

Capitolo 6

Politiche di sostegno all'apertura internazionale dell'economia italiana

Anna Giunta e Lelio Iapadre (1)

Introduzione

L'esistenza di un rapporto virtuoso di interdipendenza tra l'apertura internazionale dei sistemi economici e la crescita della loro capacità produttiva è un risultato ormai consolidato della ricerca economica, su cui si fonda il complesso sistema di istituzioni e politiche volte, da un lato, a stimolare e sostenere le attività internazionali delle imprese, dall'altro, a creare condizioni favorevoli per attrarre investimenti esteri. L'internazionalizzazione delle imprese è un fenomeno variegato, che comprende una ampia gamma di attività sui mercati esteri. La classica suddivisione distingue tra internazionalizzazione commerciale (esportazioni e importazioni di beni e servizi, siano essi intermedi o finali) e internazionalizzazione produttiva (investimenti all'estero o altre forme di produzione internazionale, che non implicano cambiamenti nell'assetto proprietario delle imprese). Simmetricamente, la capacità di attrazione esterna dei paesi si manifesta nella presenza di multinazionali straniere e in altre forme di collaborazione produttiva con imprese estere per la fornitura di beni e servizi intermedi

I processi di interconnessione delle economie, sviluppatasi con grande intensità a partire dagli anni novanta, la frammentazione delle attività produttive e dunque il fenomeno delle *global value chains* (GVC) (analizzato diffusamente nel capitolo 2 del Rapporto) hanno amplificato la complessità del processo di globalizzazione, rendendo necessario un diverso indirizzo ed estensione geografica delle politiche per l'internazionalizzazione.

In questo capitolo l'analisi dell'intervento pubblico a sostegno dell'apertura internazionale dell'economia italiana è condotta tenendo in considerazione tre ambiti:

- i) la *ratio* che motiva e giustifica l'intervento pubblico per l'internazionalizzazione commerciale e produttiva (par. 6.1);
- ii) l'architettura istituzionale che presiede alla gestione delle diverse misure (par 6.2);
- iii) il sostegno pubblico alla internazionalizzazione così come configurato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (par 6.3).

Per comprendere la rilevanza economica della internazionalizzazione delle imprese italiane, è utile richiamare qui alcune evidenze e alcuni fatti stilizzati.

Come si è visto nell'Introduzione, il grado di apertura commerciale dell'economia italiana è

(1) Anna Giunta, *Università degli Studi Roma Tre*; Lelio Iapadre, *Università degli Studi dell'Aquila*.

aumentato sensibilmente nell'ultimo decennio, sia in termini di penetrazione delle importazioni che di propensione a esportare, seguendo una tendenza comune nell'Eurozona. Considerando i quattro paesi principali, l'Italia si trova, tuttavia, con un grado di apertura allineato a quello della Francia, ma inferiore a quello della Spagna e, soprattutto, della Germania.

I limiti del modello di apertura internazionale dell'economia italiana emergono maggiormente nei dati sugli investimenti diretti esteri (IDE), espressi come stock in percentuale del PIL, che mostrano un netto divario negativo rispetto ai principali paesi dell'Eurozona, sia in termini di capacità di produrre all'estero da parte delle imprese italiane, sia in termini di attrazione di investimenti esteri.

Tuttavia, gli anni successivi alla crisi del 2008 sono stati caratterizzati da un'evoluzione positiva della collocazione internazionale dell'economia italiana, trainata dalla parte più dinamica dell'industria manifatturiera. Nella interpretazione di diversi studiosi (Bugamelli et al., 2017; Giunta e Rossi, 2017; ITA, 2018; Sestito e Torrini, 2020), segnali di miglioramento strutturale si ravvisano in:

- i) un parziale mutamento del modello di specializzazione in direzione di settori meno esposti alla pressione competitiva di imprese dei paesi emergenti, quali la farmaceutica, i macchinari, i veicoli a motore;
- ii) un processo di selezione competitiva che ha irrobustito la platea delle imprese esportatrici, come peraltro dimostrato anche dalla loro capacità di reazione allo shock esogeno della pandemia del 2020;
- iii) la stabilizzazione della quota di mercato mondiale delle esportazioni di merci dell'Italia dal 2010 ad oggi, dopo un lungo periodo di tendenziale declino;
- iv) la forte partecipazione delle imprese italiane alle GVC, che corrisponde a una quota superiore al 40% delle esportazioni lorde, incidenza assimilabile a quella della Germania.

Le persistenti criticità del sistema produttivo italiano sono riconducibili a due fattori: i) la bassa percentuale di imprese che esportano sul totale delle imprese attive; ii) la polarizzazione che lo contraddistingue (tavola 1).

- i) Le imprese esportatrici nel 2019 erano 123.207 (nel 2016 il totale era pari a 127.359) e rappresentavano un esiguo 2,9% delle imprese attive (nel 2016 l'incidenza era pari al 3%). Questa quota cresce con l'aumentare della dimensione di impresa. La bassa incidenza delle imprese esportatrici sul totale delle imprese attive è riconducibile alla frammentazione del sistema produttivo: nel 2019 risultavano attive 4.377.399 imprese con una dimensione media pari a 4 addetti nel sistema economico e a 10 addetti nel sottoinsieme della manifattura. Esiste infatti una correlazione positiva tra dimensione di impresa e produttività e, a sua volta, tra internazionalizzazione commerciale e produttività, originata dal fenomeno della autoselezione delle imprese. Si proietta sui mercati esteri, infatti, il sottoinsieme delle imprese con livelli di produttività tali da affrontare i costi fissi della internazionalizzazione.

Tavola 1. Imprese esportatrici, addetti ed esportazioni per classe dimensionale (quote percentuali, numeri e valori in milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019	2020
IMPRESE ESPORTATRICI					
0-9	58,9	58,3	57,5	57,1	55,8
10-49	32,1	32,4	32,7	32,8	33,4
50-249	7,6	7,8	8,2	8,4	9,0
250 e oltre	1,4	1,5	1,6	1,6	1,8
Totale	127.359	125.920	123.410	123.207	111.989
ADETTI					
0-9	6,7	6,5	6,2	6,1	5,8
10-49	22,0	21,7	21,3	21,5	21,0
50-249	24,7	24,8	25,1	25,9	26,5
250 e oltre	46,6	47,0	47,3	46,4	46,8
Totale	3.884.346	3.938.017	3.984.583	3.976.633	3.802.047
ESPORTAZIONI					
0-9	5,1	4,9	4,5	4,4	4,3
10-49	17,7	17,3	16,9	16,0	15,6
50-249	30,0	29,8	29,8	30,6	31,3
250 e oltre	47,3	47,9	48,8	49,0	48,8
Totale	389.207	418.903	433.976	441.679	400.796

Fonte: elaborazioni CER su dati Istat.

ii) Per quanto riguarda la polarizzazione del sistema produttivo, il fenomeno, da lungo tempo sottolineato, è quello degli *happy few* (Mayer e Ottaviano, 2008). Ci si riferisce al peso delle imprese con 50 e più addetti che, pur rappresentando solo il 10% delle imprese esportatrici, spiegano circa l'80% del valore delle esportazioni totali nel 2019. Di segno opposto, le imprese di minore dimensione (fino a 49 addetti) che, pur essendo numerose, incidono poco sul valore delle vendite all'estero (il rimanente 20%). Il fenomeno degli *happy few* non è una caratteristica del sistema economico italiano; evidenze di analogo segno si riscontrano in altri paesi europei come Francia e Germania. Semmai la peculiarità italiana concerne il minor peso delle imprese di grandi dimensioni sul totale attivo.

Le imprese capaci di produrre all'estero sono un nucleo ancora più piccolo di quelle esportatrici (tavola 2). Nel 2019 erano circa 24.000 (0,6% delle imprese residenti in Italia, percentuale che sale all'1,9% nell'industria manifatturiera), dopo essere cresciute a un tasso medio annuo del 2% rispetto al 2011. In termini di addetti (oltre 1,6 milioni di unità) le multinazionali italiane incidevano per il 9,6% sul totale delle imprese residenti nel Paese (23,1% nell'industria manifatturiera). Si tratta dunque di imprese mediamente assai più grandi anche rispetto alle imprese esportatrici: nell'industria manifatturiera si contavano nel 2019 125 addetti per impresa nelle multinazionali, contro 39 nelle imprese esportatrici.

Le imprese a controllo estero (tavola 3) erano quasi 15.000 nel 2019, di cui 3.300 nell'industria manifatturiera (rispettivamente 0,4 e 0,9% delle imprese residenti in Italia), in crescita a un tasso medio annuo dell'1,7% rispetto al 2011. La crescita è stata più rapida in termini di addetti (3,1% all'anno), fino a superare 1,4 milioni di unità (in media 97 addetti per impresa, indicatore che sale a 149 unità nell'industria manifatturiera).

**Tavola 2. Imprese a controllo nazionale residenti all'estero
(numeri e valori in milioni di euro)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Imprese	20.233	20.243	20.534	20.978	21.562	21.729	22.558	22.762	23.729
Variazioni percentuali	..	0,0	1,4	2,2	2,8	0,8	3,8	0,9	4,2
Incidenza sul totale delle imprese italiane	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6
Addetti	1.470.072	1.538.482	1.566.394	1.621.149	1.623.643	1.554.078	1.651.282	1.649.560	1.626.854
Variazioni percentuali	..	4,7	1,8	3,5	0,2	-4,3	6,3	-0,1	-1,4
Incidenza sul totale delle imprese italiane	9,0	9,5	9,9	10,4	10,3	9,6	10,0	9,8	9,6
Fatturato	420.123	451.302	445.075	447.754	461.312	435.847	459.654	475.036	478.558
Variazioni percentuali	..	7,4	-1,4	0,6	3,0	-5,5	5,5	3,3	0,7
Incidenza sul totale delle imprese italiane	14,0	14,8	15,1	15,2	15,5	14,8	14,8	14,8	14,8

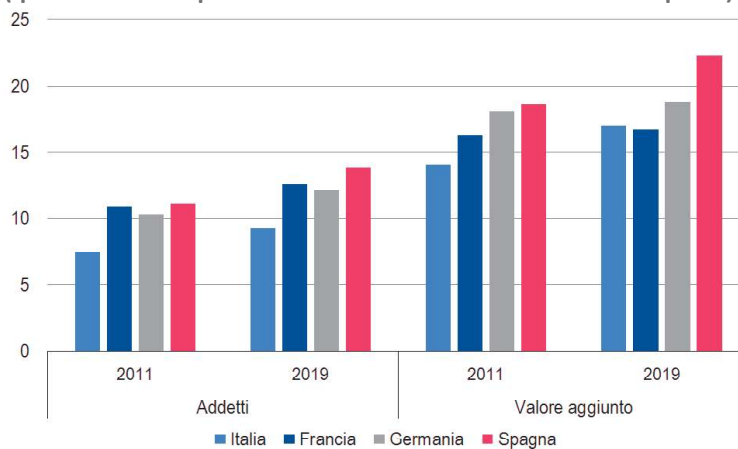
Fonte: elaborazioni CER su dati Istat.

