

È possibile incentivare la sicurezza sui luoghi di lavoro?

Concezione, contesto e implementazione
dei Bandi ISI Inail

a cura di

Angelo Castaldo, Elena Ragazzi, Lisa Sella



Giappichelli

È possibile incentivare la sicurezza sui luoghi di lavoro?

Concezione, contesto e implementazione dei Bandi ISI Inail



IUSTITIAM COLIMUS

È possibile incentivare la sicurezza sui luoghi di lavoro?

Concezione, contesto e implementazione
dei Bandi ISI Inail

a cura di

Angelo Castaldo, Elena Ragazzi, Lisa Sella



Giappichelli

© Copyright 2023 – G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0129-4

ISBN/EAN 979-12-211-5127-5 (ebook - pdf)



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Rotolito S.p.A. - Pioltello (MI)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Indice

	<i>pag.</i>
Ringraziamenti	XVII
Autori	XXI
Presentazione	
Stefano Signorini	XXV
Introduzione	1
Angelo Castaldo, Elena Ragazzi, Lisa Sella	

Sezione I

Analisi della policy e teoria del cambiamento

Capitolo I.1

La salute e sicurezza sui luoghi di lavoro: definizioni e confini

Elena Ragazzi, Alessia De Santo, Lisa Sella

1. Introduzione	9
2. Salute e sicurezza sul lavoro: prime definizioni	10
3. Alcune fasi storiche	11
3.1. Prima fase: il riconoscimento della salute come diritto dei lavoratori	12
3.2. Durante la Prima Guerra Mondiale: la prima istituzionalizzazione sistematica delle politiche SSL	13
3.3. Le conseguenze della Seconda Guerra Mondiale: nuove istituzioni globali	14
3.4. Verso un approccio olistico	15
3.5. Il XXI secolo: nuove sfide, priorità e azioni	16
4. Conclusioni	19
5. Riferimenti bibliografici	21

Capitolo I.2

Promuovere la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro: Stato o mercato?

Alessia De Santo, Elena Ragazzi, Lisa Sella

1. Introduzione	23
2. Salute e sicurezza sul lavoro in una prospettiva economica	24
2.1. Esternalità	25
2.2. Moral hazard	25
2.3. Informazione imperfetta e distorsioni nella percezione del rischio	27
3. Conclusioni	27
4. Riferimenti bibliografici	28

Capitolo I.3

Inquadramento della policy: analisi del contesto normativo e regolamentare

Gabriele D'Amore, Alessia Marrocco,
Chiara Colagiaco, Angelo Castaldo

1. Introduzione	31
2. Dal Programma strategico Europeo 2007-2012 ai Bandi ISI	34
3. Retrospectiva sull'evoluzione della Normativa Italiana sulla salute e sicurezza dei lavoratori: il contesto in cui si colloca l'iniziativa ISI	38
4. Sintesi e analisi del procedimento amministrativo dei Bandi ISI in chiave di <i>policy evaluation</i>	40
5. L'Evoluzione dei Bandi ISI	48
5.1. Bando ISI 2013	52
6. Conclusione	55
7. Riferimenti bibliografici	57

Capitolo I.4

I Bandi ISI alla prova della Teoria del Cambiamento

Alessia Marrocco, Gabriele D'Amore,
Chiara Colagiaco, Angelo Castaldo

1. Introduzione	59
2. La Teoria del Cambiamento	62
3. Efficacia dell'intervento: gli obiettivi diretti, la TdC e l'addizionalità	66

	<i>pag.</i>
3.1. Dimensione dell'impresa/fatturato	67
3.2. Tasso di tariffa medio nazionale	69
3.3. Tipologia di intervento (tipo di attività)	72
3.4. Adozione buone prassi	74
3.5. Coinvolgimento delle parti sociali	75
4. Efficacia dell'intervento: gli effetti indiretti, la TdC e l'addizionalità	77
4.1. Competitività/produttività e sopravvivenza delle imprese	78
4.1.1. I nessi causali	81
4.2. La disuguaglianza	82
4.2.1. I nessi causali	84
5. Conclusioni	85
6. Riferimenti bibliografici	86

Capitolo I.5

L'iniziativa ISI nel quadro degli strumenti a sostegno delle Piccole e Medie Imprese in Italia

Laura Ferrari Bravo

1. Introduzione	91
2. Le principali misure a sostegno delle PMI in Italia	93
2.1. La c.d. "Nuova Sabatini"	94
2.2. Il Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese	99
3. L'iniziativa ISI e le altre misure di incentivazione agli investimenti delle PMI a confronto: riflessioni conclusive	102
4. Riferimenti bibliografici	105

Capitolo I.6

Analisi delle policy: nessi causali, variabili e indicatori del problema valutativo

Elena Ragazzi, Lisa Sella

1. Introduzione	107
2. Come agire: Punire o premiare? Prescrivere ricette o premiare i miglioramenti? 107	
3. Nessi di causalità e fattori condizionanti nella valutazione dei Bandi ISI	111
4. Il rischio occupazionale: dimensioni, variabili, indicatori e dati	115
5. Conclusione: le sfide analitiche di chi si occupa di sicurezza	118
6. Riferimenti bibliografici	118

Sezione II

Il contesto e i fabbisogni

Capitolo II.1

**Le determinanti
del rischio occupazionale**

Alessia De Santo, Elena Ragazzi, Lisa Sella

1. Introduzione	123
2. La dimensione dell'impresa	123
2.1. Il ruolo delle risorse	125
2.2. Struttura di gestione informale	126
2.3. Scarsa consapevolezza dei rischi e dell'importanza della OSH	126
2.4. Catene di fornitura globali e pressioni al ribasso su costi e tempistiche	126
2.5. Il settore informale	127
3. Il settore di attività	127
3.1. Agricoltura, silvicoltura e pesca	130
3.2. Edilizia	131
3.3. Il comparto manifatturiero	132
4. Conclusioni	132
5. Riferimenti bibliografici	134

Capitolo II.2

**Dove si concentra l'attenzione della scienza?
Un'analisi bibliometrica della ricerca sulla salute
e sicurezza sui luoghi di lavoro**

Ugo Finardi

1. Introduzione	137
2. La bibliometria: cosa è e cosa ci può dire	138
3. Metodologia	138
4. Risultati sperimentali	139
5. Conclusioni	146
6. Riferimenti bibliografici	147

Capitolo II.3

**La Salute e Sicurezza sui luoghi di Lavoro:
analisi descrittiva degli infortuni in Europa**

Alessia Marrocco, Angelo Castaldo

1. Introduzione	149
2. Il data set	152
3. Il trend del numero degli infortuni sul lavoro in Europa	153
4. Gli indicatori di frequenza e gravità degli infortuni	156
5. Analisi del fenomeno infortunistico per caratteristiche del tessuto produttivo	159
5.1. Analisi del fenomeno infortunistico per composizione della dimensione delle imprese	159
5.2. Analisi del fenomeno infortunistico per composizione settoriale dell'economia	162
5.3. Analisi del fenomeno infortunistico per qualità delle istituzioni	168
6. Conclusioni	172
7. Riferimenti bibliografici	173

Capitolo II.4

**Le determinanti degli infortuni sul lavoro:
un'analisi sull'eterogeneità a livello europeo**Angelo Castaldo, Anna Rita Germani, Alessia Marrocco,
Marco Forti, Andrea Salustri

1. Introduzione	177
2. Dati	179
3. Metodologia empirica	185
4. Risultati delle stime	187
5. Considerazioni conclusive	191
6. Riferimenti bibliografici	192

Capitolo II.5

**Un'analisi economico-territoriale esplorativa
della sicurezza sul lavoro in Italia**Maria Alessandra Antonelli, Marco Forti,
Alessia Marrocco, Andrea Salustri

1. Introduzione	197
-----------------	-----

	<i>pag.</i>
2. Dati e notazioni metodologiche	199
3. Il fenomeno infortunistico in Italia	200
3.1. Analisi territoriale del fenomeno infortunistico	203
4. Un'analisi integrata territoriale e settoriale del fenomeno infortunistico	209
5. Conclusioni	213
6. Appendice	215
7. Riferimenti bibliografici	215

Capitolo II.6

Gli infortuni sul lavoro in Italia: un'analisi empirica a livello regionale

Maria Alessandra Antonelli, Marco Forti,
Alessia Marrocco, Andrea Salustri

1. Introduzione	219
2. Gli infortuni sul lavoro: una rassegna della letteratura	220
3. Dati e variabili	224
4. Metodologia e risultati	230
4.1. Risultati	232
5. Conclusioni	238
6. Riferimenti bibliografici	240

Capitolo II.7

Il contesto degli infortuni in Italia. Esiste un *bias* territoriale?

