

**Interesse privato e (scarsa) produzione di beni pubblici:  
i Contratti SARAS SpA**

Francesco Silvestri

Pubblicato in:

Rivista di Economia e Statistica del Territorio, n. 3, 2008

La fondazione di SARAS in Sardegna si colloca nel contesto del Piano di Rinascita - che favorì l'insediamento di grandi imprese ad alta intensità di capitale in poli opportunamente individuati - ma segue anche l'intuizione del suo fondatore, il milanese Angelo Moratti. Questi fu tra i primi a comprendere le potenzialità della localizzazione geografica delle isole maggiori italiane sulle rotte di transito tra il Medio Oriente e le raffinerie europee e statunitensi, in una realtà di settore che già aveva iniziato a privilegiare il disaccoppiamento del sito di lavorazione dal luogo di estrazione del greggio. La sua natura di raffineria di servizi, abituata ad operare su materia prima di provenienza eterogenea e per una clientela con esigenze diverse, obbliga SARAS nel corso degli anni alla massima flessibilità e all'ammodernamento continuo dei propri impianti, con grande attenzione per tutte le forme di finanziamento pubblico attivabili. Le difficoltà del mercato petrolifero, i limiti fisici oggettivi per una ulteriore espansione degli impianti nel sito di Sarroch, il raffreddamento dell'interesse per l'industria ad alta intensità di capitale mostrata dalla programmazione regionale, rappresentano da alcuni anni altrettanti interrogativi sulla effettiva capacità di crescita ulteriore del gruppo. Anche in ragione di ciò, fin dagli anni '90 SARAS ha avviato un percorso di diversificazione delle attività in ambiti più o meno legati al *core business*. Alle società operanti in diversi segmenti della filiera petrolifera, si affiancano oggi altri ambiti di attività, tra i quali l'automazione e il rilevamento ambientale - nati in occasione del primo Contratto di Programma (CdP), consolidati nel corso del terzo ed oggi presidiati dalla controllata SARTEC Ricerche e Tecnologie SpA - e la *Information & Communication Technology* (ICT); inaugurata con il secondo CdP e consolidata anch'essa con il terzo, il comparto ha dato vita a una dozzina di piccole società, dal 2004 accorpate in un'unica impresa (Akhela Srl).

## **1. Le Caratteristiche dei CCdPP SARAS**

Dal 1995 al 2004, SARAS SpA ha beneficiato di ben tre CCdPP consecutivi, unico caso nella "storia" dello strumento. Si può fare risalire l'impegno di SARAS nella materia al luglio del 1992, quando la società di Sarroch presenta la sua prima domanda di accesso alla contrattazione programmata, sebbene la stipula del primo CdP avvenga solo tre anni dopo. Da quel momento fino a tutto il 2004, SARAS sarà titolare di CCdPP senza soluzione di continuità. Il primo CdP SARAS, approvato nel dicembre del 1994 e stipulato sei mesi dopo, è definitivamente liquidato nel settembre 2001. Gli investimenti ammessi ad agevolazione sono realizzati tra febbraio 1992 e dicembre 1999. Il CdP collega in un unico piano progettuale una serie di iniziative, che hanno il proprio oggetto privilegiato nelle Raffinerie, ma che coinvolgono alcune società attive in campo ambientale nell'istituzione di un centro Centro Ricerche Associato (CRA) e nello sviluppo di progetti applicati di ricerca per il monitoraggio ecologico e geomorfologico delle coste sarde, la realizzazione di prototipi e brevetti per l'analisi ambientale e lo studio di biotecnologie basate sull'estrazione di sostanze naturali ad uso tessile e cosmetico-farmacologico. Infine, si propone di istituire una nuova società per la realizzazione di sistemi per l'analisi ambientale, con l'intento di mettere in produzione le ipotesi prototipali concepite dai progetti di ricerca dedicati.

Come accadrà in tutte le proposte SARAS alla contrattazione programmata, questo CdP si compone di due anime, non perfettamente integrate. La principale di queste, quantomeno per dimensione degli investimenti (208,1 milioni di Euro in concessione, pari all'83% del totale, e 57,9 milioni di agevolazione riconosciuta, pari al 66% dei fondi pubblici assegnati), è finalizzata all'adeguamento tecnologico degli impianti di raffineria. Gli investimenti industriali non si limitano a questo, ma riguardano anche la nascita di un'unità produttiva gestita a sua volta da una società di nuova fondazione ed interamente di proprietà SARAS SpA, per la realizzazione di sistemi di analisi ambientale; nasce così SARAS Tecnologie Srl (SARTEC), i cui impianti entreranno a regime nell'agosto 1998. La seconda anima riguarda l'istituzione del CRA, composto da sette soggetti e titolare dei due progetti di ricerca inerenti al CdP ("Ambiente" e "Biotecnologie"); sua finalità di-

chiarata è “consentire un alto grado di innovatività per quanto riguarda i settori di ricerca finalizzati alla tutela ed alla salvaguardia dell’ambiente, nonché alla trasformazione delle biomasse”.

