

# L' Efficacia economico sociale dei Contratti di Programma<sup>1</sup>

**Tito Bianchi**  
**Unità di Valutazione**  
**Dipartimento Politiche di Sviluppo**  
**Ministero dello Sviluppo Economico**

## **1. Introduzione**

In una stagione in cui le politiche di sostegno diretto agli investimenti privati delle imprese sono oggetto di crescenti critiche, aumenta anche l'interesse del decisore pubblico a valutare individualmente e comparativamente i principali strumenti di incentivazione attivi. La domanda conoscitiva che proviene dalla politica o dall'opinione pubblica si esprime però in modo inevitabilmente generico, chiedendo di conoscere l'"efficacia" o i "risultati" dell'intervento pubblico, e va quindi qualificata all'atto di disegnare l'attività di ricerca. Gli economisti tendono a tradurre queste domande valutative in termini più rigorosi come stima dell'addizionalità, intesa come capacità dell'incentivo di modificare le decisioni di investimento dell'imprenditore beneficiario, o come stima del suo effetto sui territori, in raffronto ad altri scenari possibili.

Le domande di ricerca insite nei concetti di addizionalità e impatto, tuttavia, se definite in modo troppo ristretto, rischiano di non offrire al policy-maker alcuna indicazione sulle cause dei successi o degli insuccessi riscontrati, sugli aspetti della policy migliorabili e sulle modifiche che possono essere introdotte nei dispositivi di incentivo, per migliorarne l'efficacia.

L'indagine valutativa di cui qui si espongono i principali risultati, invece, ha preso una strada più complicata. Ha interpretato in senso estensivo le esigenze conoscitive espresse dalla politica, adattandole alle peculiarità dello strumento di incentivazione "Contratto di

---

<sup>1</sup> Questo articolo sintetizza i risultati di un'indagine valutativa che ha coinvolto in misura diversa una ventina di esperti di valutazione, di politiche pubbliche, ed in particolare di politica industriale. Questo lavoro di valutazione è stato supervisionato da un gruppo inter-istituzionale che comprendeva, oltre al sottoscritto, Federico Buffoni (ReteNuvv), Mauro Masselli (ReteNuvv), Salvatore Mignano (MISE), Nicola Pagliuca (Nucleo valutazione ex MAP), Guido Pellegrini (Università di Bologna), Benedetta Stratta (Uval-DPS- MISE). Le opinioni espresse in questa versione del lavoro, che pure deve molto all'attività di ricerca svolta dagli esperti, ed in particolare ai curatori dei nove studi di caso, sono esclusivamente attribuibili all'autore.

Ringrazio il Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione del MISE, e la Rete dei Nuclei di Valutazione e Verifica per l'utilizzo dei dati del rapporto al CIPE, Federica Conte ed Emanuela Recchini per l'utilizzo delle informazioni contenute nei rispettivi contributi, in appendice al rapporto, ed, in particolare, Guido Pellegrini e Mauro Masselli, co-autori con me della relazione generale, con cui la discussione su questi temi è stata prolungata ed intensa.

Programma” (CdP), e ad alcuni interrogativi irrisolti nel dibattito pubblico sul finanziamento di grandi progetti di investimento privati.

In estrema sintesi, i CdP nascono per finanziare grandi investimenti industriali privati in aree arretrate del paese attraverso un accordo di tipo contrattuale con cui la parte privata si impegna ad un piano di investimenti concordato, e la parte pubblica a sostenerne una parte del costo. Nella prassi, accanto all'investimento di tipo industriale si è richiesto alle imprese di specificare obiettivi occupazionali da raggiungere all'entrata a regime degli impianti, di prevedere attività di ricerca, ed, a volte, attività formative per i dipendenti. Qualora la proposta di contratto superi un'istruttoria di massima svolta dal ministero competente, ciascun contratto viene sottoposto al Comitato Inter-ministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) per l'approvazione definitiva. Negli anni recenti, dopo che la sua applicazione è stata estesa agli investimenti di consorzi di imprese, questo strumento ha finanziato una quota sempre crescente di questo genere di progetti, che negli ultimi anni sono divenuti numericamente preponderanti.

Trattandosi di uno strumento che ha un suo elemento distintivo nella definizione consensuale del piano d'investimento da agevolare, le questioni ad esso specifiche, e da metter a confronto con le forme di incentivazione alternative, riguardano *in primis* il tema del negoziato tra la parte pubblica e quella privata. E' ragionevole pensare che lo Stato sappia individuare le componenti dell'investimento che possono essere foriere di esternalità, per poi far leva su di esse nella selezione delle proposte? Anche ammettendo che la parte pubblica possieda questa capacità di previsione, fino a che punto è ammissibile o opportuno che essa eserciti il suo potere contrattuale, per influenzare il piano di investimento che l'impresa autonomamente formula sulla base delle proprie convenienze? Infine, in che misura si può pensare che la parte contraente pubblica possa promuovere l'interesse pubblico in isolamento da commistioni, più o meno lecite, con la parte privata? Indagare sulla sua pratica concreta in alcuni casi di rilievo, può consentire di gettare luce su queste ed altre questioni legate al negoziato fra stato e grandi investitori privati, sulle quali il dibattito è povero, proprio perché manchevole di informazioni fondamentali.

In secondo luogo, la valutazione non può ignorare il fatto che questo strumento, originariamente concepito per stimolare l'investimento di grandi imprese, anche estere, in aree arretrate, negli anni recenti si è rivolto in misura preponderante a gruppi di piccole e medie imprese, finanziando i loro autonomi, anche se coordinati, piani di investimento. Con riguardo a questo genere di progetti, domande simili a quelle formulate al punto precedente possono essere applicate ai beni collettivi di natura consortile, che gli economisti si attendono che possano venire prodotti da investimenti collegati di gruppi di imprese. Fra le imprese dei consorzi finanziati si realizzano economie di agglomerazione su base territoriale, settoriale o di filiera, che senza l'intervento pubblico non si sarebbero materializzate? I consorzi finanziati innescano effetti dinamici derivanti dal fatto che, assieme, le imprese hanno accesso a servizi di natura più avanzata di quelli a cui riescono ad accedere singolarmente o ricavano altri vantaggi dalla collaborazione? Qualunque sia la loro natura, è possibile per lo stato prevedere e pianificare all'interno dei Contratti, attività consortili produttrici di esternalità?

Come si vede, la varietà dei temi di cui l'indagine si interessa richiede la conoscenza approfondita delle dinamiche concrete che accompagnano e seguono il finanziamento dei progetti. Di qui la scelta metodologica che è stata operata, di studiare in modo approfondito un numero limitato ma significativo di casi, consentita anche dalla scarsa numerosità complessiva, e dal valore medio elevato, dei CdP finanziati. La domanda di fondo di guida alla ricerca è la seguente: in quali condizioni i CdP hanno prodotto impatti

positivi per i territori a favore dei quali sono stati finanziati? Tra le circostanze che si ipotizzava potessero influire sulla performance dei CdP il team di ricerca aveva individuato ex ante la natura del processo negoziale, le caratteristiche originarie dei territori bersaglio, i settori merceologici e le tecnologie produttive, lo svolgimento di attività di ricerca in loco. Tuttavia, la domanda sui fattori che hanno influenzato l'impatto territoriale dell'investimento è stata posta in modo del tutto aperto, chiedendo ai diversi ricercatori di individuare gli elementi, anche inizialmente non presi in considerazione, che da soli o in interazione con altri, avessero avuto un peso determinante nella specifica vicenda da loro esaminata.

Una domanda del genere "under what conditions" è apparsa più adatta alla valutazione dei CdP anche in quanto questo strumento riguarda una forma di incentivo, finalizzata all'attrazione di grandi imprese, che è ancora piuttosto comune a livello internazionale anche nei paesi avanzati. Se da un lato si può immaginare che all'interno della gamma di strumenti di promozione dell'investimento, l'Italia non intenda abdicare a questa tipologia di incentivi prima che ad altre, nella pratica questo genere di politiche di attrazione possono prendere molte configurazioni e modalità diverse. L'indagine ha inteso dare un contributo di indirizzo proprio riguardo alle forme, intese sia come modalità di selezione che come tipologia di progetti, che aumentano la probabilità di raggiungere i risultati di sviluppo economico desiderati.

