

Tab. 16 Tempo trascorso per ogni fase del processo di contrattazione per tipologia di contratto: valori cumulati (in %)

Periodo	I° fase			II° fase			III° fase		
	L.64/86	L.488/92	Totale	L.64/86	L.488/92	Totale	L.64/86	L.488/92	Totale
Meno di tre mesi	0	7	3	0	10	4	9	7	8
Meno di sei mesi	12	65	32	32	54	40	42	54	46
Meno di un anno	38	94	59	58	67	61	93	82	88
Meno di due anni	45	98	65	81	86	82	100	98	98
Meno di tre anni	96	99	96	84	88	85	100	100	99

Anche in questo caso esiste una differenza tra i due periodi: nella 64 solo il 38% delle domande era stato approvato dal Cipe entro un anno, rispetto al 94% della 488; solo il 32% dei contratti approvati dal Cipe sono stati effettivamente stipulati entro sei mesi, (54% della 488); solo nel 42% dei casi è trascorso meno di sei mesi tra la stipula e la prima erogazione (54% per la 488).

La dimensione dell'impresa ha effetti rilevabili sui tempi di contrattazione, anche se non particolarmente importanti, anche perché in generale la fase di contrattazione è svolta con tempi analoghi per tutte le iniziative del contratto. Considerato che i consorzi di piccole e medie imprese, sono stati ammessi al finanziamento dopo il 1990, le differenze rilevate riguardano spesso effetti di composizione (considerando anche che la stipula di un contratto per un consorzio è per molti versi più complessa di una stipula di un contratto per una o per poche imprese).

Mediamente, le piccole imprese hanno tempi più lunghi rispetto alle altre nella prima fase di contrattazione, a causa probabilmente della complessità del contratto; al contrario, presentano tempi più brevi nella seconda e terza fase, come atteso vista la loro prevalente collocazione nella seconda tipologia di contratti (Tab. 17). Le grandi presentano tempi speculari (più brevi nella prima fase, più lunghi nella seconda e terza fase). Le medie imprese si collocano in una posizione intermedia.

La durata dell'attività di contrattazione viene valutata breve o molto breve dal 50% delle grandi imprese, dal 40% di quelle medie e dal 39% di quelle piccole. Questo riflette non solo i tempi effettivi ma anche le aspettative maturate dalle imprese.

Tab. 17 Tempo trascorso per ogni fase del processo di contrattazione per tipologia d'impresa: valori cumulati (in %)

Periodo	I° fase			II° fase			III° fase		
	Grandi	Medie	Piccole	Grandi	Medie	Piccole	Grandi	Medie	Piccole
Meno di tre mesi	6	4	0	10	16	3	0	2	7
Meno di sei mesi	30	23	38	20	28	68	26	51	44
Meno di un anno	74	56	49	77	89	91	40	53	80
Meno di due anni	85	60	52	88	100	100	75	75	92
Meno di tre anni	95	100	92	90			78	77	96

L'attività di contrattazione da parte dell'amministrazione ha lo scopo di modificare le caratteristiche del progetto in modo che siano più consone agli obiettivi della politica d'incentivazione degli investimenti. Il 30% delle imprese ha dichiarato che la contrattazione ha portato a una modifica del progetto originario d'investimento. Questa quota aumenta se vengono considerati i dati ponderati: questo significa che le modifiche sono state maggiori nei progetti di più ampie proporzioni e che godevano di un'agevolazione maggiore. La maggioranza delle imprese ha dichiarato che la fase di contrattazione ha portato a una riduzione delle spese in macchinari, attrezzature e formazione, probabilmente dovuta a una ammissibilità solo parziale dell'investimento originario. Sempre la maggioranza delle imprese ha dichiarato invece di avere accresciuto l'occupazione generata dopo la contrattazione. Questo riflette l'obiettivo di sviluppo anche occupazionale attribuito allo strumento.

