in legge, con opportune modificazioni, il decreto legge n. 415/92, ha disposto la soppressione, a decorrere dal 1° maggio 1993, del Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e dell'Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.

Le norme in materia di contratti di programma dettate dalla legge n. 488/1992 sono state ulteriormente integrate dalla **delibera CIPE del 25 febbraio 1994**¹⁶ anche in considerazione del trasferimento di competenze nel frattempo realizzato dal decreto legislativo n. 96/1993.¹⁷

In particolare, tale delibera ha provveduto a una nuova individuazione degli ambiti territoriali di applicazione dei contratti di programma e dei soggetti proponenti, nonché ad una ridefinizione del relativo *iter* di approvazione.

Gli ambiti territoriali vengono individuati in tutte le aree depresse del territorio nazionale - e cioè nelle aree rientranti negli obiettivi 1 (promozione dello sviluppo e adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo), 2 (riconversione delle regioni colpite da declino industriale) e 5b (sviluppo delle zone rurali svantaggiate) indicati dalla normativa comunitaria per l'utilizzo dei Fondi strutturali dell'Unione europea, nonché in quelle rientranti nella fattispecie di cui all'art.92, punto 3, lettera c) del Trattato di Roma.¹⁸

Per quanto concerne i soggetti proponenti, questi possono essere:

- a) imprese di grandi dimensioni o gruppi nazionali o internazionali di rilevante dimensione industriale. In questi casi, oggetto del contratto saranno piani progettuali articolati sul territorio (o in aree definite) atti a generare significative ricadute sull'apparato produttivo, mediante prevalente attivazione di nuovi impianti e creazione di occupazione aggiuntiva;
- b) consorzi di medie e piccole imprese, anche operanti in più settori, senza specificare però i singoli settori di intervento.¹⁹ In questi casi, oggetto del contratto saranno iniziative facenti parte di organici piani per la realizzazione di nuove iniziative produttive o di ampliamenti.

La nuova procedura per la stipula dei contratti di programma viene, infine, articolata in sei fasi:

1. **fase di accesso:** questa fase si apre con la presentazione della domanda e del piano progettuale. Il piano progettuale (che deve essere caratterizzato da un elevato grado di innovazione degli interventi) costituisce l'oggetto del contratto e il quadro di riferimento tecnico-amministrativo per le iniziative da realizzare. In questa fase si procede alla verifica della sussistenza dei presupposti di validità del complessivo programma, dei requisiti di imprenditorialità e di capacità finanziaria del soggetto proponente e dei requisiti formali e sostanziali di procedibilità. Il superamento di questa fase è requisito necessario l'accesso alla fase successiva.
2. **fase istruttoria:** è finalizzata ad accertare in termini globali la validità tecnica del piano progettuale, l'ammissibilità tecnica, l'adeguatezza dei progetti ed i mezzi finanziari previsti, nonché i tempi di attuazione, la fattibilità tecnica, i costi ed il livello di

16 Si precisa che il contenuto di tale delibera viene applicato ai soli contratti di programma le cui domande sono state presentate ad una data successiva a quella del 20 agosto 1992 (per i contratti di programma presentati anteriormente a tale data si applicano le disposizioni di cui alla legge n. 64/1986 e relative deliberazioni CIPE).

17 Il decreto legislativo n. 96/1993 ha affidato al Ministero del Bilancio e della programmazione economica d'intesa con il Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato, le competenze in materia di contratti di programma e al Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica le funzioni relative alla predisposizione e alla stipulazione dei contratti di programma relativi ai centri di ricerca e ai progetti di ricerca.

18 Si tratta di numerose zone del territorio nazionale cui sono destinati aiuti volti ad agevolare lo sviluppo di alcune attività e di alcune aree economiche, senza alterare la concorrenza tra gli Stati membri. L'elenco delle zone ammesse alla deroga dell'art. 92.3.c) del Trattato di Roma è stato definito e viene costantemente aggiornato dalla Commissione europea.

19 Si ricorda che la deliberazione CIPI del 16 luglio 1986 individuava espressamente i settori che potevano essere ammessi alle agevolazioni finanziarie previste dalla legge n. 64/86, mentre la delibera CIPI del 24 marzo 1988 aveva ampliato l'ammissione agli incentivi a quelle iniziative che, pur non rientrando nei settori stabiliti dalla precedente delibera, presentavano strette connessioni con le finalità del piano progettuale.

interconnessione delle singole iniziative rispetto alle finalità del programma, tenendo conto anche degli aspetti di mercato. I risultati di tale istruttoria saranno poi inviati dal Ministero del bilancio e della Programmazione Economica al Ministero dell'Industria e al MURST per eventuali valutazioni e, infine, al soggetto proponente per eventuali modifiche. In tale fase il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica chiede al soggetto proponente la predisposizione di una specifica programmazione finanziaria complessiva ed annuale a totale copertura degli investimenti previsti con l'indicazione dei mezzi finanziari propri messi a disposizione dall'imprenditore.

3. **fase redazionale:** questa fase è dedicata alla stesura vera e propria del contratto che dovrà contenere tutti gli elementi essenziali previsti dalla delibera.²⁰
4. **fase dell'approvazione:** in questa fase la documentazione viene inviata al CIPE per l'approvazione e, contemporaneamente, al Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e, per la parte di competenza, al Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica. Il CIPE, su proposta del Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica approva il contratto ed il relativo piano progettuale.
5. **fase della gestione:** questa fase prevede la presentazione, da parte del soggetto proponente al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, dei progetti esecutivi delle singole iniziative da sottoporre ad istruttoria tecnica, economica e finanziaria, anche sulla base di una specifica relazione bancaria redatta sui progetti stessi. Il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica può disporre in qualsiasi momento controlli e verifiche anche in corso d'opera e provvedere direttamente ad introdurre modifiche al piano progettuale, purché queste non investono aspetti sostanziali. Diversamente, le modifiche sostanziali possono essere apportate solo seguendo l'intero iter procedurale previsto per la stipula del contratto.
6. **fase di verifica:** dopo che gli interventi risultano in uno stato avanzato di realizzazione, il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica provvede a verificare lo stato di esecuzione del contratto ed ad accertare sia lo stato dell'opera degli interventi che lo stato di erogazione dei finanziamenti presso gli istituti di credito. Lo stesso Ministero informa, infine, il CIPE, il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica circa lo stato di esecuzione del contratto.

Successivamente, la **legge 23 dicembre 1996, n. 662** "*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*", all'art. 2, commi 203-209, che detta disposizioni in materia di coordinamento dei programmi di investimento pubblici, fissa le nuove regole in materia di "istituti" della contrattazione programmata. In particolare, la legge estende l'applicabilità di tali istituti a tutto il territorio nazionale

²⁰ Il documento contrattuale dovrà contenere:

- L'oggetto del contratto, la descrizione del piano progettuale e gli impegni previsti per i soggetti contraenti;
- L'impegno finanziario dell'imprenditore;
- Il tipo e l'entità delle agevolazioni calcolate in "equivalente sovvenzionale netto"
- I tempi di realizzazione;
- Le dotazioni infrastrutturali a carattere collettivo;
- Gli effetti diretti ed indiretti sull'occupazione;
- La durata del contratto;
- I metodi di erogazione delle agevolazioni;
- L'attività di monitoraggio e verifica;
- Il capitolato tecnico relativo a tutto il contratto.

(a differenza di quanto precedentemente previsto dalla deliberazione CIPE del 25 febbraio 1994 che, come detto, riservava l'applicazione della contrattazione programmata alle sole aree depresse del territorio nazionale)²¹ e prevede l'attivazione, in via amministrativa, da parte del CIPE, di nuove tipologie negoziali ("Intese Istituzionali di Programma") su proposta del Ministero del Bilancio.

Al CIPE, inoltre, viene formalmente affidato il compito di deliberare le modalità di approvazione dei contratti di programma (oltre che dei patti territoriali e dei contratti d'area) secondo una procedura che prevede l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni e delle competenti commissioni parlamentari, nonché di approvare gli eventuali finanziamenti limitatamente ai territori delle aree depresse.

In attuazione della legge n. 662/1996, il CIPE, con **delibera del 21 marzo 1997**, oltre a confermare quanto già stabilito in materia di contratti di programma nella precedente delibera del 25 febbraio 1994, ha dettato ulteriori e specifiche disposizioni.

In particolare, ha stabilito, da un lato, che le rappresentanze dei distretti industriali possono accedere ai contratti di programma per piani di investimenti produttivi operanti anche in più settori - comprendenti, eventualmente, anche attività di ricerca ed attività di servizio a gestione consortile²², dall'altro, che lo stesso CIPE, nell'ambito delle somme da destinare alle aree depresse, determini le quote da destinare ai singoli istituti negoziali, tra i quali rientrano, appunto, i contratti di programma.²³

Ulteriori atti normativi hanno stabilito che i contratti di programma possono avere ad oggetto interventi nel **settore turistico** (art. 25, comma 3, della **legge 24 giugno 1997, n. 196**, c.d. legge Treu) e che i soggetti promotori dei contratti di programma possono essere imprese (o consorzi) appartenenti al **settore agricolo**, della **pesca** marittima e in acque salmastre e dell'acquicoltura (art.10, comma 1, del **decreto legislativo del 30 aprile 1998, n. 173**).

Nella terza fase (dal 2000 in poi) si ha, in primo luogo, il trasferimento delle competenze riguardanti gli interventi relativi ai contratti di programma e agli strumenti di programmazione negoziata al Ministero per le Attività Produttive (MAP) – Dipartimento per le imprese, Direzione generale per il coordinamento degli incentivi (D.P.R. n. 175 del 26 marzo 2001).

Inoltre, vengono predisposti gli strumenti e le procedure per attuare il processo di "regionalizzazione" degli strumenti della programmazione negoziata (attraverso l'"Atto di indirizzo sulla regionalizzazione degli strumenti della programmazione negoziata per lo sviluppo locale", approvato dal CIPE il 4 aprile 2001²⁴ e l'accordo, approvato dalla Conferenza Stato-Regioni Unificata il 15 aprile 2003, "per il coordinamento della regionalizzazione degli strumenti di sviluppo locale: patti territoriali e contratti di programma").

²¹ Tuttavia, la distinzione tra i contratti di programma realizzati nelle aree depresse e quelli realizzati in altre zone del Paese resta comunque rilevante in quanto soltanto i contratti di programma attivati nelle aree depresse possono godere delle risorse allocate in un apposito "Fondo per le aree depresse".

²² La delibera CIPE dell'11 novembre 1998 ha poi specificato che le rappresentanze dei distretti industriali possono operare anche sotto forma di cooperative.

²³ Le relative somme, da iscriversi su appositi capitoli del Ministero del Bilancio, saranno poi trasferite alla Cassa Depositi e Prestiti che provvederà ai pagamenti in favore dei beneficiari.

²⁴ In tale provvedimento il CIPE ha previsto che "ai fini della conservazione allo Stato delle competenze riferite ai contratti di programma, si provvederà con le procedure e le modalità di cui all'articolo 18, comma 1, lettera o) del D. lgs. 112/1998. L'esercizio delle relative funzioni da parte dell'Amministrazione centrale dello Stato sarà attuato con il coinvolgimento delle Regioni interessate agli interventi da attivare. L'Amministrazione centrale concorda e verifica altresì con le Amministrazioni regionali gli adempimenti che consentono la realizzazione del programma".

La partecipazione delle Amministrazioni regionali rappresenta un importante elemento di novità che caratterizza questa nuova fase dei contratti di programma come più attenta, da un lato alle ricadute sul territorio degli investimenti finanziati, dall'altro, allo snellimento delle procedure e dei tempi di realizzazione delle diverse fasi.

Una ulteriore innovazione nell'ambito della contrattazione programmata è intervenuta a seguito della **delibera CIPE n. 16 del 9 maggio 2003**²⁵, allorché, con lo scopo di veicolare i finanziamenti nel Mezzogiorno attraverso lo strumento del contratto di programma e di favorire, nel contempo, il radicamento territoriale delle iniziative, è stato istituito il contratto di localizzazione”.²⁶

Successivamente, in linea con quanto previsto nell'Accordo del 15 aprile 2003 e nella delibera CIPE n. 16 del 9 maggio 2003, una successiva **delibera CIPE n. 26 del 25 luglio** ha previsto nuove modalità operative per i contratti di programma volte da un lato, alla semplificazione dei procedimenti amministrativi e dall'altro alla loro velocizzazione. In particolare, tale delibera ha modificato le modalità ed i termini della fase istruttoria dell'iter, aumentando notevolmente rispetto al passato l'efficienza delle procedure e i tempi di realizzazione, e, così, offrendo tempi certi alle imprese contraenti.²⁷

²⁵ Delibera CIPE n. 16/2003 “*Allocazione delle risorse per gli interventi nelle aree sottoutilizzate per il triennio 2003-2005*”.

²⁶ Il Contratto di localizzazione (sottoscritto dal Ministero dell'Economia e Finanze, dal Ministero delle Attività produttive e dalla Regione ospitante) è uno strumento rivolto alle imprese, anche estere, che intendono investire sul territorio italiano, alle quali viene offerta la possibilità di localizzarsi all'interno di specifiche aree pilota, individuate dalle Amministrazioni Regionali con il supporto di Sviluppo Italia. In questo strumento, al contratto di programma si affiancano interventi di infrastrutturazione e protocolli per la semplificazione amministrativa o per l'efficienza dei mercati. Uno degli aspetti innovativi del contratto di localizzazione è l'immediata cantierabilità delle iniziative proposte, quale condizione di ammissibilità, ed il fatto che non è necessaria l'approvazione da parte del CIPE, come invece, avviene ancora oggi per ogni singolo contratto di programma. In un primo momento, questo strumento era diretto a sostenere solo lo sviluppo delle imprese estere già presenti nel Paese ma, a seguito dell'approvazione del nuovo decreto sulla competitività del Paese (decreto legge n. 35/2005, convertito con legge n. 80/2005), il contratto di localizzazione si rivolge, oggi, anche alle imprese italiane che, trasferitesi all'estero negli anni passati, decidano di tornare ad investire in Italia.

