

SVIMEZ  
ASSOCIAZIONE PER LO SVILUPPO  
DELL'INDUSTRIA NEL MEZZOGIORNO

Quaderni di INFORMAZIONI SVIMEZ N. 5

**La struttura degli incentivi alle imprese  
della legge 488/92: alcune prime valutazioni  
sulle selezioni del 3° e 4° bando**

A cura di Paola Potestio \*

*Relazione introduttiva ai Convegno su "incentivi e politica industriale. Le innovazioni della legge 488/92". Roma, l'università degli studi Roma Tre - Dipartimento di Economia*

\*Professore ordinario di Economia politica. Preside della Facoltà di Economia "Federico Caffè", Università degli studi Roma Tre.

Roma, dicembre 2000

Ind. Graf. Falli Fausto s.n.c.  
Via Meticci, 25 - Via Tiburtina km 18,300 - Guidonia  
Finito di stampare novembre 2000

## Indice

1. Introduzione	5
2. Come opera la legge 488/92	6
3. La selezione nella attribuzione degli incentivi: il sistema dei cinque indicatori	16
4. Le caratteristiche principali delle selezioni del 3° e 4° bando	35
5. Conclusioni	67
6. Riferimenti bibliografici	71

## */. Introduzione*

Le gravi carenze e le critiche alla politica di incentivazione industriale nell'area meridionale, attuata attraverso l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, hanno condotto a una modificazione profonda nella prima metà degli anni '90 della struttura dell'incentivazione. La svolta è attuata dalla legge 488 del 1992, la quale sopprime, dal 1° maggio 1993, il Dipartimento per gli Interventi straordinari nel Mezzogiorno e l'Agenzia per la promozione dello sviluppo nel Mezzogiorno. La attribuzione di incentivi nelle aree depresse viene disciplinata a livello nazionale e il ministero dell'Industria diviene l'amministrazione dello Stato cui fanno capo tutte le attività relative alla concessione ed erogazione di agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse del Paese.

Le caratteristiche di certezza (di termini, di stanziamenti complessivi) e di trasparenza delle procedure rappresentano un progresso di indubbio rilievo nella nuova organizzazione della politica degli incentivi. Mentre questi aspetti sono alquanto evidenti, una valutazione più completa dei meccanismi della nuova politica e dei suoi risultati è un compito che, nonostante contributi interessanti di analisi già emersi, rimane molto aperto all'indagine. Anzi, la diffusione di ampi interessi sui molteplici aspetti di questo tema è altamente auspicabile.

L'obiettivo di questo lavoro è una valutazione dei meccanismi di selezione della legge 488 (omettiamo d'ora in avanti per brevità Fanno di riferimento) e in particolare delle caratteristiche delle selezioni del terzo e quarto bando della legge, vale a dire delle

selezioni impostate sull'utilizzazione di cinque indicatori. Non si affronterà pertanto qui in nessuna misura il tema della utilità di questa forma di incentivazione degli investimenti rispetto ad altri interventi di policy a sostegno del tessuto produttivo. Le conclusioni raggiunte possono tuttavia essere di una qualche utilità per una tale valutazione. Dopo una sintetica descrizione dello schema di incentivazione adottato dalla normativa 488, proporremo nel paragrafo 3 alcune considerazioni di natura puramente astratta e analitica sul meccanismo di cinque indicatori attraverso i quali si opera la selezione a partire dai bandi del 1998. Le principali e più evidenti caratteristiche delle selezioni dei due bandi del 1998 saranno quindi esaminate nel paragrafo 4. L'esame tenderà in particolare a confrontare tali caratteristiche con le conclusioni di natura generale ed analitica del paragrafo 3. Brevi conclusioni nel paragrafo 5 chiuderanno il lavoro.

## *2. Come opera la legge 488/92*

Iniziamo esaminando come opera la struttura di aiuto alle imprese creata dalla legge 488.

Le disposizioni, di natura generale o di natura attuativa, cui ci riferiremo, sono quelle che sottendono il terzo e il quarto bando della legge. Nella parte finale del lavoro considereremo le novità introdotte su questa struttura dai nuovi interventi normativi, a partire dal luglio 1999. Naturalmente, vale sottolineare, i caratteri fondamentali della struttura rimangono sostanzialmente immutati nella successione dei

bandi. Anche le novità normative, cui abbiamo accennato, hanno una natura essenzialmente aggiuntiva di iniziative e di opportunità.

L'agevolazione prevista dalla legge 488 è un contributo in conto capitale per la realizzazione di un progetto di investimento in aree depresse del Paese. Le agevolazioni, alle quali concorrono stanziamenti dello Stato e Fondi strutturali della Unione europea (Ue), sono irrogate attraverso bandi semestrali (provvisi di eguali dotazioni di risorse finanziarie). La ripartizione annuale delle risorse finanziarie disponibili è decisa su base regionale dal CIPE, su proposta del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, sentite le regioni interessate.

Gli elementi che definiscono questa struttura di aiuto alle imprese nelle aree depresse sono costituiti:

- dalla individuazione di soggetti beneficiari;
- dalla individuazione di aree di applicazione;
- dalla disposizione di limitazioni e riserve di fondi;
- da criteri di ammissibilità di progetti e di spese;
- dalla unità di misura e dalla graduazione dei livelli di agevolazione;
- dalle procedure di domanda, di istruttoria e di formazione della graduatoria dei progetti di ciascun bando;
- dalle modalità di erogazione dei contributi e dalla definizione del sistema di controlli;
- dalla individuazione dei casi di revoca delle agevolazioni.

I soggetti beneficiari sono costituiti da imprese che operano nel settore estrattivo e nel settore manifatturiero<sup>1</sup> (fatte salve le limitazioni

<sup>1</sup> La classificazione di riferimento è costituita dalle *Sezioni C* "Estrazione di minerali" e *D* "Attività manifatturiere" dell'Ateco91.

ed esclusioni derivanti dalla normativa Ue), nonché da imprese fornitrici di servizi (a) di informatica e connessi servizi di formazione professionale, (b) di trasferimento tecnologico e di intermediazione dell'informazione, (e) di consulenza tecnico-economica.

Data la ripartizione per regione delle risorse disponibili, le aree che possono effettivamente beneficiare degli interventi agevolativi<sup>2</sup> sono quelle individuate dalla Ue, nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999, in relazione ai seguenti obiettivi dei Fondi strutturali:

*Obiettivo 1* - Aree in ritardo di sviluppo, le quali si identificano con tutto il territorio delle regioni del Mezzogiorno: Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

*Obiettivo 2* - Aree in declino industriale, localizzate nel Centro-Nord;

*Obiettivo 5b* - Aree rurali svantaggiate, localizzate nel Centro-Nord.

A queste si aggiungono le aree rientranti nelle fattispecie previste dall'art. 92.3.e del Trattato di Roma, ossia le aree ammesse ad aiuti a finalità regionale in base alle deroghe previste dal suddetto articolo.

La normativa prevede una riserva e una limitazione nella attribuzione di fondi: almeno il 50% delle risorse di ciascun bando è riservato alle piccole-medie imprese (PMI) e non più del 5% delle risorse di ciascun bando può essere attribuito ad imprese operanti nel settore dei servizi.

<sup>2</sup> Deliberazione CIPE, 27 aprile 1995, punto 1.

Dal punto di vista della consistenza occupazionale, i regolamenti sulle procedure attuative definiscono piccola impresa, nei settori estrattivo e manifatturiero, quella che impiega meno di 50 dipendenti e media impresa quella che impiega meno di 250 dipendenti. Nel settore della fornitura dei servizi è definita piccola impresa quella che impiega meno di 20 dipendenti e media impresa quella che impiega meno di 95 dipendenti<sup>3</sup>.

L'ammissibilità dell'iniziativa di investimento alla agevolazione richiede che l'investimento rientri in una delle seguenti sette tipologie<sup>4</sup>:

- costruzione di un nuovo impianto;
- "ampliamento" , di natura orizzontale o verticale, vale a dire diretto ad accrescere la capacità di produzione dei prodotti attuali (o di altri simili, rientranti nello stesso gruppo della Classificazione Ateco91) o a creare nuova capacità produttiva a monte o a valle dei processi produttivi attuali;
- "ammodernamento", ossia innovazioni dirette ad accrescere la produttività e/o migliorare le condizioni ecologiche dei processi produttivi;
- "ristrutturazione", ossia progetti diretti alla riorganizzazione, rinnovo, aggiornamento tecnologico dell'impresa;

<sup>3</sup> La misura delle dimensioni del fatturato annuo (o del totale di bilancio) e un requisito di "indipendenza" (relativo alla misura in cui il capitale sociale deve essere detenuto da un'impresa, o più imprese, conformi alle definizioni di piccola e media impresa) sono gli altri criteri utilizzati, congiuntamente a quello occupazionale, per individuare la dimensione dell'impresa.

<sup>4</sup> Delibera CIPE - 27 aprile 1995 - punto 2.

- "riconversione", ossia progetti che introducono produzioni merceologicamente diverse, modificando i cicli produttivi degli impianti esistenti;
- "riattivazione", ossia progetti volti alla ripresa dell'attività di insediamenti produttivi inattivi (é escluso tuttavia dall'agevolazione l'acquisto degli insediamenti produttivi);
- "delocalizzazione", ossia iniziative dirette a una diversa localizzazione degli impianti, in risposta a provvedimenti dell'amministrazione pubblica o per finalità di risanamento e di valorizzazione ambientale.

La normativa stabilisce poi nel dettaglio le spese ammissibili ai fini della concessione delle agevolazioni, specificate per dimensione d'impresa e di copertura dell'agevolazione, e le spese non ammissibili. Rientrano ad esempio nelle spese ammissibili, per qualunque tipo di progetto, le opere murarie, le acquisizioni di *nuovi* macchinari, impianti, attrezzature, mentre non sono, ad esempio, spese ammissibili, di nuovo per qualunque tipo di progetto, le spese di funzionamento in generale, le imposte, le tasse o le spese relative alla acquisizione di macchinari, impianti, attrezzature non nuovi di fabbrica. E' stabilito inoltre un preciso vincolo temporale: sono ammissibili solo le spese effettuate successivamente "alla chiusura dei termini di presentazione delle domande relative al bando precedente"<sup>5</sup>.

Per *investimento ammissibile* si intenderà, in conclusione, l'entità dell'investimento che può essere oggetto di contributo o agevolazione.

<sup>5</sup> Circolare esplicativa del Ministero dell'Industria, 20 novembre 1997, punto 3.9.

Veniamo ora alla graduazione dei livelli di agevolazione. A ciò dobbiamo premettere tuttavia l'unità nella quale sono espresse le agevolazioni: queste sono misurate in *Equivalente Sovvenzione Netto (ESN)* e/o *Equivalente Sovvenzione Lordo (ESL)*. *UESN* è una misura del contributo che tiene conto dei tempi di realizzazione dell'investimento e di erogazione del contributo (attraverso le opportune attualizzazioni), nonché dell'imposizione fiscale sul contributo. La differenza tra le due misure sta nel fatto che nell' *ESL* non si tiene conto dell'imposta sul contributo. Queste misure esprimono pertanto il "beneficio effettivo" (al netto e al lordo dell'imposta) di cui usufruisce il progetto, indipendentemente dai tempi di realizzazione dell'investimento e di erogazione dell'agevolazione.

Ciò detto, la disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato alle imprese piccole e medie e l'insieme delle disposizioni connesse alla legge 488 determinano le *percentuali massime delle agevolazioni ottenibili sull'investimento ammissibile*, per aree territoriali e dimensioni d'impresa. La percentuale è tanto più elevata quanto più forte è lo stato di sottosviluppo dell'area. Essa inoltre, per la gran parte delle aree (province) comprese nell'obiettivo 1, è uguale sia per le grandi che per le piccole imprese. Più contenuta e allo stesso tempo differenziata per grandi e medio-piccole imprese è la percentuale massima fissata per le province di Abruzzo e Molise. Nelle restanti aree del Paese la misura massima della agevolazione è quasi sempre graduata per ciascuna classe dimensionale, con percentuali decrescenti dalla piccola alla grande impresa.

Le differenze tra le percentuali massime delle aree dell'obiettivo

1 e quelle degli obiettivi 2 e 5b sono rilevanti: nelle aree di maggior disagio dell'obiettivo 1 la percentuale massima è il 50% (in termini di ESN) dell'investimento ammissibile, mentre nelle aree obiettivo 2 e aree obiettivo 5b le percentuali massime dell'investimento ammissibile sono, rispettivamente, 20% per le piccole, 15% per le medie e 10% per le grandi imprese.

L'integrazione tra normativa Ue e normativa nazionale fissa dunque, in base alla localizzazione territoriale e alla dimensione di impresa, la percentuale del valore dell'investimento ammissibile che può essere oggetto di contributo, ossia la *agevolazione massima concedibile* che l'impresa può ricevere.

Ma, qual è la dimensione effettiva del contributo che andrà ai singoli progetti di investimento e quanti progetti usufruiranno del contributo? Avviamoci così alla operatività della selezione.

Le domande di agevolazione, presentate in periodi fissati da apposito Decreto del Ministero dell'Industria, sottopongono alla istruttoria un programma di investimento "che deve essere organico e funzionale, da solo idoneo, cioè, a conseguire gli obiettivi produttivi, economici ed occupazionali prefissati dall'impresa ed indicati nella domanda di agevolazione"<sup>6</sup>

L'istruttoria delle domande di agevolazione presentate per ciascun bando è svolta da banche o società di servizi controllate da banche, denominate banche concessionarie. Oltre i controlli formali, le banche concessionarie svolgono un ruolo cruciale, accertando (entro termini di tempo esplicitamente fissati dalla normativa) sia la

<sup>6</sup> Circolare esplicativa del Ministero dell'Industria, 20 novembre 1997, punto 3.

consistenza patrimoniale e finanziaria dell'impresa e la validità dell'iniziativa, sotto l'aspetto della redditività, delle prospettive di mercato, del piano finanziario per la copertura dei fabbisogni, sia gli elementi che determinano il valore degli indicatori previsti per la formazione delle graduatorie dei progetti. Il primo tipo di accertamento, che conduce a una determinazione di ammissibilità o non ammissibilità dell'agevolazione, implica una valutazione da parte della banca, ed ha pertanto una natura discrezionale; il secondo emerge da una automatica applicazione della normativa.

