

quale risultavano sottoscritti 15 i contratti. L'ultimo di questi, quello di Potenza, è stato firmato il 19/07/1999.

Il modesto arco temporale di operatività dello strumento (poco meno di due anni) non consente ancora una compiuta valutazione di efficacia relativamente alle iniziative imprenditoriali promosse: gli investimenti iniziati non si sono infatti ancora conclusi. D'altro canto non è inoltre ancora possibile svolgere un'analisi sui risultati dell'azione di concertazione tra le parti sociali relativa alla evoluzione delle relazioni industriali, poiché gli accordi tra parti sociali non possono ancora aver avuto riflessi sulle condizioni del mercato del lavoro. Lo stesso dicasi per lo snellimento delle procedure e degli atti amministrativi necessari alla realizzazione degli obiettivi individuati con la sottoscrizione del contratto.

In considerazione di ciò, in questa prima indagine si è ritenuto utile indirizzare l'analisi sulle caratteristiche delle imprese e delle iniziative agevolate nell'ambito dei contratti d'area. Nel lavoro si è quindi scelto di approfondire e quindi presentare tre aspetti dello strumento, che consistono: in primo luogo, nell'analisi sintetica delle principali caratteristiche dell'insieme dei contratti d'area, in termini non solo di impegno finanziario dello Stato, ma anche di potenziale accumulazione di capitale e creazione di nuovi posti di lavoro; in secondo luogo, nella identificazione di eventuali concentrazioni settoriali e filiere di produzione nelle imprese aderenti ai contratti, verificando se la sollecitazione di accordi territoriali pone le premesse per l'instaurazione di accordi e rapporti di collaborazione di tipo settoriale o di filiera; infine nell'analisi empirica delle caratteristiche dello strumento rispetto a quelle di provvedimenti analoghi come la legge 488/92.

A questo riguardo sono stati presi in considerazione due elementi:

- il disagio economico nelle aree interessate dai provvedimenti, verificando se gli interventi dei contratti fossero effettivamente conformi alla finalità affidate loro dal legislatore;
- l'ammontare degli aiuti per intervento, anche in questo caso accertando che alla maggiore gravità della situazione economica corrispondesse un maggiore impegno per lo Stato.

I risultati dell'analisi mostrano che i contratti d'area sono uno strumento importante d'intervento per lo sviluppo. Essi hanno contribuito alla realizzazione di 444 iniziative, localizzate prevalentemente nel Mezzogiorno, che comportano circa 5.000 miliardi di investimenti aggiuntivi e oltre 16.000 nuovi posti di lavoro. L'ammontare degli aiuti è pari a 3.370 miliardi, di cui oltre il 90% al Mezzogiorno.

L'analisi conferma che i contratti d'area sono stati realizzati in aree con maggiore disagio economico rispetto alla media. In particolare, le aree in cui vi è stata la creazione di un contratto d'area sono state caratterizzate da una riduzione

dell'occupazione extra-agricola dell'11.4 % tra il 1991 e il 1996, rispetto al 9,7 % registrato nelle relative province.

Come prevedibile, alla specifica situazione di forte disagio delle aree si accompagnano valori elevati dei rapporti tra agevolazioni e investimenti e tra agevolazioni e occupazione creata. Il confronto con la legge 488/92 consente, in particolare, di evidenziare le percentuali di agevolazione superiori a quelle concesse nelle altre aree in ritardo di sviluppo. E' importante tuttavia sottolineare che la stessa legge 488 prevede che i progetti attivati nelle aree di crisi beneficino, comunque, delle massime percentuali di agevolazioni previste.

In ogni caso, il risultato deve essere letto alla luce dei due principali tratti distintivi che differenziano l'azione di incentivazione promossa dai contratti d'area da quella realizzata dalla legge 488/92:

- da una parte, il meccanismo di concessione delle agevolazioni della 488/92 spinge le imprese a richiedere un ammontare di aiuti inferiore al massimo concedibile: il che, nelle aree dei contratti d'area risulta difficilmente giustificabile visto il maggiore disagio economico che segna questi territori;
- d'altro canto, la composizione settoriale di molti progetti d'investimento dei contratti riflette la presenza di investimenti ad alta intensità di capitale, dovuta alla presenza in genere di grandi stabilimenti in una fase di crisi legata a ristrutturazioni industriali.

La novità dello strumento e il ridotto arco temporale di operatività dello stesso non ne consentono oggi un'analisi completa di efficienza e di efficacia: una valutazione compiuta potrà essere formulata solo nel medio periodo, dopo il completamento delle iniziative agevolate e dopo una specifica analisi degli effetti prodotti dalla concertazione locale sulle condizioni di contesto delle aree territoriali coinvolte.