²⁷ La nuova tempistica della fase istruttoria, anche in considerazione di quanto ulteriormente prescritto nel decreto del Ministero delle Attività produttive del 12 novembre 2003, in sintesi, prevede che:

- Il MAP, seguendo l'ordine cronologico della presentazione delle domande, verifichi (entro 30 gg dalla presentazione della stessa domanda) la completezza formale della documentazione e la sussistenza dei requisiti tecnici e di ammissibilità dandone comunicazione alle Regioni, alle Province Autonome, alla Segreteria del CIPE ed alle eventuali Amministrazioni centrali interessate.
- Le Regioni e le Province Autonome interessate (entro 60 gg dalla comunicazione circa la sussistenza dei requisiti formali di ammissibilità da parte del MAP), sono tenute ad esprimere un proprio motivato parere sul Piano Progettuale proposto, sulla compatibilità con il territorio e con i programmi di sviluppo locale, sull'eventuale disponibilità al cofinanziamento delle agevolazioni richieste, nonché, ove la Regione o Provincia autonoma ne ravvisi l'esigenza, sull'eventualità di inserimento del Contratto di Programma in un APQ “Sviluppo Locale”;
- Entro i medesimi 60 gg., il MAP verifica, anche attraverso apposite Conferenze di servizi, il parere delle Amministrazioni centrali eventualmente competenti.
- Nel caso in cui gli esiti siano negativi la domanda viene rigettata, mentre nel caso in cui la valutazione sia positiva il Ministero prosegue (entro 120 gg. dalla presentazione della domanda di accesso) con l'istruttoria dei relativi piani progettuali verificando, in particolare, la validità tecnica ed economica del business plan, i requisiti essenziali di imprenditorialità del soggetto proponente al fine della determinazione, in via preventiva del valore delle agevolazioni concedibile. Sulla base degli esiti dell'accertamento la Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese trasmette al Ministro per le Attività produttive la una specifica relazione ai fine della presentazione al CIPE della proposta di contratto per l'adozione della delibera di approvazione e finanziamento.
- In caso di positiva valutazione da parte del CIPE, il soggetto proponente presenta al MAP (entro 90 gg. dalla data di pubblicazione della delibera CIPE in G.U.R.I., pena revoca del finanziamento) la documentazione relativa al Progetto esecutivo;
- Il MAP (entro 45 gg.) dalla presentazione del Piano Esecutivo, effettua l'attività istruttoria e in caso positivo invia al soggetto proponente gli esiti dell'istruttoria unitamente allo schema di contratto, con l'indicazione di un termine perentorio per la sottoscrizione che non deve comunque superare i 180 gg. successivi alla data di

Inoltre, tale delibera, richiamando quanto disciplinato nella delibera CIPE n.16/2003, si stabilisce che, qualora la Regione o Provincia autonoma, coinvolta nella stipula del contratto di programma, lo ritenga opportuno può inserire il contratto di programma negli appositi Accordi di Programma Quadro “Sviluppo Locale” stipulati, al fine di consentire alla stessa, di effettuare quegli investimenti pubblici (infrastrutture, formazione o altre iniziative) correlati con i contratti di programma utili a favorire l’insediamento e lo sviluppo dell’iniziativa privata. Stabilisce, inoltre, che l’Accordo di programma quadro verrà sistematicamente utilizzato come strumento attuativo del contratto di programma nel caso del “contratto di localizzazione”.

Con il **decreto ministeriale del 19 novembre 2003** il Ministero per le Attività produttive, al fine di garantire, secondo quanto previsto al punto 7.3 della delibera CIPE 26/2003, la maggiore efficacia della politica industriale del Governo, ha, infine, individuato i criteri di priorità per la concessione delle agevolazioni dei contratti di programma, con riferimento sia ai soggetti proponenti che all’oggetto del contratto di programma.

In particolare, viene riconosciuta priorità alle proposte di contratto di programma per le quali il programma di investimento:

- presenti elevate caratteristiche di innovatività di processo e di prodotto;
- preveda la partecipazione finanziaria di enti creditizi o istituzioni finanziarie;
- riguardi settori che privilegino la valorizzazione della qualità dei prodotti;
- privilegi attività che valorizzino le risorse territoriali locali;
- determini un’adeguata ricaduta occupazionale con riferimento al comparto produttivo e alle caratteristiche degli investimenti previsti.

Un ulteriore **decreto ministeriale del 10 febbraio 2006**, rinnovando quanto contenuto nel d.m. del 19 novembre 2003 (la cui efficacia terminava al 31 dicembre 2004), ha stabilito nuovi criteri di priorità che saranno applicati alle proposte di contratto fino al 31 dicembre 2008. Tale ultimo decreto stabilisce l’ordine di priorità favorendo le proposte di contratti di programma che saranno finalizzate al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- a) difesa e valorizzazione della grande tradizione industriale e turistica con forte identificazione con il luogo d’origine, attraverso una maggiore tutela e promozione dello “Stile Italiano”, con prevalente riguardo alle proposte presentate da consorzi di piccole e medie imprese prevalentemente ubicate nelle aree sottoutilizzate del Sud d’Italia;
- b) salvaguardia e consolidamento delle competenze e degli assetti industriali acquisiti in alcuni settori di forte e storica presenza dell’industria italiana con progetti finalizzati allo sviluppo di attività ad alto contenuto tecnologico;
- c) promozione di alleanze internazionali ad alto tasso di innovazione tecnologica;
- d) valorizzazione delle eccellenze nel campo dell’impresa e della ricerca con particolare riferimento alle filiere ad elevata tecnologia.

Per completare la descrizione dell’attuale quadro normativo in materia di contratti di programma e, più in generale, di istituti di programmazione negoziata, merita di essere ricordato il recente e significativo intervento di riforma che ha interessato l’intero sistema degli aiuti alle imprese e le cui linee fondamentali sono state tracciate dalla legge n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005) e dal decreto legge n. 35/2005 (convertito con legge n. 80/2005). Tale intervento di riforma - orientato, da un lato, ad una maggiore selettività delle iniziative da finanziare e, dall’altro, a ridurre l’impatto

pubblicazione della delibera CIPE. Se il soggetto proponente non sottoscrive il contratto entro il termine previsto il MAP comunica alla Segreteria del CIPE e alle Regioni interessate la decadenza della relativa delibera di approvazione e finanziamento.

- Il Contratto avrà efficacia solo se, entro 120g. dalla sua stipula, verrà esibita la documentazione comprovante il rilascio delle concessioni ed autorizzazioni necessarie alla realizzazione dei progetti.

sulla finanza pubblica del contributo in conto capitale- ha riguardato sinora solo ed esclusivamente il sistema degli incentivi di cui alla legge n. 488/92²⁸, mentre non risultano ancora adottate le relative norme di attuazione concernenti gli istituti della programmazione negoziata.

2 Il profilo quantitativo.

Nel primo periodo di operatività dei contratti di programma, che ha come atto normativo di riferimento la legge n. 64/1986 e la stipula dei contratti avviene nel periodo che va dal 1987 al 1992, sono stati stipulati dodici²⁹ contratti di programma a cui si aggiungono altri quattro³⁰ in base alla normativa transitoria prevista dal decreto legge n. 415/1992³¹ (tabella 1).

In questa fase i contratti di programma hanno sostanzialmente rappresentato uno strumento di sostegno e di incentivazione sia per processi di ristrutturazione e delocalizzazione delle grandi imprese verso le aree marginali del Paese, sia (in particolare ciò vale per i contratti stipulati nella “fase transitoria”) per la formazione di poli ed agglomerazioni di piccole e medie imprese.

Le attività svolte dalle imprese coinvolte riguardavano principalmente il settore manifatturiero - prevalentemente produzione di macchine, macchinari e componenti per autoveicoli (circa il 60 per cento degli investimenti è stato concentrato sull’industria metalmeccanica) - e il settore informatico (rappresentativo del 13 per cento degli investimenti ammessi al finanziamento).

La maggiore criticità riscontrabile in questa prima fase di operatività dei contratti di programma è quella che ha riguardato i tempi di realizzazione: si sono, infatti, verificati ritardi tra l’avvio e la chiusura delle singole fasi del procedimento, nonché nell’erogazione delle *tranche* di finanziamento da parte del contraente pubblico.

I sedici contratti hanno coinvolto i principali gruppi industriali italiani finanziando la realizzazione e l’ammodernamento di impianti produttivi, centri di ricerca ed interventi di formazione per un ammontare complessivo di investimenti pari a 7.891 milioni di euro con un onere per lo Stato pari a 3.459 milioni di euro (44 per cento). Sono state coinvolte, complessivamente, 159 imprese ed attivate 418 iniziative di cui circa la metà (217) sono state rivolte ad investimenti per la realizzazione di progetti industriali (realizzazione di nuovi impianti, ammodernamento o riconversione degli esistenti), 137 ai centri di ricerca attivati e 64 all’esecuzione di progetti di ricerca e formazione. Particolarmente significativi risultano i dati relativi all’occupazione aggiuntiva prevista (circa il 30 per cento del totale dell’occupazione prevista)³².

²⁸ Si veda il decreto emanato dal Ministero delle attività produttive di concerto con il Ministero delle economia e delle finanze il 1° febbraio 2006.

²⁹ In realtà sono stati stipulati 14 contratti di programma, ma due sono stati revocati: il contratto di programma Italgrani ed il contratto di impresa Noel Penny Turbines (NPT).

³⁰ Questo è il numero dei contratti di programma stipulati nella “fase transitoria”, al netto del contratto d’impresa con la EM.I.S poi revocato.

³¹ L’art. 1, comma 3, lettera e) del decreto legge n. 415/1992 ha mantenuto, infatti, in via transitoria le agevolazioni previste dalla legge n. 64/1986 che risultavano richieste con domanda acquisita dagli organismi competenti anteriormente alla data del 20 agosto 1992, con ciò dando la possibilità al Ministero del Bilancio (subentrato nel frattempo ai soppressi organismi dell’intervento straordinario competenti in materia di programmazione negoziata) di stipulare cinque nuovi contratti: ACM, COMPLASINIT, SARAS, TARI’ INDUSTRIALE ed il contratto d’impresa EM.I.S. che, come abbiamo detto, è stato successivamente revocato.

³² I dati sono estratti dal Rapporto “Indagine sui contratti di programma – giugno 2002” predisposto dal Ministero dell’Attività Produttive d’intesa con il Ministero dell’Economia e Finanze ed il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca.

**Tabella 1 - Contratti di programma prima fase 1987 – 1992 (legge 64/1986)
principali caratteristiche**

Denominazione contratto	Iniziative per area			Totale iniziative	Numero di imprese incentivate	Investimenti previsti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)	Nuove occupazione prevista	Occupazione totale prevista	Nuove occupazione prevista / Occupazione totale prevista
	Industria	Centri di ricerca	Progetti di ricerca e formazione							
Totale prima fase	138	134	24	296	79	7.263,0	3.171,1	17.575	62.624	28%
Totale fase provvisoria	79	3	40	122	80	628,4	288,0	3.146	5.335	59%
TOTALE	217	137	64	418	159	7.891,4	3.459,1	20.721	67.959	30%

(Fonte: MAP – 2002)

Per quanto riguarda le aree di intervento i contratti stipulati con la legge n. 64/1986 sono stati tutti finalizzati alla realizzazione di investimenti nelle regioni meridionali e, di essi, dodici hanno avuto un'estensione territoriale multiregionale.

**Tabella 2 - Contratti di programma prima fase 1987 – 1992 (legge 64/1986)
dati regionali**

	Investimenti previsti		Agevolazioni previste		Occupazione totale prevista	
	(milioni di euro)		(milioni di euro)			
Basilicata	50,1	0,6%	20,6	0,6%	280	1,4%
Calabria	96,4	1,2%	40,3	1,2%	390	1,9%
Campania	43,8	0,6%	25,1	0,7%	348	1,7%
Sardegna	246,9	3,1%	88,4	2,6%	277	1,3%
Multiregionale	7454	94,5%	3284,7	95,0%	19426	93,8%
TOTALE	7.891,20		3.459,10		20721	

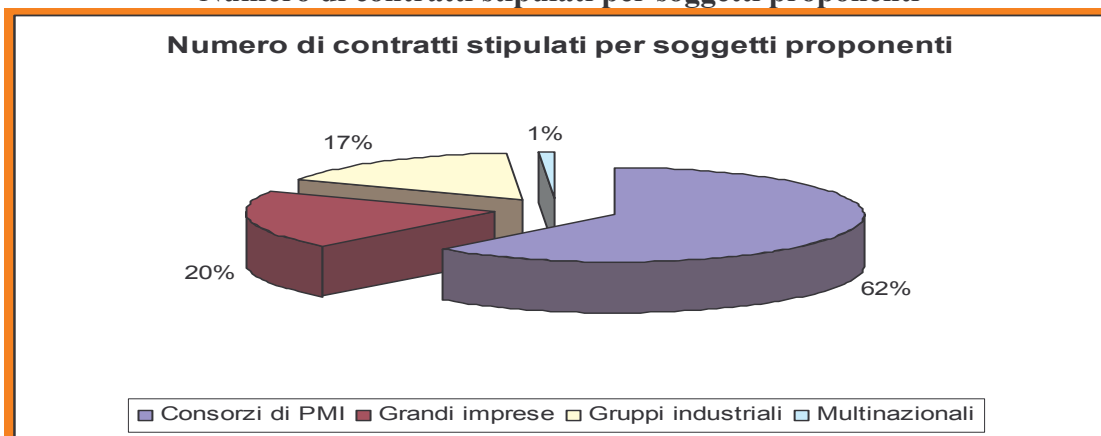
(Fonte: MAP – 2002)

Nel periodo che va dal 1992 all'aprile 1996 non sono stati stipulati contratti di programma; successivamente all'entrata in vigore della legge n. 488/1992, nell'arco temporale da aprile 1996 al 31 dicembre 2005 si è riscontrata una vigorosa ripresa di tali forme di incentivi all'impresa.

In tale periodo sono stati stipulati 90 contratti di programma per un ammontare complessivo di investimenti pari 10.684,7 milioni di euro ed un onere a carico dello Stato pari a 3.917,7 di cui 727,8 milioni di euro a valere sulla finanza delle Regioni.

Per quanto riguarda i soggetti proponenti il maggior numero di contratti approvati si registra per i consorzi di piccole e medie imprese (56), 18 sono invece i contratti facenti capo a grandi imprese, 15 contratti sono riconducibili a gruppi industriali e solo un contratto (Puglia) è proposto da una multinazionale.