I soggetti tra cui si ripartiscono le quote del fondo consortile del CRA sono molto eterogenei, ma caratterizzati tutti da provenienza esterna alla Sardegna: il progetto “Ambiente” vede coinvolti, oltre ad uno dei massimi esponenti internazionali di ricerca applicata al monitoraggio degli ambienti marini, una finanziaria con attitudine per iniziative in campo ambientale e due società controllate da quest’ultima. Il progetto “Biotecnologie” associa due società di Milano attive nel campo della ricerca scientifica sulle tecnologie ecocompatibili e dei composti chimici naturali, una delle quali di piccolissime dimensioni e con partecipazione personale di un membro della famiglia Moratti.

Gli investimenti del primo CdP e le relative attività, si esauriscono entro il 31/12/1999, con un anno di proroga rispetto a quanto previsto. I risultati dell’attività sono giudicati in linea con gli obiettivi fissati in sede contrattuale: i traguardi di nuova occupazione diretta sono raggiunti e addirittura superati (282 unità contro 277), il CRA è istituito e rimarrà operativo fino al 2003, mentre le due nuove società del gruppo SARAS nate con il CdP (SARAS Ricerche e SARTEC) restano attive fino al dicembre 2004, quando confluiranno, con una terza società del Gruppo, nella nuova SARTEC SpA. Le spese ammesse assommano a 247 milioni di Euro contro i 252 in concessione ed i 252 effettivamente spesi, con una riduzione da 93,5 a 88 milioni di Euro delle agevolazioni pubbliche (36% del totale).

Nel complesso, il CdP SARAS prevede una spesa pubblica media per nuovo occupato pari a 312.320 Euro, quasi doppia rispetto ai 167.000 Euro registrati in media dai 12 CCdPP della prima fase di operatività dello strumento. A prescindere dal giudizio ampiamente positivo espresso in sede di accertamento finale, ad una prima interpretazione di merito emergono alcuni elementi rilevanti: l’iniziativa più lineare – sebbene scollegata dalle altre attività e parzialmente avulsa dallo spirito stesso del CdP - è quella relativa agli investimenti in raffineria; la realizzazione nei tempi previsti di tutti gli interventi concordati, consente l’aggiornamento tecnologico degli impianti e pone le basi per il rilancio dell’attività; allo stesso tempo, gli obiettivi occupazionali diretti prefissati sono addirittura superati.

Più complessa da valutare, invece, la logica che ispira le iniziative rimanenti, anche perché l’istituzione del CRA e la realizzazione di iniziative integrate di ricerca e formazione, sembrano seguire in fase di realizzazione obiettivi distinti per i diversi filoni. Per il Progetto Biotecnologie - volto a sposare l’esperienza di SARAS in tecnologie sviluppate nel proprio *core business* alla competenza specialistica dei *partner* nel campo dell’estrazione di composti chimici da biomassa per la produzione di colori, essenze e carburante - l’esito dell’iniziativa non corrisponde perfettamente a quanto previsto in sede di proposta: la previsione di nascita di una vera e propria filiera per la produzione di biocarburanti a partire da una specializzazione del locale settore primario nella produzione di “colture energetiche”, non sarà mai esplorato, secondo i referenti del progetto a causa di ritardi nella maturazione di una specifica normativa settoriale, che avrebbe permesso l’identificazione di più precisi obiettivi industriali. Allo stesso modo, una seconda branca di ricerca, relativa ai principi vegetali impiegabili in farmacoepa e cosmesi, conosce un’appendice nell’ipotesi di costituzione di un Consorzio con *partner* locali, un progetto che non supererà mai la fase preliminare. Nonostante questa serie di risultati non pienamente compiuti, la Commissione di valutazione giudica soddisfacenti gli esiti raggiunti, riconoscendo ai protagonisti dell’iniziativa la capacità di seguire i processi evolutivi della materia e modificare in corso d’opera gli obiettivi senza snaturare il progetto.

Un limite evidente della prima esperienza SARAS è l’entità del rapporto tra sovvenzioni pubbliche e nuova occupazione creata. Il problema emerge in tutta la sua evidenza al momento di impostare il secondo CdP, che prevede ulteriori interventi ad alta intensità di capitale in raffineria; il secondo filone, sebbene minoritario, dovrà compensare questa anomalia, riducendo la media totale di agevolazione per nuovo posto di lavoro creato. Il comparto su cui impegnare il secondo filone di iniziative, in una prassi che mette a sistema quanto già sperimentato in occasione del primo CdP, è individuato in un comparto ad alta intensità del fattore lavoro quale l’ICT, in anni in cui la *new eco-*

*nomy* sembra destinata a magnifiche sorti e progressive nel mondo e in cui la Sardegna conosce un clima di grande favore per le nuove tecnologie.

Anche il piano progettuale del CdP SARAS 2 individua due filoni di investimenti: con il primo, si rinnova il disegno di adeguamento tecnologico degli impianti in raffineria; con il secondo si esplora la via della ricerca applicata in comparti che, seppure integrati tra loro e con le attività della casa-madre, si diversificano dal *core business* petrolifero e dai processi di analisi ambientale avviati con il CdP SARAS 1. La spinta decisiva ad impegnare il secondo filone nell'ancora inesplorato settore dell'ICT, proviene dall'incontro con una piccola impresa specializzata nel campo dei nascenti servizi informatici per le banche, un incontro che si perfeziona grazie alla mediazione degli stessi dirigenti del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica.

