



REGIONE TOSCANA  
Consiglio Regionale

*Area di assistenza per la fattibilità degli atti  
e l'elaborazione dati*

## Sperimentare metodi di valutazione ex post degli interventi legislativi

La valutazione di una politica regionale di aiuto all'imprenditoria giovanile:  
la legge 27/93 della Regione Toscana

a cura di:  
Marco Sisti, *ricercatore di Progetto Valutazione*  
Stefano Neri, *consulente esterno*

Firenze, ottobre 2000

## Indice

<b>1. Premessa</b>	<b>pag. 3</b>
<b>2. Una sintetica descrizione dell'intervento</b>	<b>4</b>
2.1 <i>La logica dell'intervento</i>	4
2.2 <i>L'iter amministrativo</i>	8
2.3 <i>I dati di bilancio</i>	9
<b>3. L'analisi del processo d'attuazione</b>	<b>11</b>
3.1 <i>L'accoglienza dell'intervento</i>	12
3.2 <i>La funzionalità dell'iter procedurale</i>	16
3.3 <i>L'adeguatezza nella scelta dei beneficiari</i>	
<b>4. L'analisi d'impatto</b>	<b>31</b>
4.1 <i>La strategia d'analisi</i>	32
4.2 <i>I risultati dell'analisi</i>	33
<b>5. Conclusioni</b>	<b>37</b>

## 1. Premessa

Questa relazione illustra i risultati del primo studio di valutazione condotto in seno al progetto “*Sperimentare metodi di valutazione ex post degli interventi legislativi*”. Le motivazioni e le finalità generali del progetto, insieme alle indicazioni di natura metodologica che hanno guidato anche questo studio, sono contenute all’interno del rapporto intermedio del gruppo di lavoro presentato nel gennaio di quest’anno. Come è stato chiarito in tale documento lo scopo del gruppo di lavoro nel condurre la valutazione di un particolare intervento legislativo, scelto come caso studio, travalica l’interesse verso gli specifici risultati della ricerca, ma consiste soprattutto nel verificare quali siano gli spazi effettivi e le reali opportunità per avviare un’attività di valutazione all’interno di un’apposita struttura di *staff* al Consiglio regionale.

Il rapporto di valutazione ha per oggetto l’intervento predisposto dalla **legge regionale n.27/93** dal titolo “***Agevolazioni per la creazione di nuove imprese a sostegno dell’imprenditoria giovanile***”. In questa sede, intendiamo focalizzare l’attenzione su alcuni elementi chiave del processo d’attuazione dell’intervento che aiutano a descrivere in che modo il disegno legislativo ha trovato applicazione nella realtà e come ha operato il sistema organizzativo preposto all’esecuzione del programma; l’analisi si concentra quindi su alcuni passaggi fondamentali del programma d’intervento e mira ad appurare che gli assunti, sui quali esso si fonda e che riguardano i comportamenti di tutti gli attori coinvolti nella sua implementazione, si siano verificati così come era stato previsto. Gli aspetti posti sotto esame riguardano la distribuzione dei finanziamenti, la durata della procedura d’ammissione e di erogazione del contributo, lo svolgimento di attività di formazione e di informazione.

Nel capitolo 2 viene descritto in modo molto sintetico il disegno dell’intervento e vengono posti in evidenza gli assunti e le ipotesi sui quali esso si fonda. Il capitolo 3 è dedicato all’analisi del processo d’attuazione e mira ad accertare che gli assunti di base dell’intervento si siano verificati. Il capitolo 4 illustra sinteticamente i risultati dell’analisi dell’impatto dell’intervento. Nel capitolo 5 sono riassunte le conclusioni alle quali si è giunti e le eventuali implicazioni sul piano decisionale.

## 2. Una sintetica descrizione dell'intervento

In questo capitolo è presentata una sintetica descrizione dell'intervento istituito con la legge regionale 26 aprile 1993 n.27, "Agevolazioni per la creazione di nuove imprese a sostegno dell'imprenditoria giovanile". Nel primo paragrafo (2.1) viene ricostruito ed illustrato il modello logico che ha guidato il disegno dell'intervento; ne vengono esplicitati gli assunti e le ipotesi fondamentali e ne vengono messi in evidenza i passaggi critici. Il secondo paragrafo (2.2) analizza in dettaglio l'iter amministrativo previsto dalla legge nelle sue principali fasi costitutive, dalla presentazione della domanda di finanziamento al controllo successivo operato dall'amministrazione regionale. Il terzo paragrafo (2.3), infine, dà conto degli stanziamenti, degli impegni e dei pagamenti registrati nei capitoli del bilancio regionale relativi all'attuazione della legge.

### 2.1 La logica dell'intervento

La L.R. 27/93 prevede l'erogazione di **contributi finanziari**, nonché l'eventuale concessione di **garanzie sussidiarie**, e dispone **interventi formativi** a favore di imprese, costituite da non più di sei mesi da **giovani** di età non superiore ai 35 anni, che realizzino investimenti all'interno del territorio regionale<sup>1</sup>. Lo scopo dell'intervento è di promuovere la costituzione e l'avvio di nuove imprese al fine di sviluppare l'imprenditoria giovanile e, più in generale, di incrementare l'occupazione in Toscana.

#### **PROBLEMA, SOLUZIONI ED EFFETTI "ATTESI"**

L'intervento si basa sull'assunto che le persone più giovani che intendono intraprendere un'attività imprenditoriale incontrino delle **barriere** (in termini di scarsa disponibilità di capitale iniziale necessario all'avvio dell'impresa, di particolari difficoltà di accesso al mercato del credito e di mancanza di formazione specifica) che ne scoraggiano l'iniziativa e che di fatto impediscono la nascita di nuove imprese.

A questo assunto di fondo si affianca l'ipotesi che i giovani che potrebbero trarre beneficio da un eventuale abbattimento, o da una parziale riduzione, di tali barriere hanno comunque la **capacità**, se messi in condizioni favorevoli, di dar vita a progetti imprenditoriali validi e competitivi e di creare imprese tanto solide quanto lo sono quelle già altrimenti presenti sul mercato. In altre parole, sebbene i giovani costituiscano una categoria "svantaggiata" tra gli aspiranti imprenditori a causa delle elevate barriere esistenti in entrata, essi sono portatori di un insieme di opportunità non sfruttate e di potenzialità inesprese e rappresentano un terreno fertile su cui far crescere le future aziende di "successo". Quindi, l'esistenza di barriere, o disincentivi "naturali", alla libera iniziativa giovanile fa sì che il numero di imprese costituite da giovani sia di molto inferiore a quanto il decisore pubblico (in questo caso l'amministrazione regionale) ritiene **desiderabile**.

Da ciò discende la decisione di incentivare la nascita di imprese "giovani" attraverso l'impiego di strumenti *ad hoc*, attivati dall'operatore pubblico per supplire a quello che possiamo considerare una sorta di **fallimento del mercato**. Una volta rimossi, grazie all'intervento pubblico, gli impedimenti esistenti alla creazione d'impresa, i giovani troveranno conveniente modificare il

---

<sup>1</sup> Le modalità attuative previste dalla normativa di riferimento sono riportate sinteticamente all'interno della Tavola 2.1.

proprio comportamento e saranno indotti ad impegnarsi nel trasformare le loro idee imprenditoriali in aziende reali.

### Tavola 1 – Il disegno legislativo

#### **I POTENZIALI DESTINATARI**

Possono beneficiare dei contributi regionali le imprese (anche con sede fuori dal territorio regionale, purché l'investimento per il quale si richiedono le agevolazioni sia localizzato in Toscana) con **meno di 95 dipendenti** e capitale sociale **inferiore a 5 miliardi** di lire, costituite **non più di 6 mesi** prima della data di richiesta del contributo, il cui titolare (se si tratta di imprese individuali) abbia **meno di 35 anni** di età. Per le società tale requisito deve essere posseduto dal legale rappresentante, nonché da almeno la metà dei soci che detengano almeno il 51% del capitale sociale o dei voti nell'assemblea dei soci. Sono inoltre escluse dalla concessione dei benefici<sup>2</sup> le imprese i cui immobilizzi tecnici siano costituiti prevalentemente da cessione o conferimento di aziende preesistenti. Possono fare richiesta di finanziamento le imprese operanti nei seguenti settori: attività estrattive, attività manifatturiere, commercio e pubblici esercizi, attività turistico-ricettive (escluso agriturismo), servizi, engineering, produzione di software, design.

#### **I SOGGETTI ATTUATORI**

I soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione della legge sono: il **Servizio Lavoro** della Giunta regionale, **Fidi Toscana S.p.A.**, gli **Istituti di credito**, i **Servizi di orientamento professionale** e i **Centri di formazione professionale** delle Province. **Fidi Toscana** è incaricata dello svolgimento dell'istruttoria delle domande presentate, della stesura delle graduatorie trimestrali delle imprese ammesse a finanziamento, nonché dell'erogazione dei contributi concessi. Inoltre, essa fornisce alle imprese le eventuali **garanzie sussidiarie**, necessarie per l'accesso al credito bancario, e cura le pratiche per il recupero dei finanziamenti concessi a soggetti che abbiano in seguito perduto i requisiti d'ammissibilità. Il **Servizio Lavoro** svolge attività di controllo sulle imprese beneficiarie, tese alla verifica della permanenza dei requisiti per l'accesso alle agevolazioni per tutto il periodo di durata del finanziamento, e segnala a Fidi Toscana le imprese per le quali deve essere avviata la procedura di recupero dei contributi erogati. Ai **Servizi di orientamento professionale** delle Province spetta il compito di diffondere, presso la platea dei potenziali destinatari, le informazioni circa le opportunità offerte dalla legge e le procedure per l'accesso alle agevolazioni. I **Centri di formazione professionale** sono incaricati di svolgere le attività formative per le imprese che ne abbiano fatto esplicita richiesta. Gli **Istituti di credito**, infine, sono i soggetti che materialmente erogano i finanziamenti alle imprese, sulla base delle proprie autonome valutazioni circa l'affidabilità dei soggetti finanziati.

#### **LE CONDIZIONI DI FINANZIAMENTO**

La legge prevede l'erogazione di **contributi in conto capitale** per un massimo del 10% dell'investimento e **in conto interessi** (in conto canoni per le operazioni di leasing) per finanziamenti fino ad un massimo del 65% dell'investimento previsto, con un abbattimento della quota interessi fino ad un massimo di 6 punti percentuali. I Piani di indirizzo successivamente approvati dal **Consiglio regionale** hanno fissato la quota di contributo in conto capitale e la quota di investimento finanziabile nei loro rispettivi valori massimi, riducendo progressivamente la quota di abbattimento degli oneri per interessi fino all'attuale 1%. Le **spese di investimento** sicuramente **ammissibili** a finanziamento riguardano l'acquisto di terreni o di diritti di superficie; l'acquisto, la costruzione e la ristrutturazione di fabbricati; l'acquisto di impianti, macchinari e attrezzature; l'acquisto di brevetti, marchi e software; il marketing operativo e strategico. Le **tipologie di spesa** attualmente **escluse** dalle agevolazioni riguardano l'acquisto di aziende o rami di aziende, le scorte di magazzino, gli automezzi non destinati al trasporto di cose o al trasporto promiscuo di cose e persone, i beni oggetto di lease-back e i beni usati. La **durata del finanziamento**, infine, non può superare i 10 anni per gli investimenti relativi ad acquisto di terreni o diritti di superficie e ad acquisto di fabbricati e di 5 anni per gli altri investimenti.

All'individuazione di un **problema** (la carenza di nuove imprese costituite da giovani) l'amministrazione regionale ha quindi risposto adottando alcune **soluzioni** (le agevolazioni creditizie e i contributi formativi forniti alle imprese). Ma in che modo l'intervento istituito dalla

<sup>2</sup> Tale ulteriore requisito è stato previsto con la L.R. n. 106/94, modificativa della L.R. n. 27/93.

legge 27 intende incidere sulla realtà? In altre parole, quali sono, a fronte degli obiettivi generali indicati dalla legge, gli **effetti** che si desidera ottenere attraverso l'implementazione dell'intervento?

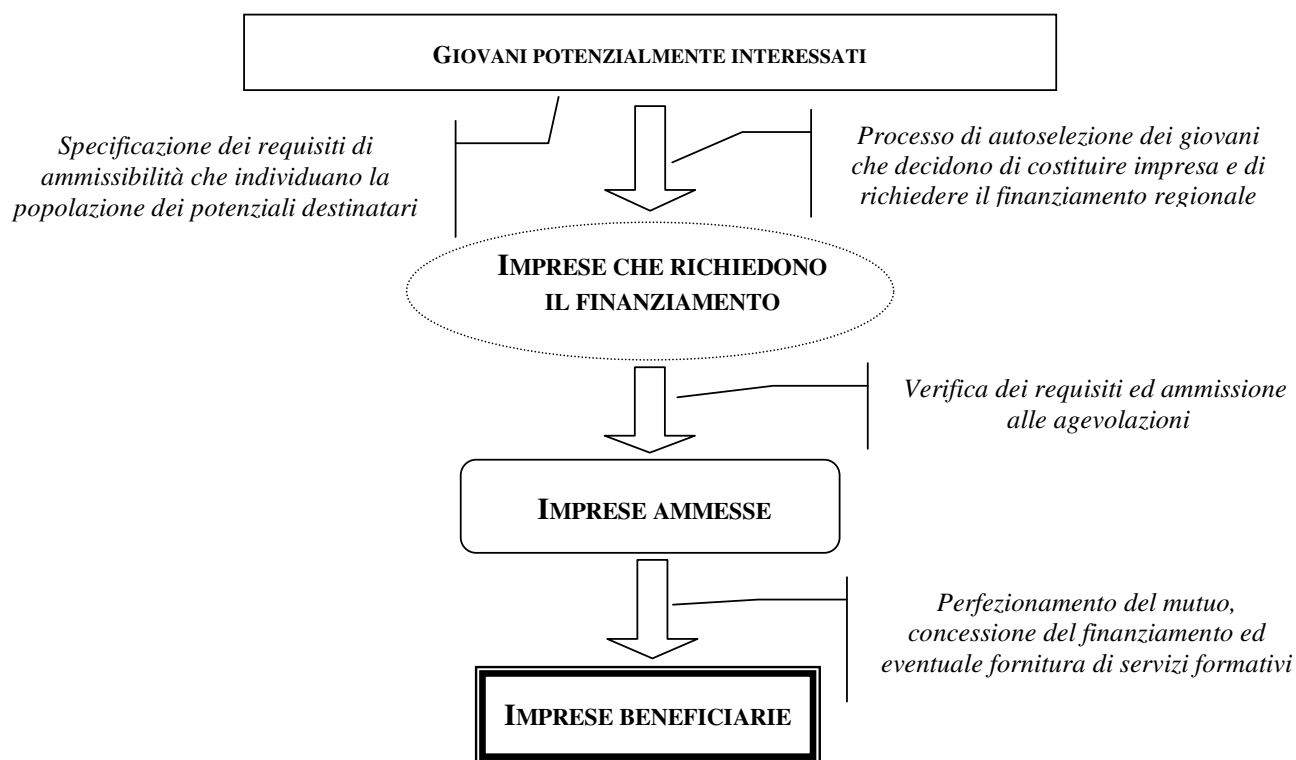
Semplificando, sembra legittimo affermare che l'intervento trae la propria motivazione principale dal desiderio di ottenere **due effetti distinti**. In primo luogo, l'intervento, per avere successo, deve essere capace di stimolare la nascita di **un numero maggiore di imprese "giovani"** rispetto a quanto sarebbe avvenuto se l'intervento non fosse esistito. In secondo luogo, **le imprese** create dai giovani, che si sono avvalsi dell'aiuto pubblico per superare le difficoltà presenti nella fase di *start up* della loro attività, **devono mostrare performance aziendali** (in termini di sopravvivenza sul mercato, incremento occupazionale, aumento del fatturato,...) **perlomeno simili a quelle ottenute dalle imprese nate spontaneamente**.

#### DA POTENZIALI DESTINATARI A REALI BENEFICIARI

La logica complessiva dell'intervento viene illustrata, in modo estremamente sintetico, nello schema proposto con la Figura 1. Dall'analisi del percorso selettivo, che parte dall'identificazione di una generica popolazione di giovani potenzialmente interessati all'avvio di un'attività imprenditoriale e giunge all'individuazione delle imprese che realmente usufruiscono del contributo pubblico, emergono **quattro momenti** che costituiscono gli snodi fondamentali dell'intervento:

- a) la **specificazione dei requisiti d'ammissibilità**, attraverso la quale si circoscrive l'area dello "svantaggio" su cui si intende intervenire e si riconoscono alcune categorie di soggetti quali titolari di particolari diritti;

**Figura 1 – Il percorso selettivo**



- b) la **decisione dei soggetti** destinatari dell'intervento, che possedendo (o ritenendo di possedere) i requisiti richiesti decidono di usufruire del contributo pubblico e di presentare la domanda di finanziamento;

- c) la **verifica**, condotta da Fidi Toscana, dell'effettivo possesso da parte delle imprese richiedenti **dei requisiti** previsti per legge e la conseguente ammissione al contributo;
- d) la **concessione del finanziamento** da parte degli Istituti di credito alle imprese ammesse, che consente anche il perfezionamento della pratica di erogazione dei contributi regionali.

La specificazione dei requisiti d'ammissibilità (punto a) è un evento chiave del programma d'intervento, attraverso il quale viene individuata la popolazione *target*; è il momento decisionale che orienta verso determinate categorie di potenziali destinatari i benefici messi a disposizione dalla legge e, di conseguenza, dispone l'esclusione di altre categorie. Tenere più o meno larghe le maglie dell'ammissibilità (ad esempio allargando la definizione di "giovane" ad individui fino a 35 anni di età, oppure riconoscendo ad imprese anche di dimensioni medio-grandi, fino a 95 dipendenti, il diritto di ottenere il contributo) o introdurre delle priorità a favore di certe tipologie di destinatari<sup>3</sup> sono scelte che possono condizionare, in modo anche decisivo, l'implementazione dell'intervento e i risultati ai quali esso tende.

