

## RECENSIONE

ALESSANDRA DE LELLIS, Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato – Direzione generale coordinamento incentivi alle imprese, “*Indagine sulla legge 488*”, Roma giugno 2000., recensione uscita in *Osservatorio Isfol* - N. 4, anno 2001

La Direzione generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato (Mica) ha promosso la realizzazione di un secondo rapporto sulla legge 488/1992 presentato nel giugno 2000. L'indagine del Mica costituisce uno dei rari esempi italiani di valutazione di interventi promossi dall'amministrazione pubblica responsabile dell'erogazione; la prassi valutativa ormai consueta per gli interventi cofinanziati non è, infatti, altrettanto diffusa per le politiche nazionali.

Il rapporto contiene, accanto ad un riepilogo sulle caratteristiche della legge (cap.1), l'analisi delle imprese agevolate (cap. 2) e degli effetti degli incentivi sulle imprese (cap. 3) ed è integrato da appendici relative alle metodologie utilizzate ed all'integrazione delle basi di dati disponibili.

La legge 488/1992 prevede un contributo in conto capitale il cui ammontare dipende dall'investimento previsto, privilegiando la localizzazione nelle zone più svantaggiate e la minore dimensione dell'impresa. Le aree interessate dalla legge sono quelle di intervento dei Fondi strutturali e quelle definite come aree depresse (per le quali l'Ue ammette deroghe in materia di aiuti a finalità regionale). Le tipologie di investimento che possono ricevere l'agevolazione sono quelle riconducibili a nuovi impianti, ampliamenti, ammodernamenti, ristrutturazioni, riconversioni, riattivazioni e trasferimenti di impianti esistenti; le spese ammissibili sono quelle relative ad opere murarie, ad acquisto di terreno, a impianti, macchinari e attrezzature; altre spese sono ammissibili solo per le Pmi o le imprese di servizi.

L'accesso all'agevolazione è regolato da un processo che comprende una fase di attività istruttoria svolta da banche concessionarie secondo una procedura standardizzata garantita dal Mica per la valutazione di ammissibilità e il calcolo degli indicatori sulla base dei quali viene formata la graduatoria. Gli incentivi vengono accordati sulla base della graduatoria fino ad esaurimento delle risorse.

Il rapporto dedica ampio spazio allo stato di attuazione della legge ed alle caratteristiche delle imprese agevolate risultanti dai progetti presentati; in sintesi, con i primi quattro bandi sono stati approvati 19.000 miliardi di lire di agevolazioni e l'occupazione prevista dagli investimenti agevolati è pari a 228.667 unità.

L'analisi di efficacia e di efficienza della legge è stata condotta attraverso un'indagine campionaria realizzata per il secondo anno consecutivo dal Mica; la rilevazione diretta di informazioni sugli effetti delle agevolazioni sull'assetto aziendale ha anche arricchito il quadro informativo sulle imprese derivante dalle richieste di agevolazione. Il campione stratificato per macro-aree (nord, centro e sud) e dimensione di impresa è di 1.391 unità, rappresentativo delle 2.291 imprese agevolate attraverso il I e il II bando (anni 1996 e 1997) che hanno portato a termine l'investimento agevolato entro settembre 1999. Ad esse, attraverso contatto diretto, telefonico o autocompilazione, è stato somministrato un questionario mirato a rilevare: la valutazione del contributo della legge 488 alla determinazione del volume degli investimenti, i riflessi sui livelli occupazionali, la localizzazione delle iniziative delle imprese agevolate e la performance in termini di fatturato ed esportazioni.

Una parte del questionario è stata dedicata, invece, a rilevare secondo il punto di vista delle imprese, l'efficacia dell'agevolazione (raggiungimento degli obiettivi dell'investimento) e l'efficienza della legge (funzionamento, tempi di erogazione). Per quanto riguarda l'efficacia, solo il 2% delle imprese dichiara di non aver raggiunto gli obiettivi dell'investimento: tale percentuale rappresenta una media rispetto al fallimento dei molteplici obiettivi dichiarati dalle imprese. L'investimento agevolato, infatti, doveva rispondere a esigenze di miglioramento della qualità del prodotto (per l'86%), di innovazione di processo (78%), incremento di produzione e vendite (71%) e innovazione di prodotto (70%). Nel mezzogiorno la percentuale di imprese che hanno dichiarato di aver raggiunto gli obiettivi dell'investimento è maggiore di quella relativa al centro-nord.

Le principali cause di fallimento sono state individuate “nell'errata valutazione iniziale dei costi e delle potenziali modifiche della situazione di mercato nell'intervallo tra la presentazione della domanda e l'erogazione dei fondi assegnati; nella necessità di maggior ricorso all'autofinanziamento e nella modifica in corso d'opera dei piani iniziali con assegnazione di priorità diverse che hanno influito sui costi”.

Accanto all'efficacia, il questionario ha indagato tra gli aspetti, la sostituibilità tra finanziamento privato e agevolazione, l'impatto sulla localizzazione degli impianti, l'impatto sui processi tecnologici e l'impatto sul costo del finanziamento.

Relativamente all'efficienza della legge, le imprese hanno dato un giudizio positivo sui tempi di accettazione delle domande, su quelli di erogazione, sulla certezza operativa e sugli indicatori per la formazione della graduatoria.

Infine il rapporto presenta la valutazione degli effetti che, dal punto di vista metodologico, è particolarmente interessante; il rapporto stesso evidenzia i motivi di novità dello studio:

- 1) una larga integrazione di basi di dati, mirata al massimo sfruttamento delle informazioni disponibili;
- 2) il confronto nel tempo delle performance delle imprese agevolate attraverso l'applicazione di tecniche statistiche per la correzione degli errori derivanti da variabili omesse e dal processo di selezione.

