

REPORT REGIONE CAMPANIA

A. Ambito della sperimentazione

A.1) I componenti del Gruppo di Lavoro (GdL)

La sperimentazione AIR presso la Regione Campania ha avuto ad oggetto le “nuove norme sull’imprenditoria giovanile” e, in particolare “le nuove procedure di ammissione ai finanziamenti ed erogazione degli stessi”. Essa è stata gestita da un gruppo di lavoro che, oltre all’advisor individuato dal Formez, era composto dai seguenti elementi (cfr. Tab. 1):

TAB. 1 - Composizione del Gruppo di Lavoro

<i>Nome e Cognome</i>	<i>Struttura di appartenenza</i>	<i>Ufficio</i>	<i>Ruolo</i>
Maria Teresa Coletta	Assessorato all’Industria e Commercio	Segreteria dell’assessore all’Industria e Commercio	Dirigente
Filippo Diasco	Assessorato all’Industria e Commercio	Servizio politiche territoriali per lo sviluppo industriale	Dirigente
Elisa Ferrari	Gabinetto della Giunta	Settore legislativo presso il Gabinetto	Funzionario Avvocato
Giuseppe Ferrigno	Assessorato alla Sanità		Funzionario amministrativo
Ciro Barbato	Assessorato Industria	Settore imprenditoria giovanile (ex struttura di supporto)	Funzionario amministrativo
Alessandra Caldarozzi	FORMEZ	-	Advisor

Inoltre, hanno partecipato al corso di formazione AIR organizzato dal Formez prima dell’attività di sperimentazione i dottori: Coletta, Rauci, Ferrari, Buono, Ronca, Diasco e Ferrigno.

Il dott. Barbato, pur non avendo partecipato alla formazione, è stato coinvolto in quanto componente della ex struttura di supporto e in qualità di esperto del provvedimento oggetto di sperimentazione.

I partecipanti non hanno ricevuto alcuna investitura ufficiale che riconoscesse il loro ruolo nella sperimentazione AIR, se non comunicando la propria partecipazione al corso di formazione promosso dal Formez.

A.2) Il processo di scelta del provvedimento

La dr.ssa Coletta, e per suo conto l’assessorato all’industria, ha manifestato interesse affinché l’AIR fosse applicata al nuovo DDL sull’imprenditoria giovanile. Attualmente, essendo la precedente legge 28/93 sull’imprenditoria giovanile stata abrogata nel 2001, la regione Campania è sprovvista di una regolazione regionale rivolta a fornire agevolazioni ai giovani che vogliono intraprendere un percorso lavorativo di tipo imprenditoriale. L’amministrazione ha mostrato un notevole interesse verso questo provvedimento ed ha riconosciuto il fallimento del precedente (evidenziato in particolare nei tempi di approvazione dei progetti – oggetto questo della sperimentazione AIR).

Nessuna ipotesi di intervento è stata ad oggi formulata dall'amministrazione. Il gruppo AIR ha proceduto dunque in modo autonomo alla formulazione delle nuove opzioni di intervento.

Il nuovo DDL presentato dalla Giunta

Nel novembre del 2001 la Giunta regionale ha presentato un DDL volto ad istituire una nuova legge sull'imprenditoria giovanile (questo DDL non disciplina le procedure per la richiesta e l'erogazione dei finanziamenti che saranno oggetto di un successivo decreto di attuazione).

Esso prevede l'ampliamento della base produttiva ed occupazionale, in particolare dei disabili e degli immigrati, promuovendo l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro, incoraggiando l'attività imprenditoriale e professionale, migliorando l'accesso al finanziamento ed ai processi di innovazione, incentivando formazione e professionalità nel rispetto del principio delle pari opportunità, promuovendo iniziative imprenditoriali promosse dagli studenti, incentivando la cooperazione tra scuola, università e impresa.

Il DDL è rivolto a promuovere l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego, nel primo caso con la finalità di sostenere la creazione di piccole e medie imprese nelle forme di società di persone, di capitali, e cooperative; nel secondo caso con la finalità di favorire l'inserimento professionale dei giovani privi di una stabile occupazione, attraverso il sostegno alla creazione di imprese di piccola dimensione e la promozione di attività in forma di lavoro autonomo.

A.3) Tempi della sperimentazione AIR

La sperimentazione AIR presso la Regione Campania è iniziata il 31 maggio 2002 ed è terminata a Novembre 2002. Naturalmente, in questo periodo i componenti del gruppo di lavoro hanno continuato a svolgere la loro ordinaria attività lavorativa, per cui i tempi indicati non possono essere attribuiti esclusivamente all'attività di sperimentazione.