Naturalmente, non tutti i giovani, che pur fanno parte della popolazione dei destinatari, presentano la richiesta per ottenere i contributi regionali; essi, infatti, possono autonomamente decidere di entrare, o meno, nel programma d'intervento. Si innesca sostanzialmente un processo di *autoselezione* (punto b). In teoria i giovani, appresa la notizia relativa alle opportunità offerte dalla legge, valutano la "convenienza dell'offerta" a loro rivolta e decidono se avviare un'attività imprenditoriale e, quindi, usufruire delle agevolazioni. Tale processo può essere, però, pesantemente condizionato da una non omogenea diffusione di informazioni tra i destinatari; potrebbe, cioè, accadere che non tutti quelli che hanno diritto ad ottenere i contributi vengano a conoscenza dell'esistenza della legge o abbiano informazioni corrette sulle condizioni di partecipazione. Una determinata politica informativa, attuata attraverso certi canali divulgativi e non altri (ad esempio gli Istituti di credito piuttosto che i Servizi di orientamento professionale) e con diversi gradi di intensità sul territorio regionale, può quindi raggiungere con maggiore efficacia soggetti che possiedono determinate caratteristiche (ferma intenzione di avviare comunque, anche senza l'ottenimento del contributo regionale, un'attività d'impresa; appartenenza ad un ambiente socio-familiare più propenso all'imprenditorialità; possesso di un titolo di studio elevato; residenza in una particolare provincia o in un certo comune) e trascurarne altri. E' chiaro perciò che le modalità e le caratteristiche assunte dal processo informativo possono giocare un ruolo fondamentale nella selezione di una certa categoria di beneficiari e dare, già in questa fase, una particolare connotazione all'intervento (si veda par. 3.3).

Tra tutte le imprese che presentano domanda di finanziamento vengono ammesse a contributo soltanto quelle che sono effettivamente in possesso dei requisiti prescritti dalla legge. Fidi Toscana quindi, nello svolgimento dell'istruttoria per l'ammissione ai benefici (punto c), effettua esclusivamente una verifica del rispetto formale dei requisiti e non tiene conto del merito economico del progetto d'investimento. Ciò lascerebbe presumere la mancanza di margini di discrezionalità nel ruolo svolto da Fidi Toscana; tuttavia, anche in questo caso, sono rintracciabili due elementi che, pur non incidendo direttamente sulla scelta di ammissione del progetto, condizionano sicuramente l'esito dell'ultimo passaggio del processo di selezione, che vede le imprese ammesse giungere al finanziamento. Il primo è costituito dalla relazione scritta che accompagna la decisione d'ammissione e che Fidi Toscana trasmette all'Istituto di credito che dovrà erogare il finanziamento; in essa possono essere presenti, pur in modo sfumato, elementi di valutazione e giudizi di merito sull'investimento, di cui l'Istituto stesso terrà probabilmente conto

---

<sup>3</sup> Ad esempio nel Piano di indirizzo deliberato nel luglio del 1994 (n. 283) si riconoscono quali prioritarie "le domande delle imprese individuali nelle quali il titolare sia di sesso femminile, nonché delle società nelle quali siano di sesso femminile i rappresentanti legali ed almeno il 50% dei soci, che detengano almeno il 50% del capitale sociale". A questo tipo di imprese vengono concesse alcune facilitazioni (cfr. pag. 9).

nella sua decisione di concedere o meno il finanziamento. Il secondo, più sostanziale, riguarda la decisione assunta da Fidi Toscana di concedere o meno garanzie sussidiarie: tale decisione, basata essenzialmente su valutazioni di carattere economico-finanziario, influenza in modo significativo la successiva scelta dell'Istituto di credito di perfezionare il mutuo e concedere il prestito.

Il passaggio conclusivo del percorso (punto d), che come abbiamo sottolineato può risentire del comportamento della Fidi Toscana, è determinato prevalentemente dalle decisioni assunte dai singoli Istituti di credito. Alcune delle imprese ammesse, però, possono ancora scegliere di tirarsi indietro, e di non avvalersi del contributo regionale, indipendentemente dalla volontà dell'Istituto di concedere il prestito. Oltre a generici "ripensamenti" delle imprese sull'opportunità stessa di effettuare l'investimento, possono entrare in gioco in questa fase ulteriori valutazioni di politica "finanziaria", che portano il neo-imprenditore ad approfittare dei vantaggi più favorevoli concessi da altri interventi pubblici, oppure a preferire comunque fonti alternative di finanziamento, o ancora, a ritenere vantaggiose diverse soluzioni nell'assetto societario che li escludono dai requisiti di ammissibilità.

## 2.2 L'iter amministrativo

In questo paragrafo viene descritto in dettaglio l'iter amministrativo che le imprese devono seguire per ottenere il finanziamento della legge 27; tale descrizione viene qui presentata per mettere il lettore nelle condizioni di comprendere appieno i risultati di alcune delle analisi condotte ed illustrate successivamente (par. 3.2). La procedura prevede il completamento di sette fasi consequenziali (Tavola 2); ogni fase comporta il coinvolgimento di attori parzialmente diversi e richiede tempi di realizzazione differenti.

**Tavola 2 – Le fasi della procedura: tempi e attori\***

	<i>Fase</i>	<i>Attori principali</i>	<i>Tempi</i>
<b>1</b>	<i>Presentazione della domanda</i>	<i>Imprese (Consulenti aziendali, Associazioni di categoria, Istituti di credito)</i>	
<b>2</b>	<i>Istruttoria con eventuale richiesta di integrazione della documentazione</i>	<i>Fidi Toscana e Imprese (Consulenti aziendali...)</i>	<i>Da 30 a 90 gg. dal completamento della documentazione (30 gg. per presentare le integrazioni)</i>
<b>3</b>	<i>Formazione della graduatoria trimestrale delle imprese ammesse a contributo</i>	<i>Fidi Toscana</i>	<i>Trimestralmente, per tutte le domande completate entro i primi 2 mesi del trimestre</i>
<b>4</b>	<i>Perfezionamento del mutuo e realizzazione dell'investimento</i>	<i>Imprese e Istituti di credito (Fidi Toscana)</i>	<i>Entro 18 mesi dalla comunicazione dell'inserimento in graduatoria (più eventuali ulteriori 90 giorni)</i>
<b>5</b>	<i>Erogazione del finanziamento</i>	<i>Fidi Toscana e Istituti di credito</i>	<i>Non specificati</i>
<b>6</b>	<i>Controllo successivo sul permanere dei requisiti</i>	<i>Servizio Lavoro</i>	<i>Non specificati</i>
<b>7</b>	<i>Recupero benefici da imprese che hanno perduto i requisiti</i>	<i>Servizio Lavoro e Fidi Toscana</i>	<i>Non specificati</i>

\* Tra parentesi figurano gli attori non espressamente previsti dalla legge e i tempi di eventuali "sottofasi"

Il procedimento ha inizio quando l'impresa neonata presenta a Fidi Toscana la **domanda** per la concessione delle agevolazioni finanziarie. La domanda deve contenere gli obiettivi produttivi ed occupazionali, gli eventuali bisogni formativi, la descrizione dell'investimento, la copertura finanziaria dello stesso, il conto economico previsionale a regime ed è corredata dalla documentazione comprovante la costituzione dell'impresa e l'esistenza dei requisiti previsti. Spesso in tale operazione l'impresa è supportata dalle associazioni di categoria, da consulenti o dagli stessi Istituti di credito cui si era precedentemente rivolta per ottenere finanziamenti.

A questo punto Fidi Toscana svolge l'**istruttoria** volta a verificare il possesso dei requisiti previsti dalla legge. Nel caso in cui la documentazione presentata risulti incompleta, essa richiede all'impresa opportune integrazioni che, a pena di decadenza, devono essere presentate entro 30 giorni dalla richiesta.

A seguito dell'attività istruttoria, trimestralmente Fidi Toscana predispone una **graduatoria**, in ordine cronologico, delle domande accolte la cui documentazione risulti completata almeno 30 giorni prima della scadenza del trimestre. Ai fini della graduatoria le domande presentate da imprese il cui titolare o la maggioranza dei soci sia di sesso femminile godono di anticipazione convenzionale pari a 60 giorni.

Ricevuta comunicazione dell'ammissione alle agevolazioni, le imprese hanno 18 mesi di tempo per perfezionare con gli Istituti di credito le operazioni di concessione del mutuo e l'effettuazione dell'investimento; quando ciò avviene, Fidi Toscana provvede all'**erogazione** delle agevolazioni. Il contributo in conto interessi o in conto canoni è erogato in unica soluzione in forma attualizzata. Se invece il mutuo non viene contratto e l'investimento realizzato entro il termine previsto, Fidi Toscana concede alle parti altri 90 giorni, al termine dei quali l'impresa decade dal diritto al contributo.

Successivamente all'erogazione del contributo e per la durata dell'investimento l'amministrazione regionale controlla che le imprese beneficiarie conservino i requisiti d'ammissibilità. Incaricato di tale compito è il Servizio Lavoro della Giunta regionale, che può revocare<sup>4</sup> le agevolazioni concesse e dare il via alle operazioni di recupero dei contributi liquidati, affidate a Fidi Toscana<sup>5</sup>.

### 2.3 I dati di bilancio

Il fondo costituito presso Fidi Toscana per l'erogazione delle agevolazioni finanziarie ai soggetti beneficiari della legge può essere alimentato da conferimenti della Regione Toscana e degli altri soci di Fidi Toscana. In realtà non vi sono stati finora finanziamenti da parte di soci diversi dalla Regione Toscana, per cui tutti i conferimenti derivano dagli stanziamenti regionali sull'apposito capitolo di bilancio "*Contributo della Regione Toscana alla Fidi Toscana S.p.A. per la costituzione*

---

<sup>4</sup> La revoca avviene anche in caso di concordato preventivo con cessione dei beni, fallimento, concordato fallimentare, cessazione dell'attività e cessione dei beni ammessi a finanziamento (se non sostituiti con altri funzionalmente equivalenti).

<sup>5</sup> Per quanto riguarda i contributi in conto interessi o canoni si procede al recupero della quota di contributo di competenza del periodo intercorrente dalla data di perdita dei requisiti a quella del termine dell'ammortamento, attualizzata alla data di perdita dei requisiti; per il contributo in conto capitale la quota da recuperare è proporzionale al rapporto tra il contributo in conto interessi concesso e quello recuperato.

del fondo per la concessione delle agevolazioni di cui all'art. 7 della L.R. 26/4/1993, n. 27<sup>6</sup>. Dall'approvazione della legge al 1999 sono stati liquidati a Fidi Toscana per l'alimentazione del fondo in questione **39,6 miliardi** di lire; lo stanziamento previsto per l'esercizio 2000 è di 6 miliardi. Nella Tavola 3 è riportato il dettaglio della gestione del capitolo.

L'elemento che immediatamente cattura l'attenzione è la **quasi totale assenza di residui**: solo nel 1997 si registra una formazione di residui pari a circa mezzo miliardo di lire, subito smaltiti nel corso del successivo esercizio. Da tale constatazione, però, non discende alcun giudizio sulla gestione delle risorse, in quanto la liquidazione si risolve in un mero trasferimento di fondi dal bilancio regionale a quello della Fidi.

**Tavola 3 – Gestione capitolo per il finanziamento del fondo per la gestione della L.R. 27/93 (milioni di lire)**

<i>Anno</i>	<i>Competenza</i>				<i>Residui</i>	
	Stanziamento iniziale	Stanziamento assestato	Impegni	Liquidazioni	Stanziamento	Liquidazioni
<b>1993</b>	-	1.540	1.540	1.540	-	-
<b>1994</b>	1.000	3.400	3.400	3.400	-	-
<b>1995</b>	7.400	7.400	7.400	7.400	-	-
<b>1995</b>	4.548	6.748	6.748	6.748	-	-
<b>1997</b>	5.000	5.513	5.513	5.000	-	-
<b>1998</b>	5.000	5.000	5.000	5.000	513	513
<b>1999</b>	6.000	13.000	13.000	13.000	-	-
<b>2000</b>	6.000	6.000	-	-	-	-

Fonte: Elaborazioni da dati della Regione Toscana

Più interessante appare invece il fatto che per la maggior parte degli esercizi finanziari vi sia stata, al momento dell'assestamento di bilancio, la necessità di incrementare, spesso in maniera consistente, lo stanziamento iniziale. Quando ciò non è stato possibile per diverse esigenze di bilancio (come nel 1998) si è presto giunti ad una vistosa carenza di fondi che ha praticamente bloccato l'erogazione delle agevolazioni alle imprese. Si sono quindi resi necessari successivi interventi di carattere straordinario: lo stanziamento, in sede di assestamento di bilancio, di complessivi **13 miliardi** di lire nell'esercizio 1999 è da ricondurre alla necessità di far fronte a tale difficoltà.

A partire dal 1994 è stato inoltre istituito un apposito capitolo di bilancio<sup>7</sup> "*Compensi alla Fidi Toscana S.p.A. per istruttoria pratiche della L.R. 26/4/1993, n. 27 e spese di assistenza tecnica all'attività di controllo della stessa L.R. n. 27/93*" per la corresponsione a Fidi Toscana dei compensi previsti dalla legge per lo svolgimento dell'attività istruttoria sulle domande presentate. Dal 1994 al 1999 sono stati a tal fine liquidati a Fidi Toscana compensi per un ammontare di **1,45 miliardi di lire**; per l'esercizio 2000 sono stati stanziati lire 400 milioni in conto competenza e lire 200 milioni in conto residui. Nel periodo considerato, 1993-99, le spese relative all'attività di istruttoria sono pertanto pari al **3,7%** dei finanziamenti regionali conferiti al fondo per la concessione delle agevolazioni.

<sup>6</sup> I capitoli in questione sono il n. 2170 per gli esercizi finanziari dal 1993 al 1999 ed il capitolo 11012 per l'esercizio 2000, in quanto tali stanziamenti sono stati trasferiti dal titolo relativo agli interventi finanziari a quello relativo ai programmi settoriali (Settore Lavoro).

<sup>7</sup> Si tratta del capitolo n. 2165 per l'esercizio 1994, il n. 2192 per gli esercizi dal 1995 al 1999 e il n. 11013 per l'esercizio 2000.

### 3. L'analisi del processo d'attuazione

L'analisi presentata in queste pagine intende fornire informazioni al Consiglio regionale sulle reali modalità di attuazione della legge 27; lo scopo principale è di descrivere quanto è davvero avvenuto dopo l'approvazione del testo legislativo, prendendo in considerazione elementi desunti dall'osservazione del mondo reale, che vanno chiaramente al di là di quanto era stato inizialmente previsto dalla normativa. Si tratta quindi di sottolineare e porre in evidenza le difficoltà riscontrate e i limiti emersi nel corso dell'implementazione dell'intervento in modo tale che sia possibile, attraverso modifiche al piano d'indirizzo o allo stesso testo di legge, rivedere e correggere, ove opportuno, il programma d'intervento.

A tali fini, abbiamo concentrato la nostra attenzione su tre aspetti particolari che corrispondono ad altrettante dimensioni di successo dell'intervento. Un primo aspetto riguarda l'**accoglienza** dei contributi da parte dei potenziali destinatari; abbiamo cioè tentato di rispondere alla seguente domanda:

*“In che misura le imprese destinatarie dell'intervento hanno attinto ai fondi finanziari messi a disposizione dalla legge 27?”*

L'analisi in questo caso è volta a verificare se, e in che misura, le imprese che ne avevano diritto hanno effettivamente fatto ricorso al finanziamento regionale e se le risorse finanziarie che la Regione Toscana aveva stanziato a favore dei beneficiari sono risultate adeguate alle richieste pervenute oppure sono stati registrati dei problemi di sotto utilizzo o, viceversa, di razionamento delle risorse disponibili.

Un secondo aspetto è relativo alla **funzionalità** dell'*iter* procedurale nei suoi due momenti basilari che riguardano l'istruttoria realizzata sulla richiesta di finanziamento presentata dall'impresa e la successiva erogazione dei contributi. Le domande che ci siamo posti possono essere così riassunte:

*“L'iter amministrativo che le imprese devono percorrere per ottenere il finanziamento regionale ha presentato rallentamenti od ostacoli imprevisti che ne mettono in discussione la funzionalità e l'efficienza? In che modo l'eventuale esistenza di queste complicazioni modifica la razionalità dell'intervento? In che modo è possibile superare tali difficoltà?”*

Si tratta in questo caso di controllare che i tempi effettivamente necessari alla realizzazione della procedura rispettino le previsioni di legge e siano congruenti alle finalità dell'intervento; di appurare che le diverse fasi d'attuazione seguano le modalità programmate; di individuare ed illustrare le possibili cause di eventuali rallentamenti o deviazioni del procedimento dal percorso pianificato.

Un terzo aspetto di cui abbiamo tenuto conto è relativo all'**adeguatezza** nella scelta degli effettivi beneficiari; la domanda rilevante in questo caso è:

*“In che modo sono stati o si sono selezionati i soggetti destinatari dell'intervento? E' stata davvero raggiunta la popolazione target? In che modo sono state distribuite le risorse e quali categorie di imprese hanno maggiormente beneficiato del contributo regionale?”*

Scopo ultimo dell'analisi è di comprendere fino a che punto coloro che hanno usufruito del contributo pubblico erano in possesso delle caratteristiche dei destinatari "ideali" prefigurati nel disegno dell'intervento e la misura in cui i finanziamenti hanno raggiunto reali aree di "bisogno".

Per analizzare questi tre aspetti dell'intervento ci siamo serviti di diverse fonti informative. In primo luogo, abbiamo compiuto alcune elaborazioni sui dati presenti nell'archivio che Fidi Toscana utilizza per catalogare le pratiche delle imprese richiedenti. Tale fonte rende disponibile alcune informazioni sugli investimenti previsti, sui finanziamenti deliberati ed erogati, sulla ripartizione settoriale, dimensionale, geografica delle aziende. Le informazioni disponibili riguardano il periodo che va dal 1993, anno di entrata in vigore della legge, al 1999 compreso, e sono aggiornate al maggio 2000. Inoltre, in alcune parti del nostro lavoro, ci siamo avvalsi anche delle informazioni contenute negli archivi anagrafici di InfoCamere, generati sulla base dei dati amministrativi raccolti dalle Camere di Commercio delle province toscane e riguardanti le imprese esistenti in Toscana dal 1996 al 1998, annate al momento disponibili presso il Servizio Statistica della Regione. Sono state infine effettuate alcune interviste<sup>8</sup> a soggetti incaricati dell'attuazione dell'intervento (i dipendenti regionali incaricati dell'implementazione, i responsabili della gestione dell'intervento presso Fidi Toscana e alcuni rappresentanti degli Istituti di credito maggiormente coinvolti) allo scopo di interpretare correttamente le risultanze delle elaborazioni sui dati quantitativi e di integrare la nostra analisi con informazioni di natura diversa, non desumibili dalla sola lettura dei dati amministrativi a nostra disposizione.

