

L'Esperienza statunitense delle Enterprise Zones^(*)

Daniele Bondonio

Università del Piemonte Orientale

Workshop Banca d'Italia

“Le politiche per lo sviluppo locale”

22 febbraio 2008

(*) La presente relazione è basata su lavori che utilizzano dati del Census Bureau, custoditi presso il Carnegie Mellon University Research Data Center. I risultati e le statistiche contenuti nei lavori sono controllati per garantire il rispetto dei vincoli di confidenzialità. Le ricerche sulle Enterprise Zones statali sono state supportate da grants di ricerca della National Science Foundation (SBR-9906894-1999) e dell'Housing & Urban Department (1999)

Sintesi dell'intervento

- Informazioni da:
 - Bondonio D. e Greenbaum R. (2007) [RSUE](#)
 - Bondonio D. e Engberg J. (2000) [RSUE](#)
 - Greenbaum R. e Bondonio D. (2004) [RS](#)
 - Peters, A. H. e Fisher P.S. (2002) [Upj inst empl res](#)
- Descrizione delle caratteristiche delle EZs statali statunitensi
- Razionalità economica dei programmi di agevolazione con specifico target territoriale (EZs e ZFU)
- Evidenza empirica sugli effetti delle EZs statunitensi: quali indicazioni per le ZFU
- Dati ed informazioni necessarie per la valutazione degli effetti: le indicazioni dall'esperienza delle EZs
- Suggerimenti su come inserire nel disegno di sperimentazione delle ZFU elementi di facilitazione per la valutazione degli effetti

Breve excursus storico sulle EZs

- L'idea di politiche con specifico target territoriale di tipo “enterprise zone” nasce in GB (Peter Hall: “freeports”, Sir Geoffrey Howe “enterprise zones”). In origine il modello di riferimento è l'assenza di vincoli regolatori e bassi livelli di tassazione per promuovere lo sviluppo sul modello tigri asiatiche (Hong Kong)

- Il concetto di “EZ” diviene popolare anche negli USA all'inizio degli anni '80. Una legislazione federale sui programmi di EZ non riesce però ad essere approvata. A partire dal 1981 sono quindi i singoli Stati (una quarantina circa) ad introdurre programmi di EZ

- Solo a partire dal 1994, è introdotta una legislazione federale che istituisce le “Empowerment Zones”, “Enterprise Communities” e “Renewal Communities” (dal 2001)

■ **L'esperienza delle EZ statali è maggiormente attinente alle ZFU italiane:**

- maggiore diffusione rispetto ai programmi federali (dal 1981, più di 2.800 EZs statali, contro <200 zone federali)
- poca evidenza empirica disponibile sui programmi federali (perché meno diffusi)
- caratteristiche più simili alle ipotesi di ZFU italiane (i programmi federali sono incentrati anche su “economic development initiative” and “social services block” grants: attribuiti alle comunità locali per una serie di possibili interventi di natura sociale e di rivitalizzazione economica, diversi dalle agevolazioni a favore delle imprese)

Le caratteristiche delle EZs statali

- In termini generali: si allontanano dall'idea originale di zone prive di vicoli regolatori e diventano strumenti di incentivo allo sviluppo economico con specifico target territoriale che mirano (perlopiù) alla rivitalizzazione di aree urbane degradate
- In molti casi: le EZs sono intese come strumento per frenare il progressivo declino di aree urbane centrali o semicentrali lasciate in stato di decadenza ed abbandono a favore di uno sviluppo produttivo e commerciale concentrato nei sobborghi periferici di più recente costituzione

I programmi di EZ statali presentano una rilevante eterogeneità in merito a:

- processo di designazione delle aree EZs
- ampiezza e numerosità delle aree EZs attivate
- caratteristiche del pacchetto di incentivi offerto

Il processo di designazione delle EZs (un percorso comune a molti stati):

1) Sono stabiliti alcuni criteri minimi di ammissibilità che le comunità urbane devono soddisfare (es.):

- tasso di disoccupazione
- reddito pro-capite
- livelli di istruzione
- decremento demografico
- percentuale di edifici in stato di abbandono

TABLE 1
Zone Designation Criteria by State

	<i>CA^a</i>	<i>D.C.</i>	<i>FL</i>	<i>KY</i>	<i>MD</i>	<i>NJ</i>	<i>NY</i>	<i>PA</i>	<i>TN</i>	<i>VA</i>
Unemployment	X	X	X	X	X	X	X		X	X
Income or education level of zone residents	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Housing and building characteristics			X		X		X			X
Potential for the area to improve	X	X				X		X		
Population loss		X			X			X	X	

NOTE: X indicates the presence of the criterion as part of the zone designation process.

