

XVI CONVEGNO NAZIONALE DI ECONOMIA DEL LAVORO
Firenze, 4-5 ottobre 2001

***LA VALUTAZIONE DELLA LR 27/93 A SOSTEGNO DELL'IMPRENDITORIA
GIOVANILE IN TOSCANA¹***

Mealli Fabrizia (Università di Firenze)

Mele Sara (IRPET)

Pagni Roberto (IRPET)

Abstract

Questo lavoro si propone di effettuare una valutazione di un intervento regionale di politica attiva del lavoro, vale a dire una legge della Regione Toscana relativa alla creazione di nuove imprese da parte di giovani imprenditori. Il lavoro è suddiviso in quattro parti: 1) l'analisi di processo, con cui si cerca di ricostruire il processo decisionale che ha portato alla formulazione della politica e in cui sarà affrontata in modo particolare la questione (che sempre si pone per gli aiuti alle attività produttive), della vera natura, occupazionale o industriale, di questo intervento; 2) l'analisi di performance, con cui si analizzano i risultati prodotti (in termini di imprese finanziate) e la procedura che ha portato alla sua realizzazione; 3) l'analisi di impatto, con cui si tenta di giudicare la capacità dell'intervento di influire sulla sopravvivenza delle imprese finanziate; 4) un ampliamento della valutazione, effettuata tramite una comparazione tra beneficiari e non beneficiari della LR 27, a partire dai risultati di un'indagine diretta sulle imprese nate nel 1999 in Toscana.

Premessa

Negli ultimi decenni la creazione di impresa si è imposta come uno degli strumenti più utilizzati nell'ambito delle politiche attive per il lavoro. Alla base di ciò sta l'idea che l'*enterprise creation* sia uno strumento per raggiungere la *job creation*. Anche a livello comunitario le politiche occupazionali si avvalgono sempre più dello strumento dell'avvio di impresa, nella convinzione (sancita nel Libro Bianco di Delors e riaffermata nella Strategia Europea per l'Occupazione a partire dal Consiglio straordinario europeo di Lussemburgo del 1997) che l'ampliamento della base produttiva costituisca un elemento determinante per l'aumento delle opportunità occupazionali.

Tale convinzione ha dato origine a livello comunitario, ma anche nazionale e regionale, ad una serie di interventi per lo start up di impresa, consistenti in aiuti finanziari e reali a favore di nuove imprese.

¹ Pur essendo il lavoro frutto di una riflessione congiunta, è da attribuirsi a Fabrizia Mealli il paragrafo 3, a Sara Mele i paragrafi 1 e 2 e a Roberto Pagni il paragrafo 4. Gli autori desiderano ringraziare Alessandro Compagnino e Maria Carla Meini per i preziosi suggerimenti forniti.

Nell'ambito così delineato, vale a dire quello delle politiche attive per l'occupazione che utilizzano lo strumento dello start up di impresa, e più in generale nell'ambito delle politiche pubbliche, si inserisce l'esigenza conoscitiva legata alla valutazione.

Attualmente la domanda di valutazione è motivata da una serie di circostanze che vanno dalla richiesta di "trasparenza" nel funzionamento degli interventi pubblici per una generale esigenza di rendicontazione dell'attività svolta, alla necessità di impiegare utilmente le risorse pubbliche in un contesto di politiche di bilancio più severe, che porta a selezionare per la riprogrammazione gli interventi che abbiano superato la verifica dell'efficienza ma soprattutto dell'efficacia. La valutazione viene invocata sempre più frequentemente per esprimere giudizi di validità sulle politiche pubbliche concernenti i vari aspetti degli interventi: il processo decisionale che ha portato alla formulazione della politica, il suo funzionamento, l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, l'efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche e quindi, più in generale, il processo che ha portato al conseguimento degli effetti, siano essi positivi o negativi.

Questo schema generale per la valutazione delle politiche si applica anche al caso delle politiche attive per l'occupazione, in cui la verifica realizzata tramite il processo valutativo assume un'importanza particolare anche alla luce dell'urgenza del problema occupazionale e del trade off esistente tra benefici degli interventi occupazionali e riduzioni di efficienza introdotte nel mercato del lavoro.

In questo quadro s'inserisce questa relazione sulla legge regionale Toscana n. 27/93, che parte da una definizione di valutazione come "processo di apprendimento" e che si pone come obiettivo quello di apportare maggiori conoscenze al dibattito in corso sugli effetti della legge in oggetto e, più in generale, sugli strumenti d'intervento che associano politiche attive del lavoro e politiche per le imprese.

1 ANALISI DI PROCESSO

L'analisi di processo è lo strumento attraverso cui il valutatore ricostruisce la logica che ha portato alla formulazione della politica stessa, ne descrive e ne giudica gli elementi costitutivi. L'analisi di processo sulla L.R. 27/93 ha permesso l'individuazione degli elementi costitutivi della politica, la ricostruzione delle scelte specifiche del decisore pubblico relativamente ad aspetti particolari dell'intervento, l'individuazione dei soggetti coinvolti e dei loro specifici interessi nella politica.

1.1 Principali caratteristiche normative

L'intervento legislativo oggetto del presente lavoro è la Legge Regionale della Toscana 26 Aprile 1993, n. 27 "Agevolazioni per la creazione di nuove imprese a sostegno dell'imprenditoria giovanile". Tale legge concede aiuti finanziari (contributo in conto capitale ed in conto interessi) e reali (priorità per la partecipazione a corsi di formazione professionale) a giovani con un'età inferiore a 35 anni, che abbiano costituito un'impresa di minori dimensioni² da non più di 6 mesi. Le forme giuridiche ammesse oltre alle imprese artigiane, sono le imprese individuali, le imprese familiari, le società in nome collettivo, le società in accomandita semplice, le società a responsabilità limitata, le società cooperative. Sono escluse le società per azioni.

Sono concesse priorità (che comportano un'anticipazione convenzionale di 60 giorni nella graduatoria per la concessione dei contributi) per le donne e per alcune categorie di investimenti classificati come innovativi.

I settori economici ammessi sono tutti ad esclusione di quello agricolo e dell'agriturismo, oggetto di uno specifico intervento sull'imprenditoria giovanile.

² Per imprese di minori dimensioni si intendono quelle con non più di 95 addetti e non più di 5 miliardi di capitale investito al netto di ammortamenti e rivalutazioni monetarie.

L'importo dell'investimento ammissibile non può superare 500 milioni di lire, tale importo è tuttavia elevabile a 750 milioni per le imprese che presentano investimenti innovativi, come da requisito di priorità.

Le agevolazioni finanziarie sono gestite ed erogate da Fidi Toscana S.p.a.. Questa è una società di diritto privato con una partecipazione azionaria della Regione Toscana, che ha costituito, ai fini della L.R. 27/93, presso l'istituto in oggetto un fondo in cui confluiscono i contributi regionali e i contributi volontari degli altri soci (prevalentemente banche).

Si noti che, data l'esistenza del contributo in conto interessi, un requisito fondamentale per l'accesso alle agevolazioni è l'accensione di un mutuo da parte del neo-imprenditore e quindi l'esistenza a suo favore di un affidamento bancario. Questo risulta essere un elemento molto importante per la successiva analisi.

1.2 Gli elementi costitutivi della politica

In questa sezione vengono riportati i risultati dell'analisi condotta su un insieme di documenti relativi ai lavori preparatori che hanno portato alla stesura finale del provvedimento e riguardanti la proposta di legge e la sua relazione di accompagnamento per la presentazione al Consiglio Regionale, gli emendamenti apportati, i pareri della Commissione, le proposte di delibera, le consultazioni ed i pareri esterni, nonché il testo legislativo (L.R. 83/88) che l'intervento in esame ha modificato e abrogato.

Gli elementi costitutivi della politica individuati sono i seguenti:

- il problema alla base dell'intervento,
- le ipotesi formulate per la soluzione del problema,
- gli obiettivi, impliciti ed espliciti, che l'intervento si pone,
- gli strumenti utilizzati per raggiungere gli obiettivi.

L'analisi di questi elementi, oltre a fornire informazioni rilevanti sul processo di formulazione della politica, dovrebbe consentire di individuare i risultati attesi dell'intervento, sulla base dei quali delineare le variabili obiettivo, fondamentali per la valutazione della politica, soprattutto per quel che riguarda l'analisi di impatto.

1.2.1 Obiettivi

Nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge, il proponente (la Giunta Regionale), per prima cosa si preoccupa di definire le finalità, gli obiettivi dell'intervento, vale a dire la "costituzione e l'avvio di nuove imprese al fine di sviluppare l'imprenditoria giovanile".

La giustificazione di un intervento per la creazione di imprese viene indicata nella circostanza che "...nelle società industriali avanzate [...] si è consolidata la tendenza, negli ultimi decenni, allo sviluppo di nuove imprese di minori dimensioni. [...]. Alla costituzione e alla crescita di queste imprese è collegabile l'incremento dell'occupazione nei settori produttivi, sia dipendente che autonoma". Appare quindi evidente un altro obiettivo relativamente esplicito dell'intervento: l'aumento dell'occupazione, in particolare quella giovanile. Il legislatore regionale afferma, inoltre, di voler favorire l'imprenditoria giovanile "...dal momento che i giovani da un lato continuano a registrare - anche se in misura minore rispetto ad un recente passato - difficoltà negli sbocchi occupazionali e dall'altro sono un fisiologico serbatoio di disponibilità alle nuove iniziative".

1.2.2 Problemi e ipotesi

Oltre al problema occupazionale per le nuove generazioni, visto nel paragrafo precedente, il legislatore regionale rileva che "si registrano in Toscana fenomeni di più accentuata scomparsa di imprese, di minor dinamica nella creazione di nuove imprese e di un complessivo invecchiamento dell'imprenditoria". Pertanto, è possibile individuare quattro diversi tipi di problemi: la disoccupazione giovanile, l'alta mortalità delle imprese toscane, la loro bassa natalità e, infine, l'invecchiamento delle imprese esistenti. Il problema considerato non è quindi

unico, tuttavia si ritiene che per risolvere congiuntamente i problemi sopraindicati la strada da seguire possa essere la stessa: il sostegno all'imprenditoria giovanile.

Le cause principali delle dinamiche imprenditoriali negative vengono individuate nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge in "tre aspetti fondamentali:

1. l'innalzamento dell'entità del capitale fisso per addetto necessario per l'avvio di una nuova attività, in seguito al complessivo processo di innovazione tecnologica e a fronte di una tradizionale bassa intensità di capitale del tessuto produttivo toscano;
2. l'aumento dell'incertezza, dipendente da variabili esterne all'impresa (andamento dei tassi d'interesse e di cambio e dei prezzi delle materie prime) in una regione con un'economia di trasformazione fortemente orientata all'export;
3. l'esigenza di un livello medio di qualificazione professionale più elevato, in conseguenza della crescente diffusione di nuove tecnologie."

Alla base della scelta di risolvere i problemi in esame tramite la creazione di impresa c'è l'ipotesi che l'enterprise creation possa essere un mezzo per realizzare la job creation "...alla costituzione e alla crescita di queste imprese è collegabile l'incremento dell'occupazione nei settori produttivi, sia dipendente che autonoma...".

1.2.3 Strumenti

Tali circostanze sono gli ostacoli che i potenziali giovani imprenditori devono fronteggiare nella costituzione di un'attività imprenditoriale. Per superare queste barriere si propone di utilizzare specifici strumenti, peraltro già previsti dalla L.R. 83/88, vale a dire:

- contributi in conto capitale e in conto interessi;
- garanzie sussidiarie;
- formazione professionale.

I primi due strumenti, volti a superare le difficoltà di cui ai punti 1 e 2, si rifanno all'esistenza di barriere all'entrata di tipo finanziario, collegate alla rigidità del credito all'interno del sistema bancario. In sostanza, con l'intervento in esame si è voluto aiutare i potenziali giovani imprenditori nel reperire i fondi necessari (sottoforma di contributi a fondo perduto e di finanziamenti agevolati) per avviare l'attività d'impresa, nonché nel presentare le garanzie necessarie nei confronti del sistema bancario.

L'ultimo strumento previsto dall'intervento, la formazione professionale, è pensato per far fronte ad una barriera all'entrata per i giovani imprenditori che prende la forma di un'asimmetria informativa: la carenza di conoscenze professionali adeguate allo svolgimento di un'attività imprenditoriale. Questo tipo di agevolazione è concesso sotto forma di priorità per beneficiare dei servizi previsti da un'altra legge regionale: la formazione professionale non viene pertanto erogata direttamente, ma tramite il rinvio ad un altro intervento.