**Tavola 3. Imprese a controllo estero residenti in Italia
(numeri e valori in milioni di euro)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Imprese	12.990	12.794	12.629	13.022	13.445	14.027	14.305	14.673	14.901
Variazioni percentuali	..	-1,5	-1,3	3,1	3,2	4,3	2,0	2,6	1,6
Incidenza sul totale delle imprese italiane	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Addetti	1.130.264	1.123.083	1.106.057	1.160.222	1.193.064	1.249.845	1.297.724	1.380.846	1.442.758
Variazioni percentuali	..	-0,6	-1,5	4,9	2,8	4,8	3,8	6,4	4,5
Incidenza sul totale delle imprese italiane	6,9	7,0	7,0	7,4	7,6	7,8	7,8	8,2	8,6
Fatturato	492.989	505.047	493.218	523.687	529.574	539.216	572.364	594.168	624.167
Variazioni percentuali	..	2,4	-2,3	6,2	1,1	1,8	6,1	3,8	5,0
Incidenza sul totale delle imprese italiane	16,4	16,6	16,7	17,8	18,4	18,3	18,5	18,6	19,3

Fonte: elaborazioni CER su dati ISTAT.

Figura 1. Presenza delle multinazionali estere (quota % delle imprese a controllo estero sul totale delle imprese)



Fonte: elaborazioni CER su dati Eurostat.

Malgrado questi segnali positivi, la capacità del sistema economico italiano di attrarre multinazionali resta molto limitata a confronto con gli altri principali paesi dell'Eurozona, come si vede non soltanto nei dati già menzionati sullo stock di IDE in entrata, ma anche in quelli sul numero di addetti e sul valore della produzione (figura 1).

6.1 Le motivazioni dell'intervento pubblico a sostegno della apertura internazionale dei sistemi economici

Sin dal secondo dopoguerra, l'intervento pubblico a sostegno della internazionalizzazione commerciale si è ampiamente diffuso nella larga parte dei paesi (Merola, 2021). Al riguardo Greenaway e Kneller (2007: F156) chiosano: "intervention to promote exports is very widespread – every WTO Trade Policy Review contains a chapter on 'Measures Directly Affecting Exports' and there are always measures to report".

L'ampio, antico e persistente impegno delle risorse pubbliche a sostegno della internazionalizzazione è riconducibile alla convinzione che ci sia una correlazione di segno positivo tra esportazioni e crescita aggregata.

Le politiche pubbliche possono essere suddivise in due macro-categorie:

- servizi finanziari (erogazione di credito agevolato; assicurazione e garanzia pubblica sui crediti all'esportazione; acquisizione di quote di partecipazione al capitale delle controllate estere);
- servizi reali, quali: informazione e consulenza sui mercati, promozione dei prodotti, partecipazione a fiere internazionali e a missioni di imprenditori, formazione di personale specializzato, come per esempio la misura del *temporary export manager*, analizzata nel riquadro 10.

All'interno delle due categorie, la varietà delle specifiche misure è ampia, giustificata, da un lato, dalla complessità del fenomeno; dall'altra, dalla articolata e complessa architettura

istituzionale che si sostanzia in una molteplicità degli enti preposti in Italia al presidio delle misure di intervento.

Le misure a sostegno della internazionalizzazione sono “classicamente” giustificate dai fallimenti del mercato, in particolare dalla esistenza di esternalità positiva generate dalla raccolta di vari tipi di informazioni sui mercati esteri, come: preferenze dei consumatori, certificazioni sullo standard dei prodotti, identificazione dei possibili partner. L'investimento per la raccolta di questo insieme di informazioni, vantaggioso per la collettività, è, allo stesso tempo, costoso e non pienamente appropriabile (in quanto potenzialmente passibile di comportamenti di *free riding*) dalla singola impresa, con il risultato di un investimento subottimale, minore di quello che sarebbe desiderabile per una piena internazionalizzazione del sistema economico. All'interno della categoria dei “fallimenti del mercato” rientra l'imperfezione del mercato dei capitali, da cui consegue il razionamento del credito, ulteriore barriera alla internazionalizzazione, particolarmente stringente per le imprese di minori dimensioni.

Il processo del *learning by exporting* (Clerides et al., 1998) fornisce una ulteriore giustificazione all'intervento pubblico a sostegno della internazionalizzazione. La *ratio* origina dalla ipotesi che le imprese, una volta diventate operative sui mercati internazionali, aumentino la propria produttività attraverso canali diversi quali: il fronteggiare una più accesa competizione; l'apprendimento di sapere tecnologico e manageriale; l'approvvigionamento di una più ampia e diversificata gamma di beni intermedi. Ne consegue che un sostegno alla internazionalizzazione potrebbe assicurare premi di produttività che beneficiano l'intero sistema economico. In questa ottica, le politiche di sostegno alla internazionalizzazione sono “assimilabili a una forma di bene pubblico, disponibile alle imprese di un determinato paese” (Vergara Caffarelli e Veronese, 2013, p. 8) e, in particolare, alle piccole imprese.

Proprio per questa categoria di imprese, preponderanti nel sistema economico italiano, i costi fissi di accesso (*sunk costs*), unitamente alle restrizioni creditizie, si configurano, di fatto, come barriere per una più ampia proiezione internazionale sia in termini di margini estensivi (il numero delle imprese esportatrici e dei mercati di destinazione) che intensivi (incidenza del fatturato esportato sul totale).

Considerazioni analoghe valgono per giustificare le politiche di attrazione degli investimenti esteri, affidate in un numero crescente di paesi a specifiche agenzie pubbliche, nazionali e/o locali².

La letteratura teorica ed empirica sugli IDE mostra un ampio consenso riguardo al loro ruolo positivo per la crescita delle economie ospiti, grazie agli effetti esercitati sulla qualità dell'occupazione e sui processi di creazione e diffusione delle conoscenze tecnologiche e organizzative tra le imprese locali (Barge-Gil et al., 2020). Questi effetti, tuttavia, si

² Le principali agenzie pubbliche per l'attrazione degli IDE aderiscono alla World Association of Investment Promotion Agencies (WAIPA).

manifestano soltanto se le economie ospiti sono caratterizzate da adeguate capacità di assorbimento, legate anche alla qualità delle istituzioni e al funzionamento dei mercati finanziari (Alfaro et al., 2010; Economou et al., 2017). Inoltre, a parità di caratteristiche strutturali dei paesi ospiti, gli effetti degli IDE possono essere molto diversi a seconda di come tali caratteristiche si distribuiscono nei sistemi locali in cui effettivamente si insediano le multinazionali straniere, confermando la necessità di integrare nello studio degli IDE gli approcci teorici dell'economia internazionale e della geografia economica (Iammarino e McCann, 2013).

È importante considerare, inoltre, la stretta interdipendenza tra le politiche di attrazione degli IDE e quelle rivolte a stimolare l'internazionalizzazione delle imprese locali (Iapadre e Prezioso, 2016). La letteratura disponibile riscontra generalmente una relazione positiva tra presenza delle multinazionali, innovazione ed esportazioni delle economie ospiti (Keller, 2009; Kastratović, 2020). Benché il nesso causale possa essere bi-direzionale (in alcuni casi le multinazionali sono attratte da economie già caratterizzate da buone prestazioni competitive delle esportazioni), l'attenzione si è generalmente concentrata sugli effetti che la presenza delle multinazionali può esercitare sulla capacità di esportazione dei sistemi produttivi in cui esse si insediano.

Si tratta non soltanto dell'impatto positivo diretto che si innesca quando un territorio viene scelto da una multinazionale come "piattaforma di esportazione", misurato semplicemente dal valore del fatturato estero delle sue affiliate, al netto di eventuali effetti di spiazzamento sulle esportazioni delle imprese locali. Ciò che conta maggiormente per le prospettive di sviluppo delle aree ospiti sono gli effetti indiretti che la presenza delle multinazionali può esercitare sulla loro capacità di esportare, se sussistono le necessarie condizioni favorevoli all'assorbimento di tali benefici. In primo luogo, se le affiliate delle multinazionali stabiliscono legami di fornitura con le imprese locali, queste possono essere indotte a migliorare la competitività di prezzo e qualità dei propri prodotti, con benefici che si manifestano anche nelle loro vendite in altri mercati. In secondo luogo, la presenza delle multinazionali può attivare processi di diffusione di innovazioni, che aumentano ulteriormente la produttività e la competitività delle imprese locali. Non si tratta soltanto di nuove tecnologie, ma anche della diffusione di pratiche manageriali più efficienti. In alcuni casi, le imprese locali possono essere indotte a entrare per la prima volta in nuovi mercati esteri dalla necessità di seguire il proprio cliente multinazionale anche negli altri paesi in cui è presente. Questi benefici indiretti si manifestano in misura più intensa tra le imprese che partecipano alle reti produttive delle multinazionali, come fornitori e talvolta anche come clienti (Taglioni e Winkler, 2016), ma possono estendersi ad altre imprese locali, grazie alla circolazione delle risorse umane e ai processi di apprendimento collettivo dei sistemi locali, che includono anche fenomeni di imitazione delle imprese leader.

In generale, l'obiettivo di attrarre IDE in un sistema economico richiede il coinvolgimento di un insieme molto ampio di politiche (UNCTAD, 2012; OECD, 2015), che in realtà non è rivolto

specificamente alle multinazionali straniere, ma mira a creare condizioni favorevoli per gli investimenti in generale, a partire da quelli interni. Da questo punto di vista, la capacità di attrarre IDE di un sistema economico può essere vista come una sorta di “cartina al tornasole”, ovvero un indicatore sintetico del superamento di una soglia critica in termini di qualità delle istituzioni, delle infrastrutture e delle risorse del sistema, al di sopra della quale esso si rivela adeguato non soltanto per le imprese locali, ma anche per gli investitori stranieri. Tuttavia, in un contesto di mercati imperfetti, informazioni incomplete e competizione tra i governi nelle politiche di attrazione degli IDE, le misure politiche volte a migliorare la qualità del sistema economico devono essere accompagnate da iniziative specifiche mirate ad attrarre l'interesse delle multinazionali alla ricerca di nuove localizzazioni per i propri investimenti (Hornberger et al., 2011; Harding e Javorcik, 2012). È questo il compito specifico delle agenzie pubbliche per l'attrazione degli IDE. Va però ricordato che la competizione tra i paesi nell'attrazione degli IDE può generare effetti negativi, se non si riesce a tener conto adeguatamente dei rapporti di forza contrattuale nei confronti delle grandi multinazionali, che possono sfruttare i vantaggi strategici derivanti dalla loro natura di reti transnazionali per ottenere dai governi misure di incentivazione di costo superiore ai benefici attesi per le economie ospiti (Letto-Gillies, 2012, cap. 14).

In realtà non sempre le politiche adottate dai governi sono state effettivamente favorevoli all'attrazione di IDE. Anzi, in molti casi timori legati ai loro possibili effetti avversi o a considerazioni politiche di sicurezza nazionale hanno stimolato un orientamento protezionistico (Sauvant, 2009), che si è accentuato nell'ultimo decennio (Onida, 2019).

Un ruolo importante spetta anche agli accordi internazionali, che possono prendere sia la forma di trattati bilaterali specifici per la protezione e la promozione degli investimenti (*bilateral investment treaties*, BITs), sia quella di accordi commerciali preferenziali che includono disposizioni sugli IDE, in particolare nel settore dei servizi. Il numero di questi accordi è cresciuto rapidamente nel primo decennio degli anni duemila, sospinto dal clima politico della fase più espansiva della globalizzazione, ma la sua crescita si è attenuata a partire dal 2012, come si è visto nella parte prima del Rapporto, risentendo del generale rallentamento dei processi di integrazione internazionale dei mercati. La loro effettiva capacità di stimolare gli IDE è tuttavia controversa e la letteratura empirica non ha ancora raggiunto risultati univoci (Kox e Rojas-Romagosa, 2020; Brada et al., 2021).