La valutazione complessiva del processo di contrattazione da parte delle imprese è risultata molto positiva. Il 91% delle imprese ha dichiarato che i rapporti con l'amministrazione pubblica sono stati soddisfacenti o molto soddisfacenti, senza variazioni di rilievo per tipologia di contratto. Pur tenendo conto della naturale ritrosia a dare segnali negativi di un rapporto ancora non concluso o che potrebbe rinnovarsi nel tempo, la quota appare molto elevata. Riguardo alcune caratteristiche specifiche del processo di contrattazione, la quota di imprese che dichiara di essere soddisfatta o molto soddisfatta rimane sempre molto alta:

- è l'81% per quanto riguarda la conoscenza del processo amministrativo
- è il 87% per quanto riguarda la conoscenza dei criteri di valutazione

- è il 73% per quanto riguarda la discrezionalità amministrativa. Questo è il valore più basso, che riflette una certa preoccupazione sulla certezza del processo e sull'opportunità delle richieste fatte dall'amministrazione nella fase di contrattazione

- è il 91% per quanto riguarda la comprensibilità della documentazione richiesta

Oltre il 60% delle imprese vorrebbe modificare alcune caratteristiche del processo di assegnazione del beneficio. Di queste, circa la metà riguarda la certezza dei tempi di stipula e di erogazione, e si ricollega evidentemente alla minore soddisfazione espressa per la discrezionalità amministrativa. Circa un altro quarto modificherebbe le caratteristiche della fase di contrattazione.

3.2 L'accoglimento dello strumento da parte delle imprese

La valutazione interna dello strumento riguarda la sua congruità rispetto agli obiettivi delle imprese. Come risulta dalla Fig. 1, la maggior parte delle imprese si è rivolta ai contratti di programma per incrementare la propria capacità produttiva, sviluppare nuove linee di prodotto, e aumentare la R&S e la formazione. Il 90% delle imprese ha dichiarato di avere raggiunto questi obiettivi completamente o in misura soddisfacente.

Fig. 1 Obiettivi principali dell'investimento



Riguardo alle caratteristiche dello strumento rispetto agli obiettivi delle imprese, l'analisi delle risposte rivela che l'aspetto che preoccupa maggiormente

gli imprenditori sono i tempi di erogazione del contributo rispetto al piano finanziario dell'impresa, piuttosto che il suo ammontare. Infatti solo il 7% degli imprenditori giudica l'incentivo insufficiente o assolutamente inadeguato; al contrario, i tempi di erogazione del contributo sono giudicati insufficienti dal 47% degli imprenditori e assolutamente inadeguati da un altro 20%, per un complessivo 67% di insoddisfatti. Appare estremamente elevata, e superiore alle aspettative, la percentuale di imprenditori con giudizio negativo sui tempi di erogazione nella tipologia di contratto della legge 64/86: oltre l'88% giudica i tempi insoddisfacenti o assolutamente inadeguati.

L'indicazione complessiva che risulta dalle risposte degli imprenditori è che essi sono interessati non tanto (o non solo) all'ammontare del contributo, ma ad avere certezza sui tempi e sulle modalità di erogazione. Infatti, solo in questo caso l'imprenditore può inserire il contributo con certezza nel suo piano finanziario, e quindi considerarlo nella valutazione dei benefici monetari del progetto. In caso contrario, ovvero in presenza di una elevata incertezza sui tempi e sulle modalità di erogazione, l'imprenditore dovrà comportarsi come se l'incentivo non fosse erogato, proprio perché il rischio di una sua mancata erogazione nei tempi dovuti può essere esiziale per la profittabilità del progetto. Queste considerazioni sono particolarmente importanti nel caso delle piccole imprese, il cui buffer finanziario è solitamente limitato. Non è un caso che sono proprio i piccoli imprenditori che chiedono più certezze sui tempi. Inoltre, in presenza di forte incertezza, l'addizionalità dell'incentivo non può che essere molto ridotta.

3.3 L'addizionalità rispetto all'investimento, al luogo e al profilo temporale

La valutazione di addizionalità segnala se l'incentivo svolge la sua funzione di modificare le preferenze degli imprenditori, orientandoli a investire nei luoghi, tempi e modalità più consone alla convenienza collettiva.

La Fig. 2, illustra la posizione degli imprenditori intervistati rispetto alla decisione di investire qualora non avessero ricevuto il contributo. Il 30% degli imprenditori non avrebbe effettuato l'investimento in mancanza di incentivo, il

69% lo avrebbe effettuato con un ammontare inferiore, e solo lo 0,9% avrebbe effettuato il medesimo investimento anche in assenza di agevolazioni.

La riduzione delle agevolazioni, in misura del 30% rispetto a quelle concesse, avrebbe comunque indotto l'11% degli imprenditori a realizzare l'investimento. Il 53% degli intervistati invece non avrebbe compiuto il progetto di investimento con la stessa spesa e il 36% avrebbe rinunciato alla realizzazione del progetto.