1.2.4 Sintesi e variabili obiettivo

Riassumendo, gli elementi costitutivi della politica rappresentata dalla L.R. 27/93 sono i seguenti:

- **problema:** la disoccupazione giovanile, l'alta mortalità, la bassa natalità e l'invecchiamento delle imprese toscane;
- **ipotesi:** la creazione d'impresa può essere lo strumento per creare posti di lavoro autonomi e di riflesso dipendenti, quindi l'enterprise creation come strumento di job creation;
- **obiettivi:** la costituzione e l'avvio di nuove imprese, l'aumento dell'occupazione giovanile;
- **strumenti:** aiuti finanziari e reali nella fase di start up dell'impresa, costituiti da un contributo in conto capitale, un contributo in conto interessi, la prestazione di garanzie sussidiarie e di servizi reali di formazione professionale.

Come detto in precedenza, l'individuazione degli elementi costitutivi della politica viene utilizzata anche al fine di determinare le variabili obiettivo, sulla base delle quali effettuare una valutazione dell'intervento, in particolare la valutazione di impatto.

Dall'esame dei problemi e degli obiettivi della legge, sopra esaminati, è possibile individuare tre diverse variabili obiettivo:

- numero di imprese nate, visto che un obiettivo è quello di favorire la costituzione e l'avvio di nuove imprese, dato il problema della bassa natalità delle imprese toscane;
- numero di posti di lavoro attivati, dato il problema (forse il più rilevante che la legge vuole risolvere) della disoccupazione, in particolare quella giovanile. In riferimento alla variabile "posti di lavoro" occorre distinguere tra l'autoimpiego degli imprenditori (il che, per le ditte individuali, coincide con il numero di imprese create) e l'impiego di dipendenti e/o collaboratori;
- durata in vita delle imprese, dato il problema dell'alta natalità delle nuove imprese, soprattutto se giovani. In merito a tale variabile obiettivo, essa può essere considerata una "proxy" di altre variabili, dato il fatto che imprese che vivono più a lungo garantiscono un posto di lavoro per un periodo di tempo maggiore rispetto alle imprese che presentano una bassa sopravvivenza.

1.3 La L.R. 27/93: politica industriale o politica per l'occupazione?

A conclusione dell'analisi di processo appare utile soffermarsi su un aspetto relativo alla vera natura dell'intervento in oggetto: la L.R. 27/93, in qualità di aiuto allo start up d'impresa, è classificabile come una particolare politica di *job creation* (sottoinsieme delle politiche del lavoro) oppure come una politica industriale propriamente detta?

Gli interventi per la creazione d'impresa sono, infatti, strumenti utilizzati sia dalle politiche del lavoro, sia dalle politiche industriali e spesso risulta difficile distinguere di quale tipologia si tratti. Tuttavia l'inserimento delle politiche per le nuove imprese in una o nell'altra delle due categorie determina implicazioni che si ripercuotono sulle finalità della politica stessa.

1.3.1 Lo start up d'impresa tra politiche occupazionali e industriali

Nell'ambito delle politiche occupazionali, gli interventi per lo start up di impresa perseguono il fine ultimo della creazione di nuovi posti di lavoro. In questa accezione tali interventi appartengono alla categoria delle politiche attive del lavoro volte a ridurre la disoccupazione adeguando le caratteristiche di chi è in cerca di un'occupazione alle esigenze della domanda di lavoro o generando possibilità occupazionali anche tramite la creazione diretta di posti di lavoro: la cosiddetta *job creation*.

Con questi interventi di *enterprise creation* il decisore pubblico punta al raggiungimento di alcuni obiettivi occupazionali (Meager, 1996)³. Un primo obiettivo è riconducibile alla diminuzione della disoccupazione tramite la creazione diretta di posti di lavoro (vale a dire la trasformazione di disoccupati in imprenditori). In relazione a questo aspetto, le politiche per la creazione d'impresa dovrebbero rivolgersi a soggetti svantaggiati o comunque deboli del mercato del lavoro (donne, giovani⁴, disoccupati di lunga durata), sia perché la disoccupazione risulta maggiormente incidente su queste categorie di soggetti, ma anche per evitare che l'intervento subisca lo spiazzamento a vantaggio delle categorie "forti". Creare nuove imprese per diminuire la disoccupazione tra i soggetti deboli del mercato del lavoro, significa mettere in atto politiche di autoimpiego (*self-employment*), che generalmente si traducono nella costituzione di microimprese. In tal modo, si dà la possibilità ai soggetti disoccupati di trovare un impiego indipendente, che consenta una retribuzione non dissimile da quella ottenibile con un lavoro salariato, ma grazie alla quale il neo-imprenditore possa realizzare un miglioramento delle sue competenze personali (Grassi, 1999), che gli permetta, nel caso di insuccesso dell'esperienza imprenditoriale, una più agevole ricerca di un nuovo posto di lavoro.

Un altro obiettivo delle politiche di *enterprise creation*, che tuttavia le distingue nettamente rispetto a quelle che perseguono l'obiettivo precedente, è quello dell'aumento dell'occupazione all'interno delle imprese create dai beneficiari, vale a dire la creazione indiretta di posti di lavoro. Tuttavia, per perseguire questa finalità, a differenza del caso precedente, l'intervento

³ Tuttavia, non necessariamente lo stesso intervento presenta simultaneamente tutte le finalità possibili.

⁴ Per l'inserimento di donne e giovani all'interno delle categorie di soggetti deboli sul mercato del lavoro vedi European Commission (1999), Ciravegna (1995).

dovrebbe selezionare i beneficiari all'interno delle categorie "forti", questo perché occorre che i beneficiari dell'intervento siano scelti all'interno della categoria dei potenziali creatori d'impresa, al fine di ottenere una maggiore sopravvivenza delle imprese agevolate. Questo tipo di intervento dovrebbe essere realizzato anche tramite una selezione dei progetti d'impresa, sempre al fine di aumentare le possibilità di successo delle iniziative imprenditoriali.

Gli interventi per la creazione d'impresa, in ambito industriale, possono essere inseriti all'interno di alcune tipologie di politiche, in ognuna di esse le motivazioni di fondo che spingono lo Stato ad intervenire nella fase della creazione d'impresa sono relative all'esistenza di barriere all'entrata strategiche, ad asimmetrie informative a svantaggio dei potenziali imprenditori e alla rigidità del mercato finanziario nei confronti delle nuove imprese, soprattutto se di piccole dimensioni. Tali interventi possono, pertanto, perseguire obiettivi diversi, che vanno dallo sviluppo della cultura d'impresa e dell'imprenditorialità, al fine di accrescere il dinamismo di una data regione aumentando la quota di lavoratori autonomi sui lavoratori dipendenti, alla rivitalizzazione produttiva e al potenziamento di aree depresse o a rischio di declino industriale, o ancora all'introduzione e alla diffusione di nuove tecnologie.

Un elemento che accomuna le varie politiche industriali per la creazione d'impresa, a prescindere dagli obiettivi specifici di ciascuna, è dato dalla territorializzazione dell'intervento, vale a dire dal fatto che il decisore pubblico pone attenzione all'elemento del territorio nella realizzazione dell'intervento di politica economica.

In conclusione, gli interventi per la creazione d'impresa possono essere utilizzati come strumenti sia delle politiche per l'occupazione, sia delle politiche industriali. Talvolta risulta difficile stabilire una netta linea di demarcazione, dato che la dimensione occupazionale e quella industriale possono risultare compresenti all'interno della stessa politica. L'ambito "occupazionale" si esplica nel fatto che la creazione d'impresa è attuata precipuamente per il perseguimento di obiettivi occupazionali; l'ambito "industriale" è invece rappresentato dal fatto che gli interventi in oggetto si pongono obiettivi specifici di cambiamento del sistema produttivo su cui agiscono, che in generale riguardano lo sviluppo locale non esclusivamente legato all'incremento occupazionale⁵.

1.3.2 Il caso della L.R. 27/93

Dall'analisi dei lavori preparatori e sulla base di quanto detto nei paragrafi precedenti, è possibile desumere alcune indicazioni piuttosto precise ed esemplificative dell'interesse del legislatore in merito a tale aspetto, vale a dire in relazione alla volontà di mettere in atto, con la L.R. 27/93, una politica del lavoro o una politica industriale.

In primo luogo è opportuno ricordare che l'iniziativa della L.R.27/93 è stata dell'Assessorato al Lavoro e non dell'Assessorato alle Attività Produttive⁶. Tale aspetto, anche se non esclude la possibilità di investire l'intervento di finalità anche industriali, è piuttosto significativo delle motivazioni alla base della politica.

⁵ Infine occorre osservare che per poter distinguere le politiche industriali da quelle occupazionali risulta utile aver chiaro anche un altro elemento, relativo ai modelli utilizzati per realizzare una politica di creazione d'impresa, vale a dire lo schema "per progetti" e lo schema "per soggetti". Questa distinzione sembra, in qualche modo, seguire il solco della differenza tracciata tra politiche del lavoro e politiche industriali: solitamente le politiche industriali per la creazione d'impresa vengono attuate con modelli "per progetti" in cui l'accento è posto sull'idea imprenditoriale, pertanto si finanzia il progetto, mentre le politiche del lavoro utilizzano modelli "per soggetti" in cui l'elemento centrale è l'aumento dell'occupazione, per cui si finanzia il soggetto indipendentemente dal progetto. Ovviamente, anche in questo caso la distinzione netta tra i due schemi non sempre è possibile (Causi, 1995).

⁶ In sede di consultazione Confindustria Toscana ha fatto rilevare questo aspetto. Dalle stesse parole del dirigente delegato a partecipare alle consultazioni: "avremmo preferito che l'iniziativa nascesse dall'Assessore alle attività produttive, cioè che fosse caratterizzata in modo netto come attività di politica industriale, tendente a rivitalizzare il tessuto produttivo della Regione".

Come detto in precedenza, ciò che contraddistingue le diverse politiche, come industriali o occupazionali, sono gli obiettivi alla base delle stesse e quindi i problemi che con esse il policy maker vuole risolvere. Torniamo, pertanto, a quanto individuato nel paragrafo 1.2.2 come problema alla base della politica. Dall'analisi dei lavori preparatori emerge che il problema principale che la L.R. 27/93 si pone di risolvere è quello della disoccupazione giovanile: in relazione a questo l'intervento in esame si configura quindi, principalmente ma non esclusivamente, come una politica per l'occupazione.

La volontà di predisporre una politica per l'occupazione risulta evidente da un insieme di scelte compiute dal legislatore, tra queste non secondaria è quella relativa ai destinatari dell'intervento. Il fatto di individuare i beneficiari della legge in una categoria di soggetti deboli del mercato del lavoro rafforza l'ipotesi dell'adozione di una politica per l'occupazione, sia per ciò che riguarda gli obiettivi occupazionali di miglioramento delle competenze dei disoccupati, sia perché questa scelta caratterizza l'intervento come una politica per soggetti. In aggiunta a questo, occorre notare che è prevista una priorità ad un'altra categoria di soggetti deboli: le donne.

E' bene tuttavia ricordare, che l'intervento in esame, non solo si pone l'obiettivo di aumentare l'occupazione tramite la trasformazione di giovani disoccupati in giovani imprenditori, ma anche quello di aumentare l'occupazione dipendente tramite la creazione indiretta di posti di lavoro nelle imprese create dai giovani imprenditori.

Occorre, tuttavia, notare che il legislatore, in alcune occasioni, chiama in causa elementi che porterebbero a configurare l'intervento come attinente alle politiche industriali. Nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge si fa riferimento a problematiche del tessuto produttivo toscano, più precisamente all'alta mortalità, alla bassa natalità e all'invecchiamento delle imprese toscane. Interventi che si ponessero l'obiettivo di porre rimedio a tali situazioni potrebbero essere classificati come appartenenti alle politiche industriali regionali aventi finalità di sviluppo locale, tuttavia, nel caso della L.R. 27/93, i problemi sopra citati non costituiscono l'interesse principale del legislatore, tanto è che l'intervento predisposto, oltre a essere diretto ad una categoria specifica di soggetti (i giovani), non prevede alcun tipo di azione dal punto di vista territoriale o settoriale, dato che non sono stati introdotti elementi di selettività per favorire particolari aree svantaggiate della Toscana o comparti produttivi strategicamente più importanti.

In sostanza, la domanda potenziale della L.R. 27/93 è data dalle caratteristiche del mercato del lavoro, in particolare dalla composizione della disoccupazione (la componente giovanile), e non dalle caratteristiche della struttura produttiva, come richiederebbe la predisposizione di una politica industriale.

Un elemento piuttosto decisivo per l'inclusione di questo intervento tra le politiche del lavoro (e quindi tra le politiche per soggetti), piuttosto che tra le politiche industriali (e quindi tra le politiche per progetti), è dato dal meccanismo utilizzato per la selezione dei beneficiari. Nella L.R. 27/93 tale meccanismo è automatico, non viene pertanto effettuata alcuna selezione dei progetti, viene soltanto eseguito un controllo sull'esistenza dei requisiti di ammissibilità e nessuna valutazione sulla qualità e la consistenza del progetto imprenditoriale.

