

Le modifiche introdotte prefigurano un'articolazione delle graduatorie su base regionale incentrata su due assi:

1. Il primo a carattere generale che riproduce le modalità operative precedentemente in essere sulla normativa;
2. Il secondo a carattere mirato, costituito da graduatorie speciali formate su indicazione della regione.

Gli obiettivi da perseguire tramite le graduatorie speciali territoriali risultano naturalmente riferiti alla necessaria integrazione con gli interventi di programmazione negoziata, risultando possibile utilizzare il sistema della legge 488 sia per il rafforzamento di aree già oggetto di patti territoriali, sia per lo stesso finanziamento di iniziative private collegate all'attivazione di nuovi patti.

I processi di decentramento in atto, per quanto riguarda in particolare i patti territoriali, imputano ovviamente alla regione la responsabilità politica di utilizzare le graduatorie speciali mirate della legge 488 per il finanziamento di interventi in aree collegate a patti territoriali.

Per quanto riguarda l'utilizzo della legge 488 in relazione agli obiettivi di politica industriale, il nuovo sistema di intervento prevede che il Ministero dell'Industria possa, sentita la conferenza Stato-Regioni, utilizzare una quota parte delle risorse assegnate per la formazione di graduatorie legate a obiettivi specifici che trascendano l'interesse meramente regionale. Si tratta ovviamente di graduatorie eventuali, volte a far fronte a specifiche esigenze di natura produttiva ovvero a sostenere processi di sviluppo in aree interessate, ad esempio, da calamità naturali o da processi di avanzata deindustrializzazione.

Tali graduatorie sono state già sperimentate, sulla base di una specifica disposizione legislativa, con riferimento al terremoto di Marche ed Umbria. Si è ritenuto opportuno disciplinarne l'utilizzo, per garantire una più elevata rapidità di intervento e di risposta alle esigenze che dovessero man mano emergere. Il ricorso a tali graduatorie dovrà essere ovviamente limitato, dovendo corrispondere ad una necessaria straordinarietà ed eccezionalità di intervento.

Esse potranno inoltre essere proficuamente utilizzate anche in direzione di un consolidamento dei contratti d'area, ovvero di tecnologie e processi produttivi ritenuti strategici per lo sviluppo del Mezzogiorno.

Per quanto riguarda i pacchetti integrati di agevolazioni – previsti nell'ambito del Programma operativo "Sviluppo imprenditoriale locale" per le aree ob.1- si tratta di una misura di intervento completamente nuova e quindi a carattere sperimentale, che ha il pregio di "non inventare" un nuovo regime di aiuto ma di limitarsi a creare relazioni procedurali e amministrative tra i regimi di aiuto esistenti.

Si è partiti dalla constatazione che un'impresa industriale che intenda realizzare, ad esempio, un programma di ricerca e sviluppo e poi una nuova

iniziativa produttiva deve rivolgersi a due differenti regimi normativi (la legge 46/82 per la ricerca e la legge 488/92 per l'industrializzazione).

Il pacchetto integrato di agevolazioni ha come obiettivo di unificare in un unico contesto, amministrativo e decisionale, regimi di aiuto oggi autonomi e separati, spostando l'attenzione della valutazione amministrativa dai singoli investimenti al progetto complessivo di impresa.

L'effetto più evidente di tale semplificazione è la redazione di una sola domanda e l'adozione di un'unica decisione di aiuto con riferimento a tutti gli elementi in cui il programma stesso si articola. L'effetto indiretto e più auspicato connesso al pacchetto integrato è quello di elevare la quantità media dei programmi ammessi alla 488, che del pacchetto integrato di agevolazioni costituisce il perno essenziale. Tale qualità è in particolare associata agli investimenti contestuali in ricerca e sviluppo, che costituiscono fattore "strutturale" di debolezza dell'intero sistema produttivo meridionale.

Altra importante novità che sarà inserita nel prossimo bando della L.488/92 riguarda l'estensione delle agevolazioni alle imprese che operano nel settore del commercio. Le agevolazioni verranno concesse agli esercizi commerciali di vendita al dettaglio, solo se inseriti in centri commerciali o altre forme associative, agli esercizi commerciali di vendita al dettaglio classificati media struttura e grande struttura, agli esercizi di vendita all'ingrosso e centri di distribuzione, alle attività commerciali che esercitano la vendita per corrispondenza e/o commercio elettronico e, infine, alle attività di servizi complementari alla distribuzione.

Per tutti i settori, il sistema verrà "tarato" eliminando la possibilità di abusi ed usi impropri: verrà richiesto, alle aziende che ricevono le agevolazioni, il versamento di una cauzione a garanzia della realizzazione dell'investimento agevolato, che verrà restituita solo quando i lavori avranno raggiunto il primo stadio di avanzamento. Diventeranno più stringenti le norme che regolano l'erogazione dei contributi: non verranno più prese in considerazione, ai fini della costituzione delle graduatorie, tutti quegli investimenti ai quali sia stata già concessa un'agevolazione pubblica.