1. ANALISI DESCRITTIVA DEI CONTRATTI D'AREA

I contratti d'area: caratteristiche e finalità

Il contratto d'area mira principalmente al recupero di aree industriali dismesse e a risolvere problemi di riqualificazione del territorio e di rioccupazione del personale reso esuberante dalle ristrutturazioni e dismissioni aziendali:

- garantendo velocità, certezza ed efficienza all'azione amministrativa, realizzando concomitanza e sincronia tra le decisioni delle diverse amministrazioni;
- semplificando le procedure di autorizzazione relative all'insediamento di stabilimenti industriali;
- definendo accordi tra le parti sociali finalizzati alla individuazione e attuazione di misure di flessibilità del lavoro e all'adozione di politiche di moderazione salariale;
- pervenendo a intese con il sistema bancario, per definire condizioni di accesso al credito per le imprese a condizioni più favorevoli²;
- garantendo condizioni di sicurezza e di ordine pubblico nell'area.

Attraverso i **Protocolli d'Intesa** i diversi soggetti pubblici e privati si impegnano a realizzare un programma di interventi per lo sviluppo socio-economico dell'area considerata. Tale programma si attiva generalmente attraverso l'avvio di tre distinte tipologie di azioni:

- la **prima tipologia** attiene alle tematiche delle relazioni industriali ed è finalizzata, con l'obiettivo di stimolare la creazione di nuova occupazione, a realizzare una maggiore flessibilità del mercato del lavoro; infatti, per le iniziative imprenditoriali rientranti nei contratti d'area³, gli accordi tra le parti sociali prevedono:
 - che i lavoratori assunti con *contratti di formazione-lavoro* possano essere inquadrati fino a due livelli inferiori rispetto a quello finale e che tale inquadramento possa essere applicato anche per i 12 mesi successivi alla trasformazione del CFL in contratto a tempo indeterminato;
 - che "per consentire una migliore organizzazione del lavoro e per rispondere alle esigenze della produzione" il *contratto a tempo determinato* possa essere applicato nel rispetto dei seguenti limiti:

² In attuazione di tale previsione, il 7/9/1998 il Governo e l'ABI (Associazione Bancaria Italiana) hanno sottoscritto un protocollo d'intesa grazie al quale alle imprese che investiranno nei contratti d'area sarà applicato un tasso di interesse di poco superiore al 6%. Oltre a tali condizioni agevolate di accesso al credito, sono previste una serie di servizi bancari favorevoli a favore degli stessi soggetti.

³ Le azioni relative alla flessibilità del lavoro interessano tutti i contratti d'area. Nella parte relativa all'analisi specifica di ogni contratto verranno pertanto ripresi soltanto gli elementi di differenziazione.

- per le aziende con più di 20 dipendenti, il numero massimo dei lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo determinato non può superare il 20% dei dipendenti assunti con contratto a tempo indeterminato;
 - per le aziende con un numero di dipendenti sino a 20 unità, può essere consentita l'assunzione di lavoratori a tempo determinato in numero correlato, e comunque non superiore, al personale assunto a tempo indeterminato;
 - che la durata dei rapporti di apprendistato è di 4 anni, anche in deroga ai CCNL di categoria e che il salario può essere ridotto rispetto al minimo contrattuale;
 - che siano previsti contratti di reinserimento per incentivare l'assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori in CIGS, in mobilità o utilizzati in lavori socialmente utili, con corresponsione, per i primi tre anni, di una retribuzione equivalente a due livelli inferiori all'inquadramento contrattuale previsto dal CCNL applicabile nell'unità produttiva;
 - modalità di assolvimento graduale degli obblighi in materia di collocamento obbligatorio;
 - che, per rispondere a specifiche esigenze dell'organizzazione della produzione, le imprese, previo accordo con le OOSS, potranno distribuire l'orario di lavoro contrattuale anche su base plurisettimanale o annuale, anziché su base settimanale o giornaliera, e potranno ricorrere al lavoro straordinario in misura maggiore rispetto ai limiti previsti dai contratti collettivi di lavoro.
- la **seconda tipologia** è diretta a promuovere nuove iniziative imprenditoriali per lo sviluppo produttivo e occupazionale dell'area, attraverso la costituzione di "società di promozione" con capitale pubblico e privato e con ampia partecipazione dei soggetti operanti nell'area interessata (enti locali, società finanziarie regionali, banche, associazioni imprenditoriali);
- la **terza tipologia** è indirizzata a creare condizioni ambientali più favorevoli per riavviare lo sviluppo, sia attraverso la realizzazione di interventi infrastrutturali volti a superare le diseconomie dell'area, sia attraverso interventi di recupero e di bonifica delle aree industriali dismesse, prevedendo, dove necessario per la realizzazione di tali interventi, anche la definizione di specifici accordi di programma tra amministrazioni centrali e locali e altri soggetti interessati.