Di conseguenza, le indicazioni raccolte non si applicano esclusivamente allo specifico strumento dei CdP, che peraltro assume oggi forme diverse rispetto a quelle che aveva nel periodo esaminato. La loro rilevanza, invece, si estende alla generica categoria degli strumenti di finanziamento di investimenti di grandi imprese, selezionati con modalità negoziali e discrezionali.

In cinque dei sette casi di grandi imprese esaminati, gli stabilimenti insediatisi a seguito dei finanziamenti dei CdP si sono radicate nei relativi territori, portando benessere e diffondendo cultura industriale, forieri, a loro volta, di ulteriori effetti positivi di secondo round. Da cosa è dipesa dunque la capacità di questi investimenti indotti con denaro pubblico, di produrre benessere duraturo nei territori? Secondo i risultati della nostra indagine, non dalle interazioni instaurate con imprese locali, con le quali le grandi imprese hanno scarsissimi rapporti commerciali. Il radicamento delle imprese, infatti, non dipende dalla prossimità geografica a fornitori e clienti locali. Le imprese insediate hanno trovato la loro convenienza a mantenere, ed in alcuni casi ad investire ulteriori ingenti risorse proprie negli impianti agevolati, in virtù della loro elevata produttività, che dipende da fattori di contesto non tutti di scala locale.

Gli effetti positivi non sembrano neppure essere stati il frutto del negoziato o di una valutazione ex ante delle proposte di investimento svolto dai tecnici di parte pubblica. Viceversa, la lettura comparata di tutti i casi induce a considerare con una certa diffidenza la capacità dello Stato di influenzare in positivo le proposte di investimento ricevute dalle imprese, modificando i contenuti dei piani industriali nell'interesse pubblico. Le modifiche introdotte nei progetti originari per intervento statale sono state modeste nel numero e nell'entità. I loro effetti più chiari sull'efficacia dell'investimento, riscontrati in particolare in due dei casi presi in esame, sono stati di segno negativo. Conseguentemente, il ruolo che quest'analisi implicitamente indica per lo stato è, piuttosto, quello di valutare e selezionare in modo competitivo le diverse proposte di investimento formulate autonomamente dalle imprese, ammettendo al finanziamento, inalterate, quelle che promettono di produrre maggiori esternalità sociali ed economiche.

Il prossimo paragrafo 2 sintetizza le caratteristiche principali dello strumento Contratto di Programma, e le sue principali evoluzioni nel periodo considerato. Il successivo

paragrafo descrive il contesto istituzionale che ha condotto all'avvio dell'esercizio valutativo ed i metodi di ricerca seguiti. Di seguito, la parte centrale del paper è distinta in 4 sezioni dedicate a ciò che la ricerca ha portato alla luce in altrettanti ambiti di interesse: addizionalità, impatti territoriali, dinamica del negoziato, e questioni specifiche ai consorzi di piccole medie imprese.

## **2. Caratteristiche dei Contratti di programma**

Il contratto di programma è uno strumento di programmazione negoziata definito dalla legge n. 662 del 23 dicembre 1996<sup>2</sup> 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”*. La nozione di Contratto di Programma, già esistente da circa un decennio, non ha trovato però in questo dispositivo di legge una cristallizzazione definitiva, essendosi evoluta negli anni attraverso la stratificazione di una serie di interventi normativi che coprono l'arco di un ventennio. Per individuare le principali modifiche nelle regole di operatività dello strumento, può essere utile distinguere tre fasi:

- *Una prima fase*, che copre i contratti stipulati nel periodo che va dal 1987 al 1992, ha come riferimento la legge n. 64/1986<sup>3</sup> che ha introdotto il principio della *“contrattazione programmata”*. Inizialmente, questa prevedeva esclusivamente l'incentivazione di grandi gruppi industriali, fra cui si annoveravano le industrie di stato. All'epoca, competente per ricevere le proposte d'investimento era il Ministero per l'Intervento Straordinario nel Mezzogiorno, che le trasmetteva al CIPI, cui spettava la responsabilità di approvarle. Lo strumento era caratterizzato da un'elevata flessibilità nella definizione del piano d'investimenti d'accordo fra le parti, e dall'assenza di criteri predefiniti per la selezione delle iniziative, il che consentiva al finanziatore una forte discrezionalità ed un forte potere di impulso.  
Gli aspetti innovativi che venivano al tempo più enfatizzati, riguardavano la possibilità di finanziare con un unico atto complessi organici di investimenti fra loro collegati e di ridurre i tempi di decisione, per allinearli con quelli delle imprese. Già sul finire di questo periodo, tuttavia, nel 1990, i benefici dello strumento furono estesi alle piccole e medie imprese produttrici di beni e servizi, fra loro associate in consorzi con forma giuridica di società di capitali.
- *Una seconda fase*: che copre i contratti stipulati fra il 1993 ed il 1999, ha come riferimento iniziale la legge n. 488/1992. Com'è noto, questo dispositivo pose fine all'Intervento straordinario per il Mezzogiorno, liquidando l'AGENSUD ex Cassa per il Mezzogiorno, e contemporaneamente introducendo una serie di importanti innovazioni in materia di incentivi alle imprese<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> La legge denominata *“Misure di razionalizzazione della finanza pubblica”*, all'art. 2, commi 203-209, individua e disciplina i diversi *“istituti”* della programmazione negoziata nelle intese istituzionali di programma, accordi di programma quadro, patti territoriali, contratti d'area, contratti di programma.

<sup>3</sup> I contratti di programma non sono stati direttamente contemplati dalla legge n. 64/1986, ma introdotti e disciplinati per la prima volta dalla normativa secondaria. La delibera CIPI del 16 luglio 1986 di attuazione delle finalità della legge n. 64, 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 ”*

<sup>4</sup> Tra le principali innovazioni si ricorda il calcolo delle agevolazioni in *“equivalente sovvenzione netto”* - così come raccomandato dalla normativa CEE in materia di concorrenza ed aiuti regionali - l'adozione di un meccanismo di

Le competenze per l'amministrazione dello strumento vennero allora trasferite al Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, che operava d'intesa con il Ministero dell'Industria. Le aree territoriali in cui fu applicato lo strumento furono estese, dal solo Mezzogiorno, alle aree depresse del Centro e Nord del paese, distinte in base all'obiettivo perseguito a cui corrispondevano livelli di incentivazione differenti<sup>5</sup>. La nuova procedura introdotta per i contratti cercò di regolamentare in misura maggiore il processo di approvazione e finanziamento delle iniziative, dettagliandolo in sei fasi: accesso, istruttoria, fase redazionale, fase dell'approvazione (di responsabilità del CIPE), gestione, e verifica. E' da notare che secondo questa procedura l'istruttoria svolta dal Ministero del Bilancio era duplice, riguardando, prima della sua approvazione, la logica economico-finanziaria dell'intero contratto, e, successivamente ad essa, le singole iniziative che lo compongono, una volta che esse assumono la forma di progetti esecutivi.

Le modifiche introdotte nel 1997-98 estesero il campo di applicazione della legge anche dal punto di vista settoriale: al turismo, all'agricoltura ed alla pesca.

- *La terza fase* comprende quei contratti di programma stipulati a partire dal 2000, in seguito all'adeguamento della legge 488/1992 alla normativa comunitaria sugli aiuti alle imprese per il periodo 2000-2006. In questo periodo, la competenza fu ancora una volta trasferita, questa volta al Ministero per le Attività Produttive oggi Ministero per lo Sviluppo Economico. Più recentemente nel 2003, attraverso un apposito atto di indirizzo, si è avviata la regionalizzazione dei CdP, assieme agli altri strumenti della programmazione negoziata. Oggi la definizione e l'approvazione di un contratto richiedono un coinvolgimento diretto della regione interessata dall'investimento.