6.2 Il sistema italiano di sostegno pubblico alla internazionalizzazione delle imprese e agli investimenti esteri³

I soggetti pubblici che in Italia intervengono a sostegno dell'apertura internazionale del sistema economico sono numerosi e si collocano a diversi livelli istituzionali, interagendo in

³ Questo paragrafo è un aggiornamento di quanto pubblicato nel par. 9 di Iapadre e Salvati (2016).

vari modi con le organizzazioni imprenditoriali e altri soggetti privati. Ciò ha sempre posto problemi rilevanti di coordinamento, affrontati in modi diversi, ma mai interamente risolti.

Sul piano sovranazionale, le possibilità di intervento del governo italiano sono limitate dai vincoli derivanti dagli accordi commerciali sottoscritti nell'ambito del sistema multilaterale dell'OMC, che vietano, per esempio, l'uso dei sussidi all'esportazione, per prevenire le distorsioni concorrenziali che potrebbero derivarne. Analoghe motivazioni ispirano le regole del Consensus, l'accordo promosso dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), che disciplina la competizione tra i governi nel campo del credito alle esportazioni.

I paesi UE concorrono all'elaborazione di una politica commerciale esterna comune, amministrata dalla Commissione europea, che ha il mandato per negoziare gli accordi con i paesi terzi. Ne derivano grandi opportunità per facilitare l'accesso delle imprese ai mercati esteri, ma anche vincoli nell'uso degli strumenti di protezione commerciale, ispirati non soltanto dalla condivisione di un approccio favorevole alla liberalizzazione degli scambi e degli investimenti con il resto del mondo, ma anche dalla necessità di non turbare il corretto funzionamento della concorrenza nel mercato unico. Inoltre, benché la Commissione europea non abbia competenze proprie nelle politiche per l'internazionalizzazione delle imprese, negli ultimi anni si è sviluppato un suo ruolo complementare rispetto ai governi nazionali, per migliorare le informazioni e i servizi disponibili e rafforzare la coerenza e il coordinamento tra i diversi programmi per l'innovazione e la competitività delle imprese.

A livello nazionale, le politiche di sostegno all'internazionalizzazione sono gestite da un insieme di ministeri e di agenzie tecniche specializzate nei diversi tipi di intervento, che operano all'interno di una Cabina di regia per l'Italia internazionale, nella quale vengono elaborate le strategie programmatiche, attraverso un processo di consultazione delle organizzazioni imprenditoriali e di coordinamento tra i diversi soggetti, nazionali e locali (Vergara Caffarelli e Veronese, 2013). Nell'assetto costituzionale vigente, infatti, anche le Regioni hanno competenze nelle politiche per l'internazionalizzazione, che derivano dal loro ruolo nella promozione dello sviluppo locale. Il sistema delle Camere di commercio, dopo la riforma realizzata con il Decreto legislativo n. 219 del 2016, ha ridotto la sua presenza diretta all'estero, ma continua a offrire alle imprese italiane servizi di informazione, formazione e assistenza per prepararle all'ingresso sui mercati internazionali, sulla base di un'intesa operativa con la Italian Trade Agency (ICE-Agenzia), a cui spetta il compito di erogare i servizi reali per l'internazionalizzazione⁴.

La condivisione di competenze tra soggetti nazionali e locali riguarda anche le politiche per l'attrazione di investimenti esteri, che sono coordinate da un apposito Comitato interministeriale, istituito nel 2014, a cui partecipano i rappresentanti delle Regioni. Anche in

⁴ Il coordinamento tra le attività di ICE-Agenzia e quelle del sistema camerale (incluse le Camere di commercio italiane all'estero) è promosso da un accordo quadro firmato nel 2021.

questo caso, inoltre, si pone un problema di coordinamento orizzontale tra le attività svolte da ICE-Agenzia con la sua rete di uffici all'estero e quelle affidate a Invitalia per assistere gli investitori esteri sul territorio italiano, insieme con le Regioni⁵.

Nel corso degli ultimi tre decenni si sono succeduti diversi tentativi di riformare e rendere più efficace questo complesso sistema di governo della politica economica estera dell'Italia. Alle irrisolte tensioni tra la spinta verso il decentramento delle politiche di sviluppo e l'esigenza di evitare sprechi e forme di competizione dannose tra i diversi soggetti locali, soprattutto nella loro azione all'estero, si sommano le tradizionali difficoltà di cooperazione tra i diversi ministeri ed enti operativi, nel contesto dei vincoli derivanti dagli accordi internazionali.

Alla fine degli anni novanta, la consapevolezza della crescente rilevanza dell'integrazione internazionale per la crescita aveva spinto a unificare le politiche industriali e commerciali nel Ministero delle Attività produttive, poi trasformato nel Ministero dello Sviluppo economico. Paradossalmente, questa semplificazione dell'organizzazione governativa faceva emergere con maggiore evidenza i problemi dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali. Le Regioni, a cui già le leggi Bassanini del 1997 avevano decentrato importanti competenze di politica industriale, con la riforma costituzionale del 2001 acquisirono potestà legislativa concorrente in materia di commercio estero.

Malgrado i tentativi di coordinamento verticale e orizzontale, nelle cabine di regia, nei comitati interministeriali e nella Conferenza delle Regioni, questa condivisione delle competenze non ha migliorato significativamente l'efficacia dell'azione pubblica a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese e per l'attrazione di investimenti esteri. Ciò non dovrebbe sorprendere, se si considerano le economie di scala realizzabili con la centralizzazione delle strutture, in particolare all'estero, e gli effetti negativi che possono derivare dalla competizione tra le istituzioni locali in attività caratterizzate da un alto grado di interdipendenza tra le azioni dei diversi soggetti.

Il problema dell'allocazione verticale delle competenze tra i diversi livelli istituzionali appare ancora più grave con riferimento ai rapporti tra le politiche per l'internazionalizzazione e la coesione territoriale. Se è vero, per esempio, che una maggiore concentrazione verso il Mezzogiorno degli afflussi di investimenti esteri potrebbe dare un contributo importante a ridurre il divario di sviluppo con il resto del paese, appare assai difficile che questo risultato possa essere ottenuto in un contesto in cui le Regioni competano tra di loro per attrarre l'interesse delle multinazionali.

Emerge dunque con chiarezza l'esigenza di rafforzare il coordinamento nazionale delle politiche per l'internazionalizzazione, valutando anche l'ipotesi di riservare al centro le

⁵ I rapporti tra ICE-Agenzia e Invitalia sono regolati da un accordo del 2017, rinnovato nel 2020, che definisce le funzioni dei due soggetti: ICE-Agenzia cura le attività di attrazione sui mercati esteri, usando la sua rete di uffici nel mondo, mentre Invitalia organizza la promozione delle opportunità d'investimento e l'accompagnamento delle multinazionali sul territorio italiano.

competenze in tale ambito, sottraendolo al gruppo di quelli a potestà concorrente. Ciò non deve però spingere a trascurare il ruolo fondamentale che le istituzioni locali possono svolgere per adattare tali politiche ai diversi contesti territoriali, creando le condizioni più favorevoli alla diffusione dei benefici dell'integrazione internazionale. Le competenze e i mezzi di cui dispongono gli enti centrali non possono essere sufficienti a concepire e realizzare interventi capaci di valorizzare adeguatamente le risorse locali. Più in generale, l'azione pubblica non può essere efficace se non riesce a mobilitare le conoscenze e le energie diffuse nella società tra i diversi soggetti cui si rivolgono i suoi interventi. Il disegno delle politiche per l'internazionalizzazione deve nascere da un lavoro paziente di consultazione e coinvolgimento del sistema imprenditoriale e di tutte le forze sociali interessate ai loro effetti, il che richiede necessariamente una diffusa articolazione territoriale delle attività, anche in considerazione degli elevati costi di transazione e coordinamento che esse richiedono. Al ruolo positivo che possono svolgere le agenzie regionali di attrazione degli IDE è dedicato il *riquadro 11* del Rapporto.

Tuttavia, se l'elaborazione delle strategie e delle misure di intervento non può che nascere dal basso verso l'alto, in un processo di apprendimento condiviso tra le imprese, i sistemi locali e le istituzioni centrali, la sintesi politica e la definizione delle «regole del gioco» per i diversi soggetti non possono che essere svolte a livello nazionale, tenendo conto dei vincoli e delle opportunità derivanti dai rapporti con gli altri paesi. Inoltre, le attività realizzate all'estero non possono essere frammentate in una molteplicità di canali, ma richiedono una regia unica nazionale, che ne assicuri la coerenza e ne rafforzi l'impatto sui mercati.

Altri problemi riguardano la divisione orizzontale delle competenze tra i ministeri e gli altri enti preposti alle politiche per l'internazionalizzazione. In questo ambito sono emerse recentemente due novità importanti, riguardanti la prima le competenze di ICE-Agenzia sui servizi reali per l'internazionalizzazione delle imprese e sulle misure per l'attrazione di IDE, e la seconda le attività di SACE nell'ambito del sostegno finanziario all'internazionalizzazione delle imprese.

Con la riforma entrata in vigore il 1° gennaio 2020, le competenze in materia di politica commerciale e d'internazionalizzazione sono state trasferite dal Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE)⁶ al Ministero degli Affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), che ha assunto di conseguenza le funzioni di indirizzo e vigilanza su ICE-Agenzia. Questo cambiamento appare in contraddizione con la scelta fatta negli anni novanta di sciogliere il Ministero del Commercio internazionale e di assegnare le sue competenze al MiSE, riconoscendo correttamente alle attività di ICE-Agenzia la loro natura di strumenti di politica industriale. Benché sia evidente la necessità che il MAECI, usando la rete diplomatica, svolga un ruolo di coordinamento generale delle attività svolte all'estero dalle agenzie governative,

⁶ Il MiSE ha cambiato denominazione con l'insediamento del nuovo Governo (23 ottobre 2022). L'attuale denominazione è Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*.

appare più discutibile la scelta di assegnare implicitamente alla Farnesina anche competenze di politica industriale che spettano naturalmente al MiSE.

L'assicurazione e la garanzia pubblica sui crediti alle esportazioni sono di competenza di un'agenzia pubblica istituita nel 1977 come Sezione speciale per l'assicurazione del credito all'esportazione dell'Istituto nazionale delle assicurazioni (SACE). Dopo essere stata trasformata, nel 2004, in una società per azioni interamente controllata dal Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF), SACE venne trasferita nel 2012 nel gruppo della Cassa Depositi e Prestiti (CDP), in cui fu creato un polo integrato di soggetti (CDP, SACE e Simest) dedicato non soltanto all'assicurazione dei crediti all'export, ma anche al finanziamento agevolato delle esportazioni e degli investimenti all'estero delle imprese italiane⁷. Questo assetto ha fatto tuttavia emergere un insieme di problemi, essenzialmente legati alla crescente concentrazione dei rischi garantiti da SACE in un numero limitato di controparti, settori e paesi. Nel 2020, come esito di un complesso processo di ripensamento, analizzato in dettaglio da Merola (2021), SACE è uscita dal gruppo CDP ed è tornata direttamente sotto il controllo del MEF, in forme tali da spostare sul bilancio dello Stato gran parte dei rischi assicurati. Questo ritorno al passato è tuttavia coinciso con un sostanziale ampliamento delle competenze di SACE, che ora non sono più limitate al credito all'export, ma si estendono alle garanzie pubbliche alle imprese italiane anche sul mercato interno. Contestualmente è stato istituito un nuovo organismo di coordinamento, il Comitato per il sostegno finanziario pubblico all'esportazione, co-presieduto dal Direttore Generale del Tesoro, o da un suo delegato, e dal Direttore generale competente del MAECI, e composto da rappresentanti designati da sei ministeri.