Si potrebbe essere tentati di concludere che circa un terzo degli incentivi concessi siano effettivamente addizionali. D'altra parte, essendo l'investimento parte della strategia aziendale, è probabile che in assenza di incentivi l'imprenditore persegua comunque le sue decisioni d'investimento, sebbene modificando il progetto per tenere conto della minore profittabilità e liquidità finanziaria. In questo caso, possiamo considerare gli incentivi addizionali in tutti i casi in cui l'impresa ha investito più di quanto avrebbe fatto senza incentivi. Questa percentuale è pari a circa il 99% (Fig. 2). La percentuale scende all'89% nel caso l'incentivo fosse stato ridotto del 30 per cento (Fig. 3).

Fig. 2 Addizionalità dell'incentivo secondo gli imprenditori



Fig. 3 Addizionalità dell'incentivo ridotto del 30 % secondo gli imprenditori

Solo il 23% degli imprenditori dichiara che in assenza di incentivi l'investimento sarebbe avvenuto con gli stessi tempi, mentre la maggioranza segnala che sarebbe stato messo in opera con tempi più lunghi.

Di particolare interesse è l'analisi dell'additività territoriale, ovvero di come l'incentivo possa avere spostato le decisioni rispetto a dove investire (Fig. 4). Il 52% dichiara che avrebbe investito comunque nella stessa regione. Questa quota è però dominata dalle piccole imprese, che hanno maggiori costi e minori sollecitazioni comunque a spingersi fuori del proprio ambito territoriale. Infatti il 76% delle piccole imprese risponde che investirebbe sempre nella propria regione, contro il 28% delle medie e il 36% delle grandi. Quest'ultime nel 31% dei casi hanno risposto che investirebbero nel Centro-Nord, che si rivela quindi essere la vera alternativa territoriale, contro il 24% delle medie e il 12% delle piccole. La scelta di uscire dall'Italia sarebbe praticata dal 26% delle grandi, solo dal 17%

delle medie e dal 6% delle piccole. Tra queste, più della metà delle imprese sceglierebbero di localizzarsi fuori dalla Unione europea.

Come atteso, le scelte di localizzazione dipendono quindi da altri fattori, oltre che dagli incentivi. È stato già notato come la dimensione d'impresa influenzi l'ambito territoriale delle convenienze della mobilità territoriale. Solo il 6% delle imprese dichiara che non vi sono caratteristiche del territorio che contribuiscono alle scelte d'investimento. Il questionario segnala inoltre il forte ruolo dei fattori di contesto. Oltre un quarto delle imprese attribuisce importanza a fattori come la presenza di infrastrutture. In particolare le imprese ritengono più rilevante la presenza di infrastrutture di trasporto rispetto a quelle energetiche; le piccole imprese considerano la presenza di una rete di trasporti determinante nella scelta di localizzazione delle attività produttive. Le regioni nelle quali tale fattore ha contribuito allo sviluppo di attività economiche sono state la Campania e la Puglia.

La maggioranza delle imprese (53%) dà importanza alla vicinanza con imprese connesse all'attività produttiva, sottolineando come il sorgere di cluster d'impresa e di aggregazioni distrettuali sia strettamente connesso ai bisogni dell'impresa e quindi alle sue scelte localizzative. Il campione che segnala la rilevanza di questo contesto produttivo, è composto prevalentemente da piccole e medie imprese (85%). Risulta invece meno rilevante la vicinanza di imprese committenti, che interessa solo il 26% delle imprese.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro, circa il 35% delle imprese attribuisce importanza al minore costo del lavoro, tale fattore è di maggiore interesse per le grandi imprese (il 44%) e le medie (40%), meno per le piccole 25%. Una quota inferiore è interessata alla presenza di un mercato specializzato (25%), tale gruppo è costituito soprattutto da piccole imprese. La maggiore flessibilità del mercato del lavoro è considerata importante dal 9% delle grandi, ma da nessuna impresa media o piccola.

