

dirette o sotto forma di leasing; in quest'ultimo caso è necessario che il relativo contratto sia stipulato con una delle società convenzionate con la banca concessionaria prescelta.

1.2 La fase istruttoria

Le domande di ammissione alle agevolazioni presentate entro il termine previsto vengono vagliate dalle banche concessionarie nell'attività di istruttoria tecnica, economica e finanziaria, che si articola nella valutazione di ammissibilità alle agevolazioni delle iniziative proposte, nel calcolo degli indicatori che determinano successivamente le graduatorie e nella determinazione dell'importo dell'agevolazione concedibile. La presenza delle banche nell'attività istruttoria del provvedimento è una delle novità della legge 488/92: ciò consente da un lato di assicurare una presenza diffusa sul territorio dell'attività informativa e di assistenza alle imprese, dall'altro assicura che l'attività di istruttoria e i relativi accertamenti siano svolti secondo procedure proprie dell'intermediazione finanziaria.

Al termine dell'istruttoria, da concludersi entro tre mesi dal termine di presentazione delle domande, risultano determinate le domande ammesse, il contributo concedibile a ciascun progetto, il valore normalizzato dei cinque indicatori.

1.3 Le graduatorie e gli indicatori

La concessione delle agevolazioni avviene secondo la posizione assunta da ciascun progetto in specifiche graduatorie di merito, fino all'esaurimento dei fondi disponibili. La normativa prevede la formazione di graduatorie distinte per progetti di investimento inferiori o pari a 50 miliardi di lire (25.822.845 Eu) e per i progetti che superano tale soglia. Per questi ultimi sono previste due graduatorie: una per le aree obiettivo 1 e una per le restanti aree ammissibili.

I progetti che prevedono un investimento non superiore ai 50 miliardi di lire concorrono a costituire le graduatorie ordinarie regionali, secondo l'ubicazione dell'unità produttiva interessata dal programma. Ciascuna Regione ha facoltà, entro il mese di ottobre dell'anno precedente l'attivazione di ciascun bando, di esprimersi per una graduatoria speciale, orientata ad agevolare una area particolare o un settore di attività

Procedura di calcolo dell'ammontare del contributo concedibile

Il calcolo dell'ammontare dell'agevolazione concedibile è effettuato dalle banche concessionarie secondo una procedura complessa che tiene conto di numerosi parametri ed effettua una serie di operazioni:

- gli investimenti, distribuiti su più anni solari secondo il progetto presentato, vengono attualizzati all'anno solare di avvio del programma;
- viene determinata la misura massima delle agevolazioni secondo quanto disposto dalla Commissione Europea; tale misura varia secondo l'ubicazione dell'unità produttiva agevolata e la dimensione dell'impresa (per maggiori dettagli si rimanda alla circolare indicata in nota 2). La misura massima concedibile è definita come somma di due parametri: Equivalente Sovvenzione Netto (ESN) o Equivalente Sovvenzione Lordo (ESL). Entrambi espressi in percentuale, i due parametri tengono conto, in maniera compensativa, sia degli eventuali scostamenti temporali tra la realizzazione degli investimenti e l'erogazione delle agevolazioni, sia, limitatamente all'ESN, dell'imposizione fiscale gravante sulle agevolazioni erogate. I due parametri esprimono, in ultima analisi, l'effettivo beneficio di cui l'impresa agevolata gode, indipendentemente dalla tempistica di realizzazione del programma di investimento e di erogazione delle agevolazioni ed indipendentemente dal carico fiscale gravante sulle somme erogate. Di seguito viene riportata la tabella dell'attribuzione delle quote ESN e ESL per dimensione dell'impresa e ubicazione dell'unità produttiva:

Regioni	Territori	Piccole		Medie		Grandi	
		ESN	ESL	ESN	ESL	ESN	ESL
Calabria	Ob.1	50,0	15,0	50,0	15,0	50,0	-
	Deroga 87.3a	50,0	15,0	50,0	15,0	50,0	-
Basilicata, Campania, Puglia, Sicilia,	Ob.1	35,0	15,0	35,0	15,0	35,0	-
	Deroga 87.3a	35,0	15,0	35,0	15,0	35,0	-
Molise	Deroga 87.3a	20,0	10,0	20,0	10,0	20,0	-
	Aiuto transitorio 2000-2005 a titolo ob.1	-	15,0	-	7,5	-	-
Abruzzo	Deroga 87.3a	20,0	10,0	20,0	10,0	20,0	-
	Ob. 2	-	15,0	-	7,5	-	-
Regioni Centro/Nord	Deroga 87.3a	8,0	10,0	8,0	6,0	8,0	-
	Ob. 2	-	15,0	-	7,5	-	-
	Aiuto transitorio 2000-2005 a titolo ob.2	-	15,0	-	7,5	-	-

- il contributo da erogare viene rivalutato per tenere conto della differenza tra la tempistica degli investimenti e quella del piano di disponibilità delle risorse;
- l'importo del contributo erogabile viene incrementato della parte relativa all'imposizione fiscale, secondo l'aliquota vigente al momento della data di chiusura delle domande e secondo la quota che l'agevolazione contribuisce nel determinare il reddito dell'impresa nei relativi esercizi;
- il contributo erogabile viene scontato secondo la frazione di agevolazione concedibile richiesta dall'impresa.

