

7. L'ESPERIENZA DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI INCENTIVAZIONE ALLE IMPRESE A SEGUITO DELLA L. 266/97

Questo capitolo sintetizza l'esperienza di valutazione delle politiche di aiuto alle imprese svolta presso la Direzione per il coordinamento degli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, sottolineandone obiettivi, metodologie e risultati.

Molto spesso viene ribadita la necessità di una valutazione rigorosa degli effetti degli strumenti di incentivazione, per dare indicazioni sul loro rifinanziamento oppure ancora per suggerire eventuali modifiche da introdurre ad alcune tipologie o anche a specifiche leggi di incentivazione. Queste richieste si intensificano in presenza di rilievi in merito alla stampa sulla possibilità di abusi o distorsioni nell'applicazione e nell'uso di vari strumenti.

È sembrato utile, a questo scopo, rivedere e riassumere il percorso metodologico e i risultati dell'attività di valutazione svolta in questi anni, così come riportata nella Relazione, in modo da facilitare l'accesso a tali informazioni e contribuire in modo costruttivo al dibattito scientifico e tecnico-amministrativo su questi temi.

La L. 266/97, nel suo art. 1, richiede espressamente al Governo di effettuare "attività di valutazione e controllo sull'efficacia e sul rispetto delle finalità delle leggi e dei conseguenti provvedimenti amministrativi in materia di sostegno alle attività economiche e produttive".

Tale attività deve concretizzarsi nella predisposizione e presentazione al Parlamento, come allegato al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, di "una relazione illustrativa delle caratteristiche e dell'andamento, nell'anno precedente, dei diversi provvedimenti in materia di sostegno alle attività economiche e produttive, tracciando per ciascuno di essi un quadro articolato territorialmente delle somme impegnate e di quelle erogate, degli investimenti attivati e dell'impatto occupazionale attivato e

quant'altro sia ritenuto utile per una valutazione dei provvedimenti in questione”.

Le finalità di indagine da indicarsi nella Relazione annuale vengono specificate nell'art. 10 del D. lgs. 123/98. L'art. 10 della L. 140/99 fornisce al Ministero l'opportunità di servirsi per questa attività di esperti esterni all'Amministrazione.

L'azione di controllo e valutazione si è esplicitata rivolgendosi all'approfondimento di molteplici campi d'interesse: tra i tanti, la definizione del campo d'indagine degli strumenti di aiuto alle imprese, il monitoraggio degli strumenti di incentivazione nazionali e regionali, la valutazione dell'impatto di specifiche norme, la comparazione internazionale.

Tale attività è stata riportata annualmente nella Relazione incorporata poi nel DPEF, la quale ha previsto nel tempo due sezioni: l'una, relativa al monitoraggio congiunturale dei provvedimenti d'incentivazione alle imprese, l'altra, relativa all'analisi di alcune specifiche norme di incentivazione, a cui è stata dedicata sovente una monografia all'interno della Relazione annuale.

L'attività di valutazione in senso stretto ha riguardato complessivamente sei tipologie di interventi, analizzati spesso più volte sotto differenti prospettive. Nella Tav. 1 seguente si riportano gli studi di valutazione effettuati, segnalandone obiettivi e metodologie utilizzate.

Gli studi effettuati hanno costituito un'esperienza “pilota” di valutazione degli incentivi alle imprese presso l'amministrazione pubblica. Gli esercizi di valutazione hanno riguardato molti aspetti dei principali provvedimenti di incentivazioni, utilizzando strumenti statistici anche complessi e avendo a disposizione i data base amministrativi raccolti presso il Ministero, spesso arricchiti da apposite indagini sul campo e integrati con dati di bilancio delle imprese. Il risultato è stato un'analisi rigorosa e approfondita degli strumenti di incentivazione, nonché la predisposizione di “esempi” di valutazione per le amministrazioni pubbliche centrali e locali.

