

ALLEGATO

# **Prima fase di applicazione della legge 215/92**

Dati · Analisi · Riflessioni

## **PARTE I: Prima fase di applicazione della legge 215/92: dati ed analisi**

1. Considerazioni preliminari
2. Risultati complessivi
3. Analisi dei dati per settore di appartenenza delle iniziative
4. Analisi per regioni
5. Analisi relative agli aspetti occupazionali
6. Analisi delle cause di esclusione
7. Criteri di selezione dei progetti in relazione ai fini
8. Iniziative riguardanti i corsi di formazione imprenditoriale

## **PARTE II: Alcune ipotesi di semplificazione e razionalizzazione della legge 215/92**

1. Introduzione
2. Semplificazione delle procedure per la concessione delle agevolazioni
  - 2.1 *Razionalizzazione dei criteri di ammissibilità delle spese*
  - 2.2 *Semplificazione del metodo di calcolo delle agevolazioni*
  - 2.3 *Razionalizzazione degli strumenti di accesso al credito*
3. Assistenza tecnica alle imprese
4. Decentramento della gestione della legge

## **ELENCO ALLEGATI**

|                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>PARTE I:</b></p> <p><b>Prima fase di applicazione della legge 215/92:</b></p> <p><b>dati e analisi</b></p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## **1. Considerazioni preliminari**

Non c'è dubbio che l'interesse suscitato presso l'opinione pubblica dal varo operativo della L. 215/92 ha stupito un po' tutti, compresi gli "addetti ai lavori".

Dato ancora più significativo è stato poi quello relativo alla concentrazione temporale delle domande: nel mese di proroga concesso, rispetto al termine originariamente fissato per la presentazione, è pervenuto l'80% delle domande relative al primo bando.

Si ritiene opportuno spendere alcune considerazioni di quadro sui risultati complessivi di questa prima esperienza.

## **2. Risultati complessivi**

L'effetto prodotto dalla legge 215, nella prima fase di applicazione, è evidenziato dalle seguenti cifre:

- **consistente afflusso di richieste di informazioni**, pervenute al numero verde (oltre 30 mila contatti), agli uffici dell'IPI (oltre 20 mila contatti), al Ministero dell'Industria, al Ministero per le Pari Opportunità, alle Camere di Commercio ed alle Associazioni imprenditoriali (diverse migliaia di contatti);
- **4.109 domande presentate** di cui **2.679 ammesse**, pari al 65,2% di quelle presentate, e **518 agevolate**, pari al 19,3 % delle ammesse ed al 12,6% delle presentate;
- **3.388 nuovi posti di lavoro** creati dalle 518 iniziative agevolate;
- **7.221 ulteriori posti di lavoro realizzabili** se le disponibilità finanziarie avessero coperto anche le altre 2.161 domande entrate in graduatoria;
- **860,5 miliardi di lire di investimenti prospettati** sulla base delle richieste di agevolazione; **511,1 miliardi di investimenti ammessi**, pari al 59,3% delle richieste, e **109,6 miliardi previsti dalle agevolate**, pari al 21,4% degli investimenti agevolabili ed al 12,7% di quelli richiesti;
- **43,6 miliardi di lire di contributi concessi, pari ad appena il 10,7% dei contributi richiesti** dal totale delle domande (405,7 miliardi di lire) ed al 18,3% dei contributi richiesti dalle domande agevolabili (237,7 miliardi); tale percentuale scende al 15,5% se non si considera il cofinanziamento FESR;

- i 518 progetti agevolati si sono così distribuiti: **41** (per 8,9 miliardi di lire di contributi concessi) all'**industria**; **102** (per 9,6 miliardi) all'**artigianato**; **23** (per 2,5 miliardi) all'**agricoltura**; **12** (per 1,8 miliardi) al **turismo**; **143** (per 9,4 miliardi) al **commercio**; **197** (per 11,1 miliardi) ai **servizi**.

Nel prospetto e nei grafici in allegato, si riportano in modo sintetico i dati complessivi relativi alla prima graduatoria distribuiti per regione e settori di attività ammissibili alle agevolazioni.

### **3. Analisi dei dati per settore di appartenenza delle iniziative**

Nell'analisi delle domande presentate in riferimento ai settori, si è potuto riscontrare che il maggior numero di richieste sono pervenute dal settore commerciale, che ha assorbito il **38,3%** delle domande, seguito dai servizi (**24,3%**) e dall'artigianato (**22,8%**), mentre dal comparto industriale sono arrivate solo il **6,9%** delle domande. Il numero esiguo di domande provenienti dal turismo impedisce di trarre considerazioni statisticamente significative riferite a tale settore.