Gli indicatori utilizzati, inizialmente in numero di tre, diventano cinque a partire dal terzo bando. Nel prossimo paragrafo esamineremo in dettaglio il sistema dei cinque indicatori. Tuttavia, per chiarire subito la misura dei singoli contributi concessi, anticipiamo che il terzo indicatore emerge dalla entità del contributo effettivamente richiesto ed è costituito dal rapporto tra l'agevolazione massima concedibile per ciascun progetto e l'agevolazione effettivamente richiesta per quel progetto.

Entro termini prefissati, il Ministero dell'Industria forma per ciascuna regione e sulla base delle istruttorie effettuate dalle banche concessionarie le graduatorie dei progetti presentati per quel bando nella regione. La graduatoria emerge dalla somma, per ciascun progetto, dei punteggi opportunamente standardizzati, ricevuti sui cinque indicatori.

Dato lo stanziamento a favore della regione e le riserve fissate per le piccole e medie imprese e per le imprese fornitrici di servizi, le agevolazioni sono concesse in ordine di graduatoria, fino all'esaurimento dello stanziamento regionale. Le domande ammesse

in graduatoria ma non agevolate, dato lo stanziamento regionale di fondi e l'ordine della graduatoria, saranno inserite automaticamente per una sola volta nel bando successivo.

In sintesi, l'entità della agevolazione si determina attraverso i seguenti passaggi:

- determinazione dell' *investimento ammissibile* all'agevolazione, ossia dell'insieme dei costi del progetto che possono essere coperti dalla agevolazione;
- determinazione, in base alla localizzazione del progetto e alla dimensione d'impresa, della *agevolazione massima concedibile*, ossia della misura in cui l'investimento ammissibile può essere oggetto di contributo;
- determinazione, tramite il terzo indicatore, della misura *dell'effettivo contributo*. Naturalmente, l'attribuzione effettiva di questo contributo è subordinata all'entità dello stanziamento regionale e all'ordine della graduatoria.

L'erogazione del contributo concesso avviene tramite quote annuali, secondo modalità fissate dalla normativa. Si prevedono tre quote annuali, di pari importo, che possono essere ridotte a due, su richiesta dell'impresa, qualora l'iniziativa possa essere ultimata entro 24 mesi dalla presentazione della domanda. Le quote corrispondono alle fasi di avanzamento nell'attuazione del progetto: la banca eroga ciascuna quota "subordinatamente all'effettiva realizzazione della corrispondente parte degli investimenti, eccezion fatta per la prima, che può anche essere erogata a titolo di anticipazione"<sup>7</sup>. La

<sup>7</sup> Regolamento sulle Procedure di attuazione, Decreto Ministero dell'Industria 20 ottobre 1995, integrato dal Decreto Ministero dell'Industria 31 luglio 1997, art. 7 .

corresponsione dell'ultima quota è subordinata, inoltre, alla presentazione della documentazione finale di spesa.

Il sistema dei controlli appare molto articolato e, naturalmente, in larga misura connesso alla erogazione del contributo. L'erogazione di ciascuna quota è subordinata al controllo della banca concessionaria sia della documentazione all'uopo richiesta sia della corrispondenza degli investimenti realizzati. Le banche concessionarie controllano altresì la pertinenza della documentazione finale di spesa (corredata da una serie di specifiche, prescritte dichiarazioni da parte dell'impresa) ed elaborano una relazione finale sul programma di investimento con un giudizio di pertinenza e congruità delle spese e con l'indicazione delle variazioni sostanziali intervenute in fase di esecuzione del progetto rispetto alla fase di istruttoria del medesimo. Sulla base di questa ampia documentazione il Ministero dispone la concessione definitiva della agevolazione nel caso di progetti di valore inferiore a tre miliardi. Per progetti di valore superiore, il Ministero dispone ulteriori accertamenti sulla avvenuta realizzazione del programma di investimento. In questo caso, sulla base di tutti gli accertamenti compiuti e della relazione finale della banca concessionaria, il Ministero "provvede al ricalcolo delle agevolazioni spettanti all'impresa ed alla emanazione del decreto di concessione definitiva o alla revoca delle agevolazioni"<sup>8</sup>. La concessione definitiva deve essere disposta entro nove mesi dal ricevimento della documentazione. Trascorso tale termine, il regolamento, stabilisce che il residuo delle spettanze sia comunque corrisposto all'impresa dalla banca concessionaria.

<sup>8</sup>Regolamento cit., art. 10.

Al di là dei controlli connessi alle erogazioni, il regolamento stabilisce infine che in ogni fase del procedimento il Ministero può disporre controlli anche a campione sulle imprese, sull'attività delle banche concessionaria e sulla regolarità dei procedimenti.

La normativa prevede dettagliatamente i casi di revoca totale o parziale (effettuata dal Ministero dell'Industria) della agevolazione. Tra questi si segnala l'assegnazione, per i beni della stessa iniziativa, di altre agevolazioni; la non ultimazione dell'iniziativa (salvo le eccezionali proroghe previste) entro 48 mesi dalla presentazione della domanda di agevolazione, o 24 mesi nel caso di agevolazione corrisposta in due quote annuali; lo scostamento degli indicatori, oltre limiti prefissati, dai valori assunti nella formazione delle graduatorie. Sotto quest'ultimo aspetto, la disciplina della revoca costituisce al contempo la determinazione dei margini di flessibilità nel comportamento dell'impresa nella attuazione del progetto: ciascun indicatore può discostarsi (naturalmente in diminuzione) nella misura massima del 30% dal valore assunto nella formazione della graduatoria, mentre la media degli scostamenti dei singoli indicatori deve essere contenuta nella misura massima del 20%. Il superamento di questi limiti comporta la revoca della agevolazione.

### *3. La selezione nella attribuzione degli incentivi: il sistema dei cinque indicatori*

*3.1. I progetti ammissibili risultano classificati sulla base di cinque indicatori.*

Il primo indicatore (I1) è dato dal rapporto tra il capitale proprio investito nel progetto e l'investimento complessivo ammissibile. Dunque,  $0 < I1 < 1$ .

Il secondo indicatore (I2) è dato dal rapporto tra il numero di occupati attivati dal progetto e l'investimento complessivo ammissibile. Se il progetto conduce a una riduzione dell'occupazione o nel caso in cui consista in ammodernamento, ristrutturazione e trasferimento di impianto, l'attivazione di occupazione è convenzionalmente considerata nulla e l'indicatore è pertanto pari a 0. Dunque,  $I2 > 0$

Il terzo indicatore (I3) è dato dal rapporto tra la misura massima della agevolazione concedibile e la misura richiesta. Sottolineiamo ancora che la misura massima della agevolazione concedibile varia in relazione alla dimensione e alla localizzazione del progetto. Dunque,  $1 < I3 < \infty$ .

Il quarto indicatore (I4) esprime priorità formulate dalle Regioni in relazione alle aree dei singoli comuni della regione, ai settori produttivi ammissibili e alle tipologie di investimento ammissibili. Per quanto riguarda i settori, il riferimento è alle *Divisioni* delle sezioni C e D dell'Ateco91 o, per attività di servizi, alle tre tipologie di imprese fornitrici di servizi previste dalla normativa.

Le Regioni possono formulare, ciascun anno entro termini stabiliti, proposte in ciascuno dei suddetti ambiti, attraverso l'indicazione di un punteggio compreso tra 0 e 10 attribuito a ciascuno di quei tre elementi. Le proposte devono essere approvate, di nuovo

entro termini prefissati, dal Ministero dell'Industria e 14 è dato dalla somma di quei tre punteggi. Se la Regione non presenta proposte, 14 assume nella regione valore pari a 0. Pertanto,  $0 < I4 < 30$ .

Questo indicatore esprime, evidentemente, la politica industriale della regione, nell'ambito dei tre riferimenti che la Regione può utilizzare.

Il quinto indicatore (15) emerge dalle caratteristiche dell'impresa e del progetto sotto l'aspetto del contenimento e/o riduzione degli impatti ambientali e sotto l'aspetto del contenimento e/o riduzione dell'inquinamento e dei consumi delle risorse naturali. 15, un indicatore dalla organizzazione alquanto elaborata, è determinato sulla base delle risposte che l'impresa fornisce in uno specifico questionario, composto di due parti. La prima parte comprende cinque quesiti riguardanti le azioni che l'impresa ha attuato o attuerà per il contenimento e/o riduzione degli impatti ambientali "entro il completamento dell'esercizio a 'regime' dell'iniziativa da agevolare"<sup>9</sup>. Una risposta affermativa al primo quesito (relativo all'adesione o meno al sistema comunitario di ecoaudit) esenta dal rispondere ai successivi quesiti e dà luogo all'attribuzione di cinque punti. In caso di risposta negativa, l'impresa deve rispondere ai successivi quattro quesiti, relativi alla "attuazione o meno di un piano per la formazione e l'aggiornamento costante delle maestranze sulle problematiche ambientali dell'impianto", alla "attuazione o meno di un piano di sicurezza interna, pur non essendo obbligata per legge, per prevenire i rischi industriali per l'ambiente",

<sup>9</sup> Circolare esplicativa del Ministero dell'Industria, 20 novembre 1997, punto 6.

alla "attuazione o meno di un piano per il monitoraggio ambientale dell'impianto", alla "diffusione o meno di un documento per informare la popolazione sulla politica ambientale attivata dall'impresa stessa" (*ibidem*). Una risposta positiva a ciascuno di questi quattro quesiti è valutata un punto. Questa parte del questionario e dell'indicatore attiene dunque, sostanzialmente, a una più generale politica ambientale dell'impresa.

I quesiti della seconda parte riguardano più specificamente gli effetti del progetto in termini di riduzione dell'inquinamento e tutela delle risorse naturali, attraverso l'indicazione di una serie di informazioni relative alla differenza tra "esercizio precedente" ed "esercizio a regime" (rispetto alla realizzazione del programma) delle quantità di rifiuti speciali e di rifiuti pericolosi prodotti, di quantità di acqua e di energia consumata nel processo produttivo e dell'incidenza, sull'energia totale consumata, di quella da fonti rinnovabili derivante da autoproduzione. Ciascuno dei cinque quesiti di questa seconda parte dà luogo a 0 o 1 punto. Pertanto,  $0 < IS < 10$ .

3.2. Prima di passare a qualche elemento di valutazione di questo impianto di indicatori per la selezione dei progetti, è utile dare qualche ragguaglio sulla determinazione dei valori dell'indicatore regionale, ovverosia sulle scelte delle singole Regioni delle priorità regionali.

L'Allegato al Decreto del Ministero dell'Industria del 19 dicembre 1997 fornisce i punteggi emergenti dalle priorità regionali, validi per le domande presentate nei due bandi oggetto dell'indagine di questo lavoro.

Le scelte regionali sono alquanto diverse ed esprimono orientamenti di politica industriale della Regione, nell'ambito dei tre riferimenti fissati dalla normativa (i settori merceologici, le tipologie d'investimento, le aree del territorio regionale), non sempre netti e compiutamente delineati.

Lombardia e Puglia, intanto, non esprimono alcuna priorità regionale. 14 è pertanto 0 per tutti i progetti presentati nelle due Regioni.

Solo alcune Regioni (Veneto, Marche, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna) esprimono delle scelte complete, corredate da graduatorie di punteggi, per ciascuno dei tre riferimenti assegnati dalla normativa.

Molte Regioni presentano invece scelte più o meno limitate. Il criterio del settore merceologico è assai poco utilizzato e così in molte Regioni (Piemonte, Liguria, Emilia, Toscana, Umbria, Lazio, Molise, Campania) tutti i settori merceologici ricevono un punteggio pari a 0. Pochissime Regioni presentano un quadro molto ampio dei settori merceologici con relativo, differenziato punteggio.

Il criterio della tipologia di investimento è più frequentemente oggetto di scelte, sebbene la scelta tenda sovente a concentrare un punteggio positivo solo sui nuovi impianti. Di nuovo, solo poche Regioni esprimono ampie graduatorie di punteggio per le singole tipologie di investimento. È interessante qui osservare che i nuovi impianti ricevono il punteggio più alto in tutte le Regioni (talvolta a parità con altre tipologie di progetto), eccettuate Veneto (che attribuisce il punteggio più elevato alle riconversioni), Sicilia e Sardegna (che attribuiscono, entrambe, il punteggio più elevato a progetti

di ampliamento).

Le aree territoriali costituiscono il riferimento più utilizzato nella formulazione di priorità regionali, sebbene, anche sotto questo aspetto, ampie graduatorie di punteggi si osservano in non molte Regioni. Tra le Regioni meridionali, è interessante osservare, la Campania è l'unica che non esprime priorità nell'aspetto in questione, attribuendo a tutti i comuni un punteggio pari a zero.

3.3. Nel proporre una qualche valutazione sulla struttura dei cinque indicatori per la selezione dei progetti di investimento, non affronteremo il tema della valutazione di questa struttura in termini di uno schema di asta ottimo, sebbene alcune considerazioni che proporremo possano essere facilmente inserite in una tale valutazione. Ciò per la semplice ragione che non riteniamo che lo schema completo degli indicatori della 488 possa essere nel suo insieme considerato uno schema d'asta.

Una qualche valutazione dello schema dei cinque indicatori richiede naturalmente una preliminare specificazione degli obiettivi che la normativa di agevolazione della 488 intende perseguire. Qui si incontra subito una difficoltà: nessun specifico obiettivo è esplicitato dalla legge e il Regolamento attuativo fa semplicemente riferimento, in tema di verifica e programmazione degli interventi, allo "sviluppo economico delle aree interessate". Al di là di questo obiettivo di natura generalissima, una maggiore specificità di intenti non può che essere desunta dalle caratteristiche stesse degli indicatori. Sotto questo aspetto l'interesse della legge in particolare si rivolge alla crescita della occupazione, al soddisfacimento di specifiche priorità regionali,

alla tutela ambientale. Di fatto emergono tre obiettivi specifici, connessi agli indicatori I2, I4, I5, mentre I1 e I3 sembrano avere una natura strumentale alquanto indiretta rispetto all'obiettivo di fondo dello sviluppo delle aree interessate.

Sotto l'aspetto degli obiettivi, lo schema di incentivazione della 488 si caratterizza dunque per l'assenza di un unico principio guida, di un delineato e preciso obiettivo unico e per la contemporanea presenza di diversi obiettivi specifici. Già questo quadro denota una qualche incertezza nelle linee di politica industriale cui si ispira la 488 e nella strategia di sviluppo che lo schema degli incentivi dovrebbe supportare. Torneremo su questo quadro dopo qualche commento ai singoli indicatori.