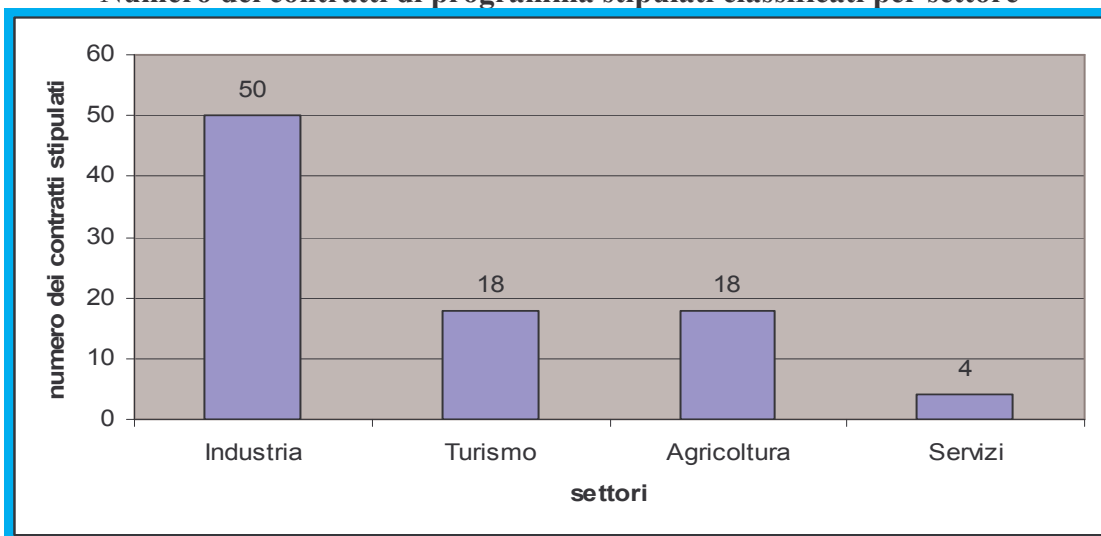
**Figura 1 – Contratti di programma seconda fase 1996 – 2005 (legge 488/92)
Numero di contratti stipulati per soggetti proponenti**



(Fonte: MAP - 2005)

La figura 2 mostra la distribuzione indicativa dei settori coinvolti; dei 50 contratti classificati nel settore industriale 6 prevedono investimenti anche in altri settori, dei 18 classificati nel settore turismo 2 prevedono investimenti anche in altri settori, e per quanto riguarda il settore agricolo, dei 18 contratti stipulati 3 prevedono investimenti in altri settori.

**Figura 2 – Contratti di programma seconda fase 1996 – 2005 (legge 488/92)
Numero dei contratti di programma stipulati classificati per settore**



(Fonte: MAP - 2005)

La distribuzione territoriale del numero dei contratti approvati, dell'investimento previsto, delle relative agevolazioni e dell'incremento occupazionale previsto è riportata nella tabella 3.

La regione che presenta il maggior numero di contratti e di agevolazioni concesse³³ è la Campania; nella stessa Campania, nella Sicilia e nella Puglia concentra il 53% del totale delle agevolazioni concesse nel Paese.

³³ La suddivisione delle agevolazioni concesse per regione deriva sia dal volume degli investimenti previsti sia, soprattutto, dalle diverse "intensità" di aiuto stabilite dalla Commissione europea che, come sappiamo, sono maggiori nelle regioni meridionali.

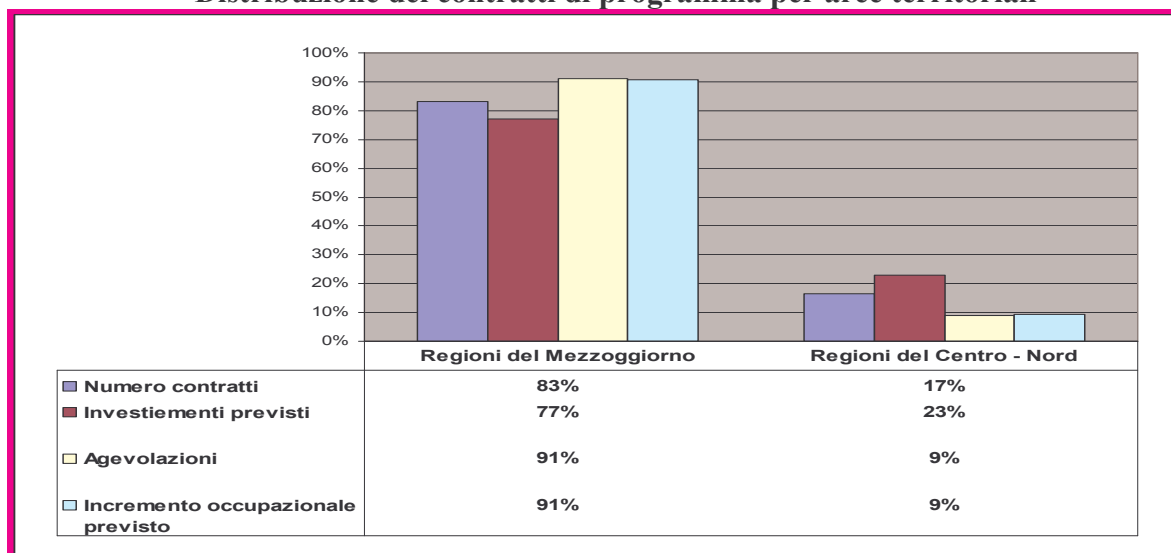
**Tabella 3 – Contratti di programma seconda fase 1996 – 2005 (legge 488/92)
Numero di contratti, agevolazioni ed incremento occupazionale**

Regione	Investimenti previsti (milioni di euro)	Agevolazioni (milioni di euro)	Incremento occupazionale previsto
Campania	1.568,737	873,665	7.088
Sicilia	1.392,390	645,754	4.219
Sardegna	836,456	370,271	1.742
Calabria	638,485	320,786	2.322
Puglia	1.107,991	555,241	4.348
Basilicata	437,163	223,179	1.701
Abruzzo	680,590	97,294	829
Piemonte	177,974	35,885	428
Toscana	197,419	67,233	428
Veneto	615,720	66,577	50
Liguria	67,826	25,054	175
Marche	40,124	6,493	249
Multiregionali	2.923,832	630,285	7.319
TOTALE	10.684,707	3.917,717	30.898

(Fonte: MAP 2005)

Per i soli contratti regionali, con esclusione quindi di quelli multi-regionali, la Figura 3 mostra la distribuzione del numero dei contratti, del totale degli investimenti previsti e delle agevolazioni, nonché l'incremento occupazionale previsto, suddiviso per regioni del Mezzogiorno e regioni del Centro-Nord.

**Figura 3 – Contratti di programma seconda fase 1996 – 2005 (legge 488/92)
Distribuzione dei contratti di programma per aree territoriali**



(Fonte: MAP - 2005)

Appendice 2

I casi di studio: il quadro complessivo

Emanuela Recchini

Gli indicatori principali

Allo scopo di offrire una sintesi quantitativa dei casi di studio, analizzati in dettaglio nelle relazioni degli esperti (si veda l'Appendice 5), sono stati raccolti, nelle tabelle della presente Appendice, i principali parametri ed indicatori relativi ai contratti di programma considerati nella ricerca. A tal fine si sono utilizzati principalmente i dati reperiti dalle delibere CIPE, integrati con quelli raccolti nelle relazioni degli esperti.

Dei nove contratti esaminati, sono ancora da chiudere Unica 2, Saras 2, Saras 3 e Getrag, mentre GTC Castrovillari e Texas2 sono stati revocati; la diversa fase procedurale dei casi di studio ha, talvolta, comportato la mancanza dei dati o minori discrepanze tra dati ufficiali e dati raccolti dall'esperto.

Nel Prospetto 1 sono riportati i principali indicatori relativi alla tempistica, agli investimenti programmati e realizzati, alle agevolazioni previste ed erogate. Nel complesso dei casi di studio selezionati, l'agevolazione erogata media per addetto è stata di 190.000 euro a fronte di un investimento realizzato di 410.000 euro; il contributo dello Stato ha quindi coperto mediamente il 46% delle risorse investite. Le stesse medie calcolate sul totale dei contratti del primo periodo³⁴, da cui i casi di studio sono stati selezionati, risultano pari, rispettivamente, a 216.000 euro e a 493.000 euro, mentre il rapporto tra erogazioni e investimenti è pari al 44%.

Prospetto 1 – *Principali indicatori sul complesso dei casi di studio.*

	MEDIE	TOTALI e percentuali
Mesi trascorsi tra l'approvazione e la stipula	4,30	
Mesi trascorsi tra l'approvazione e la delibera di assetto finale	87,02	
Mesi trascorsi tra la stipula e la delibera di assetto finale	80,82	
Investimenti previsti - approvazione (Meuro)	292,19	3506,24
<i>investimenti tecnologici industriali (*)</i>	226,09	78,67%
<i>di progetti e centri di ricerca (*)</i>	54,75	19,05%
<i>di progetti di formazione (*)</i>	7,15	2,28%
Investimenti previsti – ultimo aggiornamento (Meuro)	222,27	2667,20
Investimenti realizzati - assetto finale (Meuro)	205,30	2463,64
<i>% di investimenti tecnologici industriali</i>	-	81,87%
<i>% di progetti e centri di ricerca</i>	-	16,71%
<i>% di progetti di formazione</i>	-	1,42%
Agevolazioni previste - approvazione (Meuro)	148,03	1774,71
Agevolazioni previste - ultimo aggiornamento (Meuro)	108,46	1301,57
Agevolazioni erogate - assetto finale (Meuro)	98,97	1187,63
Rapporto agevolazioni erogate /investimenti realizzati	-	48%
Investimento realizzato per addetto (Migliaia di euro)	410	-
Agevolazioni erogate per addetto (Migliaia di euro)	190	-

(*) I dati delle tre tipologie di investimento sono stati calcolati su un totale al netto degli oneri di gestione e le spese per scorte.

³⁴ Per informazioni di dettaglio sull'universo di riferimento e sui criteri di selezione dei casi di studio, vedi Cap.1 par 4.

La differenza tra le medie si giustifica considerando che la presenza dei due consorzi ha pesato in misura notevolmente maggiore nel calcolo dei parametri del complesso dei 9 casi di studio rispetto a quelli relativi ai 30 contratti-universo, contribuendo in modo significativo a ridurre i valori medi.

Il Prospetto 2 riporta, per ciascun caso di studio, i principali parametri degli investimenti agevolati, rispetto alla tempistica e all'effettivo grado di realizzazione degli impegni assunti nei Contratti, facendo riferimento alla delibera di approvazione e a quella di assetto finale o di ultimo aggiornamento per i casi non ancora conclusi.

Prospetto 2 - *Principali indicatori descrittivi dei Contratti selezionati*

CONTRATTO	Investimenti previsti (<i>Meuro</i>)	Mesi trascorsi approvazione-assetto finale	Investimenti realizzati / Investimenti previsti	Agevolazioni erogate / Investimenti realizzati	Agevolazioni erogate per addetto (<i>migliaia di €</i>)	Investimenti realizzati per addetto (<i>migliaia di €</i>)
BARILLA	444,10	100	58,8%	29,98%	110	380
SGS THOMSON	329,50	46	92,7%	56,34%	550	970
TARI'	54,31	57	88,2%	55,86%	60	110
UNICA 1	45,17	59	98,1%	62,75%	50	80
UNICA 2	45,42	-	79,7%			
SARAS 1	258,74	73	97,4%	34,95%	320	910
SARAS 2	242,88	-	104,8%	53,80%	nd	nd
SARAS 3	115,33	-	74,5%	35,35%	nd	nd
GETRAG	210,54	-	89,2%	52,50%	nd	nd
GTC	99,89	140	67,3%	31,99%	80	240
SNIA BPD	789,56	110	19,5%	39,94%	110	270
TEXAS 1	870,80	109	88,1%	55,14%	370	670
Media dei casi	292,19	87	70,26	48,21%	190	410

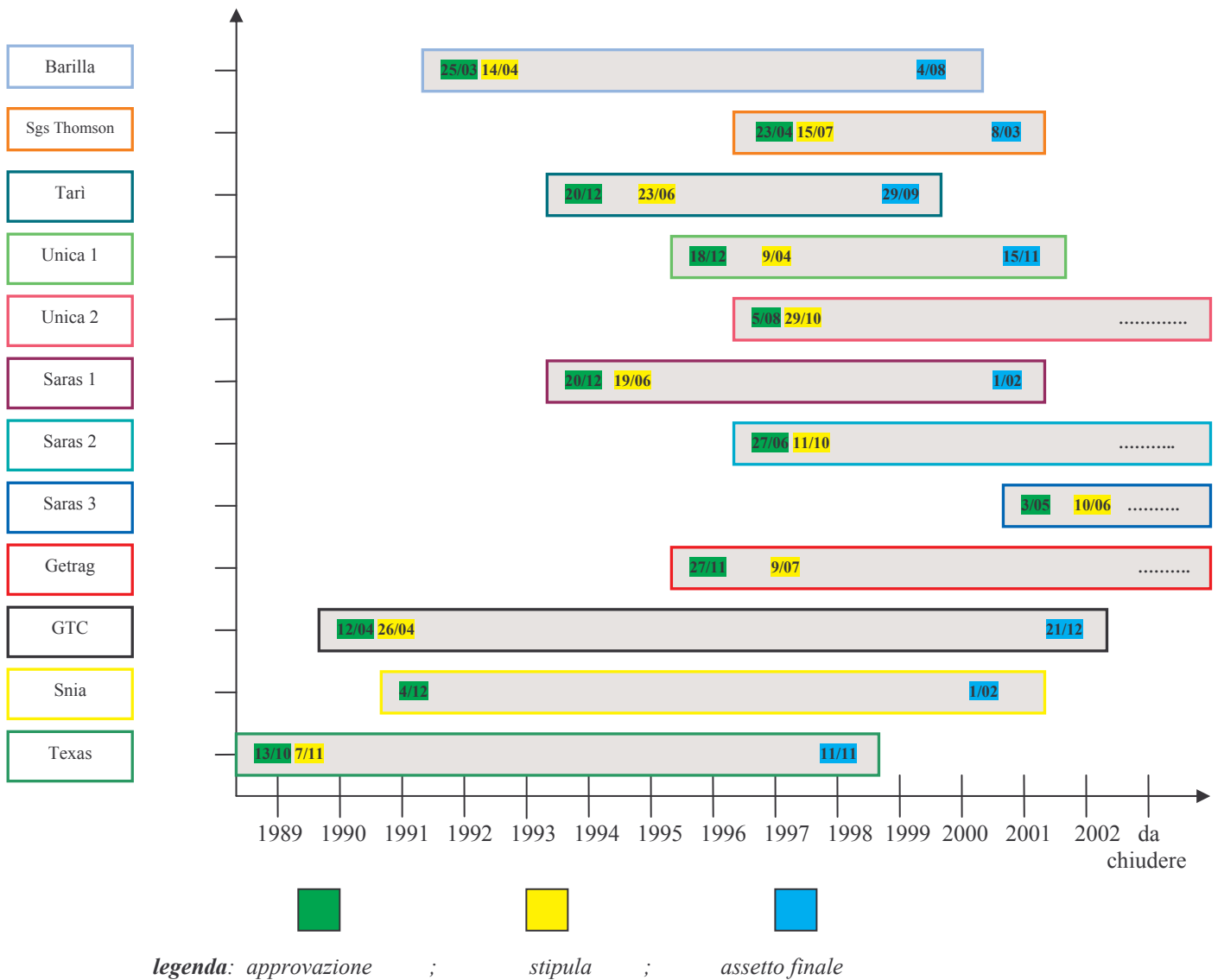
Fonte: elaborazioni su dati delle delibere CIPE e delle relazioni degli esperti.

