

Cosa significa valutare il successo di una politica di aiuto alle imprese?

Alberto Martini
Marco Sisti

Bozza della relazione al seminario del 20 ottobre 1999

Premessa

Le seguenti riflessioni si applicano ad una famiglia di interventi¹ di politica industriale che prevedono la concessione di finanziamenti ad imprese (tendenzialmente di piccole dimensioni), scelte mediante apposite procedure di selezione, per incentivarle a realizzare particolari progetti di investimento.

Il primo stimolo e punto di partenza nel compiere tali riflessioni è stata l'analisi effettuata in relazione al "Fondo regionale per lo sviluppo e la qualificazione dell'Artigianato", istituito dalla legge regionale 21 del 1997. Rispetto a questo specifico intervento abbiamo infatti avviato con la Direzione Regionale Commercio e Artigianato una collaborazione con il fine principale di giungere alla progettazione di uno studio di valutazione. Nell'ambito di tale collaborazione abbiamo prodotto un primo documento "Verso una valutazione del Fondo regionale per lo sviluppo e la qualificazione dell'artigianato." Alcune riflessioni maturate in quella sede possono essere utilmente estese ad altri interventi regionali che presentano caratteristiche simili a quello promosso in favore dell'Artigianato. Facciamo riferimento in particolare a:

- ◆ *L.R. 56/86*: Interventi regionali per la promozione e la diffusione delle innovazioni tecnologiche nel sistema delle imprese minori;
- ◆ *L.R. 22/97*: Misure straordinarie per incentivare l'occupazione mediante la promozione e il sostegno di nuove iniziative imprenditoriali e per l'inserimento in nuovi posti di lavoro rivolti a soggetti svantaggiati
- ◆ *Regolamento CEE 2081/93*: Obiettivo 5b – Azione III.3 (Docup 1994-1999) Sostegno degli investimenti innovativi e ambientali delle PMI
- ◆ *Regolamento CEE 2081/93*: Obiettivo 2 – Misura 5.3 Sottomisura A) (Docup 1994-1999) Progetti di riqualificazione urbana
- ◆ *Regolamento CEE 2081/93*: Obiettivo 2 – Misura 3.2 Sostegno degli investimenti innovativi ed ambientali delle PMI

Generalizzando ed allargando il nostro campo di osservazione al di fuori dei confini regionali, possiamo inoltre constatare come le nostre considerazioni potrebbero essere estese anche ad interventi promossi da leggi nazionali, come la legge 46 del 1982 (che istituisce il *Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica*) o la legge 488 del 1992 (che predispone un'agevolazione per le imprese localizzate in aree depresse).

Lo scopo di queste riflessioni è:

- A. ricostruire schematicamente la logica di questi interventi di politica industriale, vista nella prospettiva di chi li deve valutare;
- B. individuare le modalità con cui definire il "successo" degli interventi;
- C. definire metodi empirici con cui tale successo possa concretamente essere giudicato e quindi "valutato".

¹ Con il termine intervento non intendiamo fare riferimento al singolo provvedimento assunto nei confronti di una specifica impresa, quanto piuttosto all'insieme complessivo di attività, servizi ed incentivi predisposti dalla pubblica amministrazione al fine di intervenire su una determinata situazione (economica, sociale, ambientale) con l'intento di risolverne un problema.

A. Qual è la “logica” che muove gli interventi?

Il primo passo della riflessione consiste nel ricostruire la logica degli interventi in esame dal punto di vista particolare di chi si pone il compito di valutarne il successo.

Occorre premettere che la ricostruzione qui offerta può apparire troppo astratta o, addirittura, semplicistica agli occhi di coloro che sono direttamente coinvolti nel disegno di questi interventi o nella loro gestione quotidiana. D'altra parte questa differenza di prospettive tra valutatori ed esperti di politica industriale è inevitabile e rimane, almeno in parte, ineliminabile. Essa dipende soprattutto dal “naturale distacco” che il valutatore deve mantenere rispetto alla realtà concreta degli interventi ed al processo politico-istituzionale che li ha generati.

Gli “ingredienti fondamentali”

- A fondamento di tutti gli interventi presi in esame vi è l'idea (più o meno verificata sulla base di osservazioni empiriche) che imprese appartenenti ad una certa tipologia (dimensionale, settoriale, geografica...) incontrino delle “**barriere**” (in termini di accesso al credito, mancanza di informazione e di conoscenze,...) nella realizzazione di particolari **progetti di investimento** (per l'innovazione tecnologica, per l'introduzione di nuovi prodotti o processi, per il miglioramento della compatibilità ambientale,...).
- L'esistenza delle barriere determina un numero insufficiente di questi progetti rispetto ad una situazione ritenuta ottimale.
- I progetti che presentano quelle particolari caratteristiche sono infatti ritenuti desiderabili in quanto capaci di generare **effetti positivi** (sui livelli di occupazione, sulla solidità dell'impresa, sulla sua sopravvivenza nel mercato, sulla capacità di fronteggiare la concorrenza internazionale).
- Tali progetti di investimento devono essere quindi incentivati con strumenti *ad hoc*, attivati dall'operatore pubblico per supplire a quello che viene implicitamente considerato un “fallimento del mercato”.
- Accanto all'esistenza di barriere, si presume inoltre che esista **comunque** una capacità da parte delle imprese “svantaggiate” di realizzare con esito positivo i progetti in questione, al pari delle imprese non soggette allo svantaggio.
- Le procedure di selezione messe in atto per l'assegnazione dei finanziamenti sono perciò disegnate con l'intenzione di individuare quelle imprese che, nonostante il loro svantaggio iniziale, sono “**meritevoli**”, cioè sono capaci di portare a compimento il progetto con successo.