Dalla distribuzione tra i settori degli investimenti richiesti nelle domande presentate, si evince che l'industria ha assorbito una percentuale del **17,6%** a fronte del **6,9%** delle domande, mentre per il commercio, a fronte del **38,8%** delle domande, si registra il **25,6%** degli investimenti. Ciò deriva dalla sensibile divergenza fra l'ammontare medio dell'investimento nei diversi settori. Quest'ultimo risulta più elevato nell'industria e nel turismo, meno consistente nel commercio.

La tabella seguente riporta i dati inerenti alle considerazioni svolte, meglio evidenziati nei successivi grafici:

Tab. A (*distribuzione tra i settori delle domande e degli investimenti*)

|                        | industria       | artigianato     | agricoltura    | turismo        | servizi         | commercio       | totale          |
|------------------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Domande presentate     | 284             | 937             | 221            | 93             | 998             | 1572            | 4109            |
| Investimento richiesto | 151.878.602.840 | 144.498.370.466 | 85.738.869.076 | 43.907.813.031 | 214.342.710.185 | 220.136.709.560 | 860.545.022.158 |
| Investimento medio     | 534.783.813     | 154.211.708     | 387.958.684    | 472.127.022    | 214.772.255     | 140.036.075     | 209.429.307     |

Grafico 1

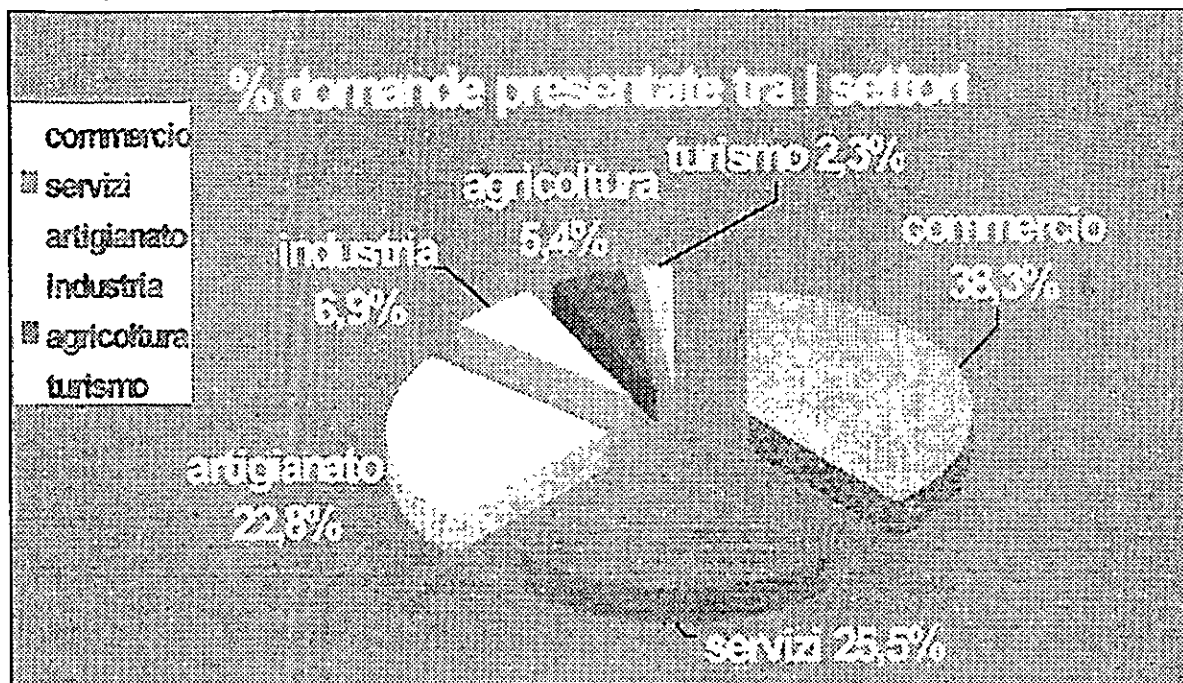


Grafico 2

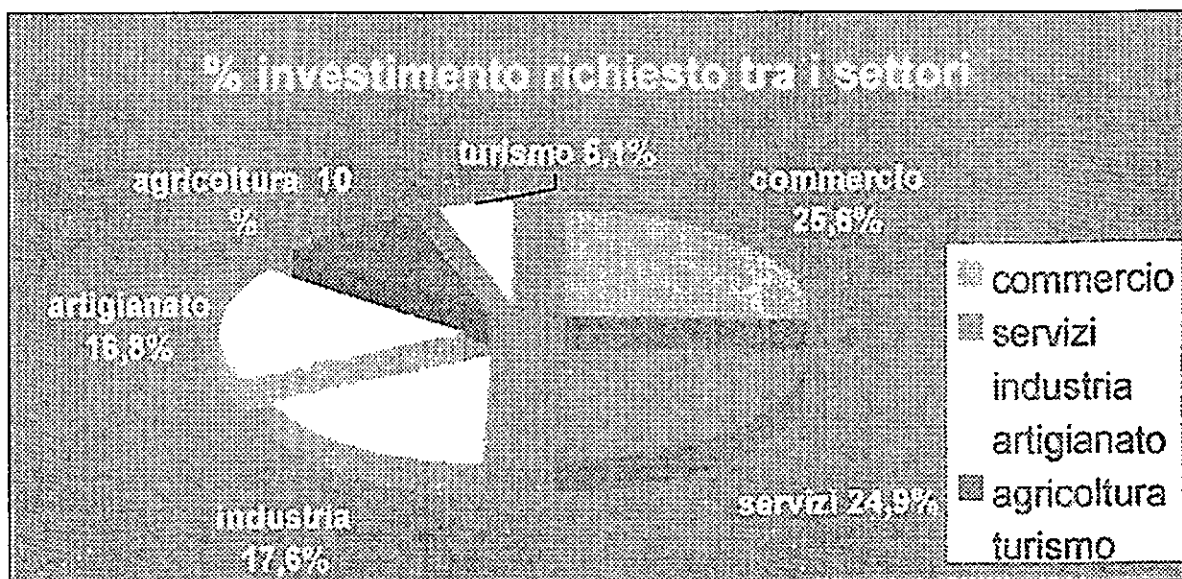
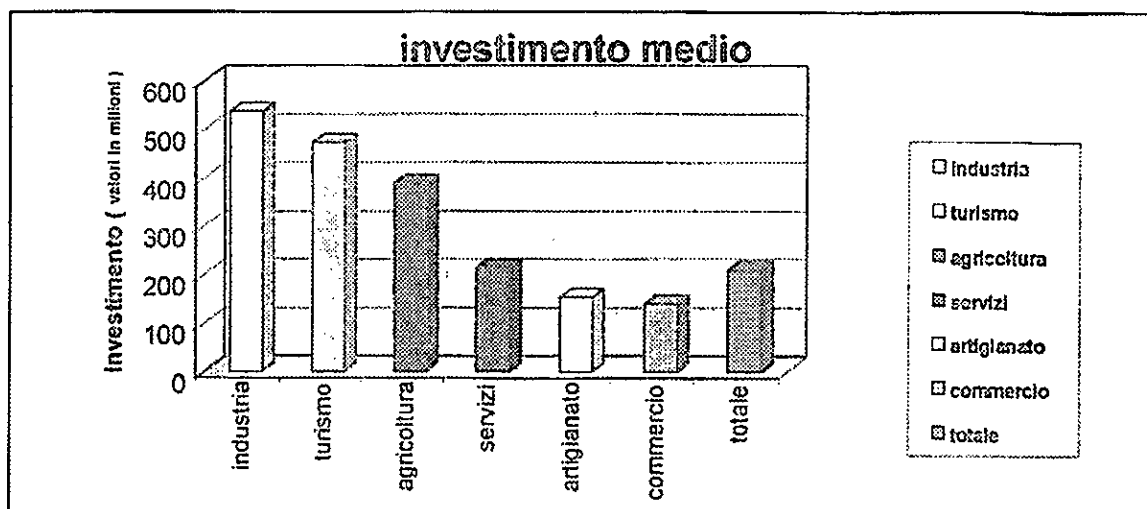


Grafico 3



Rispetto ai contributi concessi, l'industria, a fronte del 17,6% di investimenti, ha ottenuto il 20,4% del totale dei fondi globalmente assegnati alla prima graduatoria, mentre l'artigianato ha attinto il 22,6% delle risorse, rispetto al 16,8% di investimenti. Tale risultato deriva dalla circostanza che, rispettivamente ed in ordine decrescente, l'industria, l'artigianato ed i servizi, hanno potuto beneficiare di fondi aggiuntivi per la presenza dei cofinanziamenti dell'U.E (unicamente con riferimento alle regioni dell'Ob. 1 e con le limitazioni ed esclusioni previste dalla normativa comunitaria).