L'intervento per la creazione d'impresa oggetto di questo studio appare, quindi, possedere gran parte dei requisiti per poter essere classificata tra le politiche occupazionali.

2 L'ANALISI DI PERFORMANCE

L'analisi di performance è un tipo di valutazione volta a soddisfare un'esigenza di rendicontazione (dall'inglese accountability). In sostanza si vuole render conto di come sono state impiegate le risorse pubbliche, per cui l'obiettivo è quello di analizzare cosa è stato fatto con l'intervento e soprattutto come.

Questa tipologia di valutazione si compone di tre momenti valutativi diversi (ProVa, 2000):

1. L'individuazione delle dimensioni rilevanti dell'intervento, sulla base delle quali è opportuno valutarne il successo. Gli elementi che devono essere individuati vanno ricercati nell'attuazione del procedimento, quindi "cosa" è stato fatto e "come" è stato fatto.

2. La traduzione quantitativa di tali dimensioni, con cui si misura "cosa" e "come" è stato fatto con l'intervento.
3. Il confronto tra la performance dell'intervento e un termine di paragone (benchmark) e quindi il giudizio scaturente da tale confronto (nel caso della L.R. 27/93, il termine di paragone sarà dato dagli stessi risultati di performance dell'intervento, la lunga durata dell'intervento in esame rende, infatti, possibile effettuare confronti per circa 7 anni).

Le dimensioni di successo di un intervento di aiuto per la creazione d'impresa, che rappresenta il caso della L.27, sono riconducibili a tre elementi principali:

- l'accoglienza dell'intervento da parte dei potenziali beneficiari (le agevolazioni fornite dall'intervento sono state richieste dai potenziali beneficiari? In che misura?);
- il corretto funzionamento dell'intervento rispetto a quanto previsto (come si è svolta effettivamente la procedura di ammissione al finanziamento ed erogazione dei contributi? Sono stati rispettati i tempi previsti? Sono stati erogati i servizi reali previsti?);
- i risultati raggiunti in termini di imprese finanziate (cosa è stato realizzato con l'intervento?).

2.1 L'accoglienza dell'intervento

Per tradurre in termini quantitativi la dimensione di successo inerente il modo in cui l'iniziativa regionale di aiuto alla creazione d'impresa è stata accolta da parte dei potenziali beneficiari, occorre far riferimento ad un indicatore denominato tasso di tiraggio, dato dal rapporto tra fondi (vale a dire finanziamenti) domandati e fondi stanziati per l'intervento.

Nel caso della L.R. 27/93 tale tasso è pari al 100%, dato che sono stati utilizzati tutti i fondi stanziati per la politica. Talvolta il tasso ha superato il 100%: questo si è verificato quando domande ammesse in graduatoria non hanno ricevuto il finanziamento per carenza di fondi e, a seguito di ciò, sono state inserite nella graduatoria del trimestre successivo. In generale, grazie al rifinanziamento automatico del fondo, tutte le domande sono state soddisfatte e quindi le somme stanziare sono sempre state utilizzate.

Sempre al fine di valutare l'accoglienza dell'intervento, occorre notare che nel tempo è progressivamente cresciuto il numero delle imprese che hanno presentato domanda di finanziamento e, contestualmente, quello delle imprese ammesse ed eventualmente finanziate.

Tab. 2.1 Numero di domande per anno di presentazione della domanda

Anno	Presentate	Ammesse	Erogate	Ammesse su presentate	Erogate su ammesse
1993	49	30	28	61,22%	93,33%
1994	365	246	217	67,40%	88,21%
1995	273	193	162	70,70%	83,94%
1996	286	225	204	78,67%	90,67%
1997	497	412	368	82,90%	89,32%
1998	706	629	501	89,09%	79,65%
1999	496	492	297	99,19%	60,37%
Totale	2672	2227	1777	83,35%	79,79%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati Fidi Toscana

Dal 1993 fino al 1998 si assiste ad un continuo aumento delle imprese richiedenti il finanziamento pubblico; nel 1999 il fenomeno registra un calo che assesta il numero delle domande ai comunque alti livelli del 1997. L'aumento considerevole delle imprese richiedenti negli ultimi anni sembra essere dovuto soprattutto al miglioramento dell'informativa relativa alla legge⁷, in base a questo i potenziali beneficiari e i soggetti che, a vario titolo, li hanno coadiuvati nell'attività di richiesta delle agevolazioni, col tempo hanno maturato una migliore conoscenza dell'intervento che ha portato, da un lato, ad un aumento del numero assoluto di richiedenti e, dall'altro, ad un aumento del numero di domande ammesse al finanziamento⁸.

⁷ Questa tesi è stata sostenuta anche dai principali istituti di credito che si sono occupati del finanziamento legato alla legge e che sono intervenuti in un Focus Group organizzato nell'ambito della ricerca.

⁸ Come sostengono Sisti e Neri (2001) un altro elemento che molto probabilmente ha influito sull'aumento delle domande, soprattutto per l'anno 1998, è legato al tasso di interesse netto erogato col finanziamento pubblico, vale a

Un altro tasso, esplicativo dell'accoglienza della legge regionale, è il tasso di partecipazione dato dal rapporto tra imprese richiedenti e il totale delle imprese aventi diritto, vale a dire le imprese potenziali beneficiarie, aventi i requisiti di ammissibilità (età, settori economici di appartenenza, costituzione non anteriore a 6 mesi). Questo secondo dato è stato calcolato a partire dalle informazioni contenute nell'archivio InfoCamere. Tuttavia, dato che tramite tale archivio è possibile risalire all'età dell'imprenditore solo per le ditte individuali (tramite il codice fiscale) e non anche per le società, il tasso di partecipazione della L.R. 27/93 è stato calcolato solo per le ditte individuali e soltanto per gli anni dal 1995 al 1999.

Tab. 2.2 Tasso di partecipazioni per macrosettori

Anno	Industria	Edilizia	Commercio Turismo	Servizi alle Imprese	Servizi alle Persone	Totale
1995	1,6	0,2	1,8	1,5	3,2	1,4
1996	3,2	0,3	2,0	0,6	3,5	1,6
1997	3,5	1,0	2,8	1,9	7,2	2,5
1998	3,5	1,0	5,5	2,9	12,6	4,0
1999	3,5	0,6	2,6	2,2	9,1	2,5
Totale	3,2	0,6	2,9	1,8	6,9	2,4

Fonte: elaborazioni IRPET su dati InfoCamere

Il tasso di partecipazione (o di copertura) complessivo dell'intervento risulta molto basso, appena il 2.4% come media degli anni considerati. Dato il tasso di tiraggio dell'intervento, praticamente pari al 100%, a testimonianza dell'esistenza di disponibilità finanziarie per la legge in oggetto, il basso tasso di copertura è da ricondurre principalmente ai canali informativi effettivamente utilizzati per la pubblicizzazione della L.R. 27/93.

2.2 Il funzionamento della procedura

2.2.1 Il procedimento per l'ottenimento delle agevolazioni finanziarie

La gestione e l'erogazione dei contributi finanziari sono state affidate a Fidi Toscana S.p.a., la quale è responsabile dell'intera procedura, dall'accoglimento delle domande, all'erogazione finale dei contributi ed eventualmente delle garanzie sussidiarie.

L'intera procedura, basata su un meccanismo di selezione automatico, prevede due fasi distinte:

- una fase preliminare, durante la quale le imprese presentano domanda, forniscono la documentazione richiesta ed eventualmente vengono inserite nella graduatoria che Fidi Toscana apre ogni tre mesi;
- un fase riguardante l'erogazione effettiva dei contributi, la quale avviene dopo la comunicazione, da parte dell'impresa, dell'avvenuto completamento dell'investimento e dell'ottenimento del finanziamento a medio termine o del leasing da parte dell'istituto di credito.

La fase preliminare, precedente l'eventuale inserimento in graduatoria delle imprese richiedenti, può durare da 30 a 120 giorni, ipotizzando che Fidi Toscana passi in esame tutte le domande nel momento stesso in cui queste vengono presentate e contestualmente richieda le integrazioni necessarie. La fase dell'erogazione, che va dall'ingresso in graduatoria all'erogazione effettiva del finanziamento, può avere una durata massima di 18 mesi (540 giorni), tempo entro il quale le imprese ammissibili devono completare l'investimento e ottenere l'erogazione del mutuo bancario. Pertanto la durata dell'intera procedura può durare da un minimo di circa 30 giorni ad un massimo di 660 giorni.

dire il tasso di interesse effettivamente sostenuto dai beneficiari dell'intervento e dato dal confronto tra tasso di interesse di mercato e tasso di interesse agevolato.

Tab. 2.3 Durata in giorni delle varie fasi della procedura

ANNI	Durata della fase preliminare	Durata della fase dell'erogazione	Durata dell'intera procedura
1993	144	261	405
1994	129	243	374
1995	105	216	321
1996	90	182	271
1997	99	201	300
1998	111	212	315
1999	115	138	242
TOT	110	201	307

Fonte: elaborazioni IRPET su dati FidiToscana.

Dalla precedente tabella si può vedere come nel tempo sia diminuita la durata media sia della fase preliminare, sia della fase dell'erogazione. Tale fenomeno è riconducibile al miglioramento della conoscenza dell'intervento.

Il valore medio per gli anni dal 1993 al 1999 della durata della fase preliminare è pari a 110 giorni, mentre quello per l'intera procedura è pari a 307 giorni. La durata della fase preliminare risulta pertanto mediamente più lunga, rispetto ai valori standard, della durata della fase dell'erogazione; inoltre per i primi due anni sono stati superati i termini massimi di durata di tale fase. Questa circostanza probabilmente è riconducibile anche al funzionamento dell'apparato amministrativo preposto all'erogazione dei contributi, che nel tempo ha migliorato le sue prestazioni, consentendo, così, di ridurre i tempi dell'istruttoria.

2.2.2 I richiedenti non beneficiari

In questa sezione vengono analizzati i soggetti che, avendo fatto domanda di ammissione al finanziamento regionale, per vari motivi non sono diventati beneficiari delle agevolazioni. Le cause di questo "percorso interrotto" consentono di distinguere i richiedenti non beneficiari in tre categorie principali:

- soggetti la cui domanda è stata valutata non ammissibile e pertanto non ammessa in graduatoria;
- soggetti che pur avendo ottenuto l'ammissibilità successivamente hanno rinunciato ad ottenere i finanziamenti;
- soggetti, infine, che avendo in un primo momento ottenuto l'ammissibilità, e quindi l'ingresso in graduatoria, sono state successivamente escluse dall'erogazione dei finanziamenti perché inadempienti rispetto ad una serie di obblighi procedurali.

Tab. 2.4 I richiedenti non beneficiari

Anno	Dom. non Ammissibili	Rinunce	Dom. non Erogate	Totale
1993	13	3	6	22
1994	74	9	64	147
1995	43	5	64	112
1996	24	6	53	83
1997	46	7	70	123
1998	55	13	76	144
1999	25	5	70	100
Totale	279	48	403	730

Fonte: elaborazioni IRPET su dati FidiToscana.

Le rinunce. I richiedenti non beneficiari per motivi di rinuncia costituiscono la categoria meno numerosa. La rinuncia, essendo legata a scelte individuali del richiedente, può essere dovuta ad una molteplicità di fattori, quali la non convenienza del finanziamento, lo "scoraggiamento" per le procedure da seguire, o anche la chiusura dell'impresa o il suo mancato inizio attività. Al riguardo sarebbe interessante poter individuare i veri motivi, tuttavia tale indagine è resa difficile, se non impossibile, dal problematico raggiungimento dei soggetti interessati.

Le domande non ammissibili. In questa categoria rientrano, come già detto, le imprese che hanno fatto domanda e che non state inserite in graduatoria, in quanto ritenute non idonee in base ai criteri di ammissibilità.

Il motivo che più di tutti ha inciso sulla non ammissibilità delle richieste è stato il requisito anagrafico: molte domande sono infatti state fatte da soggetti con più di 35 anni. Il secondo motivo di inammissibilità per ordine di importanza è la data di costituzione anteriore a 6 mesi dalla data della domanda dei finanziamenti. Altre motivazioni che hanno inciso in misura minore sulla non ammissibilità sono date da domande relative a imprese derivanti da cessioni di azienda (col venir meno in questo caso della condizione che si tratti di impresa del tutto nuova) e da investimenti non inclusi in quelli ammissibili per il finanziamento regionale.

Le domande non erogate. In questa categoria rientrano le domande che sono state accolte e inserite in graduatoria e che, per vari motivi, successivamente non hanno ottenuto l'erogazione del finanziamento.

La causa più ricorrente (61%) per queste domande è il completamento "fuori termine" massimo della documentazione necessaria per l'ottenimento del finanziamento; segue la causa "archiviata" (23,6%) cui corrisponde un comportamento passivo del richiedente successivamente l'entrata in graduatoria, per cui Fidi Toscana, trascorso il termine prestabilito classifica la domanda come archiviata; infine l'ultima motivazione di questa categoria è relativa alla "non completezza" della documentazione comprovante l'avvenuto completamento dell'investimento e/o l'avvenuta erogazione del mutuo bancario.