Riassumendo, i tre ingredienti fondamentali, che costituiscono la struttura logica di questi interventi, sono: lo **svantaggio** di un certo tipo di imprese nel realizzare una certa tipologia di progetti; la **capacità** delle imprese svantaggiate di realizzare comunque i progetti se incentivate; e la **desiderabilità** di tali progetti in quanto potenziali portatori di effetti positivi che vanno al di là del progetto stesso.

B. Come definire il “successo” degli interventi di aiuto alle imprese?

Nel tentativo di rispondere a questa domanda abbiamo individuato quattro diverse dimensioni di successo. Ciascuna di loro nasconde in realtà problematiche complesse, che non possono essere ridotte ad una semplice formula. Tuttavia, è opportuno elencarle, in modo sintetico, per consentire uno sguardo d'insieme.

Il successo può riguardare:

1. **l'accoglienza** dell'intervento da parte dei potenziali beneficiari;
2. **il corretto funzionamento** dell'intervento così come disegnato;
3. **l'addizionalità**, cioè la capacità dell'intervento di incentivare progetti che non sarebbero stati attivati altrimenti;
4. **gli effetti**, cioè la capacità dei progetti finanziati di incidere in modo positivo su aspetti rilevanti della *performance* delle imprese.

Le dimensioni “interne” di successo

Le prime due sono dimensioni “interne” di successo. In questo caso la valutazione non mette in discussione la ragion d’essere dell’intervento, bensì si limita a verificare che questo proceda come era stato previsto. Lo scopo della valutazione quindi è fornire un *feedback* che consenta, nel caso di mal funzionamento dell’intervento, di correggere il tiro, di rimediare durante l’implementazione ai difetti di un disegno che però ancora si accetta nelle sue linee di fondo.

B.1 L’accoglienza dell’intervento da parte dei potenziali beneficiari

La prima dimensione del successo interno riguarda la risposta che i potenziali beneficiari danno rispetto alla disponibilità di finanziamenti. In particolare, ci domandiamo:

❖ *Quanto i finanziamenti disponibili sono richiesti dai potenziali beneficiari?*

L’eventuale scarsità di richieste di finanziamenti rispetto alla disponibilità delle risorse stanziato è aperta a diverse interpretazioni: può mettere in discussione il fatto che lo svantaggio da parte delle imprese, definite come potenziali beneficiarie, sia veramente tale o che abbia l’estensione creduta; oppure può rivelare che le condizioni di accesso ai finanziamenti sono troppo onerose rispetto ai benefici attesi; oppure che gli incentivi offerti non sono sufficienti a rimuovere lo svantaggio iniziale. Viceversa, l’abbondanza delle richieste di finanziamento implica che l’intervento ha successo, ma in un’accezione ancora molto ristretta: un alto “tiraggio” non implica che i fondi siano utilizzati correttamente né, tantomeno, che l’intervento abbia sortito gli effetti sperati.

B.2 Il funzionamento corretto dell’intervento

La seconda dimensione di successo interno riguarda invece la verifica del funzionamento dell’intervento. Alla base di tale verifica stanno le seguenti domande:

❖ *In che misura i finanziamenti sono stati effettivamente utilizzati per realizzare i progetti presentati? In che misura i progetti presentati sono stati portati a termine?*

Se manca una corrispondenza tra quello che ci aspettavamo accadesse e quello che è realmente accaduto, cioè se i progetti realizzati sono diversi da quelli che si intendeva finanziare o se, più semplicemente, i fondi sono stati utilizzati impropriamente per altri fini, viene meno un tassello essenziale di tutto l’intervento.

Tuttavia, anche qualora si sia verificato che la gran parte dei finanziamenti concessi è stata impiegata per i fini previsti e che i progetti realizzati rispondono a determinati standard qualitativi, il giudizio sul successo dell’intervento è ancora molto parziale. Formulare un tale giudizio non permette ancora di affermare che vi sia stata addizionalità oppure che i progetti abbiano prodotto effetti positivi sulle caratteristiche strutturali dell’impresa.

Le dimensioni “esterne” di successo

Le due successive possono essere definite come dimensioni “esterne” di successo. In questo caso ciò che con la valutazione si intende mettere in discussione è la capacità dell’intervento di produrre gli effetti desiderati.² Per questo tipo di interventi, la “capacità di produrre effetti” va analizzata in due momenti separati e distinti.