Lisa Sella, Elena Ragazzi, Thu Nga Le

1. Introduzione	245
2. Livelli di rischio occupazionale: le specificità settoriali	246
3. Mappe territoriali dei livelli di rischio	252
4. Il <i>bias</i> territoriale: definizione	256
5. Il <i>bias</i> territoriale: cosa raccontano le mappe?	257
6. Conclusioni	260
7. Riferimenti bibliografici	261

Capitolo II.8

Spiegare l'eterogeneità territoriale del rischio occupazionale attraverso il capitale sociale

Lisa Sella, Elena Ragazzi

1. Il capitale sociale: quale attinenza con il rischio infortunistico?	263
2. Concettualizzazione e misura del capitale sociale: un'introduzione	264
3. Metodi e dati	266
4. Relazione fra SSL e capitale sociale: alcuni risultati	269
5. Conclusioni	272
6. Riferimenti bibliografici	273

Sezione III

Il monitoraggio dell'intervento: realizzazioni e gestione del processo

Capitolo III.1

Analisi diacronica delle iniziative ISIChiara Colagiaco, Arianna Radin,
Elena Ragazzi, Thu Nga Le

1. Introduzione	277
2. I Bandi ISI: sequenza temporale	278
3. Evoluzione delle caratteristiche dei bandi nel tempo	281
4. Budget e stanziamenti	283
5. Bandi dedicati (soprattutto) all'Agricoltura	289
6. Conclusioni	294
7. Riferimenti bibliografici	295

Capitolo III.2

Monitoraggio e valutazione dei Bandi ISI: una tassonomia delle imprese

Alfonso Langastro, Elena Ragazzi, Lisa Sella, Igor Benati

1. Introduzione	297
-----------------	-----

	<i>pag.</i>
2. L'analisi dell'implementazione: che cos'è e perché serve all'analisi d'impatto	297
3. Processo di implementazione dei Bandi ISI e attrito	299
4. Una tassonomia delle imprese coinvolte nei Bandi ISI	302
4.1. Macrocategorie per il monitoraggio e la valutazione	305
5. Applicazione della tassonomia ai dati ISI 2010-2018	307
6. Conclusioni	313
7. Riferimenti bibliografici	314

Capitolo III.3

Analisi di Monitoraggio dei Bandi ISI: focus sulle iniziative ISI per l'asse modelli organizzativi

Elena Ragazzi, Chiara Colagiacomò,
Alessia De Santo, Arianna Radin

1. Introduzione	317
2. Cos'è un modello di gestione per la salute e la sicurezza sul lavoro?	319
3. I principali modelli di gestione per la salute e la sicurezza sul lavoro	320
4. Come agiscono i modelli di gestione sulla sicurezza?	322
5. L'asse Modelli Organizzativi nei Bandi ISI	324
5.1. Progetti finanziabili	325
5.2. Caratteristiche della domanda e peculiarità del bando	326
5.3. I parametri che concorrono all'ammissibilità	327
6. Analisi dei dati di monitoraggio	329
6.1. Il profilo dimensionale delle imprese partecipanti	329
6.2. Implementazione dell'asse Modelli Organizzativi: partecipazione, bocciature e abbandoni	332
7. Conclusioni	339
8. Riferimenti bibliografici	341

Capitolo III.4

Analisi di Monitoraggio dei Bandi ISI: focus sulle iniziative 2012 e 2013 per l'asse macchinari

Gabriele D'Amore, Alessia Marrocco,
Chiara Colagiacomò, Angelo Castaldo

1. Introduzione	343
-----------------	-----

	<i>pag.</i>
2. Sguardo Generale all'operatività dei Bandi ISI	346
3. Tiraggio di risorse ed effetto leva	351
4. Attrattività e selettività del procedimento amministrativo	355
4.1. Analisi quantitativa sull'attrattività e selettività	356
4.1.1. Click day	357
4.1.2. Verifica tecnico amministrativa	359
4.1.3. Verifica di rendicontazione	361
4.1.4. Il procedimento amministrativo nel suo complesso	363
5. Analisi territoriale bandi 2012-2013	364
6. Analisi settoriale bandi 2012-2013	372
7. Conclusione	386
8. Appendice 1	387
9. Appendice 2	390
10. Riferimenti bibliografici	390

Conclusioni

Angelo Castaldo, Elena Ragazzi, Lisa Sella

1. I Bandi ISI: chi eran costoro?	393
2. Disegnare politiche per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro: cosa ci insegnano i Bandi ISI?	395
3. Analizzare determinanti ed effetti per disegnare le politiche: lezioni analitiche dalla ricerca sui Bandi ISI	399
Riferimenti bibliografici	402

Capitolo I.5

L'iniziativa ISI nel quadro degli strumenti a sostegno delle Piccole e Medie Imprese in Italia

Laura Ferrari Bravo

1. Introduzione

In Italia le politiche in materia di Salute e Sicurezza sul Luogo di Lavoro (SSL)¹ per lungo tempo sono state di tipo indiretto (*sticks and sermons*). Fino all'inizio del decennio scorso si è proceduto infatti con l'adozione di norme di natura regolamentare aventi lo scopo di definire: (i) l'insieme di obblighi e responsabilità in tema di SLL in capo ai datori di lavoro; (ii) le procedure idonee a valutare correttamente i rischi SSL e a rendicontare l'attività di prevenzione svolta; (iii) le attività di formazione per il coinvolgimento attivo dei lavoratori nella gestione delle attività di prevenzione dei rischi SSL².

Queste politiche indirette hanno provocato un cambiamento culturale e condotto ad una maggiore consapevolezza dell'importanza che il tema della SSL riveste non soltanto dal punto di vista sociale, ma anche con riferimento alle dinamiche interne d'azienda (e.g. rispetto alle attività di pianificazione strategica e alla competitività). Tuttavia, si è osservato che in determinate realtà industriali questi strumenti non sono sufficienti a provocare quel superamento del binomio maggiore sicurezza, maggior costo, che ha sempre agito da freno agli investimenti ed impedito la piena *regulatory compliance* in materia di SSL da parte dei soggetti regolati.

In effetti, la letteratura e gli studi empirici hanno messo in luce come questi interventi regolatori, sebbene abbiano innalzato il livello di consapevolezza e reso patrimonio comune concetti, strumenti e *know-how* specifici della gestione del rischio SSL, nondimeno non sono riusciti a provocare quel balzo in avanti in termini di *compliance* da parte della porzione più consistente in termini numerici del tessu-

¹ Per la definizione di SSL, si veda *supra* cap. I.1.

² La produzione normativa italiana in materia SSL è sussunta nel D.lgs. n. 81/2008 "Testo Unico sulla Salute e Sicurezza sul Lavoro" che ha armonizzato, coordinato e razionalizzato tutte le precedenti disposizioni legislative in materia. Si veda anche *supra* cap. I.3.

to produttivo italiano: le **Piccole e Medie Imprese** (PMI)³. Esiste, in altre parole, un “fallimento” della regolamentazione indiretta con specifico riferimento alle PMI, la cui bassa *performance* in materia di prevenzione dei rischi SSL è legata alla loro intrinseca posizione di debolezza economica, che ne condiziona le capacità di investimento e che, a fronte di risorse scarse, le spinge a mettere in secondo piano gli investimenti in SSL.

