



**LE NUOVE PROCEDURE DI AMMISSIONE ED EROGAZIONE DEL
FINANZIAMENTO PREVISTE DAL NUOVO DDL
SULL'IMPRESORIALITÀ GIOVANILE IN CAMPANIA**

**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE
SCHEDA DI SINTESI**

Maggio 2003

La scheda illustra in sintesi gli esiti della sperimentazione dell'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR) condotti nella Regione Campania e curati dal gruppo di lavoro regionale composto da: Maria Teresa Coletta, Elisa Ferrari, Filippo Diasco, Giuseppe Ferrigno e Ciro Barbato.

Il gruppo di lavoro è stato coordinato dagli esperti Air del Formez e dal designato tutor regionale, Alessandra Caldarozzi.

PREMESSA

La Regione Campania non dispone di alcuna normativa regionale che disciplini gli incentivi all'imprenditoria giovanile. L'art.4 della legge regionale n. 10 dell'11 agosto 2001 "Disposizioni di finanza regionale anno 2001" ha infatti disposto l'abrogazione della legge regionale n.28 del 31 agosto 1993 "Interventi a sostegno di nuove iniziative imprenditoriali e produttive in favore dell'occupazione", così modificata ed integrata dalla L.R. n. 23 del 2 settembre 1996 e dall'art.5 della L.R. n.18 del 6 dicembre 2000. La legge pre-vigente (L.R. 28/93 e successive modificazioni) ha prodotto un sistema di incentivi non pienamente corrispondente ai propositi del legislatore; uno dei principali problemi ha riguardato i tempi medi di attesa, sostanzialmente superiori alle previsioni normative e causa di rallentamenti nell'attuazione dei progetti e elemento disincentivante la domanda da parte dei potenziali beneficiari. Per questo, l'amministrazione ha ritenuto utile intervenire con nuove misure, che rilancino lo sviluppo dell'imprenditorialità locale e promuovano l'ampliamento della base produttiva ed occupazionale. L'obiettivo è migliorare l'accesso ai finanziamenti introducendo un sistema di valutazione dei progetti e di erogazione degli incentivi che risponda ai bisogni di celerità e trasparenza.

E' attualmente all'esame del Consiglio Regionale un DDL il quale prevede l'istituzione di un regime di aiuto regionale per la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile. I criteri e le modalità per la concessione delle agevolazioni saranno disciplinati, come stabilisce l'art.10 del DDL, con regolamento della Giunta Regionale.

1. SCELTE OPERATIVE

L'analisi avviata ha riguardato una fase particolare del procedimento di finanziamento dell'attività imprenditoriale: il tempo necessario affinché le imprese siano rese ammissibili al finanziamento. Questa scelta è dovuta al fatto che il tempo entro il quale il progetto imprenditoriale viene dichiarato ammissibile al finanziamento rappresenta una parte rilevante e significativa del tempo totale utile all'erogazione del contributo. Infatti, mentre il tempo totale medio per l'erogazione del contributo è pari a 16 mesi, il tempo totale medio per l'ammissione al finanziamento è pari a 12 mesi¹. Riproporre la situazione di *incertezza* determinatasi con la precedente normativa e manifestatasi con gli eccessivi tempi di attesa inerenti alla valutazione istruttoria e conseguente erogazione dei contributi, significa produrre alcune conseguenze indesiderabili, quali:

1. l'incertezza, per il neo imprenditore, nel programmare la propria attività lavorativa;
2. la riduzione delle opportunità di scelta per i giovani imprenditori che decidono di avviare la propria attività con i contributi dello Stato con conseguente contrazione diretta della base occupazionale;
3. un impoverimento del tessuto produttivo locale (l'incertezza dovuta ai tempi dei finanziamenti – possono giungere dopo 3 mesi, tempo minimo, ma anche dopo 17 mesi, tempo massimo) con perdita del potenziale profitto derivante dall'attività programmata;
4. la perdita economica dovuta al mancato investimento in altre attività (essendo i proponenti nell'attesa di una risposta).

La riduzione del tempo di attesa è volta ad evitare che tali conseguenze si determinino.