Partiamo dall'indicatore del Capitale proprio, I1. Si è osservato<sup>10</sup> che I1 riduce i problemi di *moral hazard*, stimolando ed esprimendo l'impegno dell'impresa nella iniziativa, o "la fiducia che l'imprenditore ripone nel successo dell'iniziativa".<sup>11</sup> A questo argomento si è correttamente controbattuto<sup>12</sup>, facendo riferimento alla letteratura sul razionamento del credito, che non necessariamente l'introduzione di un tale indicatore abbassa la rischiosità media dei progetti e che, sotto determinate ipotesi, al contrario la accresce. Al di là di questa critica, in realtà non sembra convincente la considerazione di I1 come premio alle imprese che più credono nel progetto. Forse più semplicemente, I1 testimonia un orientamento del legislatore favorevole a progetti che si caratterizzino per la forza o solidità

<sup>10</sup>Chiri, Pellegrini, Sappino, 1998, pag. 196.

<sup>11</sup>Indagine sulla legge 488/92, Ministero dell'Industria, giugno 2000, pag. 18.

<sup>12</sup>Scalera-Zazzaro 2000, pag. 86.

finanziaria dell'impresa che li propone. Il, molto semplicemente, favorisce le imprese finanziariamente più forti, o progetti di piccole dimensioni.

La preoccupazione del legislatore, per certi aspetti comprensibile, di affidare preferibilmente gli incentivi a imprese sane e forti si espone a due gravi rischi: da un lato di sussidiare progetti che non hanno bisogno di sussidi e dall'altro di escludere progetti validi ma privi di agevole copertura finanziaria, per i quali dunque il sussidio è veramente utile. L'inclusione di I1 (almeno nella forma attuata) desta in effetti qualche perplessità: perché una impresa forte, che abbia un progetto di investimento con un accettabile tasso di rendimento atteso, dovrebbe precludersi la domanda di un sussidio, quando la sua forza finanziaria è appunto un elemento preferenziale per l'ottenimento del sussidio? La rilevanza di questo quesito è immediata se si pensa che Ho schema di incentivazione non contiene nessuna discriminazione tra i progetti sulla base di elementi di redditività attesa e che la graduazione del contributo è connessa soltanto al criterio della dimensione d'impresa e della locazione territoriale. Dall'altro lato, porre in posizione di svantaggio progetti validi, ma non dotati di agevole copertura finanziaria, sembra alquanto incoerente con una politica di incentivazione capace di attivare iniziative altrimenti non realizzabili.

I2, l'indicatore occupazionale, premia evidentemente i progetti a maggior intensità di lavoro, e, come hanno sottolineato Chiri, Pellegrino, Sappino (1998), i progetti di ampliamento della capacità produttiva rispetto ad investimenti che sono soltanto di sostituzione. L'osservazione di Chiri, Pellegrino, Sappino è naturalmente corretta.

Ma il premio a una maggiore intensità di lavoro di iniziative nuove non necessariamente favorisce i progetti più efficienti. Questo punto è stato assai ben sottolineato da Alfredo Del Monte: I2, egli osserva, privilegia "l'occupazione diretta a scapito del valore aggiunto". Ciò contrasta con un criterio di massimizzazione del prodotto complessivo, il quale richiederebbe che fossero scelti "quei progetti che presentano il valore più elevato del rapporto tra valore attuale dei ricavi su valore attuale dei costi"<sup>13</sup>.

Appare molto forte questa osservazione critica di Del Monte, rivolta - vale sottolineare - all'indicatore occupazionale in sé considerato, vale a dire prescindendo dal pacchetto completo degli indicatori in cui I2 si inserisce.

Più complessa è la valutazione di I3 (il rapporto tra l'agevolazione massima concedibile e l'agevolazione richiesta). Vi sono interpretazioni diverse del ruolo di questo indicatore.

Chiri e Pellegrini (1995) legano sostanzialmente a I3 un meccanismo di asta nella selezione dei progetti. Chiri, Pellegrini, Sappino (1998) osservano che I3 consente, abbassando la quota richiesta di agevolazione, una possibilità di rafforzamento della domanda di contributo per iniziative che abbiano "minor merito secondo gli altri due parametri"<sup>14</sup>.

Del Monte (1997), osservando che il rendimento dei singoli progetti è presumibilmente diverso e che la probabilità di ottenere il contributo cresce al diminuire dell'entità del contributo richiesto,

<sup>13</sup> Del Monte (1997), pag. 365.

<sup>14</sup> L'articolo di Chiri, Pellegrini, Sappino è scritto in periodo ancora di vigenza dei soli tre primi indicatori per la selezione dei progetti.

considera I3 come diretto a garantire che "le iniziative più efficienti e più redditizie chiedano un più basso livello di agevolazioni rendendo disponibili risorse per altre iniziative" (pagg. 365-6).

La *Indagine* [2000] *sulla legge 488/92* del Ministero dell'Industria sottolinea che I3 minimizza "il rischio che l'agevolazione ... sia concessa in misura maggiore rispetto a quanto necessario per neutralizzare lo svantaggio della localizzazione in un'area depressa" (pag. 19).

Ciascuna di queste interpretazioni coglie un aspetto interessante. Ci sembrano opportune, tuttavia, ulteriori considerazioni.

I3 è un indicatore della dipendenza del progetto dal contributo. Vi sono due chiarimenti da fare: è un indicatore affidabile della *reale* dipendenza del progetto dal contributo? E cosa significa "dipendenza del progetto dal contributo"? In particolare, questa definizione ha implicazioni in termini di redditività attesa del progetto? Partiamo dal secondo quesito e supponiamo che tutte le imprese siano disposte a richiedere sussidi solo nella misura necessaria a rendere uguali il valore attuale dei ricavi netti attesi e il valore dell'investimento  $K$  (corretto per l'ammontare dei sussidi e per una qualche misura dello svantaggio dovuto alla localizzazione in un'area depressa.)<sup>15</sup>. In simboli

$$\sum_i \frac{R_i^j}{(1+r)^i} = K(1 - A^{j*} + D^j) \quad \forall j \quad (1)$$

dove  $R_i^j$  sono i ricavi netti attesi per il periodo  $i$  del progetto  $j$ ,  $r$  è il tasso d'interesse,  $D^j$  è una misura (nota) dello svantaggio dovuto alla

<sup>15</sup> Si badi che l'ipotesi implica che non saranno richiesti contributi per progetti la cui redditività attesa consente di recuperare, o più che recuperare, lo svantaggio della localizzazione.

localizzazione nell'area depressa,  $A^{J^*}$  misura della agevolazione richiesta. L'ipotesi fatta, che  $A^{J^*}$  è tale da verificare la (1), equivale ad assumere che  $A^{J^*}$  è uguale alla misura dello svantaggio dovuto alla localizzazione in un'area depressa. Si noti inoltre che la relazione (1) riflette ed esprime esclusivamente le condizioni di redditività attesa dei progetti e dunque prescinde completamente dalla esistenza di vincoli finanziari sui medesimi. In altri termini la (1) confronta la redditività attesa di progetti la cui attuazione, per ipotesi, è libera da vincoli finanziari.

Ora, possiamo ritenere che ciascuna impresa chiederà esattamente l'ammontare di sussidi  $A^{J^*}$  ? La risposta è: dipende dalle regole di erogazione del contributo. Se l'erogazione del contributo *segue sempre* le spese dell'investimento sostenute, la risposta è positiva, vale a dire la misura del contributo richiesto  $I_3$  è in univoca corrispondenza con la redditività attesa del progetto. Questa risposta positiva dipende dalla circostanza che la regola di erogazione del contributo elimina i progetti che hanno vincoli di finanziamento e conduce a un confronto tra progetti esclusivamente sulla base del loro rendimento atteso. Se l'erogazione del contributo precede, almeno in parte (come nel caso della regolamentazione 488), il sostegno dei costi dell'investimento, la dipendenza del progetto dal contributo non necessariamente ha a che vedere soltanto con il rendimento atteso e non necessariamente le imprese chiedono sussidi solo nella misura necessaria a rendere uguali i valori attuali dei ricavi netti attesi e il valore dell'investimento (con le dovute correzioni). La graduazione delle richieste di contributo dipende ora sia dal rendimento atteso sia

dai vincoli finanziari dell'impresa e non esiste una corrispondenza univoca tra misura della richiesta di contributo e rendimento atteso. In questo caso l'ordine dei progetti in termini di crescente rendimento atteso non corrisponderà più necessariamente all'ordine dei progetti in termini di decrescente misura della agevolazione richiesta. In astratto, è ben possibile immaginare situazioni in cui richieste di contributo fatte esclusivamente nella misura necessaria a superare un vincolo finanziario, diano luogo a quantità diverse di sovraprofiti, ove naturalmente l'ordine della graduatoria consenta l'accoglimento delle domande.

In conclusione, per quanto riguarda il secondo quesito, non è definibile una relazione univoca tra I3 e redditività attesa dei progetti, pur nell'ambito della (eroica) ipotesi fatta sulla richiesta di  $A^{J^*}$ .

Questo aspetto, tuttavia, non sembra esprimere la difficoltà nel contenere la formazione di sovraprofiti dell'attuale schema di incentivazione della 488. Una carenza ben più rilevante sta nel fatto che, in generale, l'ipotesi che le singole imprese chiedano  $A^{J^*}$  è notevolmente irrealistica in un contesto in cui la normativa gradua esplicitamente e direttamente i contributi solo in relazione a dimensione di impresa e localizzazione territoriale. Questo ci conduce al primo quesito. La concorrenza tra le imprese, che l'indicatore I3 sollecita, può avere un certo effetto nel ridurre la formazione di sovraprofiti e nel favorire di conseguenza la numerosità dei progetti sussidiati, ma certamente non ha serio fondamento considerare I3 un indicatore affidabile della *reale* dipendenza del progetto dal contributo. Il motivo è ben individuato dall'argomento di Chiri,

Pellegrino, Sappino secondo cui una bassa agevolazione richiesta consente di rafforzare domande di contributo di iniziative che abbiano "minor merito secondo gli altri due parametri".

Qui dobbiamo abbandonare la considerazione isolata di ciascun indicatore e tenere invece ben presente la circostanza che gli indicatori sono cinque. Questo consente una notevole flessibilità delle imprese nella organizzazione del progetto di investimento e della domanda di agevolazione. I3 o I1, che riflettono scelte del tutto autonome delle imprese, possono essere letti come parametri *residuali*: vale a dire come parametri decisi dalle imprese in funzione della forza relativa degli altri parametri del progetto e delle aspettative sui valori medi che prevarranno nei singoli indicatori degli altri progetti. Progetti "forti", ossia caratterizzati da valori elevati degli altri indicatori, possono certo favorire sia richieste di contributo superiori ad  $A^{J^*}$  sia richieste di contributi per progetti che in realtà non hanno alcun bisogno di contributi.

Una ultima considerazione. La contemporanea presenza di I1 e I3 è in certa misura contraddittoria. La concorrenza tra le imprese sulla entità della richiesta di agevolazione, determinata da I3, può essere in molti casi attenuata dalla concorrenza tra le imprese effettuata sull'indicatore del capitale proprio I1. C'è di più: la concorrenza su I1 può eliminare dalla competizione progetti di imprese non molto forti finanziariamente, per i quali invece sia stata richiesta una agevolazione pari ad  $A^{J^*}$ . Un tale risultato, certamente plausibile con l'attuale regolamentazione, esprime una grave inefficienza regolamentativa.

Per quanto riguarda I4, si pongono due osservazioni. La prima è stata già fatta, ed attiene ad una utilizzazione di fatto limitata delle indicazioni disponibili di politica industriale da parte delle Regioni. Ciò, incidentalmente, crea una certa disomogeneità tra Regioni nelle concrete modalità della attribuzione dei contributi. Inoltre vale la pena sottolineare che la tipologia di investimento, su cui le Regioni esprimono un punteggio da 1 a 10, è un criterio alquanto problematico per un'area vasta, come l'area regionale, il cui territorio può presentare problemi molto diversi. Una considerazione analoga potrebbe anche essere fatta per il criterio del settore merceologico: la regione può essere un'area troppo vasta per scelte mirate nell'ambito di questo criterio. Una combinazione dei due criteri, in ambiti territoriali più circoscritti, sembrerebbe una base nettamente preferibile.

La seconda osservazione riguarda di nuovo la circostanza che la contemporanea presenza di ben cinque indicatori attenua la capacità di selezione di quelli che in modo più diretto esprimono obiettivi specifici del legislatore.

Veniamo all'indicatore ambientale, I5. Vale naturalmente anche per I5 la considerazione che la contemporanea presenza di più obiettivi specifici abbassa, in linea di principio, la capacità di selezione dei rispettivi singoli indicatori. Premessa questa considerazione, ci si può anche chiedere se non sia un elemento di confusione l'inserimento di un indicatore ambientale in uno schema di incentivazione diretto a sollecitare *nuovi investimenti*. Questo dubbio è forte se si pensa che 5 dei 10 punti di questo indicatore sono connessi a semplici quesiti sulla generale politica ambientale

dell'impresa. Alcuni di questi quesiti appaiono poi molto deboli (esistenza o meno di un "piano per la formazione e l'aggiornamento costante delle maestranze sulle problematiche ambientali dell'impianto ("diffusione o meno di un documento per informare la popolazione sulla politica ambientale attivata dall'impresa stessa"), e forse non tutto idonei in uno schema follemente indirizzato alle piccole-medie imprese. In altri termini, ci si può chiedere se non sia più opportuno affidare la tutela ambientale a, esplicita regolamentazione o a interventi di incentivazione diversi da quelli connessi a *nuovi investimenti*.

Come si è visto, la considerazione isolata dei singoli indicatori rinvia inevitabilmente a una visione complessiva dello schema dei cinque indicatori. Su questo terreno vorremmo innanzi tutto osservare che la presenza di tre obiettivi specifici e di cinque indicatori, tutti con eguale peso, dà sicuramente, per i singoli specifici obiettivi, risultati inferiori a quelli conseguibili scegliendo e fissando un unico obiettivo. La flessibilità che la regolamentazione degli incentivi lascia alle scelte delle imprese proponenti i progetti esprime di fatto una linea di politica industriale alquanto incerta. Sarebbe interessante indagare sulle motivazioni che hanno condotto a questa linea.