All'applicazione, tuttavia, il rapporto fa precedere un interessante paragrafo nel quale vengono messi ben a fuoco i problemi di una valutazione degli effetti delle politiche a partire dalla mancanza di esplicitazione, nei dispositivi legislativi, del legame fra obiettivi e strumenti messi in campo, nonché del meccanismo di trasmissione. Nel caso della legge 488, l'utilizzo dell'agevolazione agli investimenti potrebbe condurre ad un modo duplice di formulare gli effetti: il primo, prescelto nel condurre l'indagine, considera effetto atteso lo sviluppo dell'impresa agevolata, il secondo, invece, lo sviluppo dell'area, ovvero considera le imprese agevolate e quelle non agevolate e valuta l'effetto di spiazzamento.

L'analisi di efficacia svolta ha riguardato: l'addizionalità dell'intervento, ovvero quale surplus di investimenti in termini reali la legge abbia determinato rispetto a quanto sarebbe stato comunque investito, e gli effetti sulle performance delle imprese. La valutazione di efficacia è condotta attraverso l'analisi controfattuale al fine di ridurre l'influenza delle variabili omesse, attraverso un gruppo di controllo costituito da imprese che non hanno ricevuto l'agevolazione, con un'attenzione particolare alla scelta di tale gruppo per limitare gli effetti della selezione. Le imprese, infatti, sono state selezionate nel gruppo di quelle che, pur avendo richiesto l'agevolazione ed avendo superato la fase di istruttoria, non hanno ricevuto l'agevolazione per carenza di fondi. Si ha dunque che il gruppo di controllo è molto simile a quello delle imprese agevolate, almeno relativamente a tutte

quelle caratteristiche sulle quali si basa l'istruttoria dei progetti di investimento. Si è proceduto inoltre a selezionare per il gruppo di controllo le imprese che, pur non avendo ricevuto l'agevolazione, hanno comunque investito.

Il confronto fra i due gruppi è avvenuto sulla base di indicatori (non indipendenti fra loro) relativi ad aspetti gestionali dell'impresa: solidità (3 indicatori), redditività (12 indicatori), efficienza (5 indicatori) e liquidità (2 indicatori). La costruzione degli indicatori è avvenuta attraverso lo sfruttamento dell'archivio 488, dell'archivio delle imprese Asia dell'Istat e delle banche dati dei bilanci civilistici Aida e Cerved<sup>1</sup>. I due gruppi sono stati analizzati secondo un'analisi descrittiva e un'analisi econometrica volta a verificare la significatività statistica delle differenze fra i due gruppi.

I risultati mostrano che l'aumento del fatturato e dell'occupazione nelle imprese agevolate è superiore a quello delle imprese non agevolate e tale risultato resta confermato anche nei confronti delle imprese non agevolate che hanno investito con mezzi propri. "Per quanto riguarda la redditività, si nota che, in entrambi i panel, le imprese agevolate, sia nell'anno iniziale che in quello finale, sono in genere maggiormente redditizie di quelle non agevolate". Produttività (misurata attraverso il fatturato per addetto) e crescita di redditività sono invece maggiori per le imprese non agevolate. L'interpretazione di tale dato viene fornito tramite il *trade-off* fra le due coppie di variabili (produzione-occupazione, produttività-crescita di redditività): l'agevolazione spingerebbe le imprese a puntare sulla produzione-occupazione fino al punto in cui la loro redditività non risulti inferiore alla media. "Quindi gli incentivi portano a modificare la combinazione dei fattori produttivi utilizzata dalle imprese in senso favorevole agli obiettivi del legislatore, senza per questo indurle a comportamenti incoerenti con il mercato".

L'analisi econometrica condotta per stimare il tasso di crescita di fatturato, dipendenti, margine operativo lordo/fatturato e Roi (Returns on investments), distinguendo fra imprese agevolate e non agevolate, ha fatto ricorso alla correzione di Heckman ("si è stimata la probabilità di selezione per impresa sulla base degli indicatori della graduatoria, e si è utilizzata la sua stima per correggere la valutazione del differenziale di crescita tra agevolate e non agevolate") ed ha limitato l'osservazione alle imprese distribuite intorno al punto di discontinuità della graduatoria (laddove le imprese sono ancor più simili).

I risultati mostrano l'esistenza di effetti positivi dell'agevolazione sul fatturato e sui dipendenti, mentre risulta incerto l'effetto sulla redditività, probabilmente perché l'agevolazione può attivare investimenti "non voluti dal mercato", ovvero meno redditizi della media. Tuttavia la superiore redditività delle imprese agevolate rispetto al gruppo di controllo induce a ritenere che le imprese agevolate utilizzano "il margine di flessibilità a loro disposizione per poter usufruire degli incentivi alla crescita senza deteriorare in modo critico la redditività. In termini dinamici questo dovrebbe consentire una maggiore accumulazione di risorse fisiche ed umane e quindi uno sviluppo più elevato": una prospettiva, questa che il Mica si augura di poter verificare in futuro grazie alla disponibilità di dati su un periodo di tempo più lungo.

---

<sup>1</sup> Aida, della società Bureau Van Dijk Spa, è una banca dati contenente gli ultimi sei bilanci delle società di capitali con almeno due miliardi di fatturato. La banca dati Cerved è stata utilizzata per integrare le informazioni relative alle imprese non considerate in Aida.