

## I contributi pubblici migliorano la performance delle imprese private?

### Gli effetti dei finanziamenti della Legge 488 del 1992 su occupazione, fatturato e investimenti delle aziende

Nonostante ogni anno in Europa si spendano miliardi di euro in contributi pubblici erogati alle imprese, esiste ancora poca evidenza sulla reale efficacia di questo tipo di aiuti. Le imprese investono di più grazie all'agevolazione ricevuta? Gli investimenti effettuati producono maggiore occupazione? Aumenta il fatturato nelle aziende beneficiarie? Per tentare di rispondere a queste domande la Direzione Generale "Regional and Urban Policy" della Commissione Europea ha incaricato l'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino di valutare gli effetti della Legge 488, un intervento nato nel 1992 per incentivare le imprese a realizzare progetti d'investimento pluriennali in aree depresse. Questa nota sintetizza i risultati dello studio pubblicato nel 2012.

### La scarsa competitività e le aree depresse

Negli ultimi 10 anni il sistema produttivo italiano ha perso la capacità di crescere e di competere a livello internazionale. I principali indicatori macroeconomici descrivono in modo chiaro questa situazione. Nel 2000 il Pil pro capite italiano era il 18% più alto di quello della media europea. Nel 2011 lo scarto si è ridotto allo 0,4%. [Istat, 2013]. **Inoltre l'Italia è agli ultimi posti in Europa per competitività di costo. Nel 2009 le imprese dell'Unione Europea producevano in media 143 euro di valore aggiunto ogni 100 euro di costo del lavoro; l'Italia ne produceva solo 113.** Sebbene nel 2010 tale indicatore abbia segnato un aumento, toccando quota 125 euro, il valore resta molto più basso della media europea.

#### LA PRESENZA DI DISPARITÀ TERRITORIALI

Oltre a caratterizzarsi per la progressiva perdita di competitività, l'Italia si contraddistingue anche per la persistenza di forti

disparità territoriali, in particolare tra Nord e Sud. Nel Mezzogiorno il Pil procapite è pari a 15.717 euro contro i 28.505 euro del Centro-Nord. L'indice di competitività di costo è molto inferiore al sud: 109 euro contro i 129 del Centro-Nord. Le statistiche ufficiali descrivono inoltre enormi differenze anche rispetto all'occupazione. **Nel 2011 il Mezzogiorno ha registrato un tasso di disoccupazione del 13,6% contro il 6,3% del resto d'Italia.**

#### INCENTIVARE GLI INVESTIMENTI PRIVATI

Un modo per migliorare le sorti delle aree depresse del Paese - presenti non solo al sud - consiste nel finanziare aziende che decidono realizzare in queste aree progetti d'investimento di particolare merito. Questa logica ha guidato la Legge 488, varata nel 1992 dopo la conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno. La novità principale rispetto ad altri sistemi di agevolazione è il meccanismo di assegnazione degli incentivi attraverso un bando di gara, che rimpiazza la distribuzione "a pioggia" di contributi pubblici. Sulla base di criteri prefissati, **si finanziano i progetti giudicati di migliore qualità e che richiedono un minor contributo rispetto al valore dell'investimento totale.**

**"L'Italia non cresce e perde terreno rispetto agli altri Paesi Europei in termini di competitività"**

Tav. 1 - Confronti tra le due aree del Paese

Aree	Pil procapite* (euro)		Indice di competitività di costo (euro)		Tasso di disoccup.
	2000	2011	2001	2010	2011
Centro e Nord	28.505	27.490	138,5	129,7	6,3%
Mezzogiorno	16.009	15.717	120,1	109	13,6%
<b>Italia</b>	<b>24.021</b>	<b>23.470</b>	<b>134,6</b>	<b>125,5</b>	<b>8,4%</b>

\* Valori concatenati - anno di riferimento 2005.

Fonte: Istat, 2013

Quali effetti ha prodotto questo meccanismo sugli investimenti, l'occupazione e il fatturato delle imprese finanziate?

Uno studio dell'ASVAPP (Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi

delle Politiche Pubbliche) di Torino, condotto su mandato della Commissione Europea (DG Regio), ha cercato di rispondere a questa domanda<sup>1</sup> [Bondonio e Martini, 2012].

<sup>1</sup> Una seconda parte dello studio è finalizzata a valutare l'efficacia di politiche di aiuto rivolte alle imprese piemontesi.

## In cosa consiste l'intervento?

Con questo intervento si concedono contributi a fondo perduto per realizzare progetti d'investimento finalizzati all'aumento dell'occupazione, all'incremento della produzione e all'aggiornamento tecnologico.