Il complesso degli investimenti per l'ammodernamento tecnologico degli impianti di raffineria prevede in questa seconda tornata un costo di 185 milioni di Euro, il 54% dei quali a carico del settore pubblico, a fronte dei quali, il proponente si impegna a generare nuova occupazione per 50 unità. Il secondo filone di iniziative si sostanzia nella nascita a Macchiareddu (Cagliari) della "Città dell'Innovazione", nelle intenzioni dei proponenti una sorta di distretto attivo in comparti ad alto contenuto tecnologico che contempla la costituzione di otto nuove società, una delle quali (Atlantis) in posizione di *holding*, e di un CRA all'interno del quale ogni società operativa sviluppa i progetti di ricerca industriale assegnatigli. Grazie alla posizione di controllo della *holding* e alla integrazione senza sovrapposizione delle aree di ricerca, ogni impresa può sviluppare il progetto favorendo il trasferimento di tecnologie e conoscenze avanzate nel settore dell'ICT, mantenendo nel contempo un mercato di riferimento e *partner* tecnologici propri. SARAS controlla l'intero pacchetto azionario dell'*holding* ed è socio di maggioranza di tutte le altre società coinvolte, mentre i *partner* del progetto sono la menzionata società e cinque sue collegate di medio-piccole dimensioni, specializzate in comparti di nicchia dello sviluppo di applicativi. "La Città dell'innovazione" prevede un costo complessivo di 57,5 milioni di Euro, il 64% dei quali di agevolazione pubblica.

Poco alla volta, i rapporti tra i *partner* maggiori del progetto si deteriorano. Dopo un tentativo di ristrutturazione del patto parasociale tra i soggetti coinvolti, la situazione collassa, portando alla rivisitazione dell'intero CdP. Mentre Atlantis cede a SARAS il ramo di impresa relativo al CdP, applicandosi con successo ad un nuovo bando e divenendo a sua volta titolare di un CdP autonomo, gli investimenti in concessione per Macchiareddu sono ridotti dai 57,5 milioni di Euro originari a 39 (ne saranno spesi meno di 34) a parità di progetti e di occupazione. All'interno dell'iniziativa, gli investimenti destinati alla parte più strettamente industriale sono ampliati, a scapito tanto del CRA quanto dei progetti di ricerca.

Gli investimenti relativi al CdP SARAS 2 hanno avvio nel 1997 e si esauriscono entro il 2001 per entrambi i filoni. Per il primo, sono confermate le agevolazioni pubbliche previste, pari a 112 milioni di Euro (51% della spesa ammessa), a fronte delle quali è stata creata nuova occupazione per 75 unità lavorative. Ciò significa un impegno finanziario pubblico per nuovo occupato pari a quasi 1,5 milioni di Euro! Se si considera che la media per i 10 CCdPP approvati nel periodo 1992-1999, compreso il CdP oggetto di analisi, è pari a 109.400 Euro per posto di lavoro creato, si comprende la necessità di puntare con il secondo filone progettuale ad attività *labour intensive*. La Città dell'Innovazione, qualora vedesse confermata sulla spesa a consuntivo la quota di finanziamento pubblica segnalata da SARAS e fosse riconosciuta come nuova occupazione creata la cifra prevista in sede di monitoraggio finale (250 unità), fa registrare una media di 100.300 Euro per nuovo posto di lavoro. Nel complesso, quindi, il CdP SARAS 2 prevede una spesa pubblica per posto di lavoro creato pari a 421.300 Euro; un netto miglioramento rispetto a quanto emerso dagli accordi contrattuali dell'ottobre 1997 (604.000 Euro per occupato), ma un valore quadruplo rispetto alla media della tornata di CCdPP cui appartiene questo Contratto (MAP, 2003).

Come era già avvenuto per il CdP SARAS 1, anche in questo caso gli investimenti nell'ammodernamento degli impianti di raffinazione non lasciano spazio a contestazioni: realizzazione dei lavori, consegna, collaudo e messa in funzione degli impianti rispettano la tempistica con-

cordata. Più complicato esprimere un giudizio sul filone relativo alla Cittadella tecnologica. Secondo quanto rilevato dalla società che ha espletato il monitoraggio finale, gli investimenti industriali e relativi al CRA previsti in sede di modifica dell'iniziativa sono stati realizzati, mentre dei 260 addetti delle otto società coinvolte – interamente di nuova occupazione, trattandosi di imprese fondate per l'occasione – almeno 250 sono imputabili per via diretta alle attività del CdP SARAS 2, contro un obiettivo concordato in sede contrattuale di 196 unità. Scarse, per non dire assenti, le informazioni sull'esito degli otto progetti di ricerca. Con il passaggio di consegne da Atlantis a SARAS, questi progetti hanno conosciuto un drastico ridimensionamento (da 37 milioni di Euro complessivi a meno di 14), così come il CRA, per il quale gli investimenti passano da quasi 7 milioni di Euro a poco più di 3.

Il terzo CdP SARAS segue il solco tracciato dai due precedenti, tentando da un lato di favorire iniziative ad alta intensità di lavoro, così da controbilanciare la scarsa *performance* occupazionale degli investimenti in raffineria, dall'altro di recuperare e consolidare in via definitiva le attività del gruppo esterne al *core business*. L'ambizioso progetto, complice l'esplosione proprio in quegli anni della bolla della *new economy*, si rivelerà presto inattuabile e le parti del Contratto dovranno sottoscrivere una modifica sostanziale degli accordi, che - mantenendo di fatto inalterati gli interventi nello stabilimento di Sarroch – ridurrà in maniera drastica attività ed impegni del secondo filone.