I problemi aperti

I primi tre anni di attuazione della legge 488 hanno dato luogo ad alcune riflessioni concernenti il finanziamento dei grandi progetti. Va detto che la quota assorbita dai programmi delle piccole e medie imprese è mediamente ben superiore alla riserva alle stesse assegnata (circa il 75 per cento contro il 50 per cento della riserva). Non di meno si pone il problema di valutare la congruità di un utilizzo dei medesimi criteri e modalità di selezione per iniziative che oscillano da qualche milione di investimenti a centinaia di miliardi.

Per quanto riguarda i piccolissimi progetti l'ovvia e necessaria integrazione con strumenti automatici, quali la 341, ha indotto a prevedere nelle direttive di

attuazione della legge la possibilità di inserire un tetto minimo per l'accesso alle agevolazioni previste dalla 488, da individuare d'intesa con la conferenza Stato-Regioni.

Per quanto riguarda i grandi progetti, nel decreto modificativo del luglio del 1999, è prevista una trattazione separata dei progetti di investimento superiori a 50 miliardi, tramite graduatorie a loro dedicate – una per il Centro-Nord l'altra per il Mezzogiorno- che dovrebbero favorire criteri maggiormente omogenei di valutazione ed una maggiore capacità di selezione delle iniziative. I grandi gruppi industriali si troveranno a concorrere con soggetti altrettanto strutturati sotto il profilo finanziario. Tale soluzione dovrebbe consentire una selezione dei grandi progetti che, a parità di tutte le condizioni, risulti più vantaggiosa sotto l'aspetto occupazionale.

1.2 Stato di attuazione: domande, investimenti, agevolazioni ed occupazione attivata

Con i primi quattro bandi ordinari di applicazione della legge 488/92, lo Stato ha concesso complessivamente 19.000 miliardi di agevolazioni a sostegno dei programmi di investimento delle imprese, di cui circa 16.000 (84 per cento) a favore delle iniziative previste nel Mezzogiorno, compartecipando alla realizzazione di oltre 57 mila miliardi di lire di investimenti (nel Mezzogiorno 35 mila miliardi di lire, circa il 61 per cento) che saranno attivati dai circa 18 mila programmi agevolati, di cui 10.516 nel Sud del paese. Gli investimenti agevolati rappresentano per il Mezzogiorno il 16 per cento degli investimenti fissi lordi nel periodo 1996-98, per il Centro-Nord, nello stesso periodo, essi rappresentano il 3 per cento degli investimenti intrapresi.

Gli sviluppi occupazionali previsti dalla realizzazione degli investimenti agevolati della legge 488/92 appaiono di rilievo: 228.667 unità in più verranno occupate grazie agli investimenti agevolati.

Le domande agevolate nei quattro bandi di applicazione

Le domande a cui è stata concessa l'agevolazione sono state 6.393 nel primo bando, 4.229 nel secondo bando, 3.448 nel terzo bando e 3.844 nel quarto. L'incidenza di quelle riferite a iniziative localizzate nel Mezzogiorno è andata aumentando, passando dal 48,6 per cento nel primo, al 54,9 per cento nel secondo, per arrivare al 72,8 per cento nel terzo ma si è poi leggermente ridotta nel quarto scendendo a 66,4 per cento.

A livello dimensionale, il maggior numero di agevolazioni nei quattro bandi si riscontra per le piccole imprese (circa il 76,2 per cento del totale); di scarso rilievo risulta invece la quota dei programmi agevolati per le grandi imprese, solo l'8,3 per cento del totale.

Alcuni rapporti significativi

L'investimento medio per domanda è risultato pari a 3,2 miliardi di lire; tale valore è lievemente più elevato per i programmi previsti nel Mezzogiorno. La propensione a creare nuova occupazione è maggiore per le iniziative da realizzarsi nel Sud: infatti l'incremento medio per programma è pari a 14,2 unità contro le 10,6 previste per le iniziative che troveranno attuazione nel Centro-Nord. Il fatto che gli investimenti nelle regioni meridionali siano maggiormente *labour intensive* è riscontrabile anche nel fabbisogno di beni strumentali necessari per poter assorbire

una nuova unità lavorativa: i programmi previsti nel meridione hanno circa 231 milioni di lire di immobilizzi per occupato; tale valore è pari a 287,5 milioni nel resto del paese.

Per ogni unità incrementale di manodopera sono stati concessi mediamente 82 milioni di agevolazioni, tale valore risulta, a causa della maggiore intensità d'aiuto, più alto nel Mezzogiorno (107 milioni di lire) rispetto al Centro-Nord (35 milioni di lire).

Le agevolazioni concesse rappresentano mediamente il 33 per cento dei contributi previsti (nel Mezzogiorno il 46,5 per cento, nel Centro-Nord 12,3 per cento. Questa sensibile differenza è, anche in questo caso, imputabile alla diversa intensità di agevolazione prevista. Tale quota aumentare significativamente nel tempo, passando dal 30,6 del primo bando al 40 per cento del quarto.