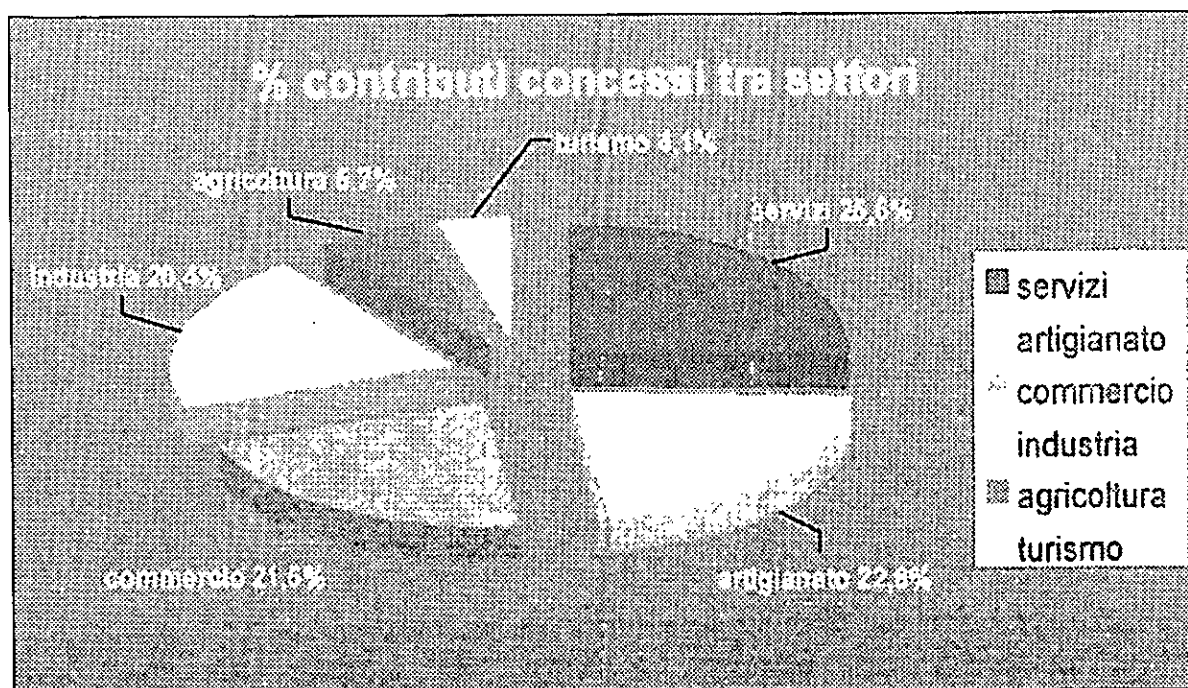
Se si guarda, infatti, alla percentuale di finanziamenti concessi rispetto a quelli concedibili, si riscontra che quest'ultima è stata maggiore nei settori dell'industria, dell'artigianato e dei servizi. Tuttavia, depurando i contributi concessi dai cofinanziamenti FESR, si evidenzia che tutti i settori hanno ricevuto circa il 15,5% dei contributi agevolabili.

La seguente tabella ed il grafico successivo sintetizzano tali dati:

Tab. B (distribuzione dei contributi tra i settori)

|                                                  | industria | artigianato | agricoltura | turismo | servizi | commercio | totale |
|--------------------------------------------------|-----------|-------------|-------------|---------|---------|-----------|--------|
| contributi concessi (in milioni)                 | 8.918     | 9.851       | 2.495       | 1.825   | 11.144  | 9.377     | 43.610 |
| % contributi concessi in rapporto ai concedibili | 24,0%     | 21,0%       | 15,5%       | 15,5%   | 17,5%   | 15,5%     | 18,3   |
| % agevolati al netto dei cofinanziamenti         | 15,5%     | 15,9%       | 15,5%       | 15,5%   | 15,5%   | 15,5%     | 15,5%  |

Grafico 4



La distribuzione dei contributi tra i settori è stata inoltre influenzata dalla diversa provenienza delle richieste per area territoriale di eleggibilità degli interventi. In particolare nelle aree a maggiore percentuale di agevolazione (A e B) sono prevalsi progetti inerenti l'agricoltura ed il terziario (soprattutto turismo e servizi), mentre nelle altre zone sono stati più consistenti gli investimenti nei settori dell'industria e dell'artigianato.

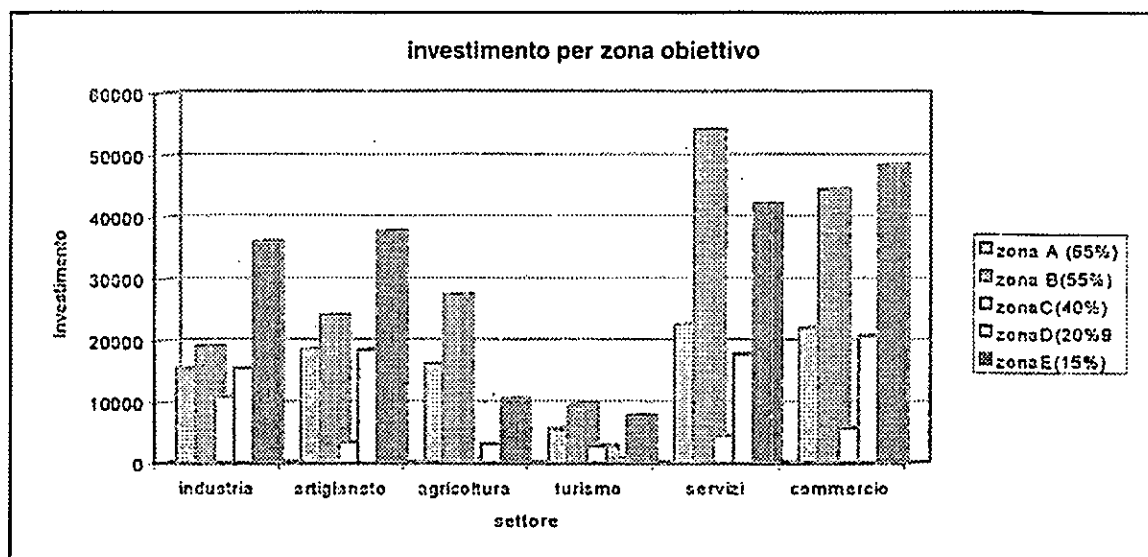
Per una visione sinottica si osservi la seguente tabella, illustrata nel grafico successivo.