Tavola 1 Le analisi di valutazione effettuate ai sensi dell'art. 1, L. 266/97

	Provvedimenti di incentivazione indagati	Obiettivi valutazione	Metodologia
1999	L. 488/92	Addizionalità su investimento	Questionario presso imprese
2000	L. 488/92	Addizionalità su occupazione e profittabilità Analisi indicatori per le graduatorie	Analisi micro econometrica
	L. 46/82	Addizionalità su capitale immateriale	Analisi micro econometrica
2001	L. 488/92	Addizionalità occupazione sul territorio	Analisi macro econometrica
	L. 341/95 e L. 266/97 (incentivi automatici)	Addizionalità su investimento	Questionario presso imprese
	L. 46/82 FRA	Addizionalità su capitale immateriale	Analisi micro econometrica
	Patti territoriali	Analisi operatività	Indagine campionaria di verifica
2002	L. 488/92	Valutazione effetti dei nuovi indicatori	Simulazione su dati micro
	L. 46/82 FIT	Addizionalità fatturato, redditività, immobilizzazioni materiali	Analisi micro non parametrica
	Contratti di programma (L. 64/86 e L.488/92)	Gradimento strumento, addizionalità e operatività	Questionario presso imprese
2003	L. 488/92	Analisi operatività Analisi revoche Addizionalità su occupazione a livello territoriale fine	Analisi micro Analisi econometrica
2004	L. 488/92	Concentrazione e diffusione territoriale iniziative	Analisi statistica territoriale
	Contratti di programma (L. 64/86 e L.488/92)	Addizionalità ed effetti sul territorio	Questionario presso imprese
2005	Credito d'imposta (L. 388/00)	Gradimento e addizionalità investimenti	Questionario presso imprese Analisi micro econometrica

L'analisi qui presentata vuole trarre da questa esperienza alcuni spunti di riflessione generale su quanto ottenuto in tema di valutazione delle politiche di incentivazione alle imprese e di come essa abbia contribuito a migliorare la comprensione degli strumenti di aiuto allo sviluppo, anche allo scopo di segnalare i percorsi e le scelte che sono apparse proficue. Viene quindi descritto un percorso valutativo che è sicuramente peculiare a questa esperienza (ovvero basato su una valutazione quantitativa degli effetti ex post di politiche di aiuto alle imprese), ma che affronta problemi comuni a molti esercizi di valutazione.

Lo schema di questa relazione ripercorre le domande che in genere dirigono ogni analisi valutativa, ovvero le motivazioni della valutazione, il suo obiettivo, le informazioni utilizzate, le metodologie sviluppate e, infine, una rassegna dei principali risultati raggiunti.

7.1. LE MOTIVAZIONI DELL'ANALISI VALUTATIVA

La legge richiede l'attività di valutazione e monitoraggio "al fine di effettuare attività di valutazione e controllo sull'efficacia e sul rispetto delle finalità delle leggi e dei conseguenti provvedimenti amministrativi in materia di sostegno alle attività economiche e produttive". La valutazione intende quindi essere indirizzata prevalentemente per un'analisi di efficacia dell'operare della legge, con un intento di controllo da parte del Parlamento sull'agire dell'Amministrazione.

All'origine di questo controllo c'è principalmente la necessità di individuare gli strumenti di intervento più efficaci, in una fase di contrazione dei mezzi finanziari destinabili a queste politiche. Infatti, alla base del recente interesse per la valutazione degli effetti degli incentivi alle imprese vi è in primo luogo la drastica diminuzione degli stanziamenti a disposizione degli interventi pubblici nell'economia, in Italia come in Europa, a seguito dell'affermarsi di politiche di bilancio più rigorose e dei vincoli legati alla creazione di una unica moneta europea.

Questo ha richiesto una maggiore oculatezza nella spesa pubblica, anche di quella relativa alle politiche di sostegno delle imprese e dei territori, che si è manifestata anche nella previsione di momenti di verifica e controllo degli effetti di questa nell'economia. I policy makers sono quindi passati dall'interesse solo per quanto si è speso a quello per come lo si è fatto e per quali sono stati gli effetti.