Il quadro complessivo che emerge da questi interventi è sintetizzato nella tavola 4, che mostra, per ciascuna categoria di misure di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, i soggetti competenti e gli organismi di coordinamento. Si tratta di un caso evidente di "ridondanza istituzionale", i cui costi andrebbero messi a confronto con i benefici attesi dalla pluralità di soggetti diversi che concorrono a perseguire gli obiettivi dell'azione pubblica.

Inoltre, qualunque sia l'assetto istituzionale delle competenze, l'efficacia dell'intervento pubblico dipende anche dall'entità delle risorse assegnate e dalla qualità degli strumenti, dei criteri di applicazione e delle procedure di valutazione.

Negli ultimi anni si è imposta con maggiore forza la necessità di sottoporre tutte le politiche a rigorose procedure di valutazione della loro efficienza e della loro capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati.⁸ Questa esigenza non è nuova, ma viene oggi interpretata in maniera più stringente, come un vincolo da porre già nella fase della progettazione degli interventi, a tutti i

⁷ Nel sostegno finanziario all'internazionalizzazione è attiva anche Finest, una società finanziaria pubblica controllata dalle Regioni del Nord-Est, con competenze simili a quelle esercitate da Simest a livello nazionale.

⁸ Ad esempio, ICE-Agenzia ha realizzato, in collaborazione con l'Istat, esercizi di valutazione dell'impatto dei suoi servizi alle imprese sul fatturato all'export (CNEL, 2022, capitolo 3).

livelli istituzionali. Più in generale, ogni strumento di sostegno pubblico all'internazionalizzazione dovrebbe essere costruito in modo da prevedere fin dall'inizio un meccanismo trasparente di definizione degli obiettivi perseguiti e degli indicatori per misurare l'efficienza e l'efficacia delle politiche, corredato da una procedura di raccolta dei dati necessari per la valutazione. L'applicazione di questo metodo dovrebbe consentire di affinare progressivamente gli interventi, traendo insegnamento dagli errori commessi e dalle esperienze di successo in Italia e all'estero.

Tavola 4. Politiche di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane

TIPO DI SERVIZIO	GESTIONE	COORDINAMENTO	
Servizi reali			
Formazione	ICE, SACE, Cassa Depositi e Prestiti, Regioni, Camere di commercio	Cabina di Regia per l'internazionalizzazione (1)	
Informazione			
Assistenza			
Promozione	ICE, Regioni, Camere di commercio		
Servizi finanziari			
Crediti agevolati all'internazionalizzazione	Cassa Depositi e Prestiti-SIMEST	Cabina di Regia per l'internazionalizzazione (1)	Comitato agevolazioni (2)
Assicurazione e garanzia sui crediti all'internazionalizzazione	SACE		Comitato per il sostegno finanziario pubblico all'esportazione (3)
Partecipazioni pubbliche negli investimenti all'estero	Cassa Depositi e Prestiti-SIMEST		Comitato di indirizzo e rendicontazione (4)

(1) MAECI, MiSE, MiPAAF, MEF, Ministero del turismo, Conferenza delle Regioni, Unioncamere, Confindustria, ABI, Alleanza delle cooperative italiane.

(2) MAECI, MEF, Regioni.

(3) Direttore generale del tesoro, direttore generale competente per il MAECI, Ministero dell'interno, Ministero della difesa, MAECI, MEF, MiPAAF, MiSE.

(4) MAECI, MEF, MISE.

Soltanto in questo modo si può giustificare il rilevante impegno di risorse pubbliche per queste politiche. La trasparenza e il rigore delle procedure sono essenziali per consentire la partecipazione critica dei cittadini alla loro valutazione, creando un clima culturale nel quale possano emergere più facilmente i benefici dell'integrazione internazionale per la crescita economica e per il progresso sociale.

6.3 L'internazionalizzazione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

All'interno del PNRR, il sostegno alla internazionalizzazione delle imprese rientra nella missione M1C2 (vale a dire Missione 1, Componente 2) "Digitalizzazione, innovazione e competitività nel sistema produttivo). Gli obiettivi generali della M1C2 sono enunciati nel modo seguente:

- Favorire la transizione digitale e l'innovazione del sistema produttivo incentivando gli

- investimenti in tecnologie avanzate, ricerca e innovazione;
- Realizzare investimenti per le connessioni ultraveloci in fibra ottica 5G;
- Rafforzare la partecipazione allo sviluppo dell'economia dello spazio e i sistemi di osservazione della Terra per il monitoraggio dei territori;
- Promuovere lo sviluppo e la competitività delle imprese italiane sui mercati internazionali, anche attraverso strumenti finanziari innovativi.

Alla M1C2 sono destinati 23,89 miliardi, allocati in sei ambiti di intervento (tavola 5). Come evidenziato nella tavola, la misura 5 è dedicata alle politiche industriali di filiera e di internazionalizzazione, con una allocazione di 1,95 miliardi di cui: 750 milioni destinati ai contratti di sviluppo (con una riserva del 40% per le regioni meridionali) e 1 miliardo e 250 milioni al rifinanziamento del Fondo 394/81 gestito da Simest.

L'approfondimento che segue ha per oggetto nella sezione 6.3.1 il rifinanziamento della Simest e nella sezione 6.3.2 lo strumento dei contratti di sviluppo.

Tavola 5. PNRR – Missione 1 – Componente 2

M1C2 - DIGITALIZZAZIONE, INNOVAZIONE E COMPETITIVITÀ NEL SISTEMA PRODUTTIVO	
QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (miliardi di euro)	
Ambiti di intervento / Misure	Valore
Investimento 1: Transizione 4.0	13,38
Investimento 2: Innovazione e tecnologia della microelettronica	0,34
Investimento 3: Reti ultraveloci (Banda ultra-larga e 5G)	6,71
Investimento 4: Tecnologie satellitari ed economia spaziale	1,49
Investimento 5: Politiche industriali di filiera e internazionalizzazione	1,95
Investimento 6: Sistema di proprietà industriale	0,03
Investimenti totali	23,89
Riforma 1: Riforma del sistema della proprietà industriale	

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021).

6.3.1 Il rifinanziamento del Fondo 394/81 nel PNRR

Le barriere che limitano l'accesso ai mercati internazionali possono essere particolarmente difficili da superare per le imprese di dimensioni minori, come emerge dai dati analizzati nell'Introduzione di questo capitolo. Si tratta sia di barriere di carattere informativo e organizzativo, legate alle competenze disponibili in azienda, sia di difficoltà nell'accesso alle risorse finanziarie necessarie per poter sostenere i costi aggiuntivi dell'internazionalizzazione. Nel loro insieme, queste barriere configurano un "fallimento di mercato", che limita le attività internazionali delle imprese italiane e giustifica un intervento pubblico. Ciò vale in particolare per i mercati dei capitali nel Mezzogiorno, dove le difficoltà di accesso al credito per le piccole e medie imprese sono particolarmente rilevanti, soprattutto nella situazione creata dal doppio shock della pandemia Covid-19 e della guerra in Ucraina.

Il Fondo istituito con la Legge n. 394 del 1981 ha per obiettivo il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane tramite la concessione di crediti agevolati, nei limiti consentiti dalle regole europee sul *de minimis*⁹ e con la flessibilità offerta dalla *Temporary Framework* sugli aiuti di Stato¹⁰, stabilita dalla Commissione europea per fronteggiare la crisi economica provocata dalla pandemia Covid-19 e valida fino al 30 giugno 2022.

Si tratta di un fondo rotativo, alimentato con stanziamenti dal bilancio pubblico e con i rimborsi dei finanziamenti. I crediti agevolati previsti dal Fondo possono essere co-finanziati fino al 50% con contributi a fondo perduto a valere sul Fondo per la promozione integrata, istituito nel 2020.

L'amministrazione del Fondo 394 è affidata alla Simest e fa capo a un Comitato interministeriale, il Comitato Agevolazioni, presieduto dal MAECI e a cui partecipano il MEF, il MiSE e un rappresentante delle Regioni.

Originariamente il Fondo 394 era applicabile soltanto a operazioni nei paesi esterni all'Unione Europea, ma questa limitazione è stata rimossa a partire dal 2020.

Con il PNRR il Fondo 394 è stato rifinanziato con 800 milioni di euro, destinati ai crediti agevolati, a cui si aggiungono 400 milioni di euro per i contributi a fondo perduto del Fondo per la promozione integrata. La quota dei contributi a fondo perduto può arrivare fino al 25% (40% per le imprese del Mezzogiorno), senza la necessità di presentare garanzie. Le risorse del PNRR si aggiungono agli oltre 2 miliardi già previsti dalla Legge di Bilancio 2021 e dal Decreto "Sostegni bis".

Gli obiettivi enunciati per il rifinanziamento sono molto vasti e ambiziosi, ma possono essere sintetizzati nel sostegno alle innovazioni organizzative e tecnologiche necessarie alle imprese per operare con successo nei mercati internazionali. In questo modo si intende contribuire alla ripresa economica dopo la pandemia Covid-19 e ad affrontare le sfide poste dalla trasformazione digitale e dalla transizione ecologica. Una particolare attenzione è riservata all'obiettivo di mettere a disposizione delle imprese le competenze specialistiche necessarie per l'innovazione e la competitività, al fine di favorirne la crescita.

Le linee di intervento del Fondo 394 prevedono finanziamenti agevolati e contributi a fondo perduto per:

- mantenere o migliorare la solidità patrimoniale delle imprese esportatrici, che nell'ultimo biennio abbiano realizzato all'estero almeno il 20% del proprio fatturato o almeno il 35% nell'ultimo anno;
- partecipazione delle imprese a fiere, mostre, missioni di sistema e iniziative promozionali, anche virtuali; sono finanziabili anche le partecipazioni a fiere internazionali svolte in Italia;

⁹ Cfr. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/de-minimis-rule-exemption-of-small-amounts-of-state-aid-from-notification.html>

¹⁰ Cfr. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework.pdf

- programmi di inserimento sui mercati esteri, tramite investimenti per realizzare uffici, strutture commerciali, centri di assistenza post-vendita e le relative attività promozionali; questa linea di intervento mira a finanziare spese di investimento, escludendo la copertura dei costi diretti delle esportazioni;
- inserimento temporaneo in imprese o reti di imprese di figure professionali specializzate (*temporary export managers, temporary digital marketing managers, temporary innovation managers, ecc.*) finalizzato alla realizzazione di progetti di internazionalizzazione (a una valutazione dell'impatto di questi finanziamenti è dedicato il riquadro 10 del Rapporto);
- sviluppo di soluzioni di *e-commerce* in mercati esteri attraverso la realizzazione di una piattaforma informatica creata in proprio o l'utilizzo di un *market place* fornito da soggetti esterni, per la diffusione di beni e/o servizi prodotti in Italia o distribuiti con marchio italiano;
- spese di personale, viaggi e soggiorni per studi di fattibilità, finalizzati a valutare l'opportunità di effettuare investimenti commerciali o produttivi in mercati esteri;
- spese per programmi di assistenza tecnica per la formazione del personale locale dopo la realizzazione di investimenti nei mercati esteri;
- spese per programmi di assistenza tecnica post-vendita, e in particolare per i costi dei beni strumentali e accessori necessari per realizzarli;
- patrimonializzazione di enti fieristici o società di capitali che organizzano eventi fieristici di rilievo internazionale; per questi soggetti sono previsti anche contributi a fondo perduto commisurati ai costi fissi non coperti da utili sostenuti, finanziati con il Fondo per la promozione integrata.