In termini del *volume* di investimenti attivati (dunque indipendentemente dai contenuti dei progetti di investimento), l'obiettivo di un efficiente schema di incentivazione è la massimizzazione del valore degli investimenti attivati per unità di agevolazione concessa. Un tale risultato implica: *a)* che gli investimenti attivati soddisfino un requisito di addizionalità, siano vale a dire addizionali rispetto a una situazione di assenza di incentivi;

*b*) che sia minimizzata la quantità di sussidio per unità di investimento attuata. Ciascun progetto *j* vale a dire, riceve la quantità di sussidio  $A^{j*}$ .

Il problema fondamentale che la 488 pone riguarda appunto la capacità di questa normativa di *attivare investimenti*. Una valutazione di tale capacità coinvolge diversi aspetti e problemi.<sup>16</sup> Perplessità forti emergono sia rispetto alla capacità di dar luogo a progetti che altrimenti non sarebbero stati attuati sia rispetto alla minimizzazione del costo della incentivazione. Lo schema di incentivazione adottato dà garanzie molto limitate (*a*) che non si distribuiscano sussidi a progetti che hanno già un soddisfacente livello di redditività attesa e che si sarebbero perciò comunque attuati, e (*b*) che il sussidio a progetti effettivamente addizionali sia appena sufficiente a consentirne l'attuazione. Si è naturalmente ben consapevoli che la relazione (1) costituisce un punto di riferimento analitico e che la ottimalità del livello di incentivazione che essa esprime indica soltanto un obiettivo cui *avvicinarsi*. Il problema è che anche in questi più realistici termini, la relazione (1) appare assai distante dai risultati cui presumibilmente la schema di incentivazione condurrà.

Questa perplessità si fonda su due motivi: sulla numerosità degli indicatori, che consente una notevole flessibilità nella organizzazione della domanda di agevolazione; sulla presenza in particolare di un indicatore,  $I_1$ , che è una fonte di distorsione delle

<sup>16</sup>Tralascieremo qui il problema dello spiazzamento, supponendo che gli investimenti sussidiati dalla 488 non spiazzino progetti che altre imprese avrebbero altrimenti effettuato (si veda Del Monte (1997) per l'analisi di questo punto).

graduatorie a favore di imprese forti finanziariamente o di progetti piccoli. Insistiamo ancora un attimo su I1 e sulla sua relazione con I3.

Ciascun progetto  $j$  è finanziato attraverso una qualche combinazione di capitale proprio,  $K_p$ , Agevolazione richiesta,  $A_R$ , Prestiti.

In simboli:

$$Inv = K_p + A_R + P \quad (2)$$

Dalla (2) ricaviamo con semplici passaggi

$$\frac{K_p}{Inv} = 1 - \frac{A_R}{A_{max}} \frac{A_{max}}{Inv} - \frac{P}{Inv} \quad (3)$$

Se  $P/Inv = 0$ , la (3) esprime una relazione univoca tra  $K_p/Inv$  (ossia I1) e  $A_R/A_{MAX}$  (ossia  $1/I3$ ), essendo  $A_{MAX}/Inv$  un dato.

Naturalmente l'ipotesi  $P/Inv = 0$  è assolutamente ingiustificata.

Ma proprio l'impossibilità di definire una relazione univoca tra I1 e I3 (e dunque la (3) nella sua completezza) chiarisce bene il margine di flessibilità che ha l'impresa nella organizzazione del progetto e della domanda di agevolazione e la distorsione rappresentata dall'inserimento di I1 tra gli indicatori. A parità di misura di agevolazione richiesta, tanto maggiore è la forza finanziaria dell'impresa (o tanto minore è la dimensione del progetto d'investimento) tanto più sarà possibile elevare I1 e accrescere la probabilità di ottenere il sussidio, indipendentemente da ogni caratteristica di redditività del progetto.

I dubbi sull'attuale schema di incentivazione della 488 (che pur vi sono, come si è cercato di sottolineare) non sorgono tanto in relazione alla sua capacità di massimizzare i risultati in termini di questo o quell'indicatore adottato. La perplessità principale riguarda un uso complessivamente poco efficiente dei cospicui fondi per l'incentivazione, dovuto alla elevata probabilità che un tale schema presenta di finanziare progetti non bisognosi di sussidi o di concedere finanziamenti eccessivi.

La normativa della 488 lascia il sospetto che questo problema sia stato poco considerato nella costruzione dello schema di incentivazione. Più chiaramente, si ha il sospetto che la strada seguita sia stata quella di sostituire discrezionalità nella valutazione dei progetti con solidità finanziaria delle imprese proponenti; di sostituire, in altri termini, una caratteristica fondamentale della vecchia incentivazione, costituita dalla attribuzione di incentivi sulla base di valutazioni di natura sostanzialmente discrezionale, con una nuova caratteristica fondamentale, costituita da un criterio di preferenza nella attribuzione degli incentivi ad imprese finanziariamente solide e dunque sane. Si possono facilmente capire le motivazioni che hanno spinto lungo questa strada, ma è utile allo stesso tempo non trascurare o minimizzare le nuove difficoltà che si pongono. Una revisione e un affinamento della nuova impostazione sembrano altamente auspicabili.

Un ultimo punto, o elemento di perplessità. Si è visto che la normativa consente, nella attuazione del progetto, scostamenti dei singoli indicatori nella misura massima del 30% rispetto ai valori assunti nella graduatoria o uno scostamento medio dell'insieme degli

indicatori nella misura massima del 20%. Si tratta di margini eccessivamente ampi. E' una flessibilità eccessiva, soprattutto perché può creare distorsioni nella formazione della graduatoria, favorendo dichiarazioni non veritiere. Una tale distorsione tende naturalmente a penalizzare le imprese più "sincere".

Avviandoci alla conclusione del paragrafo, vale tornare sugli aspetti positivi della nuova impostazione. Non è possibile - riteniamo - una valutazione dello schema di incentivazione della 488 trascurando il contesto in cui la 488 si è inserita, cioè trascurando le caratteristiche della precedente politica di incentivazione. Da questo punto di vista la 488 ha una natura profondamente innovativa dando piena certezza di stanziamenti, di termini e di procedure alla politica di incentivazione, peraltro nell'ambito di uno schema organizzativo certamente composito e complesso. Se la 488 rappresenta un indubbio successo nella solidità della organizzazione e nella modifica radicale dei caratteri della politica di incentivazione, occorre anche riconoscere che la nuova strada che si apre è in larga misura ancora da percorrere; occorre riconoscere, vale a dire, che la nuova impostazione ha margini molto ampi di miglioramento, segnala problemi non considerati, o non adeguatamente considerati, nella sua delineazione, e non mostra certo ancora un assetto ottimale.

Le considerazioni proposte esprimono una valutazione della nuova impostazione su un piano puramente astratto e analitico. Nel prossimo paragrafo esamineremo le caratteristiche delle selezioni del 3° e 4° bando, vale a dire dei due bandi del 1998, e ci chiederemo se una prima analisi di questi risultati conferma, corregge o qualifica le considerazioni proposte *in astratto* allo schema della 488.

#### 4. *Le caratteristiche principali delle selezioni del 3° e 4° bando*

4.1. Prima di esaminare le selezioni dei due bandi del 1988, i primi impostati sull'uso dei cinque indicatori, sono opportune alcune premesse.

La prima riguarda i limitati confini del nostro esame. Le caratteristiche della selezione rappresentano soltanto il primo tema che si incontra in una valutazione complessiva della distribuzione degli incentivi della 488. Gli effettivi risultati conseguiti dai progetti sussidiati costituiscono l'altro fondamentale aspetto di una tale valutazione, aspetto che non sarà affrontato in questo lavoro. Entrambi gli aspetti sono assai complessi e ciascuno presenta problemi distinti e specifici di analisi. Per questo motivo, e per la maggiore vicinanza al tema della valutazione puramente analitica dello schema della 488, affrontato nella prima parte del lavoro, si è preferito concentrare in questa fase l'attenzione solo sul primo aspetto.

La seconda premessa riguarda l'interesse del nostro esame, rivolto essenzialmente alle caratteristiche regionali delle selezioni dei due bandi, connesse alla struttura dimensionale delle imprese proponenti. Qui è opportuno sottolineare che mentre il riferimento alla struttura dimensionale delle imprese riflette una scelta di impostazione dell'indagine, il riferimento regionale è l'unico possibile. In altri termini, non è corretto (come viceversa è talvolta fatto) esaminare le caratteristiche delle selezioni e dei livelli degli indicatori aggregando le regioni, e magari riferendosi all'intero territorio nazionale, per il preciso motivo che l'applicazione del criterio regionale è diversa da regione a regione e ciò introduce una eterogeneità nelle selezioni delle

regioni che toglie significatività alla individuazione di caratteristiche *nazionali* dei livelli medi degli indicatori. In modo corretto, si può parlare soltanto di caratteristiche *regionali* delle selezioni.

Le osservazioni e gli approfondimenti che l'analisi dei dati sollecita sono davvero tanti. Ci limiteremo a cogliere gli aspetti di maggiore significatività, ed anche di più facile lettura, nonché a segnalare quesiti e problemi che meriterebbero ulteriori approfondimenti. Infine, il nostro esame è limitato alle regioni che hanno ottenuto stanziamenti in entrambi i bandi del 1998. Non considereremo pertanto Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige.

4.2. Il quesito di fondo che ci poniamo riguarda la possibilità di individuare caratteristiche regionali e di struttura dimensionale delle imprese, sufficientemente chiare e significative che connotino le selezioni dei due bandi.

La Tab. 1 contiene la distribuzione regionale dei contributi concessi, con il terzo e quarto bando, per dimensione di impresa. Lo stanziamento complessivo si flette di poco nel quarto bando e continua a rappresentare un ammontare di risorse assolutamente notevole. La distribuzione complessiva di questi fondi nei due bandi tra grandi, medie e piccole imprese è un po' diversa: le rispettive percentuali sono 18%, 13% e 69% nel terzo bando, e 9%, 9%, 82% nel quarto bando. Cresce dunque sensibilmente la misura in cui le piccole imprese usufruiscono dei fondi stanziati.

Lo stanziamento regionale complessivo muta in misura talvolta significativa tra i due bandi: diverse regioni meridionali registrano una flessione, in particolare la Campania, mentre nell'area Centro-Nord

risalta la forte crescita dello stanziamento regionale del Veneto.

Assai differenziata è la effettiva distribuzione dello stanziamento regionale per dimensione di impresa. Nel terzo bando, in tutte le regioni del Nord, in Lazio, Abruzzo e Basilicata le grandi imprese usufruiscono, rispetto alle piccole, di una quota più elevata dello stanziamento regionale. Nelle regioni che si avvalgono degli stanziamenti maggiori (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia), la quota delle grandi imprese, eccettuata la Sicilia, è molto piccola e colpisce in particolare la estrema limitatezza di tale quota in Calabria (0,2%). Nel quarto bando, il panorama è molto diverso nell'area settentrionale: cresce drasticamente la quota delle piccole e solo in Friuli (unica regione in tutto il Paese, peraltro) le grandi imprese percepiscono più fondi rispetto alle piccole. Nelle regioni meridionali dai più ampi stanziamenti, rimane o si accentua drasticamente la relativamente assai più bassa quota di risorse percepita dalle grandi imprese: in Calabria questa quota si annulla addirittura. In controtendenza è solo la Sardegna, che registra una fortissima crescita della quota attribuita alle grandi e una parallela riduzione delle risorse percepite dalle piccole.

Il vincolo posto dalla normativa a favore delle medie-piccole imprese di fatto è stato assai poco operante. In ciascuna regione, nell'insieme dei progetti ammissibili alla agevolazione, la percentuale di progetti di grandi imprese è estremamente modesta sia nel terzo che nel quarto bando (Tabb. 2-3). Inoltre essa è singolarmente più bassa nelle regioni meridionali caratterizzate dai maggiori stanziamenti (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia). In conclusione, la partecipazione delle grandi imprese alla incentivazione della 488 è di

fatto, complessivamente, assai contenuta e si flette ulteriormente nel bando più recente. Parallelamente, come si è visto, si flette in generale in misura consistente la quota dei contributi assegnati nelle singole regioni alle grandi imprese.

Le Tabb. 2 e 3 fanno emergere un secondo aspetto rilevante, in una certa misura connesso alle osservazioni appena fatte. Le assai basse percentuali di progetti di grandi imprese, nell'insieme dei progetti ammissibili, non si uniscono a percentuali analoghe dei contributi ottenuti da grandi imprese, nell'insieme dei finanziamenti erogati. I contributi ottenuti dalle grandi imprese sono percentualmente assai più consistenti, soprattutto nel terzo bando, rispetto alla percentuale della presenza delle grandi imprese nei progetti ammissibili. L'agevolazione media nelle imprese grandi è, non sorprendentemente, in misura più o meno netta superiore ai livelli medi delle piccole imprese. Una analoga relazione si registra in molte regioni tra medie e piccole imprese.

Questi dati indicano, già da soli, una notevolissima differenziazione dei progetti presentati e pertanto dei contributi distribuiti. Il fortissimo frazionamento delle risorse nella concessione dei contributi è un aspetto di rilievo dei risultati dei due bandi in esame, che merita considerazione.

I contributi concessi hanno un campo di variazione estremamente ampio: da erogazioni inferiori a 5 milioni si arriva a contributi di alcune decine di miliardi. Consideriamo i risultati delle selezioni del quarto bando. I progetti ammissibili sono stati 3.761. 168 progetti hanno ottenuto contributi di entità inferiore a 50 milioni, 306 tra 50 e 100 milioni, 563 tra 100 e 200 milioni: complessivamente questi.