Utilizzo delle risorse

Con le risorse a disposizione è stato possibile agevolare l'85 per cento delle domande che avevano superato l'istruttoria nel primo bando, il 62 per cento nel secondo. Nel terzo bando tale quota di copertura è scesa al 28 per cento e nel quarto risulta pari al 44 per cento. Al quarto bando sono state incluse anche le iniziative che avevano superato l'istruttoria nel terzo ma non erano state agevolate per carenza di risorse e che, come previsto dalla normativa, sono state inserite automaticamente nelle graduatorie del quarto. Pertanto, ai fini di una corretta valutazione, risulta maggiormente indicativo considerare il grado di copertura riferito complessivamente al terzo e quarto bando: tale rapporto è pari al 46,7 per cento.

A livello di dimensione di impresa, il tessuto delle piccole e medie imprese è quello che ha beneficiato dell'ammontare maggiore di agevolazioni concesse: i tre quarti del totale. Tale prevalenza è riscontrabile in tutte le regioni; solo in alcune, dove ancora non si è rilevata una sufficiente richiesta da parte delle PMI, può essere registrata una maggiore incidenza delle grandi imprese. Al riguardo la legge prevede una riserva in favore della PMI pari al 50 per cento delle risorse disponibili.

La dinamica dimensionale degli investimenti

Il 58,5 per cento degli investimenti previsti deriva da programmi presentati da piccole e medie imprese; il peso delle piccole e medie imprese risulta più marcato nel Mezzogiorno. In valore assoluto i volumi più consistenti di immobilizzi che saranno attivati dalle imprese di piccole dimensioni si registrano per Campania (5.784 miliardi), Puglia (3.540 miliardi), Sicilia (3.312 miliardi) e Calabria (2.805 miliardi).

L'investimento medio per domanda risulta maggiore per le imprese di dimensioni più elevate: mediamente nei quattro bandi si riscontra che in ciascun programma attivato dalle imprese di grandi dimensioni si prevedono 16 miliardi di

immobilizzi. Tale valore scende a 3,1 miliardi per le medie e a 1,8 miliardi per le piccole.

L'impatto occupazionale

Gli sviluppi occupazionali previsti dalla realizzazione degli investimenti agevolati della legge 488/92 appaiono di rilievo: 228.667 unità in più verranno occupate grazie agli investimenti realizzati con detta agevolazione. Tale incremento complessivo deriva in larga misura dagli aumenti previsti dai programmi che saranno realizzati nel Mezzogiorno dove saranno localizzati il 60 per cento dei nuovi occupati. La netta prevalenza dell'aumento dell'occupazione registrato nella ripartizione meridionale è rilevabile in tutti e quattro i bandi. A livello dimensionale sono le piccole imprese a contribuire in maggiore misura alla crescita occupazionale prevista: in tali imprese infatti si registra il 63,3 per cento dell'intero incremento.

Stato di avanzamento delle iniziative agevolate

Gli investimenti *già realizzati*, riferiti a programmi agevolati dalla legge 488, ammontano ad oltre 26 mila miliardi. Essi rappresentano poco meno della metà del totale di quelli complessivamente previsti (55 mila miliardi). Tale quota è ovviamente più elevata per le iniziative approvate nel primo e secondo bando (rispettivamente 73 per cento e 45 per cento) rispetto agli ultimi due (nel terzo bando sono stati completati o avviati investimenti pari al 29 per cento del totale, nel quarto solo l'14 per cento del totale). Il numero di iniziative completate è pari a 6815 (il 40 per cento del totale). Per il primo bando questa percentuale sale al 80 per cento.

La velocità di realizzazione delle iniziative in termini di investimenti effettuati risulta più elevata per i programmi destinati alle unità del Centro-Nord (in tale ripartizione è stato realizzato il 57 per cento del totale degli investimenti previsti, nel Mezzogiorno invece il 30 per cento). Questa differenza può essere spiegata sulla base di tre fattori: scadenze più ravvicinate per il completamento delle iniziative nel Centro-Nord (ad es. ai fini dell'ammissibilità al cofinanziamento UE i programmi previsti nelle zone obiettivo 2 dovevano concludersi entro il 30.6.98); dimensione finanziaria media dei programmi inferiore a quella rilevata per il Mezzogiorno (Centro-Nord: 3 miliardi di lire; Sud: 3,2 miliardi in media); minore incidenza nel Centro-Nord dei nuovi impianti (un terzo contro più della metà nel Mezzogiorno) i quali comportano evidentemente tempi più lunghi di realizzazione.

La verifica degli effetti occupazionali deve esser fatta invece con una certa cautela: essa dovrebbe essere collocata nel contesto temporale adeguato al naturale compimento di investimenti connessi a complessi programmi aziendali, tenuto conto anche nel periodo necessario per la messa a regime degli impianti; dunque i dati attualmente disponibili, data la brevità dell'orizzonte temporale di

cui si dispone, sottostimano l'aumento di occupazione generato dagli investimenti agevolati attraverso la 488.