Le fasi di AIR che hanno richiesto più tempo sono state quelle relative alla formulazione delle opzioni rilevanti ed attuabili ed alla individuazione e valutazione dei costi e dei benefici. In merito alla prima fase, come sarà chiarito in seguito, la difficoltà di individuare alternative d'intervento è stata dovuta sia all'assenza di una ipotesi da cui partire, sia alla difficoltà della materia oggetto dell'AIR. Quanto alla valutazione economica, la ricerca e l'elaborazione delle informazioni necessarie per la valutazione dei costi e dei benefici hanno richiesto un tempo considerevole.

B. Attuazione dell'AIR

Premessa sui motivi della scelta dell'oggetto specifico della sperimentazione

La scelta di considerare quale oggetto dell'analisi il tempo necessario affinché le imprese siano ammesse al finanziamento è dovuta al fatto che questo rappresenta una parte molto rilevante del tempo totale dell'erogazione dei fondi.

In effetti, mentre il tempo totale medio di attesa per l'ammissione e l'erogazione del contributo (come è stato rilevato dall'analisi dell'implementazione della 1.28/93) è di 16 mesi, il tempo totale medio di attesa per l'ammissione al finanziamento è di 12 mesi.

La procedura di ammissione assorbe quindi il 75% del tempo totale necessario per il completamento della procedura amministrativa. Una riduzione considerevole della durata di tale prima fase comporta automaticamente una riduzione complessiva dei tempi di attesa per le imprese.

B.1) Ricognizione delle esigenze cui l'intervento dovrebbe far fronte e dei suoi obiettivi

i.

i. Percorso

La ricognizione delle esigenze è avvenuta a seguito di una prima valutazione dell'oggetto a cui il provvedimento è rivolto. L'individuazione delle esigenze non ha seguito il percorso indicato nella scheda AIR: la loro formulazione non è avvenuta prima della individuazione degli obiettivi, ma è stata successiva a questa.

ii. Difficoltà

Una prima difficoltà è stata quella di supportare le esigenze con dati quantitativi. Sono state inizialmente fissate delle indicazioni generali e solo nel corso della sperimentazione, man mano che i dati e le informazioni divenivano patrimonio del gruppo di lavoro, è stato possibile dare conferma alle esigenze inizialmente formulate con l'indicazione di dati quantitativi.

i.

iii. Risultati

I risultati a cui questa fase di ricognizione è giunta possono essere descritti nel modo che segue:

ii.

iii a) Esigenze sociali ed economiche:

- In Campania, le persone in cerca di occupazione ammontano a 437.000 unità, di cui circa un terzo (142.000 unità) sono giovani in età tra i 15 e i 24 anni, pari al 32,5%. Complessivamente, nelle regioni meridionali, le persone in cerca di occupazione hanno raggiunto la cifra di 1.408.000, di cui 413.000 sono giovani tra i 15 e i 24 anni, pari al 29,3%. Il tasso di disoccupazione giovanile¹ (15-24 anni) ha raggiunto in Campania il 58,2% e nel Mezzogiorno il 48,5%, mentre il valore nazionale è del 27,1% (Rilevazione trimestrale dell'Istat sulle forze lavoro nella Regione – aprile 2002).
- Alla legge regionale 28/93, abrogata nel 2001, si è rivolto un numero di potenziali neo- imprenditori pari a 354 unità; di questi solamente 84 hanno ottenuto finanziamenti (23,7%).
- Considerate le potenzialità della richiesta, l'amministrazione regionale propone l'adozione di un nuovo provvedimento in materia di imprenditoria giovanile. Considerate inoltre le esigenze espresse dai destinatari diretti del provvedimento nel corso delle consultazioni, e riconosciuta l'opportunità sociale ed economica delle stesse, l'amministrazione ritiene necessaria l'adozione di un provvedimento volto a favorire la celerità e la trasparenza del procedimento di ammissione al finanziamento.

Riproporre la situazione di incertezza determinatasi con la precedente normativa e manifestata attraverso i tempi di attesa, dichiarati eccessivi, necessari alla valutazione e successiva erogazione dei contributi, avrebbe significato riprodurre alcuni rischi per i giovani imprenditori in particolare e per l'economia locale in generale. Tali rischi possono essere evidenziati in: a) la riduzione delle opportunità di scelta per i giovani imprenditori che decidono di avviare la propria attività con i contributi pubblici; b) la contrazione (conseguenza diretta del punto a) della base occupazionale; c) un impoverimento del tessuto produttivo locale; d) L'incertezza dovuta ai tempi di concessione dei finanziamenti –dopo 3 mesi dalla domanda di ammissione² (tempo minimo), ma anche dopo 17 mesi³ (tempo massimo); e) l'incertezza nel programmare la propria attività lavorativa; f) la perdita del potenziale profitto derivante dall'attività programmata a causa dell'eccessivo tempo di attesa (17 mesi); g) la perdita economica dovuta al mancato investimento in altre attività lavorative (a causa della inattività a cui sono sottoposti i richiedenti del finanziamento, in attesa di ricevere una risposta, la quale può, come si è detto, arrivare anche dopo 17 mesi dalla richiesta).