Almeno il 70% degli interventi del Fondo 394 dovrebbe essere riservato alle piccole e medie imprese. Tuttavia, i finanziamenti sono offerti a tutte le imprese, in forma singola o aggregate in "reti soggetto", indipendentemente dalle loro dimensioni, con l'eccezione della linea di interventi per la patrimonializzazione, che è riservata alle imprese costituite in forma di società di capitali, che abbiano i requisiti per essere definite piccole e medie, oppure *MidCap*, cioè grandi imprese con un fatturato non superiore a 500 milioni di euro.

Le regole di amministrazione del Fondo, definite dal Comitato Agevolazioni, mirano ad assicurare che il finanziamento riguardi esclusivamente spese di investimento e non si configuri come un sussidio alle esportazioni. Inoltre, esse fissano criteri volti a stimolare la trasformazione digitale delle imprese e la sostenibilità ambientale delle loro attività, in coerenza con gli obiettivi generali del PNRR.

In particolare, gli interventi finanziati devono conformarsi ai principi del "non arrecare un danno significativo" (*Do No Significant Harm, DNSH*)¹¹, relativi all'impatto ambientale degli

¹¹ Ai sensi dell'articolo 17 del Regolamento Tassonomia (UE) 2020/852.
Cfr. <https://italiadomani.gov.it/Interventi/dnsh.html>

investimenti, in conformità agli orientamenti tecnici della Commissione europea, relativi ai sei obiettivi ambientali:

- mitigazione dei cambiamenti climatici;
- adattamento ai cambiamenti climatici;
- uso sostenibile e alla protezione delle acque e delle risorse marine;
- economia circolare;
- prevenzione e riduzione dell'inquinamento;
- protezione e al ripristino della biodiversità e degli ecosistemi.

Ne deriva, tra l'altro, l'esclusione di alcuni settori, come l'industria mineraria e il trattamento dei rifiuti.

La scelta di inserire il rifinanziamento del Fondo 394 nel PNRR è stata motivata anche dalla necessità di ottenere risultati in tempi rapidi, che ha suggerito l'opportunità di usare strumenti già esistenti. I dati disponibili sul 2020 – oltre 4.000 progetti finanziati per un valore di oltre 1 miliardo di euro (su un totale di 13.000 domande pervenute per oltre 4 miliardi di valore), dei quali il 90% presentati da piccole e medie imprese e il 10% da *MidCap* – mostravano, infatti, un forte incremento rispetto al 2019, inducendo il Governo Draghi ad assumere nel PNRR un impegno sul numero di piccole e medie imprese beneficiarie (almeno 4.000 entro il 2021). Al 30 giugno 2022, data di scadenza del regime di *Temporary Framework Covid-19* sugli aiuti di Stato, le risorse disponibili risultavano interamente impegnate.

6.3.2 I contratti di sviluppo

Premessa

I contratti di sviluppo (CdS)¹² sono uno strumento negoziale di sostegno alle imprese finalizzato ad incentivare, con contributi e finanziamenti agevolati, investimenti di grandi dimensioni (l'importo minimo per i progetti industriali è pari a 20 milioni di investimenti), strategici, innovativi e progetti di filiera, con particolare attenzione alle regioni del Mezzogiorno, coerenti con la normativa riguardante gli aiuti di stato. Alla misura sono quindi attribuiti anche obiettivi di riequilibrio territoriale, nello spirito delle politiche cosiddette *place based*. Si tratta di un intervento significativo che spiega il 15% delle agevolazioni concesse dalle Amministrazioni centrali nel periodo 2013-2018, pari a quasi 2.500 milioni di euro.

Per poter ottenere il finanziamento, il proponente deve presentare una istanza di accesso alla procedura di negoziazione ad Invitalia (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e

¹² La misura agevolativa è stata istituita dall'articolo 43 del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. I criteri, le condizioni e la modalità per le concessione delle agevolazioni sono state normate attraverso il decreto interministeriale del 24 settembre 2010, successivamente riformato dal DM 14 febbraio 2014. Il DM 9 dicembre 2014, ha rivisto le modalità di concessione dei criteri di agevolazione in conformità al regolamento dell'Unione Europea n. 651/2014. Il Decreto del Ministero dello sviluppo economico (MISE) dell'8 novembre 2016 ha successivamente apportato alcune modifiche finalizzate anche alla riduzione dei tempi per ottenere le agevolazioni (MISE, 2021, p. 113).

lo sviluppo d'impresa)¹³. L'accesso è previsto a sportello, e le istanze vengono esaminate secondo l'ordine di presentazione.

Sul versante procedurale, i CdS sono caratterizzati da un approccio negoziale tra la pubblica amministrazione e il soggetto proponente "con la finalità di concordare il finanziamento di progetti di investimento in maniera concertata con le imprese" (MISE, 2021, p. 113).

Possono usufruire delle agevolazioni imprese di qualsiasi classe dimensionale (grandi, medie e piccole), nonché reti di imprese. I settori di investimento sono: industriale, ambientale, turistico, trasformazione dei prodotti agricoli¹⁴ e attività di ricerca e sviluppo connesse alle attività produttive.

La tavola 6 sintetizza le principali caratteristiche di questo strumento.

Tavola 6. PNRR – Contratti di sviluppo

Cosa finanzia	Quali importi	Quali aiuti concede
Investimenti nei settori:	€ 20 milioni	Contributo a fondo perduto in conto impianti
- Industriale	€ 50 milioni per progetti strategici e di impatto rilevante (Fast Track)	Contributo a fondo perduto alla spesa
- Ambientale		Finanziamento agevolato
- Turistico		
- TPA- trasformazione dei prodotti agricoli	€ 75 milioni prima trasformazione prodotti agricoli (TPA)	
- R&S connessa e funzionale all'attività produttiva		Contributo in conto interessi

Fonte: Invitalia.

Con il Decreto del Ministero dello sviluppo economico del 25 marzo 2022, i CdS "fanno il loro ingresso" nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Si indice, infatti, l'apertura dei termini per la presentazione delle domande di agevolazione a valere sulla misura dei CdS, coerenti con le finalità del PNRR, in particolare con la misura 5, prima menzionata, vale a dire "Competitività e resilienza delle filiere produttive". Il 1° settembre 2022 si sono chiusi i termini per la presentazione delle domande.

Lo stanziamento, come si è prima menzionato, è pari a 750 milioni di euro, di cui il 40% destinato ad investimenti nelle regioni del Mezzogiorno. Le agevolazioni possono essere concesse sotto forma di contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati o contributi in conto interessi, anche in combinazione tra loro. Le risorse renderanno possibili circa 40 contratti di sviluppo, con un importante effetto leva sugli investimenti (Presidenza del

¹³ L'articolo 43 del Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 affida ad Invitalia le funzioni relative alla gestione dell'intervento, comprese quelle relative alla ricezione, alla valutazione ed all'approvazione della domanda di agevolazione, alla stipula del relativo contratto di ammissione, all'erogazione, al controllo ed al monitoraggio dell'agevolazione.

¹⁴ Per la prima trasformazione dei prodotti agricoli e per i progetti turistici, l'importo minimo dell'investimento è pari a 7,5 milioni di euro.

Consiglio dei Ministri, 2021, p. 102), stimato nell'attivazione di almeno 1.500 milioni di euro di investimenti entro il 2023.

I beneficiari sono singole imprese e/o più imprese aderenti ad un contratto di rete, operanti all'interno di "filieri strategiche". Vengono definite "filieri strategiche"¹⁵:

- automotive;
- design-moda-arredamento;
- microelettronica e semiconduttori;
- agro-industria;
- chimico-farmaceutico.

Nell'ambito delle condizioni di ammissibilità del finanziamento, vi è rilevanza "strategica" se il progetto di investimento presenta almeno due dei seguenti requisiti:

- significativo impatto occupazionale;
- consolidamento o realizzazione di sistemi di filiera allargata;
- rafforzamento o attrazione degli investimenti esteri;
- sviluppo tecnologico;
- rilevante impatto ambientale.

Gli antesignani dei contratti di sviluppo: i contratti di programma

I CdS hanno un importante precedente normativo: nascono, infatti, come derivazione dei contratti di programma (CdP), istituiti con l'ultima legge dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (la legge 64/1986). Costituiscono, di fatto, il primo esperimento in Italia basato sulla negoziazione delle parti, in cui si sostituisce la logica dell'obbligazione bilaterale all'atto amministrativo (Florio e Giunta, 2002): "il governo acquista (o spera di acquistare) sviluppo locale (crescita, occupazione, formazione, investimenti, progresso tecnico) da soggetti diversi che perseguono obiettivi propri, ma ritenuti potenzialmente convergenti con quelli del governo nazionale" (Florio e Giunta, 1998, p. 54).

In seguito alla chiusura dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, nel 1993, i CdP confluiscono, successivamente, nell'ambito della Programmazione negoziata.

La missione attribuita ai CdP è attrarre "investimenti generatori di effetti di sviluppo a lungo termine attraverso la mobilitazione della forza lavoro, l'arricchimento del capitale umano, l'investimento e la ricerca" (Florio e Giunta, 2002, p. 365) e migliorare le condizioni di contesto delle regioni meridionali. Originariamente, i soggetti proponenti sono le grandi imprese, a cui si aggiungono i consorzi di piccole e medie imprese e le rappresentanze dei distretti industriali¹⁶.

Pur nelle traversie normative che hanno visto cambiamenti degli interlocutori istituzionali,

¹⁵ Le filiere produttive ritenute strategiche sono state indicate dal Decreto del Ministro dello Sviluppo economico del 13 gennaio 2022.

¹⁶ Legge 23 dicembre 1996, n. 662.

significative variabilità degli importi destinati nel corso degli anni, mutamenti nelle denominazioni della misura di intervento, l'ampliamento dei soggetti proponenti e dei settori ammessi al finanziamento, si è trattato di un intervento significativo. I CdP hanno in parte contrastato il progressivo impoverimento della struttura manifatturiera meridionale; incentivato la localizzazione di multinazionali estere; contribuito alla "meridionalizzazione" della grande impresa. Nel corso del lungo arco di tempo, i CdP hanno infatti favorito la localizzazione nel Mezzogiorno di grandi imprese italiane ed estere come, per citarne alcune: l'allora FIAT (si tratta dello stabilimento di Melfi, in Basilicata per la produzione della Punto); Getrag (a Modugno, in Puglia, impresa tedesca per la produzione di cambi); Natuzzi (a Isele, in Basilicata per la produzione di divani); STMicroelectronics (a Catania, in Sicilia, *joint-venture* italo francese per lo sviluppo della microelettronica); l'allora Texas Instruments (ad Avezzano, in Abruzzo, per lo sviluppo di tecnologie avanzate nel settore dei componenti microelettronici). Se si fa eccezione per il principio che gli investimenti non debbano arrecare un danno significativo agli obiettivi ambientali¹⁷ e al netto di una velocizzazione procedurale, cogente per via della tempistica dettata dalle scadenze previste dal PNRR, la funzione obiettivo dei CdS non sembra differenziarsi sostanzialmente da quella dei CdP. Si tratta di un intervento selettivo e negoziale che incentiva grandi progetti privati sia per gli effetti diretti dell'investimento stesso sia per ridurre le (persistenti) disparità territoriali.