Fig. 4 Addizionalità dell'incentivo sul territorio secondo gli imprenditori

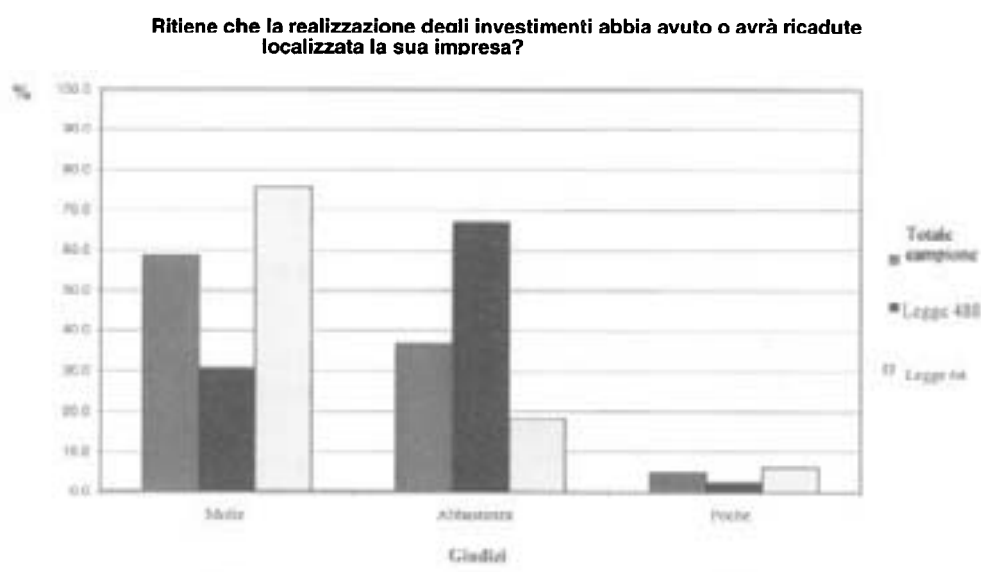
3.4 Gli effetti sull'impresa e sul territorio nell'opinione degli imprenditori

L'uso del questionario non consente una valutazione dell'impatto del progetto sulle imprese e sul territorio, ma permette comunque di raccogliere l'opinione degli imprenditori al riguardo. Essendo questa espressa da una parte interessata, rifletterà necessariamente una valutazione soggettiva.

In generale, gli imprenditori affermano o prevedono effetti molto positivi sulle imprese e sul territorio. Il 79% dichiara un aumento del fatturato, il 54% un miglioramento della qualificazione della manodopera. Solo il 22% dichiara come effetto un aumento delle esportazioni, concentrato inoltre nelle grandi imprese. Solo il 2% afferma che le ricadute nell'area non sono state positive (Fig. 3). La maggioranza segnala un aumento della ricchezza, una diminuzione della disoccupazione, la nascita di nuove imprese collegate e un aumento della

manodopera specializzata. Solo invece il 36% dichiara un aumento della produzione delle imprese fornitrici.

Fig. 5 Le ricadute sul territorio



Bibliografia

- Giannola A. (2000) -“ La nuova programmazione evoluzione e restaurazione” in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n.3
- Aronica A., Padovani R., Servidio G. (2000) -“Incentivi e politica industriale nel Mezzogiorno” in *Rivista economica del mezzogiorno*, n.4
- Rapporto Svimez (2000)- "Le politiche per lo sviluppo dell'industria"
- Giunta A. (1998)- “Gli esiti del processo di ristrutturazione delle grandi imprese: un'analisi comparata” in *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione*, Cer-Svimez
- Florio M. - Giunta A. (2001)- “L’esperienza dei contratti di programma:una valutazione a metà percorso”, Working Paper n.12.2001, Università Bocconi, Milano.
- Barca F., Pellegrini G. (2000)- “Politiche di sviluppo per la competitività territoriale in Europa”, presentato al *First Annual Workshop* della University Bologna Center in Buenos Aires, aprile 2000
- Camera dei deputati (1998)-“I contratti di programma”, in *Documentazione e ricerche* n. 106

Documentazione legislativa

- (1986) Legge 1° marzo 1986, n.64 Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno .GU 14 marzo 1986, n.61, S.O.
- (1986) Del. CIPI 16 luglio 1986.Direttive per la concessione delle agevolazioni finanziarie previste dalla legge 1 marzo 1986, n. 64, a favore delle attività produttive localizzate nei territori meridionali. GU 20 agosto 1986, n.192
- (1988) Del. CIPI 24 marzo 1988, n.181.Legge 1° marzo 1986, n.64 - Primo piano annuale di attuazione. Contrattazione programmata. Coordinamento delle agevolazioni finanziarie.
- (1992) Decreto-legge 22/10/1992, n.415.Modifiche alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno.GU 22 Ottobre 1992
- (1992) Legge 19 dicembre 1992, n.488.Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1° marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive..GU 21 dicembre 1992