Tab. C (distribuzione degli investimenti per zona obiettivo)

|             | zona A (65%) | zona B (55%) | zona C (40%) | zona D (20%) | zona E (15%) | totale  |
|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------|
| industria   | 15,85%       | 19,70%       | 11,30%       | 15,95%       | 37,20%       | 100,00% |
| artigianato | 18,17%       | 23,55%       | 3,35%        | 18,09%       | 36,85%       | 100,00% |
| agricoltura | 27,94%       | 47,40%       | 0,99%        | 5,48%        | 18,19%       | 100,00% |
| turismo     | 21,52%       | 36,04%       | 10,67%       | 2,64%        | 29,13%       | 100,00% |
| servizi     | 16,00%       | 38,30%       | 3,17%        | 12,63%       | 29,90%       | 100,00% |
| commercio   | 15,63%       | 31,43%       | 4,13%        | 14,61%       | 34,20%       | 100,00% |
| totale      | 17,76%       | 31,56%       | 4,96%        | 13,48%       | 32,24%       | 100,00% |



Grafico 5



#### 4. Analisi per regioni

Le **Marche** sono la regione che detiene la percentuale più alta di domande ammesse rispetto a quelle presentate, il **76,74%**. Le stesse possono vantare, inoltre, un'altissima percentuale di contributi agevolabili rispetto a quelli richiesti (pari al **68,46%**) che rappresentano il **3,12%** del totale dei contributi agevolabili dall'intervento.

Seguono poi per lo stesso indice: la **Toscana**, con il **73,9%** di domande ammesse ed una percentuale di contributi agevolabili pari a circa il **5,08%**, quindi superiore a quello dell'Emilia-Romagna, e la **Liguria**, con rispettivamente il **71,85%** e solo l'**1,9%** di quota agevolabile.

Le **Marche** hanno, inoltre, il primato della percentuale di investimenti ammessi rispetto a quelli richiesti (**71,3%**). Gli investimenti richiesti dalle Marche costituiscono, comunque, solo il **3,39%** di quelli richiesti da tutte le regioni.

Seguono il **Friuli** e quasi alla pari **Molise** e **Puglia**; quest'ultima, però, con un impatto sul totale degli investimenti ammessi pari al **14,46%**.

I risultati del **Trentino-Alto Adige** sono più modesti: tale regione ha ottenuto l'ammissione del solo **9,6%** degli investimenti richiesti.

La regione che ha presentato il maggior numero di domande in assoluto è stata la **Puglia (484)**. Di queste ne sono state ammesse **337**, il che rappresenta una percentuale di successi nella media, ottenendo contributi agevolabili pari al **16,14%** del totale degli stessi.

Seguono la **Campania** con **391** domande ed una percentuale di ammesse abbastanza bassa (61,89%) e l'**Emilia Romagna**, con **382** domande e la stessa percentuale pari solo al 62,8%.

A questo punto si può constatare che non esiste correlazione diretta tra la percentuale di insuccessi ed il totale di richieste presentate: spesso un esiguo numero di domande si accompagna ad un'alta percentuale di insuccessi (caso del **Trentino-Alto Adige**, dove su 6 domande presentate solo 3 sono state ammesse e della **Valle D'Aosta** con 11 richieste presentate e solo 6 ammesse), oppure in corrispondenza di un numero cospicuo di domande si ha una bassa percentuale di successi (come nel caso della **Lombardia**: 376 domande e solo 217 ammesse).

Negli allegati che seguono si riportano, per regione, i principali dati relativi alla attivazione della norma per il primo bando (vedi allegato 1: Riepilogo dati provinciali e nazionali).

Per quanto riguarda il tipo di iniziativa, le nuove attività hanno prevalso nettamente in tutte le regioni tranne che nella **Valle d'Aosta**, che ha registrato un più alto numero di rilevamenti di attività preesistenti.