Una ulteriore motivazione verso attività di tipo valutativo potrà provenire, nel prossimo futuro, dalla sempre più diffusa presenza di elementi di federalismo economico, con l'affermarsi di fattori di sussidiarietà e coesione nelle politiche condivise a diversi livelli (ad es. finanziamenti

europei per politiche nazionali o finanziamenti nazionali per politiche regionali). Questo comporta la predisposizione di garanzie e riscontri, da porre in essere tramite un'attività di valutazione e monitoraggio delle politiche e dei loro effetti. Si fa spesso riferimento, a questo proposito, all'attività di valutazione richiesta e derivata dall'utilizzo dei Fondi strutturali della UE.

Non bisogna però dimenticare come la regionalizzazione di numerose politiche di aiuto, a seguito dell'opera di decentramento di funzioni alle Regioni collegata ai cosiddetti decreti Bassanini, porti – ora o nel prossimo futuro – all'affidamento alle Autorità centrali, prima responsabili della gestione, dell'attività di verifica e valutazione degli interventi regionali.

Manca ancora invece, tra gli obiettivi espliciti della valutazione, la ricerca e l'analisi degli inevitabili effetti distorsivi di molte politiche di intervento pubblico nell'economia, con lo scopo di misurare se i benefici arrecati dall'intervento siano o meno superiori alle riduzioni di efficienza che lo stesso introduce nei mercati.

Questo aspetto è trascurato quasi completamente nella copiosa letteratura anche internazionale relativa alla valutazione delle norme di incentivazione (se non in alcune analisi della DG Concorrenza della Commissione UE), sebbene deve essere tenuto assolutamente presente per valutazioni di efficacia di tipo macro dell'intervento. È quindi possibile che questo sia il campo futuro di sviluppo dell'analisi valutativa degli interventi di incentivazione.

7.2 GLI OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE

La mancanza delle informazioni di base per l'analisi degli interventi ha portato spesso a definire "valutazione" quello che era più propriamente un monitoraggio degli interventi, ovvero la creazione di banche dati con informazioni statistiche aggiornate sulle principali variabili caratteristiche dell'azione di policy.

Questo è stato in realtà l'obiettivo più visibile dell'attività di valutazione relativa alla L. 266/97: infatti l'azione di monitoraggio ha portato a quantificare con una sufficiente precisione l'ammontare della spesa pubblica per incentivi (nei termini definiti dalla rilevazione stessa).

D'altronde, sebbene, come spesso avviene nell'analisi di valutazione, il passaggio per un accurato monitoraggio sia un passo decisivo, esso è comunque solo preliminare all'attività di valutazione propriamente detta, che riguarda non solo le caratteristiche dell'intervento (risorse erogate, numero di imprese incentivate, occupazione prevista), ma anche gli aspetti dello stesso che ne fanno uno strumento di incentivazione, ovvero in particolare l'addizionalità e l'effetto netto sul territorio.

Valutare l'addizionalità dell'intervento (e i suoi effetti) infatti significa confrontare i risultati ottenuti con l'intervento rispetto a quello che si sarebbe comunque realizzato in assenza di intervento.

Il monitoraggio invece misura i risultati dell'intervento eventualmente rispetto a quelli ottenuti nel periodo temporale precedente l'intervento. La differenza tra i due concetti è fondamentale nell'identificare con precisione gli effetti dell'intervento pubblico: questo è il motivo per cui l'addizionalità è stato l'obiettivo principale delle analisi valutative, come risulta dalla Tav. 1.

L'analisi svolta nella maggior parte degli studi è stata di questo tipo: analisi di impatto ex post, per valutare gli effetti addizionali dell'intervento. Questo genere di analisi è di gran lunga più complesso e richiede un investimento in capacità ed esperienza generalmente superiore a quello di un sistema di monitoraggio.