### 3.1 L'accoglienza dell'intervento

Gli elementi sulla base dei quali viene formulato un giudizio sul gradimento da parte dei potenziali destinatari del contributo pubblico previsto dalla legge 27/93 fanno diretto riferimento sia all'entità dei finanziamenti erogati nei primi 7 anni di gestione dell'intervento (1993-99), sia al numero di imprese che hanno presentato richiesta di finanziamento e al numero di quelle ammesse successivamente al contributo.

Come appare da un primo esame dei dati di bilancio riportati nel capitolo precedente (Tavola 3), fino ad ora non vi sono stati problemi di sotto utilizzo delle risorse finanziarie messe a disposizione dall'amministrazione regionale. Talvolta, come è già stato spiegato, si è presentato il problema opposto: ad esempio, nel 1999, dato l'alto numero di richiedenti è stato necessario destinare risorse ulteriori rispetto a quelle previste.

Da questo punto di vista il successo dell'intervento è dimostrato (Tavola 4) anche dall'andamento **in forte crescita** dei finanziamenti deliberati e successivamente erogati dal 1993 fino al 1998, e dagli alti livelli comunque raggiunti anche nel 1999.

Se consideriamo le domande presentate tra il 1993 e il 1997, ossia tutte quelle per le quali i contributi richiesti dovrebbero essere già stati liquidati in base ai tempi massimi previsti per legge, complessivamente sono stati deliberati circa **28,3** miliardi di cui **22,8** (pari a poco più dell'80%) già erogati alle imprese beneficiarie. Nel 1998, inoltre, i contributi deliberati in favore delle richieste di finanziamento presentate nello stesso anno hanno toccato la cifra record di **12,3 miliardi**, di cui il **79%** (9,6 miliardi) è stato già erogato.

---

<sup>8</sup> Nel corso della ricerca sono state realizzate alcune interviste in profondità a singoli individui; si è tenuto inoltre un gruppo di discussione collettiva focalizzato su aspetti particolari dell'intervento.

**Tavola 4 – Finanziamenti deliberati ed erogati nel periodo 1993-1999 (in milioni di lire)\***

<i>Anno</i>	<i>Deliberati</i>	<i>Erogati (A+B)</i>	<i>di cui in conto capitale (A)</i>	<i>in conto interessi e in conto canoni (B)</i>
<b>1993</b>	<b>1.449</b>	<b>1.230</b>	568 (46,2%)	662 (53,8%)
<b>1994</b>	<b>8.276</b>	<b>6.537</b>	3.478 (53,2%)	3.059 (46,8%)
<b>1995</b>	<b>5.488</b>	<b>4.053</b>	2.617 (64,6%)	1.436 (35,4%)
<b>1996</b>	<b>4.691</b>	<b>3.981</b>	3.006 (75,5%)	975 (24,5%)
<b>1997</b>	<b>8.361</b>	<b>7.002</b>	5.197 (74,2%)	1.805 (25,8%)
<b>1998</b>	<b>12.288</b>	<b>9.664</b>	7.349 (76,0%)	2.315 (24,0%)
<b>1999</b>	<b>7.112</b>	<b>4.024</b>	3.441 (85,5%)	583 (14,5%)
<b>Totale</b>	<b>47.664</b>	<b>36.491</b>	25.655 (70,3%)	10.836 (29,7%)

\* I dati sono ordinati in base all'anno di presentazione delle domande

Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa

A conferma della positiva accoglienza riscontrata dall'intervento, i dati presentati nella Tavola 5 evidenziano come un numero sempre maggiore di imprese hanno richiesto ed ottenuto le agevolazioni finanziarie previste dalla legge 27, con un picco nel 1998 (705 domande) e un calo nell'anno successivo, quando le domande sono tornate ai livelli comunque molto alti del 1997, superando quota 500. Al 31 dicembre 1999 le imprese che complessivamente, dal varo del programma, avevano fatto richiesta del contributo erano **2682**. Le imprese che hanno già usufruito dei benefici della legge sono state **1745**, di cui quasi la metà hanno presentato domanda nel 1997 e nel 1998.

**Tavola 5 – Le imprese, gli investimenti e i contributi regionali**

<i>Anno</i>	<i>Imprese richiedenti</i>	<i>Imprese ammesse</i>	<i>di cui hanno ricevuto il finanziamento</i>	<i>Investimento medio (milioni di lire)</i>	<i>Contributo medio (milioni di lire)</i>
<b>1993</b>	<b>52</b>	<b>32</b>	<b>29</b>	<b>199,9</b>	<b>42,4</b>
<b>1994</b>	<b>363</b>	<b>245</b>	<b>215</b>	<b>167,9</b>	<b>30,2</b>
<b>1995</b>	<b>274</b>	<b>194</b>	<b>163</b>	<b>169,2</b>	<b>24,9</b>
<b>1996</b>	<b>286</b>	<b>226</b>	<b>203</b>	<b>145,6</b>	<b>19</b>
<b>1997</b>	<b>502</b>	<b>412</b>	<b>372</b>	<b>140,6</b>	<b>18,8</b>
<b>1998</b>	<b>705</b>	<b>592</b>	<b>493</b>	<b>150,8</b>	<b>19,6</b>
<b>1999</b>	<b>500</b>	<b>424</b>	<b>270</b>	<b>137,8</b>	<b>14,9</b>
<b>Totale</b>	<b>2682</b>	<b>2125</b>	<b>1745</b>	<b>150,1</b>	<b>20,8</b>

Nota: a maggio 2000 è ancora in corso l'istruttoria di una domanda presentata nel 1998 e di 12 nel 1999.

Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa

In particolare l'aumento delle imprese richiedenti negli ultimi due-tre anni trova una probabile spiegazione in due cause concomitanti, in qualche modo connesse alle modalità d'attuazione dell'intervento stesso<sup>9</sup>:

- i. una maggiore e più corretta diffusione tra i neo imprenditori e i soggetti coinvolti nell'attuazione dell'intervento delle informazioni relative alle opportunità offerte dalla legge e alle modalità di partecipazione<sup>10</sup>;
- ii. la maggiore convenienza del contributo regionale in conto interessi (si veda il paragrafo seguente relativo al "tasso d'interesse netto")

### **L'ENTITÀ DEL CONTRIBUTO REGIONALE**

Un aspetto di notevole interesse è rappresentato dall'entità del contributo che le imprese hanno ricevuto in media nei diversi anni. Come mostra la Tavola 5 il contributo medio è diminuito considerevolmente negli anni (anche non prendendo in considerazione il 1993, in quanto periodo di "rodaggio" con un basso numero di richieste e di finanziamenti concessi), passando dai **30,2** milioni del 1994 ai **19,6** milioni del 1998 e addirittura ai **14,9** finora registrati nel 1999. Tale diminuzione (pari a circa il 50% nel periodo 94-99) solo in parte può essere spiegata dal corrispondente decremento nel valore degli investimenti ammessi a contributo, che diminuiscono in media dal 1994 al 1999 del 18%.

Gran parte della diminuzione nel contributo è dovuta al ridimensionamento della quota di interessi di cui si fa carico la Regione. I Piani di indirizzo che si sono succeduti nel tempo hanno infatti progressivamente ridotto la misura del contributo regionale, portandolo dai **6 punti** percentuali iniziali (fino al III trimestre del 1994), a **4 punti** percentuali (fino al IV trimestre del 1998) fino ad arrivare all'attuale **unico punto** percentuale.

Tale dinamica spiega anche i dati presentati dalla Tavola 4 riguardanti la composizione del finanziamento complessivo in contributo in conto capitale e contributo in conto interessi e conto canoni. Infatti, mentre nel 1994 il **53,2%** del finanziamento complessivo veniva elargito come contributo in conto capitale e la rimanente quota costituiva il contributo in conto interessi o in conto canoni; nel 1998 la quota in conto capitale assommava a circa il **76%** e soltanto il 24% rappresentava la quota in conto interessi. Come dimostra anche il dato relativo al contributo medio, la maggiore disponibilità di risorse determinata dall'abbassamento del contributo regionale è stata perciò utilizzata per far fronte all'allargamento della platea dei destinatari dell'intervento che ne hanno fatto richiesta piuttosto che per aumentare l'incisività del contributo a favore di un numero più ristretto di imprese.

### **IL TASSO D'INTERESSE NETTO**

Occorre sottolineare però che il calo del contributo regionale in conto interessi non determina automaticamente un suo minor peso relativo rispetto all'onere finanziario complessivo che le imprese beneficiarie devono sopportare; al contrario, la rigidità del contributo regionale (le variazioni sono state soltanto tre), contrapposta all'elevata dinamicità del tasso d'interesse di mercato, ha prodotto variazioni nel peso relativo del contributo sia in senso negativo che in senso

---

<sup>9</sup> Esiste probabilmente una terza causa, di natura del tutto esogena rispetto all'intervento, da ricercare nell'andamento favorevole dell'economia toscana rispetto ai periodi precedenti che può aver determinato, in generale, una crescita nel numero di imprese nate. Dai dati in nostro possesso, tuttavia, non appare possibile giungere a conclusioni definitive al riguardo.

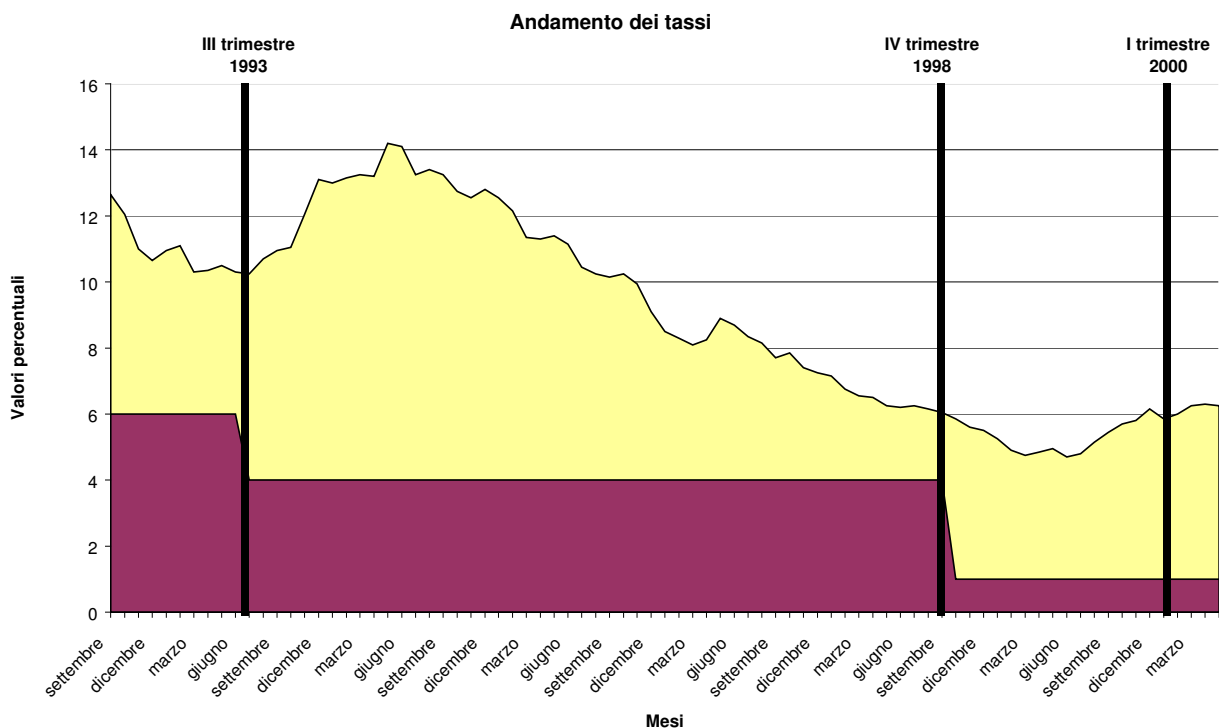
<sup>10</sup> I rappresentanti degli Istituti di credito da noi intervistati sono stati concordi nell'affermare che è stato necessario un certo lasso di tempo per comprendere pienamente il funzionamento della procedura dell'intervento e soprattutto per chiarire senza equivoci quali fossero i requisiti necessari per fare domanda e quindi a quali e quanti soggetti proporre le agevolazioni.

positivo e in modo sostanzialmente imprevisto. Il Grafico 1 mostra l'evoluzione nel periodo 1993-1999 del tasso d'interesse di mercato (settore industria) e lo contrappone all'andamento del contributo regionale; l'area più scura descrive quindi l'andamento del contributo regionale, l'area più chiara è relativa al tasso d'interesse di mercato, la differenza tra i due corrisponde al tasso d'interesse netto effettivamente pagato dalle imprese.

Come possiamo notare, gli "aggiustamenti" avvengono solo raramente e in ritardo rispetto alle fluttuazioni del tasso d'interesse e non sempre vanno a controbilanciare tali variazioni, ma, a volte, si muovono addirittura in contro tendenza. Ad esempio dopo l'abbassamento della misura regionale nel terzo trimestre del 1994, si registra un elevato aumento del tasso d'interesse per tutto il 1995 e il 1996 che porta il peso relativo del contributo regionale a livelli molto più bassi rispetto al periodo precedente. Il tasso di interesse netto varia così dal **4,5%** del 1994 (prima dell'abbassamento del contributo regionale) al **9,8%** della metà del 1995. Allo stesso modo nel biennio 1997-1998 grazie allo "spontaneo" abbassamento del tasso d'interesse di mercato il contributo diviene molto conveniente; il tasso d'interesse netto raggiunge nel 1998 i livelli minimi, pari a circa il **2,4%**.

L'aggiustamento del contributo regionale che doveva avere una funzione anticongiunturale finisce spesso per aggravare la congiuntura e, quindi, rendere meno favorevole l'intervento per le imprese nate nel biennio 1995-1996 (quando il tasso d'interesse di mercato si alza) e renderlo al contrario molto favorevole per le imprese nate nel biennio 1997-1998 (quando il tasso d'interesse è più basso).

**Grafico 1 - Contributo regionale e tasso d'interesse a confronto**



Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa

L'andamento del tasso d'interesse netto contribuisce quindi a spiegare anche l'andamento del numero di imprese richiedenti il contributo; al rialzo del tasso d'interesse netto registrato nel biennio 1995-96 si accompagna una vistosa diminuzione delle imprese richiedenti (dalle 363 imprese del 1993 alle 274 del 1995 e 289 del 1996). All'abbassamento del tasso del biennio 1997-

98 si accompagna l'aumento record nel numero di imprese richiedenti che porta (data l'improvvisa e imprevedibile scarsità di risorse) in primo luogo al blocco delle erogazioni e, in secondo luogo, all'aggiustamento del contributo regionale all'attuale misura di un punto percentuale.

### 3.2 La funzionalità dell'iter procedurale

Una seconda dimensione di successo che deve essere indagata riguarda le modalità che caratterizzano la procedura d'attuazione dell'intervento; in questo caso si vuole comprendere se l'intervento, dopo sei anni di esistenza e di piena attività, ha una gestione funzionale ed efficiente. Facciamo riferimento in particolare ai costi di transazione che le imprese devono affrontare nel momento in cui intendono accedere al finanziamento pubblico e ai costi di vario genere cui va incontro l'amministrazione pubblica per adempiere alla procedura prevista. Quindi, l'intento è quello di mettere in evidenza eventuali sprechi di risorse, pubbliche e private, che una carente ed inadeguata gestione dell'intervento inevitabilmente comporta.

#### LE "CADUTE"

Un primo modo per verificare che l'iter procedurale si svolga in maniera corretta e sia tale da minimizzare i costi per l'amministrazione regionale e per le imprese che fanno richiesta di finanziamento consiste nell'osservare il numero di imprese "perse" durante il procedimento. Quanto più numerose sono le imprese richiedenti che non giungono ad ottenere il finanziamento, o a causa di un'esplicita decisione di non ammissione da parte dell'amministrazione regionale oppure per una autonoma decisione dell'impresa di non usufruire del contributo pubblico, quanto più alto sarà il "consumo inutile" di risorse, pubbliche e private, causato dall'intervento.

**Tavola 6 – Esito delle domande presentate per anno di presentazione della domanda**

<i>Anno</i>	<i>Imprese ammesse</i>	<i>Imprese non ammesse</i>	<i>Imprese rinunciarie</i>	<i>Imprese richiedenti</i>
<b>1993</b>	32 (61,5%)	13 (25,0%)	7 (13,5%)	<b>52</b> (100,0%)
<b>1994</b>	245 (67,5%)	74 (20,4%)	44 (12,1%)	<b>363</b> (100,0%)
<b>1995</b>	194 (70,8%)	43 (15,7%)	37 (13,5%)	<b>274</b> (100,0%)
<b>1996</b>	226 (79,0)	24 (8,4%)	36 (12,6%)	<b>286</b> (100,0%)
<b>1997</b>	412 (82,1%)	46 (9,1%)	44 (8,8%)	<b>502</b> (100,0%)
<b>1998</b>	592 (84,0%)	55 (7,7%)	58 (8,3%)	<b>705</b> (100,0%)
<b>1999*</b>	424	25	39	<b>500</b>
<b>Totale</b>	<b>2125</b>	<b>279</b>	<b>265</b>	<b>2682</b>

\* Per il 1999, e quindi per il totale, non vengono riportati i dati percentuali in quanto 12 domande presentate nel 1999 devono ancora essere esaminate. Sulle 488 domande presentate in tale anno e arrivate alla conclusione dell'istruttoria, le ammesse rappresentano l'87%. Per l'intero periodo 1993-1999 la percentuale delle imprese ammesse è finora pari al 79,6%.

**Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa**

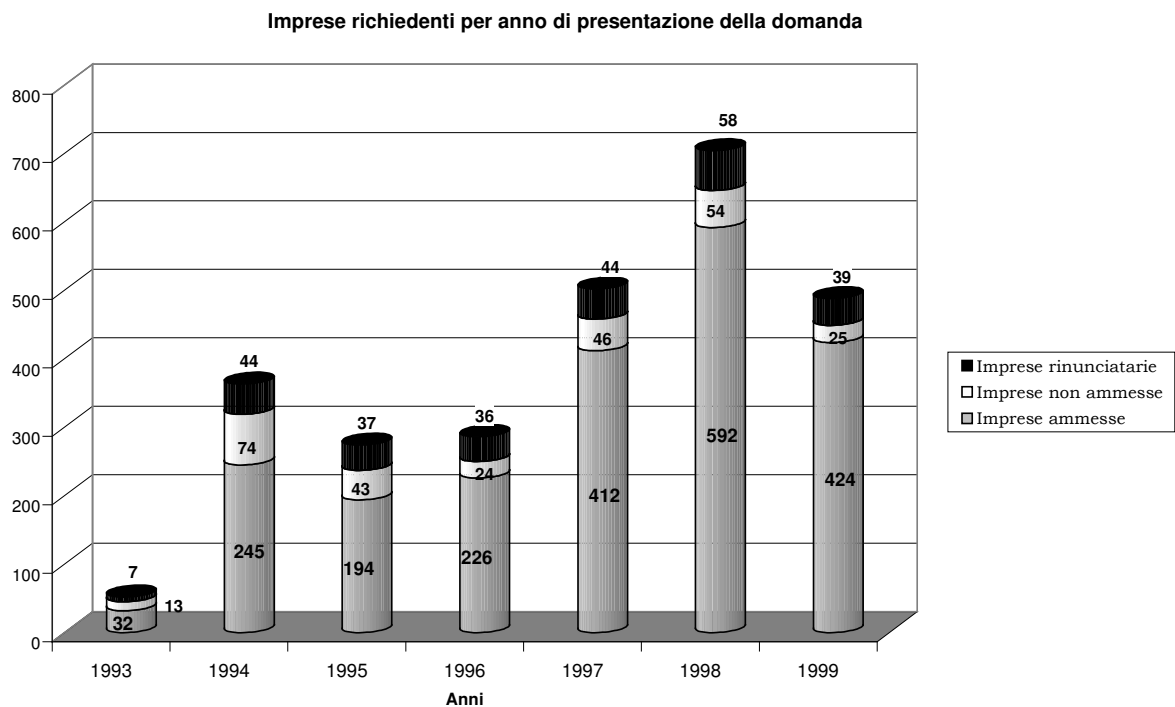
A questo proposito le informazioni a nostra disposizione mostrano **una tendenza confortante**. Nella Tavola 6 sono riportati i dati relativi alle imprese richiedenti per anno di presentazione della

domanda, distinguendo tra imprese ammesse al finanziamento, imprese non ammesse perché prive dei necessari requisiti e imprese che hanno rinunciato alla domanda di contribuzione. Queste due ultime voci possono essere chiamate anche **cadute**.

Se nei primi anni di operatività dell'intervento (1993, 1994 e 1995) le imprese che riuscivano ad ottenere il finanziamento pubblico e non sprecavano il proprio tempo ad inseguire un contributo a cui non avevano diritto costituivano poco più del **68%** del totale delle imprese richiedenti, negli ultimi anni con il programma a pieno regime esse hanno rappresentato l'**83%** del totale. L'aumento della percentuale delle imprese ammesse appare costante anno dopo anno.

Le non ammissioni decise dalla Fidi sono dovute esclusivamente all'assenza dei requisiti formali di ammissione (età dei richiedenti, settore d'appartenenza, entità del fatturato, ecc.) e non a valutazioni di merito sull'investimento; un elevato tasso di non ammissione può essere allora spiegato da una carenza di informazione sull'intervento e sulla possibilità di usufruirne da parte dei giovani richiedenti e dei loro "consulenti" (banche, associazioni di categoria)<sup>11</sup>. Il calo vistoso di questo tasso registrato dal 1994 al 1998 (dal **20,4%** al **7,7%**) e la diminuzione delle imprese rinunciarie conferma allora la sensazione di una crescente informazione sulle modalità dell'intervento e sui requisiti necessari ad ottenere il contributo tra le imprese e tra gli eventuali intermediari (banche o società di consulenza). Se le imprese conoscono meglio l'intervento e le possibilità di accedervi, fanno domanda solo se possiedono i requisiti previsti, evitando di sobbarcarsi pratiche inutili.

**Grafico 2 - Le imprese della legge 27**



Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa

<sup>11</sup> A questo proposito si rimanda, come già ricordato, al paragrafo 3.3.

Non tutte le imprese ammesse all'intervento giungono effettivamente a ricevere il finanziamento; dopo l'ammissione al finanziamento l'azienda deve giungere al perfezionamento del mutuo entro un anno e sei mesi dalla comunicazione dell'avvenuta ammissione. Nel caso in cui ciò non avvenga, le imprese vengono dichiarate decadute e perdono il diritto al contributo; le imprese decadute (o in decadenza<sup>12</sup>) costituiscono complessivamente circa il 7,3% delle imprese ammesse a contributo. Sebbene il dato non sia definitivo e quindi possa essere soggetto ad alcune variazioni, è possibile evidenziare come anche la percentuale di imprese decadute rispetto alle imprese ammesse sia considerevolmente diminuita negli ultimi anni<sup>13</sup>, passando dal **15,9%** del 1995 all'**8%** del 1996 e al **7,5%** del 1997. Naturalmente le spiegazioni di tale diminuzione possono essere diverse: le imprese che fanno domanda sono più decise nell'effettuare l'investimento piuttosto che in precedenza; vi sono condizioni più favorevoli all'investimento che portano le imprese ad investire; si è acquisita una maggiore conoscenza delle modalità di erogazione del finanziamento e quindi non si fanno scadere i termini. Si tratta comunque di una nota positiva che solo in parte può essere legata al funzionamento dell'intervento ma che può avere anche delle determinanti esogene (più imprese portano a termine l'investimento perché le aspettative sull'andamento dell'economia sono migliorate).

**Tavola 7 – Le imprese ammesse a contributo**

<i>Anno</i>	<i>Imprese in attesa di perfezionare il mutuo</i>	<i>Imprese decadute o in via di decadenza</i>	<i>Imprese che hanno ricevuto il finanziamento</i>	<i>Imprese ammesse</i>
<b>1993</b>	0	3	29	<b>32</b>
<b>1994</b>	0	30	215	<b>245</b>
<b>1995</b>	0	31	163	<b>194</b>
<b>1996</b>	5	18	203	<b>226</b>
<b>1997</b>	9	31	372	<b>412</b>
<b>1998</b>	88	11	493	<b>592</b>
<b>1999</b>	151	3	270	<b>424</b>
<b>Totale</b>	<b>253</b>	<b>127</b>	<b>1745</b>	<b>2125</b>

Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa

Infine, come si è visto nel capitolo 2, dopo l'erogazione del contributo vengono svolti controlli sulle imprese beneficiarie. A seguito di tali controlli, tra il 1993 e il 1998, cui risalgono gli ultimi dati disponibili, su 1.303 imprese controllate 96 hanno perso il diritto al contributo, pari al 7%. In 69 casi (72%) la perdita del contributo è dovuta a cessazione, in altri 10 (10%) a fallimento e messa in liquidazione, nei restanti 17 (18%) alla perdita del requisito anagrafico o di altri requisiti. Tuttavia, a maggio del 2000, le imprese per le quali sono stati recuperati i finanziamenti erogati sono soltanto 5, e i contributi recuperati ammontano nel complesso a circa 108 milioni. Le procedure di recupero, infatti, sono molto lente e complesse, al punto da rendere, nella pratica, notevolmente arduo e dispendioso per la Fidi e per la Regione rientrare in possesso dei contributi versati.

<sup>12</sup> Le imprese in decadenza sono quelle per le quali, nel maggio 2000, i termini per il perfezionamento del mutuo stanno per scadere e alle quali sono state inviate delle lettere di avviso e sollecito. Nella Tavola 7, esse sono state accorpate alle imprese decadute.

<sup>13</sup> Facciamo riferimento al 1997, e non agli anni posteriori, perché, per le domande presentate nel 1998 e nel 1999, esiste un alto numero di imprese ammesse che sono in attesa di perfezionare il mutuo, il che rende i dati percentuali sulla quota di imprese decadute suscettibili di forti mutamenti.

## LA DURATA DELLA PROCEDURA

Indicazioni importanti sulla funzionalità dell'intervento possono venire anche dall'analisi della durata della procedura; si tratta di un aspetto di grande rilievo, in quanto tempi eccessivamente lunghi per ottenere i contributi richiesti possono, da un lato, scoraggiare potenziali richiedenti, dall'altro, spingere imprese che hanno già presentato domanda a rinunciare. In effetti il fattore tempo è particolarmente importante per imprese allo stato nascente, per le quali il contributo può essere un valido aiuto nelle prime fasi di vita. A patto però che esso sia anche tempestivo.

La Tavola 8 mostra i tempi previsti dalla normativa per l'espletamento della procedura e delle sue singole fasi (cfr. par. 2.2). Il tempo massimo di durata di una pratica è molto lungo e supera addirittura i due anni. Per incentivare gli investimenti, il legislatore ha infatti concesso alle imprese che hanno ottenuto l'ammissione a contributo ben 18 mesi di tempo per la contrazione del mutuo, cui fa eventualmente seguito una "proroga" di ulteriori 90 giorni prima che l'impresa decada del tutto dal diritto al contributo deliberato.

**Tavola 8 – La procedura: tempi previsti dalla normativa**

	<i>Fase</i>	<i>Tempi</i>
<b>1-3</b>	<b><i>Istruttoria</i></b> (dalla presentazione della domanda alla deliberazione con formazione della graduatoria)	Da 30 gg. a 120 gg. (30 gg. per presentare le integrazioni richieste)
<b>4-5</b>	<b><i>Erogazione</i></b> (dalla comunicazione dell'avvenuto inserimento in graduatoria alla liquidazione del contributo)	Entro 18 mesi (540 gg.) dall'approvazione della graduatoria (più eventuali ulteriori 90 giorni)
<b>1-5</b>	<b><i>Intera procedura</i></b>	<b>Da 30 gg. a 2 anni e 1 mese</b>

Nella successiva Tavola 9 abbiamo raggruppato le pratiche già arrivate alla conclusione della procedura in classi, di ampiezza trimestrale, definite dal numero di giorni necessari per svolgere l'intera procedura, dalla presentazione della domanda al momento dell'erogazione. I dati evidenziano, per i primi anni dell'intervento, un progressivo accorciamento dei tempi dell'*iter* amministrativo: se nel 1994 le domande portate a termine entro 300 giorni (ossia 10 mesi) rappresentavano il **44,7 %** del totale, nel 1995 esse erano divenute il **57,6%**, ovvero ben oltre la maggioranza assoluta e nel 1996 quasi il **70%**. Inoltre mentre nei primi tre anni dell'intervento la classe modale, cioè la classe che raccoglie il maggior numero di domande, è la classe C (211-300 gg.); nel 1996 la classe modale diviene la classe B (121-210 gg.), confermando la maggiore rapidità del procedimento.

Anche le domande che hanno richiesto i tempi più lunghi (oltre i 480 gg.), che nell'intero periodo di attività ammontano a 186 cioè il 4,4%, (e di cui solo **33** in tutto hanno superato il limite massimo normativo di 2 anni e 1 mese), diminuiscono fortemente in termini percentuali tra il 1993 e il 1996, passando dal 7% al 2,9%. Una conferma giunge dalla durata media per singola procedura, che per le domande presentate nel 1994 è di 374 giorni, mentre nel 1996 scende a 280.

**Tavola 9 – Distribuzione delle domande di finanziamento per durata dell'intera procedura**

<b>Giorni Anno</b>	<b>30-120 A</b>	<b>121-210 B</b>	<b>211-300 C</b>	<b>301-390 D</b>	<b>391-480 E</b>	<b>Da 481 in poi F</b>	<b>Totale</b>
<b>1993</b>	0 (0,5%)	1 (3,4%)	11 (37,9%)	4 (13,8%)	7 (24,1%)	6 (3,4%)	<b>29</b> (100%)
<b>1994</b>	1 (0,5%)	20 (9,3%)	75 (34,9%)	43 (20,0%)	33 (15,3%)	43 (7,0%)	<b>215</b> (100%)
<b>1995</b>	1 (0,6%)	31 (19,0%)	62 (38,0%)	38 (23,3%)	10 (6,1%)	21 (4,9%)	<b>163</b> (100%)
<b>1996</b>	15 (7,4%)	81 (39,7%)	45 (22,1%)	23 (11,3%)	18 (8,8%)	22 (2,9%)	<b>204</b> (100%)
<b>1997</b>	16 (4,3%)	121 (32,6%)	91 (24,5%)	56 (15,1%)	31 (8,4%)	56 (5,7%)	<b>371</b> (100%)
<b>1998</b>	3 (0,6%)	59 (12,0%)	168 (34,1%)	170 (34,5%)	55 (11,2%)	38 (5,3%)	<b>493</b> (100%)
<b>1999</b>	10 (3,8%)	111 (42,4%)	96 (36,6%)	38 (14,5%)	7 (2,7%)	0	<b>262</b> (100%)
<b>Totale</b>	<b>46</b> (2,6%)	<b>424</b> (24,4%)	<b>548</b> (31,5%)	<b>372</b> (21,4%)	<b>161</b> (9,3%)	<b>186</b> (4,4%)	<b>1737</b> (100%)

Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa

Tale miglioramento sembra però subire una battuta d'arresto negli anni successivi: nel 1998, in particolare, le imprese che ottengono il contributo entro i 10 mesi scendono sotto la maggioranza assoluta, costituendo il **46,7 %** del totale e la classe modale diventa la D (301-390 gg.), con ben il **34,5%** delle domande che per completare l'iter impiegano da 10 mesi ad 1 anno. La durata media per pratica risale a 318 giorni. In parte l'allungamento può essere spiegato dalla carenza di fondi verificatasi nel 1998; la Fidi, dinanzi ad un numero di domande con diritto al contributo superiore alle disponibilità di finanziamenti, si è vista infatti costretta ad inserire in graduatoria richieste per le quali non era immediatamente possibile procedere all'erogazione. Tali domande, comunque approvate, sono state così poste in una situazione di attesa, che si è sbloccata, come si è visto, solo l'anno successivo. Superato l'*impasse*, la situazione sembra essere nuovamente migliorata: tuttavia, al momento appare ancora prematuro esprimere un giudizio sui dati del 1999, in quanto essi sono condizionati dalla presenza di un numero considerevole di imprese (151) in attesa di perfezionare il mutuo. L'inserimento dei tempi di attesa di tali imprese potrebbe portare in futuro ad un peggioramento della distribuzione.

Ai fini dell'analisi di *performance*, risulta di maggior interesse l'osservazione dei tempi che intercorrono tra la presentazione della domanda e la deliberazione per la concessione del contributo, vale a dire **la durata della fase istruttoria**. E' in questa prima parte della procedura infatti che giocano un ruolo di primo piano le strutture amministrative preposte all'attuazione della legge, in particolare Fidi Toscana, che invece poco influenzano la durata della fase successiva (erogazione), dipendente dalla dinamica dei rapporti tra le banche e i richiedenti. La Tavola 10, costruita secondo gli stessi criteri della precedente, riporta la durata di tutte le domande che sono giunte alla fase di deliberazione. Nel complesso, **oltre il 60%** delle richieste ha concluso la fase istruttoria entro i 120 giorni previsti dalla normativa. A quanto ci risulta, il fatto che, in molti casi, l'istruttoria superi tale durata dipende dall'incompletezza delle domande presentate; in simili occasioni Fidi Toscana richiede alle imprese la presentazione di documentazione integrativa entro un termine di 30 giorni. La presenza di domande deliberate in tempi molto lunghi, addirittura superiori ai 210 giorni (7 mesi) e in taluni casi ai 300 (10 mesi), si spiega quindi solo con ulteriori e ripetute richieste di

documentazione integrativa, a fronte di domande che continuano ad essere incomplete. Tranne che in casi particolari, questa situazione è dovuta a problemi di informazione e di comunicazione tra Fidi Toscana e i richiedenti.

**Tavola 10 - Distribuzione delle domande di finanziamento per durata dell'istruttoria**

Giorni Anno	30-120 A	121-210 B	211-300 C	Da 301 in poi D	Totale
<b>1993</b>	14 (45,2%)	16 (48,4%)	1 (3,2%)	1 (3,2%)	<b>31</b> (100%)
<b>1994</b>	126 (51,6%)	102 (41,8%)	6 (2,5%)	10 (4,1%)	<b>244</b> (100%)
<b>1995</b>	116 (59,8%)	74 (38,1%)	4 (2,1%)	0	<b>194</b> (100%)
<b>1996</b>	157 (69,8%)	65 (28,9%)	3 (1,3%)	0	<b>225</b> (100%)
<b>1997</b>	265 (64,3%)	122 (29,6%)	25 (6,1%)	0	<b>412</b> (100%)
<b>1998</b>	364 (58,4%)	186 (29,9%)	71 (11,4%)	2 (0,3%)	<b>623</b> (100%)
<b>1999</b>	307 (65,6%)	124 (26,5%)	37 (7,9%)	0	<b>468</b> (100%)
<b>Totale</b>	<b>1349</b> (61,4%)	<b>688</b> (31,3%)	<b>147</b> (6,7%)	<b>13</b> (0,5%)	<b>2197</b> (100%)

Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa

Alla reiterazione della richiesta di documentazione integrativa, inoltre, rischia di aggiungersi la rigidità della procedura che prevede la stesura di una classifica delle imprese ammesse soltanto ogni tre mesi; l'impresa che tarda anche pochi giorni nel presentare la documentazione richiesta vede così la sua posizione bloccata per i successivi tre mesi.

In una situazione analoga si trovano anche le imprese che presentano la loro domanda nell'ultimo mese del trimestre valido. Anche se la domanda è completa e l'impresa possiede tutti i requisiti necessari, essa dovrà comunque aspettare più di tre mesi prima di ottenere l'ammissione al contributo. Occorre perciò domandarsi se la procedura della graduatoria trimestrale non debba essere rivista. In alternativa si potrebbe ipotizzare la stesura di una graduatoria bimensile, o addirittura mensile, che permetta alle imprese "con le carte in regola" di accelerare notevolmente i tempi per l'ottenimento del finanziamento e, nello stesso tempo, faccia acquisire al procedimento stesso, oltre che un'immagine di efficienza verso l'esterno, la capacità effettiva di rispondere in modo più funzionale alle esigenze delle imprese. L'opportunità di una riflessione su tale aspetto appare avvalorata anche dal fatto che, per ovviare a questo inconveniente, alcune banche praticano attualmente dei **finanziamenti-ponte**; si tratta in sostanza di anticipazioni sul finanziamento concesse alle imprese "in attesa di giudizio", che, in questo modo, possono avviare l'investimento (a costi probabilmente più alti) anche prima di ottenere la ratifica dell'ammissione al contributo.