2.2.3 *Le imprese finanziate*

Il rifinanziamento periodico del fondo costituito presso Fidi Toscana ha fatto sì che l'intervento di aiuto alle imprese in esame funzionasse come un finanziamento a pioggia, con modalità "first in, first out". Questo perché, data la capienza del fondo ed il suo automatico rifinanziamento, è stato possibile (fino ad ora) soddisfare tutte le domande di finanziamento da parte dei neo-imprenditori che ne facessero richiesta (ovviamente qualora in possesso dei requisiti legislativi). Inoltre, dato che le domande sono soddisfatte in base alla graduatoria di completamento della documentazione, l'erogazione avviene sulla base di un meccanismo del tipo "first in, first out", per cui vengono soddisfatte per prime le domande pervenute in precedenza. Le domande che non vengono erogate per carenza di fondi diventano le prime della graduatoria del trimestre successivo; pertanto, i tempi di attesa massimi, una volta ammessa la domanda in graduatoria, non dovrebbero essere superiori a tre mesi.

Dal 1993⁹ a 1999 sono state finanziate 1777 imprese, di cui il 47.5% ditte individuali e il restante 52.5% società. In media il contributo erogato (dato dalla somma del contributo in conto capitale e di quello in conto interessi) è stato di 26 milioni, a fronte di un investimento totale medio di circa 150 milioni. Occorre notare che col passare del tempo sono diminuiti i valori del contributo medio e, corrispondentemente, dell'investimento medio: si passa infatti dai quasi 50 milioni di contributo medio nel 1993, agli appena 15 del 1999. Questa circostanza risulta probabilmente riconducibile alla diffusione delle informazioni relative all'esistenza del finanziamento regionale, dapprima concentrate tra poche (appena 19 imprese vengono finanziate tra quelle che hanno fatto domanda nel 1993) imprese "forti", vale a dire imprese con un investimento medio piuttosto elevato e successivamente diffuse tra la generalità delle imprese.

⁹ Nel 1993 è stata aperta una sola graduatoria relativa all'ultimo trimestre dell'anno.

Tab. 2.5 Le imprese beneficiarie

ANNO	Ditte Indiv.	Soc.	Contrib. Medio	Investim. Medio	Addetti attuali	Addetti dopo invest.	Artigianato	Commercio	Industria	Terziario
1993	10	19	49.341.934	204.879.489	3,1	4,9	6	15	6	1
1994	2	125	32.225.703	162.111.726	2,7	4,2	79	109	27	2
1995	67	95	25.818.846	162.149.994	2,5	3,6	51	98	13	0
1996	86	118	20.436.285	148.485.739	2,6	3,5	60	131	12	1
1997	161	207	19.707.387	140.547.447	2,2	3,2	132	209	24	3
1998	269	232	20.486.533	150.011.661	1,9	2,9	176	300	22	3
1999	159	138	15.051.018	126.358.335	2,0	2,8	103	145	12	37
Totale	844	934	26.152.530	156.363.485	2,4	3,6	607	1007	116	47
%	47,5	52,5					34,2%	56,7%	6,5%	2,6%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati FidiToscana.

I settori economici maggiormente interessati dall'intervento sono stati il commercio (57%) e l'artigianato (34%). Il numero medio di addetti (comprendenti i dipendenti e i soci) al momento della concessione del finanziamento è pari a 2,4, si tratta pertanto di piccole imprese. Al momento della presentazione della domanda agli imprenditori è stata richiesta una stima previsionale del numero medio di addetti successivamente l'ottenimento del finanziamento e quindi una volta completato l'investimento: la media per le imprese beneficiarie è pari a 3,6. Ovviamente i dati relativi agli addetti possono non coincidere con quelli effettivi, dato che sono basati sulle dichiarazioni, non confermabili, degli stessi interessati.

Purtroppo non sono disponibili i dati delle imprese che hanno fatto richiesta e che hanno beneficiato dei servizi di formazione professionale e di assistenza tecnica¹⁰. Tale mancanza rende incompleta l'analisi del funzionamento dell'intervento.

Rispetto al totale delle imprese beneficiarie il 55,5% ha anche usufruito delle garanzie sussidiarie concesse da Fidi Toscana. Questo elemento risulta cruciale per le banche, in quanto la presenza delle garanzie sussidiarie agevola enormemente la concessione del finanziamento da parte degli istituti di credito.

3 ANALISI DI IMPATTO

Se l'analisi di performance cerca di capire il "funzionamento" dell'intervento, l'analisi di impatto ha come scopo lo studio della sua utilità. Con l'analisi di impatto si vuole analizzare i legami di causa-effetto tra l'intervento e i cambiamenti intervenuti in un certo fenomeno socio-economico (la cui modifica costituisce la ratio stessa dell'intervento). L'attuazione di un'analisi di impatto presuppone una dimensione problematica legata all'intervento o alla politica oggetto di valutazione; in sostanza vi è incertezza sulla capacità dell'intervento di ottenere gli effetti desiderati, se così non fosse ci muoveremmo in un contesto caratterizzato da una "presunzione di efficacia" dell'intervento stesso. In questo caso la valutazione di impatto non avrebbe ragione di esistere (Commissione d'Indagine sulla Povertà e sull'Emarginazione, 1997).

L'obiettivo conoscitivo di questo tipo di analisi è quello di valutare l'addizionalità dell'intervento, vale a dire il cambiamento della situazione problematica in assenza di intervento imputabile direttamente all'intervento stesso. In sostanza si tratta di valutare il contributo netto dell'intervento nel modificare la situazione di partenza.

Vogliamo adesso delineare da un punto di vista metodologico e operativo i possibili percorsi di analisi per la valutazione dell'impatto di politiche per il lavoro, con particolare riferimento alla Legge Regionale 27/93 sull'imprenditoria giovanile. La metodologia viene quindi proposta per

¹⁰ I dati relativi alle imprese richiedenti e beneficiarie dei servizi della L.R. 27/93 contenuti nel presente lavoro sono stati presi dal database predisposto da FidiToscana. In tale archivio non sono contenute le informazioni relative alla richiesta e all'erogazione dei servizi di formazione professionale e di assistenza tecnica; FidiToscana si occupa, infatti, unicamente della gestione dei servizi finanziari.

la valutazione di questo intervento, tenuto conto anche della base informativa esistente relativa ai soggetti che hanno presentato domanda di finanziamento (fonte Fidi Toscana), oltre che delle fonti statistiche disponibili a livello regionale (archivio Info-Camere).

3.1 *Quadro di riferimento, metodologia e scelta della variabile risultato*

Per procedere alla formalizzazione, e successiva applicazione, statistica del problema è necessario che la situazione esaminata sia rappresentabile attraverso una (o eventualmente più) variabile statistica Y , detta variabile risultato.

La valutazione di impatto presuppone di poter confrontare la situazione osservata a seguito del trattamento al quale l'individuo (in questo caso l'impresa) viene esposto con una situazione ipotetica, definita controfattuale, che si sarebbe osservata in assenza di trattamento. Ogni soggetto (o impresa) è quindi caratterizzato da due risultati potenziali (Rubin, 1974) Y_1 e Y_0 che rappresentano, rispettivamente, il valore che la variabile risultato avrebbe in presenza e in assenza del trattamento: l'effetto dell'intervento per ogni soggetto è definito come $(Y_1 - Y_0)$. E' ovvio come non sia possibile osservare entrambe le variabili per uno stesso soggetto e ciò costituisce quello che Holland (1986) indica come il problema fondamentale dell'inferenza causale. Tale inosservabilità sposta l'attenzione su quantità stimabili, vale a dire, ad esempio, l'effetto medio nella popolazione, oppure l'effetto medio sui trattati. Il problema centrale della valutazione riguarda la possibilità di utilizzare l'informazione fornita dai non trattati per approssimare la situazione controfattuale.

Potendosi muovere in un contesto sperimentale, l'assegnazione ai due gruppi avviene casualmente (o attraverso randomizzazione). La randomizzazione implica che i due risultati potenziali siano indipendenti dall'assegnazione al trattamento e ciò assicura, in termini probabilistici, una sostanziale omogeneità dei due gruppi di soggetti sia rispetto a caratteristiche osservabili che rispetto a quelle non direttamente osservabili ma potenzialmente rilevanti. Confrontando i risultati (medi) dei due gruppi è possibile quindi ottenere una stima corretta dell'effetto causale medio.

Dovendo invece operare in un contesto osservazionale (nel quale il beneficio viene erogato, come nel caso delle L.R. 27/93, a chi ne fa domanda e soddisfa i requisiti richiesti dalla legge) il confronto tra i trattati e i non trattati può condurre a commettere errori sistematici detti genericamente *selection bias*: si tratta appunto di errori dovuti al processo di (auto)selezione dei soggetti nei due gruppi dei trattati e dei non trattati che rende tali gruppi potenzialmente diversi tra loro anche prima che l'intervento abbia luogo.

Per ridurre tale tipo di distorsione occorre selezionare i beneficiari in modo che siano il più possibile simili ai beneficiari nelle "condizioni di partenza", vale a dire prima dell'intervento. Questo modo di operare si basa sull'ipotesi di "assenza di confondimento" (Rubin, 1980b), la quale afferma che, condizionatamente alle variabili osservabili prima dell'intervento, l'assegnazione all'intervento è indipendente dai risultati potenziali. Pertanto, assumendo la parità nelle condizioni di partenza tra beneficiari e gruppo di controllo è possibile ipotizzare che le differenze tra i due gruppi osservabili successivamente all'intervento siano imputabili soltanto allo stesso. Questa assunzione, tuttavia, risulta molto forte e non sempre sostenibile data la potenziale presenza di caratteristiche non osservabili "distribuite" in maniera diversa nei due gruppi.

In questo lavoro il metodo utilizzato per la riduzione del *selection bias* è quello del *matching*. Questa procedura consiste nel trovare per ogni soggetto beneficiario dell'intervento uno o più "gemelli", che non ne abbiano beneficiato e che possiedano le medesime condizioni di partenza osservabili. Tali caratteristiche, denominate variabili di controllo, per l'intervento in esame sono: l'età, il sesso, il settore di appartenenza, la localizzazione, l'anno di iscrizione al Registro Ditte, i dipendenti dichiarati al momento dell'iscrizione. Per far sì che beneficiari e gruppo di controllo siano il più possibile simili nelle condizioni di partenza è opportuno avere quante più informazioni sulle caratteristiche osservabili dei due gruppi, tuttavia la nostra scelta di

utilizzazione delle variabili di controllo limitatamente a quelle sopra elencate è condizionata dalle informazioni in nostro possesso su beneficiari e non beneficiari. Tali informazioni sono contenute nell'archivio InfoCamere, il quale è stato "incrociato" con l'archivio tenuto da Fidi Toscana, al fine di ottenere la variabile relativa alla posizione delle imprese rispetto al finanziamento (imprese che non hanno fatto domanda per il finanziamento, imprese che hanno fatto domanda ma non hanno ottenuto il finanziamento, imprese che hanno ottenuto il finanziamento).

La costruzione di un gruppo di controllo con una distribuzione delle caratteristiche osservabili uguale a quella del gruppo di trattamento rende possibile imputare le eventuali differenze (in media), per date condizioni o per comportamenti dei due gruppi, solamente all'intervento.

In pratica, la procedura di *matching* è stata condotta accoppiando ad ogni beneficiario un "gemello" non beneficiario con lo stesso valore di tutte le variabili osservabili.

Per quanto riguarda la scelta della variabile di risultato, nella sezione relativa all'analisi di processo è stato messo in evidenza come il processo decisionale che ha portato alla formazione e all'attuazione della legge sia caratterizzato da obiettivi espliciti e impliciti di politica sia occupazionale che industriale. Tra questi ricordiamo ad esempio l'aumento dell'occupazione giovanile, l'avvio di nuove imprese, la creazione di posti di lavoro per giovani, la rimozione delle barriere all'ingresso, dovute principalmente alle difficoltà di accesso al mercato del credito. La scelta dello strumento di intervento mostra come uno degli obiettivi della legge sia proprio quello di sostenere le imprese di giovani nella fase iniziale, sicuramente più critica, con un alleggerimento degli oneri finanziari. Ciò suggerisce di concentrare l'attenzione sulla variabile di risultato relativa alla durata in vita delle imprese, ovvero sulla loro capacità di "sopravvivere" sul mercato. Tale variabile, oltre ad avere un'importanza in sé, può essere considerata anche una "proxy" di altre variabili importanti (come ad esempio il livello di occupazione giovanile mantenuta), delle quali la base informativa di cui si dispone non consente di ottenere dati attendibili, a differenza del dato sulla durata in vita delle imprese che abbiamo potuto ricavare dagli archivi Info-Camere. Si deve tuttavia rilevare un limite del dato ottenibile da tali archivi: nonostante infatti sia possibile ottenere dagli archivi delle imprese cessate la data di cessazione, non è possibile conoscere la causa di tale cessazione, che potrebbe essere ad esempio anche la ricostituzione dell'impresa sotto altra veste giuridica.