Tab. 1. Stanziamenti regionali e distribuzione dei contributi per dimensione d'impresa

Regioni	Contributi concessi (L. MiU)							
	Terzo Bando			Quarto Bando				
	G	M	P	Totale	G	M	P	Totale
Piemonte	37.448,82	38.271,27	31.025,26	106.745,35	14.170,70	21.220,61	77.448,95	112.840,26
Lombardia	9.780,45	9.609,98	2.309,34	21.699,77	6.883,63	6.962,49	13.028,80	26.874,92
Veneto	19.870,04	10.733,44	17.565,03	48.168,51	0	15.599,32	52.425,76	68.025,08
Friuli	7.666,13	579,23	7.178,24	15.423,60	8.648,71	680,79	5.750,88	15.080,38
Liguria	21.383,55	3.851,79	14.641,60	39.876,94	6.660,80	6.391,14	36.727,23	49.779,17
Emilia	7.875,15	401,55	3.552,57	11.829,27	0	3.461,39	10.968,67	14.430,06
Toscana	14.881,33	18.731,99	54.400,66	88.013,98	12.556,52	26.222,80	61.286,95	100.066,27
Umbria	3.365,77	18.903,41	22.269,98	44.539,16	5.649,15	2.679,66	33.198,28	41.527,09
Marche	7.116,56	6.416,94	21.018,18	34.551,68	5.362,49	13.138,91	14.335,92	32.837,32
Lazio	24.174,16	10.448,35	20.093,78	54.716,29	11.611,86	10.734,62	23.981,37	46.327,85
Abruzzo	58.497,68	23.260,43	34.625,52	116.383,63	36.721,03	27.962,07	47.448,73	112.131,83
Molise	11.414,78	1.663,72	39.520,16	52.598,66	9.254,90	8.947,80	19.074,14	37.276,84
Campania	80.270,19	164.380,13	792.029,12	1.036.679,44	64.329,16	52.228,56	791.883,81	908.441,53
Puglia	40.937,34	75.365,80	413.579,36	529.882,50	28.091,96	42.816,06	428.424,59	499.332,61
Basilicata	78.034,68	2.867,80	74.093,05	154.995,53	30.914,01	40.651,69	94.425,55	165.991,25
Calabria	1.015,22	45.504,22	416.534,35	463.053,79	0	4.154,79	435.278,08	439.432,87
Sicilia	271.034,19	44.839,34	424.497,85	740.371,38	29.247,55	53.959,39	682.619,27	765.826,21
Sardegna	5.700,33	9.763,35	205.601,76	221.065,44	56.762,04	2.860,97	151.260,29	210.883,30
TOTALE	700.466,37	485.592,74	2.594.535,81	3.780.594,92	326.864,51	340.673,06	2.979.567,27	3.647.104,84

Tab. 2. Ammissibilità e finanziamenti per dimensione d'impresa. Terzo bando

Regioni	Progetti ammessi (%)						Progetti finanziati (%)						Le percentuali dei finanziamenti											
	G		M		P		Totale		G		M		P		Totale		G		M		P		Totale	
Piemonte	13,7	24,4	61,9	100,0	18,9	34,2	46,9	100,0	35,1	35,8	29,1	100,0	35,1	35,8	29,1	100,0	35,1	35,8	29,1	100,0	35,1	35,8	29,1	100,0
Lombardia	7,0	28,0	65,0	100,0	13,6	36,4	50,0	100,0	45,1	44,3	10,6	100,0	45,1	44,3	10,6	100,0	45,1	44,3	10,6	100,0	45,1	44,3	10,6	100,0
Veneto	4,4	23,6	72,0	100,0	11,6	27,2	61,2	100,0	41,2	22,3	36,5	100,0	41,2	22,3	36,5	100,0	41,2	22,3	36,5	100,0	41,2	22,3	36,5	100,0
Friuli	26,0	16,0	58,0	100,0	36,4	18,2	45,4	100,0	49,7	3,8	46,5	100,0	49,7	3,8	46,5	100,0	49,7	3,8	46,5	100,0	49,7	3,8	46,5	100,0
Liguria	10,3	16,8	72,9	100,0	18,6	11,4	70,0	100,0	53,6	9,7	36,7	100,0	53,6	9,7	36,7	100,0	53,6	9,7	36,7	100,0	53,6	9,7	36,7	100,0
Emilia	2,8	35,2	62,0	100,0	4,2	16,7	79,1	100,0	66,6	3,4	30,0	100,0	66,6	3,4	30,0	100,0	66,6	3,4	30,0	100,0	66,6	3,4	30,0	100,0
Toscana	3,2	17,0	79,8	100,0	6,6	20,5	72,9	100,0	16,9	21,3	61,8	100,0	16,9	21,3	61,8	100,0	16,9	21,3	61,8	100,0	16,9	21,3	61,8	100,0
Umbria	4,3	12,0	83,7	100,0	2,2	14,9	82,9	100,0	7,6	42,4	50,0	100,0	7,6	42,4	50,0	100,0	7,6	42,4	50,0	100,0	7,6	42,4	50,0	100,0
Marche	3,3	18,0	78,7	100,0	5,7	21,6	72,7	100,0	20,6	18,6	60,8	100,0	20,6	18,6	60,8	100,0	20,6	18,6	60,8	100,0	20,6	18,6	60,8	100,0
Lazio	16,3	15,4	68,3	100,0	19,0	12,4	68,6	100,0	44,2	19,1	36,7	100,0	44,2	19,1	36,7	100,0	44,2	19,1	36,7	100,0	44,2	19,1	36,7	100,0
Abruzzo	14,0	16,3	69,7	100,0	15,2	17,0	67,8	100,0	50,3	20,0	29,7	100,0	50,3	20,0	29,7	100,0	50,3	20,0	29,7	100,0	50,3	20,0	29,7	100,0
Molise	9,7	16,5	73,8	100,0	13,3	6,7	80,0	100,0	21,7	3,2	75,1	100,0	21,7	3,2	75,1	100,0	21,7	3,2	75,1	100,0	21,7	3,2	75,1	100,0
Campania	2,9	5,7	91,4	100,0	2,0	4,6	93,4	100,0	7,7	15,9	76,4	100,0	7,7	15,9	76,4	100,0	7,7	15,9	76,4	100,0	7,7	15,9	76,4	100,0
Puglia	2,0	4,2	93,8	100,0	1,9	3,8	94,3	100,0	50,3	1,9	47,8	100,0	50,3	1,9	47,8	100,0	50,3	1,9	47,8	100,0	50,3	1,9	47,8	100,0
Basilicata	3,3	5,8	90,9	100,0	1,2	2,3	96,5	100,0	0,2	9,8	90,0	100,0	0,2	9,8	90,0	100,0	0,2	9,8	90,0	100,0	0,2	9,8	90,0	100,0
Calabria	0,8	1,2	98,0	100,0	0,5	1,6	97,9	100,0	36,6	6,1	57,3	100,0	36,6	6,1	57,3	100,0	36,6	6,1	57,3	100,0	36,6	6,1	57,3	100,0
Sicilia	2,8	5,6	91,6	100,0	1,4	4,1	94,5	100,0	2,6	4,4	93,0	100,0	2,6	4,4	93,0	100,0	2,6	4,4	93,0	100,0	2,6	4,4	93,0	100,0
Sardegna	5,4	5,4	89,2	100,0	2,4	3,3	94,3	100,0				100,0				100,0				100,0				100,0

Tab. 3. Ammissibilità e finanziamenti per dimensione d'impresa. Quarto bando

Regioni	Progetti ammessi (%)						Progetti finanziati (%)						Le percentuali dei finanziamenti											
	G		M		P		Totale		G		M		P		Totale		G		M		P		Totale	
Piemonte	10,6	14,7	74,7	100,0	5,4	17,1	77,5	100,0	12,6	18,8	68,6	100,0	12,6	18,8	68,6	100,0	12,6	18,8	68,6	100,0	12,6	18,8	68,6	100,0
Lombardia	6,1	18,3	75,6	100,0	3,1	20,0	76,9	100,0	25,6	25,9	48,5	100,0	25,6	25,9	48,5	100,0	25,6	25,9	48,5	100,0	25,6	25,9	48,5	100,0
Veneto	1,7	19,4	78,9	100,0	0,0	26,8	73,2	100,0	0,0	22,9	77,1	100,0	0,0	22,9	77,1	100,0	0,0	22,9	77,1	100,0	0,0	22,9	77,1	100,0
Friuli	21,9	12,2	65,9	100,0	18,0	12,8	69,2	100,0	57,0	5,0	38,0	100,0	57,0	5,0	38,0	100,0	57,0	5,0	38,0	100,0	57,0	5,0	38,0	100,0
Liguria	6,6	11,7	81,7	100,0	5,6	12,0	82,4	100,0	13,4	12,8	73,8	100,0	13,4	12,8	73,8	100,0	13,4	12,8	73,8	100,0	13,4	12,8	73,8	100,0
Emilia	2,2	32,2	65,6	100,0	0,0	39,2	60,8	100,0	0,0	24,0	76,0	100,0	0,0	24,0	76,0	100,0	0,0	24,0	76,0	100,0	0,0	24,0	76,0	100,0
Toscana	2,5	16,7	80,8	100,0	3,5	18,6	77,9	100,0	12,6	26,2	61,2	100,0	12,6	26,2	61,2	100,0	12,6	26,2	61,2	100,0	12,6	26,2	61,2	100,0
Umbria	4,3	7,2	88,5	100,0	3,9	9,6	86,5	100,0	13,6	6,5	79,9	100,0	13,6	6,5	79,9	100,0	13,6	6,5	79,9	100,0	13,6	6,5	79,9	100,0
Marche	5,0	17,0	78,0	100,0	7,4	21,3	71,3	100,0	16,3	40,0	43,7	100,0	16,3	40,0	43,7	100,0	16,3	40,0	43,7	100,0	16,3	40,0	43,7	100,0
Lazio	11,8	17,3	70,9	100,0	12,2	16,5	71,3	100,0	25,1	23,2	51,7	100,0	25,1	23,2	51,7	100,0	25,1	23,2	51,7	100,0	25,1	23,2	51,7	100,0
Abruzzo	11,9	15,8	72,3	100,0	18,0	20,7	61,3	100,0	32,8	24,9	42,3	100,0	32,8	24,9	42,3	100,0	32,8	24,9	42,3	100,0	32,8	24,9	42,3	100,0
Molise	9,4	14,9	75,7	100,0	20,0	16,0	64,0	100,0	24,8	24,0	51,2	100,0	24,8	24,0	51,2	100,0	24,8	24,0	51,2	100,0	24,8	24,0	51,2	100,0
Campania	2,6	4,2	93,2	100,0	2,3	3,1	94,6	100,0	7,1	5,7	87,2	100,0	7,1	5,7	87,2	100,0	7,1	5,7	87,2	100,0	7,1	5,7	87,2	100,0
Puglia	1,7	4,3	94,0	100,0	0,7	3,6	95,7	100,0	5,6	8,6	85,8	100,0	5,6	8,6	85,8	100,0	5,6	8,6	85,8	100,0	5,6	8,6	85,8	100,0
Basilicata	3,3	8,0	88,7	100,0	2,5	7,6	89,9	100,0	18,6	24,5	56,9	100,0	18,6	24,5	56,9	100,0	18,6	24,5	56,9	100,0	18,6	24,5	56,9	100,0
Calabria	0,2	1,0	98,8	100,0	0,0	0,8	99,2	100,0	0	0,9	99,1	100,0	0	0,9	99,1	100,0	0	0,9	99,1	100,0	0	0,9	99,1	100,0
Sicilia	2,1	4,5	93,4	100,0	2,0	3,5	94,5	100,0	3,8	7,1	89,1	100,0	3,8	7,1	89,1	100,0	3,8	7,1	89,1	100,0	3,8	7,1	89,1	100,0
Sardegna	4,8	5,9	89,3	100,0	11,3	3,2	85,5	100,0	27,1	0,6	72,3	100,0	27,1	0,6	72,3	100,0	27,1	0,6	72,3	100,0	27,1	0,6	72,3	100,0



progetti rappresentano il 27,6% dei progetti sussidiati. I progetti con finanziamenti compresi tra 200 e 500 milioni costituiscono poi il 27,5% dei progetti sussidiati. In tutta questa fascia la presenza delle grandi imprese è percentualmente minima. Tra 500 milioni e 1 miliardo abbiamo il 20% dei progetti, tra 1 e 2 miliardi si registra il 16%, e tra 2 e 5 miliardi il 6,5% dei progetti. La percentuale di progetti con contributi superiori a 5 miliardi è pari al 2,4%. Il tetto è costituito da un contributo compreso tra 50 e 60 miliardi. La presenza delle grandi imprese assume una qualche consistenza nella fascia oltre i due miliardi, toccando una percentuale del 26% dei progetti finanziati nella fascia compresa tra 10 e 15 miliardi e divenendo maggioritaria (66% dei progetti finanziati) solo nella fascia compresa tra 20 e 30 miliardi. E' utile completare questo quadro anche con l'osservazione delle quote dei progetti sussidiati sui progetti ammissibili all'interno di ciascuna delle tre ripartizioni dei progetti per dimensione di impresa proponente. La Tab. 4 fornisce appunto i rapporti percentuali Progetti sussidiati/Progetti ammissibili in ciascuna delle disaggregazioni dei progetti per dimensione di impresa. Nel *terzo bando* c'è una netta dicotomia tra Centro-Nord, Abruzzo e Molise da un lato e tutte le altre regioni del Meridione dall'altro: la quota sussidiata dei progetti presentati da grandi imprese è sempre più o meno nettamente superiore nel Centro-Nord (con l'aggiunta di Abruzzo e Molise) rispetto alla quota sussidiata dei progetti delle piccole imprese. Nella prevalenza delle regioni meridionali la quota sussidiata di progetti di grandi imprese è viceversa più bassa rispetto alla quota sussidiata di progetti di piccole imprese. Nel quarto *bando* il quadro è più variegato: di nuovo, tuttavia,

Tab. 4. I rapporti Progetti sussidiati/Progetti ammissibili nelle disaggregazioni per dimensione d'impresa proponente (%)

Regioni	Terzo bando			Quarto bando		
	G	M	P	G	M	P
Piemonte	43	48	24	34	77	69
Lombardia	35	23	14	50	43	40
Veneto	60	26	19	0	69	46
Friuli	31	25	17	78	100	100
Liguria	62	23	33	78	94	92
Emilia	25	8	21	0	68	52
Toscana	42	24	18	71	58	50
Umbria	11	36	3	40	59	43
Marche	42	29	22	78	67	48
Lazio	61	42	52	93	86	91
Abruzzo	24	23	21	58	52	34
Molise	40	12	32	71	36	29
Campania	23	27	34	36	31	42
Puglia	25	24	27	17	34	41
Basilicata	7	8	21	25	31	33
Calabria	15	35	26	0	25	31
Sicilia	13	19	27	40	33	43
Sardegna	15	20	35	53	12	22

nelle regioni meridionali dai maggiori stanziamenti la quota sussidiata di progetti delle grandi imprese è sempre inferiore a quella delle piccole. Dunque la limitata partecipazione delle grandi imprese a questa forma di incentivazione si unisce in queste regioni a una forte concorrenza delle imprese piccole e medie, segnalata da quote di progetti sussidiati in entrambi questi comparti superiori a quella delle grandi imprese.