### CHI PUÒ RICEVERE I CONTRIBUTI

Destinatari dei contributi sono le imprese dei settori manifatturiero, commerciale, turistico e dei servizi, situate nelle aree del Mezzogiorno in ritardo di sviluppo (cosiddette aree obiettivo 1), nelle aree del Centro-Nord a declino industriale (obiettivo 2), nelle zone rurali svantaggiate del Centro-Nord (obiettivo 5b) e nelle aree depresse ammesse agli aiuti regionali.

### LA FORMAZIONE DELLE GRADUATORIE

Entro la data di scadenza del bando relativo al proprio settore produttivo, le imprese presentano una domanda corredata da un piano di investimento articolato su più anni (fino a 4), contenente il dettaglio delle spese che intendono sostenere, la descrizione dell'impresa e un'analisi del mercato di riferimento. Le domande sono consegnate a Banche concessionarie che

giudicano l'ammissibilità alle graduatorie e attribuiscono un punteggio calcolato sulla base di 5 criteri (tav. 2). Per ogni bando sono create 2 graduatorie nazionali (per il Centro-Nord e per il Sud), nelle quali confluiscono i progetti superiori ai 26 milioni di euro. Per i progetti di importo inferiore le graduatorie sono regionali.

### QUALCHE NUMERO SULL'ATTUAZIONE

L'intervento è stato oggetto nel corso del tempo di alcune modifiche e prime valutazioni [Bronzini e de Blasio, 2006]. Alla fine del 2011 si contavano :

- 33 bandi di attuazione
- 40.707 iniziative ammesse a contributo
- 92,5 miliardi di euro impegnati dalle imprese nei progetti d'investimento
- 22,5 miliardi di euro già impegnati dallo Stato (di cui 2,6 di origine comunitaria)
- 13,8 miliardi di erogazioni di euro a favore delle imprese.

Benché l'ultimo bando risalga al 2006, la 488 ha continuato la sua attuazione negli anni successivi: le pratiche aperte alla fine del 2011 erano più di 13.000 [Uval, 2012].

## In che modo è stato valutato?

Lo studio dell'ASVAPP si è concentrato su 6189 imprese finanziate da 4 bandi dal 2000 al 2004. Per tali imprese il contributo pubblico medio è stato pari a circa 420.000 euro. Al Sud è stato quasi il doppio rispetto a quello erogato al centro-nord (tav.3).

### LE FONTI INFORMATIVE

L'analisi prende in considerazione diverse variabili risultate, tra le quali **l'occupazione, il fatturato e gli investimenti**. Le informazioni sulle prime 2 variabili (occupazione e fatturato) sono tratte da ASIA,

**"Contributi a fondo perduto per imprese collocate in aree depresse per un impegno dello Stato pari a circa 22,5 miliardi dal 1996 al 2011"**

### Tav. 2 - Gli indicatori utilizzati per attribuire i punteggi ai progetti ammessi in graduatoria

I punteggi usati per stilare le graduatorie si basano sui seguenti 5 criteri.

1) **Occupazione attesa:** è la differenza tra il numero di addetti attesi a regime e il numero di addetti presenti in azienda 12 mesi prima della richiesta di finanziamento. Il punteggio assegnato è maggiore laddove è maggiore l'occupazione creata per unità di capitale. Ad esempio, l'occupazione attesa nelle 6189 aziende usate nello studio dell'ASVAPP era circa 82.000 addetti.

2) **Capitale proprio immesso:** si calcola il rapporto tra il capitale proprio immesso dall'impresa nel progetto e il valore totale dell'investimento. Si premia l'impresa disposta a rischiare di più nel progetto d'investimento.

3) **Percentuale di contributo richiesto:** si calcola il rapporto tra il contributo richiesto dall'impresa e l'entità di contributo massimo concedibile. Il punteggio premia l'imprenditore che richiede il minimo sufficiente ad avviare l'iniziativa.

4) **Parametro ambientale:** si calcola un indicatore basato su una serie di domande riguardanti la situazione prima e dopo la realizzazione del progetto relativamente alla quantità di rifiuti prodotti e alla quantità di acqua ed energia utilizzate e provenienti da fonti rinnovabili.

5) **Parametro regionale:** è dato dalla somma di punteggi stabiliti dalle Regioni sulla base di priorità settoriali e territoriali.

l'Archivio Statistico delle Imprese Attive dell'Istat. ASIA non contiene però dati sulle spese per investimenti. E' stato necessario recuperare tali informazioni negli archivi dell'Istat, che contengono i dati di bilancio delle società per azioni.