In conclusione la metodologia utilizzata nell'ambito dell'analisi di impatto per la L.R. 27/93 ha comportato l'utilizzo di modelli per la durata in vita delle imprese, che permettono di confrontare la funzione di sopravvivenza delle imprese beneficiarie con quella di un gruppo di non beneficiarie, selezionate tramite una procedura di *matching*¹¹.

3.2 Analisi empirica

3.2.1 Analisi descrittiva dei tassi di sopravvivenza

Come analisi preliminare alla valutazione dell'impatto della L.R. 27, svolta nel successivo paragrafo, sono state stimate le funzioni di sopravvivenza per le imprese individuali e per le società che sono nate tra il 1995 e il 1998, risultanti dall'archivio Info-Camere. Questa analisi

¹¹ In realtà, nell'ambito della ricerca sono state utilizzate anche altre metodologie per l'analisi di impatto. In particolare, sono stati utilizzati alcuni modelli di regressione per la variabile di durata: un modello parametrico a rischi proporzionali e un modello di Cox stratificato. Per risolvere i problemi legati alla specificazione della forma funzionale, insiti nei modelli precedenti, è stato stimato un ulteriore modello di Cox, in cui il contributo delle variabili esplicative (vale a dire le caratteristiche osservabili dei due gruppi di imprese) è stato "riassunto" tramite una funzione non lineare del *propensity score*, che rappresenta la probabilità di ottenere il finanziamento della L.R. 27/93. La metodologia costituita dai modelli qui presentati rappresenta un'approssimazione rispetto all'utilizzo di modelli di sopravvivenza basati sulla procedura di *matching*, la quale fornisce le stime di impatto senz'altro più attendibili. E' per questo motivo che nel presente lavoro si è scelto di concentrare l'attenzione unicamente sui risultati ottenuti col *matching*. Per una più ampia trattazione della metodologia utilizzata si rimanda alla pubblicazione relativa alla ricerca (Mealli e Pagni, 2001).

descrittiva permette anche di valutare, almeno per le ditte individuali, se l'età e il sesso dell'imprenditore, caratteristiche che definiscono il target di riferimento della L.R. 27, influiscano sulla sopravvivenza delle imprese, ovvero se ci sia una qualche evidenza empirica che giustifichi la scelta della categoria di beneficiari individuata dalla L.R. 27.

Da questa analisi preliminare risulta che il tasso di mortalità sia molto superiore per le ditte individuali rispetto alle società: dopo quattro anni (circa 1500 giorni) dalla nascita, soltanto il 60% circa delle ditte individuali non ha cessato l'attività, contro l'85% delle società.

Per quanto concerne le differenze di genere, le ditte con titolare di sesso femminile mostrano una minore chance di sopravvivenza: solo il 59% sopravvive dopo 4 anni contro il 66% delle ditte con titolare di sesso maschile.

Sempre a fini descrittivi, per mostrare l'effetto dell'età e del genere sulle probabilità di sopravvivenza di tutte le imprese nate tra il 1995 ed il 1998 è stato stimato un modello di regressione per la variabile di durata (modello di Cox).

Per quanto concerne l'età, si evidenzia come l'effetto di questa variabile non sia lineare. In particolare le tre classi di età centrali, tra 36 e 50 anni, hanno tassi di mortalità pressoché identici e inferiori sia a quelli degli imprenditori più giovani che a quelli degli imprenditori più anziani. L'effetto dell'età tra le imprese guidate da imprenditori giovani è molto evidente: gli imprenditori con età inferiore a 26 anni hanno un rischio di cessazione del 30% superiore a quelli di età compresa tra i 31 e i 35 anni, che comunque appaiono svantaggiati rispetto a quelli della classe 36-40.

Quindi la soglia dei 35 anni per la definizione dei potenziali beneficiari individuata dalla legge pare avere un riscontro da questi risultati: se l'obiettivo è quello di aiutare imprese con maggiori difficoltà di avvio, la legge sembra aver individuato, almeno per questo aspetto, il target giusto.

Leggendo i risultati dell'analisi descrittiva, le imprese finanziate sembrano avere una capacità di resistenza sul mercato superiore a quelle che non hanno beneficiato del finanziamento. Le differenze appaiono significative e di entità non trascurabile, soprattutto per le imprese individuali, con tassi di sopravvivenza ad esempio a 2 anni che passano dall'85% per le imprese non beneficiarie, al 95% per quelle che hanno usufruito del finanziamento.

Nello stesso tempo, la curva di sopravvivenza delle imprese che hanno richiesto il finanziamento senza ottenerlo non presenta differenze significative rispetto a quella delle imprese che non hanno presentato domanda di finanziamento. Questo tenderebbe a rafforzare l'ipotesi di un effetto positivo del finanziamento, visto che le imprese che hanno presentato domanda senza ottenere il finanziamento possono essere considerate "simili" a quelle finanziate, quantomeno in relazione ad aspetti motivazionali, i quali possono essere testimoniati dal possesso dell'informazione circa la disponibilità dei finanziamenti e dalla presentazione della domanda, e al fatto di aver richiesto un finanziamento bancario.

D'altra parte, come visto in precedenza, la mancata erogazione è quasi esclusivamente da imputare al mancato rispetto dei termini prefissati per la realizzazione degli investimenti oggetto del finanziamento. Questo aspetto può far pensare ad una minore motivazione o capacità imprenditoriale e, quindi, ad una maggiore debolezza di queste imprese rispetto a quelle che invece sono riuscite ad ottenere il finanziamento, potendo evidenziare un effetto spurio del finanziamento che mitigherebbe il giudizio positivo che si può derivare dalle considerazioni precedenti.

Più in generale, la maggiore probabilità di sopravvivenza delle imprese beneficiarie del finanziamento potrebbe essere dovuta, non tanto ad un reale impatto positivo della politica, quanto a differenze nella distribuzione delle caratteristiche tra le imprese beneficiarie e non, caratteristiche che, come si è visto con riferimento ad alcune variabili osservabili, sono associate in diverso modo alla variabile risultato, la durata in vita dell'impresa. Rimane pertanto da affrontare il problema della stima dell'impatto, tenendo in debito conto tali differenze.

3.2.2 *Analisi di impatto per la L.R. 27/93 per le ditte individuali*

Per motivi di attendibilità dei dati contenuti negli archivi, l'analisi di impatto è stata condotta solo sulle imprese iscritte al registro ditte negli anni che vanno dal 1996 al 1998, escludendo, inoltre, tutte le ditte individuali per le quali l'età dell'imprenditore al momento dell'iscrizione superava i 35 anni, poiché non eligibili per il finanziamento. Si ricorda che solo per le ditte individuali, e non anche per le società, è possibile risalire all'età dell'imprenditore, la quale risulta essere una variabile fondamentale nell'ambito della presente analisi che, per questo motivo, è stata svolta in riferimento alle sole ditte individuali.

L'analisi svolta nel paragrafo precedente ha messo in luce il fatto che diverse caratteristiche osservabili, quali l'età, il settore di attività, la localizzazione territoriale, il sesso dell'imprenditore sono, da un lato, distribuite in maniera diversa nei due gruppi dei beneficiari e non beneficiari della legge regionale 27 e, dall'altro, sono associate alla variabile che rappresenta la durata in vita dell'impresa. Per valutare l'impatto della L.R. 27/93 sulla sopravvivenza delle ditte individuali è necessario, quindi, adottare alcune tecniche che permettono di bilanciare le caratteristiche osservabili nel gruppo dei trattati e in quello dei controlli.

Come detto in precedenza, la tecnica utilizzata nel presente lavoro è il confronto dell'analisi di sopravvivenza tra beneficiari e non beneficiari basata sul *matching*, tuttavia, preliminarmente, è stato stimato un modello per la *propensity score*, ovvero, nel caso specifico, per la probabilità di ottenere il finanziamento previsto dalla L.R. 27/93, allo scopo di capire come questa si distribuisce tra le due popolazioni di riferimento (trattati e non trattati). Dall'analisi risulta come la probabilità di ottenere un finanziamento sia andata aumentando nei tre anni, forse anche a causa di una maggiore diffusione delle informazioni sull'intervento pubblico di sostegno alle imprese in questione. Questa probabilità è maggiore quando è una donna ad avviare un'attività imprenditoriale, mentre all'aumentare dell'età la propensione si riduce. I settori nei quali si fa maggiore ricorso al sostegno pubblico sono quelli dei servizi alle persone e del commercio, mentre le province dove le imprese evidenziano una minore propensione a usufruire della L.R. 27 risultano essere Lucca e Massa Carrara.

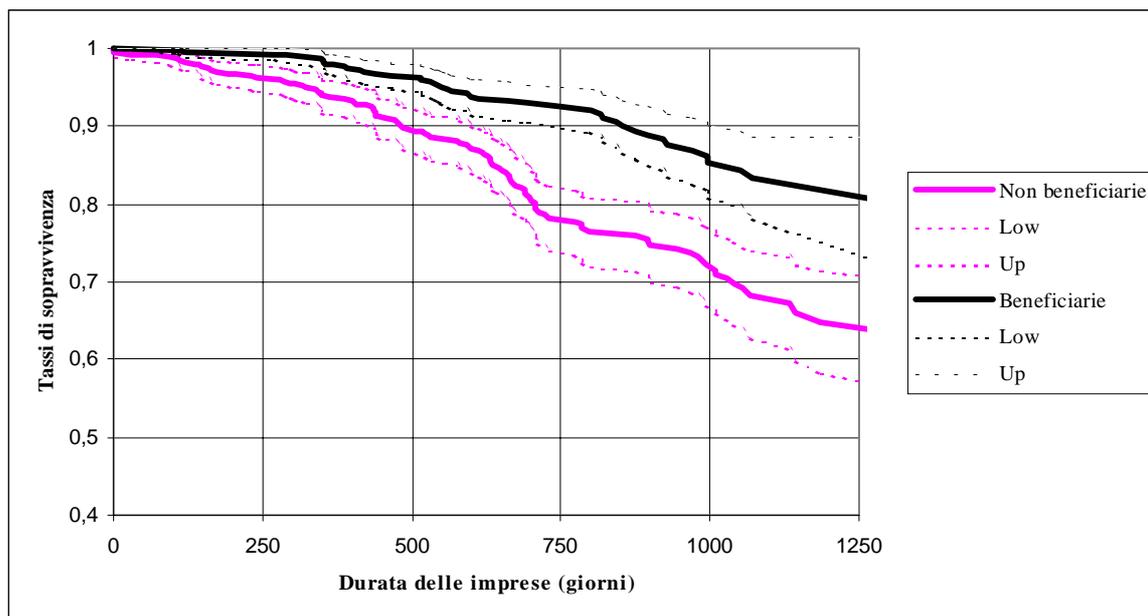
Dato l'elevato numero di imprese non beneficiarie è stato possibile ottenere un *matching* esatto nel senso che a ciascuna impresa beneficiaria¹² è stato possibile associare un'impresa che non ha ricevuto il finanziamento che presenti le sue stesse caratteristiche osservabili, ovvero lo stesso numero di addetti e settore di attività economica, operante nella stessa provincia (nel capoluogo o meno), con titolare della stessa età e sesso, iscritta nello stesso anno. Si è cioè costruito un gruppo di controllo identico a quello delle ditte finanziate per quanto concerne la distribuzione congiunta di tutte le variabili osservabili precedenti il finanziamento.

I risultati ottenuti mostrano come le differenze tra i due gruppi siano significative: in media un'impresa beneficiaria aumenta la sua probabilità di sopravvivenza dopo tre anni di 0.15, passando da 0.68 in assenza di finanziamento a 0.83 con il finanziamento.

La figura 4.1 evidenzia questo risultato: le due curve rappresentano le funzioni di sopravvivenza per le ditte individuali nate tra il 1995 ed il 1998, appartenenti al gruppo delle beneficiarie della L.27 e a quello delle non beneficiarie.

¹² Soltanto per 39 imprese non è stato possibile trovare un'impresa identica nel gruppo di controllo, e ciascuna di queste è stata abbinata ad un'impresa identica nella provincia più vicina.

Fig. 3.1 Funzione di sopravvivenza – Matching esatto - Ditte individuali nate tra il 1995 ed il 1998



Volendo quantificare l'impatto dell'intervento in termini di durata aggiuntiva delle imprese ottenuta con l'intervento, è possibile, a partire dalla stima delle funzioni di sopravvivenza, stimare la durata media dopo quattro anni per le imprese appartenenti ai due gruppi: da tale calcolo risulta che la durata media delle imprese beneficiarie è di 153 giorni superiore rispetto a quella delle non beneficiarie.