La tempistica

Tra la data di approvazione del contratto da parte del Cipe e la data di stipula trascorrono in media 131 giorni (poco più di quattro mesi) con un minimo di due settimane per il contratto GTC agli oltre 13 mesi per Saras 3 (Figura 1).

Poco più di sette anni trascorrono mediamente dalla data di approvazione e la data di assetto finale con un *range* di meno di quattro anni per il contratto SGS Thomson ad oltre 11 anni per il contratto GTC (Tabella 1). Dalla data di stipula del contratto, successiva a quella di approvazione, occorrono oltre sei anni per la chiusura dei contratti (delibera di assetto finale).

Figura 1 – Tempo trascorso tra le fasi di approvazione, stipula ed assetto finale



CONTRATTO	APPROVAZIONE CIPE	STIPULA CONTRATTO	ASSETTO FINALE CIPE
BARILLA	25/03/1992	14/04/1992	04/08/2000
SGS THOMSON	23/04/1997	15/07/1997	08/03/2001
TARI'	20/12/1994	23/06/1995	29/09/1999
UNICA 1	18/12/1996	09/04/1997	15/11/2001
UNICA 2	05/08/1997	29/10/1997	da chiudere
SARAS 1	20/12/1994	19/06/1995	01/02/2001
SARAS 2	27/06/1997	11/10/1997	da chiudere
SARAS 3	03/05/2001	10/06/2002	da chiudere
GETRAG	27/11/1996	09/07/1997	da chiudere
GTC Castrovillari	12/04/1990	26/04/1990	21/12/2001
SNIA BPD	04/12/1991	n.d.	01/02/2001
TEXAS 1	13/10/1989	07/11/1989	11/11/1998

Tabella 1 – *Tempi di realizzazione, aggiornamenti e proroghe.*

CONTRATTO	MESI TRASCORSI da approvazione a stipula	MESI TRASCORSI da approvazione ad assetto finale	MESI TRASCORSI da stipula ad assetto finale	GAP PREVISTI / FINALI (mesi)	AGGIORNAMENTI	PROROGHE
BARILLA	0,7	100,4	99,7	7,1	3	1
SGS THOMSON	2,7	46,5	43,8	2,2	0	0
TARI'	6,1	57,3	51,2	8,9	1	1
UNICA 1	3,7	59,0	55,3	25,3	0	0
UNICA 2	2,8	-	-	-	0	1
SARAS 1	5,9	73,5	67,5	61,1	1	1
SARAS 2	3,5	-	-	-	1	1
SARAS 3	13,2	-	-	-	1	0
GETRAG	7,4	-	-	-	0	0
GTC	0,5	140,4	140,0	35,7	1 + REVOCA	3
SNIA BPD	-	110,0	-	31,1	2	0
TEXAS 1	0,8	109,0	108,2	34,4	2	0
MEDIA CASI	4,3	87,0	80,8	-	-	-

Fonte: elaborazioni su dati delle delibere CIPE.

I tempi previsti dalle ultime delibere disponibili non sempre fanno riferimento al termine entro cui si sarebbero dovuti realizzare gli investimenti. Per i casi Barilla e Tari, infatti, i tempi indicati dalle delibere parlano di “scadenza” e “ultimazione del contratto”, mentre per Saras 1 e Texas si fa cenno ai decreti di concessione delle agevolazioni finanziarie. Si è tentato, tuttavia, di calcolare il *gap* (in Tabella 1) che si registra tra i tempi previsti dall’ultima delibera per la realizzazione degli investimenti e la data di assetto finale: si supera la previsione di poco più di due mesi per il caso SGS Thomson, mentre si segnala uno scostamento di oltre cinque anni per il contratto Saras 1.

Gli investimenti e le erogazioni

Per i nove casi di studio, complessivamente considerati, gli investimenti previsti alla data di approvazione dei Contratti ammontano a poco più di 3500 milioni di euro e le agevolazioni previste a circa 1800 milioni di euro. Alla data di assetto finale, gli investimenti realizzati e le agevolazioni erogate sono pari rispettivamente a 2463,64 e 1187,63 milioni di euro (Tabella 2). Per i Contratti non ancora conclusi (Unica, Saras, Getrag) sono stati utilizzati dati provvisori.

Tabella 2 – *Totale per i nove casi di studio degli Investimenti e delle agevolazioni alla delibera di approvazione e di assetto finale- (Meuro)*

	previsti/e alla Delibera di APPROVAZIONE	realizzati/erogate alla Delibera di ASSETTO FINALE
INVESTIMENTI	3506,24	2463,64
AGEVOLAZIONI	1774,71	1187,63

Fonte: elaborazioni su dati delle delibere CIPE e delle relazioni degli esperti.

Le Tabelle 3 e 4 illustrano il processo di ridimensionamento degli importi relativi agli investimenti e alle agevolazioni mediante gli aggiornamenti chiesti e concessi nel corso del tempo. Si segnala, in particolare, la variazione netta per i Contratti Snia BPD e Barilla che, dalla data di approvazione all'ultimo aggiornamento, fanno registrare una diminuzione degli investimenti previsti vicina all'80% per il primo e al 40% per il secondo e una riduzione ancor più decisa delle agevolazioni (81,58% per Snia e 51,77% per Barilla).

Tabella 3 – Investimenti previsti, per tipologia di progetto, nelle diverse fasi di attuazione (Meuro)

CdP	Investimenti tecnologici industriali				Progetti e centri di ricerca				Progetti di formazioni				TOTALE	
	Approv	1° agg.	2° agg	3° agg	Approv	1° agg	2° agg	3° agg	Approv	1° agg	2° agg	3° agg	Approv *	Ultimo aggiorn *
BARILLA	360,13	323,35	220,78	235,45	67,86	60,75	49,32	32,02	16,11	11,84	6,3	3,41	444,10	270,88
SGS THOMSON	284,06	/	/	/	22,21	/	/	/	nd	/	/	/	329,50	329,50
TARI'	38,32	37,47	/	/	4,39	2,58	/	/	11,6	9,09	/	/	54,31	49,14
UNICA 1	45,17	/	/	/	0	/	/	/	0	/	/	/	45,17	45,17
UNICA 2	39,37	/	/	/	6,04	/	/	/	0	/	/	/	45,42	45,42
SARAS 1	214,33	214,33	/	/	35,88	38,22	/	/	2	nd	/	/	258,74	252,55
SARAS 2	185,41	241,18	/	/	57,8	17,48	/	/	0	nd	/	/	242,88	258,66
SARAS 3	91,93	/	/	/	23,4	/	/	/	0	/	/	/	115,33	115,33
GETRAG	196,25	/	/	/	14,28	/	/	/	0	/	/	/	210,54	210,54
GTC	76,44	85,83	/	/	3,56	3,72	/	/	8,26	5,58	/	/	99,89	96,42
SNIA BPD	635,24	313,64	nd	/	115,63	67,65	nd	/	22,21	8,78	nd	/	789,56	170,22
TEXAS 1	546,41	538,64	544,99	/	305,95	286,32	266,70	/	18,44	11,68	nd	/	870,80	823,37
TOTALE	2713,06	-	-	-	657	-	-	-	78,62	-	-	-	3506,24	2667,20
MEDIA	226,09	-	-	-	54,75	-	-	-	7,15	-	-	-	292,19	222,27

Fonte: elaborazioni su dati delle delibere CIPE e delle relazioni degli esperti.

Per alcuni contratti, il totale degli investimenti previsti (ultime due colonne della tabella 3) non corrisponde alla somma degli investimenti per le diverse tipologie di progetto (investimenti tecnologici industriali, progetti e centri di ricerca, progetti di formazione) in quanto questi sono al netto di alcune voci (scorte, oneri di gestione, etc.).

Tabella 4 – agevolazioni previste ed erogate per tipologia di progetto (Meuro)

CdP	AGEVOLAZIONI PREVISTE (approvazione)				AGEVOLAZIONI EROGATE (assetto finale)			
	INVEST TECNOL - INDUSTR	PROGETTI - CENTRI DI RICERCA	PROGETTI DI FORMAZIONE	TOTALE	INVESTIM. TECNOL - INDUSTR	PROGETTI - CENTRI DI RICERCA	PROGETTI DI FORMAZIONE	TOTALE
BARILLA				185,41	57,45	17,65	2,61	78,35
SGS THOMSON	166,98	14,76		181,74	168,98	3,18		172,16
TARI'	21,47	2,84	10,07	34,40	17,73	1,49	7,53	26,75
UNICA 1	29,32			29,32				25,51
UNICA 2	25,87	4,315		30,18	23,21	1,79		25,00
SARAS 1	63,68	28,07	1,6	93,35	61,12	25,28	1,67	88,07
SARAS 2	100,98	38,01	0	138,99	111,83	25,08	0,00	136,91
SARAS 3				51,89				30,37
GETRAG	100,9	8,9		109,80				98,58
GTC				46,28	17,51	0,00	3,85	21,52
SNIA BPD				382,18	45,44	12,76	2,89	61,43
TEXAS 1	239,38	242,22	16,58	491,17	223,89	189,49	9,61	422,98
TOTALE	-	-	-	1774,71	-	-	-	1187,63
MEDIA	-	-	-	148,03	-	-	-	98,97

Fonte: elaborazioni su dati delle delibere CIPE e delle relazioni degli esperti.

Il processo di ridimensionamento degli investimenti è sintetizzato mediante i due indicatori della Tabella 5. Il primo parametro, calcolato come rapporto tra gli investimenti previsti nell'ultimo aggiornamento e quelli previsti all'approvazione, può essere considerato una misura del grado di effettiva realizzazione degli impegni derivanti dal negoziato tra l'impresa e la parte pubblica. Il secondo, invece, è stato calcolato ponendo al numeratore gli investimenti realizzati (con la delibera di assetto finale) e costituisce una misura della qualità della programmazione dell'investimento.

Tabella 5 – Indicatori relativi agli investimenti ammessi e previsti

CdP	INVESTIMENTI PREVISTI ultimo aggiornamento / INVESTIMENTI PREVISTI approvazione	INVESTIMENTI REALIZZATI / INVESTIMENTI PREVISTI approvazione
BARILLA	61,0%	58,80%
SGS THOMSON	100,0%	92,70%
TARI'	90,5%	88,20%
UNICA 1	100,0%	98,10%
UNICA 2	100,0%	79,70%
SARAS 1	97,6%	97,40%
SARAS 2	106,5%	104,80%
SARAS 3	100,0%	74,50%
GETRAG	100,0%	89,20%
GTC	96,5%	67,30%
SNIA BPD	21,6%	19,50%
TEXAS 1	94,6%	88,10%
Media dei casi	76,07%	70,26%

Fonte: elaborazioni su dati delle delibere CIPE e delle relazioni degli esperti

Riguardo alla distribuzione degli investimenti secondo le diverse tipologie, dal quadro globale dei casi selezionati emerge (Tabella 6) che il 75,63% degli investimenti realizzati alla data di assetto finale è stato destinato agli investimenti tecnologici-industriali, il 15,43% ai progetti e ai centri di ricerca, mentre uno scarso 2% ai progetti di formazione. Tali percentuali possono non sommare a 100, dato che il denominatore su cui sono state calcolate (il totale degli investimenti) include anche le voci relative a scorte e oneri di gestione.

In particolare, si osserva che, rispetto al totale degli investimenti previsti, per ciascun contratto (Tabella 6), è netta la percentuale destinata agli investimenti tecnologici e industriali, con valori che passano da uno scarso 63% di Texas al 100% di Unica 1. Per quel che riguarda i progetti e i centri di ricerca, la percentuale di investimenti risulta superiore al 35% nel caso di Texas, cui seguono, con valori che spaziano da uno scarso 24% al 15%, Saras 2 e 3, Barilla e Snia. I Contratti Tari e GTC, infine, destinano rispettivamente circa il 18% e l'8% degli investimenti realizzati ai progetti di formazione.

Tabella 6 – Distribuzione per tipologia di progetto degli investimenti previsti e realizzati-
Percentuali calcolate sui rispettivi totali

CdP	INVESTIMENTI PREVISTI APPROVAZIONE				INVESTIMENTI REALIZZATI ASSETTO FINALE			
	TECNOL. INDUST. (valori %)	PROGETTI e CENTRI di RICERCA (valori %)	PROGETTI FORMAZ. (valori %)	TOTALE (Meuro)	TECNOL. INDUST. (valori %)	PROGETTI e CENTRI di RICERCA (valori %)	PROGETTI FORMAZ. (valori %)	TOTALE (Meuro)
BARILLA	81,09	15,28	3,63	444,10	87,98	10,91	1,11	261,33
SGS THOMSON	86,21	6,74	-	329,50	97,28	2,71	0,00	305,60
TARI'	70,56	8,08	-	54,31	76,76	5,39	17,85	47,88
UNICA 1	100,00	0,00	0,00	45,17	100,00	0,00	0,00	44,29
UNICA 2	86,68	13,30	-	45,42	92,91	7,08	0,00	36,20
SARAS 1	82,84	13,87	0,77	258,74	85,04	14,14	0,83	251,99
SARAS 2	76,34	23,80	-	242,88	86,65	13,35	0,00	254,49
SARAS 3	79,71	20,29	-	115,33	92,15	7,85	0,00	85,91
GETRAG	93,21	6,78	-	210,54	0,00	-	-	187,77
GTC	76,52	3,56	8,27	99,89	92,52	0,00	7,48	67,27
SNIA BPD	80,45	14,64	2,81	789,56	87,57	10,41	2,02	153,81
TEXAS 1	62,75	35,13	2,12	870,80	66,54	32,07	1,39	767,10

Fonte: elaborazioni su dati delle delibere CIPE e delle relazioni degli esperti.