## **5. Analisi relative agli aspetti occupazionali**

In un'analisi globale si può affermare che le regioni del Mezzogiorno sono state quelle che hanno maggiormente utilizzato la forma di incentivo in oggetto, in relazione all'obiettivo occupazionale.

Il Mezzogiorno, infatti, avrebbe generato le maggiori potenzialità di occupazione (circa **4295** persone impiegate, contro le **3850** del Centro e le **2464** del Nord, per un totale di **10609 nuovi occupati**), se i fondi a disposizione avessero consentito di agevolare tutte le domande ammesse.

Il dato, già di per sé significativo, peraltro non include le domande che non sono state ammesse alla graduatoria, corrispondenti a poco più di un terzo delle richieste.

Il primato in tal campo è stato della **Puglia** che avrebbe creato nuova occupazione per circa 1349 persone; questo dato rappresenta 38 nuovi occupati per ogni milione di abitanti della regione (sia maschile che femminile) compresi tra i 25 ed i 64 anni.

Con lo stesso criterio segue poi la **Calabria** con 1022 nuovi occupati, (57 nuovi occupati per ogni milione di abitanti).

La terza con il maggior numero di potenziali nuovi occupati è stata la **Campania** (921), che ha coperto però solo 18 nuovi occupati per ogni milione di abitanti (sempre compresa tra 25 e 64 anni).

Solo per inciso si consideri che la Puglia, tuttavia, ha una densità di popolazione pari quasi a 3/5 di quella della Campania, ma sicuramente superiore a quella della Calabria.

Per contro la **Lombardia**, che ha ottenuto agevolazioni pari a circa il 5,02% del totale agevolabile (quindi nella media), è solo ottava per quanto riguarda il numero di nuovi occupati potenziali in senso assoluto (719) e di conseguenza ancora più bassa è la percentuale di popolazione (sempre per la medesima fascia di età) occupata, pari ad appena 9,6 nuovi occupati per milione di abitanti.

È improbabile che si possa trovare una correlazione tra i valori presi in considerazione fino ad ora, mentre si può affermare certamente, che le regioni con il numero più cospicuo di occupati potenziali, hanno presentato prevalentemente domande nel settore del commercio.

Per quanto riguarda i **nuovi posti di lavoro** effettivamente creati dalla legge 215/92 e non quelli potenziali, il "primato" è detenuto dalla **Calabria** con 467 nuovi occupati. Segue la **Campania** con 436 e subito dopo la **Puglia** (396) su un totale di 3388.

## 6. Analisi delle cause di esclusione

Particolarmente elevata è stata la percentuale delle **domande non ammesse** alla graduatoria (34,8%), tale quota è stata consistente in ogni settore, andando da circa il 30% dell'agricoltura e dell'industria ad oltre il 38% del commercio, mentre, tra le domande ammesse, la **percentuale dei costi non eligibili** rispetto al programma di investimenti richiesti è stata del 3,3% (anche in questo caso il commercio con il 5% è stato il settore che, insieme all'agricoltura, ha avuto la maggior percentuale di costi non ammissibili).

Nel prospetto che segue si mettono in rilievo, per settore, i dati relativi alle inammissibilità totali o parziali (solo inerenti al piano finanziario) delle iniziative.

Tab. D (*distribuzione delle domande e degli investimenti non ammessi*)

|                                          | Industria | Artigianato | Agricoltura | Turismo | Servizi | Commercio | Tot   |
|------------------------------------------|-----------|-------------|-------------|---------|---------|-----------|-------|
| % domande non ammesse                    | 30,63%    | 31,06%      | 29,41%      | 47,31%  | 34,17%  | 38,14%    | 34,8% |
| % programmi di investimento non ammessi  | 40,66%    | 33,64%      | 43,52%      | 47,32%  | 38,79%  | 44,43%    | 40,6% |
| % costi non ammessi nei piani finanziari | 2,40%     | 1,29%       | 5,22%       | 0,94%   | 3,06%   | 5,26%     | 3,27% |

Si può, inoltre, osservare che l'investimento medio delle domande ammesse (197 milioni) è stato minore dell'investimento medio delle domande globalmente presentate (209,5 milioni), da cui si evince che le imprese che hanno presentato progetti di minore entità hanno rispettato di più gli adempimenti previsti dalla normativa.

Le cause connesse alla perizia hanno costituito quasi l'80% dei motivi di esclusione, in particolare la più ricorrente è stata la mancanza di un giudizio sulla validità tecnica del settore (30%), così come pure frequente è stata l'assoluta mancanza della perizia (17%).