Tabella 1. Dati caratteristici dei CdP approvati al 31/12/2004, valori in (000) Euro correnti

Generazione di CdP	N. CdP	Risorse pubbliche assegnate	Valore medio agevolazioni per progetto	% spesa di agevolazioni assegnate
Prima generazione (1987-95)	16	3.514.019	219.626	83,1*
Seconda generazione (1996-98)	14	1.158.501	82.750	65,9
Terza generazione (1998-2004)	56	2.410.000	43.035	12,0
<b>Totale</b>	<b>86</b>	<b>7.082.520</b>	<b>82.355</b>	<b>46,1*</b>

Fonte: rielaborazione di dati Ex Ministero Attività produttive

Note: \* aggiornato all'aprile 2004

*Il dato sulla percentuale spesa esclude i due contratti FIAT*

*I due contatti FIAT da soli rappresentano 51% delle risorse assegnate come agevolazioni alla prima generazione*

Nel periodo di attuazione dello strumento che va dal 1986 al 2004, di cui questa ricerca si è interessata, sono stati approvati 86 CdP. L'ammontare delle risorse pubbliche ad essi

---

selezione basato sulla valutazione del livello di redditività dell'iniziativa, e l'adozione di sistemi di selezione più prevedibili e trasparenti mediante il rispetto dell'ordine cronologico nell'esame delle domande ed il ricorso a sistemi di monitoraggio.

<sup>5</sup> Le aree erano distinte fra quelle 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.

assegnate, e la percentuale di esse effettivamente spesa a quella data, è sintetizzato nella Tabella 1<sup>6</sup>.

Nel confronto con altri strumenti di incentivazione all'investimento attivi in Italia nello stesso periodo, i Contratti di Programma si distinguono per:

- la scarsa numerosità e grande dimensione dei progetti finanziati;
- modalità negoziali ed informali di definizione del progetto agevolato;
- l'approvazione separata di ciascun progetto da parte dell'organo politico collegiale (CIPE);
- tempi di realizzazione lunghi, e frequenti modifiche in itinere del piano di investimenti approvato;
- una scarsa regolamentazione e trasparenza nei criteri di selezione delle iniziative, a cui corrisponde un elevato grado di discrezionalità del decisore pubblico;
- frequenti modifiche normative intervenute nel corso degli anni nelle regole previste per la selezione e la gestione.

### **3. Mandato a valutare e metodo d'indagine seguito**

Con la delibera n.16 del 2003, il CIPE commissionò all'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo ed alla Rete dei Nuclei di Valutazione di varie amministrazioni coinvolte, il compito di promuovere valutazioni dell'"efficacia economico-sociale" degli strumenti di sviluppo per le aree sotto-utilizzate. Dette valutazioni, secondo la delibera, avrebbero dovuto servire a "migliorare la base conoscitiva per l'assunzione di decisioni". La scelta dello strumento da valutare ricadde sui CdP il cui finanziamento era oggetto di crescenti controversie all'interno dello stesso organo politico.

Il disegno della ricerca valutativa partì con l'identificazione degli obiettivi impliciti dello strumento, a fronte dei quali valutare gli impatti venuti a determinare (efficacia). A partire dal dettato delle leggi e regolamenti, non sempre chiari a questo riguardo, si decise di definire l'"efficacia" dello strumento come sua capacità:

- a) di influenzare le scelte dell'imprenditore, per esempio nella dimensione, nella localizzazione, nel tempo dell'attuazione dell'investimento;
- b) di influire sui processi di crescita e sviluppo a livello territoriale (obiettivo di "forzare" l'accumulazione nelle aree con potenziale di sviluppo inutilizzato);
- c) di non arrecare effetti netti negativi sul territorio nazionale, (in termini di risorse, prodotto, occupazione ecc.)
- d) nel caso dei consorzi, di ingenerare sinergie tra interventi differenti intensificando i rapporti orizzontali e di filiera.

Fra queste quattro declinazioni del concetto di efficacia si decise mettere in secondo piano la c), relativa agli effetti netti di livello nazionale, per la difficoltà di rendere questa tematica compatibile con le altre.

Per le ragioni in parte espresse nel paragrafo introduttivo, si decise di concentrare la gran parte delle risorse della valutazione su studi di caso che ricostruissero in specifici contesti, il grado di raggiungimento degli obiettivi di efficacia esplicitati, e le circostanze che lo determinano. Accanto agli studi di caso, da cui sono emersi i principali risultati valutativi, si

---

<sup>6</sup> Seguendo la disponibilità dei dati, gli intervalli temporali che delimitano le tre generazioni proposte nella tabella sono diversi da quelli proposti nel testo. In particolare, i contratti approvati nel periodo 1993-95, sottoposti ad un regime transitorio, sono accorpati

decise, però di condurre, nell'ambito della stessa ricerca, anche altri esercizi di valutazione più circoscritti, utilizzando metodi del tutto diversi.

- Sul tema specifico dei consorzi di imprese, della coerenza e delle possibili sinergie, fra le iniziative di investimento presentate dalle aziende consorziate, è stata condotta un'indagine a hoc, la quale si distingue dalle altre per il fatto di essersi basata esclusivamente su dati documentali "da progetto". Questa limitazione era resa inevitabile dal fatto che la grande maggioranza dei consorzi non avessero ancora completato, ed in molti casi neppure avviato, gli investimenti previsti. I suoi principali risultati sono stati espressi principalmente in termini di indicatori del grado di coerenza settoriale e territoriale delle iniziative afferenti al medesimo consorzio.
- Gli impatti prodotti a livello territoriale in termini di valore aggiunto, occupazione e produttività sono stati stimati anche attraverso un modello econometrico. Questo è stato applicato a ventuno contratti conclusi entro il 2001<sup>7</sup>. Il livello territoriale scelto per quest'indagine è stato il sistema locale del lavoro. I dati utilizzati sono ricavati dagli accertamenti finali dei CdP per quanto riguarda gli investimenti delle imprese, e dall'Istat per quanto riguarda le variabili economiche-di livello territoriale.
- Al caso dell'investimento FIAT di Melfi, a causa delle dimensioni più ingenti e del rilievo nazionale che fin dall'inizio lo hanno reso oggetto di un interesse accademico e mediatico cospicuo, è stato poi dedicato uno studio ad hoc, differente rispetto agli altri. Lo studio che è stato commissionato su Melfi, a differenza degli altri studi di caso ha affrontato le medesime domande valutative attraverso una rassegna delle fonti secondarie, ossia dei materiali già pubblicati su quel CdP.

I risultati qui presentati derivano in larga maggioranza da ciò che è emerso dagli studi di caso, ma, occasionalmente, richiamano anche i risultati di questi studi parziali. Il gruppo di supervisione ha poi condotto elaborazioni descrittive a partire dai dati dei CdP ed in particolare da quelli oggetto di studi di caso.

Tabella 2. Principali caratteristiche descrittive dei casi di studio

CONTRATTO	REGIONE	SETTORE PREVALENTE	TIPOLOGIA CONTRAENTE	Investimenti previsti all'approvazione (Meuro)	Agevolazioni accordate (all'approvazione)
BARILLA	Puglia (*)	Alimentare	Impresa multinazionale	444,10	185,41
SGS THOMSON	Sicilia	Microelettronica	Impresa multinazionale	329,50	181,74
TARI'	Campania	Produzione orafa	consorzio	54,31	34,40
UNICA 1,2	Campania	Calzaturiero	consorzio	90,59	88,82
SARAS 1,2	Sardegna	Raffinazione petrolio, servizi	Impresa nazionale	616,95	246,62
GETRAG	Puglia	Componenti auto	Impresa multinazionale	210,54	109,8
GTC	Calabria	Tessile	Impresa nazionale	99,89	46,28
SNIA BPD	Basilicata (*)	Fibre sintetiche	Impresa multinazionale	789,56	382,18
TEXAS 1	Abruzzo (*)	Informatica	Impresa multinazionale	870,80	491,17

Fonte: Ministero Attività Produttive

\* Contratti con investimenti localizzati in più regioni, quella contrassegnata è la regione che ospita l'investimento principale, i cui effetti territoriali è stato chiesto di valutare

<sup>7</sup> Si tratta di tutti i progetti delle prime due generazioni approvati a quella data con la sola esclusione del primo dei due contratti FIAT, ossia lo stesso gruppo da cui sono stati estratti i nove studi di caso.

Tornando allo studio principale, la selezione dei casi da prendere in esame è stata guidata da tre criteri: storico-cronologico, della variabilità, e di una limitata rappresentatività. Quanto al primo, è stato necessario prendere in esame progetti che sono stati finanziati da un sufficiente numero di anni, da avere avuto la possibilità concreta di dispiegare gli effetti desiderati. I casi sono stati perciò selezionati fra i 30 delle due generazioni più antiche riportate in tabella 1, che, come si può inferire dal livello di spesa realizzato nel 2004, all'epoca dell'avvio della ricerca avevano in larga parte concluso il loro ciclo di investimenti.