Il piano progettuale prevede la ormai canonica suddivisione degli interventi tra investimenti per l'ammodernamento della raffineria e "iniziative collegate", entro le quali sono raggruppati tanto gli interventi in favore delle società nate con il CdP SARAS 1, quanto gli investimenti per le controllate attive nel comparto dell'ICT. I progetti esecutivi per i due filoni sono presentati nel giugno del 2002, precedendo di pochi giorni la stipula del Contratto. Ancora una volta, l'istruttoria tecnica sui progetti non avrà possibilità di modificare una decisione già presa.

Come ormai usuale, il primo ambito di intervento incide per quasi 92 milioni di Euro (41,5 di sovvenzione pubblica), poi ridotti con la modifica del dicembre 2004 a 59 milioni (27,5). Il secondo filone è utilizzato per completare il percorso di consolidamento di gran parte delle società del Gruppo nate a partire dal primo CdP. L'intento dell'operazione è del tutto simile a quello che ha mosso, sia pure con scarsi risultati, il secondo CdP: intentare una diversificazione in ambiti industriali esterni alla petrolchimica, anche in una logica di *outsourcing* di funzioni di servizio alla raffineria, ma soprattutto puntare su comparti produttivi ad alta intensità di lavoro (tra cui un *call center*, attività *people intensive* per eccellenza), così da ridurre la media di agevolazione pubblica richiesta per posto di lavoro creato con il CdP.

Mentre il CdP precedente, nonostante i numerosi problemi di rapporti interni tra *partner*, poteva avvantaggiarsi della grande crescita conosciuta in quel periodo dai mercati ICT, il CdP SARAS 3 si realizza in tempi di grave recessione per il comparto della *new economy*. Diviene presto evidente che i piani industriali così come approvati, con le ipotesi di sviluppo e gli obiettivi occupazionali prospettati, non sono realizzabili e il gruppo proponente si vede costretto ad esprimere una formale rinuncia a parte delle iniziative del secondo filone progettuale e delle relative agevolazioni. I finanziamenti per gli investimenti in raffineria si riducono di un terzo (da più di 41,5 milioni di Euro a circa 27,5) a parità di impegno occupazionale, mentre i finanziamenti pubblici per le società del settore ICT sono decurtati per quasi quattro quinti e dei 249 nuovi posti di lavoro prospettati ne sono confermati appena 12! A prima vista, sono i numeri di un fallimento.

Le attività a più elevata intensità di lavoro sono cancellate, cosicché la prestazione in termini di agevolazione concessa per nuovo occupato risulta per l'ennesima volta deficitaria: i quasi 155.000 Euro per posto di lavoro che emergono dalle condizioni contrattuali, finalmente in linea con la media registrata dai CCdPP della terza generazione, si trasformano a seguito della rimodulazione in una cifra vicina ai 405.000 Euro. Ancora una volta, a gonfiare l'indicatore sono gli investimenti *capital intensive* in raffineria.

## 2. Il Ruolo dell'incentivo nel modificare le scelte d'impresa

Il CdP si configura come un dispositivo per “l’offerta di sviluppo locale” da parte di un soggetto privato (grande impresa o consorzio), che negozia con il soggetto pubblico azioni da realizzare a fronte di una serie di agevolazioni. La realtà imprenditoriale contraente, pertanto, si impegna a produrre, oltre a vantaggi diretti per il proprio ambito societario, una serie di beni pubblici per il territorio in cui essa è inserita, sotto forma di incrementi occupazionali, occasioni per la creazione di indotto, *spillover* di innovazione tecnologica, accumulazione di capitale umano e così via.

L’approccio di SARAS all’istituto del CdP riguarda per tutta la durata dell’esperienza la richiesta di sostegno per iniziative classificabili in due filoni: una parte delle sovvenzioni è destinata all’ammodernamento tecnologico e all’ampliamento degli impianti in raffineria, una parte minoritaria è invece relativa al finanziamento di iniziative in comparti diversi, sebbene utili a sviluppare esperienze specifiche acquisite all’interno del *core business* petrolifero. Con il primo filone si va ad intervenire su una realtà già operante da almeno 30 anni, ottemperando così al macro-obiettivo, previsto dalla disciplina del CdP, di rinnovare l’apparato produttivo meridionale, piuttosto che a quello di attirare grandi progetti di tipo *greenfield*; con il secondo, SARAS dà vita ad azioni finalizzate “allo sviluppo di settori industriali ad elevato livello tecnologico e ad alto valore aggiunto” integrate a interventi per “lo sviluppo del terziario superiore di supporto alle imprese e alla gestione dell’ambiente” (Delibera CIPE 81/1986), quali la nascita di un CRA.

In occasione del primo CdP, perfezionatosi in quel contesto di caliginosa definizione dello strumento che si protrarrà fino all’emanazione della Delibera CIPE 10/1996, SARAS costruisce una proposta sbilanciata sulle esigenze di investimento impiantistico nella raffineria, con un piano progettuale di limitata innovatività e mirato ad obiettivi reddituali diretti per l’impresa, piuttosto che di creazione di beni pubblici per il territorio. Per questa famiglia di interventi, il grado di addizionalità introdotto dallo specifico strumento del CdP si limita alla definizione delle dimensioni dell’investimento, che - per ammissione degli stessi dirigenti SARAS - sarebbe stato realizzato egualmente. A dimostrazione di ciò, il Gruppo finanzia in quegli anni interventi simili sugli impianti ricorrendo ad altri canali di sovvenzione (Legge 46/1982 per l’innovazione tecnologica, Legge 10/1991 sul risparmio energetico) ed avvia gli stessi investimenti poi riconosciuti dal primo CdP ben 10 mesi prima dell’approvazione della domanda. La stessa modifica intervenuta tra le due versioni del piano progettuale, non è frutto di un percorso negoziale con il contraente pubblico, bensì l’adeguamento obbligato alle mutate condizioni di contesto dopo due anni di attesa.