Un'ultima osservazione, marginale ma significativa, sull'aspetto del frazionamento. Delle 18 graduatorie regionali, in 7

regioni il primo posto è occupato da progetti con contributi inferiori a 50 milioni e in 5 regioni il primo posto è occupato da progetti con contributi compresi tra 50 e 100 milioni.

I dati finora considerati suggeriscono due considerazioni. Al di là dell'aspetto, certamente di notevole rilievo, della limitata partecipazione delle grandi imprese, la concorrenza tra grandi, medie e piccole imprese per l'ottenimento dei sussidi è diversa nelle aree del Paese. La concorrenza delle grandi imprese nelle regioni dai maggiori stanziamenti - Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia - è in modo costante sensibilmente più debole rispetto a ciò che si osserva in ogni altra area del Paese. Le quote dei progetti sussidiati delle grandi imprese sono più o meno nettamente inferiori rispetto ai livelli di tutte le altre regioni, e solo in queste quattro regioni si mantengono inferiori in entrambi i bandi alle quote sussidiate dei progetti delle piccole imprese. Questo aspetto meriterebbe senz'altro un ulteriore approfondimento.

La seconda considerazione è molto più generale. Il forte frazionamento dei contributi e la ampissima diversificazione dell'ampiezza dei progetti pongono in modo immediato il quesito della efficienza della applicazione, nella attribuzione di incentivi, delle stesse regole qualunque sia la dimensione del progetto d'investimento. E' efficiente, in altri termini, predisporre un unico schema di incentivazione per qualunque progetto di investimento? Per rispondere positivamente occorre supporre che gli obiettivi che si vogliono perseguire con lo schema adottato di incentivazione siano indipendenti da caratteristiche e dimensioni dell'investimento e possano perciò essere gli stessi qualunque siano queste caratteristiche e

dimensioni. Una tale ipotesi è palesemente insostenibile. Un unico schema di incentivazione per qualunque tipo di progetto discriminerà fatalmente categorie più o meno ampie di progetti a favore di altre categorie con altre caratteristiche. Di fatto lo schema della 488 avvantaggia progetti piccoli, imprese solide finanziariamente, imprese i cui progetti di investimento si caratterizzano per una elevata intensità di lavoro. Come si è visto, il vantaggio relativo dei progetti di piccola entità è pienamente confermato dai dati delle selezioni dei due bandi.

Disaggregare lo schema di incentivazione per categorie diverse di investimento consentirebbe invece il riconoscimento e il perseguimento di obiettivi differenziati appunto per categoria di investimento, approdando a una struttura generale dell'incentivazione più efficiente e flessibile di quella dei due bandi in esame. 4.3. Veniamo ora ai livelli medi dei cinque indicatori nelle singole regioni nei *progetti finanziati* delle piccole, medie e grandi imprese (Tabb. 5 e 6). Per facilitare i confronti, abbiamo suddiviso i valori di ciascun indicatore in tre fasce, corrispondenti a livelli (che arbitrariamente definiamo) alti, medi e bassi dell'indicatore.

La struttura dei progetti presentati mostra differenze significative per dimensione d'impresa proponente, ed anche una evoluzione interessante dal terzo al quarto bando.

Nelle piccole-medie imprese, i valori di I1, l'indicatore del capitale proprio, sono pressoché tutti contenuti nel *terzo bando* nella fascia media. La fascia bassa contiene soltanto il valore medio delle piccole imprese della Liguria, mentre nella fascia elevata compaiono solo grandi imprese, e la maggior parte delle grandi imprese. Nel

*quarto bando* i valori medi di I1 tendono in generale ad abbassarsi: cresce la presenza di piccole e medie imprese nella fascia bassa, mentre si restringe notevolmente quella delle grandi imprese nella fascia alta. E' interessante che nella fascia alta compaiono solo progetti di grandi imprese di quattro Regioni del Centro-Sud, mentre nella fascia bassa compaiono quasi esclusivamente progetti di imprese del Nord.

Caratteristiche in una certa misura simmetriche rispetto a quelle appena sottolineate si osservano per quanto riguarda I2, l'indicatore dell'occupazione. Nel *terzo bando* i valori medi di I2 delle grandi imprese si collocano in netta prevalenza nella fascia bassa, mentre nessuna piccola impresa compare in questa fascia. La stragrande parte delle piccole imprese è contenuta nella fascia alta. Più uniforme è la distribuzione delle medie imprese, le quali tuttavia sono anch'esse meno presenti nella fascia alta. Sotto l'aspetto territoriale, si noti che i valori medi delle grandi imprese compresi nella fascia alta fanno capo esclusivamente a Regioni meridionali. Nel *quarto bando* si rafforza ulteriormente la presenza delle grandi imprese nella fascia bassa. In questa fascia si estende ora anche la presenza delle medie imprese e vi compaiono altresì progetti di piccole imprese di due regioni. I valori delle piccole imprese sono ora prevalentemente concentrati nella fascia media. Dunque, complessivamente, si osserva una contrazione dei livelli di I2 dal terzo al quarto bando. Sotto l'aspetto territoriale, si registra un altro aspetto interessante: nel quarto bando la fascia alta dei valori medi di I2 contiene quasi esclusivamente progetti di Regioni dell'area meridionale.

Più stabile è la struttura dei valori medi di I3 nei due bandi. Nel *terzo bando* le grandi imprese si concentrano essenzialmente nella fascia alta e media. Simmetricamente le piccole si concentrano, esclusivamente, nella fascia media e bassa. Le imprese medie sono presenti soprattutto nella fascia media. Nel *quarto bando* gli spostamenti osservati si associano sostanzialmente a una leggera diffusa contrazione dei valori medi. Sotto l'aspetto territoriale, è di nuovo importante osservare che i valori medi della fascia bassa fanno quasi tutti capo a Regioni del Centro-Nord, mentre i valori medi della fascia alta fanno in larga misura capo a Regioni meridionali.

La struttura regionale e per dimensione d'impresa dei primi tre indicatori è alquanto significativa. I progetti finanziati delle grandi imprese si caratterizzano per una evidente maggiore forza finanziaria delle imprese proponenti, segnalata da valori mediamente più elevati di I1 e I3, mentre i progetti delle piccole imprese si caratterizzano per una relativamente maggiore intensità di lavoro rispetto ai progetti presentati dalle grandi imprese sussidiate. Altra questione è poi, naturalmente, se la maggiore intensità di lavoro delle piccole sia, per così dire, enfatizzata per rafforzare la probabilità di ottenere il contributo. Tale questione è esterna rispetto ai nostri obiettivi, implicando un esame dei risultati conseguiti dai progetti sussidiati. Sotto l'aspetto territoriale, infine, è interessante sottolineare l'impegno nei progetti e la solidità delle imprese sussidiate dell'area meridionale, segnalati da valori medi diffusamente elevati in quest'area in particolare di I3. Questo aspetto peraltro si accentua nel passaggio dal terzo al quarto bando. In conclusione, la diversità dei livelli di I1, I2 e

I3 a) evidenzia (seppure limitatamente al confronto tra piccole e grandi imprese) il ruolo particolare attribuito dallo schema di incentivazione della 488 alla solidità finanziaria delle imprese proponenti; b) pone, di nuovo, il quesito dell'efficienza di regole uniche, nella attribuzione di incentivi agli investimenti, per qualunque tipo di progetto di investimento.

14, esprimendo scelte diverse delle singole Regioni, non si presta a significativi confronti regionali dei valori non standardizzati dell'indicatore.

Molto interessante è la distribuzione dei valori medi di 15. Nel *terzo bando* i valori medi di 15 sono concentrati quasi esclusivamente nella fascia media e alta. Nella fascia media compaiono quasi esclusivamente regioni del Centro-Nord. La stragrande parte dei valori medi di 15 dei progetti dell'area meridionale è contenuta nella fascia alta. Questo quadro muta lievemente nel *quarto bando* e in un certo senso si radicalizza. Si allarga la presenza di livelli medi nella fascia bassa, livelli medi che appartengono tutti a progetti dell'area Centro-Nord. La fascia alta è ora composta esclusivamente da progetti dell'area meridionale. Colpisce in particolare la numerosità degli alti livelli medi di 15 nel comparto delle medie e soprattutto delle piccole imprese dell'area meridionale. Questi valori sono alquanto sorprendenti, e forse destano anche qualche perplessità. Di nuovo, tuttavia, si tratta di un problema la cui completa valutazione richiede un esame dei *risultati* conseguiti dai progetti sussidiati, un compito che va al di là dei nostri obiettivi.

Tab. 5. Terzo Bando - Progetti finanziati Distribuzione regionale dei valori medi degli indicatori

0 <, 11 < 0,35		
GI	MI	PI
		Liguria 0.331224

0,35 < II <> 0,70					
GI		MI		PI	
Sardegna	0,402756	Basilicata	0,377320	Toscana	0,408457
Sicilia	0,566183	Sardegna	0,513725	Sardegna	0,485970
Calabria	0,627165	Sicilia	0,538654	Sicilia	0,506455
Toscana	0,643936	Liguria	0,539563	Emilia	0,517073
Piemonte	0,647540	Calabria	0,585396	Calabria	0,541924
Veneto	0,673763	Campania	0,599507	Veneto	0,559034
		Toscana	0,625519	Friuli	0,564821
		Umbria	0,628824	Piemonte	0,569098
		Puglia	0,646873	Campania	0,573132
		Marche	0,656016	Basilicata	0,578780
		Veneto	0,671291	Umbria	0,597515
		Piemonte	0,680513	Puglia	0,620500
		Molise	0,719413	Lazio	0,620726
		Lazio	0,727258	Molise	0,628956
		Abruzzo	0,743779	Marche	0,631510
		Lombardia	0,796419	Lombardia	0,667439
		Emilia	0,851430	Abruzzo	0,679568
		Friuli	0,881866		

II > 0,70	
GI	MI
Campania	0,701048
Molise	0,709085
Lombardia	0,713160
Puglia	0,736969
Basilicata	0,767526
Lazio	0,774193
Liguria	0,808678
Abruzzo	0,811060
Friuli	0,887179
Marche	0,913510
Umbria	0,927936
Emilia	0,935000

0 ≤ I2 ≤ 0,005					
GI		MI		PI	
Basilicata	0,0000000	Friuli	0,001043		
Emilia	0,0001827	Molise	0,002851		
Lombardia	0,0009162	Umbria	0,003271		
Friuli	0,0010299	Lombardia	0,003611		
Umbria	0,0014680	Lazio	0,003644		
Campania	0,0024343	Veneto	0,003989		
Liguria	0,0024802	Campania	0,004962		
Marche	0,0025425				
Sicilia	0,0030748				
Toscana	0,0033680				
Sardegna	0,0038087				
Lazio	0,0042287				
Veneto	0,0042450				

0,005 ≤ I2 ≤ 0,01					
Gi		MI		PI	
Calabria	0.0053584	Puglia	0,006362	Puglia	0,005399
Piemonte	0.0090350	Liguria	0,006828	Molise	0,007716
		Calabria	0,007073	Sardegna	0,008814
		Marche	0,007236	Liguria	0,009898
		Piemonte	0,007487		
		Sardegna	0,008087		
		Emilia	0,008577		
		Abruzzo	0,009526		

I2 > 0,01					
GI		MI		PI	
Abruzzo	0,0109046	Sicilia	0,012915	Sicilia	0,010593
Molise	0,0119016	Toscana	0,014796	Toscana	0,010802
Puglia	0,0121405	Basilicata	0,040934	Veneto	0,010901
				Campania	0,010947
				Calabria	0,011037
				Umbria	0,011066
				Piemonte	0,011534
				Basilicata	0,011614
				Lazio	0,014101
				Emilia	0,016209
				Abruzzo	0,016365
				Friuli	0,017604
				Lombardia	0,018656
				Marche	0,019629

1 ≤ I3 ≤ 1,35					
GI		MI		PI	
Marche	1,29833	Liguria	1,10891	Liguria	1,13154
		Friuli	1,12500	Friuli	1,17222
		Emilia	1,16389	Lazio	1,20406
		Veneto	1,28311	Lombardia	1,27123
		Toscana	1,32087	Veneto	1,31310
				Marche	1,31708
				Toscana	1,34659

1,35 ≤ I3 ≤ 1,65					
GI		MI		PI	
Umbria	1,39012	Piemonte	1,35554	Piemonte	1,36086
Sicilia	1,42385	Lombardia	1,35988	Sicilia	1,42508
Molise	1,42555	Lazio	1,37641	Emilia	1,43818
Liguria	1,48402	Sicilia	1,44195	Puglia	1,44928
Friuli	1,50739	Molise	1,46032	Umbria	1,45926
Lazio	1,50814	Marche	1,51317	Molise	1,46313
Veneto	1,52085	Sardegna	1,51557	Abruzzo	1,50397
Emilia	1,53846	Abruzzo	1,55986	Campania	1,54312
		Basilicata	1,60256	Sardegna	1,56687
				Calabria	1,60479
				Basilicata	1,61078

I3 > 1,65					
GI		MI		PI	
Abruzzo	1,6676500	Campania	1,67863		
Toscana	1,7293800	Umbria	1,69288		
Piemonte	1,7740100	Puglia	1,74617		
Lombardia	1,7770600	Calabria	1,77487		
Campania	1,8653900				
Puglia	1,8971500				
Calabria	1,9090900				
Sardegna	2,1111100				
Basilicata	2,7027027				

0 ≤ I4 ≤ 9					
GI		MI		PI	
Lombardia	0	Lombardia	0	Lombardia	0
Puglia	0	Puglia	0	Puglia	0
Toscana	0,2	Toscana	0,322581	Toscana	0,663636
Liguria	0,615385	Piemonte	0,986842	Piemonte	1
Piemonte	0,833333	Liguria	1,125	Liguria	1,22449
Abruzzo	1,52941	Abruzzo	1,73684	Abruzzo	2,01316
Umbria	5	Umbria	4	Umbria	4,72973
Lazio	9	Emilia	7,5	Lazio	8,75
				Emilia	8,94737

9 < I4 < 18					
GI		MI		PI	
Campania	9,6875	Marche	9,52632	Marche	10.5313
Emilia	10	Lazio	10	Campania	10.7276
Marche	10,2	Campania	10,6667		
Molise	17.25	Molise	17		

I4 > 18					
GI		MI		PI	
Calabria	20	Calabria	21,2857	Molise	18.5833
Friuli	23	Veneto	25,1429	Calabria	23.0193
Basilicata	24	Basilicata	26,5	Veneto	25,2222
Veneto	25	Sardegna	26,75	Sardegna	26,5259
Sardegna	25,6667	Friuli	27	Friuli	27,8
Sicilia	28,2	Sicilia	28,8	Sicilia	27.9038
				Basilicata	27.9146