Infine, analizzando la distribuzione nei singoli anni, si può notare come vi sia stato un progressivo miglioramento fino al 1996, quando quasi il **70%** delle istruttorie si concludeva nei termini teoricamente previsti. Nel 1997 e nel 1998 i tempi ritornano però ad allungarsi: nel 1998, in particolare, **oltre il 40%** delle domande supera i 120 giorni (e di queste addirittura **1/4** vanno oltre i 210 giorni, cioè oltre i 7 mesi). L'allungamento nel 1998 dei tempi relativi all'intera procedura,

trova così spiegazione, oltre che nella momentanea scarsità di fondi precedentemente ricordata, anche in una maggior lunghezza della fase istruttoria; fatto questo che può essere probabilmente ricondotto ad una temporanea difficoltà di Fidi Toscana nel dare risposta ad un flusso di richieste più che raddoppiato rispetto al passato.

### **3.3 L'adeguatezza nella scelta dei beneficiari**

La terza dimensione di successo riguarda l'adeguatezza nella scelta dei beneficiari effettivi rispetto ai potenziali destinatari; da questo punto di vista due sono i piani sui quali viene svolta l'analisi.

#### **IL PRIMO PIANO D'ANALISI: L'INTERVENTO RAGGIUNGE LA POPOLAZIONE TARGET?**

Come abbiamo già sottolineato in precedenza (par. 2.1) l'intervento promosso con la legge 27/93 è dedicato a giovani con età inferiore a 35 anni; il fine è di incentivarli a costituire nuove imprese, rimuovendo alcuni ostacoli che di fatto ne bloccano l'iniziativa. Sotto questo aspetto l'intervento può essere perciò letto come un tipico esempio di politica attiva del lavoro<sup>14</sup>, che sarà tanto più rispondente agli obiettivi dichiarati dalla legge quanto più riuscirà a selezionare e raggiungere giovani "svantaggiati", cioè coloro che senza il finanziamento pubblico avrebbero trovato serie difficoltà ad aprire una nuova impresa. La domanda alla quale tentiamo di dare risposta in questo primo livello d'analisi può essere così riassunta:

*“L'intervento è stato attuato in modo tale da rendere credibile una sua interpretazione in questo senso oppure, nel corso del processo d'implementazione, le scelte, più o meno consapevoli, dei soggetti coinvolti riguardo le modalità attuative da seguire (canali informativi prescelti, procedure di selezione adottate, servizi formativi offerti) hanno di fatto modificato la razionalità stessa dell'intervento?”*

L'alternativa infatti è che l'intervento abbia in realtà raggiunto un sottogruppo della popolazione *target*, composto da giovani "privilegiati" con caratteristiche del tutto particolari (provenienti da famiglie d'origine ad alto reddito o comunque con genitori imprenditori o professionisti, elevato titolo di studio,...), che, molto probabilmente, avrebbero comunque avviato l'attività in proprio anche senza il finanziamento regionale. Le informazioni in nostro possesso non ci consentono purtroppo di sciogliere questo dubbio fino in fondo: per rispondere pienamente ad una simile domanda sarebbe stato necessario svolgere un'indagine diretta (*survey*) sugli effettivi beneficiari della legge volta a rilevare le loro condizioni socio-economiche; effettuare poi un confronto di tali informazioni con le caratteristiche tipiche dei giovani toscani ed interpretare le eventuali differenze in un senso o nell'altro. L'elevato costo di un'indagine di questo tipo e le finalità sperimentali del nostro progetto non giustificavano un simile sforzo conoscitivo. Nonostante questo, ci sembra che dalla ricostruzione del processo d'implementazione che abbiamo svolto presso i soggetti attuatori emergano interessanti spunti di riflessione.

#### **COME I BENEFICIARI VENGONO RAGGIUNTI DALLE INFORMAZIONI**

Come è già stato descritto (Tavola 1, pag. 5) la legge 27 affida ai Servizi di orientamento professionale delle Province il compito di diffondere, presso la platea di potenziali destinatari, le informazioni circa le opportunità offerte dalla legge. La logica di questa disposizione è chiara: l'intervento ha innanzitutto la necessità di essere adeguatamente pubblicizzato presso la popolazione *target*, ovvero i giovani potenzialmente interessati a sfruttare nuove possibilità occupazionali; vengono quindi indicati, quali veicoli preferenziali di tale opera di diffusione

---

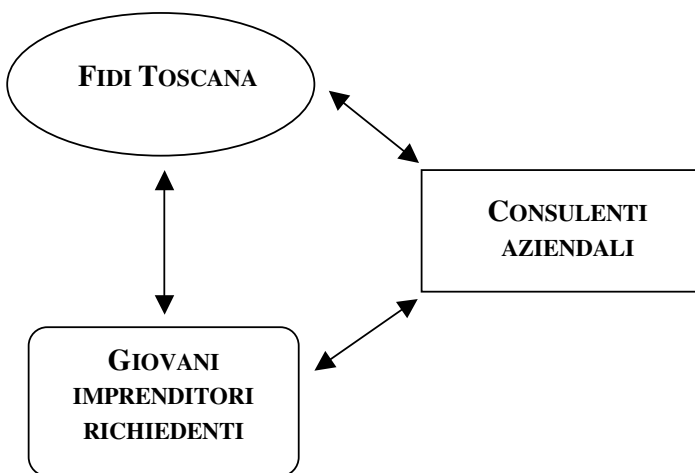
<sup>14</sup> In effetti, la struttura regionale incaricata dell'attuazione dell'intervento è il Servizio Lavoro.

informativa, i Servizi di orientamento professionale, già da tempo in attività sul territorio e quotidianamente in contatto con tale tipologia di destinatari.

Dalle informazioni che abbiamo raccolto è emerso che tali disposizioni legislative hanno avuto un'applicazione parziale. A quanto pare, infatti, nell'attività informativa relativa a questo intervento i servizi provinciali hanno svolto e svolgono un ruolo di secondo piano. Il grosso dell'informazione sull'intervento sembra piuttosto passare attraverso una rete di soggetti diversi che possiamo genericamente definire come "consulenti aziendali e finanziari": banche, associazioni di categoria, commercialisti, società e "sportelli" che svolgono attività di consulenza e supporto alle imprese. Il ruolo dei consulenti sembra essere stato decisivo nell'assicurare l'informazione sull'intervento; ad essere però in contatto con tali consulenti non sono tanto i giovani genericamente interessati a sfruttare nuove possibilità occupazionali e che aspirano a realizzare loro idee imprenditoriali non avendone i mezzi, quanto coloro che hanno già avviato un'attività d'impresa, o che stanno per avviarla, e che sono semplicemente in cerca di finanziamenti sul mercato creditizio. Sono gli stessi consulenti poi a segnalare l'esistenza della legge 27 alle persone che possiedono i requisiti richiesti, a spiegare che cosa devono fare e quali documenti devono presentare per ottenere l'ammissione al contributo.

I consulenti non solo forniscono notizie sulle agevolazioni, ma spesso aiutano anche i richiedenti a compilare le domande e a preparare la documentazione necessaria. In diversi casi, data la loro competenza e preparazione specifica, seguono l'andamento delle pratiche per conto dei diretti interessati. Nella procedura di concessione si instaurano in molti casi una serie di rapporti "triangolari", in cui le interazioni che avvengono tra i richiedenti e Fidi sono accompagnate e si intrecciano con quelle, di eguale importanza, che i consulenti intrattengono con le due parti.

**Figura 2 - Le interazioni tra richiedenti, Fidi Toscana e consulenti**



La stessa Fidi Toscana, abituata anche per altri interventi ad avere rapporti con i consulenti, ha svolto un'attività informativa più "mirata" nei loro confronti, considerandoli i soggetti maggiormente in grado di intercettare i potenziali beneficiari e di indirizzarli verso l'intervento. In particolare, la sua attenzione si è concentrata sulle banche e le associazioni di categoria, con le quali ha organizzato incontri e preparato dettagliati opuscoli e *brochure* con tutte le informazioni necessarie, compresa la modulistica per la presentazione della domanda. D'altra parte le banche e le associazioni di categoria sono anche in stretto contatto tra loro: si scambiano informazioni, consigli e si indirizzano reciprocamente associati e clienti.

Da quanto descritto emerge abbastanza chiaramente come l'intervento nella sua messa in opera abbia goduto dei vantaggi di una rete informativa precedentemente esistente e consolidata; il suo stesso successo in termini di "accoglienza", dimostrato dall'alto numero di imprese richiedenti (cfr. par. 3.1), è perlopiù dovuto all'esistenza di tale rete di esperti finanziari e consulenti d'impresa che hanno compiuto una necessaria ed opportuna opera divulgativa.

Rimane però da chiedersi se l'adozione di tali canali informativi non abbia fortemente influenzato il processo di selezione dei beneficiari, così che solo una parte della popolazione *target*, cioè quella parte più vicina ai consulenti e teoricamente meno bisognosa delle agevolazioni della legge, sia venuta a conoscenza dell'esistenza della legge. A conferma di tale ipotesi è possibile riportare alcune impressioni emerse nel corso delle interviste con i rappresentanti delle banche toscane, secondo i quali molti dei giovani richiedenti (circa la metà) sarebbero figli di imprenditori. Se così fosse, il fatto che le informazioni siano passate attraverso il canale *Fidi Toscana – consulenti – imprese*, piuttosto che attraverso quello *Servizi di orientamento professionale - giovani*, avrebbe finito per modificare la razionalità dell'intervento, incidendo pesantemente sulle caratteristiche socio-economiche degli effettivi beneficiari.

### **I SERVIZI DI FORMAZIONE**

La legge 27 inoltre prevede l'erogazione, a favore dei giovani neo-imprenditori, di servizi di formazione professionale (art.3, lett. a); in effetti, tanto più le nuove imprese sono effettivamente costituite da giovani, non pienamente preparati a svolgere un'attività in proprio, tanto più esse avranno bisogno non solo di aiuti di natura finanziaria, ma anche di formazione specifica. Alle richieste di formazione professionale presentate assieme alle domande di finanziamento la legge assegna quindi la priorità sia sugli interventi di formazione ordinari che su quelli straordinari.

Anche in questo caso però sembra che le disposizioni legislative non abbiano trovato una piena applicazione; i soggetti attuatori, in particolare Fidi Toscana e la rete di consulenti ad essa collegata, concepiscono l'intervento solo in termini di agevolazioni creditizie, mentre viene ignorata ogni componente formativa<sup>15</sup>. Di fatto il giovane imprenditore che voglia seguire un corso di formazione per accompagnare la sua nuova attività con una adeguata crescita professionale dal punto di vista delle competenze e delle conoscenze specifiche, dovrebbe seguire, contrariamente a quanto sembra prescrivere la legge, un *iter* totalmente separato dalla richiesta dei finanziamenti, dovendo fare riferimento agli interventi formativi che vengono normalmente erogati dai centri di formazione. Del resto, dalle impressioni ricevute, sembra che anche da parte degli imprenditori le richieste siano quasi esclusivamente indirizzate all'ottenimento del contributo finanziario, mentre vi è un sostanziale disinteresse nei confronti dell'attività di formazione.

La mancata attuazione di questo passaggio fondamentale, conseguenza dell'interpretazione che è stata data dell'intervento stesso dai soggetti attuatori, che hanno visto nella legge più un aiuto finanziario ad imprese che comunque sarebbero nate piuttosto che uno strumento incentivante per i giovani aspiranti imprenditori, aumenta i dubbi che i beneficiari effettivi della legge rispondano alle caratteristiche di "svantaggio" precedentemente delineate.

### **IL SECONDO PIANO D'ANALISI: QUALI IMPRESE USUFRUISCONO DEI FINANZIAMENTI?**

Posto quindi che l'intervento sembra essere più rivolto alle imprese che ai giovani che aspirino a costituire impresa ma non ne abbiano i mezzi, ci siamo domandati quali sono le tipologie di impresa che hanno maggiormente attinto ai finanziamenti della legge 27; quali i motivi di eventuali

---

<sup>15</sup> Al punto che nel corso dell'incontro con alcuni rappresentanti degli Istituti di credito qualcuno di questi ha suggerito, come possibile miglioramento del testo legislativo, la possibilità di usufruire di attività di formazione.

differenze; quali le possibili implicazioni in vista di possibili modifiche delle modalità d'attuazione dell'intervento.

Per tentare di rispondere a tali quesiti abbiamo analizzato la distribuzione delle imprese per settore di appartenenza, provincia d'origine, dimensione occupazionale, forma giuridica e in base al sesso dei titolari.

## I SETTORI PRODUTTIVI

La Tavola 11 si riferisce ai sette anni che vanno dal 1993 al 1999 e riporta il numero di imprese ammesse a contributo, l'investimento e il finanziamento medio per settore produttivo di appartenenza<sup>16</sup>.

In termini assoluti, è interessante notare come la categoria di imprese che più di ogni altra ha goduto delle agevolazioni creditizie è quella relativa al *Commercio e riparazioni* (586); essa distacca di circa il 20% il settore manifatturiero, secondo in classifica.

**Tavola 11 - Imprese, investimenti e contributi dal 1993 al 1999: distribuzione per settore**

<i>Settore</i>	<i>Imprese richiedenti</i>	<i>Imprese ammesse</i>	<i>Tasso d'ammissione</i>	<i>Investimento medio</i>	<i>Contributo medio</i>	<i>Contributo complessivo</i>
<b>Alberghi e ristoranti</b>	473	381	0,81	217,5	28,8	9.213
<b>Altri servizi</b>	326	263	0,81	126,0	15,9	3.360
<b>Manifatture</b>	594	480	0,81	167,9	23,4	9.231
<b>Commercio e riparazioni</b>	745	586	0,79	125,1	18,7	9.156
<b>Costruzioni</b>	119	84	0,71	129,9	16,3	1.078
<b>Intermediazioni</b>	318	250	0,79	114,2	15,8	3.192
<b>Trasporti ed energia</b>	98	81	0,83	117,1	17,6	1.092
<b>Totale</b>	2673	2125	0,79	150,1	20,8	36.322

Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa

Per quanto riguarda gli investimenti è possibile riscontrare alcune significative differenze tra i settori: si va dai **114,2 milioni** delle *Intermediazioni finanziarie e immobiliari* ai **217,5 milioni** di *Alberghi e ristoranti*, che naturalmente ricevono anche il contributo medio più elevato. Gli investimenti più massicci registrati in questo settore sono dovuti al fatto che, per avviare la loro attività, le imprese di questo tipo hanno spese in "infrastrutture", mediamente più elevate rispetto alle altre. Più in generale, si riscontra un'ampia variabilità tra l'entità degli investimenti ammessi a

<sup>16</sup> L'archivio di Fidi Toscana suddivide le imprese richiedenti a seconda del settore di appartenenza utilizzando la classificazione delle attività economiche dell'Istat per sezioni. Al fine di semplificare il quadro di riferimento, abbiamo aggregato alcune di queste sezioni nel modo seguente:

*Altri servizi* = Agricoltura, caccia e silvicoltura (solo servizi connessi in quanto le imprese agricole vere e proprie sono escluse dall'ambito di applicazione dell'intervento); Pesca, piscicoltura e servizi connessi (solo servizi connessi per le ragioni di cui sopra); Istruzione; Sanità e altri servizi sociali; Altri servizi pubblici, sociali e personali

*Intermediazioni* = Intermediazione monetaria e finanziaria; Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali

*Trasporti ed energia* = Estrazione di minerali; Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua; Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni

finanziamento anche nel medesimo settore: si va da investimenti di dimensioni molto ridotte (5-7 milioni) ad altri molto ingenti (400 milioni e più).

Come avevamo già avuto modo di osservare (cfr. par. 3.1, Tavola 6) il tasso di ammissione complessivo delle domande è di circa 4/5. Facendo un'analisi comparata per settori non si registrano, ad eccezione del settore *Costruzioni*, grosse differenze ed i valori settoriali si dispongono grosso modo intorno alla media.

Un indicatore che permette confronti più significativi dei precedenti, basati esclusivamente su valori assoluti, è il **tasso di copertura** dell'intervento, inteso come il rapporto tra imprese che sono state ammesse al finanziamento e le imprese che avrebbero potuto fare domanda in quanto in possesso dei requisiti minimi necessari. Esso esprime la misura in cui imprese appartenenti alla popolazione di riferimento hanno effettivamente fatto ricorso al finanziamento regionale.

**Tavola 12 - La copertura dell'intervento per settore (1996-98) – ditte individuali**

<i>Settore</i>	<i>Imprese ammesse</i>	<i>Imprese nate</i>	<i>Tasso di copertura</i>
<b>Alberghi e ristoranti</b>	79	1094	7,2%
<b>Altri servizi</b>	92	1458	6,3%
<b>Manifatture</b>	137	4284	3,2%
<b>Commercio e riparazioni</b>	180	7548	2,4%
<b>Costruzioni</b>	29	5364	0,5%
<b>Intermediazioni</b>	47	3538	1,3%
<b>Trasporti ed energia</b>	18	1124	1,6%
<b>Totale</b>	582	24410	2,4%

Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa e InfoCamere

Grazie ai dati di *InfoCamere*, relativi alle imprese toscane attive nel triennio 1996-1999, siamo riusciti a calcolare il tasso di copertura per le imprese individuali potenzialmente interessate all'intervento, in quanto neonate, costituite da imprenditori con età inferiore ai 35 anni e appartenenti ai settori produttivi per i quali è possibile fare domanda di contribuzione (Tavola 12). Dal confronto emerge come l'intervento, relativamente alle imprese individuali, abbia particolare successo nei settori *Alberghi e ristoranti* e *Altri servizi*, i quali, nel triennio in considerazione, hanno fatto largo uso dei finanziamenti regionali; rispettivamente il **7,2%** e il **6,3%**. Il commercio, che appare come maggior beneficiario in termini assoluti, presenta un valore pari a quello medio di tutti i settori: il **2,4%** delle imprese individuali nate in Toscana nel triennio di riferimento e in possesso dei requisiti minimi sono state infatti ammesse al contributo. Il settore delle costruzioni sembra aver usufruito decisamente poco delle agevolazioni (**0,5%**); basso anche il livello di utilizzo dell'intervento per attività di intermediazione finanziaria e immobiliare e per trasporti ed energia.