Si spiega anche così l’attenzione crescente che sia a livello nazionale che comunitario è stata dedicata al tema dei **sostegni economici** alle PMI per gli investimenti in SSL. Già la strategia comunitaria 2007-2012 aveva individuato nelle PMI la categoria d’impresa più vulnerabile ai rischi professionali e auspicato l’adozione di incentivi espressamente mirati a questa categoria di imprese⁴. Questo approccio è stato ribadito con il Quadro Strategico 2021-2027⁵ nel quale è indicata chiaramente come prioritaria “una solida struttura di sostegno in materia di SSL che risponda alle esigenze specifiche delle PMI”.

In Italia, su impulso e in accordo alle predette iniziative comunitarie, l’Inail già dal 2010, in attuazione dell’art. 11 del D.lgs. n. 81/2008 aveva avviato l’iniziativa denominata Incentivi per il Sostegno alle Imprese (ISI), un sostegno diretto alle PMI sotto forma di contributo a fondo perduto a **progetti di investimento** in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Il contesto in cui nasceva l’iniziativa non era irrilevante ai fini della comprensione del ruolo che l’intervento pubblico era chiamato a svolgere in quel tempo (Asfaw *et al.*, 2011). L’accesso al credito bancario da parte delle imprese è da sempre considerato un tema cruciale nell’ambito della letteratura economica e giuridica che studia i fattori di contesto in grado di incidere sul consolidamento e sulla crescita dei moderni tessuti economici e produttivi (Castaldo *et al.*, 2020). Se poi si considera che gli effetti di consistente diminuzione del volume di credito bancario prodotti dalla crisi economico-finanziaria del 2007-2008 hanno fortemente ridotto (*credit crunch*) le possibilità di accesso al credito da parte degli operatori economici, ben si può comprendere la ragione per cui tale oggetto di analisi era posto in quell’epoca al centro del dibattito sulle scelte strategiche di politica industriale dei *policy makers* internazionali (Castaldo, 2020; Deloof & Vanacker, 2018; Stelletto *et al.*, 2017; Ma & Lin, 2010; Astebro & Bernhardt, 2003; Crepon & Duguet, 2003; Carter & Van Auken, 2006; Cosh *et al.*, 2009). Il sotto-investimento per gli ambiti di operatività ordinaria degli operatori economici, e in particolare delle PMI, in quel contesto appariva consistente, e quello specifico al comparto SSL ancor più rilevante ed evidente.

Pochi anni dopo, infatti, la strategia di politica industriale nazionale rivitalizzava due altre misure espressamente dirette a sostenere l’attività di investimento in

³ Per una rassegna dei principali contributi sul tema, si veda EU-OSHA (2016).

⁴ Commissione Europea (2007).

⁵ EU-OSHA (2021).

assets fisici delle PMI: il Fondo di Garanzia per le PMI (strumento più generalista rispetto al tema degli investimenti fissi) e la così detta legge “Nuova Sabatini”. Lo scopo di questo contributo è verificare se gli strumenti di *policy* diretti ad incentivare gli investimenti da parte delle PMI tra cui si inserisce l’iniziativa ISI, pur aventi ciascuno un proprio specifico scopo, abbiano la capacità di rafforzarsi l’un l’altro, ovvero presentino delle aree di interdipendenza teoricamente idonee a ridurre l’efficacia. Nel paragrafo 2 si illustreranno le caratteristiche di questi due principali schemi di incentivazione degli investimenti diretti alle PMI. Nel successivo paragrafo 3 questi schemi saranno messi a confronto con l’iniziativa ISI e verranno tracciate le principali riflessioni conclusive.

2. Le principali misure a sostegno delle PMI in Italia

La letteratura è unanime nel ritenere che l’elemento principale che frena la capacità di sviluppo delle PMI sia l’accesso scarso al credito bancario. Le PMI per loro caratteristiche intrinseche – ridotta dimensione, volatilità – le stesse che ne determinano il successo sotto altri profili, sono razionate nel mercato del credito, ovvero accedono al credito bancario a costi più elevati rispetto alle imprese di maggiori dimensioni⁶. Questo **fallimento del mercato** è particolarmente significativo nel sistema economico italiano nel quale storicamente fonti alternative di finanziamento (*venture capital*, incubatori, ecc.) esterne all’impresa sono poco diffuse, per cui la dipendenza degli investimenti dal credito bancario è pressoché totale⁷.

Vi è poi un’ulteriore criticità che è connessa agli aspetti congiunturali. Il razionamento del credito nei confronti delle PMI è particolarmente severo nelle fasi recessive del **ciclo economico**. Lo si è visto con la recente crisi dei mutui *subprime*. Lo scoppio nel 2008 della bolla immobiliare statunitense ha deteriorato la situazione finanziaria e patrimoniale di molte banche costringendole ad una stretta creditizia. Le banche di conseguenza hanno innalzato gli standard di concessione dei prestiti e ciò ha avuto ripercussioni negative in particolare sugli operatori poco strutturati e più fragili come le PMI non in grado di soddisfare quegli standard più elevati.

Considerata l’importanza che rivestono le PMI nel sistema produttivo italiano⁸, non stupisce che negli anni immediatamente successivi alla crisi dei mutui *subprime* la politica industriale italiana abbia rivolto la propria attenzione al tema della crescita degli investimenti delle PMI, adottando misure che contribuissero ad alleviare le conseguenze negative del **razionamento del credito** e, al contempo favoris-

⁶ A partire dal lavoro pionieristico di Stiglitz & Weiss (1981), vi è una sterminata letteratura sulle cause del razionamento del credito nei confronti delle PMI. Per una rassegna dei fattori critici che determinano il razionamento del credito bancario nei confronti delle PMI, si veda Castaldo (2020).

⁷ *Ibidem*.

⁸ Il sistema produttivo italiano è per il 99% composto da PMI, si veda, *inter alia*, Osservitalia (2021).

sero la transizione verso un nuovo paradigma industriale (c.d. Industria 4.0). Le principali misure di stimolo adottate sono state la Nuova Sabatini e il Fondo di Garanzia per le PMI.

2.1. La c.d. “Nuova Sabatini”

Come si è detto, la concessione di finanziamenti per l’acquisto di **beni strumentali** (c.d. “Nuova Sabatini”) è parte di un complesso di disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia⁹, emanate nel 2013 in risposta alla difficile situazione in cui versava già da qualche anno il sistema economico italiano, per cause rinviati alla crisi statunitense dei mutui *subprime* degli anni 2007-2008, i cui effetti si erano propagati all’Europa e avevano colpito maggiormente i Paesi fortemente indebitati, tra cui, per l’appunto, l’Italia (c.d. crisi del debito sovrano).

Tuttora vigente, la misura consiste nella messa a disposizione a favore delle PMI di una triplice agevolazione: (i) la concessione di un finanziamento; (ii) l’erogazione di un contributo sotto forma di tasso agevolato e (iii) la possibilità che la richiesta di finanziamento sia assistita fino all’80% del suo ammontare da una garanzia pubblica ad opera del Fondo di garanzia per le PMI¹⁰.

Il requisito oggettivo è che il finanziamento, il contributo e l’eventuale garanzia siano richiesti per l’acquisto, anche mediante operazioni di *leasing* finanziario, di macchinari, impianti e attrezzature ad uso produttivo, anche finalizzati alla realizzazione di investimenti in tecnologie digitali¹¹.

Sono ammessi al finanziamento e al contributo soltanto beni strumentali nuovi di fabbrica, classificabili nell’attivo dello stato patrimoniale alle voci da B.II.2 a B.II.4 dell’art. 2424 c.c., nonché software e tecnologie digitali, a patto che abbiano autonomia funzionale (i.e. non sono ammessi finanziamenti a parti di impianti e/o macchinari) e siano correlati all’attività produttiva svolta dall’impresa richiedente¹².