² Volendo pagare un tributo alla retorica prevalente nel campo della valutazione, potremmo definire la verifica delle due prime dimensioni di successo come *analisi di efficienza*, dove questo termine andrebbe inteso non come minimizzazione dei costi, ma come “capacità di fare bene quello che si deve fare”. Un intervento efficiente è quindi quello in cui tutti i fondi sono utilizzati e sono utilizzati nei tempi e nelle modalità previste. Un intervento efficiente può però essere inefficace, nel senso di non produrre gli effetti sperati. Quindi la verifica delle ultime due dimensioni di successo potrebbe essere definita come *analisi di efficacia*. Mettiamo tuttavia in guardia il lettore dall’utilizzare i due termini predetti (efficienza ed efficacia) in maniera troppo disinvolta, come viene fatto abitualmente, generando non poca confusione.

B.3 L'addizionalità

Innanzitutto, deve essere verificata la capacità dell'intervento di attivare progetti che in sua assenza non sarebbero stati realizzati, cioè verificare la sua "addizionalità." Sul piano teorico il complemento dell'addizionalità è il cosiddetto *deadweight*³: il totale dei progetti finanziati può essere così *concettualmente* scomposto in progetti attivati **grazie** all'intervento e progetti che sarebbero stati attivati **comunque**. Possiamo sintetizzare questa scomposizione nella seguente formula:

$$\text{successo lordo}^4 \text{ (progetti finanziati)} = \text{effetto netto (progetti attivati grazie all'intervento)} \\ + \text{deadweight (progetti che sarebbero stati attivati comunque)}$$

Il fatto di essere in grado di enunciare concettualmente questa distinzione non significa però che sia facile (o possibile) stimare separatamente le due componenti. Questo tema sarà discusso al punto C.3.

B.4 Gli effetti su aspetti specifici della performance dell'impresa

In generale, i progetti di investimento hanno soltanto un valore strumentale: mediante la loro realizzazione si vogliono produrre effetti su aspetti specifici della performance dell'impresa. Ad esempio, la crescita dell'occupazione nelle imprese; oppure la crescita del fatturato; oppure la loro capitalizzazione; o la sopravvivenza stessa delle imprese. La scelta degli aspetti di performance su cui giudicare il successo dell'intervento non spetta al valutatore, bensì al *policy-maker*. Il valutatore può però essere di aiuto nell'identificarli ed esplicitarli: soprattutto spetta a lui/lei giudicare quali di queste dimensioni siano misurabili con le informazioni esistenti.

Quindi per giudicare compiutamente il successo di un intervento di aiuto alle imprese è necessario rispondere (o almeno porsi) ad un ultimo quesito:

- ❖ *I progetti finanziati sono stati in grado di generare effetti positivi sugli aspetti della performance dell'impresa che, in ultima istanza, rappresentano la motivazione dell'intervento?*

In altre parole, "valeva la pena" spendere risorse pubbliche per finanziare questi progetti? E' riuscito il meccanismo di selezione a individuare progetti di "qualità" tra quelli presentati? Anche dando per scontata una risposta alla domanda B.3, resta da verificare se i progetti finanziati sono di qualità sufficiente a produrre gli effetti desiderati sulla performance delle imprese. Progetti che non sarebbero stati effettuati senza le agevolazioni possono sempre rivelarsi pessimi investimenti. Quindi l'oggetto del giudizio sul successo dell'intervento si sposta dall'aver incentivato la realizzazione di progetti all'aver finanziato progetti *che a loro volta* si rivelano un successo, cioè sono capaci di produrre effetti lungo altre dimensioni.

Cosa significa "effetti"?

Rispetto a ciascun aspetto della performance, è legittimo porsi tre domande distinte, ciascuna delle quali corrisponde ad una diversa nozione di "effetto":

- ❖ *Le imprese finanziate mostrano miglioramenti rispetto alla loro performance precedente? (E' cresciuta l'occupazione? E' aumentato il fatturato?)*
- ❖ *I cambiamenti osservati tra le imprese finanziate sono maggiori o minori di quelli osservati tra le imprese non finanziate che hanno realizzato progetti analoghi? (L'aumento di occupazione osservato nelle imprese finanziate è stato almeno pari a quello osservabile nelle imprese che hanno effettuato investimenti simili ma senza finanziamenti? La sopravvivenza delle imprese finanziate è almeno pari a quella delle imprese non-finanziate?)*

³ L'esplicitazione del concetto di *deadweight*, a volte tradotto come fattore inerziale, o effetto inerziale, mette in evidenza come il fenomeno, sul quale l'intervento intende incidere, abbia una sua dinamica spontanea. Con riferimento a questo caso specifico è possibile ritenere che una parte delle imprese finanziate avrebbe comunque realizzato i progetti d'investimento anche in assenza delle agevolazioni. Le agevolazioni concesse hanno rappresentato per queste ultime un'opportunità non per realizzare l'investimento quanto per abbassare i costi dello stesso.

⁴ Definiamo il numero di progetti finanziati dall'intervento come successo lordo, in quanto ci preme sottolineare come sovente (e in modo alquanto superficiale) esso venga interpretato come unica misura del successo dell'intervento e quindi come si tenda ad ignorare completamente l'esistenza del *deadweight*.