L'impatto netto dell'intervento sulla durata in vita delle imprese durante i primi quattro anni è quindi stimabile intorno ai cinque mesi, sarà interessante poter verificare, nei prossimi anni, quale sarà l'evoluzione delle funzioni di sopravvivenza tra beneficiarie e non beneficiarie.

3.2.3 Valutazione dell'impatto della L.R. 27 per genere ed età del titolare

L'analisi svolta nel paragrafo precedente ha messo in evidenza l'effetto medio sui trattati, ovvero sulle imprese beneficiarie. Tuttavia, rispetto al target individuato dalla L.R. 27, risulta di particolare interesse valutare quali categorie di imprese abbiano beneficiato maggiormente dell'intervento. Utilizzando i risultati della procedura di *matching* si è potuto ottenere queste informazioni semplicemente confrontando le funzioni di sopravvivenza delle ditte beneficiarie e delle non beneficiarie per diversi sottoinsiemi di imprese, definiti in base al genere e all'età del titolare.

Risulta evidente che, mentre per i titolari di sesso maschile l'effetto è molto contenuto e non significativo, le imprese guidate da donne sembrano ottenere dei rilevanti e significativi benefici dall'intervento.

Per quanto riguarda l'impatto della L.R. 27 per classi di età del titolare, si può osservare come le imprese che risultano avere un maggiore beneficio dall'intervento, in termini di maggiore sopravvivenza, sono quelle con titolare nella fascia di età 26-30 anni, seguite da quelle con titolare più giovane; l'effetto invece non risulta significativo per le imprese con titolare nella fascia di età 31-35. Questo risultato si può sostanzialmente attribuire al fatto che questa fascia di imprese è caratterizzata da elevati livelli di sopravvivenza anche in assenza di intervento, livelli che quindi è plausibile siano difficilmente incrementabili.

4 UN AMPLIAMENTO DELLA RICERCA VALUTATIVA

Le tre fasi della valutazione della LR 27 finora sviluppate (di processo, di performance, di impatto) hanno consentito di affrontare le questioni riguardanti la logica alla base della formulazione della politica, il suo funzionamento da un punto di vista di accountability, la sua utilità sotto il profilo della capacità di generare effetti positivi sui soggetti beneficiari.

In quest'ultimo paragrafo saranno approfonditi alcuni aspetti che permettono di sviluppare il processo di accumulazione di conoscenze sulla LR 27, procedendo verso tre diverse direzioni.

In primo luogo saranno affrontate le problematiche concernenti gli effetti distributivi della politica, dovuti ad un'eventuale assegnazione degli incentivi che favorisca alcune categorie di soggetti al di là (o al di fuori) delle intenzioni del legislatore. Lo studio delle caratteristiche dei beneficiari, comparate con quelle dei non beneficiari, sarà l'occasione anche per verificare l'adeguatezza della scelta delle imprese finanziate, dal punto di vista delle caratteristiche soggettive. L'analisi di questi effetti sarà condotta utilizzando i risultati, in termini di variabili osservate, di un'indagine diretta condotta su un campione di 1067 imprese iscritte al Registro delle Camere di Commercio della nel 1999, al quale sono state sottoposte alcune domande, con metodo CATI (Computer aided telephone interview).

Un secondo ambito di approfondimento consiste in un'integrazione della valutazione di impatto effettuata nel paragrafo precedente, mediante la ricostruzione dell'addizionalità dell'intervento attraverso l'autovalutazione dei beneficiari. Pur con i molti limiti della procedura, si ricorda che questo rappresenta l'unico modo per tentare di stimare l'impatto sulla decisione di avviare l'impresa.

Il terzo tema oggetto di approfondimento è quello del legame causale tra i risultati ottenuti dall'applicazione della LR 27 (l'addizionalità distinta per categorie di beneficiari, gli effetti distributivi) ed il meccanismo di funzionamento della legge stessa, sotto il profilo finanziario ed informativo. Per affrontare questo tema si è provveduto ad arricchire i risultati dell'indagine campionaria con informazioni raccolte per mezzo di strumenti di natura qualitativa, come interviste a testimoni privilegiati (in particolare operatori pubblici) ed un focus group con istituti bancari coinvolti nell'attuazione dell'intervento¹³.

4.1 La prosecuzione della valutazione nei prossimi anni: il miglioramento del database al fine di ridurre la selection bias

Prima di entrare nel dettaglio degli approfondimenti dell'analisi valutativa, condotti nei paragrafi successivi, è opportuno riflettere sulle opportunità fornite dall'indagine diretta sulle nuove imprese al fine di sviluppare ulteriormente la valutazione di impatto della LR 27. L'intento di proseguire la valutazione nei prossimi anni si pone come obiettivo l'acquisizione, da un lato, di informazioni sulle altre variabili risultato (es. addetti effettivi) nel campione di nuove imprese nate nel 1999 e, dall'altro, l'ottenimento di ulteriori dati da includere nel modello di valutazione di impatto come variabili di controllo.

I vantaggi dell'effettuazione dell'indagine diretta da utilizzare in un arco temporale pluriennale, sono riassumibili nei seguenti quattro punti.

1) L'analisi dei dati presenti nell'archivio Infocamere è basata su informazioni molto importanti, ma che non comprendono alcune caratteristiche degli imprenditori (in particolare le origini sociali e il ricorso a finanziamenti bancari) che potrebbero distorcere la quantificazione dell'impatto netto, a causa del fenomeno, più volte descritto, della *selection bias*.

¹³ Nell'ambito della ricerca da cui questo lavoro trae spunto, le strade seguite per l'ampliamento dell'analisi valutativa hanno riguardato, oltre agli aspetti distributivi, finanziari e informativi e all'autovalutazione, anche il tema degli effetti, in un contesto di equilibrio generale, di spiazzamento e sostituzione ed infine la questione del costo in termini di effetto netto dell'intervento. Per un approfondimento di tali aspetti si rimanda pertanto a tale pubblicazione (Mealli e Pagni, 2001).

2) L'effettuazione dell'indagine a una distanza temporale sufficientemente breve dall'avvio dell'impresa garantisce anche l'acquisizione di preziose informazioni su quegli imprenditori che cessano la propria attività nei primi anni di vita dell'azienda e che sarebbe impossibile intervistare nell'ambito di un'indagine condotta a molti anni di distanza dal momento della creazione dell'impresa.

3) L'estensione dell'indagine a tutte le politiche, non solo della LR 27, utilizzate da parte delle nuove imprese in fase di avvio, consente di ridurre al minimo quella che è definita *contamination bias* (OECD, 1996), la contaminazione del quasi-esperimento con altri interventi pubblici alternativi alla LR 27.

4) La valutazione di impatto potrà essere effettuata anche sulle imprese con una forma giuridica diversa da quella della ditta individuale.

4.2 L'analisi degli effetti distributivi e dell'adeguatezza della scelta delle imprese finanziate

Il rischio che una politica attiva per il lavoro possa intensificare le ineguaglianze sociali è abbastanza elevato; per questa ragione è importante analizzare l'effetto "distributivo" della legge. Non è infatti sufficiente introdurre meccanismi selettivi per favorire categorie più deboli, come i giovani, per assicurare l'equità dell'intervento. Nel caso delle politiche per l'imprenditorialità giovanile, le procedure di accesso ai benefici e le modalità di diffusione delle informazioni sulle agevolazioni pubbliche possono avere due effetti distributivi interconnessi: un aumento delle differenze nelle opportunità di accesso all'attività imprenditoriale fra i vari gruppi sociali e una discriminazione nei confronti di coloro che provengono da segmenti marginali della società, che presentano le maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro e di accesso alle risorse per costituire un'impresa, e potenzialmente in grado di garantire una maggiore addizionalità dell'intervento pubblico.

Nella descrizione dell'universo delle nuove imprese nate in Toscana nel 1999 è stata posta una particolare attenzione alle differenze tra il segmento dei neo-imprenditori con meno di 35 anni e quello dei neo-imprenditori che hanno superato tale soglia di età. In questo paragrafo si approfondiranno le caratteristiche dei beneficiari della LR 27, utilizzando i risultati dell'indagine diretta sulle nuove imprese nate nel 1999.

Nel fare questo verrà utilizzato come gruppo di comparazione l'insieme delle nuove imprese condotte da giovani con meno di 35 anni, che si può considerare il target potenziale della LR 27 nel 1999, dal punto di vista dei requisiti soggettivi. Infatti, all'interno di tale gruppo di imprese la mancanza di contributi può essere dovuta soltanto all'assenza di informazioni in tempo utile sulla legge (entro 6 mesi dalla costituzione), all'impossibilità o alla non volontà di effettuare l'investimento aziendale nei tempi previsti, all'impossibilità o alla non volontà di ottenere un mutuo bancario, alla scarsa entità dell'investimento economico effettuato al momento dell'avvio dell'impresa.

Dunque, nel seguito verrà presentato un sintetico identikit dei beneficiari della legge rispetto all'universo dei nuovi imprenditori, in particolare della stessa classe di età¹⁴. Emergeranno in questo modo le differenze rispetto ad una distribuzione "casuale" dei beneficiari.

1) Nuovi imprenditori e nuove imprese. Sono pochi i casi di imprese beneficiarie della LR 27 che provengono da trasformazioni o fusioni di imprese precedenti; i casi di acquisto di altre imprese sono solo il 15%, inferiori alla media generale in quanto le spese di avviamento non

¹⁴ Il campione di imprese intervistate, relativo a quelle beneficiarie della LR 27 ed iscritte nel 1999 al Registro delle Camere di Commercio, è pari a 153 unità e rappresenta circa i due terzi delle imprese che hanno fatto domanda e delle quali si era a conoscenza dell'avvenuta erogazione del contributo. Pur essendo perciò un'entità statisticamente contenuta, copre una quota notevole del relativo universo di imprese.

erano ammesse a finanziamento. Questo appare un aspetto estremamente positivo, in quanto coerente con l'obiettivo della legge di far crescere il tessuto imprenditoriale

2) *Molte piccole società e lavoro autorganizzato.* Poco più della metà delle imprese sono ditte individuali; le società di persone sono circa un terzo, mentre le società di capitali (SRL) sono il 13%. Rispetto alle altre neoimprese giovanili esse appaiono molto più strutturate giuridicamente, in quanto caratterizzate da una maggior presenza di società. Le differenze nella forma giuridica delle imprese si riflettono anche in quelle sulla distribuzione per classi di addetti: tra i beneficiari della LR 27 le imprese con un solo addetto risultano essere solo il 37% contro il 52% dell'universo delle imprese avviate da persone al di sotto dei 35 anni; tra i non beneficiari sono presenti alcune società con più di 15 addetti, fatto che non si riscontra tra i beneficiari, sostanzialmente a causa dell'assenza di SPA fra questi ultimi, essendo esclusi dai benefici. I due fenomeni tendono a compensarsi, tanto che il numero medio di addetti per impresa è di 2,3 addetti, al pari degli altri giovani, contro i 3 della media generale. Dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro, il 58% dei beneficiari della LR 27 non ha dipendenti o collaboratori (una quota elevata, ma pur sempre inferiore al 66% registrato dai neo-imprenditori coetanei), in quanto in queste aziende solo i titolari ed i soci prestano attività lavorativa. In termini generali si può affermare che le modalità di applicazione della legge ed i meccanismi di informazione sembrano aver favorito i soggetti maggiormente strutturati all'interno dell'universo di nuove imprese nate in Toscana.

3) *Giovani, ma non troppo deboli.* La scelta dei giovani come segmento al quale riservare i benefici della LR 27 non è certamente dovuta alla loro scarsa presenza fra i nuovi imprenditori (quelli con meno di 35 anni sono più delle metà e sono particolarmente presenti tra le ditte individuali), quanto ad una loro maggiore debolezza rispetto ai più anziani. Su questo aspetto sono emersi due elementi di conferma. Il primo è quello del numero medio di addetti, che è più basso tra le imprese gestite dai giovani, ma a ben vedere ciò è dovuto alla maggiore presenza di entità di medie dimensioni (spesso derivanti da trasformazioni di imprese precedenti) fra quelle condotte da ultra 35enni. Il secondo è la minore presenza di esperienze professionali precedenti all'attività imprenditoriale.

Sono, però, presenti anche alcuni elementi di forza degli under 35 rispetto ai più anziani. Dal punto di vista dei livelli di istruzione e della presenza di esperienze imprenditoriali in famiglia sembrano più dotati i giovani rispetto agli ultra 35enni, in linea con l'aumento del livello medio di istruzione.