Inoltre la domanda di valutazione si sta recentemente spostando dagli effetti sull'"hardware" della struttura economica dell'area (investimenti, imprese) a quello sul suo "software": creazioni di reti, creazioni di istituzioni, creazioni di soggetti di sviluppo. L'intervento viene quindi valutato nella sua interezza: dallo studio degli effetti micro economici si è quindi passato allo studio degli effetti macroeconomici (non solo sulle imprese interessate ma sui

territori e sui mercati interessati) fino a riguardare anche gli effetti sulla struttura di interrelazioni che si creano sul mercato e sul territorio.

Questo aspetto appare particolarmente importante per capire l'efficacia dello strumento per attivare processi di crescita. Un impatto positivo di breve periodo non necessariamente si accompagna sempre ad un impatto positivo di lungo periodo.

La recente letteratura empirica mostra, sulla base di esperienze ma anche di modelli recenti, che lo sviluppo locale dipende anche dalla creazione di reti, dallo sviluppo di esternalità, dalla presenza di fattori istituzionali che facilitino la collaborazione delle imprese. La valutazione dell'intervento anche di tipo prettamente economico, come semplice valutazione d'impatto, non può trascurare questi aspetti.

I lavori di valutazione hanno considerato anche altri obiettivi oltre l'addizionalità, ad esempio la soddisfazione degli utenti o l'analisi dei meccanismi di selezione. Quest'ultima appare di primaria importanza per valutare l'efficacia della norma di incentivazione.

Il tema è al centro del dibattito sull'efficacia degli aiuti, in quanto più stringente è la selezione, maggiore è la distorsione che si provoca nei mercati. Esiste quindi l'ennesimo trade off: selezionare può aumentare l'efficacia dell'intervento pubblico ma nel contempo diminuire l'efficienza del sistema complessivo. Questo spiega perché ad interventi con processi di selezione complessi e vincolanti (es. L. 488/92, L. 215/92) si contrappongano interventi dove il processo di selezione è minimo (incentivi automatici, incentivi fiscali).

La valutazione del sistema di selezione deve riguardare tre aspetti chiave: l'identificazione dei soggetti destinatari dell'intervento; la selezione di quelli che più corrispondono ai fini dell'intervento; l'efficienza della procedura, che porta a diminuire la *deadweight loss*. L'identificazione dei soggetti destinatari è un compito meno banale di quanto possa apparire: ad esempio, si considerino le leggi per il sostegno della piccola e media impresa, per la quale vengono fissate soglie dimensionali di ammissione indipendenti

dal settore di attività oppure dal sistema locale nel quale lavorano, che attribuisce ad esse vantaggi e svantaggi.

Appare più rilevante il problema di identificare i soggetti che maggiormente corrispondono ai fini dell'intervento, quali in genere una crescita duratura dell'accumulazione di capitale e dell'occupazione. È quindi importante che la procedura identifichi le imprese e i progetti che presentano una maggiore probabilità di successo nel tempo.

Tale informazione (la bontà del progetto) è nota in generale solo all'imprenditore e non al *policy maker*: la presenza di asimmetria informativa richiede quindi di affrontare un problema detto in letteratura di *moral hazard*. Questo viene risolto in tre modi: o non selezionando (es. incentivi automatici); o selezionando con un processo valutativo da parte dell'amministrazione o di soggetti da essa delegati (es. istruttorie bancarie); o utilizzando variabili che permettono di "rivelare" l'informazione (es. tramite indicatori).

Spesso il sistema è misto, come nel caso della legge 488/92 (nella vecchia e nella recentissima versione): oltre al superamento dell'istruttoria bancaria, il progetto viene sussidiato se il rapporto tra capitale investito e capitale proprio, considerato una proxy del grado di credibilità del progetto per l'imprenditore (più il progetto è buono, più l'imprenditore vi impegna le proprie risorse finanziarie), è sufficientemente elevato. È stato mostrato che quest'indicatore presenta una correlazione significativa con la redditività dell'impresa: le imprese più redditizie sono anche quelle che vivono più a lungo, e quindi massimizzano nel tempo i benefici dell'aiuto.

D'altro canto, esiste il rischio che questi criteri di selezione possano escludere i soggetti più deboli, che sono in molti casi i destinatari dell'aiuto. Nel caso invece di politiche volte allo sviluppo territoriale, il selezionare soggetti forti fa bene alla crescita.