- ❖ *I cambiamenti osservati si sarebbero verificati comunque tra le imprese finanziate anche in assenza di finanziamento?*
(L'aumento di occupazione nelle imprese finanziate è attribuibile all'investimento o si sarebbe verificato comunque?)

Nonostante l'apparente somiglianza, si tratta di tre domande molto diverse tra loro, che sottolineano ancora una volta quanto sia complessa la trattazione degli "effetti" di una politica pubblica.

La prima domanda ha natura essenzialmente **descrittiva** e tende semplicemente a verificare che ci siano stati miglioramenti riguardo a ciascun aspetto delle performance aziendali. Ad esempio, facendo riferimento alla legge 21 ci potremmo domandare: "le imprese artigiane che hanno ricevuto i finanziamenti hanno aumentato (in media) il numero di dipendenti rispetto ai livelli pre-investimento?"

Occorre sottolineare che un eventuale incremento nel numero di dipendenti non può essere meccanicamente interpretato come un "successo" dell'intervento, né un decremento può essere letto come un "insuccesso". La risposta a questa domanda ha esclusivamente un valore descrittivo, non consente cioè di inferire alcunché sull'**impatto**⁵ dell'intervento. Ciò che manca e che potrebbe rendere plausibile un qualche tentativo di giudizio sul successo dell'intervento è un **termine di paragone**.

Le due domande successive utilizzano due diversi termini di paragone. La domanda "*I cambiamenti osservati sono maggiori o minori di quelli associati a progetti simili condotti da imprese non-finanziate?*" è molto più ambiziosa della precedente, sia in termini di potenziale valore conoscitivo, sia, purtroppo, in termini di difficoltà nel reperimento dell'informazione necessaria.

La logica che ispira una domanda di questo tipo è la seguente. Una volta realizzato l'intervento, osserviamo che progetti di investimento con caratteristiche simili sono effettuati sia da imprese finanziate (progetti sussidiati) sia da imprese che non ricevono finanziamenti (progetti spontanei). I secondi rappresentano un *benchmark* "naturale" rispetto ai primi. Se davvero le imprese finanziate erano soggette ad uno svantaggio che è stato colmato, e se è vero che la procedura di selezione individua imprese "capaci" o/e progetti "meritevoli", allora ci aspetteremmo un miglioramento simile, in termini di performance, tra i due gruppi di imprese. Una performance sensibilmente *peggiore* da parte delle imprese finanziate metterebbe in discussione il disegno stesso dell'intervento: potremmo infatti concludere che la procedura di selezione non è in grado di identificare progetti "meritevoli", oppure che il finanziamento concesso non è in grado di colmare lo svantaggio iniziale.

La terza domanda è ancora più ambiziosa della precedente, e aspira a stabilire quale parte del cambiamento osservato tra le imprese finanziate sia attribuibile alla presenza del finanziamento. Qui il termine di paragone non è un *benchmark*, come nel caso precedente. Si tratta di una domanda di tipo **controfattuale**, simile a quella formulata al punto precedente, relativa all'addizionalità.

C. Quali dati sono necessari per la valutazione, e come vanno interpretati?

Quella che segue è una trattazione molto schematica. Ci pare prematuro scendere nel dettaglio prima di aver stabilito un consenso su quali sono le dimensioni di successo rilevanti per la valutazione.

Le fonti di dati per la valutazione sono essenzialmente di tre tipi:

- a) dati generati nel corso delle procedure di attuazione dell'intervento (e ricavabili dalle domande di ammissione, dall'istruttoria, dalle verifiche successive e dalla rendicontazione fatta dalle imprese)
- b) dati raccolti mediante indagini ad hoc sulle imprese (che possono essere condotte con una varietà di strumenti e modalità)
- c) dati di fonte amministrativa riguardanti le imprese (ad esempio Camere di Commercio, anagrafi delle imprese, archivi INPS)

⁵ Utilizziamo il termine *impatto* per fare riferimento al contributo, al netto del *deadweight*, che l'intervento ha apportato nella modifica del fenomeno su cui si intendeva incidere (in questo caso l'occupazione nelle imprese finanziate).

Un'altra importante distinzione è relativa al fatto che i dati possono riguardare solo le imprese finanziate tramite l'intervento in questione o anche campioni di imprese non finanziate. Le fonti di tipo a) sono ovviamente ristrette alle sole imprese finanziate, mentre in linea di principio le fonti di tipo b) e c) sono ottenibili per tutte le imprese. Resta tuttavia sempre un'asimmetria tra imprese finanziate e imprese non finanziate dal punto di vista pratico: delle prime esistono per definizione elenchi completi, mentre campioni delle seconde vanno estratti all'interno dell'universo delle imprese, operazione questa spesso difficile e costosa. Da qui la tendenza da parte di molti valutatori a concentrarsi sulle imprese finanziate e a tentare di trarre da queste tutta l'informazione possibile.⁶ Una tendenza che va contrastata: per rispondere a molte delle domande valutative poste nel paragrafo precedente, è necessario infatti uscire dall'ambito ristretto delle imprese finanziate e ricercare termini di confronto nell'universo delle imprese non finanziate.