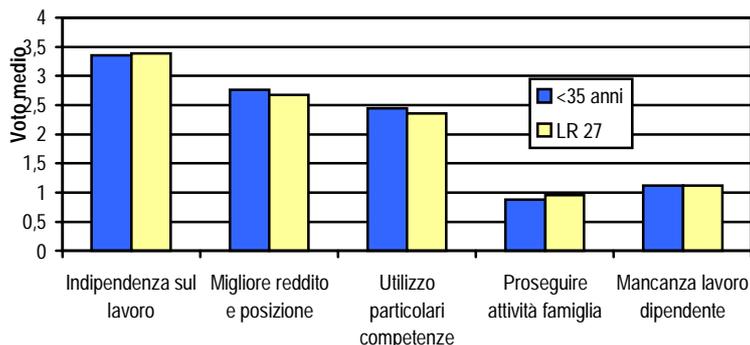
Informazioni più fondate sulla relazione tra età e forza imprenditoriale sono state desunte dall'analisi dei tassi di sopravvivenza, che ha evidenziato come siano le classi centrali d'età, tra i 30 ed i 45 anni, a mostrare le maggiori probabilità di sopravvivenza rispetto alle altre fasce di età.

4) *Solo un terzo di donne.* Fra i beneficiari della LR 27 nel 1999 solo un terzo è costituito da donne, la stessa quota registrata nel totale di imprese nate nello stesso anno, ed inferiore al peso delle donne nella forza lavoro della Toscana. L'indagine ha dunque mostrato l'esigenza di un'attenzione particolare al segmento femminile all'interno delle politiche per l'imprenditorialità, al fine di garantire pari opportunità tra i due sessi. E' stata, pertanto, confermata la fondatezza della necessità di favorire le domande presentate da donne, attraverso un'anticipazione temporale dell'inserimento nelle graduatorie; priorità che, tuttavia, non ha introdotto alcun effetto distributivo a vantaggio delle donne, per il semplice motivo che tutte le imprese che hanno rispettato i requisiti formali sono state finanziate, indipendentemente dal sesso. Si ricorda, inoltre, che le imprese condotte da donne si sono dimostrate particolarmente influenzate dai contributi della LR 27, con un impatto sui livelli di sopravvivenza ben superiore a quello delle imprese con titolari maschi.

5) *Le motivazioni: desiderio di indipendenza.* I beneficiari della LR 27 hanno espresso motivazioni all'avvio dell'impresa del tutto in linea con i coetanei neoimprenditori. Soffermandosi soltanto sulle motivazioni personali, l'indipendenza sul lavoro è stata considerata "molto" o "moltissimo" importante da ben l'84% degli intervistati, così come l'aspirazione a redditi e posizione sociale più elevati e la valorizzazione di particolari

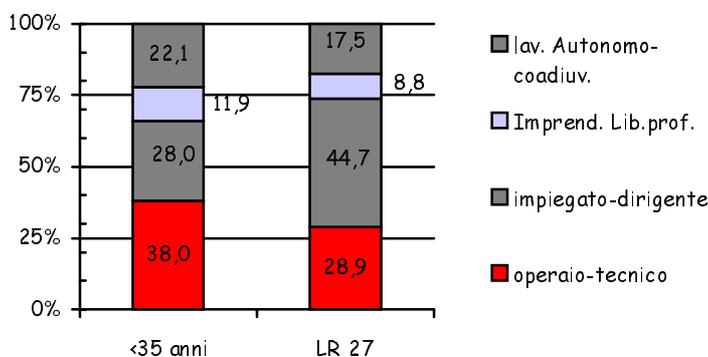
competenze. Meno rilevanti sono risultate due motivazioni che rientravano invece tra i fenomeni sui quali la legge intendeva incidere. Ci si riferisce alle difficoltà di trovare lavoro dipendente ed alla volontà di proseguire l'attività di famiglia, che sono state segnalate come motivazioni "molto" o "moltissimo" importanti da meno di un quarto degli intervistati; una quota molto contenuta rispetto alle altre motivazioni, ma pur sempre degna di segnalazione. Ciò conferma l'interpretazione che il self employment come risposta alla disoccupazione è valida soltanto in un numero minoritario di casi; prioritariamente esso costituisce l'occasione di fuga dal lavoro dipendente (a volte anche per il rischio di perdita del posto), sia per motivi reddituali che per la scelta di un diverso stile di vita.

Tab. 4.1 Motivazioni all'avvio di impresa¹⁵



6) Molte esperienze professionali precedenti di livello medio-alto. I tre quarti dei beneficiari della LR 27 hanno avuto esperienze professionali precedenti, in linea con il nostro consueto gruppo di comparazione di coetanei. Un forte elemento di differenziazione è costituito dal fatto che più della metà (53%) proviene da attività di livello medio alto (impiegati, dirigenti, liberi professionisti), mentre solo il 29% ha precedenti esperienze in qualità di operaio; tra gli altri neo imprenditori le percentuali sono rispettivamente del 40% e 38%. Questa notevole differenza può essere letta positivamente nell'ottica del rafforzamento del tessuto imprenditoriale toscano, per cui il finanziamento di soggetti con esperienze più qualificate lascia precludere ad un maggior successo economico dei beneficiari. All'opposto, si può attribuire agli stessi dati una lettura negativa, ricordando gli obiettivi occupazionali della LR 27 ed attribuendo un minor grado di equità a risultati che vedono sfavoriti proprio coloro che provengono da esperienze lavorative di minore qualificazione, che si può presumere abbiano maggiori difficoltà nell'avviare un'impresa.

Tab. 4.2 Distribuzione dei giovani imprenditori per tipologia di esperienza professionale precedente



¹⁵ E' stato chiesto agli intervistati di assegnare a ciascuna motivazione all'avvio di impresa un punteggio da 0 (importanza nulla) a 4 (importanza massima).

In linea con il gruppo di comparazione appare anche il fatto che la maggior parte delle esperienze è stata svolta nello stesso settore di attività, mentre particolarmente elevata è la percentuale di spin off (19%), cioè di imprenditori che hanno messo a frutto le competenze acquisite presso un'impresa, dando vita ad un nuovo soggetto che è rimasto in relazione di affari (come fornitore o cliente) dell'impresa madre.

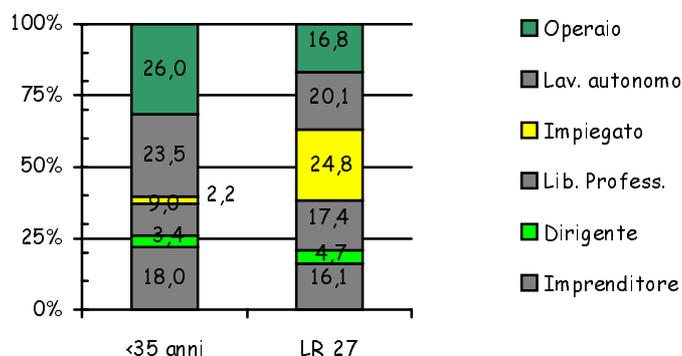
7) *Titoli di studio elevati.* Il 54% degli imprenditori che hanno beneficiato della LR 27 ha almeno un diploma di maturità e il 6,5% un una laurea. Sono percentuali molto simili a quelle registrate in generale dagli imprenditori con meno di 35 anni e molto più elevate rispetto all'insieme della popolazione residente in Toscana.

8) *Origini sociali: imprenditori si diventa, ma per alcuni è più facile.* E' forse inutile ricordare che l'origine sociale e l'ambiente culturale di provenienza dell'imprenditore sono elementi fortemente correlati alla decisione di dare vita ad un'impresa. Ben il 54% dei giovani neoimprenditori ha avuto esperienze imprenditoriali in famiglia e tale percentuale sale al 63% per i beneficiari della LR 27. Entrando maggiormente nel dettaglio dell'origine sociale, attraverso l'analisi della professione del padre, si nota come il 38% di chi ha usufruito della LR 27 è figlio di persone appartenenti a classi sociali alte (in particolare liberi professionisti, ma anche imprenditori e dirigenti), il 45% a classi medie (impiegati e lavoratori autonomi), mentre solo il 17% è figlio di operai. Nel gruppo di comparazione tali percentuali sono rispettivamente 30%, 44% e 26%. Le possibili ragioni di questa diversa composizione sociale dei beneficiari della LR 27 risiedono, verosimilmente, nelle maggiori opportunità informative offerte dal vivere in particolari ambienti culturali, oltre che economici; inoltre, come si vedrà successivamente, le disparità sociali si riflettono anche sull'accesso ai finanziamenti bancari e sulla maggiore presenza di garanzie prestate dai familiari fra i beneficiari della LR 27 rispetto ai coetanei.

Dall'analisi delle origini sociali è possibile affermare che esiste, in alcuni casi, la possibilità di abbattere le barriere all'ingresso nel mondo imprenditoriale, ma che ciò è più difficile per chi non ha un aiuto da parte della famiglia non solo di tipo finanziario, ma anche informativo e di incentivo allo sviluppo di determinate competenze.

Sulla base di queste considerazioni è pienamente giustificata l'attenzione del policy maker alla ricaduta degli interventi per la creazione di impresa all'interno dei vari gruppi sociali. Si tratta di un momento di verifica della presenza di vincoli al raggiungimento degli obiettivi occupazionali della politica, che hanno una rilevanza maggiore proprio all'interno delle fasce più deboli della società. Anche in questo caso la LR 27 non solo non ha saputo, non avendo attivato strumenti idonei, introdurre elementi di equità nell'accesso alle opportunità imprenditoriali, ma addirittura risulta aver favorito proprio quei segmenti che hanno minori ostacoli nell'utilizzo dei fattori produttivi necessari per l'avvio di un'impresa.

Tab. 4.3 *Le origini sociali: professione del padre dell'imprenditore*



9) *Settore di appartenenza.* La grande maggioranza dei beneficiari si concentra nei settori più tradizionali dei servizi alle imprese, del manifatturiero e del commercio. La LR 27 ha avuto, però, una particolare accoglienza nel settore turistico e in quello dei servizi alle persone, dato

che la percentuale di domande è risultata molto superiore al peso dei settori nell'universo delle nuove imprese. Tali settori vedono comunque una presenza relativamente maggiore di giovani anche nel totale delle nuove imprese nate nel 1999. Ciò rappresenta una conferma del fatto che le persone attente alle novità, sempre alla ricerca di opportunità e di informazioni su nuovi mercati, sono più attente anche alle occasioni fornite dagli incentivi pubblici.

Questo può essere considerato un punto a favore della LR 27, che ha dato un piccolo contributo allo sviluppo dei nuovi bacini di impiego. Oppure si può interpretare come un'occasione perduta dal legislatore per spingere i giovani ad investire ed a rischiare solo in settori innovativi, dai quali ci si potesse attendere un beneficio per l'intero sistema produttivo regionale (Rullani, 1996).

4.3 L'autovalutazione: un'estensione dell'analisi di impatto

Pur con le necessarie cautele, appaiono di notevole interesse le risposte che sono state fornite dai beneficiari della LR 27 a proposito dell'impatto dell'intervento sulla propria decisione di avviare l'impresa e sull'entità dell'investimento effettuato. In particolare, per quanto riguarda l'effetto sulla decisione di avviare l'impresa, l'autovalutazione si può considerare come l'unico strumento di valutazione, dato che è difficile immaginare la ricostruzione della situazione controfattuale con metodi sperimentali o non sperimentali.

In merito all'impatto sulla decisione di avviare l'impresa, il 46% degli intervistati ha affermato che il contributo pubblico è stato "poco" o "per niente" rilevante; mentre per il 34% è risultato "abbastanza" rilevante e per il 20% "molto" o "moltissimo" importante. Una prima interpretazione di queste percentuali è di tipo restrittivo: per almeno quasi la metà dei beneficiari la legge è stata sicuramente un "premio" per la decisione presa, ma non lo stimolo principale all'avvio dell'impresa. E' di tipo restrittivo perché se da un lato è difficile immaginare motivi per cui l'imprenditore dovrebbe nascondere l'effetto in positivo sulla propria decisione, dall'altro è più facile ipotizzare ragioni per esaltare l'utilità del contributo e legittimare l'aiuto pubblico ricevuto.

Al fine di verificare la serenità di giudizio nel fornire l'autovalutazione, questa è stata incrociata con altre informazioni rilevate durante l'indagine diretta, comprese quelle sui beneficiari di altre politiche. E' risultato, come era plausibile e perciò a conferma dell'attendibilità della risposta, che i giovani hanno dichiarato un maggior impatto, rispetto ai più anziani, degli interventi sulla propria decisione di avviare una nuova impresa; lo stesso vale per le imprese del tutto nuove rispetto a quelle derivanti da trasformazioni o fusioni.

Ancora più interessanti sono stati i risultati degli incroci con le risposte fornite a proposito delle motivazioni all'avvio dell'impresa. Infatti, i beneficiari della LR 27 che hanno attribuito all'intervento un più elevato effetto sulla decisione di avviare l'impresa sono proprio quelli che presentavano più forti motivazioni legate alle difficoltà di inserirsi nel mercato del lavoro o alla voglia di indipendenza nel lavoro. Ciò è un elemento molto positivo, coerente con gli obiettivi della LR 27 di favorire l'autoimpiego come alternativa alla disoccupazione, e di contribuire a far scattare la molla decisionale a chi ha già la volontà di aprire un'impresa.