La procedura di calcolo è stata schematizzata in una serie di passi successivi:

1. l'impresa indica nella domanda le spese previste dal programma di investimento divise per anno solare;
2. tali spese, dopo la fase istruttoria e una volta giudicate pertinenti, vengono attualizzate all'anno solare di avvio del programma di investimento, applicando un unico tasso di attualizzazione, quello in vigore alla data di avvio del programma di investimento (Il tasso di attualizzazione viene fissato per ciascun bando da un apposito decreto del Ministero delle Attività Produttive, sulla base delle indicazioni della Commissione Europea);
3. il totale delle spese attualizzate viene moltiplicato per la quota massima concedibile separatamente per quote espresse in ESN e in ESL: il risultato rappresenta l'ammontare massimo delle agevolazioni nette attualizzate concedibili;
4. l'ammontare massimo delle agevolazioni nette attualizzate concedibili viene rivalutato sulla base del piano di disponibilità delle risorse in due o tre quote uguali erogate alla stessa data di ogni anno. Il frazionamento dell'erogazione in due quote è attribuito ai progetti che prevedono la conclusione del programma entro 24 mesi dalla data del decreto di concessione provvisoria e che ne abbiano fatto esplicita richiesta nella domanda.
5. ciascuna quota così ottenuta, limitatamente alla parte espressa in ESN, viene incrementata della relativa imposizione fiscale, attualizzata al momento di disponibilità della quota stessa;
6. all'importo di ciascuna quota così ottenuta viene applicata la frazione dell'agevolazione richiesta dall'impresa (l'inverso del relativo indicatore non normalizzato che contribuisce alla determinazione delle graduatorie), ottenendo così l'ammontare di ciascuna delle quote dell'agevolazione che sarà effettivamente concessa nel caso di esito positivo della richiesta di contributo;
7. la somma delle quote ottenute determina l'ammontare complessivo del contributo concedibile.

L'intera procedura viene espressa da tre formule, rispettivamente per il calcolo degli investimenti attualizzati, per la determinazione dell'importo della singola quota erogabile e per l'ammontare complessivo dell'agevolazione:

Formula 1: calcolo degli investimenti attualizzati

$$A = \sum_{k=1}^n a_k \cdot \frac{1}{(1+i)^k}$$

dove:

- A = ammontare degli investimenti attualizzati;
- a_k = ammontare degli investimenti previsti dal programma nell'anno solare di avvio del progetto ($k=1$), nell'anno successivo ($k=2$), fino all'ultimo anno di investimento ($k=n$);
- n = numero di anni solari previsti per la realizzazione del progetto;
- i = tasso di attualizzazione (v. punto 2 della procedura sopra descritta)

Formula 2: calcolo della singola quota erogabile

$$e = X \cdot A \cdot (1+i)^h \cdot i \cdot \frac{(1+i)^{d-1}}{(1+i)^d - 1} \cdot \left[ESL + \frac{ESN}{1 - \left(\frac{1}{m} \cdot t \cdot Fap \right)} \right]$$

- dove:
- e = ammontare di ciascuna delle quote erogabili;
 - X = frazione dell'agevolazione massima consentita richiesta nella domanda;
 - A = ammontare degli investimenti attualizzati (ottenuto dalla formula 1)
 - i = tasso di attualizzazione (v. punto 2 della procedura sopra descritta)
 - h = numero di anni solari intercorrenti tra l'anno di avvio del programma e l'anno di prima disponibilità delle risorse erogabili;
 - ESL = misura massima delle agevolazioni consentite espressa in Equivalente Sovvenzione Lordo
 - ESN = misura massima delle agevolazioni consentite espressa in Equivalente Sovvenzione Netto
 - t = aliquota fiscale vigente per le società di capitali alla data di chiusura dei termini di presentazione delle domande per ciascun bando di applicazione;
 - Fap = fattore di accumulazione di m rate annuali costanti posticipate, è pari a $\frac{(1+i)^m - 1}{i \cdot (1+i)^m}$
 - m = numero medio di esercizi in cui ciascuna delle quote concorre alla formazione del reddito dell'impresa. Il parametro viene determinato tramite la media degli investimenti previsti dal programma per ciascun capitolo di spesa, ponderati con il numero convenzionale di anni di ammortamento secondo la seguente tabella:

Capitolo di spesa	anni di ammortamento
Progettazione, studi e assimilabili	10
Opere murarie e assimilabili	21
Macchinari, impianti e attrezzature	6
Terreni	5
Beni in leasing	5

- d = numero di quote annuali costanti (è pari a 2 o a 3 come indicato nel punto 4 della procedura).