La seguente tabella indica le principali cause di esclusione e la loro ricorrenza:

Tab. E (ricorrenza delle motivi di esclusione delle domande)

| CAUSA DI ESCLUSIONE                                                                                                                          | %    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| La perizia di cui all'articolo 5 <sup>1</sup> lettera c) del regolamento di attuazione non contiene la valutazione tecnica del progetto      | 30,0 |
| È mancante la perizia di cui all'articolo 5 <sup>1</sup> lettera c) del regol. di attuazione                                                 | 17,0 |
| La perizia giurata è resa da un professionista non previsto dall'articolo 5 <sup>1</sup> lettera c) del regolamento di attuazione            | 11,0 |
| La perizia di cui all'articolo 5 <sup>1</sup> lettera c) del regolamento di attuazione non contiene la valutazione sulla congruità dei costi | 11,0 |
| La perizia di cui all'articolo 5 <sup>1</sup> lettera c) del regolamento di attuazione non è resa nella forma di giuramento asseverato       | 10,3 |
| La certificazione di cui all'articolo 5 <sup>1</sup> lettera b) del regolamento di attuazione non è stata allegata                           | 4,9  |
| L'impresa non risulta costituita né risulta aperta la partita IVA in contrasto con l'articolo 2 <sup>1</sup> lettera a) della legge 215      | 3,1  |
| L'impresa è stata costituita in data antecedente al 22/3/92, data di entrata in vigore della legge                                           | 2,6  |
| Altre cause                                                                                                                                  | 10,1 |

## **7. Criteri di selezione dei progetti in relazione ai fini**

Circa la formulazione della graduatoria è importante rammentare il peso assunto dai diversi indicatori nel calcolo del punteggio globale assegnato alle singole iniziative, e l'influenza che gli stessi hanno avuto sulla distribuzione iniziale delle richieste.

Si riporta un commento relativo ai principali indicatori:

- a) **dimensioni dell'investimento.** Investimenti di maggiore entità, pur essendo penalizzati nel punteggio, mediamente hanno conseguito un punteggio complessivo maggiore;
- b) **occupazione legata all'iniziativa.** Influenza decisiva sulla graduatoria ha avuto il riflesso occupazionale; infatti, sia la presenza femminile nella compagine sociale, con

un punteggio progressivamente crescente al superamento del minimo obbligatorio di presenza del 60%, che il nuovo personale attivato dal progetto, hanno rappresentato parametri che incidevano pesantemente sul punteggio globale. Per tale ragione, le iniziative con il massimo punteggio in questi due indicatori difficilmente potevano essere superate in graduatoria dai progetti che, rispetto agli stessi due indicatori, ricevevano punteggi bassi;

- c) **tipologia di iniziativa.** In riferimento a quest'aspetto, alle nuove iniziative si è attribuito un punteggio maggiore rispetto all'acquisto di attività preesistente ed ai progetti innovativi; per siffatta ragione anche tale indicatore ha avuto influenza sulla graduatoria;
- d) **stato di avanzamento del progetto.** Quest'indicatore, rispetto al precedente, ha avuto un'incidenza ancora maggiore sulla graduatoria.

Analizzando più in dettaglio gli indicatori si possono formulare le seguenti considerazioni:

- 1) **dimensioni dell'investimento.** Il maggior successo degli investimenti più consistenti è evidenziato dalla circostanza che l'investimento medio delle domande agevolate (212 milioni) è maggiore dell'investimento medio di tutte le domande ammesse in graduatoria (197 milioni). Una plausibile spiegazione di questa apparente incongruenza è riscontrabile nel maggior numero di occupati che mediamente attivano gli investimenti più consistenti;
- 2) **fattore occupazionale.** Per avere un'esemplificazione della rilevanza del fattore occupazionale basti confrontare i 6,5 posti di lavoro, previsti in media da ognuna delle domande agevolate, con i 2,7 previsti da quelle entrate in graduatoria. D'altro canto tale fattore entrava nella determinazione del punteggio due volte: direttamente ed indirettamente nel calcolo degli investimenti per ogni nuovo occupato;
- 3) **tipo di iniziativa.** Andando ad osservare come si distribuiscono tra le diverse tipologie di iniziativa i progetti agevolati e quelli agevolabili, si è constatato che il 91,1% dei primi è relativo a nuove iniziative, (queste ultime hanno costituito il 66,8% delle richieste di agevolazione). Tale scarto percentuale (23,54 punti) è connesso con i due

punti in più attribuiti, nel punteggio valido per le graduatorie, alle nuove iniziative rispetto all'acquisto di attività preesistenti ed ai progetti innovativi. Dalla distribuzione delle iniziative tra i vari settori si è notato, inoltre, che il commercio è quello che sarebbe stato più penalizzato da tale indice nell'ipotesi di una graduatoria comune: il comparto commerciale ha presentato la minore percentuale di nuove iniziative a causa della consistente presenza di proposte di acquisto di attività preesistenti;

- 4) **stato di realizzazione del progetto.** In riferimento allo stato di realizzazione dell'iniziativa, si è riscontrato una ancora maggiore differenza di concentrazione della distribuzione dei progetti agevolati rispetto a quelli agevolabili: in tale caso per le iniziative ancora da iniziare, lo scarto percentuale è addirittura di 53,6 punti (si va dal 91,1% al 37,5%). Questa grossa divergenza è in gran parte dovuta alla consistente presenza di richieste di contributi per investimenti realizzati per oltre il 90%: rispetto a tali investimenti, le iniziative ancora da avviare godevano di ben otto punti in più; tale differenza, di fatto, rendeva nulla la possibilità di accedere alle agevolazioni per le imprese che avevano già realizzato gran parte del progetto.