C.1 L'accoglienza dell'intervento da parte dei potenziali beneficiari

In questo caso il principale oggetto d'osservazione è costituito dalla richiesta di finanziamenti da parte delle imprese. Ciò che si intende tenere sotto controllo è la possibilità di un eccessivo razionamento delle risorse o di un sotto utilizzo del fondo. Il numero di richieste (o il loro totale pesato in termini di fondi richiesti) può essere rapportato a due grandezze diverse: il totale dei fondi disponibili e il numero totale degli artigiani che soddisfano i requisiti richiesti per l'accesso ai finanziamenti. Avremo quindi due indicatori: il *rapporto fondi richiesti/fondi disponibili* e il *rapporto imprese richiedenti/totale imprese aventi diritto*. Il primo è spesso definito come **tasso di tiraggio**; il secondo può essere definito **tasso di partecipazione (take-up rate)**.

Il calcolo del *numeratore* dei due tassi non comporta la ricerca di informazioni ad hoc; tutte le informazioni sono già presenti all'interno degli uffici incaricati di seguire la procedura di assegnazione ed erogazione dei finanziamenti. Lo stesso dicasi per il *denominatore* del tasso di tiraggio. Leggermente più complesso è il calcolo del denominatore del tasso di partecipazione, dove va fatta una stima di quante imprese hanno diritto al finanziamento. Questa è un'operazione non banale nel caso in cui esistano restrizioni all'accesso ai finanziamenti (ad esempio, sulla base del fatturato o del numero di dipendenti), ma i dati disponibili sulle imprese non siano già disaggregati secondo gli stessi criteri. In questo secondo caso è necessario avere accesso ad archivi che contengano dati sulle singole imprese, in modo da poter eseguire una tabulazione incrociata che riproduca i criteri di restrizione imposti dalla legge.

Quale può essere l'interpretazione dei valori dei due tassi? Una prima (ma parziale) lettura suggerisce che *il successo dell'intervento dipende da quanto questi due tassi si avvicinano al 100 per cento*. Nel caso del tasso di tiraggio, il superamento del 100% sta ad indicare razionamento, mentre valori vicini allo zero possono rivelare che l'intervento non interessa ai potenziali beneficiari (o che le risorse stanziare sono eccessive rispetto al "problema" che si vuole risolvere). Un tasso di partecipazione molto basso può avere un significato analogo a quella di un basso tasso di tiraggio, ma rappresenta un'informazione più facilmente interpretabile, in quanto il denominatore non è frutto di una decisione di stanziamento, bensì dipende dalla distribuzione delle caratteristiche delle imprese. Un tasso di partecipazione molto alto può d'altro canto essere sintomo di problemi diversi: ad esempio, del fatto i criteri di ammissione non sono stati compresi correttamente dalle imprese, le quali hanno presentato domanda pur non avendone diritto.

Per valori intermedi dei due tassi, trarre dai dati un'interpretazione univoca si fa più difficile. Quando si è lontani dai valori estremi, l'interpretazione di questi indicatori richiede la disponibilità di *benchmarks*, cioè di termini di paragone, derivati dall'esperienza storica di simili interventi. Senza questi *benchmarks*, l'informazione sui due tassi diventa di limitata utilità.

Va aggiunto che il tasso di partecipazione, a differenza di quello di tiraggio, può essere disaggregato territorialmente. Differenze territoriali (ad esempio tra Province) possono suggerire l'esistenza di problemi locali nell'amministrazione dell'intervento, se questa è decentrata territorialmente, ma più semplicemente

⁶A questo proposito a noi sembrano emblematiche le due esperienze di valutazione condotte dal Ministero dell'Industria, in collaborazione con l'IPI (Istituto per la promozione industriale) e l'Istituto Guglielmo Tagliacarne, sugli interventi istituiti dalle leggi nazionali 46/82 e 488/92.

possono rivelare che lo svantaggio a cui l'intervento vuole rimediare non è omogeneamente diffuso sul territorio.

C.2 Il funzionamento corretto dell'intervento

In questo caso molti dei dati necessari all'analisi possono essere generati dalla procedura amministrativa. Controlli di regolarità vengono presumibilmente svolti su ogni singola procedura d'erogazione a fini di rendicontazione, tramite la presentazione di fatture e altre attestazioni di pagamento. Tuttavia, a scopo valutativo va fatta una *lettura diversa* di queste informazioni rispetto a quella che ne viene fatta a scopo gestionale. Il valutatore deve filtrare i dati generati dalla procedura amministrativa per darne una lettura e un'interpretazione complessiva.

L'elemento di maggior interesse per una valutazione del funzionamento dell'intervento è la verifica della *misura in cui i progetti presentati sono stati realizzati rispettando gli obiettivi fissati nella domanda di ammissione al finanziamento*. La possibilità di usare dati generati dalla procedura amministrativa va giudicata caso per caso. Chiaramente l'informazione contenuta nelle varie attestazioni di pagamento è molto povera; ciò che è possibile fare è infatti verificare formalmente che i fondi erogati siano effettivamente serviti per acquistare servizi e prodotti e magari evidenziare di che tipo sono i servizi e i prodotti acquistati.