Coerentemente con l'idea di risalire ai fattori esplicativi dell'efficacia dei CdP, è stato poi necessario assicurare che nel piccolo campione fosse presente una certa variabilità nei risultati economico-sociali ottenuti. Il grado di realizzazione degli investimenti previsti (Tabella 3) e le indicazioni dei rappresentanti del MAP nel gruppo di supervisione, hanno guidato una selezione di casi che rappresentasse una certa variabilità dal punto di vista del risultato raggiunto. Infine, con la scelta dei casi, si è cercato di assicurare un certo grado di rappresentatività relativamente ad alcune importanti dimensioni: l'appartenenza alle prime due generazioni di CdP, il territorio, i settori e la dimensione di impresa. I 9 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 vicini alla conclusione.

Alla ricerca di un certo grado di rappresentatività e variabilità, compatibilmente con i condizionamenti imposti dalla limitazione di tempo e risorse, è legata anche la scelta del numero – nove – di casi presi in esame. E' da notare, che i nove casi rappresentano una quota cospicua delle risorse impegnate (il 38% delle agevolazioni concesse) dalle prime due generazioni di contratti che dovrebbero rappresentare.

La conduzione dei nove studi di caso è stata affidata ad altrettanti esperti di valutazione e/o politiche industriali<sup>8</sup>. Ai redattori degli studi fu richiesto di affrontare le domande valutative nel contesto specifico del caso loro affidato, mentre al gruppo di supervisione della ricerca è spettato il compito di individuare tendenze comuni sui temi di interesse della ricerca, dalla lettura comparativa di tutti i casi.

Nella conduzione del caso loro affidato, a ciascuno degli esperti è stata concessa autonomia operativa e metodologica, nel rispetto dei seguenti vincoli. La ricerca avrebbe dovuto consistere in misura significativa nella raccolta di diretta di dati ed informazioni originali. A ciascuno degli esperti è stato richiesto di calcolare una batteria di indicatori comuni, riferita a tre aree: l'impresa, il contratto ed il territorio. La lista di questi indicatori, che non si è rivelato possibile calcolare in tutti i casi, è riportata in appendice.

Nei fatti gli studi di caso hanno attinto a molte diverse fonti. Innanzitutto agli archivi del Ministero delle Attività Produttive in cui è conservata la documentazione formale del CdP. Poi a testimoni privilegiati – manager d'impresa, dirigenti pubblici, funzionari del CIPE ed esperti del settore e del territorio – consultati attraverso interviste. Infine da fonti secondarie: pubblicazioni e statistiche. Nei tre casi di CdP plurilocalizzati, ossia che hanno finanziato investimenti in più regioni diverse, si è deciso di circoscrivere l'analisi d'impatto ad una sola delle aree territoriali bersaglio: quella in cui è localizzato

---

<sup>8</sup> Gli esperti incaricati di condurre gli studi ed il caso a ciascuno di essi assegnato, sono i seguenti: 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 1-2- Sardegna), Ignazio Vinci (Tari- Campania). A Michele Bagella e Alessandra Argiolas è stata affidato l'incarico della metvalutazione del caso Fiat di Melfi.

l'investimento principale previsto. (Nel caso della SNIA in provincia di Matera, nel caso Barilla a Foggia, e nel caso Texas ad Avezzano AQ).

Nel periodo di svolgimento dell'incarico a tutti gli esperti è stato chiesto di partecipare a tre incontri dedicati, rispettivamente, alla condivisione iniziale degli obiettivi e delle domande di ricerca, allo scambio dei primi risultati, ed alla discussione dei risultati finali degli studi. Questi incontri vengono qui menzionati perché hanno formato parte integrante del metodo d'indagine seguito, dando modo ad un gruppo di esperti alle prese con gli stessi problemi di politica industriale, di stimolare criticamente e reciprocamente il proprio lavoro, facendo così crescere il ragionamento valutativo generale. In particolare nell'incontro finale è stato il team che aveva redatto una bozza di relazione finale al CIPE, a sottoporla agli esperti curatori dei casi, per verificare se ed in che misura essi si "ritrovassero" nelle affermazioni generali e comparative<sup>9</sup>.

**Tabella 3: alcuni indicatori di performance dei Contratti selezionati**

CONTRATTO	Mesi trascorsi: approvazione-assetto finale	investimenti realizzati / investimenti previsti	Erogazioni / Investimenti (assetto finale)	Investimento per addetto realizzato <sup>o</sup> (migliaia di €)
BARILLA	100,41	58,8%	29,98%	710
SGS THOMSON	46,52	92,7%	56,34%	970
TARI'	57,34	88,2%	55,86%	140
UNICA 1	58,95	98,1%	62,75%	110
UNICA 2	-	79,7%		
SARAS 1	73,48	97,4%	34,95%	910*
SARAS 2	-	104,8%	53,80%	nd
GETRAG	-	89,2%	52,50%	nd
GTC	140,42	67,3%	31,99%	240*
SNIA BPD	110,04	19,5%	39,94%	440
TEXAS 1	109,02	88,1%	55,14%	670
<b>Media dei casi</b>	87,02	70,26	48,21%	500

Fonte: *indagine diretta su documentazione Ministero Attività Produttive*

Note: I Casi SARAS e UNICA sono qui presentati in modo disgiunto, pur essendo stati trattati congiuntamente, ciascuno all'interno di un unico studio di caso.

<sup>o</sup> L'occupazione realizzata corrisponde al dato rilevato in occasione della delibera di assetto finale, con cui formalmente il contratto si conclude, a seguito di verifiche.

\* Nei due casi, l'occupazione è quella prevista da contratto originariamente stipulato, essendo indisponibile il dato dalla delibera di assetto finale.

<sup>9</sup> Si potrebbe ulteriormente notare che queste attività di condivisione e discussione dei risultati della ricerca, per il ruolo di *opinion leaders* di alcuni degli esperti coinvolti, hanno rappresentato una prima fase, forse la più importante fino ad oggi, del processo di diffusione dei risultati della valutazione.

Un punto di forza del metodo seguito è quello di aver fatto leva sul principio metodologico della triangolazione<sup>10</sup>, inteso in due accezioni diverse. Innanzitutto come triangolazione metodologica in senso stretto, consistente nell'aver affrontato le stesse domande valutative con metodi differenti, statistici, di analisi desk, di elaborazione dati secondari, e di indagine sul campo, anche se enfatizzando questi ultimi. In secondo luogo, e forse più importante, dal punto di vista delle intelligenze messe al lavoro simultaneamente e indipendentemente sullo stesso problema. Il giudizio finale è stato infatti costruito a partire da diverse realtà portate alla luce, e da giudizi formulati da esperti della materia, anche se provenienti da background differenti.

La ricerca è stata condotta nel periodo settembre 2005 – dicembre 2006. La relazione finale consegnata al CIPE nel gennaio 2007, che l'ha recepita nella seduta del 23 Maggio 2007.

---

<sup>10</sup> Uno think-tank di esperti della valutazione d'impatto promosso dalla World Bank, afferma l'importanza dell'utilizzo del metodo della triangolazione nella valutazione d'impatto di alcune categorie di interventi. Cfr. NONIE (2008). I vantaggi e le sfide associati all'utilizzo di una approccio valutativo basato su "metodi misti", sono passati in rassegna da Greene e Caracelli (1997).

## 4. Risultati

### 4.1 L'obiettivo di addizionalità

Un incentivo è addizionale se genera effetti che non si sarebbero realizzati in mancanza di esso. Molti sono gli effetti che si possono prendere in considerazione ai fini dell'addizionalità: variazioni della produzione, della produttività, dell'occupazione ma anche crescita tecnologica, sviluppo del capitale umano; così come effetti di segno negativo come aumento della congestione, dell'inquinamento, del disagio sociale. In questa sezione l'attenzione si concentra 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.

Le interviste condotte con gli imprenditori dei CdP confermano che la decisione di investimento avviene generalmente in due stadi, logici prima ancora 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 se 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 è stato quasi mai completamente additivo: correttamente, l'imprenditore ha scelto di investire in quanto ne ha visto il vantaggio, non perché il costo veniva (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 verrebbe realizzato in misura minore o con tempi più lunghi o in un altro paese.