In merito ai Contratti Saras 1 e Getrag, occorre segnalare che per i progetti di formazione si è fatto ricorso a fonti di finanziamento diverse dalle leggi 64/86 e 488/92. Questo spiega la mancanza o valori prossimi allo zero dei dati relativi alla formazione in questi contratti.³⁵

³⁵ Dalle rispettive delibere di approvazione si legge, infatti:

Nella gran parte dei casi, dalla data di approvazione all'assetto finale, diminuisce il rapporto tra agevolazioni e investimenti (Tabella 7): complessivamente si passa da un 51% ad una percentuale poco superiore al 48%, con i contratti GTC e Barilla che fanno segnalare gli scostamenti più significativi.

Tabella 7 – *Rapporti tra agevolazioni ed erogazioni su investimenti previsti e realizzati*

CdP	AGEVOLAZIONI PREVISTE / INVESTIMENTI PREVISTI (approvazione)	AGEVOLAZIONI EROGATE / INVESTIMENTI REALIZZATI (assetto finale)
BARILLA	41,75%	29,98%
SGS THOMSON	55,16%	56,34%
TARI' INDUSTRIALE	63,34%	55,86%
UNICA 1 + 2	63,99%	62,75%
SARAS 1	37,32%	34,95%
SARAS 2	57,23%	53,80%
SARAS 3	44,99%	35,35%
GETRAG	52,15%	52,50%
GTC Castrovillari	46,33%	31,99%
SNIA BPD	48,40%	39,94%
TEXAS 1	56,40%	55,14%
TOTALE	51,00%	48,21%

Fonte: elaborazioni su dati delle delibere CIPE e delle relazioni degli esperti.

Le iniziative

Nel prospetto 3 viene proposto il quadro generale del numero di iniziative previste e realizzate per ciascun caso di studio.

Nelle diverse fasi di attuazione dei Contratti, si può notare come il numero di investimenti tecnologici industriali abbia subito un calo nella maggior parte dei casi. Snia BPD, in particolare, fa registrare sette iniziative industriali alla data di assetto finale, a fronte delle ventisei previste in sede di approvazione.

In linea con le previsioni il numero di centri di ricerca e progetti di formazione. Per quel che concerne i progetti di ricerca, i dati a disposizione consentono di segnalare le variazioni riguardanti i casi Barilla (si passa da quattro a due progetti realizzati a Foggia) e Snia (dei dieci progetti di ricerca previsti ne sono stati realizzati tre).

Saras 1 – “...quanto al progetto di formazione, il fabbisogno complessivo previsto di lire 20 miliardi sarà coperto con il ricorso a fonti di finanziamento diverse dalla legge 64/86, a valere su altre normative nazionali, regionali o comunitarie”.
Getrag – “...le agevolazioni al progetto inerente alla formazione sono di competenza della Regione Puglia, come previsto dal protocollo di intesa stipulato tra la Regione stessa e la società”.

Prospetto 3 – Iniziative previste e realizzate per tipologia di progetto

CONTRATTO		BARILLA	SGS THOMSON	TARI'	UNICA 1	UNICA 2	SARAS 1	SARAS 2	SARAS 3	GETRAG	GTC	SNIA BDP	TEXAS 1
N. INVESTIMENTI TECNOLOGICI INDUSTRIALI	Delibera approvaz	nd	nd	44	nd	nd	nd	nd	nd	1	2	nd	3
	I Aggior	7 (di cui 2 a Foggia)		42			nd	nd			nd	10	3
	II Aggior	6									nd	nd	3
	III Aggior	nd									nd		
	Assetto finale	6 (di cui 2 a Foggia)		39	nd	nd	2				nd	7	3
N. CENTRI DI RICERCA	Delibera approvaz	1 (Foggia)	nd	1 centro servizi	nd	1	nd	nd	nd	1	1	1	1
	I Aggior	1 (Foggia)		nd			nd	nd			nd	1	nd
	II Aggior	1 (Foggia)									nd	nd	1
	III Aggior	nd									nd		
	Assetto finale	1 (Foggia)	nd	1 centro servizi	nd	nd	1				0	1	1
N. PROGETTI DI RICERCA	Delibera approvaz	nd	1	nd	nd	4	nd	nd	nd	nd	3	nd	5
	I Aggior	3 (Foggia)		nd			nd	nd			nd	5	5
	II Aggior	3 (Foggia)									nd	nd	4
	III Aggior	nd									nd		
	Assetto finale	2 (Foggia)	1	nd	nd	nd	2				0	3	4?
N. PROGETTI DI FORMAZIONE	Delibera approvaz	1 (Foggia)	nd	1 (prog consortile)	nd	nd	1 ma diversa fonte finanziam	nd	nd	1 ma diversa fonte finanziam	1	nd	nd
	I Aggior	nd		nd			nd	nd			nd	nd	nd
	II Aggior	nd									nd	nd	nd
	III Aggior	nd									nd		
	Assetto finale	2 (di cui 1 a Foggia)	nd	1 (prog consortile)	nd	nd	nd				1	2	1

Fonte: elaborazioni su dati delle delibere CIPE

Gli addetti

Nella Tabella 8 sono presentati i dati relativi al numero di addetti previsti dalle delibere Cipe nelle diverse fasi di avanzamento dei Contratti. Tali informazioni non sono sempre congruenti fra loro e con i dati riportati dagli esperti ed è stato difficoltoso ricostruire dati coerenti sia per il totale degli addetti sia per la nuova occupazione realmente generata. Solo in alcuni casi è stato possibile individuare l'incremento effettivo dei nuovi addetti (al netto dei lavoratori già in organico, i "consolidati" etc.).

Sul complesso dei casi considerati, (escludendo Saras 2, Saras 3 e Getrag non ancora conclusi ³⁶), si è stimato che gli addetti previsti alla data di approvazione si riducono in media, al momento della delibera di assetto finale, di una quota di circa il 19%.

Per i Contratti Unica (complessivamente considerati), SGS Thomson e Texas (quest'ultimo revocato) si segnalano dati in linea con quanto previsto in sede di approvazione. Alla data di assetto finale, Snia BPD fa registrare un sensibile calo dell'occupazione rispetto alla previsione.

Tabella 8 – Addetti nelle varie fasi di avanzamento dei contratti (valori assoluti).

CdP	ADDETTI PREVISTI APPROVAZIONE	ADDETTI PREVISTI AL 1° AGGIORN.	ADDETTI PREVISTI AL 2° AGGIORN.	ADDETTI PREVISTI AL 3° AGGIORN.	ADDETTI TOTALI ASSETTO FINALE	NUOVI ADDETTI ASSETTO FINALE
BARILLA	707	635	635	639	689	370
SGS THOMSON	315				315	315
TARI'	383	383			426	348
UNICA 1+2	1053				1053	713
SARAS 1	280	892			277	nd
SARAS 2	246	274			nd	nd
SARAS 3	335		75		nd	nd
GETRAG	800				nd	nd
GTC	nd	555	390		283	nd
SNIA BPD	1432	664	624		572	353
TEXAS 1	nd	1150	1150		1150	1150
TOTALE	5551	-	-	-	4765	3249

Fonte: elaborazioni su dati delle delibere CIPE.

Le incertezze sui dati di occupazione possono riflettersi sugli indicatori stimati nella Tabella 9. Senza considerare i contratti Saras 2, Saras 3 e Getrag, mediamente per ogni addetto vengono

³⁶ Nelle Tabelle 8 e 9 non è stato possibile fornire i dati e gli indicatori relativi ai Contratti Saras 2, Saras 3 e Getrag, in quanto il dato finale sugli addetti è desunto dalla Delibera di assetto finale, non disponibile per i contratti non ancora conclusi.

investiti 410.000 euro ed erogati 190.000 euro; tali rapporti salgono rispettivamente a 500.000 euro e a 250.000 euro se si considera la nuova occupazione generata dall'investimento.

Tabella 9 – *Investimenti ed agevolazioni per addetto - assetto finale (Migliaia di euro).*

CdP	INVESTIMENTI REALIZZATI PER ADDETTO		AGEVOLAZIONI EROGATE PER ADDETTO	
	TOTALE ADDETTI	NUOVI ADDETTI	TOTALE ADDETTI	NUOVI ADDETTI
BARILLA	380	710	110	210
SGS THOMSON	970	970	550	550
TARI' INDUSTRIALE	110	140	60	80
UNICA 1 + 2	80	110	50	70
SARAS 1	910	Nd	320	nd
SARAS 2	nd	Nd	Nd	nd
SARAS 3	nd	Nd	Nd	nd
GETRAG	nd	Nd	Nd	nd
GTC Castrovillari	240	Nd	80	nd
SNIA BPD	270	440	110	170
TEXAS 1	670	670	370	370
TOTALE	410	500	190	250

Fonte: elaborazioni su dati delle delibere CIPE e delle relazioni degli esperti.

Appendice 3
Schede riassuntive dei Contratti di programma
oggetto dei casi di studio

Federica Conte, Massimo Fiumanò

Barilla S.p.A.

(Contratto approvato ai sensi della legge n. 64/88)

Informazioni generali sul Contratto di programma

Area di investimento:	Multiregionale (Puglia, Basilicata Campania, Sardegna)
Attività economica principale:	Alimentare (Pastificio)
Comuni interessati (alla data di approvazione del contratto)	Foggia, Melfi, Marcianise, Matera, Cagliari
Tipologia di impresa	impresa multinazionale

Localizzazione del “Caso studio”: Foggia - l’investimento a Foggia rappresenta il 47.9% dell’intero contratto ed ha assorbito il 50.5 % delle agevolazioni statali

CENNI SULL’EVOLUZIONE DEL CONTRATTO:

Proposto il 12 marzo 1992, il contratto di programma Barilla è stato approvato il 25 marzo 1992 e successivamente stipulato il 14 Aprile dello stesso anno.

Tra gli obiettivi dell’azienda proponente rientravano: 1) il miglioramento tecnologico nel settore delle paste e nei prodotti da forno; 2) il potenziamento della propria capacità produttiva che richiedeva l’ammodernamento e l’ampliamento di propri impianti già operanti; 3) l’arricchimento della varietà di prodotti (ad es. con l’introduzione dei “sughi pronti”).

Gli investimenti a Foggia, oggetto di questo studio di caso, hanno rappresentato il 47.9 % del valore totale del Contratto, corrispondente al 50.5 % degli oneri a carico dello Stato (in base alla delibera di assetto finale). In particolare in quella sede sono state realizzati: n. 2 investimenti tecnologici industriali (ammodernamento ed ampliamento stabilimento esistente, un nuovo stabilimento pastaio); un centro di ricerca ; n. 3 progetti di ricerca consortili; un progetto di formazione.

Il termine del contratto era previsto per il 1996, mentre vari aggiornamenti (1°- 28/12/1993, 2°- 18/10/1994, 3°- 16/10/1997 + rettifica del 3° aggiornamento del 26/02/1998) ne hanno posticipato la conclusione al 31/12/1999.

L’investimento complessivo in riferimento a quanto previsto alla stipula ha avuto una diminuzione del 41% e gli oneri dello Stato del 57% , mentre l’occupazione è rimasta quasi inalterata infatti ha avuto solo una bassissima riduzione pari al 2%.

Tempi

Durata totale del contratto <i>dall'approvazione del contratto alla delibera CIPE di assetto finale -</i>			
anni	8	mesi	4

Finanziamenti

	<u>Investimenti previsti - stipula</u>	<u>Investimenti realizzati - assetto finale</u>
Investimenti	444.10 (Meuro)	261.311 (Meuro)
di cui Agevolazioni	185.41 (Meuro)	78.35 (Meuro)
% di riduzione dell'investimento		- 41%
% di riduzione delle agevolazioni		- 58 %
% di agevolazioni erogate/investimenti realizzati		30 %

Occupazione

	<u>Occupazione prevista - stipula</u>	<u>Occupazione realizzata - assetto finale</u>
	707 unità	689 unità
% di riduzione occupazionale		- 2,5 %

Iniziative e investimenti alla stipula e all'assetto finale per tipologia

<u>Tipologia di investimento</u>	Numero iniziative previste alla stipula	Numero iniziative realizzate all'assetto finale	Investimenti previsti alla stipula (Meuro)	Investimenti realizzati all'assetto finale (Meuro)
Investimenti tecnologici industriali	7 (2 <i>Foggia</i>)	6 (2 <i>Foggia</i>)	360.13	229.910
Centri di ricerca	1 (<i>Foggia</i>)	1(<i>Foggia</i>)	67.86	18.832
Progetti di ricerca	4 (<i>Foggia</i>)	2 (<i>Foggia</i>)		9.666
Progetti di formazione e riqualificazione	1 (<i>Foggia</i>)	2 (1 <i>Foggia</i>)	16.11	2.903
TOTALE	13	13	444.10	261.311

Evoluzione del contratto e normativa di riferimento

<i>Data</i>	<i>Fase del processo</i>	Riferimento Normativo
25/03/1992	Approvazione	Delibera CIPI 25 marzo 1992 – Approvazione del contratto di programma tra il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e il Gruppo Barilla.
28/12/1993	1° aggiornamento	Delibera CIPI del 28 dicembre 1993 – 1° Aggiornamento contratto di programma.
18/10/1994	2° aggiornamento	Delibera CIPE n. 128 del 18 ottobre 1994 – Secondo aggiornamento del contratto di programma.
16/10/1997	3° Aggiornamento	Delibera CIPE n. 207 del 16 ottobre 1997 – Terzo aggiornamento del contratto di programma.
26/02/1998	Rettifica	Delibera CIPE n. 25 del 26 febbraio 1998 – Rettifica del terzo aggiornamento del contratto di programma.
4/08/2000	Assetto finale	Delibera CIPE n. 97 del 4 agosto 2000 – Assetto finale del contratto di programma stipulato in data 14 aprile 1992 tra il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e il gruppo Barilla.

FOCUS FOGGIA

investimenti alla data assetto finale

<u>Tipologia di investimento</u>	Investimenti (Meuro)	Agevolazioni (Meuro)
Investimenti tecnologici industriali		
1) Ammodernamento ed ampliamento stabilimento esistente FG	41.67	9.60
2) Nuovo stabilimento Pastaio FG	53.19	10.84
Centri di ricerca (CO.RI.AL.)	18.85	9.99
Progetti di ricerca (conclusi)		
– Materie prime	9.65	7.79
– Paste alimentari di semola		
Progetti di formazione e riqualificazione	1.39	1.29
TOTALE	125.24	39.58

Occupazione

	Prevista alla data di approvazione	Occupazione al 31 / 12 / 1999
Ammodernamento ed ampliamento paste	196	55
Nuovo stabilimento Sughì Pronti	128	-
Nuovo stabilimento pastario	-	115
CO.RIAL.	19	31
Totale	343	201

SCHEMA DI SINTESI

GETRAG S.p.A.