Secondo le verifiche del Ministero dell'Industria, aggiornate ad aprile del 2000, l'aumento di occupazione è risultato pari al 34 per cento di quello previsto a compimento di tutte le iniziative aggiornate. Poiché, come si è detto, gli effetti diretti ed indiretti sull'occupazione della legge 488 possono essere apprezzati solo in relazione ad un orizzonte temporale di medio periodo, ci sembra più significativo analizzare i risultati conseguiti solo attraverso i primi due bandi ordinari di applicazione. Per gli investimenti agevolati attraverso il primo bando si registra un aumento dell'occupazione già realizzato di 57 mila unità circa (il 73 per cento del totale previsto). Per il secondo bando invece l'occupazione già realizzata corrisponde al 30 per cento di quella programmata.

Estremamente significativo è il dato sulle rinunce e le revoche delle agevolazioni che rappresentano solo il 5 per cento delle iniziative. Le attività di controllo e di ispezione da parte dell'amministrazione pubblica hanno portato alla revoca o sospensione di 478 domande agevolate in relazione al primo bando (il 7,5 per cento del totale), di 79 per il secondo (2 per cento del totale), 95 per il terzo (3 per cento del totale), 96 per il quarto (2,5 per cento del totale).

Dal monitoraggio è stato possibile trarre alcune indicazioni circa lo stato di attuazione della legge 488/92:

1. lo stato di avanzamento dei progetti risulta conforme alle previsioni elaborate dalle imprese in sede di predisposizione dei programmi;
2. i ritardi nell'avvio degli investimenti riguardano un numero proporzionalmente esiguo di iniziative e sono in parte da imputare, per quanto riguarda le nuove iniziative, anche alle procedure amministrative di autorizzazione degli investimenti;
3. l'elevata standardizzazione del procedimento amministrativo ha esercitato effetti positivi non solo nella fase di concessione delle agevolazioni, ma anche in quella di gestione delle erogazioni.

Per quanto riguarda le erogazioni effettuate a fronte degli impegni assunti dalla legge 488, nel 1999 si è registrato un decremento rispetto al valore del 1998.

Anno	Agevolazioni erogate (miliardi di lire)
1996	2.220
1997	3.773
1998	5.061
1999	1.087
Fino al 30/4/2000	306

La forte contrazione delle erogazioni è collegata all'introduzione nel 1999 di nuove modalità per il trasferimento delle risorse. Fino al 31 dicembre 1998 le erogazioni sono avvenute tramite un trasferimento automatico alle banche concessionarie a date predeterminate sulla base dei decreti di concessione. L'automaticità dei trasferimenti non prevedeva peraltro una preventiva verifica dello stato di avanzamento dei progetti, determinando in questo modo una lievitazione delle giacenze di conto corrente presso gli Istituti di credito. Con la finanziaria del 1999 si è provveduto ad una profonda modifica dei meccanismi di erogazione, prevedendo un trasferimento delle risorse dal Ministero dell'Industria al sistema bancario commisurato alle effettive esigenze di finanziamento delle iniziative sulla base dello stato di avanzamento dei progetti. Pertanto le uscite di cassa del 1999 (1087 miliardi) rappresentano solo una quota delle risorse effettivamente trasferite alle imprese nel corso dell'esercizio, avendo le banche concessionarie utilizzato per le erogazioni le giacenze, maturate al 31/12/1998, dei conti correnti utilizzati per la gestione degli interventi.

Le erogazioni già percepite dalle imprese ammontano a 4.576 miliardi per il primo bando, 1.970 miliardi per il secondo bando, 1.143 miliardi per il terzo bando e 517 miliardi per il quarto.

1.3 Il sistema di selezione

Ai fini della formazione delle graduatorie per la concessione delle agevolazioni, ad ogni domanda presentata (per la quale l'istruttoria si è conclusa con esito positivo), viene attribuito il punteggio ottenuto sommando tra loro i valori degli indicatori normalizzati.

Il procedimento di "normalizzazione" degli indicatori è effettuato dal Ministero dell'Industria applicando un'apposita formula statistica. I cinque indicatori normalizzati vengono sommati algebricamente ed il risultato rappresenta il valore del punteggio attribuito alla singola iniziativa.

Le graduatorie vengono formate secondo l'ordine decrescente del punteggio assegnato a ciascun progetto. Le agevolazioni sono concesse alle iniziative fino ad esaurimento dei fondi attribuiti a ciascuna regione, tenendo conto della riserva a favore delle PMI e una limitazione del 5 per cento per le imprese fornitrici di servizi.

Gli effetti della legge dipendono dagli obiettivi che l'operatore pubblico ha inteso privilegiare: la diversa composizione degli obiettivi condiziona ovviamente i risultati, ma i meccanismi trasparenti ed oggettivi della legge consentono un'uniforme applicazione degli interventi compensando gli effetti distorsivi connotati a qualsiasi regime di aiuto.