¹ Percentuale di persone in cerca di lavoro sul totale delle forze lavoro.

² Dato rilevato a seguito dell'analisi dell'implementazione della l.28/93.

³ Ibidem.

L'obiettivo del provvedimento in esame, ossia la riduzione del tempo di attesa per l'ammissione al finanziamento, mira dunque ad evitare che tali rischi si determinino e a far sì che le esigenze espresse dai destinatari del provvedimento possano essere soddisfatte.

b) Esigenze giuridiche

Il Consiglio Regionale della Campania, con delibera consiliare n.48/4 del 28 giugno 2001, ha impegnato l'Assessore alle Attività Produttive a presentare un nuovo testo di legge per promuovere e sostenere l'imprenditoria giovanile della Campania. Un apposito gruppo di lavoro ha redatto un DDL, il quale prevede l'istituzione di un regime di aiuto regionale per la creazione e lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile, attualmente all'esame del Consiglio Regionale, che stabilisce all'art.10 che i criteri e le modalità per la concessione delle agevolazioni debbono essere disciplinati con regolamento della Giunta Regionale da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge.

c) Obiettivi

Mentre l'obiettivo generale dell'intervento è di favorire lo sviluppo dell'imprenditorialità locale e promuovere l'ampliamento della base produttiva ed occupazionale, l'obiettivo specifico è 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

B.2) Formulazione delle opzioni rilevanti e attuabili

i. Percorso

Il gruppo AIR della regione, dopo aver verificato le criticità del provvedimento abrogato, ha concentrato la propria attenzione sulla formulazione delle possibili ipotesi di intervento. Il gruppo ha affrontato in modo simultaneo tale fase con quella di individuazione dei costi e dei benefici che le opzioni avrebbero potuto determinare.

La formulazione delle opzioni ha seguito un percorso altalenante utilizzando sia le informazioni che nel corso della sperimentazione giungevano a conoscenza del gruppo di lavoro, sia il confronto tra i componenti del gruppo: mettendo in comune informazioni esistenti ma non sistematizzate, in possesso di interlocutori diversi, spesso non in comunicazione fra di loro all'interno della struttura amministrativa, e grazie agli approfondimenti resi possibili dall'analisi dei dati raccolti, nonché approfondendo la conoscenza della normativa abrogata (sottoposta ad una valutazione critica da parte del gruppo di lavoro), è stato possibile giungere alla costruzione della opzione poi giudicata attuabile (Semplificazione). Nel corso dell'AIR, in considerazione dei dati progressivamente acquisiti, tale opzione è stata sottoposta a numerose revisioni.

La formulazione della opzione 2 (Affido dell'istruttoria a soggetti esterni) è giunta a seguito di una ricognizione della normativa avente ad oggetto l'imprenditoria giovanile adottata in altre regioni italiane, per la quale è stato possibile reperire informazioni circa lo stato di implementazione ed i risultati prodotti in contesti diversi da quello campano. Dall'analisi comparativa sulle normative regionali è risultato che l'esperienza toscana presentava caratteri di trasferibilità che meritavano di essere approfonditi. Si è dunque deciso di sottoporre ad analisi la normativa Toscana, verificandone puntualmente l'applicabilità nel contesto economico, sociale ed amministrativo della regione Campania.

ii. Difficoltà

La difficoltà incontrata nel pervenire alla individuazione di opzioni rilevanti, e soprattutto alla loro definizione puntuale, è dovuta sia alla complessità del caso, sia all'assenza di una ipotesi alternativa da cui partire (se non la valutazione della precedente normativa). Come si è detto, la formulazione delle opzioni, frutto di un cammino lento e difficile, ha seguito un processo incrementale: l'acquisizione in progress di nuove informazioni e di valutazioni a posteriori collegate all'abrogazione del precedente quadro regolativo, anche grazie al contributo delle consultazioni con le parti interessate, hanno fatto tralasciare opzioni inizialmente considerate attuabili.