Formula 3: calcolo dell'ammontare totale del contributo concedibile

$$E = e \cdot d$$

dove:

- E = ammontare totale del contributo concedibile;
- e = ammontare di ciascuna delle quote erogabili;
- d = numero di quote annuali costanti.

Al termine della procedura, effettuata nella fase istruttoria dalle banche concessionarie, resta determinato univocamente l'ammontare del contributo che verrà concesso nel caso in cui il progetto venga successivamente agevolato nella relativa graduatoria.

economica (individuato dalla divisione Ateco 91). I progetti che in ciascuna Regione rientrano nelle aree o nei settori di attività che definiscono la graduatoria speciale, concorrono separatamente dalla graduatoria ordinaria; i progetti non agevolati nella graduatoria speciale per esaurimento dei fondi disponibili concorrono successivamente nella graduatoria ordinaria regionale. Nella formulazione dei parametri che istituiscono le graduatorie speciali le Regioni devono attenersi ad una serie di vincoli:

- è permessa la formazione di una sola graduatoria per Regione;
- non è consentita la combinazione dei due criteri sopra menzionati, settoriale e territoriale;
- le graduatorie speciali costituite secondo il criterio territoriale non possono comprendere una frazione superiore al 50 % della superficie delle aree ammissibili della Regione;
- le graduatorie speciali costituite secondo il criterio settoriale devono comprendere almeno due settori definiti dalla divisione Ateco 91;
- ciascuna Regione non può destinare più del 50 % del totale delle risorse assegnate alla Regione stessa;

Il Ministero delle Attività Produttive può formare ulteriori graduatorie, motivate da obiettivi specifici di sviluppo territoriale e produttivo.

In ciascuna graduatoria, ordinaria o speciale, viene mantenuta una riserva del 70 % delle risorse disponibili per le piccole e medie imprese; nel caso in cui in ogni singola graduatoria tutte le piccole e medie imprese siano state agevolate e l'ammontare dei contributi loro concessi non superi il 70 % delle risorse disponibili le grandi imprese possono accedere ai fondi residui. Una ulteriore limitazione è prevista per le imprese operanti nel settore dei servizi, che non possono usufruire in misura superiore al 5 % delle risorse disponibili per ciascuna graduatoria; quest'ultima limitazione non si applica alle graduatorie speciali costituite secondo il criterio settoriale.

I progetti ultimi agevolati in graduatoria hanno diritto alla concessione delle sole risorse residue disponibili; rimane tuttavia la possibilità di rinuncia all'agevolazione per ottenere l'inserimento automatico del progetto nel bando successivo. Le risorse eventualmente non utilizzate in graduatoria speciale vengono attribuite alla graduatoria ordinaria della Regione.

Come accennato la posizione di ciascun progetto in graduatoria è determinata da cinque indicatori che intendono misurare la bontà del progetto e, in particolare, il suo

accostamento alle politiche industriali di sviluppo che le Regioni e il Ministero intendono perseguire:

- Indicatore di capitale proprio: è pari alla quota di capitale proprio che l'impresa investe nell'iniziativa rispetto al totale dell'investimento complessivo del progetto. Tale quota non può comunque essere inferiore al 25 %. La posizione in graduatoria è tanto più elevata quanto più l'impresa ha mezzi propri disponibili per coprire gli investimenti.
- Indicatore quota occupati: è pari al rapporto tra il numero di occupati attivati dall'iniziativa e l'ammontare dell'investimento previsto del progetto. Il numero di occupati viene calcolato come differenza tra gli occupati previsti a regime dell'unità produttiva interessata dal programma e gli occupati osservati 12 mesi prima della data di presentazione della domanda; nel caso in cui tale differenza sia negativa la variazione degli occupati viene ricondotta a zero. Gli occupati a tempo parziale sono computati pro-quota. La posizione in graduatoria è tanto più elevata quanto è alto il numero di nuovi occupati per unità di capitale investito.
- Indicatore quota agevolazione: è dato dal rapporto tra l'agevolazione massima consentita per il progetto presentato e quella richiesta. Quest'ultimo indicatore introduce il meccanismo d'*asta*, secondo il quale hanno maggiore probabilità di essere agevolati i progetti che richiedono una frazione minore di agevolazione sul totale dell'investimento. Inoltre l'indicatore assume una fondamentale funzione di razionamento automatico delle risorse disponibili. L'indicatore, pur non essendo modificabile, deve risultare coerente con il piano di copertura del fabbisogno finanziario del programma; la verifica di coerenza è affidata alle banche concessionarie nella fase di istruttoria.
- Indicatore di priorità regionale: fino al bando 8° escluso veniva calcolato dalla somma di tre punteggi parziali – da 0 a 10 - attribuiti dalla Regione secondo tre differenti criteri: ubicazione (comune), settore di attività (definito dalla classificazione Ateco 91), tipologia di investimento (nuovo impianto, ampliamento, ammodernamento, ristrutturazione, riconversione, riattivazione, trasferimento). Dall'8° bando in avanti il criterio non è stato modificato sostanzialmente, dal momento che il punteggio, variabile sempre da 0 a 30, viene attribuito valutando i medesimi parametri considerati in precedenza, ma attribuito secondo combinazioni proposte dalle Regioni³. Nel caso delle graduatorie regionali speciali l'indicatore varia da un minimo di 0 ad un massimo di 20, fermo