Dagli studi di caso quest'ultima situazione sembra la più frequente: 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 disponibilità di incentivi. Questo è risultato chiaro nel caso della 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. Il caso in cui l'addizionalità per l'impresa è stata più elevata – in quanto riguarda sia l'entità che la localizzazione - è quello della GTC, in cui l'imprenditore è stato più fortemente "indotto" ad investire in un impianto tessile altamente automatizzato in Calabria, che, anche a causa della crisi manifestatasi nel settore, si è poi rivelato largamente sovradimensionato rispetto alla domanda. D'altronde, mentre in questo caso l'addizionalità può essere riferita all'area ma non necessariamente all'intero paese (in quanto l'imprenditore avrebbe probabilmente investito altrove un ammontare di risorse molto 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 nella stessa area. Questo atteggiamento segnala come l'incentivo per l'imprenditore rappresenti principalmente 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 (oggi St Microelectronics): dati i precedenti investimenti e i *sunk cost* già affrontati, il gruppo italo-francese avrebbe comunque in una certa misura investito a Catania anche in assenza di CdP, ma avrebbe distribuito i suoi investimenti fra i suoi stabilimenti a maggior vantaggio di altri siti europei. Data la presenza di altre opzioni localizzative, in assenza del contributo per il sito di Catania si sarebbero prospettate produzioni a minore valore aggiunto ed a minore contenuto di conoscenza.

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 non troppo dissimili 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 nei due casi di consorzi, che sono stati previsti solo come contropartita, in risposta alle preferenze espresse dal finanziatore pubblico.

Per quanto riguarda l'investimento industriale, i due casi di consorzi risultano poco addizionali dal punto di vista localizzativo, per le limitate alternative che quelle imprese avevano a disposizione per un investimento congiunto, a causa del forte radicamento territoriale e delle ridotte dimensioni. Nel caso del consorzio UNICA, 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 consorzio Tari 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.

Nel complesso, i casi analizzati e le valutazioni degli imprenditori portano a concludere che lo strumento dei CdP sia stato sempre addizionale, anche se in misura diversa nei diversi casi. 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 ha visto diminuito il rischio imprenditoriale dall'agevolazione, e quindi ha potuto incrementare ulteriormente la propria capacità produttiva. In alcuni casi, dove sia le scelte dimensionali che localizzative del progetto d'investimento apparivano vincolate, date le caratteristiche tecnologiche e i costi di localizzazione già affrontati, l'addizionalità è risultata 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 effettiva è risultata limitata nel tempo. Il grado di realizzazione degli investimenti programmati, che è stato in media del 69% per quelli industriali, è stato un più basso 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.

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.

## **4.2 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 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), portano a limitare molto le considerazioni svolte su questa tipologia di investimenti. Alcune considerazioni valutative applicabili esclusivamente ai consorzi sono riportate 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, affronto 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 fiscale<sup>11</sup> indotti dai maggiori redditi;
- incremento delle competenze di tipo industriale, e del livello culturale più generale nella popolazione interessata a vario titolo dall'investimento, e nell'area più in generale.

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<sup>12</sup>. 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.

L'analisi econometrica degli effetti territoriali dello strumento, applicata ad un più ampio gruppo di CdP conclusi, conferma questo risultato, individuando l'effetto occupazionale come più rilevante rispetto a quelli su valore aggiunto e produttività, che risultano scarsamente significativi. Con riguardo all'occupazione le stime econometriche indicano che almeno un terzo dell'occupazione generata dai CdP sia effettivamente addizionale (ossia non spiazzi quella che sarebbe stata altrimenti generata dall'impresa locale).

In aggiunta al dato occupazionale, gli studi di caso 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 (memorie): quelli della Texas Instruments e della 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, al tempo stesso, suggerisce che l'impatto trasformatore che passa attraverso l'innalzamento delle competenze e delle conoscenze, potrebbe esercitarsi con maggiore coerenza in questo settore rispetto ad altri.

---

<sup>11</sup> Nel sistema fiscale vigente, questi ultimi non si tramutano se non in minima parte nell'erogazione di maggiori servizi pubblici a livello locale.

<sup>12</sup> Una misura di questi risultati occupazionali diretti desunta dalla documentazione in possesso del CIPE, piuttosto imperfetta per via dell'incompletezza nei dati, è riportata nella terza appendice.

Accanto agli effetti positivi, occorre porre attenzione sugli effetti che erano attesi ma non sono stati riscontrati, se non in alcuni casi ed in 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 (oggi St Microelectronics) a Catania – in quanto si fornisce di molteplici beni e servizi ad elevato contenuto tecnologico da piccole imprese locali, ad un più attento esame 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, i risultati raggiunti in termini di occupazione e 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 attraverso una accresciuta domanda per inputs produttivi, i risultati raccolti sono scarsi. Alcuni limitati effetti di attivazione sui settori produttivi locali 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 i cinque 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 empirica sui fattori che influenzano lo sviluppo economico, che sono generalmente accettati. Il risultato è generalmente individuato a livello nazionale, ma sembrerebbe 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 che viene documentata in modo netto in quasi tutti i casi - 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 di localizzazione degli 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<sup>13</sup>, 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 una stranezza. In un contesto di accresciuta accessibilità, i fattori che promuovono la competitività non possono essere ricercati dalle imprese solo nella vicinanza con altre

---

<sup>13</sup> Rilevata in anni recenti dalla multinazionale americana Micron, che opera nello stesso settore.

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 negli anni si sono dimostrate 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 stata drasticamente inferiore alle aspettative nei due casi esaminati sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, nonostante l'omogeneità settoriale e la contiguità territoriale sembrassero porre le condizioni per una loro convenienza e sostenibilità. Sulle ragioni di questo fallimento si elaborano alcuni ragionamenti nel successivo paragrafo 4.4 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. anche dati in tabella 3). Anche scontando l'elevata problematicità dell'uso di questo tipo di indicatori per il confronto tra contratti di natura molto diversa, l'investimento (e con esso il contributo

pubblico) per addetto creato si attesta a livelli nettamente inferiori rispetto ai contratti con singole (e grandi) imprese. Questo non è un risultato che si ritiene generalizzabile alla moltitudine dei CdP che hanno finanziato consorzi negli ultimi anni. A determinarlo contribuisce, nei due casi, 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 che era già impiegato in modo irregolare nelle imprese impegnate nell'investimento, e che è stato regolarizzato 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.

#### **4.3 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 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 effettuate, 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.

Per quando concerne i livelli occupazionali, in due contratti di programma - SNIA e GTC - il raggiungimento o la salvaguardia di livelli occupazionali ha costituito l'esigenza principale che ha motivato l'interesse pubblico alla stipula del contratto. In ambo i casi la crisi occupazionale delle aree della Val Basento (MT) e di Castrovillari (CS), e le conseguenti richieste di salvaguardia di posti di lavoro, hanno spinto lo Stato a farsi parte attiva per promuovere nuovi investimenti nelle stesse aree. 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 resi 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 svolto dallo stato nel negoziato (sui temi della ricerca e dell'occupazione) nei casi in cui esso c'è stato? Quale nei casi - Texas, UNICA - in cui al contrario, la proposta di contratto sembra 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 (in media del 42%) 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 dei progetti d'investimento, che avrebbe dovuto costituire la base della loro decisione di approvazione, e la guida tecnica per il contraente pubblico nel successivo negoziato. Questa assenza ha tuttavia una parziale scusante nella scarsa chiarezza che contraddistingue la normativa sui Contratti, 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.

Non si può dire però che una valutazione di qualche genere non sia esistita affatto. Ad esempio nel caso St Microelectronics è stata rinvenuta negli archivi del MAP una proposta che prevedeva investimenti complessivi per più di 1500 Miliardi di Lire dell'epoca, ossia più che doppi in valore di quelli eventualmente ammessi alle agevolazioni. Ciò che non si conosce sono le analisi eventualmente svolte, sulla base delle quali si è deciso di focalizzare l'investimento su una parte soltanto della proposta originaria.

Quando si denuncia l'assenza di una valutazione ex-ante, a ben vedere, si intende quindi 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, e preliminare all'approvazione sostanziale dell'investimento, deve esserci stata. Il suo grado di approfondimento e qualità tecnica non lo conosciamo. Quella che è sempre mancata, 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, è stata la capacità di argomentarla e difenderla nei confronti del pubblico.