Informazioni di questo tipo non possono però aiutare nel trovare risposte a domande di tipo sostanziale, quali: i progetti realizzati hanno effettivamente le caratteristiche (ad esempio, di innovatività) che il *policy-maker* desidera e che forniscono una giustificazione dell'intervento stesso? Al di là della rendicontazione formale, cosa è davvero successo nel corso della realizzazione dei progetti? Ad esempio, se si trattava di introdurre un nuovo prodotto, il nuovo prodotto è stato effettivamente creato ed è disponibile sul mercato?

Nel caso della legge regionale 21/97, come in molti altri casi, vi è il tentativo di ottenere risposte a tali domande imponendo a tutte le imprese che si sono aggiudicate il finanziamento di redigere una *relazione illustrativa sull'attuazione del progetto*. L'utilità di questo strumento dipende da molti fattori:

- *il tipo di relazione presentata*: molto dipende dalla qualità e dalla natura delle informazioni contenute nella relazione, quanto più queste sono disomogenee tra loro e specifiche sul singolo progetto, quanto meno, da una loro analisi, è possibile trarre considerazioni generali;
- *la lettura delle informazioni*; se le informazioni contenute nella relazione vengono lette con un forte intento ispettivo e soltanto a scopo di controllo sulle imprese, il passaggio da osservazioni molto particolari, relative a quella singola impresa o a quel determinato progetto d'investimento, a considerazioni di più vasta portata diventa difficile;
- *la percezione della relazione*; se colui che scrive la relazione vede in questa la possibile causa di sanzioni successive (revoca del finanziamento, esclusione da interventi di natura simile), può adottare comportamenti strategici volti a dissimulare eventuali problemi od inconvenienti incontrati in fase di realizzazione, svuotando di fatto il significato stesso della relazione.

La questione dell'utilizzabilità di uno strumento come la relazione quale fonte di informazione sostanziale resta quindi aperta. Solo l'accumulo di esperienza su questo fronte può chiarire se questo strumento produce informazione "reale" e non solo formale.

Una possibile alternativa, spesso invocata e talvolta praticata, è il ricorso ad *indagini ad hoc* su un campione di imprese finanziate; tali indagini includerebbero domande mirate a capire se e come i progetti di investimento sono stati realizzati. Il vantaggio rispetto alle relazioni "obbligatorie" sta nel distacco, temporale e psicologico, che si instaura tra la procedura di erogazione-rendicontazione e il momento della rilevazione. Questo distacco senza dubbio è d'aiuto, ma resta la questione di fondo: in che misura i rappresentanti delle imprese hanno interesse a riportare ad estranei risultati gestionali che potrebbero contraddire con le aspettative/requisiti dei loro finanziatori?

In conclusione: ricavare un quadro informativo sul corretto funzionamento di un intervento di aiuto alle imprese non è un'impresa banale. La sfida che il valutatore ha di fronte è come combinare dati ricavati dalla procedura amministrativa e dati ricavati ad hoc in modo da "scavare sotto la superficie" ed ottenere un quadro credibile della frequenza di successi e fallimenti dell'intervento. Il problema non è quindi "quali

indicatori formulare” (e di proposito ci siamo qui astenuti dal formularli) bensì “con quali strumenti possiamo ricavare dati che riflettano la realtà delle cose.”

C.3 L'addizionalità

In questo caso ci limiteremo ad una trattazione schematica, essendo quello dell'addizionalità un tema su cui l'interesse dei *policy-makers* non è affatto scontato. Anzi, su questo tema tende a prevalere una forte “presunzione di efficacia”, in questo caso potremmo dire “presunzione di addizionalità”, volta ad attribuire automaticamente all'intervento il merito dell'effettuazione dei progetti finanziati. D'altra parte una presunzione analoga affiora spesso anche nella letteratura sulla valutazione, dove il “numero di progetti finanziati” viene spesso definito automaticamente come “effetto”. Tale presunzione è in realtà molto difficile da mettere in discussione, in quanto una verifica rigorosa dell'addizionalità di un intervento si scontra contro numerose difficoltà di natura concettuale e pratica.

Ci sono fondamentalmente due vie per procedere a tale verifica. La prima è una verifica diretta, fatta rivolgendo ai diretti interessati, cioè nel corso di un'intervista ai rappresentanti delle imprese finanziate, una domanda del tipo: “*avrebbe effettuato comunque l'investimento anche in assenza di finanziamento?*”. Risultano immediatamente evidenti sia l'attrattiva di questo approccio (è sufficiente contattare le imprese finanziate o un campione rappresentativo di esse e rivolgere loro una semplice domanda) sia i suoi limiti (il fatto di chiedere un'informazione non garantisce che la risposta sia veritiera o attendibile). Tutto dipende da quali incentivi ha colui che risponde a fornire una risposta corretta, e dalla sua capacità di formulare una risposta attendibile.⁷ In questo caso è chiaro che da parte delle imprese finanziate esiste un incentivo a falsare la risposta in senso negativo. Ma anche assumendo la buona fede da parte degli intervistati, è chiaro che il *task* cognitivo che si impone loro non è indifferente. La percentuale di risposte positive “*sì, avremmo effettuato comunque l'investimento*” rappresenta nella migliore delle ipotesi una *sottostima* del *deadweight*.