L'autovalutazione dell'impatto effettuata dai beneficiari della LR 27, utile per stimare il *deadweight* dell'intervento, è perfettamente in linea con quanto è risultato in altre analisi valutative (Meager, 1996), tanto che in molte stime ufficiali viene convenzionalmente assunto che gli incentivi alla creazione di impresa possano avere un effetto addizionale soltanto nel 50% dei casi.

L'impatto sull'entità dell'investimento è stato autovalutato con intensità leggermente superiore rispetto alla domanda precedente sulla decisione di avviare l'impresa. Anche in questo caso gli incroci con altre risposte hanno dato risultati incoraggianti nella direzione di avvalorare l'attendibilità dell'autovalutazione. Si noti che dall'indagine è emerso che i meno giovani (non interessati dalla LR 27 ma da altre politiche) hanno dichiarato un maggior impatto dei contributi ricevuti sull'entità degli investimenti rispetto alla decisione di avviare l'impresa; questo può

essere considerato un punto a favore della LR 27 (da confrontare con altri effetti negativi dal punto di vista distributivo), che ha scelto i giovani come target sensibile ad una politica di start up, lasciando ad altre politiche l'incentivo all'investimento, indipendentemente dall'età.

4.4 Effetti delle procedure di funzionamento della legge dal punto di vista finanziario e informativo

L'obbligo di accensione di un finanziamento bancario per ottenere il beneficio della LR 27 ha notevolmente influito sulla selezione dei destinatari, visto che soltanto una minoranza delle nuove imprese ricorre normalmente al credito delle banche nel primo periodo di vita. Sono risultate favorite le società e chi poteva disporre di garanzie fornite dai familiari. L'accento sugli aspetti finanziari, associato alla particolare velocità nell'erogazione del contributo (peraltro incrementata negli ultimi anni di applicazione della legge), ha altresì contribuito al superamento di quella che è risultata una barriera rilevante per l'avvio di un'impresa, la rigidità del mercato del credito, incentivando ad anticipare e/o incrementare gli investimenti.

Dal punto di vista informativo, si rilevano carenze che hanno influito sulla capacità di comunicare compiutamente le opportunità fornite dall'intervento e sulla selezione dei beneficiari (il 45% dei giovani neoimprenditori non era a conoscenza dell'esistenza di contributi pubblici per le nuove imprese). La stessa analisi di performance della legge ha evidenziato un basso tasso di partecipazione (rapporto tra beneficiari e insieme delle imprese nate negli stessi anni aventi i requisiti soggettivi previsti dalla LR 27): in media il 2,4% per le ditte individuali, con una crescita nel corso del periodo di applicazione della legge dovuta a una migliore diffusione delle informazioni.

I servizi reali in fase di avvio di impresa (formazione, tutoraggio, consulenza) sono stati utilizzati da una quota minoritaria delle imprese beneficiarie del contributo in conto capitale ed in conto interesse.

I meccanismi informativi e la necessità dell'affidamento bancario hanno favorito alcuni segmenti della popolazione: familiari di imprenditori e di liberi professionisti, soggetti con precedenti esperienze professionali di livello medio-alto. Si può rilevare perciò una distribuzione a favore di segmenti potenzialmente meno deboli del mercato del lavoro giovanile e lontani dai soggetti più interessati da fenomeni di disoccupazione strutturale.

Considerazioni conclusive: alcune indicazioni di policy

I risultati forniti dalle varie analisi condotte nell'ambito della ricerca consentono di avanzare alcune proposte per la riprogrammazione delle politiche per lo sviluppo dell'imprenditorialità ed, eventualmente, della LR 27 in particolare.

◆ Integrazione degli interventi e miglioramento dei flussi informativi

I potenziali beneficiari sono risultati disorientati di fronte al panorama costituito dagli interventi di cui possono usufruire le nuove imprese, spesso poco pubblicizzati e con disponibilità finanziarie contenute, per cui emerge la necessità di una maggiore integrazione tra le varie tipologie di politiche per lo start up, specie tra servizi reali e finanziari. Inoltre è stata verificata una selezione nell'utilizzo dei benefici pubblici indotta dalla loro scarsa conoscenza all'interno del panorama delle nuove imprese: sono risultati favoriti quei soggetti che per attitudine personale o professionale, per livello di istruzione o per origine sociale avevano maggiori occasioni informative. Tale selezione non corrisponde ad una precisa volontà del policy maker, ma ha delle conseguenze di tipo "distributivo" che spesso sono trascurate. Ci si riferisce in primo luogo al corretto raggiungimento degli obiettivi della politica ed alla massimizzazione del suo impatto; in secondo luogo agli aspetti di equità economica e sociale.

◆ *I canali di finanziamento*

Il collegamento tra mercato dei capitali e attività imprenditoriale, inteso come compartecipazione ai rischi dell'impresa da parte di soggetti finanziatori esterni, appare molto debole. D'altra parte la concessione degli affidamenti bancari, com'è noto, avviene su basi esclusivamente patrimoniali, perciò vi sono poche possibilità di sviluppare buone idee imprenditoriali basandole sulle sole capacità personali e sulle prospettive di reddito, elementi che spesso gli istituti di credito non sono in grado di valutare. Dall'indagine risulta chiaramente, dunque, la crucialità delle fonti di finanziamento nella creazione delle nuove imprese e la necessità che ciò rimanga uno degli ambiti di intervento delle politiche pubbliche; un ambito necessario, ancorché non sufficiente, in considerazione di un altro aspetto emerso dall'indagine diretta, relativo all'importanza dei servizi di tutoraggio e di formazione che permettano di affrontare meglio i problemi gestionali ed amministrativi in fase di avvio dell'impresa.

◆ *Selettività Vs Automaticità*

La ricerca può contribuire ad una migliore conoscenza del fenomeno della nascita di nuove imprese, dei meccanismi di mercato che lo regolano, contribuendo a mettere in grado il policy maker di intervenire su tali meccanismi per soddisfare interessi di tipo collettivo. Per raggiungere l'obiettivo di "migliorare il funzionamento del mercato" attraverso la correzione delle distorsioni in esso presenti, occorre un più forte impegno nella selezione dei beneficiari delle politiche, utilizzando opportuni meccanismi informativi e procedurali che tengano conto maggiormente delle caratteristiche soggettive e delle idee progettuali dei potenziali imprenditori. Nel caso delle politiche di job creation, la maggiore selettività dovrebbe portare a concentrare le agevolazioni per la creazione di impresa sui soggetti più deboli, con maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro; alternativamente, nel caso delle politiche di enterprise creation, il target da raggiungere dovrebbe essere quello dei soggetti fortemente motivati che possiedono un buon piano imprenditoriale, ma con difficoltà di accesso al mercato dei capitali e ai servizi all'impresa.

La valutazione della LR 27 ha mostrato che l'automatismo delle politiche (legate a requisiti soggettivi: età, sesso, luogo ecc.) non premia lo sviluppo di imprese in settori più innovativi e neanche l'impegno progettuale. Questo a causa del fatto che nell'applicazione della legge non si sono attivati meccanismi concorrenziali tra gli aspiranti ai contributi pubblici, né sono risultate efficaci le priorità poste a favore delle donne e degli investimenti innovativi. La scarsa selettività implicita nella concreta applicazione della legge si è accompagnata ad un effetto distributivo a favore dei soggetti più "forti", come è già stato evidenziato.

◆ *Età*

La compresenza di obiettivi occupazionali e industriali nella LR 27, evidenziata nell'analisi di processo, trova un elemento di contraddizione nel vincolo dei 35 anni posto per accedere ai benefici della legge. E' risultato, infatti, che tale vincolo non risulta affatto sufficiente per incidere maggiormente sui soggetti con difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, ma anzi può avere addirittura un effetto contrario. Contemporaneamente, la soglia dei 35 anni esclude quei soggetti che potrebbero dare un alto contributo alla rivitalizzazione del tessuto produttivo utilizzando al meglio le competenze acquisite in precedenti esperienze professionali. Inoltre, la discriminazione per età contraddice il messaggio di valorizzazione della cultura piccolo-imprenditoriale che è possibile individuare nella LR 27 e che, evidentemente, può essere letto negativamente da parte di chi è rimasto escluso dall'intervento.

Una migliore definizione degli obiettivi ed una più articolata selezione del target della politica potranno far superare il problema della soglia anagrafica, facendo rientrare l'età in uno dei tanti parametri, forse anche il principale, in base ai quali giudicare la rilevanza economica e sociale dei progetti di creazione di impresa.

◆ *La programmazione della valutazione*

Il costo dell'attività di valutazione è, in genere, molto elevato, in particolare qualora debbano essere effettuate delle indagini dirette. Sarebbe opportuno, quindi, disegnare il processo

valutativo contestualmente alla definizione dell'intervento, in modo da contenere i costi connessi alla raccolta di informazioni e alla costruzione del gruppo di controllo.

Il disegno valutativo relativo all'analisi di impatto appare di primaria importanza, poiché è con questo tipo di analisi che si può misurare il successo o meno dell'intervento e quindi l'opportunità di riprogrammare interventi di quella stessa natura.

Tuttavia, l'impiego integrato di diversi approcci e metodologie di valutazione (anche qualitativi) può consentire di disporre di una strumentazione più adeguata alla logica dell'intervento (perciò anche ai presupposti teorici), ai risultati attesi da parte degli attori più rilevanti, agli effetti non direttamente quantificabili. Vi è dunque un ruolo propedeutico dell'analisi di processo e di performance, che permette di impostare al meglio l'analisi di impatto (in particolare nell'individuazione delle variabile risultato) e di far emergere gli eventuali suoi limiti (es. effetti non quantificabili con tale tipo di l'analisi).

BIBLIOGRAFIA

- Causi M. (1995) *La valutazione della job creation*, IRRES Umbria.
- Ciravegna D., Favro-Paris M., Matto M., Ragazzi E. (1995) *La valutazione delle politiche attive del lavoro: esperienze a confronto*, ISEDI, Torino.
- Commissione di Indagine sulla Povertà e sull'Emarginazione (1997) *Valutazione dell'efficacia di interventi pubblici contro la povertà: questioni di metodo e studi di casi*, *Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria*, Roma.
- European Commission (1999) *Evaluating socio-economic programmes*, Means Collections, Luxembourg.
- Grassi M. (1999) "L'analisi della domanda di formazione emergente dal sistema economico regionale. Modelli di analisi e prospettive di evoluzione della domanda", in Cambi F., Contini M., *Investire in creatività. La formazione professionale nel presente e nel futuro*, Carocci Editore, Roma.
- Heckman J., Smith J. (1996), *Experimental and Nonexperimental Evaluation*, in Schmid G., O'Reilly J., Schomann K., *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar Publishing Limited
- Holland P (1986) *Statistics and Causal Inference*, *Journal of the American Statistical Association*, 81, 945-970.
- Meager N. (1996) "From unemployment to self-employment: labour market policies for business start-up", in Schmid G., O'Reilly J., Schomann K., *International handbook of labour market policy and evaluation*, Edward Elgar, UK.
- Mealli F., Pagni R. (2001), a cura di, *Analisi e valutazione delle politiche per le nuove imprese. Il caso della L.R. Toscana n.27/93*, F. Angeli, in corso di pubblicazione.
- OECD (1996) *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD countries*, Paris.
- ProVa (2000) "Quali metodi per quali valutazioni?", dispense presentate in occasione di un corso organizzato da Progetto Valutazione a Torino, 15-17 giugno.
- Rosenbaum P., Rubin D.B. (1983) *The central role of the propensity score in observational studies for causal effect*, *Biometrika*, 70, 41-55.
- Rosenbaum P.R., Rubin D.B. (1984) *Reducing bias in observational studies using subclassification on the propensity score*, *Journal of the American Statistical Association*, 79, 516-524.
- Rubin D.B. (1974) *Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies*, *Journal of Educ. Psychol.*, 66. 688-701.

- Rubin D.B. (1977) Assignment to treatment group on the basis of a covariate, *Journal of Educational Statistics*, 2, 1, 1-26.
- Rubin D.B. (1980a) "Bias reduction using Mahalanobis's metric matching", *Biometrics*, 36, 295-298.
- Rubin D.B. (1980b) Discussion of "Randomization analysis of experimental data in the Fisher randomization test" by D. Basu, *Journal of the American Statistical Association*, 75, 591-593.
- Rullani E. (1996) Nuova imprenditorialità nel Veneto, CUOA.
- Sisti M., Neri S. (2001) *La valutazione di una politica regionale di aiuto all'imprenditoria giovanile: la legge 27/93 della Regione Toscana*, Consiglio Regionale della Toscana.