E' presente nel sistema di concessione delle agevolazioni della legge 488 un meccanismo di graduazione dei contributi (rispetto a quelli massimi stabiliti dall'Unione Europea) che influenza la possibilità di conseguire l'agevolazione (minore è la percentuale richiesta maggiore è la probabilità di conseguirla), consentendo dunque alle imprese di influenzare la probabilità di ottenere il contributo e allo Stato di ridurre "la rendita" dell'impresa.

Questo meccanismo di erogazione degli aiuti nelle aree depresse presenta due vantaggi: basandosi su un'asta competitiva, esso conduce l'imprenditore a rivelare implicitamente le proprie informazioni e quindi rende possibile discriminare tra i progetti, con un criterio selettivo, riguardante gli aspetti finanziari, occupazionali, sociali e di impatto ambientale.

L'altro vantaggio consiste nel fatto che, attraverso la graduazione dei contributi, l'operatore pubblico può incentivare in maniera diversa progetti con differente redditività e quindi massimizzare il numero di investimenti agevolati dato l'ammontare complessivo di risorse disponibili.

La certezza dei tempi del procedimento, l'analitica e puntuale indicazione delle condizioni di ammissibilità, la trasparenza degli obiettivi pubblici nell'individuazione delle modalità di selezione delle iniziative attraverso un insieme di regole poste *ex ante* (che consentono di comparare, trasformandoli in numeri, stati e qualità) e le modalità di erogazione dei contributi ispirate a quelle di utilizzo dei fondi bancari costituiscono la base dell'efficienza e dell'efficacia della L.488/92.

1.4 . Gli indicatori: significato, capacità di selezione e statistiche descrittive

La posizione in graduatoria e quindi l'erogazione del contributo richiesto dipendono dai valori che, per il progetto da agevolare, assumono cinque indicatori.

Significato

1. Capitale proprio su investimento Il primo indicatore è il rapporto tra il valore del capitale proprio investito e da investire nell'iniziativa e l'investimento complessivo dell'iniziativa medesima risultanti dall'istruttoria della banca concessionaria.

Il capitale proprio investito o da investire è costituito dagli aumenti del capitale sociale e/o dai conferimenti dei soci in conto aumento del capitale stesso, deliberati dai competenti organi sociali. Le delibere relative ai suddetti aumenti, conferimenti e/o accantonamenti devono fare esplicito riferimento al programma agevolato o da agevolare al quale essi sono destinati

Il valore dell'indicatore cresce in funzione della quota di rischio che l'impresa è disposta ad assumersi in relazione all'investimento. Esso può essere considerato una misura della fiducia che l'imprenditore ripone nel successo dell'iniziativa ovvero dell'intensità dell'impegno che sarà profuso affinché essa vada a buon fine.

2. Occupazione su investimento Il secondo indicatore è il rapporto tra il numero di occupati attivati dall'iniziativa e l'investimento per cui si chiede l'agevolazione. Il numero di occupati attivati dall'iniziativa è rilevato con riferimento alla sola ed intera unità produttiva interessata dall'iniziativa, come differenza, positivo o uguale a zero, tra il dato riferito all'esercizio "a regime" rispetto all'investimento agevolato e quello riferito ai dodici mesi precedenti all'avvio del programma.

Il valore dell'indicatore è dunque una funzione crescente dell'occupazione creata per unità di capitale investito. La finalità evidente di questo indicatore è quella di favorire l'aumento dell'occupazione, evitando che il contributo in conto capitale, in cui si sostanzia il finanziamento della legge 488, costituisca implicitamente un incentivo alle tecniche produttive ad alta intensità di capitale. La presenza di un obiettivo occupazionale nella legge 488 va letto anche in relazione alla graduale eliminazione degli sgravi contributivi e delle fiscalizzazioni del costo del lavoro nel Mezzogiorno, intervenute a seguito del cosiddetto accordo Pagliarini -Van Miert del 1995, in seguito al quale è venuta meno gran parte della convenienza relativa ad effettuare investimenti *labour intensive* in quest'area.

3. Agevolazione richiesta su massima consentita. Il terzo indicatore è pari al rapporto tra la misura massima dell'agevolazione concedibile, e la misura richiesta dall'impresa. Le agevolazioni massime consentite sono quelle stabilite

dall'Unione Europea e variano con la dimensione dell'impresa (favorendo le imprese minori) e con l'ubicazione dell'unità produttiva (favorendo le aree maggiormente svantaggiate). Esso avvantaggia dunque le imprese che chiedono quote minori di agevolazioni e tende a realizzare due scopi. Il primo è quello di minimizzare il rischio che l'agevolazione stessa sia concessa in misura maggiore rispetto a quanto necessario per neutralizzare lo svantaggio della localizzazione in un'area depressa. Il secondo è quello di massimizzare il numero di investimenti agevolati dato l'ammontare complessivo di risorse disponibili. La presenza di questo indicatore dovrebbe altresì ridurre la probabilità che l'agevolazione renda convenienti progetti non validi, secondo la valutazione e le attese degli imprenditori.