(Contratto approvato ai sensi della legge n. 488/92)

Informazioni generali sul Contratto di programma

Area di investimento:	Puglia
Attività economica principale:	Componenti Auto (Cambi autoveicoli)
Comuni interessati: (alla data di approvazione del contratto)	Modugno (BA)
Tipologia di società	Multinazionale

CENNI SULL'EVOLUZIONE DEL CONTRATTO:

Il contratto GETRAG prevede investimenti industriali e di ricerca nel settore della produzione di componenti per autoveicoli (trasmissioni e cambi), da effettuarsi a Modugno (BA). I termini previsti per la realizzazione del contratto (non ancora concluso) sono: entro il 1999 per gli investimenti industriali, entro il 1998 per il centro di ricerca, ed entro il 2001 per i progetti di ricerca. Viene anche previsto un percorso formativo da svolgersi tra la Germania e l'Italia per un valore totale di 28 Meuro.

Il piano prevedeva inoltre investimenti industriali per 196 Meuro, 5,37 Meuro per il centro di ricerca e 8.9 Meuro per i progetti di ricerca.

Con un certo ritardo rispetto al cronogramma previsto, nel gennaio 2004 è stato emanato il decreto di concessione definitiva, da cui risulta che il contratto a tale data ha raggiunto gli obiettivi prefissati, senza scostamenti significativi. Esso giudica positivi i tempi di erogazione dei contributi statali, nonché i livelli occupazionali ed il piano formativo realizzati.

La delibera di assetto finale, che ancora non è stata emanata, renderà disponibile una rendicontazione più completa degli investimenti effettuati.

Tempi

Durata totale del contratto- <i>dall'approvazione al decreto di concessione del gennaio 2004-</i>			
anni	7	mesi	1

Finanziamenti

	Investimenti previsti - stipula	Investimenti realizzati - Decr. Conces. definitiva
Investimenti	210.54 (Meuro)	187.77 (Meuro)
di cui Agevolazioni	109.78 (Meuro)	98.6 (Meuro)
% di riduzione dell'investimento	- 11 %	
% di riduzione delle agevolazioni	- 10 %	
% di agevolazioni erogate /investimenti previsti	52 %	

Occupazione

	Occupazione prevista- stipula	Occupazione realizzata al Decr. Conces. definitiva
	800 unità	824 unità
% di aumento occupazionale	+ 3%	

Iniziative e investimenti alla stipula e all'assetto finale per tipologia

<u>Tipologia di investimento</u>	Numero iniziative previste alla stipula	Numero iniziative realizzate all'assetto finale	Investimenti previsti alla stipula (Meuro)	Investimenti realizzati al Decreto di concessione definitiva (Meuro)
Investimenti tecnologici industriali	1	1	196.25	-
Centro di ricerca	1	1	5.37	-
Progetti di ricerca	1	1	8.91	-
TOTALE	3	3	210.54	187.77

Evoluzione del contratto e normativa di riferimento

<i>Data</i>	<i>Natura Atto</i>	Riferimento Normativo
27/11/1996	Approvazione	Delibera CIPE del 27 novembre 1996- Approvazione del contratto di programma tra il Ministero del Bilancio edella programmazione economica e la GETRAG.
gennaio 2004	Decreto di concessione	decreto di concessione definitiva del gennaio 2004

SCHEDA DI SINTESI

GTC

(Contratto approvato ai sensi della legge n. 64/88)

Informazioni generali sul Contratto di programma

Area di investimento:	Calabria
Attività economica principale:	Tessile
Comuni interessati : (alla data di approvazione del contratto)	Castrovillari (CS)
Tipologia di imprese:	gruppo di imprese

CENNI SULL'EVOLUZIONE DEL CONTRATTO:

L'evoluzione del Contratto di programma della GTC è stata caratterizzata da vari eventi inattesi, ritardi procedurali, e revoche.

Nel 1987 fu iniziato lo studio di prefattibilità che portò il 22/3/90 alla costituzione del Gruppo Tessile Castrovillari con sede a Cammarata di Castrovillari, il cui capitale era posseduto al 75% dalla Gepi e per il 25% dal gruppo Polli.

Secondo il contratto, stipulato il 26/4/1990, la GTC si impegnava a realizzare l'80% degli investimenti previsti entro il 31/12/1993 ed la totalità di essi 30/6/1994; attività di formazione per 600 addetti; un centro di ricerca, e progetti di ricerca riguardanti: fonti rinnovabili di energia, nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione, robotica avanzata. Il soggetto proponente per le attività di ricerca era il Consorzio di Ricerca tra Gruppo Polli, ENEA, CNR, Università della Calabria, e CRAI, che al momento della stipula del contratto non era stato ancora costituito.

Forti ritardi nell'erogazione dei contributi indussero l'impresa a ricorrere al credito bancario. Riconoscendo tali ritardi, in parte imputabili "alla fase di cambiamento istituzionale ed ...alla soppressione degli organismi gestori dell'intervento straordinario", in data 11/10/1994, il Cipe deliberò la proroga dei termini di realizzazione al 31/12/95, prevedendo una riduzione nel numero degli occupati da 610 a 555. Entro il 1994 erano state attivate 1 linea di tessitura con 72 telai, e 2 linee di filatura; furono realizzati 1 corso di formazione, la ristrutturazione degli immobili, edifici, e gli uffici della rete distributiva a Milano. Nello stesso periodo, un incendio della linea di produzione provocò danni a 72 telai. A seguito di tali eventi, un ulteriore aggiornamento del contratto, datato 20/11/1995, approvò il piano progettuale definitivo, che prevede: una proroga dei termini di realizzazione degli investimenti al 31/12/1996, una diminuzione degli oneri a carico dello stato del 12.9%, ed una riduzione del personale di ulteriori 220 addetti. Ulteriori due proroghe, datate 23/04/1997 e 18/12/1997, stabilirono i nuovi termini di realizzazione per gli investimenti industriali (al 31/12/1997), e per il progetto di ricerca (al 31/12/1998).

Il 15/12/1998, a seguito di serie difficoltà gestionali, la GTC mise in liquidazione la società, mettendo in cassa integrazione il personale. Nel marzo del 2000, viene inoltrata la richiesta di concordato preventivo, successivamente avvenuto. Contestualmente, venne dato in affitto un ramo dell'azienda per 5 anni con l'obbligo di riassorbire la forza lavoro. La nuova società "Manifattura del Crati s.r.l., riconducibile allo stesso imprenditore Polli, proseguì nelle lavorazioni in base agli impegni della GTC accollandosi il pagamento di parte dei debiti pregressi e dei costi legali. La società "Manifattura del Crati" avanzò una richiesta di rimodulazione del contributo al Servizio per la Programmazione Negoziata, dichiarando la sua volontà di continuare ad operare nel Bacino di Castrovillari, ma l'istanza fu rigettata. Il 10 ottobre 2003 anch'essa dichiarò fallimento e i 248 operai vennero collocati in CIG fino all'aprile 2005.

Nel 2001, la commissione ministeriale di accertamento eseguì una verifica sull'attuazione del contratto da cui risultò il mancato completamento delle strutture e delle attrezzature del centro di ricerca, la mancata selezione e preparazione degli addetti ai progetti di ricerca, e la realizzazione di investimenti industriali ad un livello inferiore a quello previsto nel 1995. In base alle verifiche della commissione, nel marzo 2001 il contratto venne parzialmente revocato, in particolare con riguardo alle agevolazioni relative al centro di ricerca ed ai progetti di ricerca. L'assetto finale del contratto venne stabilito con delibera Cipe del 21/12/2001.

Tempi

Durata totale del contratto- dall'approvazione del contratto alla delibera CIPE di assetto finale -			
anni	11	mesi	8

Finanziamenti

	Investimenti previsti - stipula	Investimenti realizzati - assetto finale
Investimenti	99.89 (Meuro)	67.27 (Meuro)
di cui Agevolazioni	46.28 (Meuro)	21.52 (Meuro)
% di riduzione dell'investimento		- 33 %
% di riduzione delle agevolazioni		- 54 %
% di agevolazioni erogate/investimenti realizzati		32 %

Occupazione

	Occupazione prevista - stipula	Occupazione realizzata - assetto finale
	n.d.	283

Iniziative e investimenti alla stipula e all'assetto finale per tipologia

<u>Tipologia di investimento</u>	Numero iniziative previste alla stipula	Numero iniziative realizzate all'assetto finale	Investimenti previsti alla stipula (Meuro)	Investimenti realizzati all'assetto finale (Meuro)
Investimenti tecnologici industriali	2	nd	76.43	62.25
Centri di ricerca	1	0	1.03	0
Progetti di ricerca	3	0	2.53	0
Progetti di formazione e riqualificazione	1	1	8.26	5.02
Impianto di uffici e rete distributiva (Milano)	1	1	1.54	
Scorte			10.07	
TOTALE	8		99.88	67.27

Evoluzione del contratto e normativa di riferimento

Data	Natura Atto	Riferimento Normativo
12 aprile 1990	Approvazione	Delibera CIPI 12/04/1990 – Approvazione del contratto di programma
11 ottobre 1994	proroga	Delibera CIPE del 11 / 10/1994 – Proroga del contratto di impresa.
20/11/1995	aggiornamento	Delibera CIPE del 20/11/1995 –aggiornamento del contratto di impresa.
18/12/1997	proroga	Delibera CIPE del 18/12/1997 – Proroga del termine di realizzazione del progetto.
23/04/1997	proroga	Delibera CIPE del 23/04/1997 – proroga del termine di ultimazione degli investimenti inclusi nel contratto.
8/03/2001	Revoca	Delibera CIPE del 8/03/2001 - revoca del finanziamento relativo al contratto di impresa.
21/12/2001		Delibera CIPE del 21/12/2001 – Assetto Finale

SCHEDA DI SINTESI

Saras S.p.A.

(Saras 1- Saras 2- Saras 3)

(Contratti approvati ai sensi delle leggi n.64/88 e 488/1992)

Informazioni generali sul Contratto di programma

Area di investimento:	Sardegna
Attività economica principale:	Petrochimico (raffinerie)
Comuni interessati: (alla data di approvazione del contratto)	Sarroch (Ca) - Assemini
tipologia di impresa:	grande impresa

CENNI SULL'EVOLUZIONE DEL CONTRATTO:

La società Saras rappresenta l'unico singolo soggetto con cui sono stati stipulati 3 contratti di programma, per un totale di 577 Meuro, di cui il 46% rappresentato da agevolazione pubblica. Tutti e tre i contratti riguardano investimenti industriali nello stabilimento di raffinazione di Sarroch (CA), in abbinamento con investimenti collaterali di ricerca.

Saras ha una lunga tradizione industriale nel settore, essendosi localizzata in Sardegna nello stesso sito a partire degli anni 60, in coincidenza con una stagione di grandi investimenti industriali nota come "piano di rinascita". La proposta relativa al primo contratto risale a luglio del 1992, ma tra essa e per la stipula trascorsero 3 anni.

Il solo contratto Saras 1 risulta concluso, mentre i successivi due, Saras 2 e 3 devono essere ancora sottoposti a verifica finale. Nel primo contratto di programma, all'obiettivo principale dell'investimento nella raffineria di Sarroch, si collegava la costruzione di un centro di ricerca e vari progetti con enfasi su aspetti ambientali.

Ciascuno dei due successivi contratti prevede investimenti nell'ammodernamento della raffineria, e, piuttosto scollegati da questi, investimenti in ricerca. Nel caso di Saras 2 si è trattato della realizzazione di una "cittadella tecnologica" in provincia di Cagliari. Saras 3 ha previsto, fra l'altro, investimenti nelle tecnologie della new economy da parte di alcune imprese facenti capo alla Saras, tutte localizzate in provincia Cagliari.

Il contratto di programma Saras 1 risulta essere in linea con gli obiettivi fissati all'atto della stipula, ed ha raggiunto un livello occupazionale superiore alle previsioni.

Tempi

Durata totale del contratto <i>dall'approvazione del contratto alla delibera CIPE di assetto finale -</i>				
Saras 1	anni	6	mesi	1.5
Saras 2		Da chiudere		
Saras 3		Da chiudere		

Finanziamenti

Saras 1	Investimenti previsti - stipula	Investimenti realizzati -assetto finale
Investimenti	258.54 (Meuro)	252.55 (Meuro)
di cui Agevolazioni	93.35 (Meuro)	88.07 (Meuro)
% di riduzione dell'investimento		- 2.3 %
% di riduzione delle agevolazioni		- 5.7 %
% di agevolazioni erogate/investimenti realizzati		35 %
Saras 2		No assetto finale
Investimenti	242.88 (Meuro)	
di cui Agevolazioni	138.99 (Meuro)	
Saras 3		No assetto finale
Investimenti	115.33 (Meuro)	
di cui Agevolazioni	51.89 (Meuro)	

Occupazione

Saras 1	Occupazione prevista - stipula	Occupazione realizzata - assetto finale
	280	277
% di riduzione occupazionale		- 1 %
Saras 2		No assetto finale
	246	
Saras 3		No assetto finale
	335	

Iniziative e investimenti alla stipula e all'assetto finale per tipologia

<u>Saras 1</u>	<u>Tipologia di investimento</u>	Numero iniziative previste alla stipula	Numero iniziative realizzate all'assetto finale	Investimenti previsti alla stipula (Meuro)	Investimenti realizzati all'assetto finale (Meuro)
	Investimenti tecnologici industriali	2	2	63.68	61.12
	Centro di ricerca	1	1	28.07	25.28
	Progetti di ricerca	2	2		
	(Formazione addetti Centro di ricerca)	(1- finanziata da altra fonte)	nd	1.6	1.67
TOTALE		5	5	93.35	88.07

<u>Saras 2</u>	<u>Tipologia di investimento</u>	Numero iniziative previste alla stipula	Numero iniziative realizzate all'assetto finale	Investimenti previsti alla stipula (Meuro)	Investimenti realizzati all'assetto finale (Meuro)
	Investimenti tecnologici industriali			100.98	No assetto finale
	Progetti / Centro di ricerca			38.01	No assetto finale
	TOTALE			138.99	

<u>Saras 3</u>	<u>Tipologia di investimento</u>	Numero iniziative previste alla stipula	Numero iniziative realizzate all'assetto finale	Investimenti previsti alla stipula (Meuro)	Investimenti realizzati all'assetto finale (Meuro)
	Investimenti tecnologici industriali			91.93	No assetto finale
	Progetti / Centro di ricerca			23.4	No assetto finale
	TOTALE			115.33	

Evoluzione del contratto e normativa di riferimento

	<i>Data</i>	<i>Fase del processo</i>	Riferimento Normativo
Saras 1	20/12/1994	Approvazione CdP	Del. CIPE del 20/12/1994
	16/10/1997	Vartiazioni	Del. CIPE del 16/10/1997
	1/02/2001	Assetto Finale	Del. CIPE 21 del 01/02/2001
Saras 2	26/06/1997	Approvazione CdP	Del. CIPE 26/06/1997
	03/05/2001	Aggiornamento CdP	Del. CIPE 03/05/2001
Saras 3	20/12/2004	Aggiornamento CdP	Del. CIPE 74 del 20/12/2004
	14/06/2002	Contratto MAP/Saras	Del. CIPE 42 del 14/06/2002
	03/05/2001	Approvazione CdP	Del. CIPE 85 del 03/05/2001

SGS-Thomson

(Contratto approvato ai sensi della legge n. 488/1992 e regime di aiuto 1994 - 1999)

Informazioni generali sul Contratto di programma

Area di investimento:	Sicilia
Attività economica principale:	Microelettronica (semiconduttori)
Comuni interessati: (alla data di approvazione del contratto)	Catania
Tipologia di società:	Impresa multinazionale

CENNI SULL'EVOLUZIONE DEL CONTRATTO:

Il gruppo multinazionale italo-francese SGS-Thomson è uno dei maggiori produttori mondiali di semiconduttori.