7.3 I DATI PER LA VALUTAZIONE

Maggiore è la profondità e l'ampiezza dell'analisi valutativa, maggiori sono le esigenze in termini di informazioni, sia qualitative, sia soprattutto quantitative. I bisogni informativi sono quindi in costante aumento. È da tempo apparso chiaro che tali fabbisogni non possono essere colmati dall'attività ordinaria di produzione di dati statistici, non più sufficiente a soddisfare i livelli qualitativi della domanda, sia in ordine alla tempestività dei dati che in merito ai livelli di disaggregazione richiesti. La risposta è stata, dopo l'informatizzazione delle attività della PA, il ricorso alle fonti amministrative.

In molti paesi il ricorso ai dati amministrativi è iniziato da parecchi anni: negli Stati Uniti l'informatizzazione dell'attività della pubblica amministrazione, avviata già dagli anni settanta, ha permesso uno sviluppo della produzione di dati statistici, per moti versi pionieristico, in direzione di una integrazione tra indagini di campo e banche dati amministrative.

In Europa, già dai primi anni novanta, gli organismi comunitari hanno aumentato la domanda di dati in un contesto di armonizzazione delle metodologie e delle classificazioni tra i singoli paesi, rendendo inevitabile il ricorso alle banche dati amministrative.

Una banca dati di natura amministrativa è in grado di coprire più esigenze informative; tuttavia, nella maggior parte dei casi, i dati disponibili non assicurano tutte le informazioni che un questionario di rilevazione è in grado di fornire in una indagine. Ne deriva che il semplice utilizzo informatico delle banche dati amministrative, che è stato il punto di partenza della "rivoluzione valutativa", appare ora, a fronte delle nuove esigenze valutative, decisamente insufficiente. Le linee prospettiche di sviluppo riguardano l'integrazione degli archivi amministrativi sia con archivi d'impresa sia con i risultati di indagini campionarie statisticamente robuste. Questo pone problemi statistici e informatici non banali.

Uno dei problemi che è stato affrontato più volte nel corso di questi lavori è stata l'unione (il *matching*) tra archivi amministrativi e archivi di

bilanci d'impresa. L'aspetto più importante riguarda il fatto che molto spesso la variabile identificativa dell'impresa nei due archivi non è numerica (ad esempio il codice fiscale) e soggetta anche per questo a numerosi errori di trascrizione (come ad esempio la denominazione oppure la ragione sociale). Inoltre il campo di osservazione dei due archivi non è spesso sovrapponibile. Ne deriva che l'intersezione tra gli archivi ha spesso una numerosità molto ridotta rispetto a quelli di partenza. Inoltre, può darsi che la probabilità di essere nell'archivio non sia casuale rispetto ad alcune caratteristiche delle imprese (come la dimensione, la localizzazione, la scelta di presentare domanda di agevolazione). Esiste quindi la possibilità che l'archivio intersezione sia viziato da un forte problema di selezione.

È quindi necessario in questo caso agire in due direzioni: da una parte, aumentare la numerosità del *matching*; dall'altra, utilizzare tecniche di stratificazione per ottenere risultati bilanciati per strato/per caratteristica. Importanti sono risultate a questo riguardo le tecniche di *matching* stocastico, utilizzando una pluralità di indicatori comuni tra i due archivi.

Problemi di selezione esistono anche nell'uso di indagini campionarie per integrare le informazioni amministrative. In questo caso la selezione deriva sia dalla scelta di rispondere al questionario (es. ai questionari rispondono con più facilità le imprese che hanno avuto un buon rapporto con la pubblica amministrazione), sia dalla probabilità di trovare l'impresa stessa (es. le imprese marginali hanno una maggiore difficoltà ad essere reperite). Questi problemi, se non affrontati con la scelta di un campione adeguato, possono fortemente inficiare i risultati dell'analisi.