I requisiti soggettivi richiesti per ottenere le predette agevolazioni sono che l’impresa richiedente appartenga alle categorie delle micro, piccole o medie imprese secondo le definizioni adottate dalla Commissione Europea¹³ e che sia regolarmente costituita e nel pieno e libero esercizio dei propri diritti. È inoltre richiesto che l’impresa abbia sede legale o almeno un’unità locale in Italia. Infine, per quanto riguarda il settore di attività dell’impresa richiedente, sono ammessi tutti i setto-

⁹ D.L. 21 giugno 2013, n. 69 “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia” (GU n. 144 del 21-06-2013), convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98 (GU del 20 agosto 2013, n. 194).

¹⁰ Si veda *infra*, par. 2.2.

¹¹ *Ibidem*, nota 6, art. 2.

¹² <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/agevolazioni-per-gli-investimenti-delle-pmi-in-beni-strumentali-nuova-sabatini>.

¹³ Commissione Europea (2003).

ri, fatta eccezione per quelli comprendenti le attività finanziarie e assicurative.

Con riferimento al finanziamento, l'agevolazione è concessa da banche e intermediari finanziari aderenti all'Addendum di una specifica Convenzione stipulata tra Ministero delle Imprese e del Made in Italy (già MISE), l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e la Cassa Depositi e Prestiti (CDP)¹⁴, le quali attingono ad un'apposita provvista finanziaria gestita da una sezione separata della CDP. Il finanziamento è concesso per una durata massima di 5 anni, per un importo compreso tra 20.000 e 4 milioni di Euro e deve essere interamente utilizzato per coprire gli investimenti ammissibili.

Quanto al contributo, esso invece è erogato in conto impianti dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy ed il suo ammontare è determinato in misura pari al valore degli interessi calcolati, in via convenzionale, su un finanziamento della durata di cinque anni e di importo uguale all'investimento, ad un tasso d'interesse annuo pari al 2,75%¹⁵.

Al fine di accedere alla misura, le imprese in possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi possono presentare la richiesta di finanziamento unitamente alla domanda di accesso al contributo ministeriale ad una banca o intermediario accreditato. La banca o l'intermediario prescelto che decida di concedere il finanziamento, adotta la relativa delibera e la trasmette al MISE, unitamente alla documentazione depositata dal richiedente in sede di presentazione della domanda di finanziamento. La banca o intermediario procede quindi alla stipula del contratto di finanziamento e il MISE adotta il provvedimento di concessione del contributo, specificando l'ammontare degli investimenti ammissibili. Ad investimento ultimato, il richiedente ne attesta l'avvenuta ultimazione e la trasmette al MISE per l'erogazione del contributo¹⁶.

Secondo i dati pubblicati dal MISE (Tabella 1), dalla sua istituzione a novembre 2022 sono pervenute richieste di finanziamento ex Nuova Sabatini per complessivi €41.693.183.417, per un valore medio dell'investimento pari a €188.807. A fronte di tali richieste, quasi tutte accordate, il MISE ha deliberato contributi per complessivi €3.369.903.792.

¹⁴ Convenzione MISE-ABI-CDP del 14 febbraio 2014, https://www.cdp.it/sitointernet/it/prod_informazioni_strumenti.page?contentId=INS11391.

¹⁵ *Ibidem*, nota 9. Per gli investimenti 4.0 (*i.e.* in tecnologie digitali) il tasso d'interesse è maggiorato al 3,575%.

¹⁶ *Ibidem*.

Tabella 1. – Nuova Sabatini-finanziamenti e contributi erogati a novembre 2022

Dimensione azienda	N. domande	Investimento proposto dalle imprese	Finanziamento deliberato banche e Leasing	Investimento medio	Contributo impegnato	Contributo decretato ⁽¹⁾	N. Decreti ⁽¹⁾	N. Imprese
Media	33.543	€ 12.156.100.313	€ 12.086.042.161	€ 362.403	€ 1.072.437.505	€ 925.214.753	30.668	11.168
Piccola	88.091	€ 18.576.036.024	€ 18.527.781.599	€ 210.873	€ 1.646.499.995	€ 1.532.886.633	81.896	35.577
Micro	99.190	€ 10.961.047.080	€ 10.931.093.243	€ 110.506	€ 967.532.512	€ 911.802.407	93.120	63.756
Totali	220.824	€ 41.693.183.417	€ 41.544.917.002	€ 188.807	€ 3.686.470.012	€ 3.369.903.792	205.684	110.501

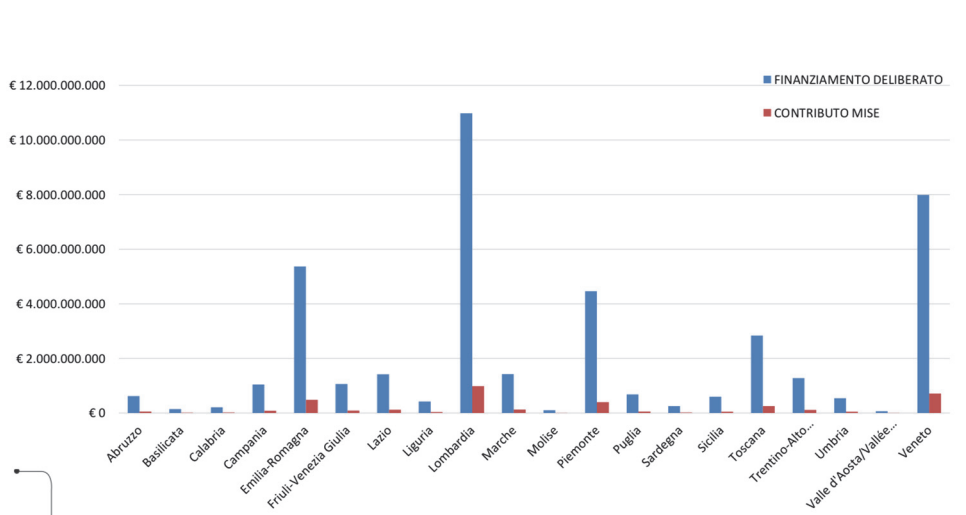
⁽¹⁾ Al netto di revoche totali, rinunce e annullamenti.

Fonte: Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Nuova Sabatini-Statistiche, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/nuova-sabatini-statistiche?wSDL?wSDL>.

Se si guarda alla scomposizione dei dati in Tabella 1, colpisce come, a fronte di 110.501 imprese che hanno ottenuto il finanziamento e il contributo, il 58% (63.756) sia costituito da micro imprese il cui investimento medio è stato piuttosto modesto (€110.506). Considerato che la durata massima del finanziamento è pari a 5 anni e che l'ammontare complessivo di finanziamento deliberato a favore di tali imprese è stato notevole (quasi 11 miliardi di Euro), se ne ricava che la misura ha finanziato prevalentemente la sostituzione di un numero elevato di macchinari "leggeri" da parte di una vasta platea di micro imprese.

Questa conclusione è rafforzata dalla scomposizione territoriale e per settore produttivo dei finanziamenti.