L'altro archivio utilizzato è il database del Ministero per lo Sviluppo Economico che contiene l'elenco delle imprese richiedenti il contributo della Legge 488.

#### L'ANALISI CONTROFATTUALE

Per identificare l'effetto della politica è necessario confrontare i cambiamenti avvenuti presso le imprese **dopo che hanno beneficiato dei contributi pubblici** con quelli che sarebbero avvenuti, presso quelle stesse imprese, **se non avessero ricevuto i contributi**. Questa seconda situazione, detta controfattuale, è ipotetica e non osservabile per definizione. Occorre perciò adottare una strategia di ricerca che permetta di ricostruirla, o meglio approssimarla, sulla base delle informazioni disponibili. Una possibile strategia consiste nel guardare a cosa avviene alle imprese che sono state escluse dal finanziamento.

#### LA DIFFERENZA NELLE DIFFERENZE

Il metodo **"differenza nelle differenze"** impiegato dai ricercatori dell'ASVAPP si basa sull'assunto che, **in assenza di aiuto**, le imprese beneficiarie avrebbero registrato un andamento nelle variabili d'interesse

## L'intervento funziona?

L'intervento ha prodotto effetti positivi su occupazione, fatturato e investimenti. I costi per produrre tali effetti sono però molto elevati.

#### L'EFFETTO SULL'OCCUPAZIONE

L'effetto medio è pari a **1,8 posti di lavoro per impresa finanziata**. Complessivamente l'intervento ha prodotto più di 11.200 occupati, assai meno degli 82.000 dichiarati nelle domande di contributo dalle 6189 aziende (tav. 2) utilizzate per lo studio. **Ogni posto di lavoro creato grazie ai finanziamenti è costato 231.000 euro**.

L'intervento produce effetti diversi in base all'entità del contributo erogato, alle dimensioni dell'impresa e alla zona geografica nella quale è collocata (tav. 4). I

(investimenti, occupati e vendite) uguale a quello osservato per le imprese non beneficiarie più simili. Tale assunto, detto anche **"parallelismo nei trend"**, si basa sull'idea che il mercato influenzi nella stessa direzione e con uguale intensità i 2 gruppi di aziende (beneficiarie e non) poste a confronto. Sotto questa ipotesi le differenze nei trend osservate tra i 2 gruppi dopo l'intervento possono essere alla politica e dunque interpretate come effetti dell'aiuto pubblico.

#### CONFRONTARE LE IMPRESE PIÙ SIMILI

Per rendere l'assunto di parallelismo più plausibile, i ricercatori hanno cercato di individuare e confrontare tra loro **imprese gemelle**, diverse solo per il fatto di aver ricevuto o meno l'aiuto pubblico. Alle imprese **beneficiarie hanno abbinato** un sottoinsieme selezionato di imprese **non beneficiarie** che fossero, prima dell'intervento, molto simili alle prime in termini di dimensione aziendale, settore produttivo e localizzazione geografica. Le imprese sono state scelte tra quelle che avevano presentato domanda di finanziamento, in modo tale che esse risultassero simili alle beneficiarie rispetto anche all'intenzione di ricevere i contributi statali per realizzare i propri investimenti.

Tav. 3 - L'entità dell'aiuto

Imprese	Contributo medio
Settore servizi	353.953
Settore manifatturiero	437.028
Centro e Nord	274.396
Mezzogiorno	538.335
<b>Italia</b>	<b>419.777</b>

**"La strategia adottata prende il nome di "differenza nelle differenze" e si basa sull'assunto di parallelismo nei trend"**

Tav. 4 - L'effetto sull'occupazione

Entità del contributo (in migliaia)	<125	125-250	250-500	>500	Totale
<b>Posti di lavoro creati per impresa</b>	<b>+0,9</b>	<b>+1,6</b>	<b>+2,38</b>	<b>+2,7</b>	<b>+1,8</b>
Costo per posto di lavoro creato (€)	79.460	112.252	158.048	488.676	231.200
<b>Numero di addetti</b>	<b>1-9</b>	<b>10-49</b>	<b>50-249</b>	<b>+250</b>	
<b>Posti di lavoro creati per impresa</b>	<b>+1,6</b>	<b>+1,9</b>	<b>+2,8</b>	<b>-2,3</b>	
Costo per posto di lavoro creato (€)	230.700	211.098	235.590	-	
<b>Entità del contributo e zona geografica</b>	<250.000		>250.000		
	CentroNord	Sud	CentroNord	Sud	
<b>Posti di lavoro creati per impresa</b>	<b>+1,5</b>	<b>+0,8</b>	<b>+3,66</b>	<b>+2,4</b>	
Costo per posto di lavoro creato (€)	71.124	167.591	259.931	304.051	