Diverso il discorso per gli interventi del secondo filone, che in occasione del CdP SARAS 1 portano alla fondazione di SARTEC Srl e di SARAS Ricerche, al coinvolgimento di *partner* scientifici ed operativi esterni nelle attività di ricerca, alla nascita di un nuovo CRA ed alla realizzazione di azioni formative per tecnici e ricercatori. In questo caso, l’addizionalità è manifesta ed il CdP diventa l’occasione per saggiare la sostenibilità di iniziative imprenditoriali in mercati in cui il Gruppo non si sarebbe avventurato. Grazie al sostegno pubblico, è possibile acquisire *know-how* e brevetti da un soggetto di riconosciuto spessore scientifico, sistematizzare le competenze maturate in SARAS sul monitoraggio dell’aria e far nascere una nuova società ad alto contenuto tecnologico.

Più velleitarie appaiono invece le altre attività di ricerca, da quelle in ambiente marino al progetto Biotecnologie, quest’ultimo debole finanche nella costituzione del partenariato scientifico. In entrambi i casi, non è facile comprendere in che misura le attività siano di reale interesse per l’impresa e la mancanza di sviluppi pratici rilevanti sia da ascrivere ai rischi di insuccesso connaturati in qualsiasi attività di ricerca, e quanto abbiano invece il carattere di adempimento, senza il quale la proposta progettuale complessiva sarebbe risultata non in linea con gli indirizzi ministeriali, con il pericolo di vedere cassato l’intero pacchetto di interventi.

Nel panorama della prima tornata dei CCdPP, il Contratto SARAS si distingue per la ridotta occupazione creata a fronte delle agevolazioni riconosciute, un risultato di cui la società dovrà tenere conto quando avvierà la procedura di accesso ad un secondo CdP.

Il nuovo Contratto è stipulato in regime di Legge 488/1992, con cessazione della condizione di straordinarietà dell'intervento nel Mezzogiorno; anche in ragione di ciò, il principio di sostegno ai processi di ristrutturazione dell'apparato produttivo delle grandi imprese lascia spazio ad altri obiettivi prioritari, tra i quali la "attivazione di nuovi impianti e creazione di occupazione aggiuntiva" (Delibera 10/1994). Per lo strumento del CdP, si profila una maggiore inclinazione verso le ricadute occupazionali degli interventi e la nascita di nuove realtà produttive; se SARAS intende accedere nuovamente alla contrattazione programmata, dovrà pertanto definire una proposta progettuale più attenta a questi temi.

Nonostante il nuovo regime, anche nei due CCdPP successivi SARAS mantiene l'impianto della proposta sperimentato in occasione del primo, con i due filoni ben individuati, sebbene non completamente isolati l'uno dall'altro. Il primo filone, relativo a interventi per il rinnovamento impiantistico della raffineria, è il "giardino di casa" della società, in cui non sono graditi estranei; il secondo filone, aperto al partenariato con altri soggetti, è finalizzato principalmente ad abbattere il rapporto tra finanziamenti richiesti ed occupazione creata, lasciando aperta la possibilità di sperimentare la diversificazione delle attività. Per quest'ultimo, è individuato un comparto a maggiore intensità di lavoro e con investimenti materiali non particolarmente onerosi, quale ICT e *net-economy*.

Questa operazione riesce ad abbassare il piede del sostegno pubblico per nuovo occupato, ma gli investimenti industriali in raffineria sono così pesanti dal punto di vista finanziario, da produrre un valore per l'indicatore a livello complessivo di proposta più elevato del CdP precedente. Se infatti il filone informatico prevede un costo finale per nuovo occupato di 100.000 Euro nel CdP SARAS 2 e di soli 33.000 Euro nel CdP SARAS 3, il modesto contributo alla creazione di posti di lavoro a fronte di interventi molto costosi in raffineria spinge la media complessiva dei due CCdPP a 421.000 (CdP SARAS 2) e a 405.000 Euro (CdP SARAS 3) per posto di lavoro creato; in entrambi i casi, si resta abbondantemente al di sopra delle medie degli altri CCdPP finanziati in quegli stessi anni.

La lettura di questi dati indirizza verso una interpretazione più precisa sulle reali motivazioni dell'impresa nel ricorso allo strumento: soprattutto a partire dal secondo CdP, l'interesse prevalente di SARAS per la programmazione negoziata sembra risiedere nella possibilità di intercettare contributi pubblici per operare i necessari investimenti nel *core business* petrolifero, con il secondo filone utile a giustificare la richiesta di finanziamento, piuttosto che ad esplorare potenziali mercati su cui espandere le attività del Gruppo. La motivazione del proponente a partecipare alla programmazione negoziata, pertanto, è elevata in relazione al primo filone, dove l'addizionalità è pressoché nulla (nel CdP l'impresa vede un'opportunità di agevolazione pubblica), mentre la stessa motivazione è minore per il secondo filone, dove tuttavia l'addizionalità è massima. Quest'ultimo è affrontato dall'impresa con modesta conoscenza dei nuovi mercati su cui si va ad operare, insufficiente elaborazione *ex-ante* del piano strategico e sostanziale indifferenza per gli esiti delle iniziative; la stessa quota di cofinanziamento privato, diviene una sorta di *ticket* da pagare per partecipare ad una distribuzione di risorse ben più interessante.