Le tabelle successive sintetizzano le considerazioni svolte nei punti "3" e "4" precedenti ed i seguenti grafici ne danno un riflesso visivo:

Tab. F (distribuzione tra i settori per tipo di attività delle domande agevolabili e di quelle effettivamente agevolate)

| Settore     | Nuova iniziativa |           | Attività preesistente |           | Progetti innovativi |           |
|-------------|------------------|-----------|-----------------------|-----------|---------------------|-----------|
|             | agevolabili      | agevolate | agevolabili           | agevolate | agevolabili         | agevolate |
| Industria   | 69,7%            | 95,2%     | 12,0%                 | 2,4%      | 16,5%               | 2,4%      |
| Artigianato | 71,9%            | 93,1%     | 14,7%                 | 4,9%      | 11,4%               | 4,9%      |
| Agricoltura | 70,6%            | 91,3%     | 4,5%                  | 8,7%      | 23,1%               | 8,7%      |
| Turismo     | 63,4%            | 83,3%     | 19,3%                 | 16,6%     | 14,0%               | 16,6%     |
| Servizi     | 78,3%            | 89,6%     | 7,1%                  | 8,1%      | 11,9%               | 8,1%      |
| Commercio   | 55,5%            | 88,1%     | 32,6%                 | 7,0%      | 8,6%                | 7,0%      |
| Totale      | 66,8%            | 90,3%     | 19,0%                 | 2,7%      | 11,5%               | 6,9%      |

Tab. G (distribuzione per stato di avanzamento dell'iniziativa delle domande agevolabili e di quelle effettivamente agevolate)

|                    | agevolabili | agevolate |
|--------------------|-------------|-----------|
| Maggiore del 90%   | 24,5%       |           |
| Dall'80 al 90      | 3,5%        |           |
| Dal 50 al 79       | 9,5%        | 0,2%      |
| Meno del 50        | 24,9%       | 8,7%      |
| Ancora da iniziare | 37,5%       | 91,1%     |

Grafico 6

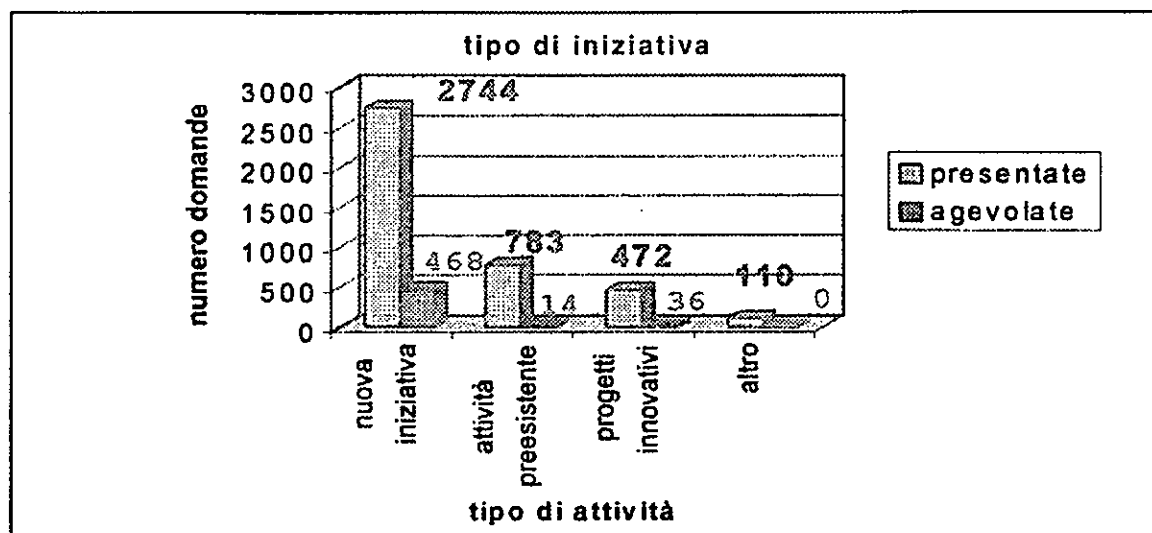


Grafico 7