I5 < 5,5					
GI		MI		PI	
		Friuli	5	Liguria	5,53061

5,5 < I5 < 7,5					
GI		MI		PI	
Piemonte	6,28571	Liguria	5,875	Friuli	5,8
Veneto	6,41667	Marche	6,47368	Veneto	6,63492
Marche	6,6	Veneto	6,64286	Emilia	6,73684
Toscana	6,9	Sicilia	6,86667	Marche	6,90625
Lombardia	7	Lombardia	6,875	Lombardia	6,95455
Lazio	7,15	Piemonte	6,90789	Piemonte	7,14423
Liguria	7,15385	Toscana	7,25806	Toscana	7,22727
Molise	7,25	Lazio	7,30769		
Sicilia	7,4				

I5 > 7					
GI		MI		PI	
Friuli	7,5	Calabria	7,57143	Umbria	7,55856
Sardegna	7,66667	Emilia	7,75	Lazio	7,61111
Campania	7,875	Umbria	7,85	Abruzzo	7,63158
Abruzzo	8	Abruzzo	7,94737	Sardegna	7,77586
Calabria	8	Basilicata	8	Sicilia	8,08163
Puglia	8,4	Campania	8,13889	Calabria	8,12048
Umbria	8,66667	Sardegna	9	Basilicata	8,2439
Emilia	9	Puglia	9,05	Molise	8,41667
Basilicata	9	Molise	9,5	Campania	8,4187
				Puglia	10

Tab. 6. Quarto bando - Progetti finanziati. Distribuzione regionale dei valori medi degli indicatori

0 < I1 < 0,35					
GI		MI		PI	
Liguria	0,191756	Liguria	0,193731	Liguria	0,187522
		Sardegna	0,305302	Friuli	0,248042
		Friuli	0,343300	Piemonte	0,346006

0,35 < I1 < 0,70					
GI		MI		PI	
Lombardia	0,3710] 8	Piemonte	0,444825	Veneto	0,381074
Piemonte	0,451504	Lazio	0,453812	Lmilia	0,433470
Lazio	0,483843	Sicilia	0,485152	Toscana	0,434978
Toscana	0,502763	Molise	0,536270	Sicilia	0,436054
Sicilia	0,506008	Marche	0,541707	Sardegna	0,469883
Friuli	0,514598	Basilicata	0,544811	Lazio	0,480281
Basilicata	0,515062	Calabria	0,547271	Umbria	0,482372
Sardegna	0,528832	Campania	0,558634	Lombardia	0,488314
Umbria	0,630986	Veneto	0,561035	Marche	0,499378
Campania	0,663917	Toscana	0,591060	Calabria	0,511161
		Umbria	0,615430	Basilicata	0,538679
		Puglia	0,617257	Campania	0,547322
		Lombardia	0,624634	Molise	0,569691
		Abruzzo	0,647654	Puglia	0,596265
		Emilia	0,696964	Abruzzo	0,617231

I1 > 0,70					
GI		MI		PI	
Molise	0,715469				
Puglia	0,720580				
Abruzzo	0,748804				
Marche	0,756869				

0 < I2 < 0,005					
GI		ME		PI	
Liguria	0,000142	Liguria	0,000790	Friuli	0,003550
Sardegna	0,000457	Sardegna	0,001003	Liguria	0,003791
Toscana	0,000555	Calabria	0,001610		
Lazio	0,001103	Lazio	0,002278		
Umbria	0,001182	Molise	0,002569		
Basilicata	0,001276	Sicilia	0,003590		
Puglia	0,002486	Friuli	0,003615		
Lombardia	0,002855	Piemonte	0,003931		
Sicilia	0,003190	Toscana	0,004164		
Abruzzo	0,003645	Marche	0,004295		
Marche	0,003647				
Piemonte	0,004019				
Molise	0,004872				

0,005 < I2 < 0,01					
GI		MI		PI	
Friuli	0,005078	Emilia	0,005093	Veneto	0,005150
		Lombardia	0,006162	Toscana	0,005202
		Campania	0,007030	Piemonte	0,005588
		Veneto	0,007068	Lombardia	0,005598
		Puglia	0,008507	Emilia	0,006182
		Abruzzo	0,009962	Lazio	0,007068
				Sicilia	0,008245
				Marche	0,008467
				Umbria	0,008491
				Calabria	0,008809
				Campania	0,009712

i2 > 0,01					
GiI		MI		PI	
Campania	0,012112	Umbria	0,010600	Abruzzo	0,010161
		Basilicata	0,022703	Basilicata	0,010445
				Puglia	0,012113
				Molise	0,013828
				Sardegna	0,016272

1 < I3 < 1,35					
GI		MI		PI	
Friuli	1,176523	Friuli	1,079690	Liguria	1,044743
		Liguria	1,112962	Friuli	1,070624
		Veneto	1,210166	Lazio	1,166223
		Lombardia	1,231057	Veneto	1,183162
		Toscana	1,268770	Marche	1,237940
		Piemonte	1,321225	Sicilia	1,292115
		Lazio	1,327861	Toscana	1,312968
				Molise	1,324231
				Piemonte	1,328371
				Umbria	1,333474

1,35 < I3 < 1,65					
GI		MI		PI	
Marche	1,367856	Marche	1,350686	Emilia	1,367263
Liguria	1,396351	Emilia	1,353532	Lombardia	1,398993
Lazio	1,438199	Sicilia	1,356342	Abruzzo	1,438860
Molise	1,507692	Umbria	1,418334	Campania	1,473776
Umbria	1,511989	Abruzzo	1,471102	Basilicata	1,525191
Lombardia	1,542986	Campania	1,532466	Calabria	1,543462
Abruzzo	1,567222	Molise	1,585596	Puglia	1,575874
Sicilia	2,0712382	Calabria	1,595072	Sardegna	1,615643
		Puglia	1,603820		

I3 > 1,65					
GI		MI		PI	
Campania	1,662040	Sardegna	1,658443		
Sardegna	1,672161	Basilicata	1,736156		
Toscana	1,765805				
Piemonte	1,776356				
Puglia	1,825980				
Basilicata	2,222222				

0 < I4 < 9					
GI		MI		PI	
Toscana	0,000000	Toscana	0,092593	Toscana	0,359292
Liguria	0,142857	Liguria	0,333333	Liguria	0,805825
Piemonte	0,714286	Piemonte	0,818182	Piemonte	0,885000
Abruzzo	1,052632	Abruzzo	1,260870	Abruzzo	1,485294
Marche	4,714286	Emilia	1,500000	Emilia	3,225806
Umbria	5,000000	Umbria	2,000000	Umbria	3,611111
		Marche	6,800000	Lazio	7,439024
		Lazio	8,947368	Marche	7,626866

9 < I4 < 18					
GI		MI		PI	
Lazio	9,28571	Campania	10,00000	Campania	10,10287
Campania	9,81250	Molise	15,50000		
Molise	16,6000				

I4 > 18					
GI		MI		PI	
Friuli	24,714286	Calabria	23,33333	Molise	18,25000
Sardegna	25,00000	Veneto	25,02500	Calabria	22,66133
Basilicata	27,00000	Friuli	26,00000	Veneto	25,11927
Sicilia	27,63636	Sardegna	26,00000	Friuli	26,03704
		Basilicata	27,88889	Sardegna	26,35849
		Sicilia	28,52632	Basilicata	27,96262
				Sicilia	28,73796

I5 < 5,5					
GI		MI		PI	
Friuli	4,428571	Liguria	4,333333	Liguria	4,330097
Lazio	5,142857	Friuli	4,800000	Friuli	4,370370
Marche	5,428571	Veneto	5,275000	Marche	5,313433
Umbria	5,500000	Marche	5,500000		

5,5 < I5 < 7,5					
GI		MI		PI	
Piemonte	5,571429	Lombardia	5,692308	Piemonte	5,970000
Lombardia	6,400000	Lazio	5,894737	Veneto	6,055046
Toscana	6,400000	Toscana	6,055556	Toscana	6,190265
Molise	6,600000	Emilia	6,150000	Emilia	6,225806
Basilicata	6,666667	Piemonte	6,159091	Lombardia	6,360000
Sardegna	7,000000	Abruzzo	6,913043	Lazio	6,536585
Abruzzo	7,105263	Umbria	7,000000	Umbria	6,688889
Liguria	7,142857				
Sicilia	7,272727				

I5 > 7,5					
GI		MI		PI	
Campania	7,500000	Sicilia	7,578947	Sicilia	7,512524
Puglia	8,750000	Calabria	7,666667	Abruzzo	7,632353
		Sardegna	8,000000	Sardegna	7,773585
		Campania	8,227273	Calabria	8,090667
		Basilicata	8,555556	Basilicata	8,196262
		Puglia	9,000000	Campania	8,269289
		Molise	9,000000	Molise	8,375000
				Puglia	8,390977

4.4. Si è sottolineato, nella prima parte del lavoro, che la presenza di cinque indicatori per la selezione dei progetti tende da un lato a indebolire i singoli, specifici obiettivi che ciascun indicatore rappresenta e dall'altro a offrire una flessibilità assai ampia alle imprese nella organizzazione della richiesta di agevolazione. Sulla base di questa conclusione, vediamo ora se le caratteristiche dei progetti ammissibili e sussidiati nelle singole regioni forniscono indicazioni significative in questa direzione.

In realtà, in quasi tutte le regioni e nella prevalenza delle disaggregazioni dei progetti per dimensione d'impresa, emergono diffuse correlazioni tra gli indicatori. Questa osservazione riguarda i risultati di entrambi i bandi. Naturalmente coefficienti di correlazione ancora più numerosi si riscontrano nei progetti sussidiati rispetto all'insieme dei progetti ammissibili o, *a fortiori*, rispetto ai progetti ammissibili ma non sussidiati.

Riferiamoci ai risultati del quarto bando, e ricordiamo che le disaggregazioni che abbiamo considerato mettono capo a 54 gruppi di dati, costituiti dagli indicatori regionali<sup>17</sup> dei singoli progetti ammissibili disaggregati per dimensione di impresa proponente. Per illustrare la struttura delle correlazioni esistenti tra coppie di indicatori, facciamo riferimento alla Tab. 7, la quale contiene le frequenze con cui si presentano i coefficienti di correlazione, per classi di valori di  $\rho$ , negli aggregati regionali degli indicatori dei progetti ammissibili per dimensione di impresa proponente: ciascun

<sup>17</sup> Poiché abbiamo considerato solo le Regioni che hanno usufruito di stanziamenti in entrambi i bandi e abbiamo pertanto escluso Valle d'Aosta e Alto Adige, gli aggregati degli indicatori regionali sono 18.

elemento della tabella indica dunque in quanti aggregati si registra il valore considerato di  $\rho$ . Nella tabella non vengono presi in considerazione coefficienti di correlazione che non risultino significativi almeno al 5% o che siano inferiori a 0,2. Se si tiene conto che si tratta di correlazioni definite sull'insieme dei progetti *ammissibili*, è immediata la considerazione di un uso notevolmente ampio dei margini di flessibilità che lo schema di incentivazione della 488 contiene. Come si vede, le frequenze più elevate si registrano per valori di  $\rho$  compresi tra 0,2 e 0,3 e tra 0,4 e 0,5. Quest'ultimo dato è particolarmente significativo.

E' utile aggiungere a questo quadro qualche ulteriore, più specifica osservazione. Intanto, solo in 11 aggregati non si registrano valori di  $\rho$ , significativi, superiori a 0,2: tra questi si pongono all'attenzione in particolare, per la numerosità dei progetti, quattro comparti. Si tratta delle piccole imprese dell'Emilia (59 progetti), della Lombardia (124 progetti), dell'Umbria (208 progetti), del Veneto (235 progetti). Le correlazioni che si osservano negli altri aggregati presentano aspetti interessanti. Un elevato coefficiente di correlazione tende spesso a caratterizzare in modo esclusivo l'aggregato, mentre la presenza in un aggregato di più valori significativi dei coefficienti spesso si associa a livelli più bassi dei coefficienti stessi.

Un carattere molto interessante è costituito dalle correlazioni che si osservano nelle regioni meridionali dai maggiori stanziamenti. Sebbene tale carattere non sia esclusivo del comparto delle piccole imprese, conviene soffermarci in particolare su tale comparto. Nei pro-



Tab. 8. Quarto Bando - Progetti sussidiati. Le correlazioni tra gli indicatori

	11-12	11-13	11-14	11-15	12-13	12-14	12-15	13-14	13-15	14-15
Campania-M		Basilicata-P	Abruzzo-P	Marche-P	Campania-M	Basilicata-P	Abruzzo-P	Abruzzo-P	Liguria-P	Basilicata-P
-0,51	0,31	-0,50	-0,24	-0,50	-0,27	-0,40	-0,42	-0,42	0,25	-0,25
Campania-P		Basilicata-P	Sardegna-P	Campania-P	Lazio-P	Campania-P	Basilicata-P	Basilicata-P	Lombardia-P	Lazio-P
-0,30	0,54	-0,38	-0,37	-0,46	-0,30	-0,34	-0,42	-0,42	-0,33	-0,32
Lombardia-P		Calabria-P	Toscana-M	Lazio-P	Liguria-P	Lazio-P	Calabria-P	Calabria-P	Marche-P	Liguria-P
-0,37	0,28	-0,39	-0,41	-0,35	0,42	-0,25	-0,32	-0,32	-0,53	0,27
Puglia-M		Lombardia-P	Lazio-P	Toscana-P	Piemonte-M	Piemonte-M	Puglia-P	Emilia-P	Toscana-P	Sicilia-M
-0,66	-0,29	-0,21	-0,23	-0,75	-0,49	-0,30	-0,34	-0,34	-0,23	-0,59
Puglia-P		Piemonte-M	Marche-P	Veneto-M	Puglia-P	Toscana-P	Toscana-P	Marche-P	Marche-P	Sicilia-P
-0,21	-0,43	-0,30	-0,47	-0,34	-0,26	-0,26	-0,38	-0,38	-0,25	-0,25
		Piemonte-P	Piemonte-M	Sicilia-P	Sicilia-P	Veneto-P	Piemonte-P	Piemonte-P	Toscana-M	Toscana-P
		-0,24	-0,59	-0,23	-0,23	-0,23	-0,34	-0,34	0,56	0,56
		Toscana-P	Sardegna-P	Toscana-P	Toscana-P	Sardegna-P	Sardegna-P	Sardegna-P	Toscana-P	Toscana-P
		-0,36	-0,54	-0,21	-0,21	-0,34	-0,34	-0,34	-0,22	-0,22
		Umbria-P	Sicilia-M	Umbria-P	Umbria-P	Umbria-P	Umbria-P	Umbria-P	Veneto-M	Veneto-M
		-0,25	-0,57	-0,38	-0,38	-0,38	-0,38	-0,38	-0,36	-0,36
		Sicilia-P	Sicilia-P	Veneto-M	Veneto-M	Veneto-M	Veneto-M	Veneto-M	Veneto-P	Veneto-P
		-0,32	-0,32	-0,32	-0,32	-0,32	-0,32	-0,32	-0,31	-0,31
		Toscana-P	Toscana-P	Toscana-P	Toscana-P	Toscana-P	Toscana-P	Toscana-P		
		-0,28	-0,28	-0,28	-0,28	-0,28	-0,28	-0,28		

getti ammissibili delle piccole imprese in Basilicata (322 progetti), Calabria (1.221 progetti), Campania (1.575 progetti), Puglia (1.290 progetti), Sicilia (1193 progetti), Sardegna (243 progetti), si registrano più o meno forti ed esclusive correlazioni positive tra I1 e I3: In Calabria, Basilicata e Puglia si tratta dell'unica correlazione significativa registrata nel comparto ed è pari, rispettivamente, a 0.51, 0.41, 0.23. In Campania il coefficiente è 0.33 (ma vi è anche una significativa correlazione negativa tra I2 e I3), in Sicilia è 0.23 e in Sardegna 0.25, ma di nuovo non si tratta della sola correlazione significativa registrata. Una correlazione positiva tra I1 e I3 si registra altresì nei progetti ammissibili delle medie imprese delle Marche.