Il Contratto di programma che la SGS-Thomson ha stipulato con il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica nel 1997 perseguiva due obiettivi prioritari: di rafforzare la sede di Catania, e di migliorare le performance competitive e di mercato della multinazionale nel settore delle memorie non volatili.

Il Contratto prevedeva la costruzione di: (i) un Centro di produzione di memorie non volatili, (ii) una Centrale di Cogenerazione, (iii) un progetto di ricerca le cui attività erano rivolte sia alla progettazione di memorie non volatili in tecnologia sub-half micron, che allo sviluppo di tecnologie di processo per la realizzazione di tali memorie.

L'obiettivo del potenziamento del sito di Catania doveva avvenire sia tramite la costruzione delle nuove linee produttive, che attraverso il potenziamento delle capacità di R&S nell'area delle memorie non volatili. L'intenzione era, infatti, di qualificare Catania come "un centro di eccellenza nel campo della ricerca applicata". L'effetto sinergico legato alla vicinanza fisica tra il gruppo di ricerca sulle memorie e le linee produttive, avrebbe costituito un vero punto di forza dell'iniziativa.

Successivamente la SGS decise di non realizzare la Centrale di Cogenerazione, di investire circa il 90% delle risorse totali nelle linee produttive, e conseguentemente di ridurre gli investimenti in R&S, indebolendo l'integrazione fra produzione e R&S.

Il contratto di programma si è concluso con la delibera di assetto finale del marzo 2001.

Tempi

Durata totale del contratto- dall'approvazione del contratto alla delibera CIPE di assetto finale -			
anni	3	mesi	9

Finanziamenti

	<u>Investimenti previsti - stipula</u>	<u>Investimenti realizzati - assetto finale</u>
Investimenti	329.50 (Meuro)	305.59 (Meuro)
di cui Agevolazioni	181.74 (Meuro)	172.16 (Meuro)
% di riduzione dell'investimento		- 7 %
% riduzione delle agevolazioni		- 5 %
% di agevolazioni erogate/investimenti realizzati		56 %

Occupazione

	<u>Occupazione prevista - stipula</u>	<u>Occupazione realizzata - assetto finale</u>
	315 unità	326 unità
% di aumento occupazionale		+3.5 %

Iniziative e investimenti alla stipula e all'assetto finale per tipologia

<u>Tipologia di investimento</u>	Numero iniziative previste alla stipula	Numero iniziative realizzate all'assetto finale	Investimenti previsti alla stipula (Meuro)	Investimenti realizzati all'assetto finale (Meuro)
Investimenti tecnologici industriali	1	1	284.05	297.30
Centrale di cogenerazione	1	-	23.24	-
Progetto di ricerca	1	1	22.21	8.29
TOTALE	3	2	329.50	305.59

Evoluzione del contratto e normativa di riferimento

<i>Data</i>	<i>Fase del processo</i>	Riferimento Normativo
nd	Proposta di Contratto	
23/041997	Approvazione	Delibera CIPI 23 aprile 1997 – Approvazione del contratto di programma.
nd	Stipula	
01/02/2001	Assetto finale	Delibera CIPE 8 marzo 2001- Assetto finale del contratto di programma stipulato in data 23 aprile1997 tra il Ministro il Ministero del Bilancio e della programmazione economica e la SGS Thomson.

Gruppo SNIA BPD

(Contratto approvato ai sensi della legge n. 64/1986)

Informazioni generali sul Contratto di programma

Area di investimento:	Multiregionale (Basilicata, Puglia, Molise, Sardegna)
Attività economica principale:	Fibre sintetiche
Comuni interessati: (alla data di approvazione del contratto)	Pisticci (MT), Ferrandina (MT), Mesagne (BR) Brindisi, Villacidro (CA), Termoli (CB).
Tipologia di impresa:	Grande impresa

Localizzazione del "Caso studio": Pisticci (MT), corrispondente al 93% degli investimenti realizzati dal Contratto di Programma

CENNI SULL'EVOLUZIONE DEL CONTRATTO:

Il Contratto in oggetto nasce come multiregionale, ma la regione su cui si concentrava gran parte della proposta iniziale di investimento (circa il 90%) era la Basilicata - in particolare a Pisticci e Ferrandina nell'area della Val Basento (provincia di Matera). Altre regioni interessate erano la Puglia (Brindisi), il Molise (Termoli), la Sardegna (Villacidro in provincia di Cagliari).

L'investimento iniziale prevedeva 25 iniziative tecnologico-industriali di cui 19 in Basilicata (9 a Pisticci e 10 a Ferrandina) 4 in Puglia, 1 in Molise e 1 in Sardegna. Nell'area di Pisticci la proposta prevedeva la costituzione di un centro di ricerche polifunzionale a partire dalle strutture di ricerca già esistenti (CERS) appartenenti ad Enichem Fibre, e successivamente acquisite dal gruppo Snia Bpd.

Erano previsti, inoltre, 10 progetti consortili di ricerca.

Nel primo aggiornamento del contratto (1993) le sedi di Brindisi e Ferrandina furono escluse dagli investimenti tecnologici e industriali. Con la successiva delibera CIPE di variazione del contratto (1995) il Gruppo SNIA BPD chiese il trasferimento del "*progetto di ricerca sulle tecnologie di sviluppo di film elettroottici in accoppiata vetro-film*" dall'area industriale del comprensorio Fiat Auto di Termoli all'insediamento industriale SNIA BPD di Pisticci. Tale trasferimento si era reso necessario sia per la sopravvenuta necessità di uno stretto collegamento tra l'insediamento industriale di Pisticci e le diverse linee applicative del progetto di ricerca originario, sia per diversificare i campi applicativi di tali tecnologie. Anche in seguito al mutamento degli assetti societari della SNIA, queste applicazioni industriali della ricerca non erano più previste a favore del settore della componentistica per autoveicoli, ma dei settori dell'edilizia e dei display elettronici.

Tempi

Durata totale del contratto <i>dall'approvazione del contratto alla delibera CIPE di assetto finale</i>			
anni	9	mesi	1

Finanziamenti

	Investimenti previsti - stipula	Investimenti realizzati - assetto finale
Investimenti	789.56 (Meuro)	153.81 (Meuro)
di cui Agevolazioni	382.09 (Meuro)	61.43 (Meuro)
% di riduzione dell'investimento		- 80 %
% di riduzione delle agevolazioni		- 84%
% di agevolazioni erogate/investimenti realizzati		40%

Occupazione

	Occupazione prevista - stipula	Occupazione realizzata - assetto finale
	1432 unità	572 unità di cui 353 di nuova assunzione
% di riduzione occupazionale		- 60%

Iniziative e investimenti alla stipula e all'assetto finale per tipologia

<u>Tipologia di investimento</u>	Numero iniziative previste alla stipula	Numero iniziative realizzate all'assetto finale	Investimenti previsti alla stipula (Meuro)	Investimenti realizzati all'assetto finale (Meuro)
Investimenti tecnologici industriali	25	7	635.24	134.89
Centro di ricerca	1	1	115.63	16.01
Progetti di ricerca	10	3		
Progetti di formazione e riqualificazione	nd	nd	22.21	3.11
TOTALE	36	11	789.56	153.81

Evoluzione del contratto e normativa di riferimento

<i>Data</i>	<i>Fase del processo</i>	Riferimento Normativo
nd	Proposta di Contratto	
04/12/1991	Approvazione	Delibera CIPI 4 dicembre 1991 – Approvazione del contratto di programma tra il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e il Gruppo SNIA BPD.
nd	Stipula	
28/12/1993	1° Aggiornamento	Delibera CIPI del 28 dicembre 1993 – Aggiornamento contratto di programma.
28/06/1995	Variazione del contratto	Delibera CIPE del 28 giugno 1995 – Variazioni al contratto di programma SNIA BPD.
03/12/1997	2° Aggiornamento	Delibera CIPE del 3 dicembre 1997 - Secondo aggiornamento del Contratto di programma tra il Ministero del bilancio e della programmazione economica e la SNIA BPD S.p.a.
01/02/2001	Assetto finale	Delibera CIPE n. 21 del 1° febbraio 2001 - Assetto finale del contratto di programma stipulato in data 4 febbraio 1992 tra il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e il gruppo SNIA BPD.

FOCUS PISTICCI

Data la dimensione dell'investimento che ricade sul territorio di Pisticci (93%) il "caso studio" coincide con l'intero Contratto di programma

Iniziative, investimenti e agevolazioni alla stipula e all'assetto finale per tipologia

	Alla stipula			All'assetto finale		
	numero iniziative	Investimenti (Meuro)	Agevolazioni (Meuro)	numero iniziative	Investimenti (Meuro)	Agevolazioni (Meuro)
investimenti industriali	9	223,01			125,24	
centri di ricerca	1	32,02	22,05	1	4,53	3,57
progetti di ricerca	10	83,61	66,81	3	11,48	9,18
formazione		22,2			1,34	
totale	20	360,84	88,86	4	142,59	12,75

Occupazione

Occupati	Alla stipula	All'assetto finale
Investimenti Industriale	784	359
Centro di ricerca	201	47
Progetti di ricerca		
Formazione		
Totale	985	406

SCHEDA DI SINTESI

TARI' INDUSTRIALE

(Contratto approvato ai sensi della legge n. 64/1986)

Informazioni generali sul Contratto di programma

Area di investimento:	Campania
Attività economica principale:	Produzione orafa
Comuni interessati: (alla data di approvazione del contratto)	Marcianise (Caserta)
Tipologia di società:	Consorzio
Imprese incentivate:	42 piccole e medie imprese

CENNI SULL'EVOLUZIONE DEL CONTRATTO:

Nel 1990 fu creata la società consortile per azioni Tari, che riuniva 180 imprese napoletane del settore orafa e della gioielleria. Il consorzio nacque con l'idea di promuovere un processo di delocalizzazione degli artigiani orafi che operavano a Napoli nella zona di Borgo Orefici (che già nella metà del sedicesimo secolo ospitava la Corporazione degli Orefici), verso altre aree del territorio regionale. Questo consorzio di scopo costituì la base per la successiva costituzione di un secondo consorzio - Tari Industriale - i cui 43 soci sottoscrissero il Contratto di programma.

Il comune di Marcianise (CE) fu scelto per la realizzazione del nuovo centro orafa, i cui costi di costruzione furono sostenuti per i 2/3 dai soci e, per la restante parte, da finanziamenti pubblici di varia natura, il più consistente dei quali fu, appunto, il Contratto di programma.

Il Contratto di programma, sottoscritto nel 1994, nella sua configurazione iniziale prevedeva 43 progetti di investimento industriale (uno per ogni azienda), la realizzazione di un Centro Servizi comune (da dedicare fra l'altro ad attività di R&S), e un progetto di formazione del personale addetto alle attività industriali. La sua durata è stata di circa quattro anni, è stato oggetto di un aggiornamento (1997), di due concessioni di proroga (1997 e 1999 coincidenti rispettivamente con il 1° aggiornamento e con la delibera di assetto finale) e di alcune sostituzioni tra le società consorziate.

La principale modifica al piano di investimenti originario sembra aver riguardato il centro servizi, avrebbe dovuto sviluppare, e progressivamente trasferire agli associati, competenze in grado utilizzare tecnologie avanzate nel campo della progettazione e della manifattura dei gioielli (per esempio l'uso di sistemi CAD/CAM), ma che nel tempo ha mutato la natura dei servizi offerti. Attualmente, il Centro servizi svolge una serie di attività diversificate (di cui sono responsabili delle società ad hoc) che vanno dalla manutenzione degli immobili, degli spazi comuni, della ristorazione al marketing promozionale, alla organizzazione di eventi fieristici, alla assistenza informatica, alla gestione di un laboratorio fotografico e di uno design, ed infine alle attività formative..

Tempi

Durata totale del contratto <i>dall'approvazione del contratto alla delibera CIPE di assetto finale -</i>			
anni	4	mesi	3

Finanziamenti

	Investimenti previsti - stipula	Investimenti realizzati - assetto finale
Investimenti	54.31 (Meuro)	47.88 (Meuro)
di cui Agevolazioni	34.40 (Meuro)	26.75 (Meuro)
% di riduzione dell'investimento		-12%
% di riduzione delle agevolazioni		-22%
% di agevolazioni erogate/investimenti realizzati		56%

Occupazione

	Occupazione prevista - stipula	Occupazione realizzata - assetto finale
	383 unità	426 unità
% di aumento occupazionale		+11%

Iniziative e investimenti alla stipula e all'assetto finale per tipologia

<u>Tipologia di investimento</u>	Numero iniziative previste alla stipula	Numero iniziative realizzate all'assetto finale	Investimenti previsti alla stipula (Meuro)	Investimenti realizzati all'assetto finale (Meuro)
Investimenti tecnologici industriali	43	39	38.32	36.75
Centro di ricerca	1	1	4.39	2.58
Progetti di ricerca e formazione (progetto consortile)	1	1	11.6	8.55
TOTALE	45	41	54.31	47.88

Evoluzione del contratto e normativa di riferimento

<i>Data</i>	<i>Fase del processo</i>	Riferimento Normativo
nd	Proposta di Contratto	
20/12/1994	Approvazione	Delibera CIPE 20 dicembre 1994 – Approvazione del Piano progettuale del contratto di programma tra il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e la Tari Industriale S.c.r.l.
23/06/1995	Stipula	
3/12/1997	1° Aggiornamento e 1° proroga	Delibera CIPE 3 dicembre 1997 – Aggiornamento e proroga dei termini del contratto di programma tra il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e la Tari Industriale S.c.r.l.
29/09/1999	Assetto finale e 2° proroga	Delibera CIPE 29 settembre 1999 – Assetto finale e seconda proroga del contratto di programma tra il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e la Tari Industriale S.c.r.l.