Figura 1. – Finanziamenti e contributi deliberati per Regione

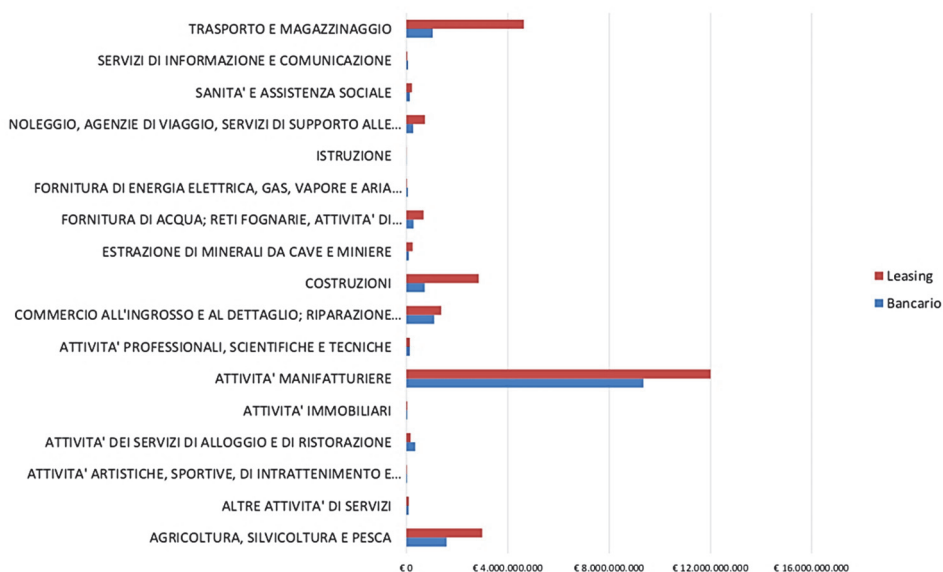


Fonte: Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Nuova Sabatini-Statistiche, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/nuova-sabatini-statistiche?wsdl?wsdl?wsdl>.

La Figura 1 suddivide su base regionale i finanziamenti e i contributi deliberati di cui alla Tabella 1. Come si nota, la più alta concentrazione di finanziamenti e di contributi la si è avuta in Lombardia, cui seguono – in ordine decrescente – il Veneto, l'Emilia-Romagna e il Piemonte. Man mano che ci si allontana dal Settentrione l'ammontare dei finanziamenti e dei contributi deliberati ex Nuova Sabatini diminuisce, fino ad essere di entità del tutto trascurabile nelle Regioni del Sud.

È interessante guardare anche alla scomposizione per settore produttivo dei finanziamenti deliberati.

Figura 2. – Distribuzione dei finanziamenti Nuova Sabatini per codici ATECO



Fonte: Ministero delle Imprese e del Made in Italy, Nuova Sabatini-Statistiche, <https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/nuova-sabatini-statistiche?wsdl?wsdl?wsdl>.

La Figura 2 utilizza i codici ATECO per indagare come i finanziamenti deliberati siano distribuiti tra i settori produttivi e reca anche per ciascun settore la composizione del finanziamento, distinguendo tra finanziamento bancario e *leasing*. I dati rappresentati indicano come la maggior parte dei finanziamenti (bancari e *leasing*) sia affluita al settore delle attività manifatturiere, seguito a notevole distanza dai settori del trasporto e magazzinaggio, delle costruzioni e dal settore dell'agricoltura, silvicoltura e pesca.

Se si incrocia questo dato con quello precedente riguardo la scomposizione territoriale, risulta come la maggior parte dei finanziamenti siano stati deliberati a favore di PMI del Nord d'Italia attive nel settore manifatturiero. Questo risultato conferma quanto già emerso analizzando la distribuzione dei finanziamenti per dimensione d'impresa e l'entità del finanziamento medio, ovvero che la Nuova Sabatini è stata utilizzata in prevalenza per finanziare la sostituzione/ammodernamento di macchinari "leggeri", quali, tipicamente, quelli impiegati dalle PMI manifatturiere.

Da ultimo, un aspetto interessante e non meno importante che emerge dai dati è il c.d. "effetto leva". I dati di cui alla Tabella 1 indicano come a fronte di circa 3,37 miliardi di contributi decretati, a novembre 2022 l'ammontare cumulato di finanziamenti deliberati aveva già superato 41,5 miliardi di Euro. Se ne ricava che ciascuno dei 3,37 miliardi di Euro a titolo di contributo in conto impianti spesi dallo

Stato dall'istituzione della Nuova Sabatini fino a novembre 2022 ha attivato 12,33 Euro di investimento privato.

2.2. Il Fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese

Istituito nel 1996¹⁷, il Fondo Centrale di Garanzia per le PMI (il “Fondo”) è operativo dal 2000. Il Fondo è stato più volte rafforzato da parte dello Stato, aumentandone la dotazione e ampliando la platea di imprese beneficiarie¹⁸.

Il Fondo ha come finalità quella di agevolare l'accesso al credito attraverso la concessione di una **garanzia pubblica sui finanziamenti** concessi da banche, intermediari finanziari e società di *leasing*. Esistono tre modalità principali di garanzia: la garanzia diretta, la riassicurazione/controgaranzia e la cogaranzia.

Dal punto di vista dei requisiti oggettivi, la garanzia opera rispetto a qualsiasi richiesta di finanziamento, sia a breve che a lungo termine, tanto per liquidità quanto per investimenti¹⁹. La garanzia è concessa fino ad un massimo dell'80% del finanziamento richiesto e per un importo massimo pari a 2,5 milioni di Euro²⁰, frazionabile in una o più operazioni, fino a concorrenza del tetto stabilito e comunque nei limiti previsti dalla normativa sugli aiuti di Stato²¹.

Per richiedere la garanzia è sufficiente che l'impresa all'atto di presentazione della domanda di finanziamento alla banca, all'intermediario finanziario o alla società di *leasing* chieda che contestualmente sul finanziamento venga acquisita la garanzia diretta del Fondo. Sarà poi cura del creditore perfezionare la richiesta di garanzia.

Dal punto di vista dei requisiti soggettivi, la garanzia opera a favore di tutte le PMI, indipendentemente dal settore economico di attività²².

Inizialmente poco conosciuto ed utilizzato, il Fondo ha visto crescere notevolmente la propria operatività a decorrere dalla seconda metà del 2008, in concomitanza con l'esplosione della crisi dei mutui *subprime*. Al giugno 2022 il Fondo aveva raggiunto un totale di oltre 3,7 milioni di domande di garanzia accolte, per un totale di oltre 300 miliardi di Euro di garanzie emesse, a fronte di un volume di finanziamenti richiesto pari a oltre 400 miliardi di Euro (Figura 3).

¹⁷ Art. 2, comma 100, lett. a della Legge n. 662/1996.

¹⁸ Altre riforme intervenute concernono il riconoscimento della garanzia di ultima istanza dello Stato italiano sulle obbligazioni assunte dal Fondo e l'Accordo Basilea 2 che ha consentito il riconoscimento della c.d. “ponderazione 0” sulla quota di finanziamento bancario assistita dalla garanzia del Fondo, si veda MISE (2020), par. 3.1.

¹⁹ https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/fondo_di_garanzia_per_le_pmi_legge_66296?contentId=PRD22484.

²⁰ In via transitoria il “DL Liquidità” ha esteso la percentuale di garanzia e l'importo massimo garantito, si veda D.L. 8 aprile 2020, n. 23.

²¹ *Ibidem*.

²² L'operatività del Fondo è estesa anche ai Professionisti, si veda *supra*, nota 19.