A fronte della riproposizione nel PNRR di uno strumento così rodato, quali evidenze sono disponibili sulla passata efficacia in termini di performance delle imprese beneficiarie degli incentivi e di effetti sui territori meridionali di insediamento? Che cosa si può apprendere dalla esperienza passata? Che cosa si è in effetti appreso nell'attuale disegno della missione dei CdS?

Valutazione della efficacia economica delle misure di incentivazione

In termini generali, valutare l'efficacia di una misura di intervento comporta investigare, con appropriate tecniche controfattuali, che cosa sarebbe accaduto in assenza del programma di incentivazione. Nella fattispecie dei CdP (e vale ovviamente anche per i CdS previsti dal PNRR), la domanda dell'attività di valutazione è: i) qual è l'investimento che il soggetto proponente avrebbe effettuato in assenza dell'incentivo? E, in ragione dell'obiettivo di riduzione delle disparità territoriali, l'ulteriore domanda valutativa è: ii) l'investimento ha arrecato effetti positivi sulle aree interessate, che non si sarebbero dispiegati in assenza dell'incentivo?

Una rigorosa attività di valutazione si fonda su (almeno) tre prerequisiti:

- in primo luogo, il corretto disegno della misura di incentivazione: l'obiettivo della *policy* dovrebbe essere chiaramente specificato: "la regola aurea delle politiche economiche (Tinbergen, 1955) dovrebbe prevedere una relazione univoca tra singolo strumento e singolo obiettivo (...) per potere isolare gli effetti delle politiche e, al tempo stesso,

¹⁷ Articolo 17 del regolamento dell'Unione Europea 2020/852.

comprendere che gli strumenti vanno valutati come tali, prestando attenzione agli effetti attesi" (de Blasio et al., 2021, p. 11);

- in secondo luogo, si richiede, da parte dell'amministrazione, la raccolta di dati che includano sia le imprese e i territori "trattati" (i beneficiari dell'incentivazione nei territori di insediamento) che quelli "non trattati" (il cosiddetto "gruppo di controllo");
- in terzo luogo, è indispensabile rendere accessibili i data set per consentire la valutazione della misura sia all'amministrazione stessa (con possibilità di incrocio con le diverse fonti dei dati amministrativi) che alle parti terze. L'accesso al patrimonio informativo diventa così, da un lato, garanzia di *accountability* dell'ente erogatore – se e in che misura la *policy* ha conseguito l'obiettivo prefissato. Dall'altro, consente l'apprendimento istituzionale, utile per il disegno di successivi interventi. Infine, nel momento in cui le informazioni sono rese accessibili all'esterno del dominio amministrativo, ci si assicura la fattibilità di una valutazione indipendente. Così si dovrebbe procedere per approdare a misure di *policy* basate sulla evidenza.

Negli ultimi dieci anni il divario tra i progressi nelle tecniche di analisi controfattuale e l'arretratezza amministrativa della raccolta dei dati, unitamente all'accessibilità ai dati utili per effettuare la valutazione, si è incresciosamente allargato. Ne sono prova evidente: la vivacità dei programmi di formazione specialistici sulle tecniche controfattuali; la numerosità di articoli accademici; il riconoscimento della rilevanza scientifica con l'assegnazione del Premio Nobel per l'Economia nel 2019 a Abhijit Banerjee, Esther Duflo e Michael Kremer per il loro contributo agli studi randomizzati, a fronte di una barriera amministrativa che preclude ai più di avere accesso alle informazioni utili.

La valutazione dei CdP

Malgrado la rilevanza dei CdP, ancora oggi non esiste una valutazione, effettuata con appropriate tecniche controfattuali, compiuta e comprensiva di questa misura di incentivazione. Inoltre, al meglio della nostra conoscenza, non sembrano essere disponibili informazioni di dominio pubblico che diano conto della sua efficacia negoziale.

La valutazione dei CdP è stata, tuttavia, oggetto di alcune indagini (Andini e de Blasio, 2016; Bianchi et al. 2008; De Castris e Pellegrini, 2005; Florio e Giunta, 1998 e 2002; Giunta e Mantuano, 2008; Pierleoni, 2012), curate da studiosi indipendenti. Queste ricerche utilizzano sia metodi (tecniche controfattuali e studi di caso) che campioni diversi (coorti di CdP approvati in anni diversi), con la conseguenza di produrre un'evidenza frammentata, i cui risultati non sono strettamente né comparabili né generalizzabili.

Tenendo presente questa limitazione, sintetizziamo qui le principali evidenze che emergono riguardo all'efficacia: a) economica; b) negoziale. Questa ricognizione ci consentirà, nella sezione conclusiva di questo paragrafo, di estrapolare elementi potenzialmente utili per una riflessione sul disegno dei CdS, sulla fondatezza della missione affidata a questa misura nell'ambito del PNRR, su eventuali criticità e punti di forza.

a) *Efficacia economica*

La valutazione della efficacia economica dei CdP è controversa. Un effetto addizionale della misura viene messo in evidenza da De Castris e Pellegrini (2005) e da Pierleoni (2012), in questo caso, particolarmente per i CdP operativi al Centro e al Nord d'Italia.

Bianchi et al. (2008)¹⁸ segnalano che l'effetto dei CdP non è stato, nella maggioranza dei casi analizzati, completamente addizionale. Un risultato che non sorprende dato che i beneficiari elettivi dei CdP sono le grandi imprese. "Per le imprese di grandi dimensioni, spesso multinazionali, la decisione di investire viene determinata sulla base delle scelte strategiche di sviluppo, mentre la scelta di localizzazione risente anche della disponibilità dell'incentivo" (Bianchi et al., 2018, p. 16).

Per quanto riguarda i consorzi di imprese, altra tipologia ammessa, successivamente, tra i beneficiari della misura¹⁹, i pochissimi studi (Giunta e Mantuano, 2008, 2010; Vinci, 2008) rilevano l'addizionalità dell'incentivo, in assenza del quale i consorzi di imprese non avrebbero effettuato l'investimento. Non emerge, tuttavia, alcuna addizionalità localizzativa per questa tipologia di imprese, per le quali non si configurano possibili alternative di localizzazione, sia per il forte radicamento territoriale che per le caratteristiche imprenditoriali: si tratta infatti di piccole imprese prevalentemente a carattere familiare.

Come già ricordato, il CdP nasce come misura finalizzata al riequilibrio delle disparità territoriali esistenti tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Si sono verificati effetti positivi sui territori di insediamento dell'impresa incentivata, attraverso, per esempio, l'attivarsi di legami a monte o a valle, relazioni di scambio con le imprese locali?

Andini e de Blasio (2016) mostrano che nei comuni interessati dai CdP si è registrato un modesto effetto positivo sul numero di stabilimenti e sulla occupazione industriale (entrambe le variabili crescono dell'1% in più all'anno rispetto al controfattuale). In particolare, l'effetto sarebbe avvenuto a "scapito" delle aree confinanti: "l'intervento avrebbe per lo più indotto uno spostamento dell'attività economica dalle aree limitrofe, non interessate da un CdP verso quelle in cui era localizzata una iniziativa imprenditoriale agevolata" (Accetturo e de Blasio, 2019, p. 28).

Bianchi et al. (2018, p. 20) sottolineano, in aggiunta, la relativa assenza di "effetti indotti", il debole attivarsi, a monte e/o a valle, di relazioni con le imprese locali. "Questa esperienza scoraggia l'operatore pubblico dall'ambizioso obiettivo di cercare di promuovere...quello

¹⁸ Questo è l'unico studio nato dall'esigenza di migliorare la base conoscitiva per l'assunzione di decisioni. Fu commissionato dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) (Delibera n. 16 del 2003) e diede vita ad una indagine valutativa, condotta da esperti indipendenti, della efficacia economico-sociale di nove CdP, con beneficiari sia grandi imprese che consorzi di imprese che avevano concluso, all'avvio della ricerca, il ciclo di investimenti. La metodologia di indagine è stata prevalentemente quella degli studi di caso.

¹⁹ Con la Legge del 23 dicembre 1996, n. 662 si estendono i CdP anche ai consorzi di piccole e medie imprese e alle rappresentanze dei distretti industriali.

sviluppo industriale di *filiera* (corsivo aggiunto) che i CdP hanno mostrato di non ingenerare in modo spontaneo”.

Di segno diverso l'evidenza proposta da Florio e Giunta (2002) secondo cui una quota ragguardevole degli acquisti di beni intermedi delle imprese che hanno beneficiato dei CdP provengono dalla regione di localizzazione.

b) *Efficacia negoziale*

Dato il tratto distintivo della misura, di particolare interesse sono gli aspetti relativi al processo di negoziazione tra l'impresa proponente e la pubblica amministrazione, che precede la stipula del contratto. Quali sono gli ambiti ammissibili della negoziazione? In aggiunta a investimenti e incremento occupazionale, si negozia su obiettivi di interesse pubblico non specificatamente oggetto della misura? In seguito alla negoziazione, il piano originario dell'impresa ha subito modifiche significative? Nel corso del processo si giunge ad obblighi reciproci delle parti contendenti?

Non ci sono documenti pubblici relativi a questa fase; le (pochissime) evidenze emergono dalle (poche) interviste dirette ai beneficiari condotte nell'ambito di alcuni degli studi già citati, in particolare: Bianchi et al., 2008; Florio e Giunta, 2002. Ne emerge una sostanziale irrilevanza del processo di negoziazione.

Florio e Giunta (2002) evidenziano due casi in cui la negoziazione ha avuto come esito una modifica sostanziale nel piano originario dell'intervento²⁰. Per Bianchi et al. (2008, p. 26), “si distinguono come nettamente peggiori i risultati raggiunti nei casi in cui lo Stato ha voluto incidere in modo più forte e diretto sulle proposte di investimento ricevute”. Pur nella loro esigua numerosità, sono evidenze rilevanti che gettano luce sulla efficacia e desiderabilità di una “interferenza della mano pubblica” nei progetti originari di investimento delle imprese beneficiarie.

I CdS, il PNRR e l'internazionalizzazione: alcune considerazioni sulla potenziale efficacia economica

Dalla istanza di attivazione dei CdS (riquadro in basso), si può dedurre qualche elemento utile a comprendere che cosa il *policy maker* si aspetti di conseguire attraverso l'operatività della “filiera strategica”.

²⁰ Nella fattispecie: Natuzzi (arredamenti) rinuncia ai contributi all'attività di ricerca e STMicroelectronics ridimensiona l'ammontare dell'investimento.