In particolare, le consultazioni si sono rivelate uno strumento molto utile che ha fatto emergere criticità relative all'attuazione dell'opzione 2, avvalorato e arricchito le ipotesi a fondamento dell'opzione 1. In particolare, le consultazioni hanno contribuito a riformulare, nella opzione di semplificazione, il ruolo che l'amministrazione aveva inizialmente attribuito alla ex struttura di supporto. Infatti, se nell'ipotesi iniziale la ex struttura di supporto aveva il solo compito di verificare, quando il progetto era stato già ammesso al finanziamento, la giusta corrispondenza tra il progetto stesso e la sua concreta attuazione, a seguito delle consultazioni è emersa l'esigenza di affidare al nuovo ufficio di verifica e controllo anche il compito di pre-valutazione dei progetti, prima che questi giungano al vaglio del Comitato di valutazione.

Inoltre, a seguito della consultazione è stata introdotta nella opzione 1 di semplificazione (opzione attuabile) la possibilità di cooptare in qualità di componente del Comitato di valutazione un membro dell'ABI, al fine di agevolare il rapporto tra neo-imprenditori ed Istituti di credito, particolarmente criticato dai destinatari diretti e indiretti a causa della sostanziale inadeguatezza dello stesso e fonte principale del fallimento della 1.28/93.

iii. Risultati

Sono state formulate due opzioni alternative all'opzione 0, l'opzione di semplificazione - poi individuata come preferibile - e l'opzione che affida all'esterno la valutazione dei progetti. Quest'ultima è stata considerata non attuabile a causa degli eccessivi costi per l'amministrazione derivanti dalla costituzione dell'ente.

Opzione zero – Lo status quo

Caratteristiche dell'opzione

L'opzione 0 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, alcuni degli interventi di livello nazionale prevalentemente utilizzati nella regione sono: la legge 95/95 (ex legge 44/86) per l'imprenditoria giovanile e la legge 236/93 (art.1bis) sul lavoro autonomo, entrambe volte a favorire la nascita di nuove iniziative imprenditoriali promosse da giovani di età compresa tra i 18 e i 35 anni; la legge 608/96 riguardante misure straordinarie per la promozione del lavoro autonomo (il prestito d'onore). Tuttavia, malgrado vi sia nella regione Campania una elevata richiesta di finanziamenti volti ad agevolare lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile, una percentuale consistente di domande rimane inesa (cfr. ALLEGATO 9 alla Scheda AIR– Leggi Nazionali di agevolazioni alle imprese). Si ritiene quindi opportuno un intervento regolativo regionale in grado di rispondere alle esigenze del territorio.

Poiché non è stato possibile sottoporre a quantificazione l'opzione zero, a causa dell'assenza di una regolazione regionale della materia, per esigenze di tipo comparativo è stato utilizzata come unità di confronto la legge 28/93 sull'imprenditoria giovanile, oggi abrogata.

Opzione 1 - “Semplificazione della procedura” (rispetto a quella pre-vigente prevista dalla L.R. 28/93 e successive modificazioni)

Caratteristiche dell’opzione

L’opzione di semplificazione 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, l’individuazione della sede operativa e l’avvio dei 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 qual 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. Nel caso di sostituzione, è prevista, su indicazione dell’assessore competente, una nuova nomina presidenziale. Il numero dei componenti è deciso dall’assessore in base allo stanziamento in bilancio e in numero non superiore a dieci. Le professionalità dei componenti saranno adeguate alle specifiche funzioni ricoperte; su proposta dell’ABI, un rappresentante della categoria potrebbe essere nominato nel Comitato.

La Giunta emana un regolamento con il quale viene stabilito un “codice di comportamento” sulle attività del comitato, tra cui criteri oggettivi per la valutazione dei progetti. E’ previsto per i consulenti un compenso forfetario. Il compenso è condizionato alla valutazione a termine. La nomina dei componenti dell’ufficio deve rispondere ai requisiti di efficienza e professionalità. All’ufficio viene attribuito il compito di verificare ed uniformare la documentazione, formulando una prima pre-valutazione dei progetti. Compito dell’ufficio è anche quello di fornire assistenza ai destinatari del provvedimento. Il controllo e la verifica successiva all’ammissione al finanziamento e precedente all’erogazione del contributo viene svolta congiuntamente dal Comitato di valutazione e dall’ufficio regionale.

Commenti e possibilità di attuazione

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. In particolare, l’innovazione indicata dall’introduzione del bando è stata accolta con favore sia dall’amministrazione che dai destinatari diretti del provvedimento (il bando è stato 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 gli elementi che caratterizzano 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.

Opzione 2 - “Affidamento dell’istruttoria a soggetti esterni all’amministrazione regionale”

Caratteristiche dell’opzione

Le imprese di nuova costituzione presentano ad un soggetto esterno all’amministrazione (d’ora in avanti “Ente”) 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.

Successivamente all’erogazione del contributo, e per la durata dell’investimento, l’amministrazione regionale controlla che le imprese beneficiarie conservino i requisiti d’ammissibilità.