¹ Dati rilevati dall'analisi dell'implementazione della L. 28/93

Un ulteriore percorso dell'analisi, altrettanto rilevante ed esaminato mediante l'elaborazione di stime, riguarda la quantità delle imprese che, immediatamente dopo aver presentato la domanda (come permette la legge) e prima di ricevere l'erogazione del contributo, iniziano a co-finanziarsi, ricevendo dalle banche tassi al *top rate* (ovvero al più alto prezzo sul mercato del credito). La procedura che scaturisce dalla nuova regolazione, che prevede tempi minori di attesa, permette la riduzione dei costi per coloro che si co-finanziano (l'erogazione viene elargita in un tempo minore, da cui la diminuzione del costo dell'interesse pagato).

2. OBIETTIVI

Il risultato della regolazione è la modifica permanente del comportamento dei destinatari. Tale risultato, da ottenersi anche attraverso l'introduzione di un sistema di valutazione dei progetti e di erogazione degli incentivi che risponda ai bisogni di celerità e trasparenza (*Obiettivo di medio periodo*) permette di conseguire gli obiettivi così come definiti di seguito.

OBIETTIVO GENERALE

Favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità locale e promuovere l'ampliamento della base produttiva ed occupazionale.

OBIETTIVO SPECIFICO

Rendere più efficiente la procedura di ammissione al finanziamento, migliorando l'accesso ai finanziamenti attraverso l'introduzione di un sistema di valutazione dei progetti e di erogazione degli incentivi che risponda ai bisogni di celerità e trasparenza.

3. DESTINATARI

Si è passati quindi alla definizione dei "confini soggettivi" ossia all'individuazione di 2 categorie di destinatari:

DESTINATARI DIRETTI

Neo-imprenditori

DESTINATARI INDIRETTI

- a) Consulenti per la formulazione dei progetti d'impresa;
- b) Istituti di credito.

4. CONSULTAZIONI

L'amministrazione ha promosso una consultazione pubblica mediante interviste semistrutturate con "testimoni privilegiati", allo scopo di verificare l'opportunità di intervenire con una nuova regolazione nella materia dell'imprenditoria giovanile.

OBIETTIVI DELLA CONSULTAZIONE

Scopo specifico della consultazione è stato quello di raccogliere informazioni utili alla rilevazione delle esigenze dei destinatari del provvedimento e alla valutazione delle diverse opzioni di intervento, oltre che a meglio determinare vantaggi e svantaggi della regolazione proposta.

TECNICHE DI CONSULTAZIONE ADOTTATE

Per la consultazione dei principali soggetti coinvolti, è stata utilizzata la tecnica delle interviste semistrutturate, in un caso (a causa della impossibilità dell'intervistato) è stato inviato un questionario con domande aperte.

SOGGETTI COINVOLTI NELLA CONSULTAZIONE

L'obiettivo posto alla base della scelta delle categorie di soggetti da consultare è stato quello di far emergere le diverse opinioni presenti rispetto all'oggetto proposto. I soggetti consultati sono stati quindi selezionati in base a particolari criteri, quali:

1. coloro che hanno beneficiato dei finanziamenti;
2. coloro che sono stati esclusi dal finanziamento;
3. Associazioni di imprese che hanno beneficiato dei finanziamenti (le associazioni comprendono sia coloro che hanno ottenuto il finanziamento entro breve tempo, sia coloro che lo hanno ottenuto dopo un tempo sostanzialmente superiore a quello previsto dalla norma)
4. Un rappresentante della struttura amministrativa coinvolta nella attuazione ed incaricata della valutazione dei progetti
5. Un rappresentante della struttura tecnica incaricata della pre-valutazione

Gli elementi di criticità sui quali convergono i giudizi dei consultati riguardano, in particolare:

- I tempi, considerati eccessivamente estesi, necessari per la valutazione del provvedimento (su questo punto l'amministrazione attribuisce le cause dei ritardi alla scarsa organizzazione degli uffici, al numero elevato di domande presentate e al limitato numero di consulenti impegnati nel processo di valutazione).
- I tempi di erogazione dei finanziamenti, anche in questo caso sono considerati eccessivamente estesi.
- Il difficile rapporto di collaborazione con gli Istituti di credito.