4. Indicatore di priorità regionali. Questo indicatore così come il successivo (indicatore ambientale) è stato introdotto a partire dal terzo bando. Esso è determinato dal punteggio complessivo conseguito da ciascuna iniziativa sulla base di specifiche priorità regionali. Il valore dell'indicatore è costituito da un punteggio complessivo compreso tra 0 e 30, ottenuto dalla somma di tre punteggi parziali, ciascuno compreso tra 0 e 10, attribuiti dalla regione in base a tre parametri: ubicazione (aree comunali), settore di attività (classificazione Ateco '91 dell'ISTAT) e la tipologia d'investimento (nuovo impianto, ampliamento, eccetera). Esso consente alle Regioni di indirizzare gli interventi agevolativi in funzione di specifiche finalità di politica industriale e di riequilibrio territoriale.

A partire dal prossimo bando a questo strumento si aggiungerà per le Regioni la facoltà di predisporre graduatorie speciali (entro il limite del 50 per cento delle risorse finanziarie disponibili) per settore o area geografica.

5. Indicatore ambientale. Il quinto indicatore (che come si è detto è entrato in vigore solo a partire dal terzo bando ordinario): esso è determinato dal punteggio complessivo attribuito a ciascuna iniziativa in relazione al livello di attenzione dimostrato dall'impresa richiedente nei confronti delle tematiche ambientali, con particolare riferimento alla certificazione dei processi produttivi, all'informazione dei soggetti in materia di rischi ambientali connessi con le lavorazioni effettuate, alla predisposizione di piani di sicurezza, alla riduzione dei quantitativi di rifiuti prodotti e delle risorse naturali impiegate nel processo produttivo.

Gli elementi necessari per la determinazione dell'indicatore vengono rilevati dalle informazioni che l'impresa fornisce in sede di domanda dell'agevolazione ad uno specifico questionario composto di due parti. La prima parte comprende cinque quesiti riguardanti le politiche che l'impresa ha attivato o intende attivare per la tutela dell'ambiente. Nella seconda parte l'impresa deve dichiarare, con riferimento alla situazione rilevata nell'esercizio precedente e in quello a "regime" dell'investimento, le quantità di rifiuti speciali e di rifiuti pericolosi prodotti, le quantità di acqua ed energia consumata nel processo produttivo e l'incidenza, sull'energia totale consumata, di quella da fonti rinnovabili derivante da autoproduzione. A ciascuna iniziativa viene, pertanto, attribuito un punteggio intero compreso tra zero e dieci che costituisce il valore dell'indicatore ambientale dell'iniziativa medesima.

La correlazione tra gli indicatori

Per verificare quanto ciascun indicatore influenzi la graduatoria finale in base alla quale vengono concesse le agevolazioni, si può calcolare la correlazione fra detta graduatoria e la graduatoria che si sarebbe ottenuta considerando uno solo degli indicatori per volta. L'indicatore che presenta un valore più alto della correlazione così calcolata è dunque quello che possiede un ordinamento più simile a quello della graduatoria finale. La correlazione misurata è quella tra le posizioni assunte nella graduatoria (correlazione di rango o cograduazione) e non quella sui coefficienti degli indicatori. Il valore del coefficiente di correlazione è compreso tra -1 e 1: nel caso di perfetta coincidenza tra i due ordinamenti il valore sarebbe uguale ad 1. Quando gli ordinamenti sono opposti il valore del coefficiente è pari a -1.

Il grafico 1.1 riporta il valore della correlazione fra ciascuno degli indicatori presenti nei quattro bandi e la graduatoria finale. Dall'analisi dei risultati emergono due fatti. Il primo è che tutti i coefficienti di correlazione tra la graduatoria di ciascun indicatore e quella generale, in base alla quale vengono concesse le agevolazioni, sono positivi. Ciò significa che tutti gli indicatori hanno importanza ai fini della costruzione della graduatoria.

Il secondo fatto che emerge è che l'indicatore che presenta la correlazione maggiore con la graduatoria è generalmente l'indicatore di capitale proprio, anche se nel terzo e quarto bando assume valori molto simili a quelli dell'indicatore ambientale.

Si consideri ad esempio il primo bando: si osserva che la correlazione con la graduatoria è pari al 58 per cento per l'indicatore sul capitale proprio, al 19 per cento per l'indicatore occupazionale ed al 32 per cento per l'indicatore relativo alla percentuale di agevolazione richiesta. Questi risultati sono spiegati dal fatto che la correlazione fra il primo ed il terzo indicatore è maggiore della correlazione tra questi e l'indicatore occupazionale. In altre parole le imprese che dispongono di una quota elevata di capitale proprio da investire tendono anche ad essere quelle che richiedono una percentuale di agevolazione inferiore e dunque hanno un valore più elevato di questo indicatore². Analoghe considerazioni possono esser fatte riguardo agli altri bandi.