³ Nell'8° bando le Regioni hanno sostanzialmente indicato un elenco di comuni ammissibili alla graduatoria speciale e attribuito un punteggio per combinazioni dei parametri settore e tipologia del progetto.

restando il criterio secondo il quale le Regioni possono attribuire punteggi alle combinazioni dei tre parametri utilizzati in precedenza, localizzazione, settore di attività economica e tipologia del programma, a loro discrezione. Ciò comporta una maggiore autonomia delle Regioni rispetto al passato, dal momento che politiche di sviluppo locale possono essere orientate ora in maniera più flessibile, con la possibilità da parte delle Regioni di attribuire punteggi elevati a specifiche combinazioni dei parametri considerati. Va osservato che questa articolazione comporta che l'indicatore complessivo assume valori diversi per il medesimo progetto tra le graduatorie speciali e quelle ordinarie nella medesima Regione. Come accennato l'attribuzione dei punteggi, sia per le graduatorie ordinarie che per quelle speciali, è competenza delle Regioni e viene comunicata, nella fase di definizione delle graduatorie speciali, al Ministero, che valuta in ogni caso la compatibilità delle proposte avanzate dalle Regioni con il piano di sviluppo complessivo delle aree interessate.

- Indicatore ambientale: si tratta di un punteggio, compreso tra 0 e 10, riferito sia agli impegni che l'impresa intende assumere sotto il profilo delle politiche ambientali (adesione a sistemi internazionali di certificazione), sia ad una valutazione quantitativa dei miglioramenti apportati dal programma di investimento in ordine ad elementi e risorse ritenute sensibili per il mantenimento del patrimonio ambientale (consumo di energia, produzione e smaltimento rifiuti, ricorso a fonti rinnovabili, ecc). Nel caso in cui l'impresa abbia già aderito, o intenda aderire entro la conclusione del programma, al sistema di gestione ambientale conforme al regolamento EMAS (1836/93), viene attribuito al progetto il punteggio massimo di 10 punti; nel caso in cui l'impresa abbia aderito o intenda aderire a sistemi di gestione ambientale conformi alla norma UNI ES ISO 14001, viene attribuito al progetto un punteggio di 7 punti. Nel caso in cui l'impresa non abbia aderito e non intenda aderire ad uno dei sistemi di certificazione di cui sopra, il punteggio viene attribuito secondo la presenza di sostanze pericolose presenti nel processo produttivo e la disponibilità a sostituirle con sostanze meno pericolose⁴. Nel caso in cui l'unità produttiva operi in una delle aree protette⁵ la sostituzione di sostanze pericolose viene premiata in misura maggiore.

Gli indicatori vengono definiti nella fase istruttoria per tutti i progetti ammessi e comunicati al Ministero che, entro un mese dalla comunicazione delle banche

⁴ Per la definizione di sostanze pericolose fa fede l'Allegato III del decreto del Ministero della Sanità del 28 aprile 1997 e successive modificazioni.

⁵ L'elenco delle aree naturali protette è presente nella G.U. n. 141 19/06/1997.

concessionarie – quindi entro quattro mesi dall'ultima data utile per la consegna delle domande – provvede alla formazione delle graduatorie e alla pubblicazione in G.U.

Le graduatorie vengono formate assegnando ciascun progetto alla graduatoria corrispondente, secondo i criteri di istituzione delle graduatorie stesse. All'interno di ciascuna graduatoria ciascuno dei cinque indicatori viene normalizzato⁶; tutti i progetti presenti nella graduatoria vengono ordinati in senso decrescente rispetto alla somma dei cinque indicatori normalizzati.