Rispetto alle opzioni prospettate, le consultazioni hanno evidenziato un sostanziale accordo circa l'introduzione del bando per accedere ai finanziamenti (purché sia garantita la qualità della progettazione).

5. LA DEFINIZIONE DELLE OPZIONI

Le opzioni prospettate, il cui obiettivo è in entrambi i casi ridurre i tempi necessari per l'ammissione al finanziamento e la successiva erogazione, si distinguono sostanzialmente per mantenere, nel caso dell'opzione 1, l'attribuzione della valutazione della progettazione all'interno dell'amministrazione e per attribuire, nel caso dell'opzione 2, la valutazione dei progetti ad un ente esterno all'amministrazione.

OPZIONE ZERO

L'opzione 0 in termini AIR è lo *status quo*. Consiste nel mantenere la situazione attuale, ossia l'assenza di una regolazione regionale in materia di incentivi all'imprenditoria giovanile, da cui l'impossibilità a erogare nuovi finanziamenti a livello regionale. Occorre ciò nonostante sottolineare che esiste una legislazione nazionale estremamente articolata; in particolare, la legge 95/95 (ex legge 44/86) per l'imprenditoria giovanile, la legge 236/93 (art.1bis) sul lavoro autonomo e la legge 608/96 (il prestito d'onore). A causa del numero elevato di domande rimaste inevase, l'amministrazione ha ritenuto comunque opportuno un intervento regolativo regionale volto a rispondere alle esigenze del territorio.

OPZIONE UNO

L'opzione 1, definita di semplificazione della procedura (*rispetto a quella pre-vigente prevista dalla L.R. 28/93 e successive modificazioni*), prevede l'introduzione di un bando annuale con il quale vengono stabiliti criteri di accesso e di ammissibilità. Il comitato di valutazione (ex nucleo) si pronuncia entro sei mesi dalla ricezione delle domande, al termine dei quali presenta un elenco degli ammessi e non ammessi al finanziamento. Entro 15 giorni dalla presentazione dell'elenco, l'amministrazione con decreto dirigenziale procede all'ammissione al finanziamento. Da questo momento le neo imprese hanno quattro mesi di tempo, entro i quali espletare le pratiche burocratiche per la costituzione dell'impresa, individuazione della sede operativa e avvio rapporti con gli istituti di credito, per fare richiesta del contributo all'amministrazione. Scaduto questo tempo, salvo presentazione di documentazione che dimostri l'avvio delle pratiche di concessione del mutuo, nel tal caso saranno accordati altri 120 giorni, l'impresa perde il diritto al finanziamento. A seguito della richiesta l'amministrazione entro 15 giorni dalla sua ricezione provvede con decreto dirigenziale all'erogazione del primo contributo. Il comitato di valutazione viene nominato su proposta dell'assessore competente e dura in carica di norma 3 anni; ogni anno lo stesso assessore a seguito di verifica dell'attività svolta dal comitato (il quale è tenuto a presentare al termine della valutazione una relazione sulla propria attività) deciderà se riconfermarne o meno i componenti. Su proposta dell'ABI, un rappresentante della categoria potrebbe essere nominato nel Comitato.

COMMENTI ALLA REALIZZABILITÀ DELL'OPZIONE

L'opzione 1, considerata rilevante ed attuabile, è quella che presenta le maggiori possibilità di successo poiché mantiene una adeguata corrispondenza con l'impostazione data dal legislatore alla precedente normativa (L.R. 28/93) - presenza del nucleo di valutazione rinominato Comitato di valutazione - e, attraverso la semplificazione della procedura, può limitare le storture da questa prodotte.