#### **4.4 I contratti con consorzi di PMI**

Nel 1990, la contrattazione programmata venne estesa ai consorzi di piccole e medie imprese aventi forma giuridica di società di capitali. Questa modalità, che appariva all'epoca eccezionale, è divenuta 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 assegnate a CdP di consorzi è stata il 62% del totale.

Un primo palese effetto di questo stravolgimento nell'utilizzo dello strumento consiste in una drastica riduzione della dimensione media di ciascuna iniziativa, che è passata da 12,7 milioni di euro nel 1996 a 2,2 milioni di euro nel 2003<sup>14</sup>. 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 da questa modalità nuova e diversa di applicazione dei contratti di programma ha quindi indotto un approfondimento dedicato a questa fattispecie. Essendo gran parte dei contratti di programma con consorzi di imprese nella loro fase iniziale - in corso di stipula, di realizzazione, o, raramente, in fase di completamento - non è tuttavia ancora possibile verificare ex post la capacità dello strumento di essere efficace per lo sviluppo economico territoriale. L'analisi si è perciò basata su dati documentali ex ante, da progetto.

L'utilità di agevolazioni a consorzi risiede nella possibilità di generare economie di aggregazione: 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 in cui le imprese risiedono. Perciò, l'analisi ha valutato la coerenza dei contratti di programma rivolti a consorzi di PMI rispetto la possibilità di generare economie di aggregazione. L'analisi ha quindi valutato la coerenza ex ante di tipo territoriale, di filiera e di prodotto dei contratti, basandosi solo sulle informazioni presenti nei contratti a consorzi stipulati o approvati, 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

---

<sup>14</sup> Per iniziative si intendono le parti componenti del Contratto, ossia, nel caso dei consorzi, gli investimenti di ciascuna impresa appartenente al consorzio ed i progetti comuni; nel caso dei CdP stipulati con imprese singole, si intendono gli stabilimenti, centri o progetti di ricerca in cui si è investito.

revocati<sup>15</sup>. 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. La valutazione è stata svolta tramite la costruzione di appositi indicatori tesi a stimare la coerenza territoriale, di filiera e di prodotto dei contratti. L'analisi ha calcolato anche i tempi medi necessari per l'approvazione dei contratti, in genere risultati piuttosto lunghi anche se in via di diminuzione<sup>16</sup>.

I risultati dell'analisi empirica non sono però 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. D'altra parte, 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 legate fra loro da relazioni di filiera o di prodotto tenui. In base alle caratteristiche dei consorzi agevolati si desume che la coerenza e la coesione territoriale o produttiva non sono condizione per l'ammissibilità al beneficio, ma, tutt'al più elemento di priorità. 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.

Le informazioni raccolte sui due consorzi di imprese che hanno concluso il progetto d'investimento e resi oggetto di studi di caso – UNICA e Tari – complementano le indicazioni derivanti dall'analisi ex-ante, in quanto rappresentano esempi in cui la coerenza del progetto dal punto di vista settoriale e territoriale è netta, e le possibilità di realizzare beni collettivi o economie di agglomerazione, secondo la teoria, dovrebbero esistere. Questi due casi permettono quindi di fare un passo più in là rispetto alle previsioni fondate sulla teoria, e di seguire il processo di generazione di questi risultati, anche se limitatamente ad un'unica regione ed a settori tradizionali del *made in Italy*, in cui ambedue ricadono. I due casi offrono dunque esempi concreti dei vantaggi realizzabili

---

<sup>15</sup> 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%).

<sup>16</sup> 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. 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.

dall'approccio consortile ma anche dei limiti che i consorzi stessi incontrano nel realizzare in concreto attività comuni.

Il vantaggio più chiaro prodotto dall'appartenenza consortile delle imprese, in questi casi, sembra derivare dagli aspetti spaziali e localizzativi. I due progetti rappresentano in essenza rilocalizzazioni di imprese dello stesso settore, che operavano disperse sul territorio in ambienti spesso inadatti, in due aree dedicate ed attrezzate, realizzate in parte con il contributo dello stato. 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 hanno realizzato evidenti economie e 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 di investimenti finanziato, pur avendo le imprese consorziate in larga parte raggiunto gli obiettivi produttivi ed occupazionali nei loro investimenti individuali. In uno dei due casi – UNICA - 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 del consorzio, ma anche e soprattutto da parte 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 attività di design e progettazione con tecnologia Cam-cad, che per questioni principalmente legate ai timori delle imprese riguardo la protezione della proprietà dei modelli, molto importante in settori artigiani del Made in Italy, non sono state mai realizzate. Nel caso del consorzio UNICA, tutte le imprese si rivolgono autonomamente ed individualmente a designers e modellisti che operano nel nord Italia.

In ambo i casi era previsto lo svolgimento di attività di ricerca che, probabilmente per simili motivi legati 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. Lo stato ha assecondato questa cattiva progettazione, guidato forse più da schemi teorici che individuano vantaggi nelle attività comuni, che da un'esperienza concreta sulla fattibilità di questi servizi collettivi in contesti arretrati.

Non è escluso che una collaborazione legata agli gli 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 sembrano prodursi in varia misura in un modo spontaneo, che allo stato attuale lo stato non appare in grado di prevedere, né di rendere oggetto di impegni contrattuali.

## 5. Conclusioni e alcune raccomandazioni<sup>17</sup>

Rispondendo ad una richiesta dell'autorità politica interessata a conoscere gli impatti economico-sociali degli strumenti di sviluppo per migliorare l'assunzione di decisioni, questa valutazione ha cercato di raccogliere indicazioni utili per l'incentivazione di grandi progetti di investimento in aree arretrate. A questo fine ha cercato di capire – nel caso dei Contratti di programma – quali fossero le variabili da tenere in maggior considerazione nella selezione di progetti imprenditoriali privati che producano esternalità di interesse collettivo. Non ha quindi definito una domanda valutativa che implicasse una risposta sì/no, o che attribuisse un "voto" complessivo allo strumento, ma che cercasse di orientare sulla base di esperienze significative del passato, strumenti interessati a produrre impatti duraturi.

La ricerca si è fondata principalmente su 9 studi approfonditi di casi significativi, che indipendentemente hanno cercato risposte alla domanda comune con riferimento a specifici investimenti.

L'esame comparativo di nove studi di caso su altrettanti CdP conclusi non consente di stimare l'entità dell'impatto economico e sociale di questo strumento in raffronto a quello che avrebbero avuto modalità alternative di impiego delle risorse per lo sviluppo del territorio. Consente, però di affermare che in alcuni casi questi impatti sono stati positivi ed ingenti, e di puntare l'indice verso fattori e circostanze che influiscono positivamente e negativamente, sulla probabilità che questi effetti si materializzino nei territori di destinazione degli investimenti. Non sono tanto gli indicatori di sviluppo economico calcolati a livello territoriale a dare una misura di questo impatto, in quanto, al di là di qualche eccezione<sup>18</sup>, è difficile ricondurre le variazioni nei valori dell'indicatore, all'investimento realizzato, ed ancor meno allo strumento pubblico che l'ha finanziato. Sono la permanenza stessa della grande impresa per un periodo prolungato sul territorio, e la sua perdurante operatività in condizioni di competitività internazionale, ad assicurare che l'influsso benefico ci sia stato. Che questo effetto sia riconducibile all'intervento pubblico ce lo indicano le interviste con manager di impresa ed esperti, le cui affermazioni al riguardo non sono state acriticamente prese per buone, ma scontate sulla base degli interessi dell'interlocutore, e sottoposte a validazione sulla base di altri dati ed altre affermazioni. Il giudizio finale espresso è quindi quello del valutatore, che si è formato attingendo a fonti varie ed indipendenti, e si può perciò considerare piuttosto affidabile relativamente al caso di specie.

L'indagine ha mostrato dunque che lo strumento può funzionare, ed ha posto all'attenzione alcune condizioni che possono aumentare la probabilità che gli impatti positivi si realizzino. Una prima indicazione per la selezione dei progetti, è di evitare di

---

<sup>17</sup> Le raccomandazioni coincidono in larga parte, ma non esattamente, con quelle contenute nel rapporto consegnato al CIPE. Come, ma anche più, delle affermazioni riportate nel resto del paper, esse sono riconducibili solo all'autore.