^a California established two separate zone programs. Because the dimensions of the two programs differed only slightly,

2) Le comunità ammissibili possono presentare una domanda di designazione a EZ

3) L'amministrazione statale assegna lo status di EZ ad un sottogruppo di comunità ammissibili che hanno presentato domanda

-aspetto rilevante nelle valutazioni empiriche:

l'obbligo o meno di presentazione di un piano di sviluppo strategico di area (elemento importante, secondo alcuni amministratori dei programmi, per garantire il successo delle EZs)

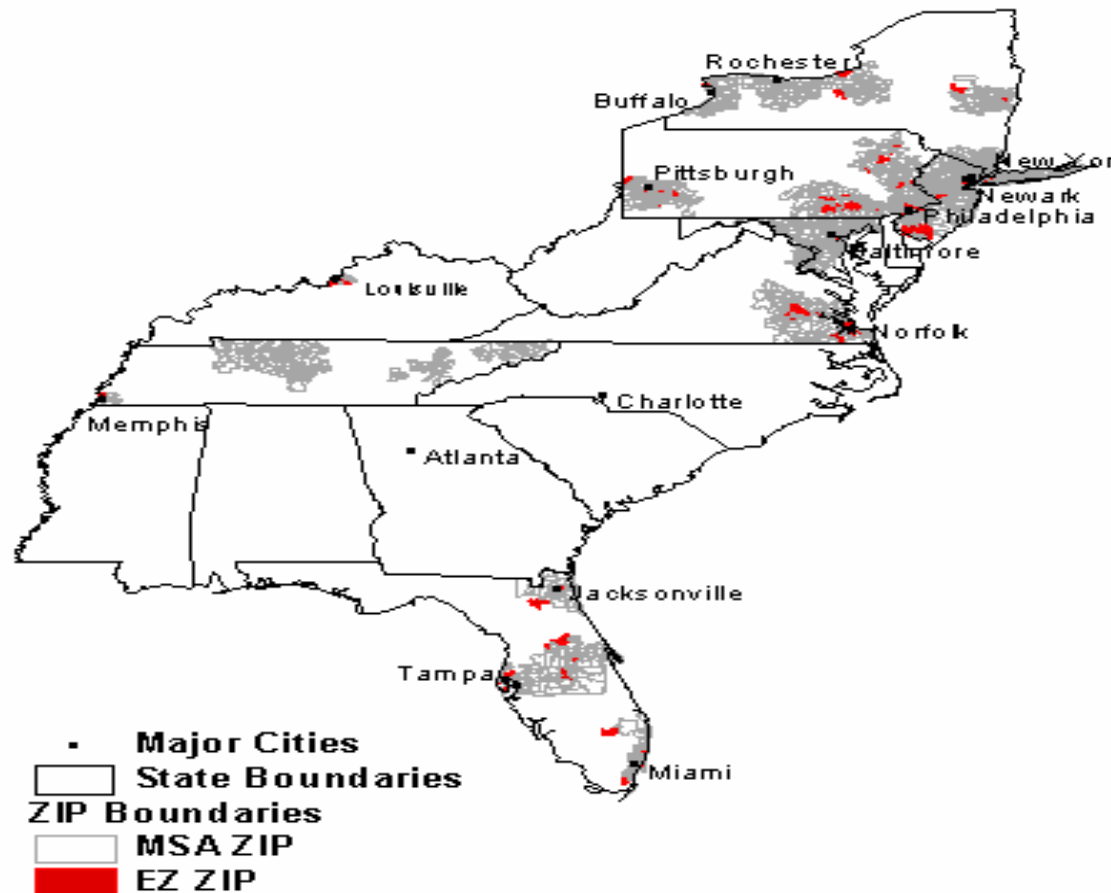
Ampiezza e numerosità delle EZs:

A) stati con aderenza a principi di designazione rigidi e con focus esclusivo (prevalente) su aree degradate urbane (es. CA, PA, KY, NY, VA)

-% superficie dello stato occupata da EZs = 0,5% - 5%)

-numero EZs = 10-50

Eastern States



B) Stati con principi di designazione flessibili e scarso focus su aree con effettivo degrado (es. Arkansas e Luisiana)

EZs estese a quasi l'intera superficie territoriale statale

Lavori empirici di valutazione concentrati sui programmi EZ degli stati A).