Il fatto che la correlazione relativa all'indicatore occupazionale sia inferiore a quella di altri indicatori non significa che nella selezione realizzata l'obiettivo occupazionale abbia avuto scarso rilievo. Il rapporto tra occupazione ed investimenti è, infatti, più alto di circa il 10 per cento nelle imprese agevolate rispetto a quelle

² Sul piano metodologico, è opportuno osservare che il contributo di ciascun indicatore alla graduatoria dipende esclusivamente dalla sua correlazione con gli altri indicatori. La dispersione dei valori all'interno di ciascun indicatore è invece irrilevante perché, come si è detto, gli indicatori vengono prima normalizzati e successivamente sommati tra di loro.

ammesse in graduatoria (vedi Grafico 2 Capitolo 2). E' inoltre verosimile che tutte le imprese ammesse in graduatoria abbiano presentato progetti con un'intensità occupazionale relativamente elevata per aumentare la probabilità di ricevere il finanziamento.

Va considerato che l'indicatore sul capitale proprio ha lo scopo di garantire che le agevolazioni vengano erogate a favore di progetti validi ed in quanto tali capaci di dar luogo effettivamente, in via non transitoria, agli incrementi occupazionali dichiarati nelle domande. L'indicatore di percentuale di agevolazione richiesta rispetto a quella massima consentita ha lo scopo di ripartire le risorse disponibili tra il numero più elevato possibile di progetti e tende quindi a massimizzare l'incremento di occupazione per lira erogata. Ciò significa che a parità di altre condizioni se si aumentasse il peso dell'indicatore occupazionale rispetto agli altri si otterrebbe sì l'effetto di aumentare l'intensità di lavoro rispetto a quella del capitale, ma si rischierebbe di finanziare un minor numero di progetti e soprattutto di selezionare iniziative di dubbia qualità (misurata sulla base della disponibilità dell'impresa a partecipare con capitale proprio all'investimento) e dunque meno capaci di dare luogo ad aumenti stabili dell'occupazione.

Variabilità e tendenze

L'analisi dell'andamento degli indicatori nei diversi bandi evidenzia alcune tendenze significative.

Il valore medio dell'indicatore di capitale proprio mostra dal primo, del 1996, al quarto bando, del 1998, una diminuzione del 20 per cento, passando da 0,5 a 0,4 (vedi Grafico 1.2).

Il cambiamento, intervenuto tra il secondo ed il terzo bando, nella metodologia di calcolo del capitale proprio da investire nell'iniziativa³ non sembra sufficiente a spiegare il trend decrescente del valore medio dell'indicatore. Esso sembra, almeno in parte, riconducibile ad un'altra tendenza in atto: l'aumento relativo delle richieste di intervento da parte delle piccole-medie imprese (vedi Grafico 1.3), che tipicamente presentano valore più bassi di capitale proprio, rispetto alle grandi. La quota delle piccole-medie imprese sul totale aumenta nel periodo in esame dall'87 al 97 per cento.

Per il secondo indicatore, quello relativo all'occupazione aggiuntiva creata dall'investimento, è riscontrabile una diminuzione del 27 per cento nel valore medio nel corso del tempo (vedi Grafico 1.4). Esso è passato da 0,11 nel primo bando a 0,08 nel quarto.

³ Fino al secondo bando incluso veniva considerata, ai fini del calcolo del capitale proprio da investire nell'iniziativa, anche la parte preesistente del capitale data dalla differenza tra capitali permanenti e le attività immobilizzate. A partire dal terzo bando si tiene conto solo degli aumenti del capitale sociale e/o dei conferimenti dei soci negli anni di realizzazione del programma di investimento.

Questo fenomeno potrebbe esser dovuto a fattori esogeni quali la significativa modifica dei prezzi relativi dei fattori intervenuta nel periodo in esame in seguito alla forte riduzione dei tassi di interesse ed all'aumento del costo relativo del lavoro nel Mezzogiorno che può aver reso conveniente l'utilizzo di tecniche produttive a minore intensità di lavoro.

Nel primo bando i valori dei primi due indicatori erano molto simili nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno. Successivamente, la tendenza alla riduzione è stata più accentuata nel Centro-Nord: l'indicatore di capitale è sceso da 0,55 nel primo bando a 0,37 nel quarto, mentre quello occupazionale è diminuito da 0,11 a 0,05 dal primo al quarto. Per quanto riguarda il primo indicatore (capitale proprio) la maggiore riduzione nelle regioni settentrionali nel corso del tempo è imputabile all'aumento delle domande delle piccole e medie imprese di questa macroregione che, a differenza di quelle del Mezzogiorno, non avevano familiarità con leggi di incentivazione per le aree depresse, e sono quindi passate attraverso un più graduale processo di apprendimento.

Per l'indicatore occupazionale la tendenza ad una maggiore riduzione nel Centro-Nord può essere ricondotta alle crescenti difficoltà delle imprese a reperire manodopera aggiuntiva, specie nelle aree a bassa disoccupazione nel Nord-Est, ed alla prevalenza di imprese operanti in settori a maggiore intensità di capitale.