Figura 3. – Fondo di garanzia – domande accolte dal 1/1/2000 al 30/06/2022

Regioni	N. Operazioni		Importo finanziato		Importo garantito	
	N	%	€	%	€	%
Liguria	84.914	2,2%	6.922.705.781,91	1,7%	5.147.428.501,82	1,7%
Lombardia	674.424	17,9%	88.476.958.910,99	21,6%	64.656.262.443,38	21,5%
Piemonte	310.959	8,2%	35.019.484.644,75	8,5%	23.947.559.855,66	8,0%
Val d'Aosta	8.782	0,2%	706.047.669,96	0,2%	503.932.881,60	0,2%
Emilia Romagna	325.023	8,6%	37.247.786.378,11	9,1%	27.355.521.058,14	9,1%
Friuli Venezia Giulia	60.639	1,6%	7.520.938.137,79	1,8%	5.651.937.885,50	1,9%
Trentino Alto Adige	38.725	1,0%	6.533.923.246,93	1,6%	5.010.866.194,02	1,7%
Veneto	387.280	10,3%	49.145.492.561,55	12,0%	36.151.404.313,60	12,0%
Totale Nord	1.889.846	50,1%	231.873.317.331,89	56,9%	168.454.522.733,72	56,1%
Lazio	315.666	8,4%	31.369.236.112,16	7,7%	22.804.763.833,10	7,6%
Marche	142.949	3,8%	14.768.005.534,92	3,6%	10.435.499.923,18	3,5%
Toscana	322.737	8,6%	29.642.632.897,61	7,2%	20.736.802.227,74	6,9%
Umbria	68.509	1,8%	6.903.529.721,04	1,7%	4.942.909.890,02	1,6%
Totale Centro	849.857	22,6%	82.583.400.265,73	20,2%	58.919.975.874,04	19,6%
Abruzzo	86.910	2,3%	8.273.488.676,57	2,0%	6.146.005.018,61	2,0%
Basilicata	25.906	0,7%	2.541.917.032,31	0,6%	1.976.539.111,68	0,7%
Calabria	79.204	2,1%	5.776.627.434,38	1,4%	4.432.744.236,09	1,5%
Campania	286.611	7,6%	32.969.858.244,01	8,0%	25.450.296.202,70	8,3%
Molise	16.103	0,4%	1.338.533.891,51	0,3%	1.017.470.949,72	0,3%
Puglia	180.569	4,8%	18.830.891.827,97	4,6%	14.797.283.985,31	4,9%
Sardegna	87.873	2,3%	6.293.954.497,78	1,5%	4.275.173.731,46	1,5%
Sicilia	271.150	7,2%	19.690.863.342,74	4,8%	14.880.171.609,41	5,0%
Totale Mezzogiorno	1.034.306	27,4%	95.616.115.847,27	23,3%	73.073.886.745,88	24,3%
Totale Nazionale	3.774.009	100,0%	409.772.833.244,99	100,0%	300.428.295.355,64	100,0%

Fonte: <https://www.fondidigaranzia.it/wp-content/uploads/2022/08/Relazione-Giugno-2022-Sito.pdf>.

Delle tre tipologie in cui è articolata la misura (Figura 4), la garanzia diretta è la modalità operativa principale (89,7% degli importi garantiti), seguita a larga distanza dalla riassicurazione /controgaranzia che ha interessato soltanto il 10,3% degli importi garantiti. Del tutto trascurabile appare invece la cogaranzia (0,02%).

Figura 4. – Fondo di garanzia-distribuzione delle domande per tipologia di intervento, durata dell'operazione e dimensione dell'impresa richiedente

Tipologia di intervento	N. Operazioni		Importo finanziato		Importo garantito	
	N	%	€	%	€	%
Garanzia diretta	3.171.239	84,0%	349.482.848.249,07	85,3%	269.538.133.981,71	89,7%
Riassicurazione/Controgaranzia	601.763	15,9%	60.165.678.608,55	14,7%	30.828.486.308,80	10,3%
Cogaranzia	1.039	0,0%	132.361.823,88	0,0%	66.537.898,37	0,02%
Totale	3.774.009	100,0%	409.772.833.244,99	100,0%	300.428.295.355,64	100,0%
Durata dell'operazione	N. Operazioni		Importo finanziato		Importo garantito	
	N	%	€	%	€	%
Breve termine (fino a 12 mesi)	240.351	6,4%	29.165.479.515,60	7,1%	18.276.913.037,36	6,1%
Medio-lungo termine (oltre 12 mesi)	3.533.658	93,6%	380.607.353.729,99	92,9%	282.151.482.316,28	93,9%
Totale	3.774.009	100,0%	409.772.833.244,99	100,0%	300.428.295.355,63	100,0%
Dimensione impresa	N. Operazioni		Importo finanziato		Importo garantito	
	N	%	€	%	€	%
Micro	2.486.178	65,9%	120.209.737.981,82	29,3%	91.016.405.507,53	30,3%
Piccola	843.625	22,4%	152.659.069.265,62	37,3%	110.137.546.387,45	36,7%
Media	427.951	11,3%	114.239.907.212,53	27,9%	79.903.039.054,06	26,6%
Mid cap	16.963	0,4%	22.626.309.064,75	5,5%	19.353.601.092,45	6,4%
ConSORZIO	192	0,01%	37.179.719,83	0,01%	17.803.312,15	0,01%
Totale	3.774.009	100,0%	409.772.833.244,99	100,0%	300.428.295.355,64	100,0%

Fonte: <https://www.fondidigaranzia.it/wp-content/uploads/2022/08/Relazione-Giugno-2022-Sito.pdf>.

La Figura 4 mostra anche come rispetto alla durata dei finanziamenti, la maggior parte degli importi garantiti (93,9%) abbiano assistito finanziamenti a medio-lungo termine e che in termini di dimensione delle imprese richiedenti, la maggior parte degli importi garantiti siano affluiti a micro (30,3%) e piccole imprese (36,7%).

Quanto alla distribuzione per macro-settori (Figura 5), la maggior parte (47,1%) degli importi garantiti ha riguardato l'industria, seguita dal commercio (35,7%). Infine, è interessante notare come soltanto il 3,1% degli importi garantiti riguardava richieste di finanziamento ex Nuova Sabatini (Figura 5, secondo riquadro).

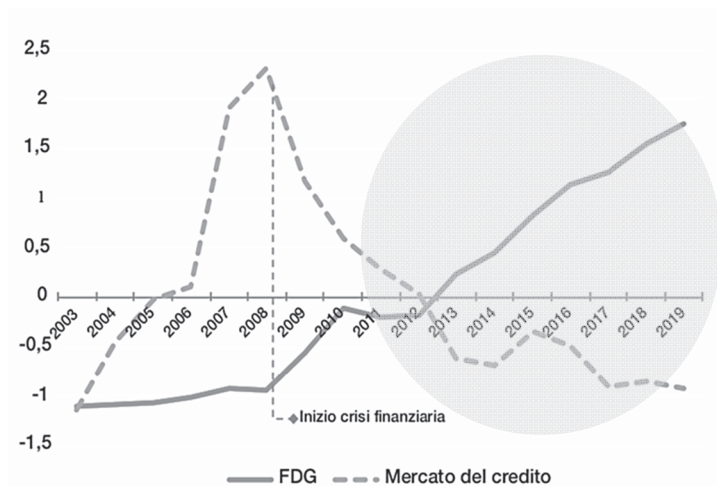
Figura 5. – Fondo di garanzia– distribuzione per settori delle domande

Settore	N. Operazioni		Importo finanziato		Importo garantito	
	N	%	€	%	€	%
Servizi connessi all'agricoltura	83.949	2,2%	8.213.435.724,64	2,0%	5.988.238.297,63	2,0%
Commercio	1.585.123	42,0%	143.851.906.462,24	35,1%	107.269.227.330,72	35,7%
Industria	1.298.399	34,4%	195.614.583.801,13	47,7%	141.529.334.424,49	47,1%
Servizi	606.538	21,4%	62.092.907.256,98	15,2%	45.641.996.500,80	15,2%
Totale	3.774.009	100,0%	409.772.833.244,99	100,0%	300.428.395.353,64	100,0%

Nuova Sabatini	N. Operazioni		Importo finanziato		Importo garantito	
	N	%	€	%	€	%
Nuova Sabatini	46.785	1,2%	11.583.724.229,29	2,8%	9.344.100.113,35	3,1%
Altro	3.727.224	98,8%	398.189.109.016,30	97,2%	291.084.294.640,29	96,9%
Totale	3.774.009	100,0%	409.772.833.244,99	100,0%	300.428.395.353,64	100,0%

Fonte: <https://www.fondidigaranzia.it/wp-content/uploads/2022/08/Relazione-Giugno-2022-Sito.pdf>.

Confrontando l'andamento del Fondo di garanzia con l'andamento dei prestiti concessi dal sistema bancario (Figura 6), si nota come il Fondo abbia svolto un'importante **funzione anticiclica**. Il Fondo ha accresciuto notevolmente la propria operatività proprio in concomitanza con la contrazione dei prestiti bancari (*credit crunch*) innescata dalla crisi dei mutui *subprime* della seconda metà del 2008 e proseguita fino al 2014 con la crisi dei debiti sovrani. Durante tutto questo periodo e anche in seguito l'operatività del Fondo ha continuato ad esibire tassi di crescita sostenuti che hanno condotto ai volumi illustrati nelle figure precedenti.