<sup>18</sup> Ad esempio il caso della Getrag in cui si osservano variazioni macroscopiche nei dati di produzione, export ed occupazione di livello provinciale all'interno del settore delle parti per autoveicoli, che sono in larga parte riconducibili alla nuova capacità produttiva insediatasi in seguito al CdP.

cercare di massimizzare il risultato occupazionale dell'investimento dell'impresa. L'esperienza presa in esame mostra che negli unici due casi in cui l'obiettivo occupazionale è stato la determinante originaria del CdP, ed il piano di investimenti è stato quasi costruito insieme fra imprenditore e parte privata con questo obiettivo diretto, il risultato è stato negativo con ingente spreco di risorse pubbliche. Spingere al rialzo questo criterio di selezione rischia quindi di selezionare i progetti meno seri e realistici, con effetti ultimi opposti, anche nel campo occupazionale, a quelli che si vuole perseguire. In linea generale, i risultati sono stati negativi anche con riguardo alla componente di ricerca e sviluppo dei CdP, anche nei casi la cui componente di investimento produttivo ha invece dato esiti positivi. Molte delle attività di ricerca previste non sono state realizzate affatto, pur essendo comprese nel piano complessivo di investimenti a cui l'impresa si era impegnata. Pur essendo state formalmente dichiarate strategiche dalle parti, queste attività sono state accantonate con motivazioni varie, e lo stato ha approvato la relativa revisione al ribasso degli impegni contrattuali. Le implicazioni da trarre da questo rendimento inferiore alle aspettative degli investimenti in ricerca, sono però piuttosto delicate. Vista la collocazione attuale dell'Italia, comprese le sue aree più arretrate, nello scenario internazionale, non è certo possibile pensare che lo stato compartecipi in investimenti industriali tradizionali, privi di una consistente componente di conoscenza. Se rinunciarvi è impossibile, ciononostante pensare di indurre queste attività cercando di forzare un aumento del loro peso all'interno di piani di investimento spontaneamente formulati dalle imprese, non sembra produrre i frutti attesi<sup>19</sup>.

Generalizzando, sembra possibile ricomprendere i due temi dell'occupazione e della ricerca in un discorso comune di carattere generale che riguarda la conduzione del negoziato da parte dello stato. Nel confronto fra i casi, pochi ma significativi, presi in esame, si distinguono come nettamente peggiori per i risultati raggiunti i casi in cui lo stato ha voluto incidere in modo più forte e diretto sulle proposte di investimento ricevute. All'interno dei casi stessi, non sorprendentemente, mostrano un grado di sostenibilità nettamente superiore le iniziative (generalmente di investimento nell'ampliamento di capacità produttiva) che sono state proposte dalle imprese in autonomia, ed approvate con modifiche limitate o nulle.

Questo non significa che lo Stato debba abdicare completamente al suo ruolo di valutatore ex ante degli investimenti, o che non debba attivamente promuovere i suoi strumenti di incentivazione presso le grandi imprese, specie estere, così come fanno molti altri paesi avanzati. Quella che va ridimensionata è l'aspettativa che la parte pubblica sappia costruire le condizioni che massimizzano gli effetti positivi che le imprese diffondono sui territori che li circondano. Operativamente ciò significa per uno strumento indirizzato alle grandi imprese ed ai grandi investimenti, che esso dovrebbe limitarsi a ricevere ed a valutare in concorrenza fra loro, le proposte di investimento ricevute dalle imprese, sulla base di criteri di priorità resi espliciti nei confronti dei terzi interessati.

Se si conviene sul fatto che la l'operatività delle imprese protratta nel tempo, è la condizione più importante perché importanti esternalità si materializzino a favore del territorio, allora va data priorità a quei fattori che rendono più probabili la loro sopravvivenza e competitività nel tempo. Fra questi fattori, emerge dall'analisi, rispettare la pianificazione economico-finanziaria effettuata in autonomia dalle imprese sembra il modo più ragionevole per massimizzare queste possibilità di sopravvivenza. Il miglior

---

<sup>19</sup> Il Caso St Microelectronics insegna, al riguardo, che i livelli relativi di ricerca previsti all'interno del contratto possono essere un indicatore imperfetto delle attività di ricerca che effettivamente si vengono ad innescare. Il CdP in questione venne criticato per un focus eccessivamente "industriale", mentre si è rivelato, all'interno del campione, quello i cui effetti di attivazione sul sistema locale dell'università e della ricerca sono stati più forti e netti.

giudice della sostenibilità economica attesa degli investimenti agevolati, infatti, è l'impresa stessa, i cui interessi economici sono più in linea di quanto si potrebbe pensare con quelli dello stato a veder realizzati effetti occupazionali e di innovazione tecnologica persistenti.

Per la sua natura, l'indagine ha restituito al suo committente pubblico anche una serie di indicazioni più operative su aspetti e regole dello strumento da modificare, in quanto hanno ostacolato il perseguimento dei suoi obiettivi. La principale è quella di rendere oggetto di ciascun contratto un investimento piuttosto circoscritto dal punto di vista settoriale e territoriale, abbandonando l'approccio originario di sostenere "piani integrati" di investimento di gruppi industriali. Ferma restando l'esigenza di raggiungere con l'investimento una massa critica che giustifichi la costosa istruttoria di tipo negoziale, e che prometta effetti di rottura a livello territoriale, dedicare ciascun contratto al finanziamento di investimenti circoscritti ed autonomi, risolverebbe diversi e collegati problemi di malfunzionamento dello strumento.

In primo luogo consentirebbe di raggiungere un maggiore livello di dettaglio progettuale all'interno della proposta di investimento, ed all'interno del contratto sottoscritto fra le parti. Una maggior concretezza e specificità della proposta renderebbe più fattibile una valutazione ex ante della stessa, finalizzata ad una stima delle prevedibili esternalità. La maggioranza dei contratti stipulati nella prima generazione comprendevano investimenti in regioni e spesso in settori diversi da parte di grandi gruppi industriali. Se una valutazione degli effetti netti attesi dell'investimento in ciascuno stabilimento è inevitabilmente un esercizio di natura probabilistica, con riferimento a questi piani d'investimenti articolati e compositi, le difficoltà di una valutazione complessiva diventano così elevate da far perdere a molti interesse nel suo svolgimento, e credibilità alla valutazione stessa.

La stessa delimitazione ed unitarietà, all'interno del contratto stipulato, avrebbe risvolti positivi sulla sua monitorabilità, sulla capacità delle parti di mantenere gli obblighi assunti, e sulla certezza sui tempi di realizzazione. Il fattore tempo è infatti emerso come un elemento problematico ricorrente in quanto i frequenti e gravi ritardi nell'esecuzione degli investimenti, a volte determinati anche da inadempienze da parte dello stato nel rispetto dei suoi impegni, sono stati spesso causa di revisioni degli investimenti previsti, per adeguarsi agli inevitabili cambiamenti nelle condizioni tecnologiche e di mercato.

La maggiore delimitazione dell'investimento finanziato dovrebbe perciò rientrare in una riforma complessiva della disciplina dei CdP, tesa a dare maggiore credibilità alla tempistica a cui le parti si sono impegnate all'interno del contratto.

## Bibliografia

Greene, Jennifer C., and V.J. Caracelli, Crafting mixed-method evaluation designs, in: *J. C. Greene, and V.J. Caracelli (Editors) Advances in mixed-method evaluation: the challenges and benefits of integrating diverse paradigms, New Directions for Evaluation, a publication of the American Evaluation Association, N.74, Summer 1997, Jossey-Bass Publishers*

Ministero delle Attività Produttive, relazione sugli interventi a sostegno delle attività economiche e produttive: Indagine sui Contratti di programma, Giugno 2002

Network of Networks Impact Evaluation Initiative (NONIE), NONIE Impact Evaluation Guidance, January 2008

[http://www.worldbank.org/ieg/nonie/docs/NONIE\\_SG2.pdf](http://www.worldbank.org/ieg/nonie/docs/NONIE_SG2.pdf)

Giunta, Anna, e M. Florio, L'esperienza dei contratti di programma: una valutazione a metà percorso, *Rivista di Economia e politica industriale*, N. 2, aprile-giugno 2002

## APPENDICE 1

*Indicatori minimi individuati per la realizzazione degli studi di caso su Contratti di Programma*