Nel caso dei CCdPP SARAS, la capacità del contraente pubblico di governare il processo e di modificare la proposta originaria secondo un proprio vettore di priorità, così come di richiedere alla parte industriale la fornitura di un insieme specifico di beni, è del tutto deficitaria. Le proposte progettuali sono costruite in modo poco organico, producendo in prevalenza beni privati con il primo, costoso filone e demandando al secondo il compito di generare gran parte degli *spillover* e della produzione di beni pubblici; se può apparire logico lasciare mano libera al proponente nella definizione degli investimenti industriali, che generano comunque esternalità positive sul territorio, risulta meno accettabile la sua timidezza in fase negoziale, soprattutto quando decide di ignorare anche i segnali sulla inadeguatezza dei progetti presentati contenuti nelle perizie richieste. Inoltre, il caso SARAS evidenzia l'assoluta incoerenza nel comportamento dell'Amministrazione, che premia in maniera incomparabilmente superiore il filone che fornisce la minore entità di beni pubblici. Rinunciando alla definizione degli elementi qualificanti del Contratto, l'unico bene che il contraente pub-

blico accetta esplicitamente di “acquistare”, è nuova occupazione. E la paga carissima!

### 3. Effetti Economici e Sociali dell'Investimento agevolato

Il confronto tra i dati degli ultimi censimenti nel Sistema Locale del Lavoro (SSL) di Cagliari racconta di una realtà territoriale in grande movimento, con indicatori di benessere socio-economico in netto miglioramento negli ultimi anni e in prevalenza più soddisfacenti dei corrispettivi provinciali; gran parte di questi indicatori, d'altronde, sembrano scarsamente influenzati dalle iniziative dei tre CCdPP SARAS, così come dalla stessa realtà della raffineria di Sarroch. A quest'ultima vanno indubbiamente ascritti i meriti degli importanti risultati fatti registrare dalle esportazioni provinciali, per il 75% del loro valore rappresentate da prodotti petroliferi, così come non va sottovalutata la rilevanza di un'impresa capace di offrire occupazione diretta a più di 1.000 dipendenti, assorbendo di fatto l'intero fabbisogno provinciale del comparto. Altri dati, tuttavia, sembrano suggerire una minore connessione tra le sorti di SARAS e quelle del territorio considerato: i comuni più dinamici e con migliori prestazioni degli indicatori di reddito all'interno del SLL, risultano essere quelli della conurbazione cagliaritano a maggiore vocazione terziaria e non quelli a forte connotazione industriale e interessati dalla raffineria o limitrofi (Sarroch e Villa San Pietro); un altro dato su cui riflettere, riguarda la comparazione tra la *performance* economica del SLL nel suo complesso, per il quale il 2001 sembra essere stato l'*annus mirabilis* (+7,5% del valore aggiunto *pro-capite* rispetto all'anno precedente), e SARAS SpA, che in quello stesso 2001 ha conosciuto una riduzione di fatturato di quasi il 25% rispetto al 2000.

D'altro canto, un saggio a cura dell'Osservatorio Industriale della Sardegna sull'impatto economico del gruppo di Sarroch in Sardegna (Mura, 2002), delinea alcune tendenze di cui è bene dare conto. Utilizzando un modello a interdipendenze settoriali basato su una matrice *input-output* à la Leontieff, lo studio stima gli impatti diretti ed indiretti di quattro ambiti di spesa di SARAS (spese per la gestione ordinaria, investimenti, spese per il personale, imposte e tasse) in due momenti temporali ravvicinati (il 1996 ed il 2000). I risultati che emergono sono notevoli: la gestione ordinaria dello stabilimento, con conseguenze in comparti riconducibili per lo più alla manutenzione degli impianti, produce un effetto moltiplicativo di 1,64, generando secondo le stime un reddito complessivo pari a 57,6 milioni di Euro nel 1996, cresciuto a più di 75 nel 2000. I costi per il personale, partendo dall'ipotesi che l'87% del reddito percepito sia destinato a beni di consumo, attivano 30,9 milioni di Euro a livello locale nel 1996, cresciuti a 39 nel 2000. Le imposte, infine, hanno determinato l'attivazione di 73 milioni di Euro nel 1996, cresciute a 98 milioni nel 1999, per un fattore moltiplicativo attorno a 1,65.