Figura 6. – Confronto tra gli andamenti del mercato del credito e Fondo di garanzia delle PMI

Fonte: MISE (2020). I valori dei finanziamenti del Fondo di garanzia e del settore bancario sono normalizzati per consentire una migliore rappresentazione dei rispettivi trend.

3. L'iniziativa ISI e le altre misure di incentivazione agli investimenti delle PMI a confronto: riflessioni conclusive

Come anticipato in premessa, in Italia, a partire dal 2010, l'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Inail) ha avviato i programmi di finanziamento denominati Incentivi di Sostegno alle Imprese (ISI). Si tratta di contributi a fondo perduto erogati a favore delle imprese allo scopo di co-finanziare progetti d'investimento destinati a migliorare i livelli di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro²³.

Il primo Bando ISI prevedeva uno stanziamento complessivo pari a 60 milioni di Euro, destinato a co-finanziare 3 tipologie di progetti: (i) progetti di investimento; (ii) progetti di formazione e (iii) progetti per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale. Ciascun progetto poteva beneficiare di un contributo compreso tra il 50% e il 75% dei costi ammissibili e comunque entro un minimo di 5.000 Euro e un massimo di 100.000 Euro.

Con i successivi Bandi ISI, l'Inail ha aumentato lo stanziamento accordato e rivisto i parametri di erogazione del contributo. Il livello massimo erogabile è stato aumentato a 130.000 Euro e l'intervallo dei costi ammissibili ridotto al 50-65%. Inoltre, sono stati dettagliati i progetti ammissibili, suddividendoli in cinque assi di finanziamento²⁴. In questo modo l'Inail ha potuto affinare lo strumento (*fine tuning*) e adattarlo alle criticità che restano da affrontare in tema di SSL.

Con riferimento a questo aspetto, un'altra caratteristica importante dello strumento è il meccanismo utilizzato per assegnare la priorità alle richieste. L'Inail di anno in anno rimodula l'indirizzo della propria *policy* alla luce del monitoraggio dei risultati ottenuti negli anni precedenti e di eventuali rischi specifici verso cui desidera orientare lo strumento. Questa attività si riflette nella definizione delle specifiche caratteristiche tecniche di ogni bando, a seconda, appunto, di *target* in termini di appartenenza territoriale, settore di attività, classe di rischio e/o dimensione dell'attività che si vuole raggiungere. Le caratteristiche sono anche funzionali ad operare una pre-selezione dei progetti di investimento: soltanto le imprese/progetti che ottengono un punteggio superiore ad una soglia predeterminata possono accedere alla procedura di presentazione delle domande di finanziamento (Click Day). In sostanza, il meccanismo di pre-selezione e la strutturazione del punteggio sono tali da rendere endogena al processo la scelta dell'impresa e/o del progetto rispetto agli specifici rischi SSL (*target*) che si vogliono contenere. Ciò spiega, ad esempio, perché, sebbene i bandi siano aperti a tutte le tipologie di impresa, di fatto i finanziamenti siano quasi tutti stati erogati a favore di PMI.

²³ Per una descrizione dettagliata dell'iniziativa, cfr. Cap. I.3.

²⁴ Gli assi di finanziamento sono: 1) progetti di investimento e per l'adozione di modelli organizzativi e di responsabilità sociale (Asse 1); 2) Progetti per la riduzione del rischio da movimentazione manuale di carichi (Asse 2); 3) Progetti di bonifica da materiali contenenti amianto (Asse 3); 4) Progetti per micro e piccole imprese operanti in specifici settori di attività (Asse 4); 5) Progetti per micro e piccole imprese operanti nel settore della produzione agricola (Asse 5), si veda Bando ISI 2017.

Infine, occorre tener presente che l'impresa/progetto che supera la pre-selezione e dunque accede al Click Day, non necessariamente ottiene il finanziamento. Nella fase del Click Day è infatti attribuita una priorità sui fondi stanziati in base all'ordine cronologico di presentazione delle domande. Pertanto, se il numero di domande presentate è elevato, soltanto quelle posizionate in alto alla classifica sul piano temporale riceveranno il co-finanziamento.

L'iniziativa ISI, pur se specificamente diretta a migliorare i livelli SSL, rientra nel novero delle misure a sostegno dell'attività di investimento delle PMI. È lecito allora chiedersi quale sia il suo posizionamento rispetto agli schemi incentivanti discussi in precedenza – la c.d. Nuova Sabatini e il Fondo – e se vi sia un rischio di spiazzamento rispetto a questi strumenti di *policy*.

Sul punto si osserva, innanzitutto, che mentre l'iniziativa ISI è un contributo diretto attraverso il quale lo Stato si fa carico di una parte del costo dell'investimento, gli altri due sono schemi che agiscono in maniera indiretta favorendo l'accesso al mercato del credito da parte dell'impresa. Pertanto, mentre l'iniziativa ISI è attivabile anche in assenza di ricorso al credito (l'impresa potrebbe autofinanziare la quota parte del costo dell'investimento a suo carico), la Nuova Sabatini e il Fondo presuppongono che l'impresa si rivolga ad un creditore per finanziare i propri investimenti.

In secondo luogo, il Fondo è un incentivo complementare rispetto agli altri due. Un'impresa può ricorrere alla Nuova Sabatini e contemporaneamente chiedere di avvalersi del Fondo a garanzia del finanziamento richiesto. Allo stesso modo, sebbene l'iniziativa ISI preveda l'erogazione del contributo soltanto a progetto ultimato, è previsto che l'impresa possa chiedere l'anticipo della metà della somma assegnatagli e, nel far questo, avvalersi della garanzia del Fondo.

A ben vedere, l'unica sovrapposizione tra strumenti che potrebbe esservi in linea teorica è tra Nuova Sabatini e ISI, nella misura in cui quest'ultima sia diretta a finanziare la sostituzione di beni strumentali. Soltanto in questa eventualità è tenuto conto che, di norma, l'impiego di macchinari nuovi è sempre positivamente correlato al livello SSL, si può pensare che un'ipotetica impresa metta a confronto i due schemi di incentivazione per scegliere quale sia il più conveniente.

Se questo è il caso, i dati indicherebbero che per l'ipotetica impresa l'iniziativa ISI è di gran lunga più migliore. Infatti, se si guarda ai dati sulla Nuova Sabatini in Tabella 1, rapportando l'ammontare totale di contributi decretati al totale delle domande inoltrate si ricava un contributo medio pari a 15.261 Euro. Tale contributo è erogato a fronte di un costo medio dell'investimento in beni strumentali pari a 188.807 Euro (Tabella 1). In sostanza, il 92% del costo dell'investimento è sostenuto dall'impresa e soltanto l'8% dallo Stato. Al contrario l'iniziativa ISI arriva a coprire un massimo di 130.000 Euro, vale dire, a parità di investimento medio, il 69% del suo costo.

C'è tuttavia da considerare, a fronte della maggiore generosità del contributo pubblico, la maggiore aleatorietà del sostegno ISI. A parità di caratteristiche, la probabilità che un progetto di acquisto di beni strumentali possa ricevere il soste-

gno ISI è molto più bassa rispetto alla probabilità di ottenere il contributo ex Nuova Sabatini e ciò a causa dell'operare congiunto dei meccanismi di pre-selezione e di priorità cronologica nella presentazione delle domande descritti in precedenza. I dati indicano che in media meno del 10% delle domande presentate durante il Click Day ottiene il co-finanziamento.

Inoltre, la durata degli investimenti ammissibili è molto diversa. Nel caso dell'iniziativa ISI il co-finanziamento è diretto a progetti di investimento a 12 mesi e dunque alla sostituzione o ammodernamento di piccoli macchinari. Nel caso della Nuova Sabatini, fermo restando che il contributo è attivabile soltanto se l'impresa ricorre al credito, la durata massima dell'investimento è pari a 5 anni e dunque potenzialmente in grado di co-finanziare progetti d'investimento più grandi²⁵.