### **A. TERRITORIO**

#	INDICATORE	NOTE
A1	Residenti 1991-2001; variazione %	Livello territoriale – comuni o SLL Fonte censimento popolazione
A2	Addetti totali, ed al manifatturiero 1991-2001; variazione %	Fonte censimento industria e servizi
A3	Tasso di disoccupazione 1996- 2001	Ambito territoriale consigliato: SLL
A4	Valore Aggiunto 1996-2001; variaz.%	Ambito territoriale consigliato: SLL
A5	Densità popolazione 91-01, livelli	= A1/superficie
A6	Quote ULA: Agricoltura- Industria-Servizi 96-01	Ambito territoriale consigliato: SLL
A7	Variazione % 91-01 addetti nel settore del progetto	- definire il livello di specificità del settore - scala nazionale, regionale, provinciale
A8	Quota addetti 91 e 01 nel settore del progetto	
A9	Esportazioni-importazioni verso l'estero nel settore del progetto, nella provincia dell'investimento,	negli anni successivi all'entrata in funzione dell'investimento
A10	Quota del settore del progetto sul totale esportazioni ed importazioni della provincia	negli anni successivi all'entrata in funzione dell'investimento

### **B. CONTRATTO**

#	INDICATORE	NOTE
B1	Addetti: variazione assoluta e percentuale rispetto a progetto iniziale	Tra proposta iniziale (se disponibile), delibera di assetto finale, ed eventuali rimodulazioni, all'entrata in funzione dell'investimento
B2	Agevolazioni: variazione assoluta e percentuale rispetto a progetto iniziale	“
B3	Investimenti: variazione assoluta e percentuale rispetto a progetto iniziale	“

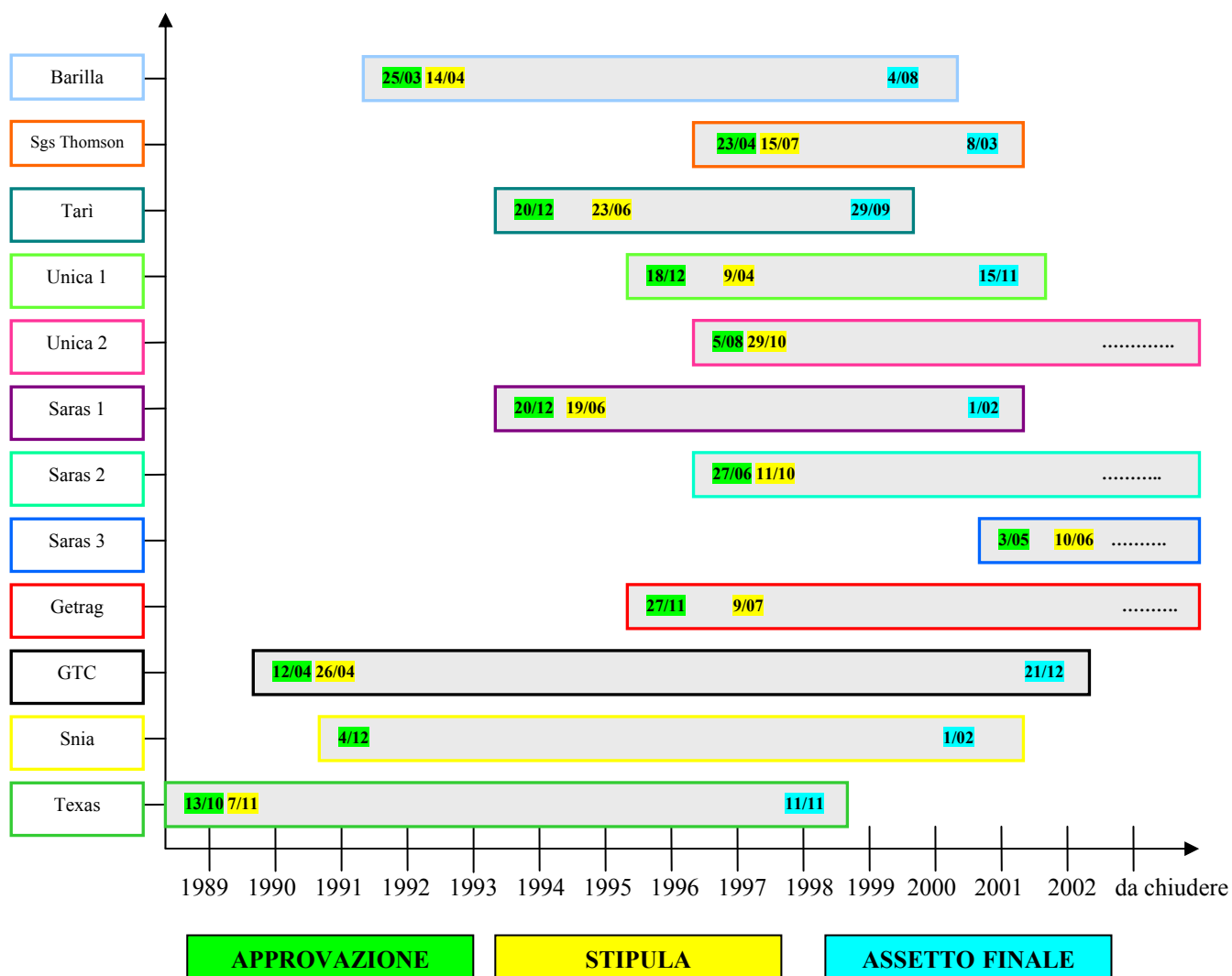
B4	Percentuale finanzia del progetto destinata a R & S	
B5	Tempo (in mesi) trascorso tra il perfezionamento del contratto e l'entrata in funzione dell'investimento	(definire il momento di perfezionamento del contratto: stipula o delibera di assetto finale) distinguere il momento di entrata in funzionamento dei progetti di ricerca da quello degli stabilimenti produttivi

### **C. IMPRESA**

#	INDICATORE	NOTE
C1	Var. perct. Addetti nei 5 anni successivi all'entrata a regime	Importante attribuire il dato all'impianto produttivo, nel caso di imprese plurilocalizzate
C2	Var. perct. Fatturato (o valore della produzione) nei 5 anni successivi all'entrata a regime	Importante attribuire il dato all'impianto produttivo, nel caso di imprese plurilocalizzate
C3	Composizione percentuale addetti	Dirigenti –quadri – operai; Laureati – diplomati – non diplomati
C4	Variazione nelle percentuali di cui al C3	
C5	Investimenti successivi all'investimento agevolato assoluto e percentuale	Sempre relativi allo stabilimento
C6	Immobilizzazioni fisse lorde	“
C7	Confronto di C2 con analogo dato di settore, scostamento percentuale	
C8	Quota in valore degli acquisti effettuati a livello locale	Ambito Territoriale consigliato: Regione

## Appendice 2

*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	nd	01/02/2001
TEXAS 1	13/10/1989	07/11/1989	11/11/1998

## Appendice 3

### Dati caratteristici dei 9 CdP oggetto di Studi di Caso

#### *Investimenti, per tipologia di progetto, previsti nelle diverse fasi di attuazione (Milioni di Euro)*

CdP	INVESTIMENTI TECNOLOGICI INDUSTRIALI				PROGETTI E CENTRI DI RICERCA				PROGETTI DI FORMAZIONE				TOTALE INVESTIMENTI PREVISTI	
	Approv	1° aggiorn	2° aggiorn	3° aggiorn	Approv	1° aggiorn	2° aggiorn	3° aggiorn	Approv	1° aggiorn	2° aggiorn	3° aggiorn	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
<b>TOTALE</b>	<b>2713,06</b>	-	-	-	<b>657</b>	-	-	-	<b>78,62</b>	-	-	-	<b>3506,24</b>	<b>2667,20</b>
<b>MEDIA</b>	<b>226,09</b>	-	-	-	<b>54,75</b>	-	-	-	<b>7,15</b>	-	-	-	<b>292,19</b>	<b>222,27</b>

#### *Addetti nelle varie fasi di avanzamento dei contratti (numero)*

CONTRATTO	ADDETTI PREVISTI ALLA DATA APPROVAZIONE	ADDETTI PREVISTI AL 1° AGGIORN.	ADDETTI PREVISTI AL 2° AGGIORN.	ADDETTI PREVISTI AL 3° AGGIORN.	ADDETTI TOTALI ALLA DATA DI ASSETTO FINALE	NUOVI ADDETTI ALLA DATA DI 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
<b>TOTALE</b>	<b>5551</b>	-	-	-	<b>4765</b>	<b>3249</b>