La logica con cui è stato disegnato lo strumento risponde all'obiettivo di rilanciare aree in grave declino industriale e occupazionale, stimolando ed accompagnando, in un contesto di relazioni sociali più favorevoli, l'insediamento di nuove iniziative imprenditoriali che generino meccanismi virtuosi di sviluppo, coerenti con il contesto territoriale e in grado di allargare la base produttiva e

occupazionale. Gli interventi si riferiscono ad aree circoscritte nelle quali i nuovi investimenti siano in grado di mobilitare economie e tessuti imprenditoriali preesistenti, in modo da aiutare la formazione di un sistema di interdipendenze locali, assecondando e rafforzando i nuclei di sviluppo nascente. Essi rivestono carattere di straordinarietà e sono limitati nel tempo, oltreché nello spazio.

Le aree territoriali

Sulla base di quanto già previsto dalla legge n. 662/1996, che ha limitato il campo di applicazione dei contratti d'area a "territori circoscritti", la delibera CIPE 21 marzo 1997 stabilisce che le aree nelle quali può essere stipulato il contratto d'area devono essere interessate da gravi crisi occupazionali e ricadere nell'ambito di:

- ❑ **Aree di crisi**, ubicate nei territori obiettivo 1, 2 e 5b o ai sensi della legge 236/93, individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e oggetto dell'attività del Comitato per il coordinamento delle iniziative per l'occupazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- ❑ **Aree di sviluppo industriale o nuclei di industrializzazione**, ubicati nei territori obiettivo 1, o aree industriali, realizzate ai sensi della legge n. 219/1981.

I soggetti promotori e sottoscrittori

I contratti d'area sono promossi, d'intesa, dalle rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro e comunicati alle regioni interessate; sono successivamente sottoscritti dai rappresentanti delle amministrazioni statali e regionali interessate, dagli enti locali territorialmente competenti, nonché dai soggetti promotori, dai soggetti imprenditoriali titolari dei progetti di investimento proposti e dai soggetti intermediari che abbiano i requisiti per attivare sovvenzioni globali da parte dell'UE. Il contratto d'area può essere inoltre sottoscritto da altri enti pubblici, anche economici, da società a partecipazione pubblica e da banche o altri operatori finanziari. La sottoscrizione vincola le parti rispetto agli impegni assunti per la realizzazione degli interventi di rispettiva competenza.

Tra i soggetti pubblici firmatari dell'accordo è individuato il **Responsabile unico**, con il compito di coordinare l'attività dei responsabili dei singoli interventi programmati e di assumere i provvedimenti necessari per evitare ritardi nella realizzazione. Il responsabile unico deve inoltre presentare al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica una relazione semestrale sullo stato di attuazione del contratto d'area, evidenziando i risultati e le azioni di verifica e di monitoraggio svolte.

I contenuti

Il contratto deve indicare:

- gli obiettivi riguardanti la realizzazione delle iniziative e degli interventi infrastrutturali funzionalmente connessi;
- le attività e gli interventi da realizzare;
- il responsabile unico dell'attuazione;
- i costi e le risorse finanziarie occorrenti.

Il contratto deve contenere:

- un'intesa tra le parti sociali, che definisce tutti gli aspetti relativi alle relazioni sindacali che scaturiscono dal contratto, qualificata dagli obiettivi e dai contenuti indicati nell'Accordo per il lavoro sottoscritto il 24 settembre 1996;
- un accordo fra le amministrazioni e gli enti pubblici coinvolti nell'attuazione del contratto, finalizzato alla individuazione degli adempimenti di rispettiva competenza, nonché delle modalità di snellimento e accelerazione delle procedure amministrative che impattano sul contratto e sulla sua gestione, anche in deroga alle ordinarie norme di amministrazione e contabilità;
- eventuali specifici protocolli di intesa, stipulati con gli organi istituzionalmente preposti alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nell'ottica di migliorare le complessive condizioni di sicurezza dell'area di operatività del contratto.

Le procedure

Le procedure si sostanziano nella promozione dell'iniziativa, nell'attivazione e nella sottoscrizione del contratto. Il contratto d'area può essere inoltre attivato solo se, in ambito territoriale, esistono:

- aree attrezzate per insediamenti produttivi;
- progetti di investimento per iniziative imprenditoriali che accrescano significativamente il patrimonio produttivo dell'area e dell'intera Regione;
- un soggetto intermediario in grado di attivare Sovvenzioni Globali⁴ da parte dell'U.E.

⁴ L'articolo 5, paragrafo 2 del regolamento CE n. 2181/1993 definisce la concessione di sovvenzioni globali come una delle cinque forme di intervento finanziario dei fondi strutturali. Con questa tipologia di intervento, la Commissione interviene in via preferenziale a favore delle iniziative di sviluppo locale, affidando la gestione delle sovvenzioni globali a intermediari costituiti in una pluralità di forme giuridiche (società per azioni, associazioni senza scopo di lucro).