Elementi distintivi per il rafforzamento della filiera

Fornire accurata descrizione della filiera di riferimento, esplicitando per ogni fase i principali soggetti coinvolti, le sinergie produttive e commerciali e fornendo dettaglio dei maggiori clienti/fornitori direttamente interessati dalla/e impresa/e, con particolare riguardo alle piccole e medie imprese coinvolte e la quota dei relativi costi/ricavi. In particolare:

- per i programmi *realizzati da più imprese*, fornire utili elementi da cui evincere che i singoli progetti di investimento risultino strettamente connessi e funzionali alla nascita, allo sviluppo o al rafforzamento della filiera, con particolare riguardo ai rapporti commerciali esistenti fra le società partecipanti e/o con attori esterni, con un focus di dettaglio sulle imprese di piccole e medie dimensioni;
- per i programmi *realizzati da una sola impresa*, fornire utili elementi da cui evincere che il programma presenti forti elementi di integrazione con la filiera di appartenenza e sia in grado di produrre positivi effetti, in termini di sviluppo e rafforzamento, anche sugli altri attori della filiera, con un focus di dettaglio sulle imprese di piccole e medie dimensioni. Fornire inoltre dettagliate informazioni in merito agli attori della filiera di appartenenza, con indicazione dei rapporti di natura produttiva e/o commerciale in essere e dei benefici che il programma di sviluppo determinerà, in termini economici e produttivi, sulla complessiva filiera.

Fonte: <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/sosteniamo-grandi-investimenti/contratto-di-sviluppo/risorse-pnrr>

Emergono due elementi considerati dal *policy maker* come pregiudiziali per il rafforzamento della filiera:

- i) disintegrazione verticale del processo produttivo del beneficiario, condizione necessaria per l'attivazione di relazioni di fornitura con altre imprese;
- ii) coinvolgimento di una specifica tipologia di imprese, di piccola e media dimensione, nella catena delle relazioni.

Come è stato rilevato prima, l'effetto moltiplicativo dei CdP grazie alla creazione di relazioni di fornitura locale è stato valutato come debole nella larga parte degli studi sulle precedenti esperienze. C'è da tenere in conto, tuttavia, che le relazioni tra le imprese sono significativamente cambiate rispetto al passato grazie ai processi organizzativi che hanno dato vita al fenomeno delle catene globali del valore. D'altro canto, resta plausibile ritenere che le grandi imprese decidano le loro politiche di approvvigionamento di beni intermedi tenendo presente la scala globale della propria operatività, "saltando" dunque l'ambito territoriale di insediamento.

Considerazioni diverse invece si applicano ai contratti di rete che, analogamente a quanto sperimentato nel passato con i consorzi di imprese, potrebbero presentare una maggiore potenzialità di radicamento locale, inteso in termini di creazione di indotto.

Tenendo presente questi avvertimenti, nella tavola 7 si evidenzia che tutte le filiere individuate dal PNRR²¹ presentano un livello di integrazione molto basso (misurato dalla percentuale di valore aggiunto sul fatturato): siamo dunque in presenza di settori in cui larga parte del fatturato viene realizzato attraverso acquisizione all'esterno (nazionale e internazionale) di beni e servizi intermedi.

Tavola 7. Filiere strategiche individuate nel PNRR – Indicatori caratteristici

	CENTRO NORD							MEZZOGIORNO							
	Agroindustria (Ateco 10)	Automotive (Ateco 29)	Chimico-Farmaceutico (Ateco 20-21)	Design-moda-arredamento (Ateco 13-14-15-16)	Metallo ed elettromeccanica (Ateco 25)	Microelettronica e semiconduttori (Ateco 26)	Totale manifattura	Agroindustria (Ateco 10)	Automotive (Ateco 29)	Chimico-Farmaceutico (Ateco 20-21)	Design-moda-arredamento (Ateco 13-14-15-16)	Metallo ed elettromeccanica (Ateco 25)	Microelettronica e semiconduttori (Ateco 26)	Totale manifattura	
CARATTERISTICHE STRUTTURALI	Numero di imprese	27.886	1.882	3.823	62.059	50.152	4.443	278.773	23.789	405	943	17.545	13.728	550	93.570
	Numero di addetti	293.898	141.923	164.018	468.037	477.210	84.484	3.237.602	121.182	20.074	10.607	91.952	69.394	5.090	518.023
	Valore aggiunto (% sul totale manifattura ripartizione)	8,0	5,0	9,1	10,6	12,5	2,9	100,0	20,5	5,7	3,7	12,4	13,0	1,1	100,0
	Valore aggiunto (% sul totale manifattura Italia)	7,3	4,6	8,3	9,7	11,4	2,6	91,3	1,8	0,5	0,3	1,1	1,1	0,1	8,7
	Valore aggiunto delle grandi imprese (in % del totale settore)	36,2	76,2	55,1	26,5	11,5	36,9	36,3	9,7	68,1	13,5	10,6	5,8	39,1	18,2
	Integrazione verticale (valore aggiunto /fatturato) (%)	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,2
RISULTATI ECONOMICI	Valore aggiunto per addetto (A) (migliaia di euro)	60,687	77,932	122,880	50,126	57,852	75,987	68,461	35,665	60,081	72,503	28,451	39,340	45,309	40,601
	Costo del lavoro per dipendente (B) (migliaia di euro)	42,240	51,640	63,891	36,079	42,345	51,991	46,662	27,091	44,091	47,840	24,221	32,931	44,615	32,576
	Competitività di costo (rapporto A/B, %)	143,7	150,9	192,3	138,9	136,6	146,2	146,7	131,6	136,3	151,6	117,5	119,5	101,6	124,6
INTERNAZIONALIZZAZIONE	Imprese esportatrici (in % delle imprese del settore)	9,3	42,9	42,9	15,6	15,6	36,9	19,3	6,3	22,0	21,1	9,3	4,6	13,6	7,4
	Esportazioni su fatturato (%)	17,6	45,9	44,9	39,4	26,6	44,4	36,9	18,1	44,5	28,0	17,7	12,2	41,0	23,5
	Esportazioni delle grandi imprese (in % del totale del settore)	41,1	85,4	64,8	45,0	26,8	47,5	51,0	27,3	91,9	15,3	26,4	8,8	69,2	57,3
	Valore aggiunto delle imprese a controllo estero (in % del totale del settore)	13,5	28,5	45,8	10,8	7,0	21,2	20,2	2,6	30,4	20,7	4,4	2,4	44,3	9,7

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Tre delle filiere individuate, design-moda-arredamento; agro-industria, metallo ed elettromeccanica, sono settori di consolidata specializzazione del modello italiano; le restanti, automotive; microelettronica e semi conduttori, chimico-farmaceutica si configurano come settori più avanzati tecnologicamente, hanno mostrato, come in precedenza evidenziato, una dinamica sostenuta negli ultimi anni in termini di proiezione sui mercati esteri, presentano

²¹ Nella Tavola 7 nel calcolo degli indicatori caratteristici si sono utilizzati i codici Ateco per approssimare i settori di operatività delle filiere.

caratteristiche organizzative e di performance sensibilmente superiori ai valori medi: costituiscono dunque il sottoinsieme “pregiato” dell'industria manifatturiera, come è evidenziato dai valori della tavola.

Se infatti guardiamo ad alcuni degli indicatori caratteristici relativi ai risultati economici, troviamo per il Centro-Nord e per i settori automotive, chimico-farmaceutico, microelettronica e semiconduttori valori al di sopra della media della manifattura nella produttività del lavoro e nella competitività di costo. Si tratta di settori in cui il valore aggiunto è in larga parte realizzato dalle grandi imprese (con 250 e più addetti)²², che spiegano anche la larga parte del fatturato esportato ed in cui è ragguardevole la quota di valore aggiunto realizzato dalle imprese a controllo estero.

I settori di più comprovata ed antica specializzazione, come agro-industria, design-moda e arredo, metallo ed elettromeccanica, presentano indicatori di risultati economici più prossimi alla media della manifattura, sia per la produttività del lavoro che per la competitività di costo. In questi settori, sono meno presenti le grandi imprese. Queste ultime incidono per quote ragguardevoli del fatturato esportato, sia pure al di sotto della media della manifattura. Parimenti, è minore – e al di sotto della media della manifattura – il valore aggiunto delle imprese a controllo estero.

Passando ai dati relativi al Mezzogiorno, salta innanzitutto agli occhi l'inferiorità del valore aggiunto manifatturiero realizzato nelle otto regioni meridionali rispetto a quello del Centro-Nord (l'8,7% vs 91,3%), il che manifesta la persistenza degli squilibri di sviluppo tra le due ripartizioni territoriali.

I restanti valori mettono in evidenza il sistematico divario di performance tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno, anche per i settori a maggiore dinamicità come automotive, chimico-farmaceutico, microelettronica e semiconduttori. A parità di settori, la produttività del lavoro e la competitività di costo presentano valori minori nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Tuttavia, per automotive, chimico-farmaceutico, microelettronica e semiconduttori, gli indicatori di performance sono superiori alla media della manifattura meridionale, a riprova della maggiore dinamicità di queste filiere. Data l'eterogeneità delle imprese, il divario di performance tra settori del Centro-Nord e del Mezzogiorno potrebbe dunque essere riconducibile ad una più ampia incidenza, nel Mezzogiorno, di imprese con livelli più bassi di produttività.

Da sottolineare il ruolo delle grandi imprese nell'automotive e nella microelettronica-semiconduttori, in parte frutto della politica di meridionalizzazione perseguita nel passato grazie alle misure di incentivazione previste dai CdP, a cui si è prima fatto riferimento.

Nei settori dell'automotive e della microelettronica-semiconduttori, le grandi imprese incidono rispettivamente per il 68,1% e il 39,1% del totale del valore aggiunto settoriale e realizzano

²² Fa eccezione la filiera della microelettronica e semiconduttori, in cui il peso delle grandi imprese è simile alla media della manifattura.

circa il 92% delle esportazioni nell'automotive e il 69,2% nella microelettronica-semiconduttori. Non di minore rilevanza il valore aggiunto spiegato dalle imprese a controllo estero operanti nel Mezzogiorno, pari al 30,4% nell'automotive e al 44,3% nella microelettronica e semiconduttori.

In conclusione di questa breve disamina, emergono i seguenti punti degni di nota sulle potenzialità e criticità dei CdS, come strumento per accrescere l'internazionalizzazione dell'economia italiana e, in particolare, del Mezzogiorno.

- La individuazione delle filiere strategiche e degli obiettivi qualificanti l'investimento segnala le priorità del decisore economico su cosa intenda "acquistare" per massimizzare gli obiettivi di sviluppo. Le imprese e i contratti di rete che presentano domanda di ammissione alla agevolazione sono dunque messe in concorrenza tra di loro. Ne consegue la necessità di un investimento sensibile del decisore economico su sé stesso perché sia in grado di effettuare la scelta migliore tra quelle presentate, vale a dire scegliere quelle imprese i cui progetti, dati i criteri prescelti, massimizzino il risultato di sviluppo. Significa dotarsi di risorse adeguate al "centro" e sapere operare in sintonia con le competenze delle Regioni, come messo in evidenza anche dal riquadro 11 sulle agenzie regionali di attrazione di investimenti esteri.
- In generale, i CdS potrebbero contribuire a colmare il divario di performance tra settori del Centro-Nord e del Mezzogiorno. Inoltre, le filiere prescelte potrebbero contribuire, per i settori a maggiore dinamica, al graduale mutamento del modello di specializzazione in atto dal 2010. Per i settori di più classica specializzazione, i CdS potrebbero irrobustire l'apparato industriale, grazie all'apporto delle grandi imprese, e, di conseguenza, ampliarne la proiezione internazionale.
- Gli effetti di *spillover* locali sono più incerti, almeno per quanto riguarda il Mezzogiorno. Sebbene il livello di integrazione verticale sia basso in tutti i settori, le ricadute sul territorio di insediamento in termini di attivazione di relazioni con le imprese meridionali e di generazione di esportazioni indirette potrebbero essere inferiori a quelle attese, con la potenziale eccezione dei contratti di rete, tutta da verificare.
- In termini di riequilibrio territoriale, è particolarmente rilevante la destinazione del 40% delle risorse dei CdS alle otto regioni del Mezzogiorno, per potenziare la matrice di offerta e l'internazionalizzazione dell'area.