Commenti e possibilità di attuazione

Tale opzione, seppur valida sul piano procedurale, presenta delle criticità tali per cui l’amministrazione ha deciso di non ritenerla attuabile.

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.

B.3) Definizione delle informazioni necessarie per la valutazione delle diverse opzioni e loro reperimento

Le informazioni ricevute ai fini del proseguimento della sperimentazione AIR, sono state fornite in particolare dal componente della struttura di supporto e successivamente dai risultati conseguiti tramite le consultazioni. Come anticipato, il processo di formulazione, revisione e riformulazione è stato un tipico processo incrementale, le informazioni sono giunte in parallelo con la formulazione e riformulazione; le difficoltà, ma anche i vantaggi, sono quelli tipici del processo incrementale. In particolare, per la valutazione della situazione normativa precedente (L.28/93) è stato necessario un tempo corrispondente a circa sette, otto giorni, nei quali sono stati elaborati i dati forniti dall’amministrazione ed è stata realizzata una analisi in grado di presentare la situazione di partenza, i risultati raggiunti, le criticità della norma, proponendo un’analisi statistica della situazione reale. Un contributo rilevante alla formulazione delle opzioni è giunto dalle consultazioni le quali, nella forma delle interviste a soggetti privilegiati, hanno consentito un approfondimento sostanziale degli aspetti problematici e delle soluzioni possibili.

Reperimento delle informazioni

Le informazioni sono giunte dal gruppo di lavoro e in particolare dal componente della struttura di supporto. I dati circa il numero dei progetti presentati, ammessi, non ammessi, i finanziamenti, le delibere ecc., sono stati forniti dall'amministrazione su supporto magnetico. I dati forniti sono stati un valido supporto per analizzare e valutare la precedente normativa abrogata. Una corretta procedura AIR avrebbe richiesto che la consultazione venisse realizzata nella fase di impostazione delle opzioni rilevanti, al fine di garantire un migliore risultato di valutazione. Al contrario, la valutazione è avvenuta in una fase successiva; ciò ha determinato un ritardo nei tempi di formulazione.

B.4) Predisposizione del piano di consultazione e realizzazione dello stesso

i. Percorso e Difficoltà

Dopo le difficoltà iniziali dovute ad una non puntuale individuazione dello strumento da utilizzare, la predisposizione del piano di consultazione e la sua realizzazione sono state agevoli e proficue (cfr. par. B2).

A causa dei ritardi cui si accennava, la consultazione ha preso avvio alla fine del mese di settembre. Se fosse stato possibile realizzare la consultazione senza difficoltà, sarebbe stato auspicabile avvalersi di tale strumento in una frase preliminare dell'AIR, in modo da sciogliere molti dubbi legati ad esigenze ed opzioni, ed avere un tempo maggiore per la formulazione di altre eventuali opzioni o per una loro formulazione più veloce e puntuale. Malgrado queste difficoltà, i risultati delle consultazioni sono stati utili per la riformulazione delle opzioni e una puntualizzazione delle esigenze. La predisposizione del piano di consultazione (individuazione dei destinatari, scelta e messa a punto degli strumenti di rilevazione e dei documenti di comunicazione dell'iniziativa) ha richiesto circa cinque giorni. Lo strumento di consultazione adottato, interviste faccia-a-faccia con testimoni privilegiati sulla base di una griglia semi-strutturata di domande ad uso dell'intervistatore, ha consentito di raccogliere informazioni rilevanti nel contenuto e di attivare un canale di comunicazione diretto che ha fatto emergere più chiaramente motivazioni e difficoltà relative all'ambito di intervento.

Il contatto con gli intervistati (7 in totale, di cui 4 imprenditori visitati presso le sedi di lavoro ed 1 intervistato con questionario autosomministrato, nonché 2 componenti della struttura amministrativa di supporto) ha seguito il seguente percorso: un primo contatto è avvenuto tra l'amministrazione ed il destinatario dell'intervista tramite una telefonata con la quale veniva comunicato l'oggetto dell'intervista, il programma nel quale si inseriva e le motivazioni alla base della scelta dell'amministrazione, fissando da ultimo l'incontro con l'intervistato. In un caso, rispetto ai soggetti individuati per la consultazione, non è stato possibile realizzare l'intervista; si tratta dell'associazione Asso 28, vuoi per la difficoltà a raggiungere l'intervistato in sede (in provincia di Avellino, in un luogo difficilmente raggiungibile), vuoi per i suoi molteplici impegni, per i quali si rendeva disponibile solo per il mese di novembre. In questo caso è stato inviato un questionario a cui l'intervistato ha risposto via e-mail.