Stanti queste imputazioni, le ricadute totali della spesa SARAS tra il 1996 ed il 2000 aumentano di quasi il 9%, trainate principalmente dagli investimenti (+19% medio annuo). Quest'ultimo dato assume una particolare rilevanza per una serie di motivi: innanzi tutto, perché sembra confermare l'intuizione secondo cui anche il grande insediamento petrolchimico riesce ad attivare un indotto locale (Brusco e Paba, 1992); in secondo luogo, perché fa giustizia di una *vulgata* da sempre diffusa a livello locale, secondo cui SARAS ottiene agevolazioni per il fatto di operare in Sardegna, ma i benefici economici così generati “finiscono a Milano”; infine, perché getta nuova luce sulla ricaduta potenziale sul territorio, e non solo sul sostegno alla competitività dell'impresa, anche dei finanziamenti concessi con i CCdPP. Gli investimenti dei tre CCdPP hanno favorito il progressivo riammodernamento degli stabilimenti di Sarroch, consentendo a SARAS di rintuzzare il momento di crisi e diventare uno dei più importanti centri per la raffinazione di prodotti petroliferi del Mediterraneo, con una crescita di fatturato del 111% tra il 2000 ed il 2004; parte di questa crescita si è riversata sul territorio, sia in termini di ricaduta diretta (stipendi, imposte, acquisto di servizi), sia grazie alle attività indotte.

A testimonianza, tuttavia, della doppia velocità cui sembrano soggetti gli investimenti dei CCdPP SARAS, le attività del filone esterno alla raffineria non hanno conosciuto i medesimi successi del corpo principale di interventi. Tra il 2004 ed il 2005 si perfezionano sia l'accorpamento di

tutte le attività informatiche del Gruppo in Akhela Srl, sia la fusione per incorporazione delle altre società di *outsourcing* in una nuova SARTEC SpA. Oggi, entrambe le società vendono i propri servizi sul mercato, con una quota *captive* destinata a società intra-gruppo che oscilla tra il 65% e l'80%. Altre attività, che esulavano completamente dagli interessi e dagli obiettivi produttivi del Gruppo sono state eliminate.

La capacità dei CCdPP SARAS di far nascere e rafforzare filiere produttive, pertanto, si è rivelata modesta: se i rapporti di fornitura e sub-fornitura in raffineria non hanno conosciuto avanzamenti sostanziali, i tentativi di far nascere nuove attività per mettere a frutto le competenze acquisite grazie ai CCdPP sono sostanzialmente fallite, con le due società superstiti che resistono grazie al sostegno diretto, commesse e partecipazione al capitale sociale, della casa-madre.

Difficile valutare la ricaduta degli investimenti operati in circa un decennio su ricerca ed innovazione; entrambi i filoni dei CCdPP SARAS hanno riguardato comparti *hi-tech* a forte incidenza di innovazione, con il secondo direttamente impegnato a sviluppare attività di ricerca, ma la capacità di tradurre queste iniziative in innovazioni di processo e di prodotto si è rivelata debole. A testimonianza di ciò, in 10 anni di attività scientifica di alto livello, un solo brevetto è stato registrato a nome di una società del Gruppo, negli anni del primo CdP.

Le tre tornate di programmazione negoziata hanno prodotto 682 nuovi posti di lavoro, per una media appena più elevata di 227 unità per Contratto; anche in questo caso, si tratta di un valore di gran lunga inferiore alla media dello strumento (667 nuovi occupati per CdP). Rispetto a quanto previsto alla stipula dei Contratti (858 unità), il numero effettivo di nuova occupazione creata si è ridotto del 21%, una *performance* negativa imputabile per intero alle difficoltà incontrate dal CdP SARAS 3. Dall'entrata in vigore dei CCdPP le raffinerie SARAS hanno aumentato i propri addetti da 811 a 1.017 (+206); ciò significa che l'incremento occupazione conseguente ai CCdPP (269 unità), non è stato mantenuto per intero nel periodo oggetto di studio. Per le società nate in ambito CCdPP, si registrano oggi 141 addetti per SARTEC SpA e 180 per Akhela; anche in questo caso, il dato aggregato risulta inferiore ai 413 nuovi posti di lavoro creati grazie al secondo filone dei CCdPP SARAS. La nuova occupazione diretta generata con i tre CCdPP, è di profilo medio-alto, con preponderanza assoluta di diplomati e, nel caso delle società dell'ICT, laureati; la loro provenienza è quasi interamente provinciale e regionale. Se questo dato getta una indubbia luce positiva sulla capacità delle iniziative finanziate di produrre capitale umano *in loco*, non va dimenticato che, per quanto concerne l'ICT, l'esperienza SARAS si innesta su un sostrato già presente e ben sviluppato, senza fornire contributi particolari alla crescita delle competenze locali.

#### **4. Conclusioni**

Dal momento dei primi investimenti SARAS finanziati nell'ambito dei CCdPP sono passati quasi 15 anni. La durata dell'esperienza contrattuale, unita al primato di essere l'unico proponente destinatario di ben tre CCdPP, fa del Gruppo SARAS un caso peculiare nel panorama dell'istituto, un caso il cui esame può fornire indicazioni sull'utilizzo dello strumento da parte della grande impresa, sui rapporti tra contraente privato e finanziatore pubblico nella definizione degli interventi, sulla *performance* del CdP come mezzo per sostenere lo sviluppo socio-economico territoriale e per indirizzare parte degli investimenti alla produzione di beni collettivi.

Dal punto di vista della parte industriale, grazie ai tre successivi CCdPP è stato possibile perfezionare importanti investimenti di ammodernamento della raffineria - ciò che abbiamo interpretato come motivazione preponderante per l'impresa - ed avviare un percorso di diversificazione dal *core business*, oltre che di *outsourcing* per alcune funzioni rilevanti. I lunghi tempi di negoziazione prima della stipula del Contratto e di trasferimento delle risorse a seguito dei lavori svolti, hanno rappresentato viceversa l'elemento di maggiore criticità dell'esperienza, responsabili a detta di SARAS dei principali contrasti con i *partner* coinvolti e dei correlati momenti di difficoltà.