Purtroppo non esistono alternative altrettanto semplici a questo approccio. Un'alternativa molto ambiziosa per procedere ad una verifica rigorosa dell'addizionalità richiede la seguente procedura, che definiamo come “*confronto attorno al punto di discontinuità*” e illustriamo solo schematicamente:

- si individuano due sottopopolazioni di imprese: una ammissibile ai finanziamenti e una non ammissibile, ma entrambe quanto più possibile vicine alla situazione di ammissibilità. Ad esempio, se un criterio di ammissibilità è un numero massimo di dipendenti, le imprese ammissibili da considerare a questo scopo sono quelle immediatamente al di sotto della soglia, e le non-ammissibili quelle che stanno immediatamente al di sopra della soglia (soddisfacendo però tutti gli altri criteri di ammissibilità);
- il confronto quindi va fatto attorno al punto di discontinuità, ammesso che tale punto di discontinuità esista (nel caso in cui non esista, ad esempio tutte le imprese artigiane sono ammissibili, questa procedura non può essere utilizzata). La forza di questo approccio sta nel fatto che, attorno al punto di discontinuità, le imprese saranno abbastanza simili per quanto riguarda le altre caratteristiche, e la cosa che le rende ammissibili o non ammissibili è una variazione minima lungo una sola dimensione, in questo caso il numero di dipendenti. La sottopopolazione marginalmente non-ammissibile rappresenta quindi un valido **gruppo di controllo**, cioè approssima la cosiddetta situazione controfattuale (cosa le imprese ammissibili avrebbero fatto se la possibilità di ottenere finanziamenti non fosse mai esistita.)
- una volta individuate le imprese attorno al punto di discontinuità, è necessario procedere ad una rilevazione della frequenza con cui entrambe i gruppi realizzano i progetti che l'intervento in questione vuole incentivare (tendenzialmente mediante interviste ad hoc, o mediante la consultazione di archivi preesistenti, se essi contengono “traccia” dell'effettuazione di progetti di investimento.) *Se l'intervento è efficace, cioè esiste addizionalità, ci si dovrebbe aspettare una frequenza (di progetti) superiore tra le imprese marginalmente ammissibili rispetto a quelle marginalmente non ammissibili.* Se le imprese non-ammissibili hanno invece realizzato progetti di investimento con probabilità eguale o superiore, questo suggerisce che anche quelle ammissibili, in assenza di finanziamenti, avrebbero fatto lo stesso.
- la frequenza di progetti realizzati dalle imprese marginalmente non-ammissibili rappresenta una stima del *deadweight* dell'intervento.

⁷ Un ulteriore, e non trascurabile, problema nella conduzione di indagini di questo tipo consiste nell'individuazione dell'effettivo responsabile delle decisioni strategiche dell'impresa (individuazione relativamente più facile nel caso di piccole imprese).

Ci preme però mettere in chiaro un punto. *Le imprese marginalmente non ammissibili rappresentano un gruppo di controllo che non va raffrontato con le imprese finanziate, bensì con le imprese ammissibili al finanziamento.* Questo è un errore in cui è molto facile incorrere. La verifica dell'addizionalità richiede che si confronti la frequenza con cui vengono realizzati progetti tra le imprese teoricamente ammissibili (e di cui appunto non tutte vengono finanziate) con la frequenza con cui progetti analoghi vengono realizzati (ricorrendo al mercato o a risorse proprie) da imprese non ammissibili.

C.4 Gli effetti sulla performance dell'impresa

Nella sezione precedente abbiamo declinato la definizione degli “effetti” in tre domande distinte:

- ❖ *Le imprese finanziate mostrano miglioramenti rispetto alla loro performance precedente?*
- ❖ *I cambiamenti osservati tra le imprese finanziate sono maggiori o minori di quelli osservati tra le imprese non finanziate che hanno realizzato progetti analoghi?*
- ❖ *I cambiamenti osservati tra le imprese finanziate si sarebbero verificati comunque anche in assenza di finanziamento?*

Dare risposta a queste tre domande richiede approcci molto diversi.

Nel primo caso (*le imprese finanziate mostrano miglioramenti rispetto alla loro performance precedente?*) il confronto è di tipo pre-post e coinvolge ovviamente solo le imprese finanziate. La difficoltà sta tutta nella reperibilità di informazioni che rappresentino adeguatamente le dimensioni-obiettivo e che siano disponibili per le stesse imprese per un periodo precedente all'intervento e per un periodo successivo. Ad esempio, se una dimensione ritenuta rilevante della performance dell'impresa è il numero di dipendenti, sarà necessario avere a disposizione, per l'universo o per un campione rappresentativo di imprese finanziate, dati sui livelli occupazionali prima e dopo l'intervento.