Questo aspetto, che rappresenta una caratteristica esclusiva delle piccole imprese di quasi tutta l'area meridionale e delle medie imprese delle Marche sembra segnalare una sorta di *strategia* prevalente nella organizzazione dei progetti ammissibili impostata su un forte ruolo congiunto di I1 e I3. Si badi, tuttavia, che questa osservazione non implica nulla riguardo la forza o il ruolo degli altri singoli indicatori nei comparti considerati.

La correlazione tra I1 e I3 in altre regioni è invece negativa: ad esempio nei progetti ammissibili delle grandi imprese in Abruzzo  $\rho$  è -0,35, in quelli delle medie imprese del Piemonte è -0,42, valori che segnalano una strategia organizzativa prevalente opposta a quella dei comparti sopra considerati. C'è da sottolineare, inoltre, che le correlazioni tendono in prevalenza ad essere negative (di nuovo al di là dell'aspetto evidenziato nella gran parte delle regioni meridionali).

Le correlazioni negli aggregati dei progetti *sussidiati* sono in ciascun comparto assai più numerose e, generalmente, più forti<sup>18</sup>. Nella Tab. 8 riportiamo alcuni valori dei coefficienti di correlazione negli aggregati regionali di maggiori dimensioni dei progetti sussidiati per dimensione d'impresa. Di nuovo abbiamo considerato solo valori di  $\rho$  significativi almeno al 5%.

Per quanto riguarda le correlazioni tra I1 e I3 nelle piccole imprese delle regioni meridionali, la correlazione positiva tra i due indicatori cresce ancora nei (375) progetti sussidiati in Calabria (+0,54), mentre si riduce in Basilicata (+0,31) e in Campania (+0,28) e perde significatività nelle altre regioni. Accanto a questo aspetto, tuttavia, nei comparti delle piccole imprese di *tutte* le regioni del gruppo emergono ora numerose e sensibili correlazioni negative tra gli indicatori. In generale, nell'ambito dei progetti sussidiati, prevalgono correlazioni di segno negativo e nei singoli comparti le correlazioni significative tendono ad essere numerose. Un ulteriore aspetto di notevole interesse è costituito dalla circostanza che le correlazioni coinvolgono in misura nettamente prevalente I1 e I3. Inoltre i coefficienti di correlazione tendono in generale ad esser più elevati nel comparto delle grandi imprese rispetto a quello delle piccole e medie. Infine correlazioni significative emergono ora in tutti i comparti (in cui è definibile una correlazione), ad esclusione delle medie imprese dell'Emilia (20 progetti).

<sup>18</sup>La presenza di una correlazione, tra due indicatori, più debole nei progetti sussidiati rispetto al valore che si registra nell'insieme dei progetti ammissibili segnala solitamente una strategia prevalente nei progetti sussidiati diversa da quella che emerge dall'insieme dei progetti ammissibili.

I progetti sussidiati appaiono in media più *strutturati* rispetto a quelli non finanziati. La predisposizione del progetto e i valori dei singoli indicatori sembrano in media più efficacemente organizzati dalle imprese, al fine del perseguimento del finanziamento nello specifico senso che i margini di flessibilità che lo schema dei cinque indicatori consente sono decisamente più sfruttati dall'insieme delle imprese sussidiate rispetto all'insieme delle non sussidiate, e, tra le sussidiate, dalle grandi imprese rispetto alle medie e piccole imprese. Una maggiore solidità finanziaria delle imprese sussidiate, e una conseguente maggiore capacità di utilizzare le flessibilità dello schema di incentivazione, emerge abbastanza nitidamente dal quadro delle correlazioni.

Una questione connessa riguarda la capacità di selezione dei cinque indicatori o il ruolo di ciascuno nel determinare l'esito finale della attribuzione o meno dell'agevolazione. Di fatto questa si è rivelata una questione alquanto complessa, soprattutto per quanto riguarda la valutazione dei risultati del terzo bando. Proponiamo qui dunque solo alcune prime considerazioni, relative al quarto bando, rinviando un esame più completo della questione a uno specifico approfondimento.

Come premessa, osserviamo innanzi tutto che molto raramente, e in connessione esclusivamente ai comparti delle grandi e delle medie imprese, si osserva un valore medio di un indicatore inferiore nei progetti finanziati rispetto ai progetti non finanziati e ammissibili. I progetti finanziati sono in media generalmente migliori, sotto tutti gli aspetti considerati dalla legge, dei progetti non finanziati. Una seconda premessa riguarda la difficoltà in alcuni casi di giungere

a conclusioni sulle caratteristiche della selezione, data la grande quota dei progetti finanziati sui progetti ammissibili.

Detto questo, abbiamo testato la capacità di selezione dei singoli indicatori attraverso un esercizio elementare, ossia ponendo in relazione attraverso regressioni *probit* l'esito positivo o negativo del finanziamento con ciascun singolo indicatore. I migliori risultati ottenuti, in termini di più alta *log likelihood* e di più alta *t di Studente* possono essere letti come espressioni dell'indicatore o gli indicatori che hanno un ruolo prevalente nella determinazione del finanziamento<sup>19</sup>. Nel comparto delle piccole imprese di tutta l'area meridionale, le regressioni *probit* indicano che il ruolo più forte nella selezione è svolto da I2 (Campania, Sicilia, Basilicata, Puglia, Molise), da I3 (Sardegna) e, in misura sostanzialmente analoga, da I2 e I3 (Calabria, Abruzzo). Un ruolo prevalente di I2 emerge solo nel comparto dei progetti delle grandi imprese della Campania e delle piccole imprese delle Marche e del Lazio. Molto frequente è un ruolo prevalente esercitato da I5, mentre I4 ha un ruolo prevalente solo nel comparto dei progetti delle medie imprese del Piemonte e (insieme a I3) in quello delle grandi imprese dell'Abruzzo.

Mentre sottolineiamo ancora che queste sono prime conclusioni, da sottoporre a ulteriori approfondimenti e verifiche, i risultati ottenuti, per quanto riguarda I1, appaiono tuttavia assai poco sorprendenti e confermano il ruolo particolare di questo indicatore che

<sup>19</sup> La relazione tra l'esito positivo o negativo del finanziamento e i valori di tutti gli indicatori, testata attraverso regressioni *probit*, non sempre emerge nitida. Sottolineiamo tuttavia che laddove tale relazione emerge nitida, i risultati sono congruenti con quelli delle regressioni *probit* effettuate utilizzando separatamente, come variabile indipendente, ciascun singolo indicatore.

le considerazioni sul piano puramente astratto ed analitico del paragrafo 3 avevano ipotizzato.

## 5. *Conclusioni*

Tiriamo le fila dell'analisi svolta con alcune conclusioni di sintesi, concentrate sui risultati di maggior rilievo.

L'esame dello schema di incentivazione della legge 488/92 ha individuato, in termini del tutto generali, due principali debolezze. La prima si connette all'elevato numero di indicatori utilizzati nella selezione e al quadro composito di obiettivi che lo accompagna. Non ne emerge una linea univoca e forte di politica industriale. L'impostazione di politica industriale appare viceversa alquanto incerta e finisce per indebolire i singoli, specifici obiettivi di alcuni indicatori.

Una qualche incertezza di politica industriale e gli ampi margini di flessibilità che lo schema dei cinque indicatori lascia alle imprese nella organizzazione del progetto si unisce d'altro lato (rivelando però di nuovo una debolezza della politica industriale) a una fortissima rigidità, costituita dalla circostanza che la regolamentazione degli incentivi della 488 adotta un unico schema di selezione per qualunque tipo e qualunque ampiezza di progetto d'investimento. In altri termini, una flessibilità eccessiva lasciata ai progetti si unisce a una rigidità eccessiva dello schema.

La seconda debolezza si connette a una capacità presumibilmente alquanto limitata di questo schema di "attivare"

investimenti, vale a dire di promuovere la realizzazione di progetti di investimento che altrimenti non sarebbero stati realizzati. Il concreto schema adottato - si è sostenuto - sembra emergere molto di più dall'intento di garantire l'attribuzione del sussidio a "validi progetti di investimento", piuttosto che da quello di garantire tale attribuzione a "nuovi e validi, ma altrimenti non realizzabili, progetti di investimento". Il rischio dell'attuale schema di concedere sussidi a progetti che comunque sarebbero realizzati o di fornire sussidi in misura eccessiva rispetto a quella effettivamente necessaria per l'attivazione del progetto, è notevolmente elevato.

Le modifiche apportate allo schema di incentivazione della 488 a partire dal luglio 1999 prevedono una integrazione di questa normativa in particolare con le politiche di sviluppo locale o con specifiche politiche industriali relative a determinati comparti e settori produttivi<sup>20</sup>. Una quota degli stanziamenti regionali, non superiore al 50%, può essere riservata dalla Regione o a territori della regione o a specifici settori produttivi, nell'ambito dell'intero territorio regionale. Ne deriveranno per tali quote graduatorie regionali speciali, sulla base appunto delle scelte effettuate dalle Regioni, che affiancheranno le graduatorie (per la restante parte dello stanziamento regionale) impostate sullo schema generale dei cinque indicatori. Questi orientamenti introducono innovazioni alquanto limitate, ma comunque positive, che in una certa misura potranno attenuare la rigidità dello

<sup>20</sup>Per un quadro completo delle novità introdotte nello schema di incentivazione si veda la Indagine sulla legge 488/92, Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, giugno 2000.

schema e il primo aspetto di debolezza sottolineato in queste conclusioni.

Le caratteristiche delle selezioni dei due bandi del 1998 confermano sostanzialmente le considerazioni di natura analitica avanzate sullo schema di incentivazione. Si evidenzia in particolare un elevato frazionamento nella distribuzione delle agevolazioni; una assai limitata partecipazione delle grandi imprese, soprattutto nel Meridione, alle richieste di contributo; nette differenze di struttura dei progetti proposti per dimensione di impresa proponente; un uso in generale sensibile dei margini di flessibilità che lo schema lascia alle imprese nella organizzazione dei progetti; un uso assai più forte di tali margini nell'insieme dei progetti sussidiati rispetto a quello dell'insieme dei progetti ammissibili e, a *fortiori*, dei progetti ammissibili ma non sussidiati; un ruolo molto forte nelle selezioni, in particolare dell'area meridionale, dell'indicatore del capitale proprio II. Questi aspetti confermano in larga misura le perplessità avanzate sul piano puramente analitico. In particolare le diversità di struttura dei progetti per dimensione di impresa e il frazionamento dei contributi sollevano il problema della utilità o opportunità di uno schema rigido o unico di incentivazione. Le diffusissime correlazioni tra coppie di indicatori nei progetti sussidiati e il forte ruolo di I1 nella selezione evidenziano d'altro lato una linea alquanto incerta di politica industriale e la probabilità di attribuzione di sussidi non strettamente necessari alla realizzazione dei progetti.

Concludiamo tornando a una considerazione già proposta. Non c'è dubbio che la legge 488 rappresenta una innovazione di grande rilievo nella politica industriale a favore delle aree depresse. Una

attenta collocazione storica della legge non può che farne apprezzare importanza e organizzazione. Il pieno riconoscimento degli aspetti positivi della nuova politica di incentivazione si è unito tuttavia in questo lavoro al tentativo di sottolineare rilevanti debolezze dello schema adottato, alcune delle quali peraltro di nuovo ben comprensibili se si tiene presente quella collocazione storica.

In conclusione l'assetto dello schema di incentivazione della 488 non è certo ancora ottimale e i margini di miglioramento rimangono assai ampi, nonostante i recenti, nuovi orientamenti normativi in materia.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Chiri S. - Pellegrini G. (1995), *Gli aiuti alle imprese nelle aree depresse*, in "Rivista Economica del Mezzogiorno, trimestrale della SVIMEZ, n. 3.

Chiri S. - Pellegrini G. - Sappino C. (1998), *L'attuazione dell'intervento per lo sviluppo degli investimenti nelle aree depresse*, in "Rassegna Economica", n. 1.

Del Monte A. (1997), *La nuova politica degli incentivi per il Mezzogiorno: aspetti teorici e problemi di attuazione*, in Quintieri B., *Finanza, Istituzioni e Sviluppo Regionale*, Il Mulino, Bologna.

Istituto per la Promozione Industriale (1997), *Guida alle agevolazioni della legge 488/92*, Edizione 1997.

Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (2000), *Indagine sulla legge 488/92*, giugno.

Scalerà D. Zazzaro A. (2000), *Incentivi agli investimenti o rendite alle imprese? Una riflessione sulla procedura di allocazione dei sussidi previsti dalla legge 488 del 1992*, in "Rivista di Politica Economica", maggio.