Per il soggetto pubblico, i motivi di soddisfazione dei CCdPP SARAS riguardano la regolarità formale dei rapporti con il beneficiario, il corretto utilizzo delle agevolazioni, con scostamenti limi-

tati e sempre concordati da quanto pattuito in sede contrattuale, soprattutto per la *performance* occupazionale, e in termini di contributo alla accumulazione del capitale umano locale. Sotto il profilo degli obiettivi generali assegnati allo strumento, d'altro canto, gli elementi di successo tendono a sfumare: la maggioranza delle agevolazioni sono andate a finanziare un'impresa già operante nell'area da più di 30 anni, con effetti di addizionalità scarsi se non nulli, dal momento che, per sua stessa ammissione, SARAS avrebbe attivato egualmente gli investimenti previsti; l'attività di ricerca si è rivelata frammentaria e poco produttiva, cosicché i prospettati *spillover* tecnologici non si sono realizzati. Alla fine, al di là delle comunque importanti ricadute economiche dirette ed indirette, il contraente pubblico ha potuto vantare come risultato migliore dell'esperienza la nuova occupazione creata, sebbene a costi fuori scala rispetto ad altri strumenti di agevolazione e rispetto alla media stessa dello strumento CdP.

I CCdPP che hanno visto SARAS come protagonista, inoltre, non brillano per coerenza degli investimenti. Ad una concentrazione degli interventi sul territorio cagliaritano, non fanno riscontro l'integrazione delle attività, né la nascita di filiere produttive o di relazioni stabili tra imprese locali; l'esperienza proto-distrettuale della Città dell'Innovazione (CdP SARAS 2), così come l'esperimento dell'incubatore d'impresa intentato con il CdP SARAS 3, non sono sopravvissuti alla crisi di settore ed alla mancanza di un disegno strategico preciso da parte dei loro ideatori. Le due società eredi delle iniziative avviate con il secondo filone, hanno instaurato fin dal primo momento un rapporto intenso con la casa madre, tanto che buona parte del loro mercato è di natura *captive* intra-gruppo; in molti casi, tuttavia, non si tratta di servizi *ex-novo*, bensì di affidamento a queste controllate di attività un tempo gestite internamente (automazione dei processi di stabilimento, servizi informatici, monitoraggi ambientali, analisi di laboratorio), in una sorta di *outsourcing* relazionale.

L'istituto del CdP può essere inteso senza perdita di generalità, come un mezzo attraverso cui la parte pubblica "acquista" beni collettivi (occupazione, capitale umano di alto profilo, R&S, innovazione e *spillover* tecnologici) da un soggetto privato; proprio la fornitura di questi beni rappresenta l'oggetto di scambio, l'aspetto contrattualistico di quella che altrimenti si configurerebbe come una mera agevolazione pubblica. Poiché tali beni sono esternalità positive di interventi finalizzati a soddisfare la funzione-obiettivo del soggetto privato, la logica dello strumento prevede che proprio alla parte industriale sia dato il vantaggio di perfezionare la proposta di fornitura sulla base di una griglia piuttosto elastica di priorità, lasciando poi alla fase negoziale il compito di definire con precisione i termini dell'accordo, gli obblighi contrattuali e le caratteristiche dei beni forniti, rivedendo gli interventi previsti dal piano progettuale originario.

La complessità dei piani e delle iniziative previste introduce un'asimmetria informativa che sfavorisce la parte pubblica della transazione. A ciò va aggiunto che il CdP è interpretabile come contratto *multitasking*, con alcuni *task* quantificabili in maniera oggettiva ed altri, immateriali, difficilmente misurabili. In situazioni simili, il "principale" deve fissare con precisione la scala di priorità delle proprie esigenze; altrimenti, l'agente avrà sempre interesse a concentrare gli sforzi sui *task* più facilmente misurabili, tralasciando quelli immateriali anche quando di maggiore interesse per il contraente pubblico.

L'esperienza dei tre CCdPP SARAS, in conclusione, mostra che in situazioni di scarsa attenzione e in ambiti industriali complessi, il proponente privato ha gioco facile nel "catturare" la controparte e nel piegare lo strumento alle proprie esigenze, trasformandolo in una mera fonte di finanziamento a fondo perduto. È obbligo del soggetto pubblico attrezzarsi per sfuggire a questa interpretazione, restituendo allo strumento il suo pieno carattere contrattuale.

## **Lavori citati**

Brusco S., Paba S., 1992, *Conessioni, competenze e capacità concorrenziale dell'industria in Sardegna*, In: D'Antonio M. (A cura di), *Il Mezzogiorno. Sviluppo o Stagnazione?*, Bologna

Florio M. Giunta A., 2001, *L'esperienza dei contratti di programma: una valutazione a metà percorso*, Work. Pap. 12 Università di Milano

Ministero Attività Produttive (MAP), 2003, *Contratti di programma – Primo rapporto*, Roma

Mura A. (a cura di), 2002, *L'impatto economico della SARAS in Sardegna*, Coll. Oss. Ind. della Sardegna, Cagliari