Le interviste, dietro assenso degli intervistati, sono state registrate con apposito apparecchio, e successivamente trascritte (in due casi si è proceduto alla trascrizione integrale; negli altri ad una trascrizione sintetica per punti rilevanti). Tutti i resoconti (ad esclusivo uso interno) sono in allegato alla scheda AIR. Per la trascrizione delle interviste sono stati necessari circa tre giorni.

ii. Risultati

Le interviste hanno in parte confermato le criticità del precedente provvedimento, poi abrogato, in particolare con riferimento al problema della incertezza ed eccessiva durata dei tempi di attesa.

Su questo punto, le opinioni espresse dal rappresentante del Nucleo discordano da quelle dei destinatari diretti. Dal punto di vista del Nucleo, i tempi si sono dilatati rispetto a quelli stabiliti dalla normativa a causa dell'incremento delle domande presentate, cui non è corrisposta una adeguata organizzazione degli uffici, che dispongono di un numero limitato di consulenti impegnati nel processo di valutazione. Una lettura diversa del problema viene data dai giovani imprenditori, che pure manifestano opinioni tra loro diverse, a seconda che abbiano o meno beneficiato dei contributi richiesti.

Chi ha ottenuto il finanziamento non rileva particolari criticità, anche se racconta di avere aspettato in media 8-9-mesi prima di conoscere l'esito del procedimento. Se l'impresa viene finanziata, il tempo di attesa, seppure superiore alle indicazioni normative, viene percepito come un costo meno oneroso da sopportare a fronte del beneficio ottenuto. Al contrario, coloro che sono esclusi dal finanziamento lamentano in primo luogo la lunghezza dei tempi, causa di incertezza e fonte di costi.

Un secondo aspetto rilevato dalle interviste riguarda i tempi di erogazione. Qui le opinioni sono sostanzialmente unanimesi: sia i destinatari diretti che quelli indiretti riconoscono un certo rallentamento nelle procedure di erogazione. I primi attribuiscono al Nucleo di valutazione la responsabilità di tali ritardi, non avendo svolto con professionalità ed efficienza il lavoro di propria competenza; i secondi attribuiscono i ritardi a deficit organizzativi interni e a carenza di risorse. Occorre precisare che solamente pochi progetti, i primi in ordine di tempo, hanno ricevuto l'erogazione dei contributi senza attendere un tempo eccessivo; per tutti gli altri, il momento dell'erogazione è coinciso con l'insediamento del Nucleo di valutazione finito poi "sotto accusa" a causa del suo proprio immobilismo (il riferimento è al Nucleo insediatosi nel 1999), quindi la fase dell'erogazione ha subito rallentamenti dovuti alla fase di transizione organizzativa.

B.5) Individuazione dei costi e dei benefici per ciascuna opzione

i. Percorso

Come già accennato, contemporaneamente alla formulazione delle opzioni il gruppo si è posto nella prospettiva di dover indicare e tenere presente gli eventuali costi e benefici delle opzioni, in particolare di quella di semplificazione.

ii. Difficoltà

Non sono state rilevate particolari difficoltà, le consultazioni hanno confermato l'individuazione dei costi ed hanno rivelato una lieve sottostima dei costi precedentemente quantificati.

Occorre specificare, per una migliore comprensione della parte seguente, che nel caso oggetto della nostra analisi, piuttosto che di analisi costi – benefici, è stata svolta una analisi costi – costi, ossia una valutazione del risparmio del costo dell'interesse pagato da un neo imprenditore a seguito della riduzione del tempo di attesa (ottenuto a seguito della procedura introdotta con il nuovo provvedimento) necessario all'ammissione al finanziamento.

iii. Risultati

Opzione 1 - "Semplificazione della procedura"

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.

B6) Valutazione dei costi e dei benefici di ciascuna opzione

i. Percorso

Si è provveduto a comparare vantaggi e svantaggi dell'opzione 1, considerata l'unica 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 d'impresе ammesse a finanziamento. Dal momento che l'opzione 1 non comporta oneri o benefici addizionali per quanto concerne la costituzione delle imprese, tali effetti non sono stati presi in considerazione, in quanto il relativo differenziale con l'opzione 0 è nullo.

ii. Difficoltà

Non si sono riscontrate difficoltà procedurali particolarmente rilevanti.

iii. Risultati

Opzione 1 - "Semplificazione della procedura": l'impatto economico (per anno tipo)

Costi di conformità

- Adeguamento organizzativo degli uffici. Costi per €10.000,00
- Costi per i componenti del Comitato di valutazione. Personale del Comitato di valutazione: Euro 149.000,00. L'attuale amministrazione ha previsto un compenso totale annuale per i componenti del nucleo di valutazione, istituito nella primavera 2002, pari a €149.000,00. Tale decisione segnala una drastica inversione di tendenza rispetto alla precedente amministrazione, dove il comitato di valutazione gravava sul bilancio regionale annuale nella misura di €360.000,00. Costo complessivo del comitato di valutazione: €159.000,00 (costo personale + costi organizzazione).
- Costo complessivo per l'amministrazione: €169.000,00 pari al costo del Comitato valutazione oltre all'adeguamento degli uffici. Il differenziale con L.R. 28/93 è pari a €191.000,00 che corrisponde al risparmio netto per l'amministrazione.