In questa prospettiva, le Amministrazioni si trovano investite di un'ulteriore funzione fondamentale. Infatti dovrebbero applicare sistematicamente una serie di procedure finalizzate all'innalzamento degli standard di qualità delle proprie banche dati, in primo luogo nel processo di acquisizione dei dati, ma anche nell'attività di manutenzione, aggiornamento e normalizzazione degli archivi.

In questo contesto, nel 1998, il Ministero delle industria del commercio e dell'artigianato (attualmente Ministero dello sviluppo economico) ha varato

una serie di protocolli finalizzati alla creazione di standard di qualità delle banche dati originate dall'applicazione della legge 488/92. L'articolazione della norma, nella sua fase applicativa, è complessa e coinvolge un elevato numero di soggetti. In particolare sono le banche designate dall'amministrazione a controllare l'iter delle erogazioni dei fondi alle imprese per conto della Direzione per il coordinamento degli incentivi alle imprese del Ministero, trasmettendo poi a quest'ultima i relativi dati.

Il protocollo del 1998 prevede che la trasmissione dei dati da parte delle banche, a cadenza bimestrale, sia strutturata secondo una metodologia precisa e comune a tutti i soggetti coinvolti. Questo elemento è risultato di grande ausilio nel trattamento dei dati per la valutazione di questa legge di incentivazione. In particolare la qualità dei dati è risultata ben al di sopra della media e le procedure di normalizzazione non hanno richiesto che un impegno marginale.

7.4 METODOLOGIE DI VALUTAZIONE DI POLITICHE DI INCENTIVAZIONE

È abbastanza recente lo sviluppo dei metodi statistici non sperimentali, che hanno portato alla consapevolezza che il problema principale per una buona valutazione ex post degli interventi sia quello di ottenere una stima affidabile e robusta del caso “controfattuale”, ovvero della stima di quello che sarebbe accaduto in assenza di politiche. Non è quindi importate tanto la sofisticatezza del metodo, quanto di avere informazioni su (agenti e territori) incentivati e non.

I metodi principali utilizzati nelle diverse analisi sono stati di due tipi: metodi diretti, basati sull'acquisizione di informazioni presso le imprese, e metodi indiretti, basati sull'applicazione di tecniche econometriche per l'analisi di dati amministrativi e di bilancio.

I metodi diretti hanno il vantaggio di ottenere informazioni tempestive, e specifiche al problema di interesse. Lo svantaggio principale è che l'opinione degli imprenditori non corrisponde necessariamente agli effetti dell'intervento: ad esempio, gli imprenditori percepiscono gli effetti

territoriali dell'incentivo sulla base della propria esperienza, che può essere però parziale, riguardando di solito solo il loro settore economico.

Questo problema viene superato nelle analisi econometriche basate su dati amministrativi o di bilancio, in quanto la valutazione deriva dall'analisi delle informazioni disponibili su tutte le imprese o sul complesso del territorio. L'aspetto problematico nell'uso di questa metodologia deriva dal fatto che tali dati non necessariamente riguardano gli aspetti di interesse del problema di valutazione: ad esempio, possono riguardare le imprese ma non le unità locali di queste, che sono la parte effettivamente influenzata dall'incentivo. L'utilizzo delle due metodologie non è quindi alternativo ma per molti versi complementare: la possibilità di raggiungere risultati solidi dell'analisi valutativa richiede probabilmente di percorrere entrambe le strade metodologiche.

Un ulteriore aspetto indagato negli studi riguarda la scelta del modello valutativo più adatto al caso degli interventi di incentivazione. Il modello definisce la procedura di costruzione dello scenario controfattuale e la metodologia di confronto di questo con lo scenario effettivo.

In letteratura vengono segnalati tre criteri principali legati alla scelta del modello: la natura (e gli obiettivi, aggiungiamo) dell'intervento; la natura della domanda valutativa; le informazioni disponibili.