1.4 Il meccanismo di allocazione delle risorse

Una volta ordinati i progetti in ciascuna graduatoria vengono attribuite, sempre per ciascuna graduatoria, le risorse disponibili dal primo progetto fino ad esaurimento delle risorse, tenendo conto dei vincoli e delle riserve di cui s'è detto.

Va ricordato che nella procedura di allocazione delle risorse tra i progetti in graduatoria si tiene conto della natura dei fondi disponibili: come già ricordato la legge 488/92 costituisce la normativa nazionale di riferimento per il cofinanziamento delle misure di aiuto dell'Unione Europea previste nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006. Pertanto le risorse disponibili possono provenire da fondi nazionali o da fondi comunitari. Nella fase istruttoria viene determinato se, in accordo con i criteri contenuti nel QCS, ciascun progetto può accedere o meno ai fondi comunitari: i progetti classificati come *cofinanziabili* possono attingere in via prioritaria ai fondi comunitari, mentre i progetti non cofinanziabili possono essere agevolati solo con fondi nazionali. I progetti cofinanziabili non agevolati con fondi comunitari possono comunque concorrere all'attribuzione di fondi nazionali.

Le Regioni hanno la facoltà di impegnare propri fondi destinati a particolari comuni o specifici settori di attività economica, secondo criteri meno vincolanti rispetto a quelli utilizzati per la costituzione delle graduatorie speciali e per la costruzione dell'indicatore di priorità regionale. Una volta stabiliti i criteri per la destinazione dei fondi regionali aggiuntivi, i progetti vengono comunque agevolati secondo la posizione

⁶ Per *normalizzazione* si intende una operazione che scollega un parametro dalla sua unità di misura, rendendolo confrontabile con altri parametri normalizzati. La formula utilizzata è la seguente:

$$z_i = \frac{x_i - \mu}{sd}$$
 dove z_i è il valore del parametro normalizzato, x_i è il valore originario dell'indicatore e μ e sd rispettivamente la media e la deviazione standard dell'indicatore nella graduatoria.

in graduatoria. Nell'8° bando di applicazione del provvedimento la Regione Campania ha messo a disposizione fondi che hanno agevolato 202 progetti aggiuntivi rispetto a quelli agevolati secondo la normale procedura, la Regione Calabria ha agevolato 24 progetti aggiuntivi e la Regione Sicilia 17. Nell'11° bando al momento attuale non sono stati messi a disposizione fondi regionali aggiuntivi.

Terminata la procedura di allocazione delle risorse vengono emessi dal Ministero i decreti di concessione provvisoria dei contributi nei confronti delle imprese che hanno presentato i progetti risultati agevolati. E' possibile che nella fase di realizzazione del programma agevolato il valore degli indicatori subisca una variazione, ammessa in misura non superiore al 30 %. Il Ministero si riserva di sottoporre a verifica a consuntivo il valore di quegli indicatori suscettibili di variazioni: è possibile pertanto che dopo l'emissione del decreto di concessione provvisoria alcuni progetti vengano revocati. Ciò può avvenire se un singolo indicatore subisce nella fase di verifica una diminuzione superiore al 30 %, o se la media degli scostamenti degli indicatori supera la soglia dei 20 punti percentuali.

CAPITOLO 2 – L'OPERATIVITÀ DEI BANDI 8° E 11°

2.1 Il quadro generale

L'8° bando della legge 488/92, comprensivo delle due graduatorie nazionali dedicate ai grandi progetti, ha agevolato nel 2001 4.440 progetti di cui 673 nel Centro-Nord e 3.767 nel Mezzogiorno. Gli impegni relativi ai contributi concessi sono pari a 2.947 Eu, 2.795 dei quali destinati alle Regioni del Sud. La frazione di domande agevolate è superiore al Centro-Nord, con una quota del 55,6 %, a fronte del 41,4 % nel Mezzogiorno. Gli investimenti agevolati assommano a 10.544 milioni di Eu, mentre il numero di nuovi occupati previsti dai programmi incentivati supera le 74 mila unità nel Sud contro le 8.653 unità nel Centro-Nord.

La composizione per dimensione dell'impresa mostra che 3.762 progetti agevolati (pari all'84,7 %) sono appannaggio delle piccole imprese; l'incidenza della piccola impresa scende al 75,3 % nel Mezzogiorno. I contributi destinati alle piccole imprese assommano al 71,5 % in totale e al 73,3 % nelle Regioni del meridione. I progetti presentati dalle grandi imprese, per i quali è prevista una soglia massima di accesso ai contributi pari al 30 %, raggiunge appena un terzo del livello consentito, con 267 progetti agevolati per un contributo complessivo di 512 milioni di Eu (11,5 %).