Per quanto riguarda l'indicatore di percentuale di rinuncia all'agevolazione (vedi Grafico 1.5), non si riscontrano tendenze significative nei valori medi nazionali che risultano abbastanza stabili attorno al 1,27. Ricordando che l'indicatore è dato dal rapporto tra l'agevolazione massima consentita e quella effettivamente richiesta dall'impresa, un valore di 1,27 comporta che le imprese ammesse in graduatoria hanno chiesto il 79 per cento dell'agevolazione massima stabilita dall'Unione Europea in termini di Equivalente Sovvenzione Netta.

Nel Mezzogiorno la variabilità nel corso del tempo è più elevata anche per il fatto che il tetto massimo di agevolazione è significativamente più alto; c'è dunque più margine di scelta da parte delle imprese circa la percentuale di agevolazione da richiedere.

Per quanto riguarda gli ultimi due indicatori, inseriti solo a partire dal terzo bando, essi mostrano valori medi stabili nel terzo e quarto bando (vedi Grafico 1.6 e 1.7).

Grafico 1.1: Correlazione tra gli indicatori e la graduatoria finale

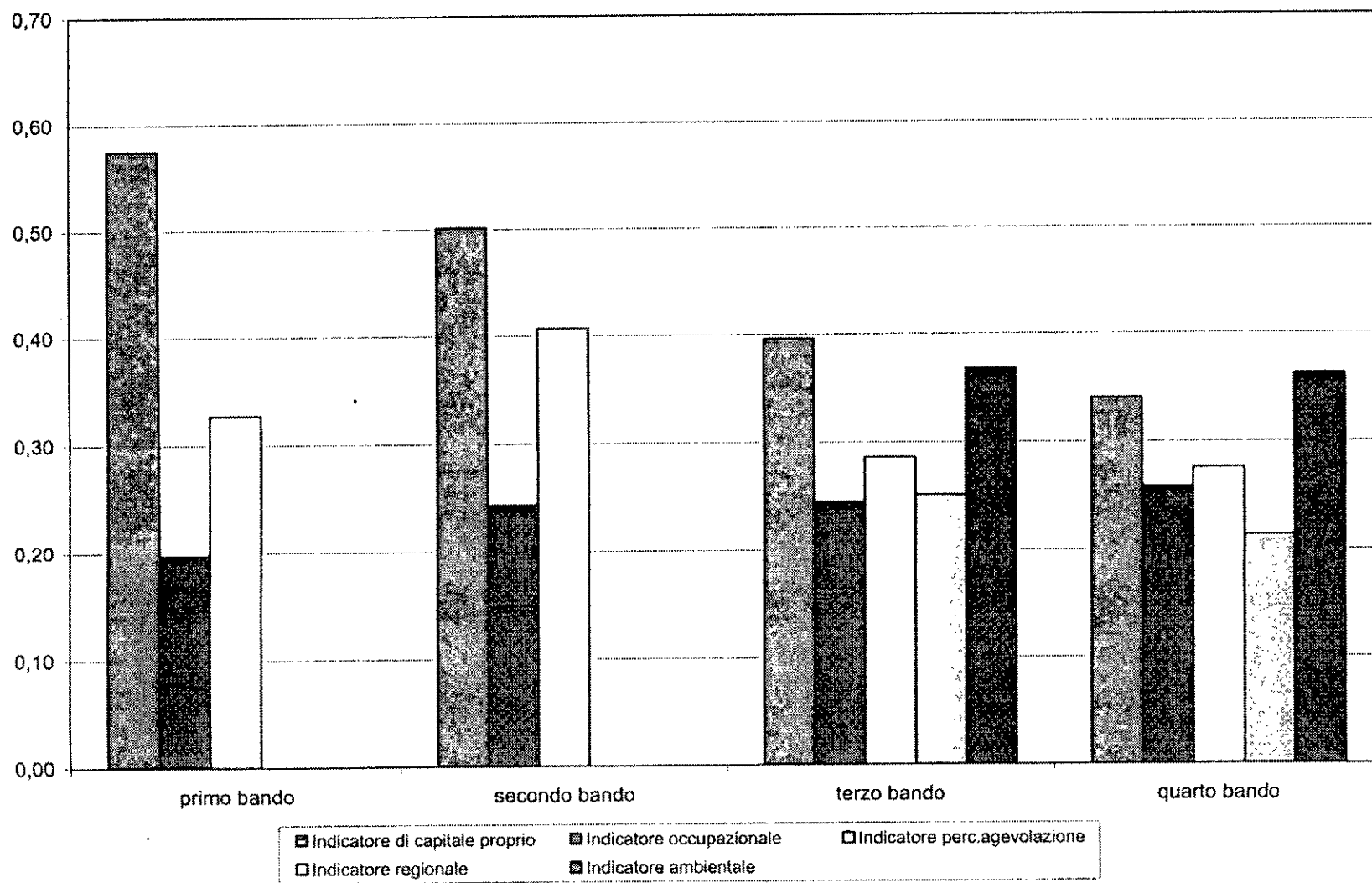


Grafico 1.2: Valore medio indicatore capitale proprio