#### **IL CONFRONTO PER PROVINCE**

Il confronto dei dati ripartiti per provincia d'origine delle imprese offre qualche elemento di riflessione in più. Firenze, come era presumibile, è la provincia che ha il maggior numero di imprese ammesse a finanziamento (519 imprese, pari al 24,5% del totale delle imprese ammesse); quella con il numero minore è invece Massa Carrara (72 imprese, pari al 3,3%). Lucca (anch'essa molto indietro nella graduatoria delle province per numero di imprese ammesse) e Massa Carrara presentano anche i peggiori tassi d'ammissione: **0,70** per la prima e **0,73** per la seconda.

**Tavola 13 - Imprese, investimenti e contributi dal 1993 al 1999: distribuzione per provincia**

<i>Provincia</i>	<i>Imprese richiedenti</i>	<i>Imprese ammesse</i>	<i>Tasso d'ammissione</i>	<i>Investimento medio</i>	<i>Contributo medio</i>	<i>Contributo complessivo</i>
<b>Arezzo</b>	302	250	0,83	147,4	21,3	4.517
<b>Firenze</b>	666	519	0,78	152,5	20,8	9.053
<b>Grosseto</b>	182	153	0,84	120,8	16,4	1.922
<b>Livorno</b>	323	259	0,80	149,0	20,6	4.231
<b>Lucca</b>	179	126	0,70	178,3	24,3	2.452
<b>Massa Carrara</b>	98	72	0,73	190,6	25,0	1.476
<b>Pisa</b>	307	236	0,77	148,2	21,7	3.990
<b>Prato</b>	156	125	0,80	155,1	18,9	1.987
<b>Pistoia</b>	265	225	0,85	122,2	17,5	3.424
<b>Siena</b>	196	155	0,80	171,2	24,9	3.157
<b>Fuori Toscana</b>	8	5	0,62	239,6	28,5	114
<b>Totale</b>	2682	2125	0,79	150,1	20,8	36.322

Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa

Per poter trarre delle conclusioni circa eventuali differenze tra le diverse province occorre tuttavia relativizzare tali dati, tenendo conto delle specificità delle aree considerate; a questo scopo abbiamo utilizzato il tasso di copertura, costruito con le stesse modalità e i limiti già descritti nel paragrafo precedente (Tavola 14). Pistoia, la provincia con il tasso di ammissione più alto (**0,85**), ha anche il tasso di copertura relativo alle imprese individuali più elevato (ben il **4,2%**) seguita da Livorno e Arezzo, che si collocano al di là del 3%, e comunque ben sopra alla media del 2,4%. Firenze, la maggior beneficiaria in termini assoluti, si trova solo al sesto posto. Le province di Lucca e Massa Carrara confermano di essere quelle in cui l'intervento ha avuto un'accoglienza più sfavorevole, con tassi di copertura dello **0,9%** e **1%**.

**Tavola 14 - La copertura dell'intervento per provincia (1996-98)- ditte individuali**

<i>Provincia</i>	<i>Imprese ammesse</i>	<i>Imprese nate</i>	<i>Tasso di copertura</i>
<b>Arezzo</b>	64	2053	3,1%
<b>Firenze</b>	129	6390	2,0%
<b>Grosseto</b>	42	1428	2,9%
<b>Livorno</b>	87	2582	3,4%
<b>Lucca</b>	23	2674	0,9%
<b>Massa Carrara</b>	13	1341	1,0%
<b>Pisa</b>	62	2359	2,6%
<b>Prato</b>	33	2068	1,6%
<b>Pistoia</b>	85	2014	4,2%
<b>Siena</b>	44	1501	2,9%
<b>Totale</b>	582	24410	2,4%

Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa e InfoCamere

Queste informazioni possono essere arricchite da quelle contenute nella Tavola 15 che riporta, per ciascuna provincia, **il numero di imprese ammesse ogni 1000 giovani residenti**<sup>17</sup> tra il 1995 e il

<sup>17</sup> L'indicatore è stato costruito come rapporto che ha a numeratore il numero delle imprese ammesse a finanziamento tra il 1995 e il 1999 e a denominatore la popolazione giovanile media del periodo 95-98, assumendo che nel 1999 la popolazione giovanile rimanga, per ciascuna provincia, costante rispetto al 1998, ultimo dato disponibile.

1999. Anche in questo caso Lucca e Massa Carrara presentano valori molto più bassi rispetto alle altre province, ben al di sotto della media regionale, che non viene raggiunta neanche da Firenze e Prato. Le performance migliori sono ottenute da Arezzo e Pistoia; anche Grosseto e Livorno hanno valori assai elevati.

**Tavola 15 - Imprese ammesse a finanziamento ogni 1000 giovani residenti (1995-1999)**

<i>Provincia</i>	<i>1995 - 1999</i>
<b>Arezzo</b>	3,2
<b>Firenze</b>	1,8
<b>Grosseto</b>	2,8
<b>Livorno</b>	2,8
<b>Lucca</b>	1,2
<b>Massa Carrara</b>	1,2
<b>Pisa</b>	2,1
<b>Prato</b>	2,0
<b>Pistoia</b>	3,1
<b>Siena</b>	2,3
<b>Totale</b>	2,2

Fonte: Elaborazioni da dati di Fidi Toscana Spa e Regione Toscana – Servizio Statistica

I confronti in termini relativi, pur con le restrizioni dovute alle limitazioni nella disponibilità di dati, segnalano quindi che le diverse aree territoriali hanno usufruito in maniera assai diseguale delle agevolazioni proposte dall'intervento. In particolare le province di Massa e Lucca, ed in parte quella di Prato, presentano valori nettamente inferiori alla media regionale sia riguardo alle imprese nate che riguardo alla consistenza della popolazione giovanile di riferimento, potenziale beneficiaria dell'intervento.

Una possibile spiegazione di ciò è da ricercare nella maggiore presenza, in alcune province rispetto ad altre, di interventi "concorrenziali" con quello della legge 27: i giovani imprenditori di queste zone disporrebbero cioè di agevolazioni e incentivi alternativi e magari più attraenti rispetto a questa, e ciò ne spiegherebbe il minor ricorso. Tuttavia, se prendiamo in considerazione gli interventi maggiormente localizzati sul territorio, quali i fondi comunitari connessi all'Obiettivo 2 e l'Obiettivo 5b, tale spiegazione non risulta soddisfacente: aree di basso impiego dei finanziamenti offerti dalla legge 27, come Lucca, risultano totalmente escluse dai fondi europei; al contrario, gran parte dei comuni della provincia di Livorno, area di grande utilizzo, possono usufruire dei finanziamenti per l'Obiettivo 2.

La spiegazione più probabile del dato in questione sembra dunque quella di una **diversa diffusione delle informazioni** relative alla legge 27 prodottasi all'interno dei territori provinciali; in alcune province (Massa e Lucca fra tutte) le informazioni sembrano essere state diffuse in modo meno capillare e con una peggiore qualità rispetto ad altre. Ciò spiegherebbe anche la sostanziale concordanza tra i valori assunti dal tasso d'ammissione (che può essere interpretato come un indice del livello qualitativo delle informazioni sull'intervento), con quelli assunti dal tasso di copertura sulle imprese individuali e dal tasso di diffusione tra i giovani di imprese finanziate.

#### **DISTRIBUZIONE PER SESSO, DIMENSIONE E NATURA GIURIDICA**

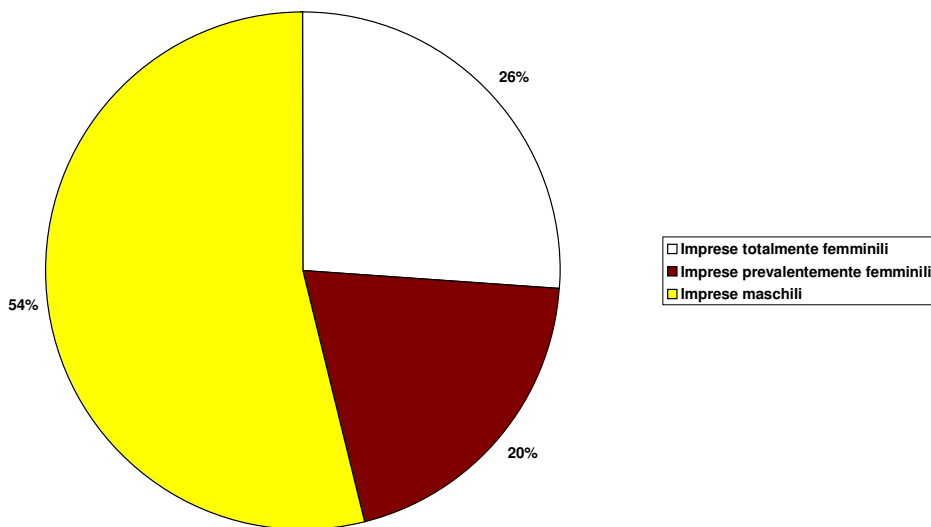
Accanto alle analisi relative alla distribuzione settoriale e territoriale delle imprese, può essere interessante fornire, a fini descrittivi, alcune informazioni sulla ripartizione per sesso degli

imprenditori, sulle dimensioni delle imprese ammesse a finanziamento<sup>18</sup> e sulla loro forma giuridica.

Come mostra il Grafico 3, sulle 2125 imprese ammesse a contributo tra il 1993 e il 1999, le imprese a totale conduzione femminile sono state 553, pari a circa il 26% del totale, mentre quelle in cui la maggioranza dei soci sono donne ammontano 428, ossia il 20%. Come abbiamo già avuto modo di ricordare (si veda pag. 9), a questa tipologia di imprese, il 46% del totale, viene concessa un'anticipazione convenzionale di 60 giorni per l'inserimento in graduatoria. Vi è da chiedersi dunque se sia stata tale agevolazione a stimolare la nascita di imprese femminili, o anche solo a spingere le imprenditrici a presentare domanda di finanziamento. Sebbene i dati in nostro possesso sembrano dimostrare come la percentuale di imprese femminili sia molto maggiore tra le imprese della legge 27 rispetto a quella relativa all'universo delle imprese toscane (si veda anche la tavola 16 relativa alle ditte individuali), è molto improbabile<sup>19</sup> che una semplice anticipazione di due mesi sulla data di consegna della domanda di finanziamento abbia potuto incidere sulle decisioni delle giovani imprenditrici, sia nel costituire impresa che nel presentare domanda. Se in futuro fosse intenzione dell'amministrazione regionale stimolare attraverso i finanziamenti della legge 27 la creazione di imprese costituite da giovani donne, sarebbe quindi necessario spingersi oltre l'agevolazione attualmente prevista, che sembra avere soprattutto un valore simbolico, magari riconoscendo per tale categoria il diritto ad un contributo in conto capitale più elevato<sup>20</sup>.

Nel corso del tempo, le imprese a prevalente o totale conduzione femminile hanno avuto prima un andamento crescente, passando dal 41% del 1993 al 50% nel 1997, poi sono leggermente calate mantenendosi in ogni caso sul valore medio del 46%. Allo stesso modo non si rilevano differenze nei tassi di ammissione al contributo tra imprese "femminili" e "maschili".

**Grafico 3 – Distribuzione delle imprese in base al sesso dei titolari**



<sup>18</sup> Come nelle sezioni precedenti, i dati sono relativi alle imprese ammesse a finanziamento.

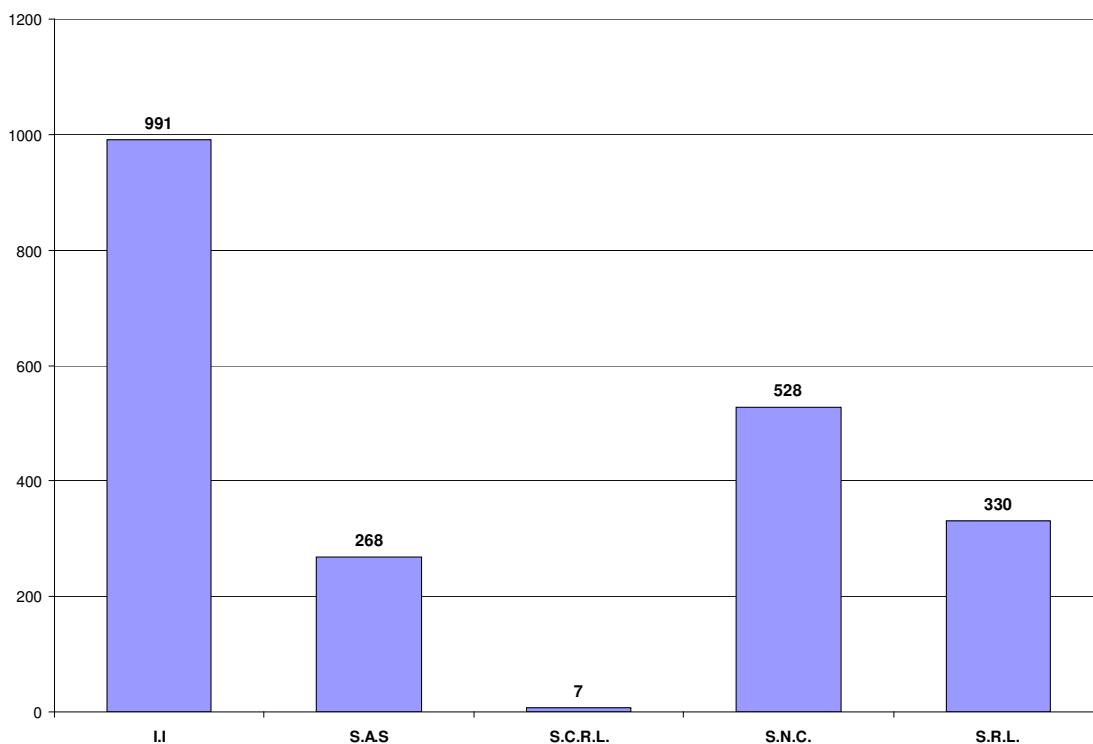
<sup>19</sup> Anche in base ai riscontri effettuati nell'ambito delle interviste realizzate.

<sup>20</sup> Si tratterebbe in questo caso di predisporre interventi maggiormente differenziati tra giovani imprenditori e giovani imprenditrici e quindi ridefinire l'area dello "svantaggio"; cfr. pag. 7.

Come era ovvio aspettarsi, data la giovane età delle imprese e dei loro titolari, le imprese ammesse hanno in grande maggioranza dimensioni molto ridotte. Se si considera infatti il numero di persone che "lavorano" per l'impresa, siano essi soci o dipendenti, quelle con una o due persone sono 1574, vale a dire circa il **74%** del totale delle imprese ammesse a finanziamento. Le imprese di dimensioni maggiori a 5 addetti nel complesso sono soltanto 110 (5,2%), di cui 84 non ne hanno più di 10<sup>21</sup>. Oltre ad essere la tipologia maggiormente presente, le ditte costituite soltanto dal titolare sono aumentate costantemente dal 1993 al 1998, passando da oltre il 31% a quasi il 49% del totale, e anche nel 1999 si mantengono su livelli molto alti; a ciò ha fatto da contraltare il calo delle imprese tra 3 e 5 addetti, che dopo un'iniziale crescita e aver raggiunto il picco nel 1995 (28,3%) sono calate fino a giungere, nel 1999, al 19,3%.

Data questa distribuzione dimensionale, non sorprende che la forma giuridica più comunemente adottata sia l'impresa individuale, prescelta da 991 imprese, pari al **46,7%** del totale. Molto diffuse sono anche le società a nome collettivo (24,9%); seguono poi le società a responsabilità limitata e quelle in accomandita semplice.

**Grafico 4 – Distribuzione delle imprese in base alla natura giuridica<sup>22</sup>**



<sup>21</sup> Tra il 1993 e il 1999 le imprese ammesse con più di 20 addetti, tra soci e dipendenti, sono state soltanto 4, di cui la più grande ne ha in tutto 37.

<sup>22</sup> Le forme giuridiche presenti sono le seguenti: imprese individuali (II), società in accomandita semplice (SAS), società cooperative a responsabilità limitata (SCRL), società in nome collettivo (SNC), società a responsabilità limitata (SRL)

## 4. L'analisi d'impatto<sup>23</sup>

Nella valutazione dell'intervento promosso dalla legge 27 uno degli aspetti di maggior rilievo riguarda l'impatto sulle imprese beneficiarie. Non si fa esclusivamente riferimento ai benefici diretti derivanti dal contributo finanziario, ma anche al beneficio indiretto di cui le imprese ammesse possono godere per il fatto di essere passate attraverso il processo di selezione operato dalla FidiToscana; tale processo di fatto ne accresce la credibilità presso gli Istituti di credito e le rende più affidabili sul mercato creditizio. Al beneficio in denaro si aggiunge dunque il beneficio addizionale di essere state ammesse al contributo, e quindi riconosciute come imprese "serie", da parte di una finanziaria pubblica di indubbio prestigio, come hanno confermato gli operatori del settore interpellati.

Lo scopo della nostra analisi è fornire una risposta alle seguenti domande:

- a) *In che misura l'età e il sesso dell'imprenditore influenzano la probabilità di sopravvivenza di un'impresa che opera in Toscana?*
- b) *Ci sono delle differenze significative in termini di sopravvivenza tra le imprese ammesse al contributo della legge 27 e le imprese con caratteristiche simili (sia costituite da giovani che da imprenditori più anziani) che non hanno ricevuto il contributo? Come possiamo interpretare queste differenze? Esse possono essere considerate come l'effetto "netto" dell'intervento regionale oppure sono dovute ad un processo di autoselezione delle imprese richiedenti il sussidio?*

La prima domanda va al cuore della stessa legge e tenta di sottoporre a verifica una delle principali ipotesi su cui si fonda l'intervento: la definizione di una categoria "svantaggiata" di imprenditori. Ci siamo quindi chiesti se esiste una sufficiente evidenza empirica che le imprese costituite da giovani siano in una situazione di reale svantaggio relativo e abbiano perciò maggiori difficoltà a sopravvivere rispetto alle imprese costituite da imprenditori più anziani. Inoltre, poiché nel disegno dell'intervento si riconosce una priorità alle domande delle giovani imprenditrici<sup>24</sup>, siamo interessati a conoscere se esiste evidenza empirica di una minore capacità di sopravvivenza tra le imprese che presentano un titolare di sesso femminile. La seconda domanda è più vicina ad una vera analisi d'impatto e intende accertare se, e in che misura, le imprese della legge 27 presentino una performance migliore, in termini di sopravvivenza, delle imprese nate senza sussidio e a quali cause possano essere attribuite tali differenze.