OPZIONE DUE

Secondo quanto prospettato dall'opzione 2, affidamento dell'istruttoria a soggetti esterni all'amministrazione regionale, le imprese di nuova costituzione presentano ad un soggetto esterno all'amministrazione la domanda di ammissione al finanziamento. L'Ente provvede ad istruire le domande di agevolazione finanziaria e a concedere ed erogare le agevolazioni medesime. La concessione delle agevolazioni finanziarie è effettuata secondo una graduatoria costituita in base all'ordine cronologico del completamento da parte dell'impresa della documentazione richiesta. La fase dell'istruttoria, con l'eventuale richiesta di integrazione della documentazione, prevede un tempo che va da 30 a 90 giorni dal completamento della documentazione (e 30 giorni in più per la presentazione delle integrazioni da parte del proponente).

Ogni 2 mesi l'Ente procede alla formulazione della graduatoria in ordine cronologico delle domande accolte, la cui documentazione risulti completata almeno 30 giorni prima della scadenza del bimestre.

Ricevuta comunicazione dell'ammissione alle agevolazioni, le imprese hanno 18 mesi di tempo per perfezionare con gli Istituti di credito le operazioni di concessione del mutuo e l'effettuazione dell'investimento. Quando ciò avviene, l'Ente valutatore provvede all'erogazione delle agevolazioni. Se invece il mutuo non viene contratto e l'investimento realizzato entro il termine previsto, l'Ente concede alle parti altri 90 giorni, al termine dei quali l'impresa decade dal diritto al contributo.

COMMENTI ALLA REALIZZABILITÀ DELL'OPZIONE

Tale opzione, seppur valida sul piano procedurale, presenta delle criticità tali per le quali l'amministrazione ha deciso di non prenderla in considerazione. Le criticità sono rappresentate dai costi, considerati eccessivi, necessari per la costituzione dell'ente esterno. Inoltre, alcuni tra gli stessi destinatari diretti ritengono che la costituzione ex novo di una struttura esterna all'amministrazione possa determinare un rallentamento delle procedure di adozione della legge a causa dei tempi necessari alla ideazione e realizzazione della struttura, oltre a temere una scarsa conoscenza da parte dei nuovi addetti alla struttura dei processi di valutazione e verifica dei progetti e di tutoraggio verso le imprese, mostrando quindi perplessità nei confronti dell'efficacia dell'opzione.

6. L'IMPATTO ECONOMICO DELLA REGOLAZIONE

Si è provveduto a comparare vantaggi e svantaggi dell'opzione 1 considerata quella percorribile. In particolare si è utilizzata come base di dati le 49 imprese dell'anno 1997 che è stato scelto come "anno di riferimento", in quanto, per tale anno si è rilevato il maggior numero di imprese ammesse a finanziamento.

OPZIONE 1 – L'IMPATTO ECONOMICO PER ANNO TIPO

Costi di conformità

- Adeguamento organizzativo degli uffici.
- Costi per i componenti del Comitato di valutazione.

Benefici per i destinatari diretti

Il beneficio relativo all'opzione in esame è collegato al risparmio di costo derivante dalla riduzione dei tempi di attesa del finanziamento.

7. CONCLUSIONI

La considerazione congiunta dei risultati dell'analisi economica (efficienza) e della capacità dell'opzione 1 di raggiungere gli obiettivi fissati (efficacia), consente di concludere che tale opzione è vantaggiosa rispetto allo *status quo*.

In particolare, la proposta di introdurre un bando è stata accolta con favore sia dall'amministrazione che dai destinatari diretti del provvedimento: individuato come lo strumento maggiormente idoneo ad introdurre elementi di pianificazione del lavoro, semplificazione e snellimento procedurale. Lo snellimento delle procedure e la riduzione del tempo di attesa rappresentano l'elemento che caratterizza in positivo il nuovo provvedimento, inoltre la nomina (previo parere favorevole) nel comitato di valutazione di un rappresentante designato dall'ABI potrebbe costituire il viatico principale per la risoluzione delle maggiori difficoltà incontrate dai neo-imprenditori al momento dell'accensione di un fido bancario e causa principale di giudizi negativi rivolti alla legge precedente.

Per l'attuazione dell'opzione 1 si ritiene necessario un Regolamento di attuazione (del DDL in esame al Consiglio Regionale).