Se ne ricava che considerata la diversità degli obiettivi propri di ciascuna misura, più che uno spiazzamento sembra operare una **complementarità strategica** tra i diversi strumenti. Ciò è vero per definizione nel caso del Fondo che è uno strumento di rinforzo tanto di ISI quanto della Nuova Sabatini, ma lo è anche nel confronto tra queste due misure, le quali differiscono a tal punto per obiettivi ed intensità del sostegno che gli spazi per una reciproca concorrenza appaiono molto ridotti. L'iniziativa ISI appare infatti molto più incentivante, ma al tempo stesso molto più selettiva e dunque aleatoria.

L'esame delle misure a sostegno delle PMI adottate nello scorso decennio in Italia conduce a ritenere che il fatto che accanto a politiche volte a garantire l'accesso al credito e a sostenere gli investimenti fissi ordinari, sia stato previsto per le PMI uno specifico incentivo volto a favorire gli investimenti in attività connesse alla prevenzione degli infortuni sul luogo di lavoro e delle malattie professionali non costituisce una duplicazione inefficiente di strumenti, né determina uno sperpero di risorse pubbliche. Esiste un'ampia letteratura che ha sottolineato come la prevenzione dei rischi SSL, sebbene rappresenti uno specifico desiderio della collettività, al tempo stesso sia un bisogno destinato a rimanere insoddisfatto in assenza di incentivi economici espressamente mirati in questa direzione. Questo fallimento è tanto maggiore, quanto più il tessuto produttivo è caratterizzato dalla presenza di PMI, come è il caso dell'Italia.

Come si è detto, infatti, la ridotta dimensione delle imprese italiane non soltanto le espone al rischio di sotto-investimento in SSL, ma è anche causa di razionamento sul mercato del credito. Sebbene la ristretta compagine sociale e l'assenza di mezzi per entrare nel mercato dei capitali le rendano dipendenti dal credito bancario, le PMI incontrano difficoltà nell'accesso a tale forma di finanziamento, per via della presenza di asimmetria informativa nel rapporto con la banca.

Gli inferiori obblighi informativi rispetto alle grandi imprese, da un lato, e la struttura finanziaria più snella delle PMI, dall'altro, rendono, infatti, più oneroso per la banca colmare il proprio *gap* informativo rispetto alla PMI e valutarne la

²⁵ Sul punto si osserva tuttavia che le statistiche indicano come la Nuova Sabatini sia stata in maggioranza utilizzata per finanziare investimenti "leggeri", cfr. *supra*, par. 2.1.

solvibilità *ex-ante* e, qualora il credito sia concesso, la congruità delle scelte di investimento compiute *ex-post*. Tutto ciò si traduce in maggiori oneri che la banca riversa sul costo del finanziamento. Il risultato è che a parità di rischiosità dell'investimento, il costo del finanziamento bancario è maggiore per una PMI rispetto ad una grande impresa.

A ciò si aggiunga che le criticità testé richiamate risultano esacerbate in periodi di crisi, come dimostrato da quanto avvenuto a seguito della recente crisi finanziaria del 2008. I dati indicano che a seguito della crisi dei mutui *subprime* e della successiva crisi del debito sovrano, i prestiti bancari sono cresciuti per le imprese di maggiore dimensione e si sono contratti per quelle più piccole, con una parte non trascurabile del divario spiegata dalla minore propensione delle banche a finanziare imprese di piccola dimensione²⁶.

Data la limitata disponibilità di fonti alternative di finanziamento e le criticità commesse al finanziamento bancario in tempo di crisi, le misure di incentivazione degli investimenti delle PMI messe in atto dal Governo italiano nello scorso decennio hanno avuto il merito di svolgere un ruolo importante rispetto al superamento della crisi.

Questa azione anticiclica, che si aggiunge agli obiettivi propri di ciascuno strumento – il superamento delle restrizioni nel mercato del credito nel caso del Fondo di garanzia e della Nuova Sabatini, la prevenzione dei rischi SSL nel caso dei Bandi ISI – è stata rafforzata dalla compresenza degli strumenti. Si ritiene che nell'insieme queste misure rappresentino un punto di forza del disegno di politica industriale italiano e abbiano sorretto gli investimenti delle PMI, così importanti nel tessuto produttivo nazionale, contribuendo ad incrementarne la produttività.

4. Riferimenti bibliografici

- Asfaw, A., Pana-Cryan, R. & Rosa, R. (2011). The business cycle and the incidence of workplace injuries: Evidence from the USA. *Journal of safety research*, 42(1), 1-8.
- Astebro, T. & Bernhardt, I. (2003). Start-up Financing, Owner Characteristics, and Survival. *Journal of Economics and Business*, 55(4), 303-319.
- Bonaccorsi di Patti *et al.* (2017). Fragilità finanziaria delle imprese e allocazione del credito, Banca d'Italia, Questioni di Economia e Finanza (*Occasional Paper*), n. 371 febbraio 2017.
- Carter, R. & Van Auken, H. (2006). Small Firm Bankruptcy. *Journal of Small business management*, 44(4), 493-512.
- Castaldo, A., (2020). Strumenti pubblici per l'accesso alle PMI, in a cura di F. Amatori & M. D'Alberti, *L'impresa Italiana*, vol. II, 171-184.
- Castaldo, A., De Luca, G. & Barile, B., 2020. Does initial access to bank loans predict start-ups' future default probability? evidence from Italy. *Contemporary Economic Policy*, 39(1), 83-106.

²⁶ Bonaccorsi di Patti *et al.* (2017).

- Commissione Europea (2003). Raccomandazione della Commissione del 6 maggio 2003 relativa alla definizione delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese utilizzata nelle politiche comunitarie applicate all'interno della Comunità e dello Spazio economico europeo, G.U. L 124/36 del 20.5.2003.
- Commissione Europea (2007). Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e sicurezza sul luogo di lavoro, COM(2007)62 del 21 febbraio 2007.
- Cosh, A., Cumming, D. & Hughes, A. (2009). Outside Entrepreneurial Capital. *The Economic Journal*, 119(540), 1494-1533.
- Crepon, B. & Duguet, E. (2003). Bank Loans, Start-Up Subsidies and the Survival of the New Firms: An Econometric Analysis at the Entrepreneur Level, University of Paris I Working Paper No. 2003.77.
- Deloof, M. & Vanacker, T. (2018). The recent financial crisis, start-up financing and survival. *Journal of Business Finance and Accounting*, 45(7-8), 928-951.
- European Agency for Safety and Health at Work (2016). "Contexts and arrangements for OSH in SMEs in the EU" – SESAME project. *European Risk Observatory Literature Review*, Luxemburg 2016.
- European Agency for Safety and Health at Work (2021). EU Strategic Framework on Health and Safety at Work 2021-2027 — Safety and health at work. <https://osha.europa.eu/en/safety-and-health-legislation/eu-strategic-framework-health-and-safety-work-2021-2027>.
- Ma, Y. & Lin, S. (2010). Credit crunch' and Small – and Medium-sized Enterprises: Aspects affecting survival. *J. Financ Serv Mark*, 14, 290-300.
- MISE (2020). Relazione annuale sugli strumenti a sostegno delle attività produttive, https://www.mise.gov.it/images/stories/pubblicazioni/RELAZIONE_MISE_2020_WEB.pdf
- Osservitalia (2021). Rapporto Cerved 2021 sulle Piccole e Media Imprese (PMI) in Italia, 15 Ottobre 2021.
- Stelletto, E., Scellato, G. & Cowling, M. (2017). Cost of capital and public loan guarantees to small firms. *Small Business Economics*, 49, 319-337.
- Stiglitz J.E. & Weiss A. (1981), Credit rationing in markets with imperfect information, *The American Economic Review*, 1981, 71, 3, 488-500.