La composizione per settore di attività economica evidenzia la prevalenza del settore manifatturiero con 3.135 progetti agevolati (70 %) e 2.461 milioni di Eu (83,5 %) di contributo. Il settore della produzione e distribuzione di energia, ammesso per la prima volta ad un bando destinato all'industria, risulta presente con 53 progetti agevolati su 92 domande ammesse nella fase istruttoria. A tale settore sono destinati 192 milioni di Eu. Il settore dei servizi, non ammissibile in misura superiore al 5 % del totale delle risorse disponibili nelle graduatorie regionali, raggiunge quasi esattamente la soglia consentita con 306 progetti agevolati.

Gli 82.678 nuovi occupati previsti dai programmi agevolati sono concentrati per il 74,4 % nelle piccole e medie imprese del settore manifatturiero; il 9,6 % di nuovi occupati sono previsti nel settore dei servizi.

Il bando 11° presenta un volume di poco inferiore al precedente bando industria, con un numero di progetti agevolati pari a 3.135, per un importo complessivo di 2.058 milioni di Eu di impegni destinati all'erogazione dei contributi. Anche in questo bando

la gran parte delle risorse è destinata alla piccola e media impresa operante nel settore manifatturiero (il 73,7 % dei progetti agevolati e il 66,1 % delle risorse impegnate).

Dati ulteriori e più approfonditi sono disponibili nell'appendice statistica.

2.2 L'articolazione delle graduatorie speciali

Le graduatorie speciali sono state attivate, nell'8° bando, in 16 delle 19 Regioni: il Piemonte, la Valle d'Aosta (presente peraltro con una sola domanda ammessa e agevolata) e la Lombardia hanno rinunciato all'istituzione di graduatorie speciali. Le restanti Regioni hanno attivato una graduatoria speciale di natura territoriale, ad eccezione della Liguria, della Puglia e della Calabria, che hanno optato per una graduatoria fondata su criteri settoriali.

Le graduatorie territoriali sono costituite, come esposto più dettagliatamente nel capitolo precedente, su proposta delle Regioni, che indicano i punteggi da attribuire ai progetti che presentano particolari combinazioni di settore di attività, localizzazione e tipologia del programma di investimento. Le Regioni hanno in pratica elencato i comuni ammissibili alla graduatoria e attribuito poi i punteggi in base al settore di attività e alla tipologia del programma. L'analisi delle graduatorie speciali di natura territoriale è stata limitata al solo elenco dei comuni ammessi, tralasciando i punteggi attribuiti ai due restanti parametri, considerando anche che le Regioni stesse non hanno attribuito carattere preferenziale a combinazioni di comune e settore di attività o di comune e tipologia di investimento.

Per il bando 8° è stata approfondita l'analisi delle graduatorie speciali, allo scopo di supportare l'analisi delle simulazioni del capitolo successivo.

Nella tabella 2.2 e nella corrispondente cartografia (fig. 2.1) è stato fatto un tentativo di sintesi del criterio territoriale che ha ispirato le graduatorie, riportando per ciascuna provincia un indicatore connesso con il peso che la provincia ha avuto nella graduatoria speciale; l'indicatore riporta sia il numero di comuni ammessi alla graduatoria speciale sul totale dei comuni della provincia, sia il medesimo rapporto in ordine alla superficie ammessa. Tra le due varianti dell'indicatore, risultate ovviamente molto correlate, è stata selezionata quella interessata dalla quota di superficie dei comuni ammessi, anche in coerenza con uno dei criteri previsti dalla normativa che

impedisce di agevolare con graduatoria speciale di tipo territoriale una superficie della Regione superiore al 50 % del totale delle aree ammissibili all'intero provvedimento⁷.

Limitando l'osservazione alle Regioni del Mezzogiorno si rilevano alcune evidenze significative. In Campania non esiste una concentrazione di comuni ammissibili nelle province (solo nella provincia di Salerno risulta ammissibile poco più del 30 % della superficie della provincia), mentre in Basilicata praticamente l'intera graduatoria speciale è destinata alla provincia di Potenza, (27 comuni ammissibili contro i 3 della provincia di Matera). La Sicilia ha distribuito i pochi comuni ammessi su tutte le province, coprendo appena il 9,5 % della superficie regionale. In Sardegna l'intera graduatoria è stata destinata alla sola provincia di Nuoro, con il 30 % del territorio provinciale, se si esclude il comune di Villacidro in provincia di Cagliari.