Prima di presentare la strategia d'analisi adottata per dare risposta a tali domande ed illustrare i risultati dell'indagine ci preme mettere in evidenza i due limiti principali dello studio. In primo luogo, noi misuriamo la performance dell'impresa adottando una sola variabile "risultato" sulla quale verificare il "successo" della politica: **la probabilità di sopravvivenza dell'impresa**. Si tratta di una scelta forzata in quanto non abbiamo a disposizione informazioni altrettanto attendibili su altre variabili che potrebbero descrivere in modo più completo la performance aziendale (come il

---

<sup>23</sup> Le elaborazioni dei dati sono state condotte dal dott. Daniele Bondonio e dalla dott.ssa Chiara Pronzato. Si veda anche Bondonio D. e Martini A., "L'utilizzo dell'event history analysis per valutare l'impatto dei sussidi agli investimenti per l'imprenditoria giovanile", relazione scaricabile dal sito [www.prova.org](http://www.prova.org).

<sup>24</sup> Cfr. nota 3.

fatturato, il numero degli occupati o la quota di prodotto esportato...). D'altra parte la sopravvivenza rappresenta la condizione minima di successo per un'impresa; in effetti se tale variabile non ci consente di identificare le imprese giovani "solide", ci permette almeno di riconoscere e contare le imprese di "sicuro insuccesso" in quanto hanno cessato la propria attività produttiva. In secondo luogo, noi limitiamo l'analisi ad un sottoinsieme delle imprese finanziabili dalla legge 27, cioè **le ditte individuali**, poiché soltanto per tale categoria siamo in grado di avere informazioni sull'età e il sesso dell'imprenditore. Sono perciò escluse dall'analisi tutte le imprese che operano in forma associata (società in accomandita semplice, società cooperative a responsabilità limitata, società a responsabilità limitata, società in nome collettivo,...). Tuttavia tale restrizione non è così limitante come potrebbe apparire. Occorre infatti ricordare che la forma giuridica più comune tra le imprese della legge 27 è proprio l'impresa individuale; tale tipologia costituisce circa il 47% delle imprese ammesse a finanziamento (par. 3.3). Uno studio che si concentra esclusivamente sul destino delle ditte individuali appare perciò di indubbio interesse per chi tenta di comprendere la rilevanza e l'efficacia di questa legge.

#### **4.1 La strategia d'analisi**

Le informazioni che abbiamo utilizzato per l'analisi provengono da due fonti di carattere amministrativo per la gran parte già in possesso della Regione Toscana, ma mai utilizzate a fini di valutazione: a) gli archivi delle Camere di Commercio, che contengono i dati di base per tutte le imprese esistenti in un dato anno di riferimento, con l'indicazione di una loro eventuale cessazione nel corso di quel periodo<sup>25</sup>; b) gli archivi che FidiToscana utilizza per gestire le pratiche e le procedure di ammissione ai finanziamenti regionali. In questi archivi sono presenti i nominativi di tutte le imprese richiedenti il contributo.

Attraverso l'unione di tali archivi siamo stati in grado di ricostruire l'intera storia delle imprese individuali nate in Toscana fin dal 1994, con i dati sulla loro sopravvivenza fino al 31 dicembre 1998. Per ogni impresa siamo in possesso delle seguenti informazioni: data di inizio dell'attività (usata come approssimazione della data di costituzione), settore di appartenenza, provincia in cui essa è localizzata, eventuale data di cessazione ed, infine, sesso ed età dell'imprenditore. Ovviamente, per ogni impresa siamo in grado di sapere se è stata ammessa, o meno, al contributo della legge 27, nonché l'ammontare di tale contributo.

#### **ALCUNE STATISTICHE DESCRITTIVE**

La tavola 16 riporta alcune prime informazioni sulle imprese analizzate. Le imprese beneficiarie delle legge sono una piccola percentuale di tutte le imprese create da giovani imprenditori tra il 1994 e il 1998, di cui rappresentano soltanto l'1,8%. La distribuzione per età sembra essere simile sia per le imprese con contributo che per quelle che non lo hanno ricevuto, con una media e una percentuale di imprenditori con età inferiore ai 30 anni molto simili. Al contrario, osserviamo come la percentuale di donne sia molto più elevata tra le imprese della legge 27 (circa il 43%) rispetto alle altre (tra il 26% e il 27%).

L'ultima riga della tavola presenta una prima stima della probabilità di sopravvivenza delle imprese: soltanto il 9% delle imprese della legge 27 sembra aver cessato la propria attività tra il 1994 e il 1999, mentre questo tasso sale fino al 20% per le imprese costituite da imprenditori più anziani e fino al 25% per le imprese giovani non beneficiarie del contributo. Naturalmente si tratta

---

<sup>25</sup> Siamo riusciti ad ampliare la quantità di informazioni utilizzate, rispetto a quelle impiegate per realizzare l'analisi del processo d'attuazione (cap. 3), acquisendo da Infocamere i files contenenti i dati relativi alle imprese individuali nate negli anni 1994, 1995 e 1996.

di un indicatore molto rozzo che non ci permette di dire molto sul reale impatto della legge sulle imprese finanziate. Esso infatti non tiene conto della diversa data di costituzione delle imprese né considera eventuali differenze nelle caratteristiche aziendali delle imprese che pure possono condizionare fortemente la loro capacità di sopravvivenza.

**Tavola 16 – Descrizione delle imprese individuali nate nel periodo 94-99**

	<b>Imprese giovani finanziate dalla legge 27</b>	<b>Imprese giovani non finanziate</b>	<b>Imprese costituite da non giovani (over 35)</b>
<b>Numero di imprese</b>	706	39.192	26.699
<b>Età media dell'imprenditore</b>	27,2	27,8	45,6
<b>Percentuale di imprenditori di 30 anni o più giovani</b>	68,3	74,7	0,0
<b>Percentuale di imprenditrici</b>	43,6	26,6	27,3
<b>Percentuale di imprese cessate</b>	9,3	25,3	20,6

Fonte: elaborazioni da dati di Fidi Toscana e Infocamere

Nel paragrafo successivo tenteremo perciò di tener conto dell'influenza di questi fattori, osservabili, attraverso la realizzazione di un'analisi multivariata. Per stimare gli effetti marginali di variabili condizionanti la sopravvivenza dell'impresa abbiamo adottato un particolare modello statistico, conosciuto come **modello a rischi proporzionali di Cox**; esso ci permette di determinare l'influenza delle variabili osservate sulla probabilità di fallimento dell'impresa specificando una funzione di rischio non parametrica. In parole povere questo particolare modello ci consente di confrontare la diversa capacità di sopravvivenza di due gruppi di imprese che si differenziano soltanto per il valore assunto da una delle variabili osservate, mentre vengono mantenuti costanti i valori assunti dalle tutte le altre. Il confronto che operiamo è perciò depurato dall'influenza di quei fattori conosciuti e osservati che potrebbero incidere sulla capacità di sopravvivenza dell'impresa; possiamo affermare che il confronto è realizzato a parità di condizioni.

Ad esempio, nel momento in cui confrontiamo la probabilità di sopravvivenza delle imprese beneficiarie della legge 27 e di quelle non beneficiarie, teniamo costante, e quindi annulliamo l'influenza dei fattori legati all'anzianità dell'impresa, alla sua localizzazione geografica, all'appartenenza ad un determinato settore produttivo, al genere sessuale o all'età dell'imprenditore, all'ammontare del contributo ricevuto. I due gruppi saranno perciò simili per tutte quelle caratteristiche per le quali noi abbiamo a disposizione delle osservazioni ad eccezione, ovviamente, della caratteristica di aver o meno avuto accesso al contributo regionale. I coefficienti presentati nel paragrafo successivo, e nella tavola 17, hanno quindi la seguente interpretazione: se essi sono pari ad 1, significa che il rischio di fallimento appartenente ai due gruppi sottoposti a confronto è uguale. Se il coefficiente è minore di 1, la probabilità di sopravvivenza è maggiore per il gruppo indicato nella tavola.

#### **4.2 I risultati dell'analisi**

La prima domanda a cui abbiamo cercato di rispondere esprime l'esigenza di capire se un intervento rivolto ai giovani imprenditori (con una certa priorità per le giovani imprenditrici) ha ragione di esistere in quanto la popolazione a cui esso è rivolto presenta davvero caratteristiche di "svantaggio relativo". In altre parole si mette in dubbio la capacità della legge di definire i giusti requisiti di ammissibilità atti ad individuare una categoria di imprenditori più debole delle altre. Come abbiamo già ricordato (tavola 1, par. 2.1) la legge è indirizzata a giovani uomini e giovani donne (sotto i 35 anni) che abbiano avviato un'attività imprenditoriale da meno di 6 mesi: *questa categoria di persone rappresenta davvero un'area di svantaggio?*

## LO SVANTAGGIO DI ESSERE DONNA

Per trovare una risposta a questa domanda si leggano le stime riportate nella tavola 17. Iniziamo a considerare il fattore sesso. Come si può osservare dai valori riportati nella prima riga della tavola, le imprese costituite da un imprenditore di sesso maschile hanno una probabilità di fallimento **più bassa**, circa l'**84%**, rispetto alle imprese, con caratteristiche simili, costituite da donne. Detto in altri termini, un'impresa "maschile" sopravvive in media un **16%** di tempo in più rispetto ad un'impresa simile (per data di costituzione, appartenenza geografica e settoriale, età dell'imprenditore) costituita da una donna. Vediamo che tale differenza si mantiene di fatto invariata se prendiamo in considerazione le imprese costituite da giovani; il vantaggio maschile infatti diminuisce soltanto di circa un punto percentuale sia che si prendano in considerazione solo le imprese della legge 27 sia che si allarghi il confronto a tutte le imprese giovani, beneficiarie e non. Se confrontiamo i risultati di queste ultime due categorie di imprese possiamo affermare che non esiste nessuna evidenza empirica che la legge 27, che riconosce una maggiore debolezza all'impresa femminile e per questo prevede un'agevolazione ulteriore, seppur minima<sup>26</sup>, a favore di tali imprese rispetto a quelle maschili, contribuisca ad aumentare la capacità di sopravvivenza relativa e a diminuire il gap di svantaggio senza dubbio presente. Quindi, senza dubbio la legge 27 individua correttamente nelle donne una categoria imprenditoriale debole, ma l'agevolazione ulteriore a loro concessa, un'anticipazione convenzionale di 60 giorni per il collocamento nella graduatoria delle domande ammesse a finanziamento, **non permette di recuperare la differenza registrata in termini di sopravvivenza e si rivela da questo punto di vista del tutto inefficace.**

**Tavola 17: Rapporti tra rischio di fallimento per sesso ed età dell'imprenditore**

	Tutte le imprese non beneficiarie (1)	Solo imprese beneficiarie (2)	Imprese non beneficiarie con proprietari under 35 (3)	Imprese non beneficiarie con proprietari over 35 (4)
Sesso	0,842***	0,852	0,859***	0,815***
Età (in anni)	0,990***	1,004	0,967***	1,016***
Età ≤ 25	1,438***	0,866	1,439***	-
Età 26-30	1,178***	0,549	1,178***	-
Età 31-35	<b>ESCLUSA</b>	<b>ESCLUSA</b>	<b>ESCLUSA</b>	-
Età 36-40	0,874***	-	-	<b>Esclusa</b>
Età 41-45	0,879***	-	-	1,002
Età 46-50	0,878***	-	-	0,999
Età 51-55	0,963	-	-	1,097*
Età 56-60	1,278***	-	-	1,459***
Età ≥ 61	1,497***	-	-	1,707***
N. osservazioni	65.890	706	39.192	26.699

Note: \*\*\* p-value ≤ 0,001 per l'ipotesi nulla HR=1 \*\* p-value ≤ 0,005 \* p-value ≤ 0,01

Fonte: elaborazioni da dati di Fidi Toscana e Infocamere

## LO SVANTAGGIO DI ESSERE GIOVANE

Il secondo risultato riguarda l'influenza del fattore "età dell'imprenditore" sulla capacità di sopravvivenza dell'impresa. La seconda riga ci mostra chiaramente in che misura un anno in più nell'età dell'imprenditore condiziona la probabilità di sopravvivenza dell'impresa. Per quanto riguarda le imprese non beneficiarie (colonna 1) osserviamo come un anno in più determini una capacità di sopravvivenza maggiore di circa **un punto percentuale**. Ma il fattore età gioca un ruolo rilevante soprattutto per la fascia d'età relativa agli under 35 (colonna 3); in quel caso un anno in

<sup>26</sup> Alcune perplessità sulle agevolazioni previste in favore delle imprenditrici erano già state espresse in precedenza in relazione ad altri aspetti dell'intervento. Cfr. par. 3.3, pag. 29.

più di età determina una sopravvivenza maggiore di circa il **3,3%**. Per chiarire meglio il significato di tale risultato, a mero titolo di esempio, possiamo affermare che un'azienda di un imprenditore di 20 anni ha in media una probabilità di sopravvivenza minore rispetto ad un'azienda condotta da un trentenne di circa il **33%**<sup>27</sup>.

E' interessante notare come sia nel caso delle imprese non beneficiarie più anziane (colonna 4), sia nel caso delle imprese della legge 27 (colonna 2), la differenza nella sopravvivenza tra imprese con imprenditori di età diversa si riduce fino a quasi scomparire del tutto (i valori si avvicinano all'unità).

Chiaramente l'effetto del fattore età è non lineare. Ciò significa che l'età dell'imprenditore pesa sulla capacità di sopravvivenza dell'impresa in modo differente a seconda della fascia d'età che consideriamo. Per tenere conto di questa non linearità abbiamo deciso di stimare un modello con nove categorie corrispondenti ad altrettante classi d'età (righe 3-11) e di assumere la classe di età di coloro che hanno tra i 31 e i 35 anni come classe di riferimento. Da tale stime emergono con chiarezza **tre patterns di comportamento**. In primo luogo notiamo che le tre classi centrali, le imprese costituite da imprenditori dai 36 fino ai 50 anni, hanno identiche probabilità di sopravvivenza: circa il **12%** in più rispetto ad un imprenditore che abbia tra i 31 e i 35 anni. In secondo luogo, osserviamo come la probabilità di sopravvivenza decresca fortemente nelle classi d'età superiori ai 50 anni, fino a raggiungere per gli ultrasessantenni un valore simile a quello registrato per i più giovani di 26 anni: una probabilità di chiusura delle attività maggiore di più del **40%** rispetto agli imprenditori di 31-35 anni. Infine, è possibile notare che il fattore età condiziona molto più pesantemente le differenze tra i giovani appartenenti alla stessa categoria under 35 che non tra imprenditori giovani e imprenditori anziani. In effetti, come abbiamo fatto notare le imprese di giovani con età inferiore ai 26 anni sopravvivono in media il **44%** in meno rispetto a quelle costituite da giovani di 31-35 anni, mentre la differenza nella capacità di sopravvivenza tra questi ultimi e i più anziani è molto inferiore (fino ai 50 anni circa il 12%, poi fino ai 55 anni addirittura il 4%). Nonostante questo le differenze in termini di sopravvivenza tra le imprese appartenenti all'ultima classe d'età e le successive rimangono senza dubbio rilevanti.

Per concludere, sulla base dei risultati ottenuti, ci sembra di poter affermare che la legge 27 ha **correttamente** identificato nei trentacinque anni un valore di soglia, al di sotto del quale, almeno in termini di sopravvivenza, le imprese presentano caratteristiche di indubbia **“debolezza relativa”**. I requisiti di ammissibilità con riferimento all'età risultano perciò opportuni. Noi non possiamo sapere, sulla base delle analisi effettuate, quali siano le cause di tale debolezza, ma possiamo sostenere che risultano verificate le ipotesi di base che giustificano l'esistenza di un intervento pubblico volto a ridurre tale differenziale. Se, e in che misura, ciò sia davvero avvenuto è oggetto del prossimo paragrafo.

### **L'IMPATTO DELL'INTERVENTO**

Per rispondere alla seconda domanda (*Ci sono delle differenze significative in termini di sopravvivenza tra le imprese ammesse al contributo della legge 27 e le imprese con caratteristiche simili (sia costituite da giovani che da imprenditori più anziani) che non hanno ricevuto il contributo?*) abbiamo incluso nel modello una variabile dicotomica che assume valore 1 se l'impresa è stata ammessa al contributo della legge 27, altrimenti assume valore 0. Questo ci ha permesso di realizzare tre tipi diversi di confronti. I risultati sono illustrati nella tavola 18.

---

<sup>27</sup> Questo naturalmente solo nell'ipotesi in cui il fattore età influenzi in modo lineare la probabilità di sopravvivenza dell'impresa. Ipotesi che, come viene dimostrato qualche riga più sotto, non risulta valida.

I risultati riportati nella prima colonna dimostrano chiaramente che **esiste una differenza evidente tra le imprese beneficiarie della legge 27 e le imprese non beneficiarie** aventi caratteristiche del tutto simili alle prime: **le imprese che hanno ricevuto il contributo** hanno una probabilità di fallimento che è solo il **38%** delle altre e quindi **mostrano una performance nettamente migliore**. In sostanza, le imprese della legge 27 sopravvivono in media il **62%** di in più rispetto alle imprese senza contributo, nate spontaneamente nel mercato.

**Tavola 18: Rapporti tra rischio di fallimento per le imprese beneficiarie vs. le non beneficiarie**

	Imprese beneficiarie vs. non beneficiarie under 35	Imprese beneficiarie vs. non beneficiarie over-35	Imprese beneficiarie vs. imprese non beneficiarie 35-50
Ammisione al contributo = 1	0,383***	0,480***	0,512***
N. osservazioni	39.898	27.405	20.758

Note: \*\*\* p-value  $\leq 0,001$  per l'ipotesi nulla HR=1      \*\* p-value  $\leq 0,005$       \* p-value  $\leq 0,01$

Fonte: elaborazioni da dati di Fidi Toscana e Infocamere

Ovviamente, questo differenziale deve essere interpretato come un **impatto lordo** della legge. In effetti con l'applicazione del modello statistico noi siamo in grado di controllare soltanto l'influenza di alcune variabili osservabili (l'anzianità dell'impresa, il sesso dell'imprenditore, l'appartenenza settoriale e geografica), ma non siamo in grado di sapere quale sia l'influenza del **forte processo di autoselezione** che caratterizza l'intervento<sup>28</sup> e che rischia di condizionare la capacità di sopravvivenza delle imprese beneficiarie. Come abbiamo visto, infatti, meno del 2% dei giovani imprenditori toscani ricevono i contributi della legge 27; è perciò probabile che tali imprenditori siano in possesso di skills professionali, competenze, dinamismo, possibilità di accesso alle informazioni superiore agli altri imprenditori. Nonostante non sia possibile attraverso questa analisi riconoscere in che misura l'ottima performance delle imprese della legge 27 sia dovuta ai benefici del contributo ricevuto e in che misura essa sia la conseguenza di un processo di selezione che ha portato a premiare le imprese migliori (tra le svantaggiate), è possibile affermare che l'intervento ha sicuramente raggiunto una condizione minima e necessaria per affermarne il successo<sup>29</sup>.