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.

Considerati i costi per la costituzione dell'associazione, la progettazione e altri di tipo burocratico, per un costo unitario per impresa pari a 4.416,50€ e per un costo totale (considerate le 49 imprese dell'anno tipo 1997, scelto come anno tipo in quanto ci è stato rilevato il maggior numero d'impresе ammesse a finanziamento) pari a 216.408,50, il costo totale dovuto al tempo di attesa delle imprese sulle spese per l'ammissione al finanziamento è pari a €14.066,55 (calcolato sulla base di un tasso bancario praticato nel periodo precedente al 2001 pari al 12% e del tempo di attesa per l'ammissione al finanziamento previsto dall'opzione di semplificazione: 6 mesi e 15 giorni).

Poiché i corrispondenti costi sostenuti con la legge 28/93 ammontano a €23.804,94 il risparmio di costo è pari a 9.738,39€(vedi Tab. 2).

Un segmento rilevante dell'analisi, condotto mediante l'elaborazione di stime a causa dell'assenza di dati certi, riguarda il numero delle imprese che, immediatamente dopo aver presentato la domanda e prima di ricevere l'erogazione del contributo, iniziano a co-finanziarsi, ricevendo dalle banche tassi al top rate (ovvero il più elevato tasso d'interesse sui crediti, presente sul mercato del credito). In questo modo è stato possibile valutare i costi che le imprese devono sostenere con la normativa in vigore in attesa dell'erogazione del primo contributo.

La procedura introdotta con l'opzione 1, la quale prevede appunto 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). Questa valutazione è stata eseguita formulando una stima del numero di imprese che si co-finanziano, postulando che solo una percentuale di coloro ai quali è concesso il finanziamento (prendendo come dato di partenza l'anno tipo considerato per l'analisi costi/costi: il 1997⁴) inizia a co-finanziarsi prima di ricevere la conferma dell'ammissione al finanziamento stesso. Di questi, poi, solo una ulteriore percentuale procede alla richiesta di un fido bancario, per il quale è stato ipotizzato un tasso valutabile al top rate.

In particolare, è stato ipotizzato che una procedura di ammissione al finanziamento delle neo-imprese più efficace comporti un aumento del numero delle imprese interessate a chiedere il finanziamento. Stimando il numero delle possibili nuove imprese in attesa di finanziamento ed associando al tasso di natalità netto delle imprese al 2001 in Campania (pari al 3,3%), un benchmark "Toscana" dato dall'incremento degli impegni di spesa in bilancio previsti dalla regione Toscana a seguito dell'introduzione di una legge regionale che prevede procedure più snelle di erogazione, è stato postulato l'aumento delle imprese in Campania rispetto all'anno tipo considerato.

Sulla base di ipotesi circa l'investimento medio in un anno solare, la percentuale di richiedenti che si co-finanzia e le relative condizioni di fido presso gli istituti di credito, si è giunti per l'opzione 1 alla stima del costo dell'interesse pagato nei 9 mesi medi di attesa⁵ pari a 446.346,95€. Il Costo totale di attesa per l'erogazione è risultato pari a €3.421.993,25 ed il Beneficio netto è stato dunque stimato in €297.564,63⁶.

Ipotizzando che il nuovo provvedimento possa determinare un incremento nella richiesta di finanziamento proporzionale all'aumento del numero di aziende, il costo dell'interesse pagato al top rate nei nove mesi medi di attesa è pari a 624.885,72 euro. Il costo totale di attesa sulle spese per l'erogazione è pari a € 4.790.790,54 e il Beneficio netto è pari a €416.590,49. Tenuto conto di ciò una stima del Beneficio netto totale è pari a €426.328,87⁷.

⁴ Il 1997 è stato scelto come anno tipo in quanto rappresenta la classe modale; è infatti nel 1997 che si registra il maggior numero di progetti approvati nel corso degli anni di implementazione della l.28/93.

⁵ I nove mesi medi sono calcolati considerando i sei mesi necessari alla valutazione del Comitato di valutazione, i 15 giorni per l'emanazione del decreto dirigenziale necessario per l'ammissione al finanziamento, i due mesi medi concessi alle imprese per la richiesta dei finanziamenti, i 15 giorni per l'emanazione del decreto dirigenziale per l'erogazione dei finanziamenti.