Le tipologie di programmi degli stati B) costituiscono di fatto incentivi alle imprese senza specifico target territoriale.

- La diversa ampiezza territoriale dei programmi statali è sfruttata empiricamente in Bondonio e Greenbaum (2007) per verificare se vi sia una migliore efficacia dei programmi negli stati che restringono maggiormente il numero e l'estensione delle EZs.
- In Bondonio e Greenbaum (2004) è analizzato l'andamento nel tempo delle aree target dei programmi di EZ federali, evidenziando una progressiva proliferazione delle aree target, con estensione a zone prive di rilevante disagio economico

Le caratteristiche degli incentivi offerti alle imprese

- Incentivi automatici sotto forma di sgravi fiscali proporzionali a:
 - le spese di investimento nelle EZs (17 stati)
 - il numero di nuovi posti di lavoro generati (14 stati) (o le spese per la formazione professionale del personale) (5 stati)
 - il valore delle “sales taxes” e “property taxes” pagate in connessione con l’investimento promosso nell’EZ (5 stati)

 - 5 stati escludono (totalmente o in parte) dalle “corporate taxes” il reddito prodotto nelle EZs

- L’ “aggancio” degli incentivi alle spese di investimento vs posti di lavoro può produrre effetti di sostituzione.

- L’eterogeneità dei programmi statali è sfruttata per verificare empiricamente se l’aggancio degli incentivi ai nuovi posti di lavoro sia necessario per ottenere migliori effetti occupazionali delle politiche

La razionalità economica delle politiche di EZs



- Deriva dalle esternalità negative generabili da una distribuzione territoriale delle attività produttive influenzata dalle sole forze di mercato (una sub-ottima distribuzione territoriale delle attività produttive può produrre inefficienze sociali, economiche e/o di sistemi di trasporto)

- Esempi:

- Condizioni favorevoli allo sviluppo di comportamenti socialmente devianti e proliferazione di attività criminali in aree urbane in grave stato di degrado
- Congestione vie di comunicazione e riduzione spazi rurali in assenza di un solido recupero funzionale delle aree urbane degradate
- Disomogenea distribuzione territoriale delle attività produttive

- Obiettivo delle politiche:

modificare la “spontanea” distribuzione territoriale delle attività imprenditoriali

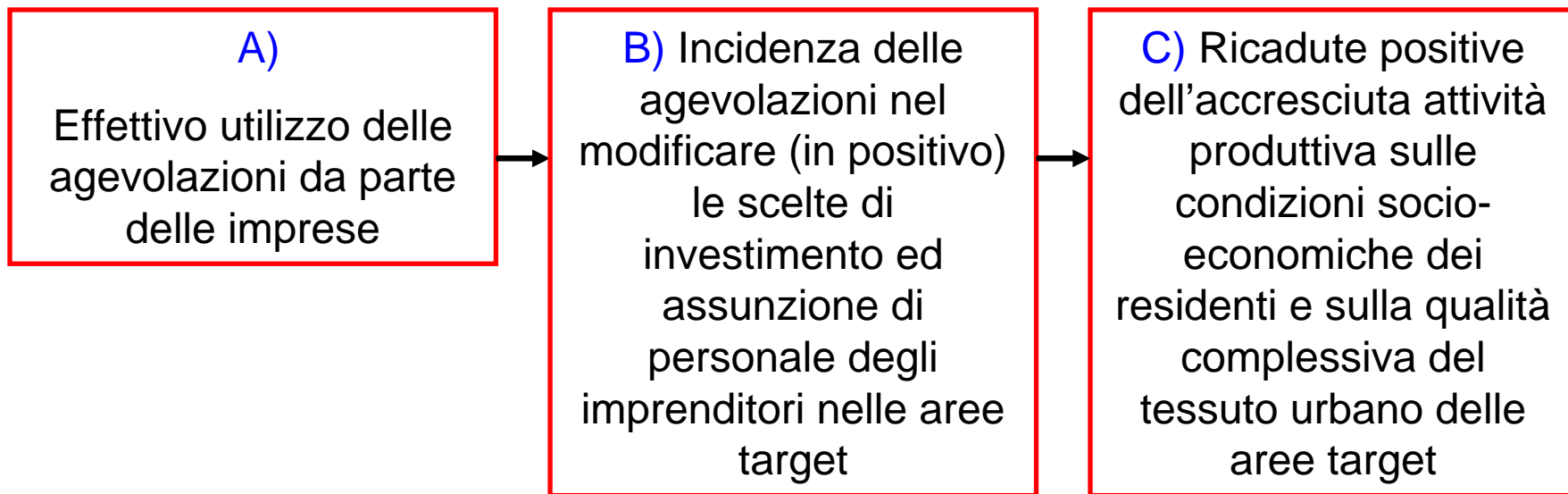
- Obiettivo della valutazione: misurare l’impatto dell’intervento a livello delle aree target (eventuali semplici effetti di ri-localizzazione di attività imprenditoriali nelle aree target degli incentivi, produrrebbero effetti positivi per la collettività)