La seconda e la terza colonna della tavola 18 confermano questa affermazione. In esse compaiono i risultati dei confronti tra le imprese beneficiarie e, rispettivamente, le imprese non beneficiarie costituite da imprenditori più anziani (tutti gli over 35) e le imprese non beneficiarie appartenenti soltanto al gruppo "forte" degli imprenditori (tra i 35 e i 50 anni). Se noi trovassimo una probabilità di sopravvivenza più bassa per le imprese beneficiarie rispetto alle altre, dovremmo concludere che l'intervento non è riuscito a chiudere il gap esistente tra le imprese di giovani e le imprese di imprenditori anziani. I risultati vanno esattamente nella direzione opposta: **le giovani imprese della legge 27 mostrano una performance migliore sia rispetto a tutte le imprese più anziane** (circa il **52%** di probabilità di sopravvivenza in più), **sia rispetto alle imprese della categoria più forte** (circa il **49%** di probabilità di sopravvivenza in più). Di nuovo, il risultato ottenuto è aperto ad una doppia interpretazione: o il contributo regionale riesce a far fare un salto di qualità alle imprese beneficiarie tanto da ridurre il differenziale con le imprese di imprenditori anziani, oppure nel corso dell'intervento si sono (auto)selezionate le imprese più forti e questo spiega l'ottimo risultato ottenuto. In ogni caso, la legge 27 sembra avere successo almeno nel non sprecare i suoi fondi su imprese senza nessuna speranza di sopravvivenza.

<sup>28</sup> Cfr. par. 3.3, pag.24.

<sup>29</sup> Questo risultato non è da sottovalutare nel caso di politiche di aiuto all'imprenditorialità giovanile. Uno studio condotto da Battistin, Gavosto e Rettore (2001) dimostra che la gran parte dei sussidi dati a giovani del sud dell'Italia (legge 44/86,) allo scopo di aiutarli nell'avviare un'attività imprenditoriale, stimola la nascita di imprese che presentano una probabilità di sopravvivenza inferiore alle imprese nate spontaneamente senza sussidio da parte dello stato.

## 5. Conclusioni

In questo capitolo vengono illustrati molto sinteticamente i risultati più rilevanti della nostra ricerca<sup>30</sup>. L'analisi del processo d'attuazione ha infatti permesso di comprendere le modalità con cui le disposizioni contenute nel testo legislativo sono state attuate; le difficoltà che i soggetti attuatori hanno dovuto affrontare nel corso della messa in opera dell'intervento; i comportamenti adottati dagli *stakeholders*<sup>31</sup> della politica. L'analisi della sopravvivenza delle imprese ha permesso di verificare le ipotesi sullo svantaggio relativo delle imprese ammissibili al contributo regionale e di stimare l'impatto lordo dell'intervento.

Nel corso del lavoro abbiamo concentrato i nostri sforzi nel tentativo di dare risposta a cinque domande di valutazione, che corrispondono, a nostro avviso, ad altrettante importanti dimensioni di successo dell'intervento:

- ❑ L'**accoglienza** dei contributi da parte dei potenziali destinatari

*“In che misura le imprese destinatarie dell'intervento hanno attinto ai fondi finanziari messi a disposizione dalla legge 27?”*

- ❑ La **funzionalità** dell'iter amministrativo

*“L'iter che le imprese devono percorrere per ottenere il finanziamento regionale ha presentato rallentamenti ed ostacoli imprevisti che ne mettono in discussione la funzionalità e l'efficienza? In che modo l'eventuale esistenza di queste complicazioni modifica la razionalità dell'intervento? In che modo è possibile superare tali difficoltà?”*

- ❑ L'**adeguatezza** nella scelta degli effettivi beneficiari

*“In che modo sono stati selezionati o si sono selezionati i soggetti destinatari dell'intervento? E' stata davvero raggiunta la popolazione target? In che modo sono state distribuite le risorse e quali categorie di imprese hanno maggiormente beneficiato del contributo regionale?”*

- ❑ La **corretta definizione** dei requisiti d'ammissibilità al finanziamento

*“In che misura l'età e il sesso dell'imprenditore influenzano la probabilità di sopravvivenza di un'impresa che opera in Toscana?”*

- ❑ L'**impatto** dell'intervento sulle imprese ammesse al finanziamento

*“Ci sono delle differenze significative in termini di sopravvivenza tra le imprese ammesse al contributo della legge 27 e le imprese con caratteristiche simili (sia costituite da giovani che da*

---

<sup>30</sup> Ai fini di una diffusione e comunicazione più efficace dei risultati della ricerca, le conclusioni presentate in questo capitolo saranno successivamente redatte in forma di *executive summary*, un documento molto sintetico (due pagine) che permetta al lettore di focalizzare immediatamente l'attenzione sugli aspetti più rilevanti della valutazione e sulle principali implicazioni di *policy*.

<sup>31</sup> L'insieme di soggetti che hanno qualche interesse, una qualche posta in gioco (*stake*), nell'ambito della politica.

*imprenditori più anziani) che non hanno ricevuto il contributo? Come possiamo interpretare queste differenze?"*

## **RISULTATI ED IMPLICAZIONI A FINI DECISIONALI**

Dal punto di vista dell'**accoglienza** (par. 3.1) il successo dell'intervento è dimostrato dal numero crescente di imprese che hanno usufruito del contributo dal 1993, anno di approvazione della legge, fino al 1999, ultimo anno preso in esame. In questo periodo sono stati complessivamente erogati, alle **1745** imprese che hanno già ricevuto il contributo regionale, circa **36,4** miliardi di lire per un contributo medio di circa **20,8** milioni.

A conferma della positiva accoglienza riscontrata i dati evidenziano che un numero sempre maggiore di imprese hanno fatto domanda di finanziamento: dalle **363** imprese del 1994 alle **500** del 1999, con un picco di **705** imprese nel 1998. Segno evidente di una sempre maggiore informazione e conoscenza tra le imprese e i soggetti coinvolti nell'implementazione dell'intervento, delle opportunità offerte dalla legge e delle modalità di partecipazione.

L'aumento riscontrato nel biennio 97-98 trova anche una possibile spiegazione nella maggiore convenienza rispetto al passato del contributo regionale in conto interessi. Nel corso dell'intervento il Consiglio ha progressivamente ridotto la misura del contributo regionale (dai 6 punti percentuali iniziali all'unico punto attuale), al fine di mantenere relativamente costanti l'onere finanziario a carico delle imprese richiedenti e, quindi, il finanziamento della Regione; tali aggiustamenti però sono giunti molto raramente e spesso in ritardo, rendendo di fatto l'intervento particolarmente favorevole per le imprese nate nel biennio 97-98, molto meno vantaggioso per le imprese nate nel biennio precedente (95-96).

Onde evitare spiacevoli conseguenze per il funzionamento dell'intervento stesso (nel 1998, dato l'alto ed impreveduto numero di richieste giunte, vi è stato un blocco nelle erogazioni, che ha tenuto "in sospenso" molte imprese), è consigliabile in futuro tenere maggiormente sotto controllo la dinamicità dei tassi d'interesse di mercato e prevedere la possibilità di correzioni più frequenti e tempestive sulla misura del contributo.

Anche per quanto riguarda la **funzionalità** dell'*iter* procedurale (par. 3.2) che caratterizza l'intervento, occorre sottolineare come vi sia stato nel corso del tempo un progressivo miglioramento. Il tasso di non ammissione delle imprese richiedenti è infatti passato **dal 25-20%** del biennio 93-94 **al 7-9%** del biennio 97-98. Ciò significa che la quota di imprese perse nel corso del procedimento è sempre minore, con un sostanziale risparmio di costi di transazione sia per l'amministrazione regionale che per le stesse imprese. Anche questo dato può essere letto a conferma di una maggiore conoscenza sulle modalità di ammissione ai finanziamenti da parte delle imprese e dei soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione dell'intervento.

Sebbene dall'analisi dei tempi della procedura di ammissione e di erogazione non emerga un miglioramento altrettanto cospicuo, la tendenza è sicuramente confortante anche riguardo ai temi di disbrigo delle pratiche. Se mediamente un'impresa richiedente nel 1994 otteneva i finanziamenti **più di un anno** dopo la presentazione della domanda, nel '96 i tempi si erano abbassati a **9 mesi**. In media quasi il **60%** delle richieste ha concluso l'*iter* previsto entro i dieci mesi dalla presentazione della domanda. Negli ultimi anni si sono avuti tempi di conclusione generalmente più elevati; nel 1998 la percentuale di domande che hanno completato l'intera procedura entro i 10 mesi era pari al 47%, ma già nel 1999 è ravvisabile un notevole miglioramento.

L'allungamento dei tempi è particolarmente evidente nella fase d'istruttoria delle domande: se nel 1996 circa il **69,8%** delle imprese arrivava all'ammissione entro i 4 mesi previsti come limite massimo, nel 1998 tale percentuale è scesa al **58,4%** e sono aumentate le imprese che impiegano più di 7 mesi (dall'1,3% all'11,4%). Ciò è da ricondurre soprattutto al forte ed imprevisto incremento nelle richieste presentate che si è realizzato nel corso del 1998 e che, probabilmente, non ha permesso un rapido disbrigo delle pratiche in sospeso.

Riguardo ai tempi necessari allo svolgimento della procedura occorre anche sottolineare una certa rigidità dovuta alla prassi di realizzare graduatorie trimestrali delle imprese ammesse a finanziamento. L'impresa che presenta la sua domanda nell'ultimo mese del trimestre valido (o che tarda anche di pochi giorni nel presentare la documentazione integrativa richiesta da Fidi Toscana) vede la sua posizione bloccata per i successivi tre mesi (o più), anche se possiede a quel punto tutte le "carte in regola". Per evitare questo inconveniente si può ipotizzare la stesura di una graduatoria bimensile o mensile che permetta alle imprese di velocizzare i tempi per l'ottenimento del contributo e renda il procedimento capace di rispondere in modo più funzionale alle esigenze delle imprese. Ricordiamo infatti che il fattore tempo è particolarmente importante per le imprese allo stato nascente, per le quali il contributo può essere un valido aiuto nelle prime fasi di vita, a patto però che esso sia tempestivo.

Sul piano dell'**adeguatezza** nella scelta dei beneficiari (par. 3.3), ci preme evidenziare come l'intervento si sia configurato più come strumento d'aiuto finanziario alle imprese neonate che come strumento finalizzato a stimolare giovani con mezzi scarsi a costituire nuove imprese. Due sono gli elementi su cui si fonda tale convinzione.

In primo luogo il fatto che la maggior parte delle informazioni sull'esistenza e l'opportunità dell'intervento sia passata attraverso una rete di consulenti finanziari che hanno quotidianamente contatti con le imprese o con giovani molto vicini al mondo dell'impresa (come, ad es., i figli di imprenditori), ma che non hanno, o comunque hanno in misura minore, occasioni di contatti specifici con l'insieme del "mondo giovanile". Sotto questo aspetto le disposizioni della legge, che raccomandavano una capillare diffusione delle informazioni tra i giovani attraverso l'opera divulgativa dei Servizi di orientamento professionale, sono state solo parzialmente applicate.

In secondo luogo il fatto che l'intervento sia stato attuato solo per la parte relativa alla concessione del contributo creditizio, mentre sia rimasta nella sostanza inattuata la componente formativa, che pure era prevista nel testo legislativo. Ciò può aver costituito, al tempo stesso, una causa ed una conseguenza di quanto precedentemente rilevato. Da un lato la scarsa pubblicizzazione degli aspetti formativi connessi all'intervento, di secondario interesse per la gran parte dei soggetti che hanno di fatto dato attuazione alla legge (Fidi Toscana ed Istituti di credito), può avere "scoraggiato" i giovani non in possesso di conoscenze imprenditoriali a farne parte; dall'altro, il fatto che la gran parte dei giovani beneficiari dei finanziamenti fossero in realtà capaci di trovare autonomamente i necessari supporti formativi (ad esempio all'interno della famiglia d'origine), può aver determinato uno scarso interesse per questa componente dell'intervento.

Dall'analisi dei dati relativi alle caratteristiche delle imprese ammesse al contributo della legge 27 è emersa una certa disparità riguardo la distribuzione delle risorse tra le diverse province toscane. In particolare, i confronti realizzati mettono in luce come l'intervento sia stato poco utilizzato nelle province di **Lucca** (179 imprese ammesse) e **Massa Carrara** (98 imprese ammesse). Il tasso di copertura (imprese ammesse/imprese nate), calcolato sulle imprese individuali in possesso dei

requisiti richiesti dalla legge, in queste due province è fortemente inferiore al tasso medio (**0,9%** per Lucca e **1%** per Massa Carrara contro la media del **2,4%**). Nello stesso modo le imprese ammesse a finanziamento ogni 1000 giovani residenti sono nelle due province pari a **1,2** contro una media relativa alla Toscana di **2,2**.

Per contro registrano delle ottime *performance* su tutti gli indicatori esaminati le province di **Arezzo** (250 imprese ammesse con un tasso di copertura pari a **3,1%** e numero di imprese ammesse ogni 1000 giovani pari a **3,2**), **Pistoia** (225; **4,2%**; **3,1**) e **Livorno** (259; **3,4%**; **2,8**). Anche i valori assunti dal tasso d'ammissione (imprese ammesse/imprese richiedenti) nelle diverse province confermano le medesime differenze: in fondo a questa ipotetica classifica troviamo nuovamente Massa Carrara e Lucca (circa il **70%** delle imprese viene ammessa) ed in testa, a grande distanza, troviamo Pistoia (**85%**) e Arezzo (**83%**).

La probabile spiegazione di questi dati risiede nella diversa diffusione delle informazioni relative all'intervento avutasi all'interno dei territori provinciali. Probabilmente, nelle province dove la rete dei consulenti, che hanno assicurato il passaggio di informazioni alle imprese, è stata più debole le informazioni sono state relativamente carenti sia da un punto di vista qualitativo che da un punto di vista quantitativo. Per tentare di riallineare la distribuzione territoriale dei finanziamenti anche in tali province e, soprattutto, per cercare di raggiungere quella parte di popolazione *target* attualmente (auto)esclusa dall'utilizzo del contributo regionale, sarebbe necessaria una campagna informativa mirata non più alle imprese ma ai giovani. Il fine di tale campagna non sarebbe, naturalmente, di aumentare il numero di imprese che ottengono i finanziamenti ma di orientare maggiormente l'intervento, valorizzandone quindi le caratteristiche di politica attiva per il lavoro, verso aree di particolare "svantaggio" ritenute prioritarie.

Per quanto concerne **la definizione dei requisiti d'ammissibilità** al contributo, ci sembra di poter affermare che la legge 27 ha **correttamente** identificato nei trentacinque anni un valore di soglia, al di sotto del quale, almeno in termini di sopravvivenza, le imprese presentano caratteristiche di indubbia "**debolezza relativa**". Gli imprenditori con età tra 35 e 50 anni hanno una probabilità di sopravvivenza maggiore di circa il 12% rispetto agli imprenditori tra i 31 e 35 anni; di circa il 30% rispetto agli imprenditori tra 26 e 30 anni; di circa il 56% rispetto agli imprenditori sotto ai 26 anni. I requisiti di ammissibilità con riferimento all'età risultano perciò opportuni. Noi non possiamo sapere, sulla base delle analisi effettuate, quali siano le cause di tale debolezza, ma possiamo sostenere che risultano verificate le ipotesi di base che giustificano l'esistenza di un intervento pubblico volto a ridurre tale differenziale.

Nello stesso modo è stata correttamente individuato nella variabile "sesso" un fattore di ulteriore debolezza. Le imprese femminili infatti presentano una **probabilità di sopravvivenza inferiore a quelle maschili di circa il 16%**. L'aver intuito l'esistenza di questa debolezza ha spinto l'amministrazione regionale a riconoscere al "sesso più debole" maggiori agevolazioni per l'ottenimento del contributo regionale (un'anticipazione di 60 giorni per l'inserimento nella graduatoria). Tali agevolazioni non hanno però permesso di colmare la differenza in termini di capacità di sopravvivenza tra le imprese femminili e le imprese maschili, che rimane pressoché invariata tra le imprese beneficiarie della legge 27. Un modo per tentare di colmare tale differenza potrebbe quindi consistere nel predisporre interventi più incisivi a favore esclusivo delle imprese femminili, ad esempio attraverso **un più elevato contributo in conto capitale** a favore delle donne imprenditrici.

Infine se consideriamo **l'impatto dell'intervento** misurato in termini di capacità di sopravvivenza delle imprese finanziate dalla legge 27, i risultati della nostra analisi dimostrano come le giovani imprese ammesse al contributo abbiano avuto una performance migliore sia rispetto alle imprese giovani non beneficiarie, con circa il **62%** di probabilità di sopravvivenza in più; sia rispetto a tutte le imprese più anziane (over 35 anni), con circa il **52%** di probabilità di sopravvivenza in più; sia rispetto alle imprese anziane della categoria più forte (35-50 anni), con circa il **49%** di probabilità di sopravvivenza in più.

Si tratta naturalmente di una stima dell'**impatto lordo** dell'intervento; l'analisi condotta non permette di sapere a cosa esattamente sia dovuta questa differenza tra imprese ammesse e imprese non ammesse. E' infatti probabile che tale differenza non sia tanto dovuta all'ottenimento del finanziamento della legge 27 quanto al forte processo di autoselezione che caratterizza lo stesso intervento e che porta solo una particolare categoria di imprese giovani (le più dinamiche, le più competenti, le più forti,...) a richiedere il contributo. Nonostante non sia possibile riconoscere in che misura l'ottima performance delle imprese della legge 27 sia dovuto ai benefici dell'intervento e in che misura invece sia la conseguenza di un processo di selezione che ha premiato le imprese migliori (tra le svantaggiate), è comunque possibile affermare che l'intervento ha sicuramente raggiunto una condizione minima e necessaria per decretarne il successo.