I progetti che utilizzano le risorse specifiche del CIPE riservate ai contratti d'area devono essere istruiti da un soggetto, convenzionato con il Ministero del Tesoro e selezionato mediante gara, sulla base delle modalità e dei criteri che regolano la concessione delle agevolazioni previste dalla legge n. 488/92.

Sempre nella fase di attivazione, la Presidenza del Consiglio, tramite la *task-force* per l'occupazione, coordina e coinvolge le amministrazioni statali interessate al contratto, nonché provvede all'assistenza ai soggetti sottoscrittori nella preparazione degli elementi utili a documentare l'esistenza dei requisiti richiesti. Il Tesoro, infine, accertata l'esistenza dei requisiti e delle risorse occorrenti, approva il contratto mediante la sottoscrizione, da effettuarsi entro 60 giorni dall'accertamento.

La delibera CIPE del 11/11/1998 ha stabilito che le aree in cui può essere stipulato un contratto d'area, vale a dire quelle "interessate da gravi crisi occupazionali", devono essere accertate dal Ministero del Lavoro, sulla base di una preventiva intesa con il Ministero dell'Industria. A quest'ultimo è stata attribuita, in particolare, la competenza ad accertare l'esistenza delle aree attrezzate per i nuovi insediamenti produttivi previsti nell'ambito dei contratti.

Risorse finanziarie

Il CIPE assegna specifiche risorse per finanziare i contratti d'area nelle aree depresse⁵.

Protocolli aggiuntivi

Ulteriori iniziative di investimento individuate successivamente alla stipula del contratto possono essere comprese nell'ambito di protocolli aggiuntivi, purché rispettino i requisiti previsti per gli investimenti rientranti nel contratto d'area.

L'organismo intermediario svolge una funzione di gestione e di redistribuzione della sovvenzione comunitaria, erogandola ai beneficiari finali sotto forma di contributi, prestiti a tasso agevolato, assunzioni di partecipazioni, garanzie. Rientra, in particolare, nella sfera delle sovvenzioni globali la soluzione dei problemi occupazionali a livello locale che insistono su un territorio limitato e richiedono un volume ridotto di risorse da concentrare su uno stesso obiettivo.

⁵ Le "aree depresse" sono quelle nelle quali per molteplici ragioni di carattere economico e sociale si è accumulato un ritardo o un ridimensionamento nello sviluppo del sistema produttivo. In queste aree è necessario un intervento di carattere sistematico prolungato nel tempo. Esse sono definite come le aree rientranti negli obiettivi 1 e 2 dei Fondi strutturali, nonché delle aree ammesse alla deroga ex art. 87.3.c del Trattato U.E. (già 92.3.c. prima di Amsterdam).

Erogazioni

Il Responsabile Unico del contratto, a seguito della sottoscrizione, trasmette alla Cassa Depositi e Prestiti l'elenco dei progetti con l'indicazione delle risorse pubbliche a valere sulle somme destinate dal CIPE. La Cassa Depositi e Prestiti dispone l'erogazione entro 30 giorni.

2. L'ANALISI QUANTITATIVA DELLO STRUMENTO

Il breve tempo intercorso tra la sottoscrizione del primo contratto d'area, quello di Crotone (3 marzo 1998) e il momento della rilevazione cui fa riferimento la presente indagine (31 dicembre 1999) non ha consentito, come già anticipato nell'introduzione, di svolgere un'analisi completa sui molteplici e particolari aspetti che caratterizzano lo strumento. Pertanto, sulla base dei dati disponibili, si è ritenuto utile indirizzare l'analisi verso le principali caratteristiche delle iniziative agevolate e delle imprese che hanno sottoscritto i contratti d'area, con particolare riferimento ai settori produttivi, alle dimensioni degli investimenti, alla nuova occupazione prevista e alle risorse pubbliche impegnate.

2.1 *Una valutazione quantitativa d'insieme dei contratti d'area*

Nella Tab. 1 si propone una riaggregazione dei contratti riferiti alle regioni del Mezzogiorno (con l'esclusione dell'Abruzzo) e alle aree del Centro-Nord, che per i contratti d'area hanno interessato solo Liguria e Umbria. L'analisi evidenzia, nel complesso, la realizzazione di **444 iniziative** (al netto di 3 iniziative rientranti nel 2° protocollo aggiuntivo di Manfredonia, che hanno rinunciato a sottoscrivere il contratto), che comportano **investimenti complessivi per circa 4.954 miliardi di lire** e una previsione di circa **16.198 nuovi occupati**. L'ammontare complessivo delle **risorse pubbliche impegnate** è di circa **3.370 miliardi**, di cui **2.936 a carico delle specifiche risorse destinate dal CIPE ai contratti d'area** (2.878,5 nel Mezzogiorno e 57,5 nel Centro-Nord) e **434 a carico di norme di agevolazione nazionali e regionali** (407 nel Mezzogiorno e 27 nel Centro-Nord).