⁶ E' il risultato di quanto si ridurrebbero i costi con l'opzione di semplificazione a seguito del minore tempo previsto e quindi dei minori interessi. Poiché con la legge 28/93 il costo sarebbe stato di Euro 3.719.557,88, il beneficio netto è pari a Euro 297.564,63 (3.719.557,88 - 3.421.993,25).

⁷ Pari alla somma tra 416.590,49 e 9.738,38.

B7) Confronto fra le opzioni e scelta dell'opzione preferita

Dal confronto tra i costi per ognuna delle due opzioni, la situazione è la seguente (in Euro, con la situazione 1997 selezionata come situazione di riferimento):

TAB. 2 – Confronto tra i costi delle opzioni

	<i>Costo in L. 28/93</i>	<i>Costo in Opzione 1</i>	<i>Diff. Opzione 1 su L. 28/93</i>
DESTINATARI	240.213,44	230.475,05	- 9.738,38
PA	360.000,00	169.000,00	- 191.000,00
TOTALE	600.213,44	399.475,05	- 200.738,38

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.

C. Attivazione dell'analisi

C.1 Principali risultati positivi e principali nodi critici della sperimentazione

I risultati positivi

Un risultato positivo raggiunto dalla sperimentazione AIR consiste nell'aver introdotto, seppur in forma ancora embrionale, all'interno della cultura amministrativa regionale, un diverso approccio ai processi di definizione ed assunzione delle decisioni legislative. Il funzionario regionale responsabile della formulazione dei processi decisionali diviene consapevole, oggi più che in passato, attraverso la messa in opera di un processo sistematico di analisi di impatto, della fondamentale rilevanza assunta dall'analisi ex ante dei provvedimenti oggetto di decisione legislativa. Inoltre, malgrado le criticità espresse più avanti, i componenti del gruppo hanno manifestato un considerevole interesse alla sperimentazione AIR, evidenziato dalla presenza costante alle riunioni con l'advisor.

I nodi critici

Non essendoci stata di fatto una investitura formale da parte dell'amministrazione alla costituzione di un gruppo AIR, l'attività svolta ha necessariamente subito un rallentamento a causa della non completa disponibilità dei componenti del gruppo, i quali, per esigenze riconducibili alle funzioni che ciascuno riveste all'interno dell'amministrazione, non hanno potuto contribuire nel modo più adeguato alla realizzazione del processo di AIR. La costituzione di un gruppo AIR in Campania è stata determinata dalla adesione di funzionari, appartenenti a strutture amministrative diverse, al corso di formazione promosso dal Formez; la conseguente sperimentazione non ha ricevuto alcuna ufficializzazione se per non mantenere l'impegno dato da alcuni soggetti; non tutti coloro che hanno partecipato alla formazione hanno poi partecipato alla sperimentazione.

Una ulteriore criticità è rappresentata dalla scarsa informatizzazione presente negli uffici che, soprattutto nella prima fase del processo di AIR, ha contribuito a rallentare i lavori.

C2) Suggerimenti e proposte per l'introduzione dell'AIR

Si ritiene che l'istituzione di un gruppo AIR stabile a livello regionale richiede necessariamente una investitura ufficiale della Regione. I componenti del gruppo AIR dovrebbero essere individuati tra funzionari, appartenenti agli uffici legislativi, in possesso di una adeguata qualifica ai fini AIR: economista, statistico, giurista, esperto di policy analysis.

Inoltre, sarebbe opportuno stabilire chi decide i provvedimenti da sottoporre ad AIR e definire quali garanzie sono previste affinché l'AIR sia realizzata. Per una maggiore ufficialità, i provvedimenti da sottoporre ad AIR dovrebbero essere indicati con delibera annuale, la quale stabilisce anche i tempi di realizzazione e le tipologie di provvedimento oggetto di AIR, oltre ad una verifica ex post dell'AIR condotta.

Potrebbero essere poi previsti due livelli di valutazione: il primo riguarderebbe l'AIR condotta a livello di Giunta, il secondo prevederebbe che la scheda di AIR che accompagna la proposta di legge fosse verificata dal Consiglio. In questo modo si otterrebbe una garanzia in più circa la correttezza del processo di AIR.

Infine, per assicurare il compimento di un efficiente processo di AIR, sarebbe opportuno ragionare su due ulteriori aspetti:

- a) la riorganizzazione degli uffici, in modo da stabilire "chi fa che cosa" in merito all'AIR;
- b) la costituzione e/o lo sviluppo di un efficiente sistema di banca dati facilmente fruibile da chi svolge l'analisi.