Qui si apre un'importante questione, a cui accenniamo soltanto: per poter fare confronti tra la situazione delle imprese prima e dopo l'intervento, è necessario avere accesso ad archivi che contengano informazioni *longitudinali* (cioè osservazioni ripetute nel tempo per la stessa impresa) su ciascun aspetto di performance delle imprese. Se questi archivi non esistono o non sono accessibili, si riduce di molto la possibilità di condurre il tipo di analisi descritta in questo paragrafo. Nel caso dei livelli di occupazione, un archivio di questo tipo esiste, ed è costituito dagli archivi dell'INPS. (La loro accessibilità a scopo di valutazione è ovviamente un altro discorso.)

Nel caso della seconda domanda (*i cambiamenti osservati tra le imprese finanziate sono maggiori o minori di quelli osservati tra le imprese non finanziate che hanno realizzato progetti analoghi?*) il confronto va condotto con le imprese che hanno realizzato analoghi progetti di investimento senza ricevere finanziamenti (per brevità, “progetti spontanei”). In questo sta la difficoltà maggiore di questo approccio: *come identificare le imprese che hanno realizzato progetti analoghi?* Quali fonti informative possono essere utilizzate? La risposta dipende dal tipo di progetti in questione, e dalla possibilità di ritrovare traccia di tali progetti in archivi esistenti.

Una volta identificate queste imprese “controllo”, si tratta di effettuare un doppio confronto (infatti questo metodo viene definito come “differenza-nelle-differenze”): il cambiamento pre-post verificatosi nella performance delle imprese finanziate viene confrontato con il cambiamento pre-post osservato tra le imprese non-finanziate. Un giudizio positivo sull'intervento verrà dato nel caso in cui i progetti finanziati “reggano il confronto”, cioè non si discostino in termini di performance dai progetti spontanei. *In questo caso il meccanismo di selezione introdotto dall'intervento è stato in grado di selezionare imprese “meritevoli”, cioè in grado di produrre risultati simili a quelli generati dal mercato.*

Un caso particolare di questo confronto si ha nel caso in cui il progetto di investimento è rappresentato dalla *creazione di impresa*. In questo caso, i “progetti finanziati” corrispondono alle “imprese create mediante un finanziamento”. I progetti spontanei sono invece le imprese che sono nate senza finanziamenti. Quindi il confronto di performance (in termini di crescita occupazionale, di sopravvivenza, ecc.) va condotto tra neo-

imprese finanziate e neo-imprese spontanee.⁸ In questo caso è più facile rintracciare i progetti spontanei, cioè le neo-imprese non finanziate, in quanto la creazione di impresa lascia una traccia (nei registri delle Camere di Commercio, negli archivi INPS, ecc.) che altri progetti di investimento effettuati da imprese esistenti tipicamente non lasciano.

Per concludere, veniamo alla domanda più difficile, rappresentata dalla terza (“*i cambiamenti osservati tra le imprese finanziate si sarebbero verificati comunque anche in assenza di finanziamento?*”). In questo caso si tratta nuovamente di dare un giudizio di tipo controfattuale. La performance delle imprese finanziate andrebbe confrontata con quella di imprese che: a) siano ammissibili al finanziamento; ma b) non abbiano fatto domanda di finanziamento; e c) abbiano caratteristiche molto simili a quelle finanziate.

E' chiara quindi la differenza rispetto al gruppo di controllo invocato per rispondere alla seconda domanda.

- Là il gruppo di controllo era fatto di imprese non finanziate che hanno realizzato progetti di investimento e devono funzionare da *benchmark* (rappresentando in un certo senso “quello che *il mercato* fa anche senza l'intervento”).
- Qui il gruppo di controllo è fatto di imprese che non hanno realizzato investimenti, ma la cui performance ha lo scopo di approssimare “quello che *le imprese finanziate* avrebbero fatto senza l'intervento.”

Trovare imprese siffatte è senza dubbio difficile: soprattutto è difficile riuscire a selezionare imprese che abbiano caratteristiche molto simili a quelle finanziate ma non abbiano ciò nonostante fatto domanda di finanziamento. Se le imprese che non hanno fatto domanda sono sistematicamente diverse da quelle che hanno fatto domanda (ad esempio, sono strutturalmente più deboli) le differenze nella performance dei due gruppi può essere dovuta alle differenze di partenza, e non all'effettuazione del progetto. Questo problema è noto ai valutatori come il problema del “*selection bias*”. Una vasta letteratura teorica esiste su questo argomento, ed esistono sofisticati metodi statistici per condurre questo tipo di confronto. Ciò non toglie che questo tipo di analisi sia molto difficile da condurre in modo da produrre conclusioni attendibili.

⁸ Questo è il tipo di confronto condotto da Battistin, Gavosto e Rettore nella loro valutazione della legge 44 (E. Battistin, A. Gavosto e E. Rettore, “*Why do subsidized firm survive longer? An Evaluation of a Program Promoting Youth Entrepreneurship in Italy*”, Working paper no. 1, Dipartimento di scienze statistiche, Università di Padova.)