Texas Instruments Italia S.p.A.

(Contratto approvato ai sensi della legge n. 64/ 1986)

Informazioni generali sul Contratto di programma

Area di investimento:	Multiregionale (Abruzzo, Campania, Lazio)
Attività economica principale:	Informatica
Comuni interessati: (alla data di approvazione del contratto)	Avezzano (AQ), Aversa (CE) Cittaducale (Rieti)
Tipologia di società:	Multinazionale

Localizzazione del “Caso studio”: Avezzano (AQ) corrispondente al 94% degli investimenti effettivamente realizzati dal Contratto di Programma

CENNI SULL'EVOLUZIONE DEL CONTRATTO:

La Texas Instruments Italia S.p.A. (consociata della Texas Instruments Incorporated con sede a Dallas e leader nella costruzione di semiconduttori) stipulò l'iniziale contratto di programma nel novembre del 1989. Con il Contratto la Texas si proponeva di sviluppare una nuova generazione di memorie DRAM (Dynamic Random Access Memory) che si integrasse con l'attività di assemblaggio di memorie in corso da tempo a Cittaducale.

In particolare, il Contratto prevedeva la realizzazione di tre iniziative tecnologico industriali (Avezzano, Aversa e Cittaducale), di un centro di ricerca e di cinque progetti di ricerca localizzati tutti ad Avezzano. In tale sito si immaginava, infatti, la creazione di un “polo di produzione e ricerca di rilevanza mondiale” per lo sviluppo di tecnologie avanzate nel settore dei componenti microelettronici a semiconduttori.

Ancora prima che il primo Contratto di programma fosse completato, nel 1994, la Texas Instruments Italia propose al Servizio per la Contrattazione Programmata del Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione un “Piano Progettuale di Investimenti industriali e di ricerca” per il periodo 1996/2005 attraverso il quale intendeva finanziare una serie di iniziative industriali e di ricerca da destinare al complesso industriale e al Centro di ricerca di Avezzano. Tale nuovo contratto, che voleva essere un completamento del primo, fu successivamente stipulato nel 1996.

Nello stesso periodo, e cioè a metà dell'iter attuativo del primo Contratto, si verificarono alcuni trasferimenti di società di grande rilevanza per l'attuazione dello stesso: la Texas Instruments Italia cedette gli stabilimenti di Cittaducale e di Aversa rispettivamente alla EEMS S.p.A. e alla TIAV S.P.A.. Successivamente, nel giugno del 1998, subito dopo la chiusura del primo Contratto, la Texas cedette lo stabilimento di Avezzano alla neocostituita Micron Technology Italia srl, controllata dalla Micron Technology Inc di Boise (Idaho, USA), a cui trasferì la titolarità dei Contratti di Programma. Tuttavia, non avendo la Micron Technology Italia srl accettato di subentrare alla Texas Instruments Italia S.p.A in questi contratti, essi non furono mai completamente attuati.

In conclusione, il primo Contratto si è chiuso ufficialmente nel novembre del 1998 a seguito della delibera Cipe del 31 marzo 1998 con la quale i due Contratti (il primo non ancora realizzato del tutto ed il secondo stipulato nel 1996) confluirono nel nuovo Contratto di programma denominato “Texas 2” che, a sua volta, è stato revocato con delibera Cipe del 8 marzo 2001.

L'analisi presentata nello studio di caso ha cercato di valutare l'impatto socio economico dell'investimento ad Avezzano prescindendo dai trasferimenti intervenuti nella proprietà dello stabilimento.

Tempi

Durata totale del contratto				
<i>- dall'approvazione del contratto alla delibera CIPE di assetto finale -</i>				
TEXAS 1	anni	9	mesi	0

Finanziamenti

TEXAS 1	Investimenti previsti - stipula	Investimenti realizzati - assetto finale
Investimenti	870.80 (Meuro)	782.32 (Meuro)
di cui Agevolazioni	498.17 (Meuro)	398.21 (Meuro)
% di riduzione dell'investimento		-10 %
% di riduzione dell'agevolazione		- 20 %
% di agevolazioni erogate/ investimenti		51 %

Occupazione

TEXAS 1	Occupazione prevista - stipula	Occupazione realizzata - assetto finale
	1150 unità	1150 unità
% di aumento/riduzione occupazionale		0%

Iniziative e investimenti alla stipula e all'assetto finale per tipologia

<u>Tipologia di investimento</u>	Numero iniziative previste alla stipula	Numero iniziative realizzate all'assetto finale	Investimenti previsti alla stipula (Meuro)	Investimenti realizzati all'assetto finale (Meuro)
Investimenti tecnologici industriali	3	3	546.41	515.53
Centro di ricerca	1	1	39.51	39.96
Progetti di ricerca	5	4	266.44	213.77
Progetti di formazione	nd	nd	18.44	13.06
TOTALE	9	8	870.80	782.32

Evoluzione del contratto e normativa di riferimento

	Data	Fase del processo	Riferimento Normativo
TEXAS 1	nd	Proposta di Contratto	
	13/10/1989	Approvazione	Delibera CIPI 13 ottobre 1989 – Approvazione del contratto di programma
	7/11/1989	Stipula	
	28/12/1993	1° Aggiornamento	Delibera CIPI 28 dicembre 1993 – Approvazione del primo aggiornamento del contratto di programma
	11/10/1994	2° Aggiornamento	Delibera CIPE 11 ottobre 1994 – Approvazione del secondo aggiornamento del contratto di programma
	20/10/1995	Assetto programmatico in fase finale	Delibera CIPE 20 novembre 1995 – Assetto programmatico in fase finale di chiusura del contratto di programma
	11/11/1998	Assetto finale	Delibera CIPE n. 135 11 novembre 1998 – Conclusione del Contratto di programma stipulato in data 7 novembre 1989; trasferimento di titolarità dei contratti stipulati in data 31 marzo 1998 tra il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica e la Texas Instruments Italia S.p.A.
TEXAS 2	nd	Proposta di Contratto	
	24/4/1996	Approvazione	Delibera CIPE 24 aprile 1996 – Approvazione del contratto di programma tra il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica e la Texas Instruments Italia S.p.A.
	nd	Stipula	
	18/12/1996	1° Aggiornamento	Delibera CIPE 18 dicembre 1996 – Aggiornamento del contratto di programma
	26/2/1998	2° Aggiornamento e coordinamento contratti	Delibera CIPI 26 febbraio 1996 – Aggiornamento e coordinamento delle deliberazioni CIPE 24 aprile 1996 e 18 dicembre 1996 che disciplinano i contratti di programma tra il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica e la Texas Instruments Italia S.p.A.
	8/3/2001	Revoca del finanziamento	Delibera CIPI 18 dicembre 1996 - Revoca del finanziamento relativo ai contratti tra il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica e la Texas Instruments Italia S.p.A

FOCUS AVEZZANO

Il *core* tecnologico e produttivo del Contratto di programma “Texas 1” è rappresentato dagli investimenti ad Avezzano.

Gli investimenti si propongono di realizzare:

- uno stabilimento per la produzione di wafer di silicio con tecnologia CMOS tridimensionale per componenti di memoria ad elevata densità di tipo DRAM
- Un centro di ricerca nel settore delle memorie a semiconduttore del tipo DRAM
- Cinque progetti di ricerca
- Un programma di formazione alla produzione

investimenti all’assetto finale per tipologia

	AVEZZANO % sul totale del Contratto di programma
Investimenti produttivi	91%
Centri di ricerca	100%
Progetti di ricerca	100%
Formazione alla produzione	100%

Fonte: caso studio - relazione tecnica finale

SCHEDA DI SINTESI

Unica s.c.r.l.

(Contratto approvato ai sensi della legge n. 488/1992 regime di aiuto 1994 - 1999)

Informazioni generali sul Contratto di programma

Area di investimento:	Campania
Attività economica principale:	produzione calzaturiera
Comuni interessati: (alla data di approvazione del contratto)	Carinaro (Caserta) zona ASI Aversa Nord
Tipologia di società:	Società consortile a responsabilità limitata
Imprese incentivate:	24 piccole e medie imprese (UNICA 1) 9 piccole imprese (UNICA 2)

CENNI SULL'EVOLUZIONE DEL CONTRATTO:

Il consorzio Unica srl ha stipulato due contratti di programma con il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica:

Unica 1 fu sottoscritto nell'aprile 1997. Attraverso di esso le 24 imprese consorziate intendevano adeguare il livello tecnologico dei propri processi produttivi e creare una struttura permanente di promozione delle attività imprenditoriali. Le attività prettamente consortili erano tese a migliorare il livello qualitativo dei prodotti (certificazione e creazione del marchio Unica), a migliorare i processi attraverso l'introduzione di nuove tecnologie (CAD/CAM), ed a creare una rete commerciale di franchising in Italia e all'estero per la commercializzazione del prodotto. Il progetto iniziale prevedeva la realizzazione di un Polo calzaturiero nel quale si sarebbero trasferite le 24 aziende e di un Centro Polifunzionale (non oggetto di agevolazioni) nel quale si sarebbero poi svolte le attività comuni (formazione del personale, show-room, laboratori per le nuove tecnologie CAD/CAM). Dopo poco più di quattro anni il contratto di programma Unica 1 si chiuse nel Novembre 2001 con investimenti realizzati e relative agevolazioni poco inferiori rispetto a quanto programmato, ed un livello di occupazione superiore al previsto.

Unica 2, che fu approvato nell'agosto del 1997, qualche mese più tardi rispetto al primo contratto, e non è ancora formalmente concluso, rappresenta per alcuni versi un completamento del precedente contratto. Il relativo piano progettuale è caratterizzato, oltre che da una serie di iniziative industriali collegate a monte ed a valle nella filiera calzaturiera (tacchifici e tomaifici) agli investimenti di Unica 1, dalla costruzione di un Centro di ricerca e di quattro progetti di ricerca da realizzare nel Centro con la collaborazione dell'ENEA.

Nel 2004, è stata chiusa la procedura di accertamento da parte della Commissione Ministeriale, e sono stati emanati i Decreti di concessione definitiva. Ad oggi, non è ancora disponibile la delibera Cipe di assetto finale del contratto.

Tempi

Durata totale del contratto				
<i>- dall'approvazione del contratto alla delibera CIPE di assetto finale -</i>				
UNICA 1	anni	4	mesi	9
UNICA 2	Non è ancora disponibile la delibera CIPE di assetto finale			

Finanziamenti

UNICA 1	Investimenti previsti - stipula	Investimenti realizzati - assetto finale
Investimenti	45.17 (Meuro)	44.28 (Meuro)
di cui Agevolazioni	29.32 (Meuro)	27.79 (Meuro)
UNICA 2	Investimenti previsti - stipula	Investimenti realizzati - Decr. Concess. definitiva
Investimenti	45.42 (Meuro)	36.20 (Meuro)
di cui Agevolazioni	30.17 (Meuro)	24.99 (Meuro)
% di riduzione dell'investimento UNICA 1		- 2 %
% di riduzione dell'agevolazione UNICA 1		- 5 %
% di agevolazione erogate/investimenti realizzati UNICA 1		63 %
% di riduzione dell'investimento UNICA 2		-20 %
% di riduzione dell'agevolazione UNICA 2		-17 %
% di agevolazione erogate/investimenti realizzati UNICA 2		69 %

Occupazione

UNICA 1	Occupazione prevista - stipula	Occupazione realizzata - assetto finale
	688 unità di cui 410 di nuova assunzione 278 salvaguardati	693 unità di cui 432 di nuova assunzione 261 salvaguardati
% di aumento occupazionale		+ 0.7%
UNICA 2	Occupazione prevista - stipula	Occupazione realizzata -Decr. Concess. definitiva
	365 unità di cui 303 di nuova assunzione 62 salvaguardati	NON DISPONIBILE
% di riduzione/aumento occupazionale		NON DISPONIBILE

Iniziative e investimenti alla stipula e all'assetto finale per tipologia

	<u>Tipologia di investimento</u>	Numero iniziative previste - stipula	Numero iniziative realizzate assetto finale	Investimenti previsti - stipula (Meuro)	Investimenti realizzati - assetto finale (Meuro)
UNICA 1	Investimenti tecnologici industriali	24	24	45.17	44.28
	TOTALE	24	24	45.17	44.28

	<u>Tipologia di investimento</u>	Numero iniziative previste - stipula	Numero iniziative realizzate - assetto finale	Investimenti previsti - stipula (Meuro)	Investimenti realizzati Decr.Conc.Def (Meuro)
UNICA 2	Investimenti tecnologici	9	9	39.37	33.63
	Centro di ricerca	1	1	3.06	2.27
	Progetti di ricerca e formazione (Formazione addetti Centro di ricerca)	1	1	2.98	0.287
	TOTALE	11	11	45.41	36.20

Evoluzione del contratto e normativa di riferimento

	Data	Fase del processo	Riferimento Normativo
UNICA 1	nd	Proposta di Contratto	
	18/12/1996	Approvazione	Delibera CIPE 18 dicembre 1996 – Approvazione del contratto di programma
	9/04/1997	Stipula	
	15/11/2001	Assetto finale	Delibera CIPE 15 novembre 2001 – Assetto finale del contratto di programma stipulato in data 9 aprile 1997 tra il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica e la UNICA S.c.p.a. (ora UNICA S.C.A.R.L.)
UNICA 2	nd	Proposta di Contratto	
	05/08/1997	Approvazione	Delibera CIPE 5 agosto 1997 – Completamento del contratto di programma della società consortile di piccole e medie imprese UNICA S.c.r.l.
	29/10/1997	Stipula	
	04/08/2000	Proroga	Delibera CIPE 4 agosto 2000 – Proroga del contratto di programma.