Tav. 5 - Gli effetti su fatturato e investimenti

Numero di addetti	1-9	10-49	50-249	+250
Effetto medio (€) su fatturato	94.346	266.299	162.913	211.292
Costo per un euro in più di fattur. (€)	3,64	1,48	3,8	4
Effetto medio (€) su investimenti	219.809	221.004	374.243	-
Costo per un euro in più di invest. (€)	1,6	1,78	1,47	-

contributi inferiori a 125.000 euro. Circa 3 volte di più (2,7 posti per impresa) con contributi sopra a 500.000 euro. **In tal caso il costo di un posto di lavoro è 6 volte più grande: passa da 79.000 a 488.000 euro.** Se si distingue per dimensioni aziendali, l'effetto per le imprese sopra i 250 addetti diventa addirittura negativo.

Infine, a parità di contributo, l'effetto sull'occupazione è maggiore e più conve-

niente (ogni posto di lavoro creato costa meno) per le imprese del Centro-nord.

#### GLI EFFETTI SU FATTURATO E INVESTIMENTI

I contributi pubblici hanno prodotto un aumento sul fatturato delle imprese finanziate. L'effetto varia in base alla dimensione d'impresa. **La maggiore convenienza è data dai contributi erogati alle imprese tra 10 e 49 addetti:** ogni euro di fatturato in più costa quasi un euro e mezzo. Negli altri casi il costo supera i 3 euro e mezzo.

**Anche gli investimenti crescono grazie ai contributi pubblici.** Anche in questo caso però, come nel caso dell'occupazione, l'effetto è nullo, o addirittura negativo, per le grandi imprese con un numero di addetti superiore a 250.

## Quali conclusioni trarre dallo studio?

- Esiste evidenza empirica che i contributi pubblici a fondo perduto erogati alle imprese hanno prodotto effetti positivi su occupazione, fatturato e investimenti.
- Gli effetti variano in base all'entità del contributo, alla dimensione d'impresa e alla localizzazione geografica. Il costo per produrre tali effetti è sempre piuttosto elevato, soprattutto se lo si confronta ad altre misure di agevolazione attuate nello stesso periodo in Italia. Lo studio dell'ASVAPP mette a confronto gli effetti della Legge 488 con quelli prodotti da contributi di diverso tipo erogati ad imprese piemontesi. **Se un posto di lavoro creato grazie alla legge 488 costa in media intorno a 231.000 euro, con le altre misure analizzate costa meno di 35.000 euro.**
- Le erogazioni verso imprese con più di 250 addetti sono meno efficaci (a volte del tutto inefficaci) e ancor meno convenienti rispetto alle erogazioni effettuate nei confronti di imprese con meno di 250 addetti, per tutte le variabili risultate considerate.
- Conviene di più erogare contributi di lieve entità (sotto i 125.000 euro) rispetto a contributi di entità più elevata. Soprattutto se i contributi superano i 500.000 euro. In tal caso il rapporto costo/efficacia è molto elevato e supera i 480.000 euro.
- Le imprese del centro-nord mostrano effetti più elevati. Concedere a tali imprese contributi inferiori a 250.000 euro è molto efficace e particolarmente conveniente.

**“Conviene erogare contributi inferiori a 125.000 euro, a piccole e medie imprese con meno di 500 addetti”**

#### Riferimenti bibliografici

Bondonio D. e Martini A., *Counterfactual Impact Evaluation of Cohesion Policy: Impact And Cost-Effectiveness Of Investment Subsidies In Italy*, ASVAPP, 2012

Bronzini R. e de Blasio G., *Qual è l'effetto degli incentivi agli investimenti? Una valutazione della Legge 488/92*, Banca d'Italia, marzo 2006

Martini A., *Gli effetti dei finanziamenti della Legge 488 sulla performance delle imprese e sullo sviluppo locale*, in *Valutare gli effetti delle Politiche Pubbliche. Metodi e Applicazioni al Caso Italiano*, Formez, 2006

Borrelli M., Terribile F. e Vescina S., *Anatomia di un Regime di Aiuto. Casi e Materiali sugli Incentivi alle Imprese*, Materiali UVAL - Ministero dello Sviluppo Economico, 2012

La presente nota è stata redatta da Marco Sisti e Gianluca Strada dell'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) di Torino.

Progetto CAPIRe è un'iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome. Le attività di ricerca, analisi e formazione sono curate dall'Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche di Torino.



CONFERENZA DEI PRESIDENTI  
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE  
DELLE REGIONI E DELLE  
PROVINCE AUTONOME