Per le tre graduatorie di natura settoriale non è stato possibile mettere a punto un indicatore sintetico; in tabella 2.3 sono riportati i settori ammessi alla graduatoria in Liguria, Puglia e Calabria. Da segnalare che sebbene la normativa avesse previsto l'indicazione dei settori definiti dalla *divisione* Ateco91, in Liguria sono state accolte le proposte che indicano tra i settori ammissibili attività definite dalla *classe* e dalla *categoria* Ateco91. In tutti i casi sono stati selezionati comparti del settore manifatturiero: nelle due Regioni del Mezzogiorno sono state ammesse alla graduatoria speciale le imprese operanti nel settore alimentare, tessile, nell'industria del legno e nel settore meccanico.

2.3 L'allocazione delle risorse

In tabella 2.1 sono riportate le risorse disponibili per l'8° e l'11° bando della legge 488/92. Le risorse totali disponibili assommano a 3.035 miliardi di Eu nell'8° bando e a 2.183 miliardi nell'11°. Alle graduatorie nazionali riservate ai grandi progetti sono destinati 397 miliardi di euro nell'8° bando (21 miliardi nel Centro-Nord e 376 nel Mezzogiorno); nel bando 11° le risorse stabilite per i grandi progetti toccano i 29 miliardi di Eu nel Centro-Nord e i 253 miliardi di Eu nel Mezzogiorno.

Nel bando 8° la gran parte dei fondi proviene da risorse comunitarie (il 72,1 %), mentre nel bando 11° la quota di risorse cofinanziate si riduce al 33,1 %. Le risorse

⁷ Per un approfondimento della composizione delle graduatorie speciali si rimanda ai decreti e relativi allegati, sulle priorità regionali: D.M. 20 agosto 2000, per il Mezzogiorno e D.M. 21 dicembre 2000 per il Centro-Nord, l'Abruzzo e il Molise.

cofinanziate sono destinate alle sole aree obiettivo 1, vale a dire alle Regioni del Mezzogiorno esclusi Abruzzo e Molise. Nel bando 11° è prevista una somma di 8 miliardi di Eu provenienti da fondi comunitari e destinata al Lazio.

In entrambi i bandi considerati la maggior parte delle risorse è destinata alle aree obiettivo 1 (94,6 % nell'8° bando, 89,4 % nell'11°).

Nella stessa tabella è riportata la quota dei fondi, sia nazionali che comunitari, che le Regioni possono destinare alle graduatorie speciali.

CAPITOLO 3 – GLI EFFETTI DELLE GRADUATORIE SPECIALI E DEI NUOVI INDICATORI

3.1 La metodologia utilizzata

Come accennato nell'introduzione, l'analisi intende misurare gli effetti che le modifiche introdotte nel luglio 1999 alla legge 488/92 hanno avuto sulla distribuzione delle risorse allocate. Il metodo utilizzato prevede la simulazione delle graduatorie e dell'allocatione delle risorse disponibili, nazionali e comunitarie, in presenza di diversi scenari. Sono stati utilizzati i dati relativi alle domande ammesse al bando 8° riservato all'industria. L'analisi è stata praticata solo sulle graduatorie regionali, vale a dire escludendo le due graduatorie nazionali dedicate ai grandi progetti. Nelle simulazioni di scenari che hanno contemplato la presenza di graduatorie speciali, si è scelto per quest'ultime di mantenere gli stessi parametri settoriali e territoriali indicati dalle Regioni: oltre all'impossibilità di simulare agevolmente parametri discrezionali, quali la decisione di istituire una graduatoria speciale di natura territoriale o settoriale, una scelta diversa sarebbe andata oltre gli scopi dell'analisi, afferendo più ad analisi di politica industriale nazionale e locale che di valutazione degli strumenti di intervento.

Per simulare correttamente l'esito di ciascun progetto e le risorse ad esso destinate, è stato necessario riprodurre alcune delle procedure utilizzate dalle banche concessionarie nella fase istruttoria e dal Ministero delle Attività Produttive nell'operazione di allocatione delle risorse. Va ricordato che non è stato possibile replicare con esattezza alcune procedure: in questi casi è stata definita una soglia di accostamento tra le procedure originarie e le procedure riprodotte, determinata in modo che gli effetti sulle misurazioni di impatto fossero statisticamente trascurabili. Alcuni eventi che hanno caratterizzato marginalmente l'attribuzione dei fondi, inoltre, sono stati eliminati dalle simulazioni allo scopo di non introdurre elementi arbitrari e di natura congiunturale nella stima degli impatti: è il caso dei 243 progetti dell'8° bando agevolati con risorse regionali aggiuntive, rese disponibili in un momento successivo alla chiusura delle graduatorie. Tali progetti sono stati trattati come non agevolati in modo da non introdurre un fattore di natura discrezionale, qual è la decisione delle Regioni di mettere a disposizione risorse aggiuntive, nella misurazione dell'impatto di misure di carattere più generale.