Infine, alcune annotazioni sulle procedure di valutazione. I CdS, compatibili con il regime di aiuti della Commissione europea, saranno soggetti ex post ad una procedura di valutazione dei risultati conseguiti, effettuata con tecniche controfattuali. Questo è quanto si può ragionevolmente desumere che accada, visto che è già in corso un procedimento di valutazione. Quest'ultimo, in fase di conclusione, ha riguardato i CdS²³ relativi al periodo 2011-

²³ Approvati sulla base del Decreto ministeriale del 24 settembre 2010.

14 ed è stato affidato ad un organismo indipendente sia dal Ministero dello Sviluppo economico, che concede l'aiuto, sia dall'agenzia governativa Invitalia, che fornisce l'assistenza tecnica per la gestione del regime di aiuto.

Secondo il dettato della Commissione europea, “i dati raccolti rimarranno a disposizione dell'agenzia Invitalia e del Ministero dello Sviluppo economico per futuri studi ed approfondimenti. Tali dati potranno essere messi a disposizione a fronte di richieste da parte di istituzioni accademiche ovvero di altre autorità concedenti aiuti alle imprese al fine di garantire la replicabilità e la continuità delle attività di valutazione sull'impatto generato dal regime” (Commissione europea, 2017, p. 8).

Indubbiamente, tale esercizio valutativo costituisce un significativo avanzamento rispetto al passato, come si è messo in evidenza nelle pagine precedenti. È fortemente auspicabile che siano pienamente accessibili (senza alcuna restrizione) alla platea della ricerca indipendente tutti i dati relativi alle valutazioni richieste dalla Commissione europea sia sui CdS che sugli altri strumenti di aiuto alle imprese, per consentire una valutazione terza rispetto a quella delle autorità preposte alla concessione di aiuti.

Considerazioni conclusive

Nel complesso, il quadro che emerge dall'analisi svolta in questo capitolo conferma, da un lato, le difficoltà affrontate dalle imprese italiane, in particolare da quelle di dimensioni minori, nell'affrontare i costi e i rischi dei mercati internazionali; dall'altro, i problemi del sistema economico italiano nell'attrarre investimenti dall'estero.

Il complesso sistema di politiche che mira a superare queste difficoltà e a innalzare il grado di apertura internazionale dell'economia italiana, pur essendo fondato su solidi argomenti teorici legati all'interdipendenza tra crescita produttiva e apertura esterna, è, a sua volta, caratterizzato da rilevanti problemi di coordinamento, in senso orizzontale e verticale, tra i diversi soggetti competenti, che ne minano l'efficacia.

Alcune delle misure previste dal PNRR offrono opportunità interessanti per migliorare questo quadro. Da un lato, il rifinanziamento del Fondo 394 per l'internazionalizzazione delle imprese, rivolto prioritariamente a quelle di dimensioni minori, mira ad abbassare i costi degli investimenti materiali e immateriali necessari per entrare e operare sui mercati internazionali. Dall'altro, lo strumento negoziale dei Contratti di sviluppo ha come obiettivo l'attrazione delle grandi imprese, italiane ed estere, anche al fine di ridurre gli squilibri territoriali di sviluppo e apertura internazionale.

Si tratta dunque di due interventi che mostrano un apprezzabile grado di complementarità nella loro missione di sviluppo, il cui esito dipende in parte dalla efficienza della operatività degli enti preposti.

I risultati di queste misure specifiche sono naturalmente condizionati in qualche misura dalle caratteristiche complessive del PNRR, alla cui analisi è dedicato il capitolo successivo di questo Rapporto.

Riferimenti bibliografici

- Accetturo A., G. de Blasio, *Morire d'aiuti. I fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli)*, Torino, IBL Libri, 2019.
- Alfaro L., A. Chanda, S. Kalemli-Ozcan and S. Savek, *Deos Foreign Direct Investment Promote Growth? Exporting the Role of Financial Markets on Linkages*, "Journal of Development Economics", 91, 2010, pp. 242-256.
- Andini M., G. de Blasio, *Local development that money cannot buy*, "Journal of Economic Geography", 16(2), March 2016, pp. 365- 393.
- Barge-Gil A., A. Lòpez, R. Núñez-Sánchez, *Technological spillovers from multinational firms*, "The World Economy", 43, 2020, pp. 3184-3202.
- Bianchi T., M. Masselli, G. Pellegrini, *L'efficacia economico-sociale dei Contratti di Programma. I risultati di una ricerca valutativa*, "Rivista di economia e statistica del territorio", 3, settembre-dicembre 2008, pp. 5-27.
- Brada J.C., Z. Drabek and I. Iwasaki, *Does Investor Protection Increase Foreign Direct Investment? A Meta-Analysis*, "Journal of Economic Surveys", 35, 2021, pp. 34-70.
- Bugamelli M., S. Fabiani, S. Federico, A. Felettigh, C. Giordano, A. Linarello, *Back on track? A macro-micro narrative of Italian exports*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, 399, October 2017.
- Clerides S., S. Lach, J. Tybout, *Is learning by exporting important? Micro-dynamic evidence from Columbia, Mexico and Morocco*, "Quarterly Journal of Economics", 113, 1998, pp. 903-48.
- CNEL (2022), *Relazione 2021 al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle Pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*, Roma, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.
<https://www.cnel.it/Documenti/Relazioni/Relazione-Servizi-PA-2021>
- Commissione europea, *Aiuto di Stato SA.48248 (2017/N) - Italia - Piano di valutazione concernente il regime di aiuto a favore di grandi progetti di investimento "Contratti di sviluppo"*, C(2017) 6836 final, 12 ottobre 2017.
https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/269675/269675_1948556_67_2.pdf
- de Blasio G., A. Nicita, F. Pammolli, *Evidence based policy!*, Bologna, Il Mulino, 2021.
- De Castris M., G. Pellegrini, *Complementarità e sostituzione tra diverse politiche di sviluppo locale: i contratti di programma e la legge 488/92*, "Rassegna italiana di valutazione", 32, 2005, pp. 1-18.
- Economou F., C. Hassapis, N. Philippas and M. Tsionas, *Foreign Direct Investment Determinants in OECD and Developing Countries*, "Review of Development Economics", 21, 2017, pp. 527-542.
- Florio M., A. Giunta, *I contratti di programma 1986- 97: una valutazione preliminare*, "Economia Pubblica", 6, 1998, pp. 53-90.

- Florio M., A. Giunta, L'esperienza dei contratti di programma: una valutazione a metà percorso, "L'Industria", 2, 2002, pp. 359-396.
- Giunta A., M. Mantuano, Incentivi pubblici ai consorzi di imprese: valutazione del Contratto di Programma UniCa, "Rivista di economia e statistica del territorio", 3, settembre-dicembre 2008, pp. 49-68.
- Giunta A., M. Mantuano, Contratti di programma: evoluzione della normativa ed efficacia economica, "Rivista di Economia e Politica Industriale", 1, 2010, pp. 151-166.
- Giunta A., S. Rossi, S., Che cosa sa fare l'Italia. La nostra economia dopo la grande crisi, Roma, Laterza, 2017.
- Greenaway D., R. Kneller, Firm heterogeneity, exporting and foreign direct investment, "The Economic Journal", 117(517), Feb., 2007, pp. F134-F161.
- Guzzetti L., F. Merola, F. Onida, Export, internazionalizzazione, globalizzazione e apertura dei sistemi economici: le politiche pubbliche di sostegno tra cambiamento e tradizione, "IRPA Working Paper", 5, 2021.
- Harding T., B.S. Javorcik, Roll out the red carpet and they will come: Investment promotion and FDI inflows, "The Economic Journal", 121 (557), 2011, pp. 1445-1476.
- Hornberger K., J. Battar, P. Kusek, Attracting FDI: How Much Does Investment Climate Matter?, "World Bank Group Viewpoint", 327, 2011.
- Iammarino S. e P. McCann, Multinational and Economic Geography: Location, Technology and Innovation, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2013.
- Iapadre P.L. e S. Prezioso, Com'è cambiata la posizione sull'estero del Mezzogiorno durante la «lunga crisi», "Rivista economica del Mezzogiorno", XXX(4), 2016, pp. 745-777.
- Iapadre P.L. e I. Salvati, L'Italia nell'economia internazionale: trasformazioni e persistenze. Un viaggio attraverso i Rapporti annuali dell'ICE, in ITA, L'Italia nell'economia internazionale, Rapporto ICE-Edizione celebrativa 1986-2016, Italian Trade Agency, 2016, pp. 9-43.
- Letto-Gillies G., Transnational Corporation and International Production. Concepts, Theories and effect, Second Edition, s.l., Edward Elgar Publishing, 2012.
- ITA, Le imprese italiane nelle reti produttive internazionali, Roma, Italian Trade Agency, 2018.
- Kastratović R., The impact of foreign direct investment on host country exports: A meta-analysis, "The World Economy", 43, 2020, pp. 3142– 3183.
- M Kox H.L., H. Rojas-Romagosa,, How trade and investment agreements affect bilateral foreign direct investment: Results from a structural gravity model, "The World Economy", 43, 2020, pp. 3203– 3242.
- Merola F., Esportazioni e internazionalizzazione in un mondo che cambia, in F. Bassanini, G. Napolitano, L. Torchia (a cura di), Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia, Bologna, Il Mulino, 2021.
- MISE, Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, Ministero dello sviluppo economico, 2021.

- OECD, Policy Framework for Investment 2015 Edition, Paris, OECD Publishing, 2015.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264208667-en>
- Onida F., Sovranità nazionale e investimenti diretti esteri in entrata, in ITA (a cura di), L'Italia nell'economia internazionale. Rapporto ICE 2018-19, Roma, Italian Trade Agency, 2019, pp.75-80.
- Pierleoni M.R., Indagine sulle imprese agevolate con i Contratti di Programma. Un esercizio di applicazione del metodo controfattuale, "Rivista di statistica ufficiale", 2-3, 2012, pp. 49-75.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Italia Domani, Piano nazionale di ripresa e resilienza, 2021.
<https://italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf>
- Sauvant K.P., FDI Protection is on the Rise, World Bank, Policy Researching Working Paper, 5052, 2009.
- Sestito P., R. Torrini, Molto rumore per nulla: la parabola dell'Italia, tra riforme abortite e ristagno economico, s.l., Amazon books, 2019.
- Taglioni D., D. Winker, Making Global Value Chains Work for Development, World Bank, Trade and Development, 2016.
- Tinbergen J., Sulla teoria della politica economica, Milano, L'Industria, 1952.
- UNCTAD, World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva, 2012.
- Vergara Caffarelli F., G. Veronese, Il sistema paese a supporto dell'internazionalizzazione, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza, n. 196, settembre 2013.
- Vinci I., I contratti di programma per i consorzi di imprese: una valutazione ex ante, "Rivista di Economia e Statistica del Territorio", n. 3, 2008, pp. 165-185.