■ In ambito italiano si hanno condizioni speculari a quelle USA:

-degrado zone centrali-semicentrali (USA)

-degrado periferie (Italia)

■ Il meccanismo causale che è necessario per produrre fenomeni di ripresa socio-economica in aree urbane degradate:



L'evidenza empirica sugli effetti delle EZs statunitensi: quali indicazioni per le ZFU italiane?

- L'evidenza empirica sui programmi EZ statali è centrata su B) e C):
si tratta di valutazioni d'impatto con approccio controfattuale che mirano a stimare gli effetti delle agevolazioni su occupazione, fatturato, spese d'investimento e livello medio salariale, rispetto a ciò che si sarebbe prodotto in loro assenza
- Evidenza empirica sull'impatto delle EZs sulla qualità del tessuto urbano è rintracciabile in lavori [es. Engberg e Greenbaum (1999) JHR] che stimano l'effetto delle politiche sul valore delle unità immobiliari
- In alcuni lavori [es. Bondonio e Engberg (2000) e Bondonio e Greenbaum (2007)] è analizzato l'effetto dei diversi disegni della politica (sfruttando l'eterogeneità dei programmi statali di EZ) sui flussi di risultato d'impresa prodotti separatamente da:

nuove imprese

imprese esistenti

imprese cessate

I risultati possono fornire alcune indicazioni utili per le ZFU

■ **Nel suo complesso, l'evidenza empirica sulle EZs statali non è molto incoraggiante: effetti trascurabili sui risultati d'impresa e sui valori delle unità immobiliari delle aree EZs**

■ **L'impatto medio trascurabile dei programmi di EZs su occupazione, fatturato ed investimenti è il risultato di:**

-un effetto positivo delle agevolazioni sulle componenti di variazione positiva apportata dalle “nuove imprese” (eccetto per il salario medio per occupato su cui le agevolazioni hanno impatto negativo) [rispetto a ciò che si sarebbe verificato in assenza delle EZs]

-un effetto di accelerazione delle perdite di occupazione, fatturato e investimenti dovuti alle imprese cessate

Gli incentivi sono appetibili, ma ciò accelera un ricambio di imprese senza produrre effetti netti di aumento dell'attività produttiva (senza migliorare la qualità dei posti di lavoro disponibili nelle EZs e la qualità del tessuto urbano)

In che misura le agevolazioni possono essere effettivamente appetibili nelle ZFU?

- Il contesto USA è caratterizzato da sostanziale assenza di attività “sommese” e di evasione fiscale
- Nel contesto italiano: se le ZFU insisteranno sulle aree urbane di maggiore disagio (molte al sud), l’effettiva appetibilità delle previste agevolazioni fiscali e contributive dovrà fare i conti con una presumibile forte diffusione di attività “sommese” e di “controllo” del territorio da parte di organizzazioni criminali
- L’effettivo utilizzo delle agevolazioni in tali contesti non è scontato (richiede comportamenti di emersione e, per attirare nuove attività imprenditoriali, il dovere affrontare i costi “umani” ed “economici” connessi alla presenza di organizzazioni criminali)
- E’ opportuna l’introduzione di forme di integrazione agli incentivi fiscali e contributivi per le ZFU italiane?
 - Prevedendo, per alcune realtà, anche misure di sostegno all’emersione e di contrasto a racket ed estorsioni

Indicazioni utili dall'evidenza empirica sulle EZs /I

Sfruttando l'eterogeneità dei disegni delle politiche delle EZs statali ed analizzando separatamente i flussi dei risultati d'impresa (nuove imprese, imprese esistenti e imprese cessate) [Bondonio e Greenbaum (2007)] emerge qualche ulteriore evidenza empirica di utilità:

■ L'incremento dell'estensione territoriale delle EZs diminuisce la capacità degli incentivi di attrarre attività produttive dovute a nuove imprese

-nei successivi rounds di programmazione delle politiche si assiste ad una progressiva proliferazione dellel EZs , con estensione delle agevolazioni a zone prive di effettivo disagio economico (indebolimento della razionalità economica dell'intervento)

Implicazioni per le ZFU: è suggeribile l'adozione di criteri trasparenti e “a maglia rigida” per l'individuazione delle aree target, in grado di contrastare la progressiva tendenza alla eccessiva proliferazione delle zone agevolate

Indicazioni utili dall'evidenza Empirica sulle EZs /II

- L'adozione di un piano di sviluppo strategico di area (formulato dagli enti locali), tra i requisiti per l'individuazione delle EZs, è stimato produrre effetti positivi sull'incremento di attività (fatturato e investimenti) registrato nelle imprese esistenti

Ciò in quanto: dalle interviste di amministratori di EZs è emerso come la necessità di predisporre un piano strategico abbia contribuito a coordinare le politiche urbane degli enti locali con la nuova disponibilità di incentivi, contribuendo a “promuovere” più efficacemente l'area

Quali indicazioni dalle EZs su come valutare le ZFU

■ Dati necessari per la valutazione d'impatto di agevolazioni con specifico target territoriale:

A) informazioni sulle agevolazioni concesse (da attività di monitoraggio)

B) dati (preferibilmente longitudinali) sulle attività economiche e sui residenti localizzati entro i confini delle aree target, disponibili (con uguale dettaglio geografico) anche per le zone e le aree urbane escluse dalle agevolazioni

■ Le criticità che i lavori di valutazione sulle EZs hanno dovuto affrontare sono legate a B) : presenza di dati con aggiornamento annuale solo a livello di ZIP codes (non perfetta sovrapposizione con le EZs). Dettaglio geografico più fine (census tracts) disponibile solo da dati con cadenza quinquennale (o decennale)

- E' necessario affiancare all'avvio della sperimentazione un impegno di raccolta di dati ed informazioni con dettaglio geografico sovrapponibile a quello delle singole aree ZFU (con raccolta delle informazioni in avvio ed in "chiusura" dell'intervento)
- Con analogo dettaglio geografico è necessario disporre di dati ed informazioni anche sulle aree urbane escluse dalle agevolazioni
- Nel caso delle EZs (in assenza di dati di natura sperimentale o quasi sperimentale) le possibili distorsioni da selection bias sono controllate con modelli di analisi statistico-econometrici
- Le maggiori potenzialità per la valutazione d'impatto sono offerte da dati riguardanti le aree target dell'intervento e le aree urbane escluse dalle agevolazioni ma con caratteristiche molto simili di disagio iniziale

Alcuni suggerimenti per la valutazione delle ZFU

- **Considerato che le ZFU italiane:**

- hanno avvio con natura dichiaratamente “sperimentale”**

- necessitano dell’adozione di provvedimenti ad hoc per la raccolta di dati con adeguato dettaglio geografico**

può essere suggeribile prevedere un avvio della politica su più fasi temporali secondo uno schema di tipo “delay of treatment” che realizzi condizioni sperimentali o semi-sperimentali, in grado di permettere una adeguata valutazione degli effetti delle agevolazioni

Avvio delle ZFU con schema quasi-sperimentale di tipo “delay of treatment”

- Definizione di una serie di aree urbane ammissibili alle agevolazioni ZFU secondo criteri trasparenti ed “a maglia rigida”
- Predisposizione e avvio della raccolta di dati ed informazioni (sui residenti, le caratteristiche del tessuto urbano e le attività economiche) in tutte le singole aree urbane ammissibili
- Avvio della I fase delle agevolazioni in un sottogruppo delle aree ammissibili –scelto all’interno delle singole regioni (con procedimento casuale o con scelta concordata con le amministrazioni regionali)
- Durante la I fase della sperimentazione le aree ammissibili dove le agevolazioni ZFU non sono avviate fungono da gruppo di controllo (sperimentale o quasi-sperimentale) e permettono di stimare l’impatto netto della politica (rispetto a ciò che sarebbe successo in assenza della politica)
- Nella II fase le agevolazioni sono estese a tutte le aree ammissibili. Le “nuove ZFU possono prevedere modifiche nel disegno della politica (rispetto alle ZFU della I fase) in modo da permettere la stima degli effetti marginali di diverse disegni di policy