In primo luogo è stata replicata l'attribuzione dei progetti nelle graduatorie. Secondo quanto risulta dal capitolo sulle procedure di funzionamento del provvedimento, un progetto viene attribuito alla graduatoria speciale se nella fase istruttoria risulta che quest'ultimo presenta le caratteristiche previste dai parametri che istituiscono la graduatoria; volendo simulare, ad esempio, l'assenza di graduatoria speciale e ricordando che l'indicatore di priorità regionale assume valori diversi nel caso il progetto sia attribuito alla graduatoria ordinaria o alla graduatoria speciale, occorre riattribuire il progetto alla graduatoria ordinaria con il corretto valore dell'indicatore di priorità regionale ove sia possibile. Inoltre, considerando che un progetto non agevolato in graduatoria speciale può concorrere nella graduatoria ordinaria, sarebbe necessario replicare lo stato di ciascun progetto sia in graduatoria speciale che ordinaria: tuttavia nel caso in cui un progetto risulta allo stato attuale agevolato in graduatoria speciale non è disponibile il valore dell'indicatore di priorità regionale che il progetto avrebbe avuto in graduatoria ordinaria. Lo scenario previsto nella prima simulazione prevede perciò l'assenza congiunta sia delle graduatorie speciali che dell'indicatore di priorità regionale. Oltre all'impossibilità tecnica di simulare separatamente i due strumenti, lo scenario proposto permette di misurare l'impatto complessivo dell'operazione di decentramento delle politiche di sviluppo locale introdotto con la riforma del luglio 1999.

Di seguito è riportato uno schema di tutti i possibili percorsi che un progetto può seguire nella fase operativa della definizione degli esiti:

- Graduatoria **speciale**: agevolato
- Graduatoria **speciale**: non agevolato => Graduatoria **ordinaria**: non agevolato
- Graduatoria **speciale**: non agevolato => Graduatoria **ordinaria**: agevolato
- Graduatoria **ordinaria**: agevolato
- Graduatoria **ordinaria**: non agevolato

La seconda operazione necessaria all'analisi delle simulazioni è stato il calcolo del contributo concedibile a ciascun progetto: l'algoritmo utilizzato replica esattamente la procedura esposta nel box a pag. 10 e determina uno scostamento nullo rispetto ai valori originari.

Una ulteriore procedura che è stato possibile riprodurre con esattezza è la normalizzazione degli indicatori: avendo a disposizione il valore non normalizzato dei cinque indicatori (e i due valori che l'indicatore di priorità regionale può assumere nella graduatoria speciale e in quella ordinaria, ad eccezione dei progetti già agevolati in graduatoria speciale), è stato possibile simulare allocazioni differenti dei progetti nelle graduatorie e successivamente normalizzare ciascuno degli indicatori.

La procedura di allocazione delle risorse disponibili in ciascuna graduatoria ha invece presentato uno scarto rispetto ai valori originari. Ciò è dovuto all'applicazione di una procedura che il Ministero applica ai progetti agevolati per recuperare le spese di istruttoria. Ferme restando le risorse disponibili, che sono destinate anche alla copertura delle spese di istruttoria, una volta assegnati ai progetti agevolati gli importi previsti questi vengono decurtati della parte relativa alle spese di istruttoria; la somma degli importi attribuiti può differire dall'ammontare complessivo delle risorse disponibili. La procedura prevista dal Ministero attribuisce di nuovo le differenze risultanti secondo un processo iterativo che converge una volta eguagliata la somma dei contributi assegnati con l'ammontare delle risorse disponibili. L'applicazione di questa procedura è stata giudicata troppo gravosa per l'analisi oggetto del lavoro e perciò trascurata, anche in considerazione del fatto che lo scostamento della simulazione con i valori originari è minimo, pari a meno dell'1,9 % sul totale dei progetti dell'8° bando.

Una volta implementati gli algoritmi in modo da riprodurre le procedure utilizzate nell'8° bando, è stato possibile simulare gli scenari previsti. Va ricordato che, seppur in presenza di uno scostamento minimo dei risultati degli algoritmi riprodotti in assenza di simulazione dai valori originari, la situazione di confronto di ciascuna delle simulazioni, vale a dire il riferimento del controfattuale, non è definita dallo scenario osservato, ma dallo scenario ottenuto applicando gli algoritmi riprodotti senza alcuna simulazione. Questo accorgimento si è reso necessario per eliminare dalla misura degli impatti i pur minimi effetti dovuti agli strumenti di simulazione.

Il lavoro prevede due distinte simulazioni:

- A. Scenario in assenza di graduatorie speciali e di indicatore di priorità regionale.
Questa simulazione intende misurare l'effetto della riforma sul decentramento ferme restando le altre caratteristiche del provvedimento;