- (1993) D. Lgs. 3 aprile 1993, n.96. Trasferimento delle competenze dei soppressi Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, a norma dell'art. 3 della legge 19 dicembre 1992, n. 488.
- (1994) Del. CIPE 25 febbraio 1994. Disciplina dei contratti di programma relativi ai centri di ricerca e ai progetti di ricerca. GU 21 aprile 1994, n.92
- (1995) Dec. 95/455/CE 1 marzo 1995. Decisione della Commissione relativa alle disposizioni in materia di riduzioni nel Mezzogiorno degli oneri sociali a carico delle imprese e di fiscalizzazione di alcuni di tali oneri. G.U.C.E. 8 novembre 1995
- (1995) Del. CIPE 27 aprile 1995. Direttive per la concessione di agevolazioni ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.L. 22 ottobre 1992, n.415, convertito nella L. 19 dicembre 1992, n. 488, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno..GU 20 giugno 1995
- (1996) Legge 23 dicembre 1996, n.662. Misure di razionalizzazione della finanza pubblica. GU 28 dicembre 1996, n.303, S.O.
- (1997) Del. CIPE 21 marzo 1997. Disciplina della programmazione negoziata. GU 8 maggio 1997, n.105
- (1997) L. 24 giugno 1997, n.196. Norme in materia di promozione dell'occupazione. GU 4 luglio 1997
- (1997) Del. CIPE 18 dicembre 1997. Determinazioni in materia di agevolazioni in forma automatica nelle aree depresse.
- (1998) (98/C 74/06). Orientamenti in materia di aiuti di stato a finalità regionale .GU della Comunità Europea
- (1998) D. Lgs. 30 aprile 1998, n.173. Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della L. 27 dicembre 1997, n.449.
- (1999) D. Lgs. 30 luglio 1999, n. 300. Riforma sull'organizzazione del governo, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n.59.
- (2000) Del. CIPE 15 febbraio 2000. Determinazione in materia di agevolazioni in forma automatica nelle aree depresse. GU 6 maggio 2000, n. 104
- (2000) Del. CIPE 22 giugno 2000. Disposizioni in materia di programmazione negoziata e modifiche alle delibere n.16 e n.31. GU 22 agosto 2000
- (2000) Del. CIPE 4 agosto 2000. Disposizioni in tema di programmazione negoziata.
- (2000) Del. CIPE 2 novembre 2000. Disposizioni in materia di contratti d'area e protocolli aggiuntivi.
- (2001) D.P.R. 26 marzo 2001, n.175. Regolamento di organizzazione del Ministero delle attività produttive.

APPENDICE 1

IL QUESTIONARIO DELL'INDAGINE PRESSO LE IMPRESE

Ministero delle Attività Produttive

Direzione Generale
Coordinamento Incentivi alle Imprese

INDAGINE SUI CONTRATTI DI PROGRAMMA

QUESTIONARIO**Anno 2002****SEZIONE I****Valutazione dello strumento contratti di programma***I tempi*

1) In quale anno ha deciso di utilizzare i contratti di programma?.....

2) Può indicare i tempi intercorsi tra:

2.1) la sua proposta all'Amministrazione per un contratto di programma e l'approvazione del Cipe?

- ☐ Meno di 3 mesi
- ☐ Tra 3 e 6 mesi
- ☐ Tra 6 mesi e un anno
- ☐ Tra uno e due anni
- ☐ Tra due e tre anni
- ☐ Più di tre anni

2.2) tra l'approvazione del Cipe e la stipula del contratto?

- ☐ Meno di 3 mesi
- ☐ Tra 3 e 6 mesi
- ☐ Tra 6 mesi e un anno
- ☐ Tra uno e due anni
- ☐ Tra due e tre anni
- ☐ Più di tre anni

2.3) tra la stipula del contratto e la prima erogazione?

- ☐ Meno di 3 mesi
- ☐ Tra 3 e 6 mesi
- ☐ Tra 6 mesi e un anno
- ☐ Tra uno e due anni
- ☐ Tra due e tre anni
- ☐ Più di tre anni

La contrattazione

3) Come valuta la durata temporale dell'attività di contrattazione?

- ☐ Molto breve
- ☐ Breve
- ☐ Lunga
- ☐ Molto lunga

4) La fase di contrattazione ha modificato il suo progetto originario di investimento?

- ☐ Sì
- ☐ No

5) Se sì, in che misura?

	Riduzione	Ampliamento
Impianti		
Macchinari		
Occupazione		
Formazione		
Ricerca e sviluppo		

Processo di stipula del contratto e assegnazione del beneficio

6) Come valuta i rapporti intercorsi tra la sua impresa e gli operatori pubblici durante l'attività di contrattazione?

- ☐ Molto soddisfacenti
- ☐ Soddisfacenti
- ☐ Poco soddisfacenti
- ☐ Insoddisfacenti