Le risorse CIPE erogate, 446,3 miliardi, sono complessivamente pari a circa il 15% di quelle impegnate (15,5% nel Mezzogiorno e 1,3% nel Centro-Nord), con un valore massimo rappresentato dal contratto d'area di Gela (40,2%) e uno minimo rappresentato dal contratto del Molise Interno (0,3%). È da evidenziare che per i contratti d'area di Airola, di La Spezia, del Sulcis Iglesiente e Torrese Stabiese, al 31/12/99 non risultano erogazioni di risorse CIPE.

Le erogazioni che corrispondono alle altre risorse pubbliche sono pari a circa il 37,5% di quelle impegnate (39% nel Mezzogiorno e 14,3% nel Centro-Nord); per le iniziative ricomprese nel contratto del Sulcis Iglesiente queste risultano addirittura pari all'87% degli impegni, per un ammontare pari a 6.251 miliardi. L'ammontare più consistente di risorse pubbliche non CIPE è stata erogata a favore delle iniziative del contratto d'area di Gioia Tauro (circa 40 miliardi, pari al 45% degli impegni).

Interessante è il dato riferito alle iniziative proposte da imprese di nuova costituzione. Infatti, premesso che per 165 di esse non è stato possibile accertare se si tratti di imprese di nuova costituzione o di imprese già esistenti, delle 444 iniziative ben 145 sono proposte da imprese di nuova costituzione e 134 da

imprese già esistenti. Per quanto concerne la **dimensione**, non si ha la disponibilità del dato per 178 iniziative; delle rimanenti, 224 imprese sono di piccola dimensione, 32 di media e soltanto 10 di grande dimensione.

Per quanto concerne la **creazione di nuova occupazione**, il contratto d'area di Manfredonia occupa il primo posto, con una previsione totale di 3.812 nuovi addetti mentre il minor numero di nuovi occupati è previsto dal contratto di Messina con una previsione di 105 nuovi posti di lavoro.

Il contratto di Manfredonia presenta anche l'ammontare di finanziamento pubblico più consistente (circa 927 miliardi di lire); il meno consistente è invece previsto per Messina, per le cui iniziative imprenditoriali sono stati impegnati soltanto 10 miliardi. A tale proposito è utile sottolineare che, per i contratti d'area relativi al Centro-Nord, l'ammontare delle agevolazioni concesse è più limitato in ragione delle minori intensità di aiuto previste dall'U.E.

Per quanto riguarda l'**investimento medio per iniziativa**, si registra un valore medio pari a 11.158 milioni (11.530 nel Mezzogiorno e 8.014 nel Centro-Nord), con un minimo pari a 3.150 milioni per il contratto di Messina ed un massimo pari a 59.753 milioni per quello di Airola.

L'incidenza delle risorse pubbliche impegnate sul totale degli investimenti previsti è pari, in media, a circa il 68% (71,8% nel Mezzogiorno e 22,4% nel Centro-Nord), con il valore minimo del 20% per il contratto d'area della Spezia e massimo dell'88,5% per Gela. A tale riguardo è necessario sottolineare che i valori delle agevolazioni, e di conseguenza la loro incidenza rispetto agli investimenti, sono determinati dal sistema di calcolo, previsto dalla normativa, per cui alle iniziative agevolate con le risorse CIPE vengono applicate le intensità massime, calcolate in Equivalente Sovvenzione Lorda o Netta (ESL o ESN), in relazione alla dimensione di impresa e al territorio⁶. Pertanto, ai fini dell'importo da impegnare, il calcolo delle agevolazioni, in ESL o ESN, viene effettuato sulla base della realizzazione temporale degli investimenti indicati dalle imprese in via previsionale e delle modalità di erogazione dei contributi (due, tre o quattro quote annuali). Ciò comporta che, per effetto della attualizzazione degli investimenti e della rivalutazione delle quote di contributo da erogare annualmente, si possa determinare (al lordo dell'incidenza fiscale) un valore

⁶ L'Equivalente Sovvenzione Netta, espressa in percentuale del valore dell'investimento, rappresenta l'ammontare netto attualizzato del contributo concesso, in quanto per la sua determinazione si tiene conto:

- degli aspetti finanziari relativi sia alla realizzazione degli investimenti (procedendo all' "attualizzazione" degli investimenti alla data di avvio della realizzazione), sia all'erogazione delle agevolazioni (procedendo alla loro "attualizzazione");
- degli aspetti fiscali, sottraendo alle agevolazioni la relativa imposizione fiscale cui sono assoggettate dalla normativa vigente.

L'Equivalente Sovvenzione Lorda differisce dall'Equivalente Sovvenzione Netta in quanto non tiene conto dell'imposizione fiscale cui sarà assoggettato il contributo.

nominale delle agevolazioni maggiore quando la previsione delle spese è concentrata nei primi anni di realizzazione. Tuttavia, a consuntivo, l'importo delle agevolazioni viene ricalcolato sulla base della effettiva spesa sostenuta dall'impresa e della sua articolazione temporale, per cui le agevolazioni erogate risultano generalmente inferiori a quelle impegnate.