La natura dell'intervento riguarda in primo luogo l'ambito di azione, che riflette in parte la distinzione tra micro e macro: ad esempio, interventi nazionali pongono in essere esternalità e *spill-over* che non possono essere trascurati, come invece può avvenire nel caso di interventi locali. Questo spiega perché piani nazionali, come ad esempio il QCS per l'Italia, vengono valutati tramite modelli di tipo strutturale, capaci di cogliere gli effetti complessivi di esternalità e crescita di grandi aree o per l'intero paese.

Al contrario, interventi limitati aumentano gli effetti di selezione e quindi richiedono principalmente metodologie atte a prevenirli.

Inoltre le caratteristiche degli obiettivi hanno effetti sulla scelta: un conto sono analisi di statica comparata, relative alla comparazione tra prima e dopo l'intervento, un altro sono ad esempio l'analisi della durata degli effetti, possibile con modelli sviluppati allo scopo. Incentivi rivolti a soggetti svantaggiati (esempio a PMI o all'imprenditoria femminile) richiedono modelli capaci di approfondire gli effetti su quei soggetti; incentivi proiettati allo sviluppo richiedono anche modelli capaci di cogliere gli effetti di crescita non solo sulle imprese agevolate ma anche sul sistema economico complessivo, in ambito locale ma non solo.

L'influenza di fattori esogeni al programma è particolarmente forte quando, nella valutazione del controfattuale, si dispone di informazioni relative alle sole unità beneficiarie. In questo caso, la differenza tra il valore osservato della variabile di interesse sulle medesime unità selezionate per il programma di interventi, successivamente e precedentemente al programma, comprende anche la variazione dovuta all'effetto di variabili non considerate nell'analisi.

Un metodo di valutazione che si basasse solo sul gruppo delle unità selezionate per il programma dovrebbe, pertanto, tenere conto di ogni variabile esogena che avrebbe potuto influenzare gli effetti dell'intervento.

Laddove, invece, si disponga anche di informazioni relative al gruppo di unità escluse dal programma, lo scenario controfattuale può essere stimato sulla base dei comportamenti differenziali tra i due gruppi di unità. In questo caso gli effetti del programma di interventi risultano dalla differenza tra il valore osservato della variabile di interesse nelle imprese agevolate e non agevolate (costruito anche in termini campionari) in un periodo successivo al programma.

Tale differenza, sebbene sia meno influenzata dall'effetto di variabili esogene, in quanto esse agiscono su entrambi i gruppi osservati, incorpora, tuttavia, la distorsione dovuta alle differenze sistematiche esistenti tra di essi. Il metodo di valutazione scelto per la stima dell'impatto del programma di interventi dovrebbe, pertanto, poter controllare tali differenze al fine di ridurre la distorsione. Per questo, negli studi di valutazione sono stati scelti

appositi modelli statistici sviluppati per valutazioni non sperimentali, di tipo parametrico o non parametrico⁽³⁰⁾.

Ovviamente la costruzione di un buon campione di controllo, che è l'indispensabile ingrediente in questo quadro per una buona valutazione, richiede informazioni che spesso non sono presenti negli archivi amministrativi, che di solito rilevano informazioni solo per i beneficiari degli aiuti. La costruzione di archivi con informazioni adeguate per l'utilizzo di metodi statistici non sperimentali di valutazione richiede quindi spesso un intervento esplicito di tipo normativo o regolamentare all'atto della norma di cui verrà poi richiesta la valutazione.

Questa considerazione suggerisce di considerare in sede redigente, insieme all'intervento pubblico, anche le procedure da porre in essere per la sua valutazione, e quindi le informazioni necessarie a queste.

7.5 ALCUNI RISULTATI TRATTI DAGLI STUDI DI VALUTAZIONE

La varietà degli obiettivi, degli strumenti analizzati e delle tecniche utilizzate non facilita la presentazione di considerazioni di sintesi degli studi di valutazione effettuati. Si vuole comunque segnalare alcuni risultati che appaiono considerati, e possono essere di utilità al dibattito scientifico e all'utilizzo politico-amministrativo di questi strumenti.