2.2 *L'analisi di settore e di filiera*

L'analisi settoriale per tutti i contratti mette in evidenza che, delle 444 iniziative, 365 si riferiscono al settore manifatturiero, 54 ai servizi, 21 al settore turistico-alberghiero, 2 al settore estrattivo, 2 alla produzione di energia elettrica. In particolare, delle iniziative relative al settore manifatturiero:

- 54 interessano la fabbricazione e lavorazione dei prodotti in metalli,
- 44 il comparto alimentare,
- 31 la fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche,
- 28 la fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi,
- 24 la fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici,
- 23 il tessile,
- 20 la fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche,
- 17 il recupero e la preparazione per il riciclaggio
- 16 l'editoria e la stampa,
- 16 la fabbricazione di macchine e apparecchi elettrici,
- 13 il comparto della carta,
- 13 l'abbigliamento,
- 12 la fabbricazione di mobili,
- 10 la fabbricazione di apparecchi ottici,
- 9 l'industria del legno,
- 8 la fabbricazione di autoveicoli,
- 6 il trattamento dei combustibili nucleari,
- 6 la produzione di metalli e loro leghe,
- 5 la fabbricazione di articoli per le telecomunicazioni,
- 4 la fabbricazione di macchine per ufficio ed elaboratori,
- 3 la fabbricazione di altri mezzi di trasporto,
- 3 gli articoli in pelle.

I dati segnalano un'apprezzabile diversificazione settoriale nell'ambito del manifatturiero. Esiste una concentrazione delle iniziative nei comparti dove la piccola e media impresa è maggiormente specializzata: tessile-abbigliamento, casa, meccanica, alimentare. In termini di valore degli investimenti le concentrazioni maggiori sono previste nel settore manifatturiero, in particolare, nei prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi (712,5 miliardi di investimenti, pari al 14,38% del totale), nel tessile (624,5 miliardi di investimenti, pari al 12,6% del totale); anche nel settore turistico-alberghiero gli investimenti sono piuttosto consistenti (669 miliardi, pari al 13,3% del totale). I settori a minore intensità di investimenti sono l'industria estrattiva (9,8 miliardi circa, pari allo 0,2% del totale) e, nell'ambito del settore manifatturiero, la fabbricazione di articoli in pelle (14 miliardi, pari a circa lo 0,3% del totale), la fabbricazione di apparecchiature per le telecomunicazioni (circa 21 miliardi, pari allo 0,4% del totale) e l'industria del legno (27,5 miliardi, pari allo 0,5% del totale).

Sebbene la diversificazione settoriale a livello aggregato sia ampia, esiste una rilevante concentrazione settoriale all'interno di ogni contratto. Se si utilizza una classificazione settoriale a due cifre, si nota che in solo due dei 15 contratti la quota degli investimenti nei primi 3 settori per importanza non supera il 50 per cento. Si è inoltre valutato se l'esistenza di omogeneità dei settori produttivi delle iniziative agevolate consenta di individuare caratteristiche di integrazione, di filiera o di specializzazione produttiva. Sono cinque i contratti che presentano chiari connotati di specializzazione produttiva: quello di Airola, nel quale sono presenti 5 iniziative, di cui 4 nel settore tessile (99 % degli investimenti); quello di La Spezia, che tra le 13 iniziative ne annovera 6 nel settore turistico-alberghiero (63 % degli investimenti); quello Torrese-Stabiese, che si caratterizza nel settore turistico-alberghiero, non tanto per il numero delle iniziative appartenenti a questo comparto (4 su 14), quanto per l'ammontare degli investimenti che, con circa 439 miliardi, rappresentano oltre l'81% del totale; quello del Sulcis, con il 67 % degli investimenti nel settore della lavorazione dei metalli e delle leghe metallifere; quello di Messina, con il 67 % degli investimenti nelle industrie alimentari.

In altri casi appaiono invece prevalenti le caratteristiche di filiera: è il caso del contratto di Agrigento, dove il settore composito relativo alla fabbricazione della carta ed editoria conta insieme quasi il 50 % degli investimenti; simile è il caso di Gioia Tauro, dove la fabbricazione di articoli in metallo e prodotti meccanici insieme superano il 50 % degli investimenti.

2.3 *Il confronto tra strumenti di politica territoriale*

Viene infine presentato un primo confronto tra alcune delle caratteristiche dei contratti d'area e altri strumenti di sviluppo territoriale. In particolare viene sviluppata una comparazione con le agevolazioni concesse dalla legge 488/92, ovvero con quello che oggi rappresenta il provvedimento di maggiore importanza sia in termini di creazione di nuovi investimenti, sia di impegno finanziario per l'Amministrazione.

L'analisi ha principalmente lo scopo di verificare se esista una effettiva differenziazione tra i due strumenti, così come previsto dall'impianto normativo ipotizzato dal legislatore. Da un lato, infatti, i contratti d'area sono stati concepiti come uno strumento di tipo negoziale di intervento sul contesto locale, in aree circoscritte di particolare disagio economico e sociale. Lo scopo è quello di agire sul contesto attraverso la modifica del sistema di relazioni tra i diversi soggetti locali (pubblici e privati) e la produzione di beni pubblici e di esternalità positive. Dall'altro, invece, la legge 488/92 rappresenta un'azione di incentivazione volta a favorire l'accumulazione di capitale e di nuova occupazione delle imprese operanti nell'insieme delle aree in ritardo di sviluppo, attraverso l'utilizzo di una strumentazione veloce, trasparente, tesa a massimizzare l'efficienza dell'intervento pubblico.

Si tratta quindi di strumenti diversi, con obiettivi differenti, la cui comparazione - in assenza di basi quantitative più complete - può aver luogo solo sulla base di due criteri:

- l'esistenza di un effettivo maggiore disagio economico nelle aree interessate dai contratti d'area;
- il livello di agevolazione pro capite e per intervento, verificando la corrispondenza tra maggiore difficoltà nell'area e incentivi concessi.

2.3.1 Il disagio economico

Il disagio economico viene misurato tramite due indicatori: la variazione dell'occupazione nei settori non agricoli e il tasso di disoccupazione.

Va però risolto il problema della determinazione dell'unità di analisi territoriale. Il contratto d'area fa infatti riferimento ad aree molto circoscritte - in genere aggregazioni di comuni - che non sono dotate di riferimento amministrativo e per le quali non è prevista una rilevazione autonoma di informazioni statistiche. D'altronde, l'unità di analisi deve tenere conto della possibilità di ricadute di effetti in aree limitrofe che partecipano allo stesso mercato del lavoro locale. Questi motivi spiegano perché si è scelto di misurare il disagio sulla base della suddivisione in sistemi locali del lavoro (SLL) che in Italia sono 784, di cui 365 nel Mezzogiorno.

Il disagio economico è quindi riferito ai SLL che comprendono l'area del contratto. Il confronto è rispetto al disagio medio della stessa provincia, verificando quindi in misura puntuale se effettivamente il SLL presenta le caratteristiche di crisi anche rispetto alle aree limitrofe. Si noti, al riguardo, che il confronto con la situazione provinciale rappresenta la misura minima del differenziale di sviluppo che separa l'area di crisi oggetto di contratto dalle altre situazioni territoriali. E' infatti ragionevole attendersi che:

- la situazione del SLL preso come punto di riferimento sia meno squilibrata dell'area di crisi in esso compresa;

- il quadro della provincia considerata (essa stessa compresa tra le aree in ritardo di sviluppo) sia il meno differenziato rispetto alla situazione locale oggetto di contratto.

Date le informazioni disponibili, la variazione occupazionale fa riferimento al periodo 1991-96, il tasso di disoccupazione al 1996.

I risultati dell'analisi indicano che effettivamente, per circa i 2/3 dei contratti d'area, il declino occupazionale extra-agricolo è stato maggiore che nelle province di appartenenza. Escludendo il SLL di Gioia Tauro, che si trova in una provincia con problemi occupazionali particolarmente intensi e diffusi, la flessione media nei SLL con contratto d'area è stata del 12%, quella delle province con contratto d'area del 10 per cento.

Anche il livello del tasso di disoccupazione risulta più elevato nei 2/3 dei contratti d'area: complessivamente, il tasso di disoccupazione nei SLL con contratto d'area è risultato del 22,1 %, nella media dei SLL delle province con contratto d'area del 20,4 per cento. Si consideri inoltre che i dati si riferiscono, per carenza di ulteriori informazioni, a situazioni che si possono essere aggravate nel tempo, e quindi il disagio si può essere accresciuto rispetto a quello qui misurato. L'intervento dei contratti corrisponde quindi effettivamente a quanto previsto dal legislatore, ovvero ad aiuti ad aree di crisi economica particolarmente grave.

2.3.2 *L'intensità di agevolazione*

L'intensità di aiuto concessa dipende principalmente da due fattori: il massimale previsto dalla UE (che a sua volta è condizionato dalla dimensione dell'iniziativa e dalla sua localizzazione) e l'eventuale riduzione dell'agevolazione richiesta rispetto alla massima possibile. Entrambi i fattori sospingono l'intensità relativa nei contratti d'area rispetto ad altri strumenti: sia perché essi, come visto precedentemente, sono localizzati in aree di elevato disagio economico, sia perché, proprio a causa delle situazioni di particolare difficoltà, il meccanismo di agevolazioni in generale concede alle imprese il livello massimo di agevolazione.

Sulla base dei dati relativi ai programmi di investimento approvati si è provveduto a determinare il valore medio sia delle risorse pubbliche impegnate che di investimento per ogni occupato previsto. I risultati relativi a ciascuna iniziativa sono stati riepilogati per singolo contratto e poi riaggregati per comparti produttivi, utilizzando il livello delle "divisioni" della Classificazione delle attività economiche ISTAT, sia per singolo contratto che per regione.

Dai dati relativi ai 15 contratti d'area (tab. 1), si ricava che per ogni nuovo occupato previsto, l'investimento medio è pari a circa 306 milioni (324 nel Mezzogiorno e 181 nel Centro-Nord), e che l'ammontare medio di risorse pubbliche impegnate è pari a 208 milioni (233 nel Mezzogiorno e 41 nel Centro-Nord). Con riferimento ai comparti produttivi, il settore che registra il valore maggiore del rapporto tra investimento e nuova occupazione prevista è rappresentato dalla produzione di energia elettrica (2.188 milioni per ogni addetto

aggiuntivo), seguito dal turismo (605 milioni) e, per quanto concerne il manifatturiero, dalla fabbricazione di prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi (553 milioni), dalla fabbricazione di altri mezzi di trasporto (461 milioni), dalla fabbricazione di coke (457 milioni) e dall'abbigliamento (418 milioni).

L'investimento necessario e le conseguenti risorse pubbliche ad esso rapportate per la creazione di un posto di lavoro dipendono dal tipo di attività, ovvero dalla tecnologia e dall'intensità di capitale prevalente nel settore e - a parità di condizioni - dalle caratteristiche organizzative, dimensionali e produttive delle iniziative agevolate.

Ulteriori elementi di approfondimento possono ricavarsi da un'analisi comparata di questi dati e di quelli desumibili dalle iniziative agevolate con la legge 488/92. Vengono prese in esame, in particolare, solo le iniziative aventi le stesse caratteristiche tipologiche, ovvero la realizzazione di nuovi impianti e la conseguente creazione di nuova occupazione. L'esigenza di omogeneità temporale porta inoltre a considerare solo gli investimenti compresi nel 3° e 4° bando e, quindi, soli i progetti presentati entro il primo semestre 1998; nel contempo, dalle iniziative all'interno dei contratti d'area sono state escluse quelle relative al settore del turismo e alla produzione di energia, attività non agevolate dalla 488 nel 3° e 4° bando.

Per una più immediata e sintetica valutazione, nella tabella 2 sono riportati i dati riepilogati ed aggregati, con l'indicazione anche delle risorse pubbliche, distinti tra Mezzogiorno e Centro-Nord.

I dati mettono in evidenza come, nel Mezzogiorno, i valori delle iniziative aderenti ai contratti e quelli riferiti alla legge 488/92 siano significativamente diversi. E questo, sia per quel che riguarda l'ammontare di agevolazione per occupato, sia per quel che attiene al rapporto investimenti/occupazione.

La maggiore agevolazione per investimento corrisponde al diverso - maggiore - grado di crisi presente nelle aree oggetto di contratto.

Le stesse, maggiori, agevolazioni per occupato risentono, inoltre, di due ulteriori fattori:

- in primo luogo, la presenza all'interno dei contratti di un elevato numero di investimenti relativi a impianti ad alta intensità di capitale (presenza dimostrata, peraltro, dal maggiore rapporto investimenti/occupazione);
- in secondo luogo, il fatto che la legge 488/92 non favorisce le iniziative *capital intensive*, a causa del meccanismo premiale associato al cosiddetto indicatore occupazionale, calcolato come rapporto tra l'incremento di occupazione prevista e l'importo degli investimenti agevolati.

Va considerato che la stessa presenza dell'indicatore occupazionale può generare una sottovalutazione dei rapporti investimento/occupazione e agevolazione/occupazione relativi alla legge 488/92. L'indicatore, come tutti gli

altri, è sottoposto a verifica nel momento in cui l'iniziativa ha completato il primo esercizio a regime e il mantenimento delle agevolazioni concesse è legato, tra l'altro, al rispetto del suddetto rapporto consentendo uno scostamento in diminuzione non superiore al 30%. In considerazione di questo meccanismo, e tenendo conto della possibile riduzione del numero di nuovi occupati previsti dalle iniziative agevolate dalla legge 488 nel Mezzogiorno, una stima prudentiale dei valori medi del rapporto investimenti/occupati passa da 150,5 a 215 milioni, contro i 296,8 milioni dei contratti; il rapporto agevolazione/occupati passa invece da 82,4 a 117,7 milioni, contro i 216,1 milioni dei contratti d'area. Si noti tuttavia che i risultati dell'indagine monografica della legge 488/92 indicano come, ex post, i dati occupazionali corrispondano, e in molti casi superino, quelli previsti in fase di progettazione.