7.5.1 MOLTI INTERVENTI DI INCENTIVAZIONE, SEBBENE NON TUTTI, HANNO MOSTRATO EFFETTI ADDIZIONALI POSITIVI E SIGNIFICATIVI SULLE IMPRESE INCENTIVATE.

L'analisi econometrica, in particolare, ha mostrato che per quanto riguarda investimenti, fatturato e occupazione, le imprese incentivate hanno

⁽³⁰⁾ Le tecniche usate hanno riguardato i seguenti metodi: *differences –in- difference*, modelli con probabilità di selezione, *regression discontinuity design* per i parametrici; *matching con propensity score* per i non parametrici.

avuto, dopo l'incentivo, una crescita superiore a quella che sarebbe avvenuta in assenza di incentivi.

Questi risultati sono stati derivati e controllati mediante la modellistica econometrica parametrica e non parametrica in particolare modo per la legge 488/92, che, essendo il provvedimento di incentivazione più importante nell'ultimo decennio, in termini di risorse e di imprese interessate, è stato sottoposto più di altri all'analisi di valutazione.

Per quanto riguarda l'occupazione, il dato interessante è che, secondo il modello base, questa è cresciuta a un tasso superiore di circa il 9% nei 3-4 anni nelle imprese agevolate rispetto quelle non agevolate. Cambiando il modello, l'intervallo si amplia dal 4 al 15 %, ma rimane comunque sempre positivo. Studi successivi, usando tecniche diverse, hanno confermato il risultato. Impatto positivo esiste anche per gli investimenti e il fatturato.

Effetti addizionali sono anche mostrati dagli incentivi della L. 46/82: in questo caso, l'addizionalità riguarda gli investimenti immateriali, che sono più elevati nelle imprese agevolate. Per quanto riguardano gli effetti del credito d'imposta sull'ammontare degli investimenti, i risultati dell'analisi non parametrica mostrano che in genere questo strumento ha un effetto inferiore, e al massimo simile, a quello di altri strumenti di incentivazione. I risultati non sorprendono: le caratteristiche dello strumento appaiono più legate a un rimborso ex post che a uno strumento di incentivazione ex ante dell'investimento, per lo meno nella fase di prima attuazione.

In molti casi non è stato possibile applicare le tecniche econometriche per mancanza di sufficienti informazioni. L'analisi di additività degli investimenti è quindi stata svolta sulla base di un questionario.

Il significato di addizionalità deve essere in questo caso chiarito. L'addizionalità non è infatti solamente legata all'effettuazione o alla non effettuazione dell'investimento a seconda del ricevimento o meno dell'incentivo. Infatti l'incentivo può aumentare anche parzialmente

l'ammontare dell'investimento, oppure lo può modificare nello spazio (indirizzandolo verso le Regioni di gradimento da parte dell'Amministrazione pubblica) o nel tempo (anticipandolo rispetto a quanto previsto).

Questa considerazione appare particolarmente importante se si considera il processo di scelta e attuazione di un investimento da parte dell'impresa. Infatti l'impresa coerentemente decide prima di investire, in accordo con la sua struttura aziendale e le sue previsioni di crescita della domanda, e poi affronta il problema del finanziamento dello stesso, con strumenti agevolativi e con altre fonti di finanziamento.

L'ipotesi che l'impresa investa unicamente per la presenza dell'agevolazione appare quindi estrema, e legata all'esistenza o di forti imperfezioni nel mercato del credito oppure di un costo opportunità molto ridotto per l'impresa per l'investimento (ad esempio se il sussidio copre quasi interamente il costo dell'investimento stesso). Per questo il questionario rivolto alle imprese ha chiesto all'imprenditore non solo se avrebbe o non avrebbe effettuato l'investimento in assenza dell'incentivo, ma anche se l'avrebbe effettuato in misura minore, oppure differito nel tempo oppure in un'altra località.

In molti degli studi effettuati si è posta per i diversi strumenti la stessa domanda agli imprenditori. Il confronto permette una prima valutazione degli effetti addizionali dei vari strumenti.

La domanda posta e le risposte previste nel questionario sono state le seguenti: