SEGNATURA: 0078193|23/01/2023|R_MARCHE|GRM|PRCN|A

Servizio di attività di valutazione del POR FSE 2014/2020 – Regione Marche

Rapporto tematico "Adattabilità delle imprese" – Executive Summary

NOVEMBRE 2022 – NOVEMBER 2022

Il presente documento è l'executive Summary del Rapporto tematico "Adattabilità delle imprese" previsto dal servizio di valutazione del POR FSE 2014-2020, affidato dalla Regione Marche ad Ismeri Europa.

Si ringraziano l'Autorità di Gestione del POR FSE, il gruppo regionale della valutazione e gli uffici regionali per il supporto offerto nel corso delle analisi e per le informazioni e i dati messi a disposizione. Si ringraziano inoltre le imprese che hanno risposto al questionario di indagine e le associazioni di categoria che hanno partecipato ad una intervista collettiva in fase di impostazione del lavoro.

Il Rapporto è stato curato da Marco Pompili (Ismeri Europa) e Isabella Giorgetti (Università Politecnica delle Marche e membro del team Ismeri Europa). Eleonora Peruccacci (Ismeri Europa) ha supportato alcune attività di analisi.

Le informazioni e le analisi contenute nel documento sono il risultato del lavoro dei membri del team del servizio e non necessariamente riflettono le opinioni della Regione Marche. Il team del servizio resta il solo responsabile di eventuali errori o omissioni.

Roma, novembre 2022

Executive Summary (italiano)

Obiettivo e domande di valutazione

Il Rapporto tematico “Adattabilità delle imprese” ha l’obiettivo di analizzare l’intervento FSE a supporto del costo del lavoro e della continuità aziendale (DGR 328 del 2021 e Decreto 278 del 2021 che attua la Delibera regionale).

L’intervento è inserito nella priorità di investimento (PI) 8.v del POR FSE 2014-2020, ha previsto uno stanziamento iniziale di 15 Meuro poi ampliato a 18 Meuro ed è destinato alle imprese localizzate nei comuni delle aree di crisi industriale e nei comuni dell’area sisma della Regione Marche. Le imprese finanziabili erano quelle della manifattura, del commercio e quelle operanti nel comparto alberghiero e della ristorazione e in alcuni altri specifici ambiti del terziario.

L’ambito della valutazione è costituito da 1832 imprese realmente finanziate su 3946 imprese che hanno presentato un progetto.

Le domande di valutazione sono le seguenti:

1.Il supporto alle imprese in seguito al Covid-19, attraverso il contributo a sostegno del costo del lavoro e della continuità aziendale, è risultato adeguato e rispondente ai bisogni delle imprese? Che tipo di imprese ha attratto maggiormente?

2.Quali risultati si possono riscontrare nel medio periodo in termini di continuità lavorativa e aziendale ed emergono differenze tra gruppi di imprese?

La metodologia di analisi

Le attività di analisi effettuate sono state di diverso tipo:

- Analisi desk di documenti programmatici e attuativi per ricostruire la logica dell’intervento
- Analisi dei dati di monitoraggio per mappare le imprese raggiunte e delle loro caratteristiche
- Un’intervista collettiva ed esplorativa a membri delle associazioni imprenditoriali
- Somministrazione di un questionario rivolto a tutte le imprese, sia finanziate sia richiedenti il finanziamento ma senza averlo ottenuto, che avevano una mail disponibile. Nel complesso, sono state intervistate 471 imprese, di cui 291 finanziate. La rappresentatività riflette discretamente le caratteristiche dell’universo di riferimento, sebbene le imprese di capitali siano di poco sovra-rappresentate (rispetto alle imprese di persone) e quelle operanti nei settori degli alberghi e della ristorazione siano leggermente sotto-rappresentate.
- Un’analisi di impatto controfattuale del supporto offerto dal FSE sugli andamenti occupazionali delle imprese, resa possibile dalla collaborazione degli uffici regionali che hanno messo a disposizione dati di monitoraggio (SIFORM2), micro-dati relativi alle comunicazioni obbligatorie (COMarche) che i datori di lavoro inviano in occasione di avviamenti, cessazioni e trasformazioni di rapporti di lavoro ei micro-dati ASIA per un sub-campione di imprese regionali (3946 che hanno partecipato al bando più altre 2500 selezionate casualmente) per d efinire le caratteristiche specifiche (forma giuridica, settore economico ATECO, classe di fatturato, comune della sede operativa, numero medio di addetti, …). In termini tecnici, abbiamo stimato un modello di Triple Difference-in-Differences pesando le osservazioni con i pesi generati dalla stima del Propensitive Score matching (PSM-DDD) per assicurare la stima unbiased degli impatti, depurati sia da effetti derivati dalla crisi covid-19, che da effetti territoriali e di settore economico Ateco, dopo aver accoppiato appropriatamente le imprese in base alle loro caratteristiche predeterminate. Dal matching teniamo solo le imprese che risultano sempre seguite dal 2017 al 2020 per un totale di 5442 imprese, di cui 1658 trattate. Si veda il capitolo 1 del Rapporto per ulteriori dettagli metodologici.

Il contesto di riferimento: la dinamica delle imprese negli anni recenti

Nel 2021, lattività dell'industria delle Marche ha registrato un significativo recupero rispetto all'anno precedente, grazie all'attenuarsi dell'emergenza sanitaria Covid-19, ma senza recuperare i livelli precedenti la pandemia: l'indicatore trimestrale dell'economia regionale (ITER) di Banca d'Italia mostra che nel 2021 il prodotto marchigiano è cresciuto del 6,4%, in linea con la media mazionale del 6,6% (Istat).

…in termini di performance

La crescita è stata trainata dalle vendite sul mercato interno (+13,5%) contro un più modesto +6,5% delle vendite all'estero. Tra i principali settori manifatturieri di specializzazione regionale, la dinamica positiva è stata trainata dalle imprese del legno e mobile (+23,1%), della meccanica (+14,1%) e dei minerali non metalliferi (+10,8%), mentre è risultata più contenuta la crescita delle calzature (+1,8%).

…in termini di UL e addetti

Secondo i dati ISTAT le unità locali (UL) marchigiane ammontano a 136742 nel 2020, ultimo anno disponibile. Analizzando la dinamica nel lungo periodo, come si vede dalla figura successiva (lato sx), si osserva una chiara contrazione di circa 5 mila unità in meno dei valori del 2012, a differenza di quanto avvenuto nella media del Centro e in quella nazionale che recupera. Anche in termini di addetti, la dinamica regionale è meno positiva di quella del Centro e dell'Italia (figura successiva, lato dx): dopo una forte flessione tra il 2012 ed il 2015, derivante da double deep del 2011, si osserva una ripresa degli addetti alle UL negli anni successivi, ma meno sostenuta di quanto avvenuto negli altri contesti territoriali. Nel 2020, inoltre, si assiste ad una nuova contrazione, pari a circa -2%, che porta gli addetti alle UL al 2020 ad essere pari a 478,8 mila, contro i 487,5 mila del 2019 e i 493 mila circa del 2012. Invece, il crollo del 2020 è simile a quello del Centro e dell'Italia ed è imputabile per lo più agli effetti del Covid-19.

Figura Dinamica delle UL (sx) e degli addetti alle UL (dx) dal 2012 al 2020. Marche, Centro e Italia

Fonte: Elaborazioni Ismeri su dati Istat-ASIA

Focalizzando l'attenzione sulle UL delle imprese localizzate nei territori ammissibili al bando della misura FSE analizzata, si evince dalla figura successiva come queste abbiano sperimentato nel tempo una contrazione di addetti più accentuata che gli altri territori regionali (4 pp in meno del valore del 2012 contro 2 pp in meno per i comuni non eligibili).

Figura Variazione degli addetti alle UL dal 2012 al 2020 nelle Marche, nei comuni ammessi e non ammessi al bando oggetto di analisi

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati ISTAT- ASIA

La strategia del POR FSE per le imprese: il bando per il supporto al costo del lavoro

In seguito al Covid-19 e alle revisioni al POR FSE sono state assegnate risorse aggiuntive alla PI 8.v per supportare le imprese colpite dalle conseguenze del Covid-19, per circa 10 Meuro aggiuntivi (risorse precedentemente destinate alle PI 8.i, 8.ii, 8.iv e 9.i) . Tali risorse sono state utilizzate per attivare la misura oggetto del presente rapporto tematico, che finanziava contributi a sostegno del costo del lavoro a favore di imprese localizzate nei comuni delle aree di crisi industriale e nei comuni colpiti dal sisma del 2016, per un importo complessivo di 15 Meuro (ampliato a circa 18 Meuro).

Le principlai caratteristiche della misura, in termini di criteri per l'eligibilità delle imprese partecipanti erano le seguenti:

Criteri di eligibilità

- Criterio territoriale: localizzazione nei comuni delle aree di crisi industriale e nei comuni colpiti dal sisma del 2016. Si tratta di 153 comuni su 225 totali a livello regionale, che assorbono circa il 54% delle Unità locali (UL) delle imprese regionali attive nel 2020 e il 52% di addetti alle UL nel 2020 (pari a 73852 UL e 247941 addetti).
- Criterio dimensionale: ristretto alle piccole e medie imprese (PMI).
- Criterio settoriale: le imprese dovevano operare in alcuni settori specifici (tutto il settore manifatturiero, delle costruzioni, del commercio, dei servizi di alloggio e ristorazione ed alcuni sotto ambiti nei servizi di trasporto, dell'informazione e comunicazione, delle professioni scientifiche e tecniche, dei servizi di supporto alle imprese, dell'istruzione, della sanità, delle attività sportive e dell'intrattenimento ed, infine, delle altre attività di servizi).
- Criterio di necessità: le imprese dovevano aver attivato ammortizzatori sociali ordinari o in deroga dalla fine di febbraio 2020 per i lavoratori dipendenti per cui si chiedeva il supporto per un periodo di almeno 3 mesi e tali lavoratori dovevano essere rientrati in servizio presso l'impresa al momento della domanda, per almeno 6 mesi.

Ogni impresa poteva accedere ad un massimo di 50 mila Euro di contributo. In merito al processo di selezione, questo ultimo avveniva sulla base di una procedura valutativa "a sportello", fino ad esaurimento delle risorse finanziarie stanziate. Erano previste inizialmente tre finestre per la raccolta delle domande: dal 26 aprile (poi 5 maggio) al 15 luglio 2021; dal 16 luglio 2021 al 15

Processo di selezione

settembre; dal 16 settembre al 30 novembre 2021. Però, nella pratica è stata aperta solo la prima finestra per esaurimento fondi. Le domande pervenute erano giudicate, oltre che nei loro aspetti di regolarità formale ad amministrativa, secondo una scala di punti definiti dal bando in termini di premialità, e si accedeva alla graduatoria superati 60 punti su 100.

Al termine della prima finestra temporale stabilita per la raccolta delle richieste di finanziamento (il 15 luglio 2021) erano giunte 4045 domande di finanziamento, corrispondenti a 3946 imprese (7% di quelle potenzialmente ammissibili), per un importo richiesto molto più elevato di quello messo a bando pari a 73,6 Meuro. Al termine del processo di selezione, 1832 imprese sono state finaziate per un importo di 18,8 Meuro impegnati, meno della metà (47%) delle imprese che avevano ottenuto un punteggio sopra la soglia minima. L'importo medio per impresa è stato di circa 10 mila euro, ma la metà delle imprese finanziate infatti hanno ricevuto una cifra inferiore ai 7500 mila euro, mentre solo 4 imprese hanno ricevuto il finanziamento massimo di 50 mila euro.

Tassi di copertura

Il tasso di copertura del bando ha raggiunto il 3,2% delle imprese eligibili, valore discreto che denota un contributo importante del FSE al supporto alle imprese. Vi è una maggiore selezione per le micro-imprese rispetto alle piccole e medie imprese (3,2% contro 2,1% e 0), localizzate nei territori (comuni) caratterizzati sia da uno svantaggio industriale che dall'essere nel cratere del sisma rispetto ai comuni con un solo svantaggio (4,4% contro il 2,8%), e operanti nei settori dei servizi rispetto a quello della manifattura, con alcuni ambiti come quello della ristorazione e degli altri servizi (per la persona) che raggiungono tassi di copertura di circa 8-9%. Ciò è frutto delle scelte strategiche del bando nell'assegnazione del punteggio alle domande e spiega la sotto-rapresentaza delle imprese operanti nel settore manifatturiero. A livello territoriale non si riscontrano invece differenze sostanziali tra le diverse aree di crisi industriale (tutte intorno al 3%).

I risultati delle analisi: il profilo di imprese e lavoratori raggiunti

Il supporto alle imprese in seguito al Covid-19, attraverso il contributo a sostegno del costo del lavoro e della continuità aziendale, è risultato adeguato e rispondente ai bisogni delle imprese? Che tipo di imprese ha attratto maggiormente?

Le caratteristiche delle imprese che hanno partecipato…

In termini dimesionali, le imprese finanziate sono per la maggior parte microimprese (96%) con numero medio di addetti minore a 10 unità contro un 66% di quelle non finanziate, ma in linea con il dato regionale (94%). La premialità data alle imprese di più piccola dimensione assegnata nei criteri di selezione può in parte aver penalizzato le imprese più strutturate.

Tra le imprese finanziate e quelle non finanziate non si evidenzia una forte differenziazione in termini di percentuale di addetti per cui si è fatta domanda di accesso (pari al 39% del totale degli addetti per le imprese non finanziate e al 45% per le imprese finanziate). Lo stesso vale per l'età media che risulta pari a 18 anni per le finanziate e 20 per le non finanziate, inoltre per entrambi i gruppi, circa il 7% è relativamente giovane (fino a 3 anni di età).

In termini di forma giuridica, tra le imprese finanziate vi è una quota più elevata di imprenditori individuali e liberi professionisti che tra le imprese non finanziate (41% contro il 20%, mentre il livello regionale è pari al 62%), l'opposto è vero per le società di capitali, che rappresentano più del 50% delle imprese non finanziate. Anche se la forma giuridica non era oggetto di valutazione all'interno del bando, è plausibile ipotizzare che la premialità data alla minore dimensione nel bando abbia di fatto favorito la maggiore presenza di imprenditori individuali e lavoratori autonomi e professionisti tra le imprese finanziate.

Se si analizza l'andamento dell'occupazione nei due gruppi di imprese nei tre anni prima della pandemia e nel 2020, si trova una dinamica simile: una crescita dell'occupazione tra il 2017 ed il 2019, relativamente più sostenuta nelle imprese finanziate, ed una contrazione nell'anno della pandemia, maggiore in questo caso per le imprese finanziate (-4,5% contro -3,7%). Le imprese finanziate, pertanto, almeno dal punto di vista occupazionale sono state maggiormente colpite dalla crisi da Covid-19 rispetto a quelle non finanziate, probabilmente perché maggiormente concentrate in settori che hanno risentito fortemente delle chiusure del Covid-19 (come quello degli alberghi e della ristorazione) e anche perché meno strutturate, come visto in precedenza. Da questo punto di vista il bando pertanto sembra essere stato una risposta ad imprese relativamente più in difficoltà, in linea con gli obiettivi strategici della misura.

… quelle dei lavoratori

I lavoratori coinvolti dalle 3946 imprese sono 11703, di cui 3512 finanziati e 8191 non finanziati; per le imprese finanziate, a ricevere per la maggioranza il finanziamento sono state le donne (56%), mentre l'opposto è vero per i lavoratori delle imprese non finanziate per cui era stata fatta domanda (dove le donne sono il 43%). È probabile che questo sia dettato dalla concentrazione delle imprese finanziate su settori a maggiore prevalenza femminile. Non si ritrovano differenze in termini di età (media di 40 anni), né in termini di lavoratori stranieri (7-8%). Le imprese finanziate hanno lavoratori per cui sono stati chiesti gli aiuti con titolo di studio più alto, che potrebbe dipendere dalla selezione di alcuni comparti del terziario, e con contratto a tempo indeterminato. In parte questo potrebbe essere derivato dal maggiore livello di contributo ottenibile, ma potrebbe anche essere il frutto di una scelta delle imprese di aver focalizzato sui lavoratori "core" e stabilizzati dell'impresa. Infine, nelle imprese finanziate i lavoratori supportati hanno nella metà dei casi un contratto part-time, mentre nelle imprese non finanziati i lavoratori che erano stati proposti hanno per lo più un contratto a tempo pieno (73,9% dei casi). Anche in questo caso è ipotizzabile che il dato derivi dal fatto che nel settore terziario i contrati part-time tendono a prevalere.

Evidenze qualitative emerse dall'indagine…

Oltre a quanto osservato sopra, l'indagine diretta alle imprese ha permesso di raccogliere i giudizi delle imprese sull'intervento, in termini di rilevanza del supporto, di soddisfazione per le modalità attuative e in termini di risultati, ma anche di raccogliere alcune informazioni di natura più generale, sull'impatto per esempio del Covid-19 sull'operatività delle imprese o sulle strategie messe in atto dalle stesse per farvi fronte.

Impatto del Covid-19

Per quest'ultimo, sia le imprese finanziate (65%) che non (67%) hanno accusato effetti negativi dovuti alla crisi Covid-19, con motivazioni principali dovute alla sospensione delle attività e alla contrazione delle vendite (per un totale pari al 72% per le imprese finanziate e un 69% per l'altro gruppo); seguono i problemi di natura finanziaria insorti e i problemi legati alla gestione del personale in seguito a fenomeni di isolamento/sospensione. Chiudono, con minore intensità, problemi legati alla diminuzione dei livelli occupazionali tout court e/o la riduzione di investimenti.

Per quanto riguarda la modalità di gestione del personale delle imprese a seguito dei problemi derivanti dalla pandemia Covid-19 (figura successiva), in via prioritaria le imprese vi hanno fatto fronte attraverso l'utilizzo di strumenti come la CIG o simili attraverso la riduzione dell'orario di lavoro, attraverso le ferie obbligatorie o il ricorso al lavoro a distanza.

Figura Modalità di gestione del personale per fronteggia il Covid-19

N=390. Risposte multiple, la somma delle opzioni non fa 100%, ma di più

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati di monitoraggio, indagine diretta e dati ISTAT

I problemi di natura finanziaria sono stati affrontati per lo più tramite il ricorso di nuovo debito bancario, seguito dal ricorso ad attività liquide pre-esistenti, dalla modifica di condizioni contrattuali con clienti/fornitori (delazioni pagamenti, per esempio, o revisione dei contratti in corso) e/o dal ricorso ai margini esistenti nelle linee di credito a disposizione. Le imprese finanziate hanno però fatto maggiormente ricorso a modifiche nelle relazioni con clienti/fornitori e ad aumenti di capitali, mentre le altre hanno fatto ricorso maggiormente a nuovo debito bancario e al differimento di debiti esistenti. Tali comportamenti diversi riflettono per lo più la struttura d'impresa, poiché le imprese non finanziate, in media più grandi, hanno anche una maggiore capacità di accedere al mercato degli strumenti finanziari.

Motivi a partecipare

Per le imprese finanziate le motivazioni a partecipare all'intervento sono state principalmente quelle di mantenere stabile l'occupazione, limitare il ricorso al licenziamento e recuperare perdite finanziarie (rispettivamente, 34,3% 24,1% e 32,5%). Per le imprese non finanziate, le principali motivazioni risultano le stesse, sebbene con minore intensità, mentre si fanno spazio anche strategie d'attacco quali attivare nuovi contratti di lavoro o realizzare nuovi investimenti in capitale, raggiungendo insieme un 21%.

Soddisfazione delle imprese finanziate

Le imprese finanziate, nel complesso, danno un giudizio discreto (media 4 su scala 1-6) sul gradimento e soddisfazione dell'intervento FSE. L'aspetto maggiormente apprezzato è quello dell'adeguatezza rispetto ai bisogni aziendali, elemento questo che conferma quanto emerso anche nell'intervista collettiva alle associazioni di categoria. Vi è una elevata soddisfazione anche per la trasparenza del processo di selezione, probabilmente perché i punteggi si affidavano a criteri oggettivi e poco discrezionali.

L'aspetto che raccoglie il giudizio più basso è relativo ai tempi di istruzione delle pratiche, in particolare in relazione ai tempi di pagamento. Si tratta di un elemento sottolineato anche dai partecipanti all'intervista collettiva, sulla base delle informazioni raccolte presso i propri associati: "*Un altro elemento è quello delle procedure: sebbene migliori e più snelle di altri interventi, vi sono dei ritardi nelle procedure di liquidazione, un aspetto importante per un bando che vuole essere a supporto delle aziende nel superare tempestivamente le difficoltà di liquidità.*"

I risultati delle analisi: gli effetti a medio termine

Quali risultati si possono riscontrare nel medio periodo in termini di continuità lavorativa e aziendale ed emergono differenze tra gruppi di imprese?

Utilizzando le risposte ottenute dalla survey siamo in grado, in prima fase, di mostrare i risultati ottenuti dall'intervento analizzando le imprese che hanno partecipato al bando regionale.

Risultati dichiarati dall'indagine…

…rilevanza dell'intervento per le imprese…

L'intervento di policy regionale è stato dichiarato del tutto determinante per il 19% delle imprese finanziate (contro un 13% delle imprese non selezionate) o almeno in parte determinante per il 77% (contro il 57%) per garantire l'operatività dell'impresa. Il test chi2 è risultato statisticamente significativo per cui le differenze tra le risposte non sono rifiutabili. Si è poi proceduto con un'analisi multivariata (regressione logistica ordinale) su l'outcome "essere stato determinante" con tre modalità ordinate (per niente, in parte, del tutto determinante): le imprese finanziate hanno una probabilità di -8 punti percentuali di considerare l'intervento FSE per niente rilevante, mentre hanno 11 punti percentuali in più di considerarlo del tutto determinate. Si osserva anche che il supporto è stato più determinante per le imprese più piccole e per le cooperative, mentre vi è un'associazione negativa tra il carattere determinate del supporto e le società di capitali, un risultato non del tutto sorprendente, nel senso che questo tipo di imprese sono tendenzialmente più solide e anche meno dipendenti da un supporto tutto sommato limitato dal punto di vista finanziario. Non si osserva alcuna correlazione statisticamente significativa con il settore o il territorio di riferimento.

…livello di rientro al lavoro in azienda...

Una seconda variabile è stata analizzata e riguarda la modalità con cui i lavoratori sono rientrati a lavorare in azienda dopo l'intervento: nessun lavoratore è rientrato a pieno regime, in modo parziale (in termini di tempo di lavoro o di numero di lavorati) o se tutti i lavoratori dell'azienda fossero rientrati a pieno regime. Oltre il 90% delle imprese finanziate hanno risposto del tutto a pieno regime (contro poco più del 70% per le non finanziate), meno del 10% in modo parziale (contro oltre il 20%). Si conferma la differenza statistica delle risposte (test chi2) e la maggiore probabilità per le imprese finanziate di un rientro all'operatività dei lavoratori a pieno regime (+22 pp) in azienda in seguito al supporto ricevuto. Si tratta indubbiamente di un risultato atteso, visto che il bando prescriveva la permanenza dei lavoratori supportati per almeno sei tre mesi. Differentemente da quanto emerso sopra, le società di capitali si associano a risultati più positivi degli imprenditori individuali e lavoratori autonomi, a parità di altre condizioni.

… attuale operatività lavorativa dei beneficiari…

Una terza variabile è stata analizzata, ossia numero di lavoratori, supportati o per cui era stato chiesto il supporto, che sono ancora ad oggi operanti all'interno dell'azienda, (dopo circa 15-17 mesi). Le modalità di risposta sono 4: "nessun lavoratore", "meno della metà", "più della metà" e "tutti". Il dato non è indicativo in nessun modo della dinamica occupazionale complessiva delle imprese dei due gruppi, ma indica che nel medio periodo, ancora una elevata percentuale di lavoratori supportati dal FSE è operativa all'interno dell'azienda (in media il 91% nel caso delle imprese finanziate e 87% nel caso delle imprese non finanziate). Il risultato è in linea con quelli precedenti, risulta statisticamente significativo e positivo (+14 pp). Inoltre, a parità di altre condizioni, essere impresa di capitali o cooperativa mostra un effetto positivo, per via della maggiore struttura dell'impresa.

… giudizio qualitativo…

Abbiamo infine chiesto alle imprese finanziate di dare un giudizio qualitativo sull'intervento. Due tipologie di risultato hanno maggiormente raccolto i consenti delle imprese: la possibilità di mantenere i livelli occupazionali (45%) e la possibilità, con le risorse finanziarie risparmiate grazie alla riduzione del costo del lavoro, di far fronte a perdite finanziare in seguito al Covid-19 (39%). Le micro-imprese hanno posto l'accento maggiormente sul beneficio finanziario, mentre le micro-imprese hanno accentuato di più gli aspetti relativi al mantenimento o minore riduzione dei livelli occupazionali.

Figura Tipologie di risultati più evidenti per le imprese finanziate

N=286

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati di monitoraggio ed indagine diretta

Le analisi di impatto: metodologia controfattuale

L'analisi di impatto medio delle imprese finanziate (ATT) dall'intervento in esame utilizza la stima panel a effetti fissi del Triple Difference-in-Differences (DDD) pesato con il metodo del Propensitive Score matching (PSM). Tale metodologia assicura la consistenza delle stime e il bilanciamento delle caratteristiche predeterminate delle imprese analizzate e che rimangono dentro al supporto del PSM. Il gruppo di imprese trattate sarà composto dalle imprese finanziate, i gruppi di controllo saranno definiti in base ai due criteri richiesti dal bando: operare nei settori ATECO inclusi e risiedere nei comuni eligibili. Le imprese che hanno partecipato e non sono state finanziate vengono trattate come controlli. Si distinguono inoltre due periodi temporali: un periodo pre policy (dal 2017 al 2 trimestre 2021) e un periodo post policy (dal 3 trimestre 2021 fino al 2 trimestre 2022).

La variabile di outcome stimata è il numero di dipendenti delle imprese, la metodologia adottata permette di stimare l'effetto causale della policy, depurato da effetti confounding territoriali, di settore ATECO e/o legate alla crisi Covid-19, grazie alla tripla differenza.

Tabella Stime double robust dell'effetto medio sui trattati (ATT) attraverso modello DDD con campioni pesati

	(1)	(2)	(3)	(4)

	PSM DDD	PSM DDD	PSM DDD	PSM DDD
	Campione totale	**Campione ridotto**	**Campione totale**	**Campione ridotto**
	n. dip	n. dip	n. dip	n. dip
	b/[se]	b/[se]	b/[se]	b/[se]
Post X comune eligibille	0.944*** [0.067]	1.240*** [0.121]	0.944*** [0.064]	1.240*** [0.112]
Post X ateco trattati	-0.190*** [0.061]	0.019 [0.069]	-0.190*** [0.058]	0.019 [0.064]
Post X comuni eligibilli X ateco trattati	**0.376*** [0.084]**	**0.035 [0.177]**	**0.376*** [0.080]**	**0.035 [0.164]**
N	54340	38038	54340	38038
R2	0.879	0.865	-	-

Nota: *0,1; **0,05 e ***0,001 livello di significatività statistica. Nel modello 1 il campione è completo (tutti i periodi) e la stima è pesata con metodo PSM Kernel; nel modello 3 il campione è ridotto (no periodi dal 2020 al 2 trim 2021) e la stima è pesata con metodo PSM Kernel; nel modello 5 il campione è completo (tutti i periodi) e la stima è effettuata con funzione Stata17 xtdidregression e pesata con metodo PSM Kernel; nel modello 7 il campione è ridotta (no periodi da 2020 al 2 trim 2021) e la stima è effettuata con funzione Stata17 xtdidregression e pesata con metodo PSM Kernel. Tutti i modelli operano a effetti fissi per impresa e per tempo, mentre i modelli (3) a (4) aggiungono anche effetti fissi combinati di impresa e tempo.

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati di monitoraggio, ASIA e COB

Gli impatti complessivi

I risultati della stima dell'impatto della policy sull'outcome numero dipendenti delle imprese finanziate risultano positivi e statisticamente significativi nel campione completo di tutti i periodi osservati (modello 1, 3). In termini di impatto, il coefficiente stimato del triplo trattamento ci mostra che la policy presa in esame ha aumentato ad un anno dall'attuazione il numero medio dei dipendenti del 37,6% per le imprese finanziate se confrontate con le imprese operanti negli stessi settori Ateco ma escluse dalla partecipazione all'intervento per motivi territoriali. Quindi, nel periodo pre policy, in media le imprese finanziate contavano 3 dipendenti e questi sono aumentati di poco più di 1 unità in media dopo un anno di implementazione. Inoltre, considerando il costo totale della policy (pari a 18,8 Meuro), possiamo stimare a circa 9,4 mila euro il costo medio per dipendente, calcolato per le imprese finanziate. Tale costo, da una parte, risulta meno della metà dei costi medi annui per dipendente pagati dalle imprese e, dall'altra, evidenzia un'assenza di spreco generato dall'implementazione della policy. Sappiamo infatti che l'importo erogato in media per dipendente era pari a poco meno di 10mila euro: questo importo sembra essere stato completamente sfruttato per coprirne i costi medi generati dall'impatto effettivo della policy.

La rilevanza statistica perde la significatività quando si stima l'impatto eliminando i periodi del Covid-19 (modello 2 e 4), così come quando scorporiamo l'effetto medio a 12 mesi nei singoli trimestri post-policy. Nel primo caso è un buon segnale di efficacia, in quanto ciò implica che essendo le imprese finanziate quelle che hanno maggiormente subito gli effetti negativi della crisi, nel periodo post devono aver recuperato molto e raggiunto le condizioni pre-covid (in termini di distanza dalle imprese ateco non trattate). Nel secondo caso, la situazione implica che la policy non ha registrato un impatto di breve periodo, ma l'effetto significativo medio è dovuto alla somma di piccoli effetti riscontrati nei trimesti. A tal proposito è bene ricordare che l'intervento era stato progettato per sostenere l'occupazione dipendente e non incentivarne economicamente un aumento. Le imprese finanziate però hanno apprezzato questo sostegno che ha permesso in media di aumentare la loro domanda di lavoro.

Abbiamo poi analizzato gli effetti di policy in modo eterogeneo, o meglio, stimando gli impatti per sotto-campioni specifici di imprese in base a dimensione, forma giuridica e settore economici (codice Ateco).

Distinguendo le imprese per forma giuridica, l'impatto è positivo e statisticamente rilevante per tutte le forme e a mostrare un maggior impatto è il gruppo delle società di capitali, (cooperative e altro), sebbene siano state penalizzate in termini di accesso alla policy. Se distinguiamo per dimensione (limite di 5 come numero addetti del 2020) otteniamo un impatto positivo e significativo solo per le imprese di piccola dimensione.

Eterogeneità degli

Infine, se ci focalizziamo su settori economici Ateco, otteniamo che la policy ha impattato positivamente e con rilevanza statistica le dinamiche di occupazione dipendente delle sole

effetti

imprese finanziate e operanti nei settori del commercio e della ristorazione. Anche qui l'impatto significativo della policy sembra essere trainato dalla maggior partecipazione di questi settori economici alla policy e quindi alla conseguente rappresentatività di questi settori nel gruppo delle imprese trattate, con l'eccezione dei servizi.

Conclusioni e spunti di riflessione

Come emerso dall'analisi di contesto e dall'indagine sul campo, due terzi delle imprese ha dichiarato che il Covid-19 ha avuto effetti negativi sulla propria operatività. L'intervento pertanto viene considerato una risposta adeguata alle problematiche emerse nel corso del 2020.

Anche la concentrazione su specifici territori appare adeguata, in quanto si tratta di territori caratterizzati, più di altri contesti territoriali regionali, dalla necessità di adeguamenti strutturali del proprio modello di sviluppo socio-economico e sui quali la crisi socio-economica ed il terremoto hanno colpito in modo particolare.

È da sottolineare che la dimensione del bisogno è risultata più ampia di quella attesa, con risorse richieste superiori a quelle disponibili da bando. Tale fenomeno ha comportato un processo di selezione che ha favorito più di quanto atteso criteri determinati da una dimensione ridotta dell'impresa, dall'appartenenza ai comparti del terziario e dall'appartenenza a contesti territoriali colpiti sia da processi di crisi industriale sia dal terremoto. Infatti, le 1832 imprese finanziate risultano essere piuttosto diverse dalle imprese non finanziate in graduatoria: sono più piccole (4 addetti in media al 2020 contro i 10 delle imprese non finanziate), quasi totalmente concentrate nel terziario (79% vs. 40%), gestite in misura maggiore da imprenditori individuali (37% vs. 16%), operative soprattutto sul mercato locale (66% vs. 36%) e meno proiettate sui mercatiinternazionali. Le imprese finanziate sono anche quelle che in termini occupazionali nel 2020 hanno subito una contrazione maggiore delle altre che avevano fatto domanda, evidenziando pertanto come nel complesso l'impianto logico del bando abbia consentito di dare una risposta alle imprese che mag giormente ne avevano bisogno. Questo è confermato dal fatto che le imprese finanziate identificano il supporto come "del tutto" determinante in misura superiore, e statisticamente significativa, rispetto alle imprese non finanziate. Non è un caso che tra gli aspetti maggiormente apprezzati dalle imprese finanziate vi siano l'adeguatezza del supporto rispetto ai propri bisogni, l'adeguatezza della dimensione finanziaria del supporto e la trasparenza delle procedure di selezione.

In definitiva, le diverse analisi concorrono ad evidenziare che il supporto FSE dato alle imprese è stato rilevante rispetto ai bisogni del contesto territoriale e soprattutto delle imprese "meno attrezzate" per diverse caratteristiche a far fronte alla crisi della pandemica Covid-19.

In relazione agli effetti, le nostre analisi si sono concentrate su risultati a 12-15 mesi circa di distanza dal supporto, un tempo che possiamo ritenere adeguato alla valutazione d'impatto di questo tipo di interventi che non prevedono la realizzazione di investimenti e quindi di tempi lunghi per il manifestarsi degli effetti.

Le indagini sul campo hanno evidenziato che l'intervento è stato efficace nel garantire il rientro in azienda dei lavoratori che erano stati in precedenza oggetto di trattamento con ammortizzatori sociali e quindi coperti dall'intervento FSE, sia nel breve periodo (dopo il supporto) sia nel medio periodo (al momento dell'intervista). Rispetto a questo ultimo elemento, in particolare, è emerso che a settembre 2022 le imprese finanziate che vedevano tutti i lavoratori supportati essere operativi a tempo e ritmo pieno erano l'86%, contro il 70% delle imprese non finanziate, con significatività statistica rilevata su questa differenza.

L'analisi controfattuale sul trend dei dipendenti complessivi delle imprese trattate, comparandole con un gruppo simile di imprese non trattate, ha permesso di realizzare una valutazione dell'impatto causale della policy.

Le stime indicano che l'intervento FSE ha aumentato in media ad un anno dall'attuazione il numero medio dei dipendenti del 37,6% delle imprese finanziate, se confrontate con le imprese operanti negli stessi settori Ateco ma escluse dalla partecipazione all'intervento per motivi territoriali. Quindi, nel periodo pre policy, in media le imprese finanziate contavano 3 dipendenti e questi sono aumentati di poco più di 1 unità in media dopo un anno di implementazione, per solo merito della policy. Analisi di approfondimento ci indicano che l'intervento FSE ha in particolare consentito alle imprese finanziate di recuperare e annullare la differenza creatasi con la controparte nel periodo di crisi da Covid-19 ad un anno dall'implementazione.

È importante sottolineare che gli effetti sono sempre positivi per le tre diverse tipologie di imprese considerate, imprenditori individuali, società di persone e società di capitali, mentre si osserva che sono positivi per le imprese di piccolissima dimensione, mentre non significativi per quelle con più di 5 addetti (anche se il segno rimane positivo). Ultimo aspetto importante, gli effetti sono particolarmente elevati per le imprese del commercio e degli alberghi e ristorazione, comparti maggiormente raggiunti con questo intervento.

In definitiva, i risultati evidenziano il raggiungimento degli obiettivi della policy, che realizzata in un contesto altamente mutevole e difficile in seguito al Covid-19 aveva non tanto un obiettivo "espansivo e di sviluppo", ma un carattere di "difensivo e di tenuta". Inoltre, l'ammontare del costo

medio per dipendente è risultato circa pari a 9,4 mila euro, ovvero meno della metà dei costi medi annui per dipendente pagati dalle imprese. Da ciò si evince anche un'assenza di spreco generato dall'implementazione della policy per un ammontare medio per dipendente pari a poco meno di 10mila euro erogati. Da questo punto di vista le analisi di impatto indicano che l'intervento di supporto al costo del lavoro del FSE ha aiutato a garantire e sostenere i livelli di occupazione aziendale, facendo rientrare la situazione ai periodi pre pandemia. Inoltre, se confrontate con le imprese operanti negli stessi settori Ateco ma escluse dalla partecipazione all'intervento per motivi territoriali, la policy ha migliorato e accresciuto la situazione occupazione delle imprese trattate, risanando del tutto la caduta dei livelli registarti durante il 2020 (che descrivevano un peggiore scenario rispetto alla controparte).

Spunti di riflessione/suggerimenti

Un elemento che dovrebbe comunque essere considerato, in questo tipo di interventi di natura "difensiva" e non "espansiva", è quello del livello di copertura della risposta. Nel caso specifico, le necessità di focalizzarsi su un gruppo più ristretto di imprese di quelle ipotizzate inizialmente (quelle cioè con punteggio superiore a 90/100 invece di 60/100) ha fatto sì che svariate imprese, sia pure meritevoli di attenzione secondo i criteri del bando, non sono state raggiunte dall'intervento per mancanza di fondi (la manifattura, come visto, è rimasta nella sostanza esclusa). In queste situazioni si suggerisce pertanto di effettuare analisi preliminari finalizzate ad identificare meglio il potenziale bacino di interesse, affinché gli interventi possono essere realizzati in tempi rapidi e si possa stimare l'ammontare di risorse adeguato e più rispondente alle esigenze; in alternativa si può predisporre sin da subito un fondo di risorse finanziarie di "riserva" da erogare nelle diverse finestre previste dal bando, o comunque tali da garantire un maggiore scorrimento di lista.

Executive Summary (English)

Objective and evaluation questions

The thematic report "Business Adaptability" aims to analyse the ESF intervention in support of labour costs and business continuity (DGR 328 of 2021 and Decree 278 of 2021).

The intervention is financed under the investment priority (PI) 8.v of the OP ESF 2014-2020, has provided an initial allocation of 15 MEUR then expanded to 18 MEUR and is intended for companies located in the municipalities of the industrial crisis areas and in the municipalities of the earthquake area of the Marche Region. The companies that could be financed were those of manufacturing, commerce and those operating in the hotel and catering sectors and in some other specific areas of the tertiary sector.

The scope of the evaluation consists of 1832 companies actually financed out of 3946 companies that submitted a project.

The evaluation questions are as follows:

1.Was the support to companies following COVID-19, through the contribution to support labour costs and business continuity, adequate and relevent to the needs of companies? What kind of companies were reached?

2.What were the results in the medium term in terms of work and business continuity and differences between groups of companies?

The methodology

The analysis carried out were of different types:

- Desk analysis of programmatic and implementation documents to reconstruct the logic of the intervention
- Analysis of monitoring data to map the companies reached and their characteristics
- A collective and exploratory interview with members of business associations
- Questionnaire addressed to all companies, both financed and applicants for funding but without obtaining it (with an email available). Overall, 471 companies were interviewed, of which 291 were funded. The sample reflects satisfactorily the characteristics of the reference universe, although capital enterprises are over-represented (compared to individual entrepreneuers) and those operating in the hotel and restaurant sectors are slightly under-represented.
- A counterfactual impact analysis of the ESF support on the employment trends of companies, made possible by the collaboration of the regional offices that have provided monitoring data (SIFORM2), micro-data related to mandatory communications (comarche) that employers send repoprting activation, terminations and transformations of employment contracts and ASIA micro-data for a sub-sample of regional enterprises (3946 participating in the call plus 2500 randomly selected) with information on specific characteristics (legal form, NACE economic sector, turnover class, municipality of the operational headquarters, average number of employees,...). In technical terms, we have estimated a Triple

Difference-in-Differences model by weighing the observations with the weights generated by the estimate of Propensitive Score matching (PSM-DDD) to ensure unbiased estimation of impacts, purified both by effects derived from the COVID-19 crisis, and by territorial and sectral economic effects, after having properly coupled companies according to their predetermined characteristics. From matching we keep only companies that are always followed from 2017 to 2020 for a total of 5442 companies, of which 1658 are treated. See Chapter 1 of the Report for further methodological details.

The regional context: business dynamics in recent years

...in terms of performance

In 2021, the activity of the Marche industry recorded a significant recovery compared to the previous year, thanks to the weakening of the COVID-19 health emergency, but without recovering the levels prior to the pandemic: the quarterly indicator of the regional economy (ITER) of Banca d'Italia shows that in 2021 the Marche product grew by 6.4 %, in line with the annual average of 6.6 % (Istat).

The growth was driven by domestic sales (+ 13.5 %) compared with a more modest + 6.5 % of sales abroad. Among the main manufacturing sectors of regional specialisation, the positive dynamic was driven by the companies of wood and furniture (+ 23.1 %), mechanics (+ 14.1 %) and non-metallic minerals (+ 10.8 %), while the growth in footwear (+ 1.8 %).

...in terms of UL and employees

According to ISTAT data, local units (UL) in the Marche region amount to 136742 in 2020, the last year available. Analysing the dynamics in the long term, as seen from the next figure (left side), we see a clear contraction of about 5,000 companies from 2012, unlike what happened in the average of the Centre of Italy and at national level. Even in terms of employees, the regional dynamic is less positive than that of the Centre and Italy (the next figure, right side): after a sharp decline between 2012 and 2015, deriving from the double deep of 2011, there is a recovery of UL employees in the following years, but less sustained than in other territorial contexts. In 2020, there is also a new contraction of about -2 %, leading UL workers to 2020 to be 478,8 thousand, compared to 487.5 thousand in 2019 and about 493 thousand in 2012. Instead, the collapse of 2020 is similar to that of the Centre and Italy and is mainly attributable to the effects of COVID-19.

Dynamic figure of UL (lex) and UL employees (dx) from 2012 to 2020. Marche, Central regions and Italy

Source: Ismeri processing on Istat-ASIA data

Focusing attention on the UL of companies located in the territories eligible for the ban of the ESF measure under analysis, it is clear from the following figure how these caompanies have experienced over time a contraction of employees larger than the companies from other regional territories (4 pp less than the value of 2012 compared to 2 pp less for non-eligible municipalities).

Figure Variation of UL employees from 2012 to 2020 in the Marche region, in the municipalities admitted and not admitted to the tender subject to analysis

Source: Ismeri Europa processing on ISTAT- ASIA data

The ESF Strategy for Enterprises: the call for support for labour costs

Following COVID-19 and the revisions to the ESF OP, additional resources were allocated to IP 8.v to support companies affected by the consequences of COVID-19, for around 10 additional MEUR (resources previously earmarked for IP 8.i, 8.ii, 8.iv and 9.i). These resources were used to activate the measure covered by this thematic report, which financed contributions to support labour costs for companies located in the municipalities of industrial crisis areas and municipalities affected by the 2016 earthquake, for a total amount of EUR 15 million (expanded to around EUR

18 million).

Eligibility criteria

The main characteristics of the measure in terms of the eligibility criteria of the participating undertakings were as follows:

- Territorial criterion: localisation in the municipalities of industrial crisis areas and municipalities affected by the 2016 earthquake. These are 153 municipalities out of 225 total regional level, which account for about 54 % of the Local Units (UL) of regional enterprises active in 2020 and 52 % of UL workers in 2020 (equal to 73852 UL and 247941 employees).
- Dimensional criterion: restricted to small and medium-sized enterprises (SMEs).
- Sectoral criterion: companies had to operate in certain specific sectors (all manufacturing, construction, trade, accommodation and catering services and some sub-sectors in transport, information and communication services, scientific and technical professions, business support services, education, health, sports and entertainment and, finally, other service activities).
- Criterion of necessity: the enterprises had to have activated tools of social safety net from the end of February 2020 for employees for whom support was required, for a period of at least 3 months, and those workers had to be again at work in the company at the time of application, for at least 6 months.

Selection process

Each company could receive a maximum of EUR 50,000 of support. With regard to the selection process, the latter was carried out on the basis of an appraisal procedure “at the door”, until the financial resources allocated were exhausted. There were initially three windows for the collection of applications: from 26 April (later 5 May) to 15 July 2021; from 16 July 2021 to 15 September; from 16 September to 30 November 2021. However, in practice, only the first window was opened. The applications received were judged, as well as in their aspects of formal regularity to administrative, according to a scale of points defined by the call for proposal, and only companies reaching 60 points out of 100 were admitted to be financed.

Coverage rates

At the end of the first window of time (July 2021), 4045 applications were received, corresponding to 3946 companies (7 % of those potentially eligible), for an amount requested much higher than the one avaiable, e.g. EUR 73.6 million. At the end of the selection process, 1832 companies were financed for an amount of EUR 18.8 million committed, less than half (47 %) of the companies that had scored above the minimum threshold. The average amount per company was about 10 thousand euros, but half of the companies financed in fact received a figure of less than 7500 thousand euros, while only 4 companies received the maximum funding of 50 thousand euros.

The tender coverage rate reached 3.2 % of eligible companies, a discrete value which denotes an important contribution of the ESF to business support. There is a greater selection for micro-enterprises compared to small and medium-sized enterprises (3.2 % vs 2.1 % and 0), located in territories (municipalities) characterised both by an industrial disadvantage and by being in the earthquake crater compared to municipalities with only one disadvantage (4.4 % vs 2.8 %), and operating in the service sectors compared to manufacturing, with some areas such as catering and other services (for the person) reaching coverage rates of about 8-9 %. These evidences reflect the call’s strategic choices in terms of scores and eligibility criteria and explains the sub-representation of companies operating in the manufacturing sector. At the territorial level, however, there are no substantial differences between the different areas of industrial crisis (all around 3 %).

The results of the analyses: the profile of companies and workers reached

Was the support to companies following COVID-19, through the contribution to support labour costs and business continuity, adequate and relevent to the needs of companies? What kind of companies were reached?

The characteristics of the companies that participated...

In terms of size, most of the companies financed are micro-enterprises (96 %) with an average number of employees less than 10 compared to 66 % of those not financed, but in line with the regional figure (94 %). The premium given to smaller enterprises assigned in the selection criteria may have penalised the most structured enterprises in part.

There is no strong differentiation between funded and unfunded enterprises in terms of the percentage of employees for whom access has been applied (39 % of the total number of employees for unfunded enterprises and 45 % for funded enterprises). The same applies to the average age of 18 years for funded and 20 for unfunded, and for both groups, about 7 % are relatively young (up to 3 years of age).

In terms of legal form, there is a higher share of individual and self-employed entrepreneurs among funded enterprises than among unfunded enterprises (41 % versus 20 %, while the regional level is 62 %), the opposite is true for capital companies, which represent more than 50 % of unfunded enterprises. Although the legal form was not assessed in the call for tenders, it is plausible to assume that the award given to the smaller size in the call has in fact favoured the greater presence of individual entrepreneurs and self-employed and professionals among the companies financed.

Looking at the employment trends in the two business groups in the three years before the

pandemic and in 2020, there is a similar dynamic: employment growth between 2017 and 2019, relatively more sustained in funded companies, and a contraction in the year of the pandemic, greater in this case for funded companies (-4.5 % against -3.7 %). Companies financed, therefore, at least from the employment point of view have been more affected by the COVID-19 crisis than those not financed, probably because they are more concentrated in sectors that have been strongly affected by COVID-19 closures (such as hotels and catering) and also because they are less structured, as seen above. From this point of view, the call appears to have been a response to relatively more suffering companies, in line with the strategic objectives of the measure.

... those of the workers

The number of workers involved by the 3946 companies is 11703, of which 3512 are financed and 8191 are not financed; for the companies financed, the majority of the funding was women (56 %), while the opposite is true for the workers of the unfunded companies for which it was applied (where women are 43 %). This is likely to be driven by the concentration of funded companies on sectors with a higher prevalence of women. There are no differences in age (average of 40 years), nor in terms of foreign workers (7-8 %). The companies financed show a higher level of human capital (in terms of educated workers) which could depend on the premium given for the call to certain areas of the tertiary sector. Finally, in the funded enterprises supported workers in half of the cases have a part-time contract, while in non-funded companies the workers who were proposed have mostly a full-time contract (73.9 % of the cases). Again, it is conceivable that the figure derives from the fact that part-time contracts tend to prevail in the tertiary sector.

In addition to the above, the survey aimed at companies allowed to collect the opinions of companies on the intervention, in terms of the relevance of the support, satisfaction with the implementation methods and results, but also to collect some information of a more generalnature, on the impact, for example, of COVID-19 on the operations of companies or on the strategies put in place by them to deal with them.

Qualitative evidence from the survey...

For the latter, both the funded companies (65 %) and not (67 %) had negative effects due to the COVID-19 crisis, with main reasons due to the suspension of activities and the contraction of sales (a total of 72 % for the financed companies and a 69 % for the other group); this is followed by financial problems and problems related to staff management due to isolation/suspension phenomena. They close, with less intensity, problems related to the decrease in employment levels tout court and/or the reduction of investments.

Impact of COVID-19

As regards the way companies manage their staff as a result of the problems arising from the COVID-19 pandemic (the next figure), companies have mainly addressed them through the use of tools such as the Cassa integrazione gudagni (IGC) or the like through the reduction of working hours, through compulsory holidays or the use of remote work.

Figure How to manage staff to deal with COVID-19

N=390. Multiple answers, the sum of options does not 100 %, but more

Source: Ismeri Europa processing on monitoring data, direct survey and ISTAT data

Financial problems were mainly addressed through the use of new bank debt, followed by the use of pre-existing liquid assets, the modification of contractual terms with customers/suppliers (payment delations, for example, or revision of current contracts) and/or the use of existing margins in the available credit lines. However, the financed companies made more use of changes in customer/supplier relations and capital increases, while the others companies made more use of new bank debt and deferral of existing debts. These different behaviours mostly reflect the business structure, as unfunded enterprises, on average larger, also have a greater capacity to access the market for financial instruments.

For the companies financed, the reasons for participating were mainly those of maintaining stable employment, limiting the use of redundancy and recovering financial losses (respectively, 34.3 % 24.1 % and 32.5 %). For unfunded companies, the main motivations are the same, although with less intensity, while there is also room for pro-active strategies such as triggering new employment contracts or making new capital investments, reaching together 21 %.

The companies financed, on the whole, give a discreet level of satisfaction (a point on average of 4 on a scale 1-6) about the ESF support. The most appreciated aspect is that of the adequacy with respect to company needs, confirming what emerged also in the collective interview with trade associations. There is also high satisfaction with the transparency of the selection process, probably because the scores relied on objective and little discretionary criteria.

The aspect that gathers the lowest judgment is related to the time of instruction of the practices, in particular in relation to the time of payment. This is also highlighted by the participants in the collective interview, based on the information collected from their members: *Another element is that of procedures: although better and leaner than other interventions, there are delays in liquidation procedures, an important aspect for a call that wants to support companies in overcoming liquidity difficulties in a timely manner.*'

Satisfaction of funded companies

The results of the analyses: medium-term effects

Results declared by the survey...

What results can be seen in the medium term in terms of work and business continuity and there are differences between groups of companies?

...relevance of intervention for companies...

In the survey, the regional support was declared entirely decisive for 19 % of the companies financed (compared to 13 % of non-selected companies) or at least partly decisive for 77 % (against 57 %) to ensure the company's operations. The chi2 test was statistically significant so the differences between responses are not refutable. We then proceeded with a multivariate analysis (ordinal logistic regression) on the outcome as "have been decisive" with three ordered modes (not at all, in part, entirely decisive): the companies financed have a -8 percentage point probability of considering the ESF intervention not at all relevant, while they have 11 percentage points more to consider it to be fully determined. It is also noted that support has been more decisive for smaller enterprises and cooperatives, while there is a negative association between the determined nature of the support and capital companies, a result not entirely surprising, in the sense that these types of enterprises tend to be more solid and even less dependent on financially limited support altogether. No statistically significant correlation with the relevant sector or territory is observed.

...level of return to work in the company...

A second variable has been analysed and concerns the way in which workers returned to work in the company after the intervention (no worker has returned to full service, in part (in terms of working time or number of workers) or all the workers of the company have returned to full service). More than 90 % of the companies financed responded that all workers returned to be operative (compared to just over 70 % for the unfunded), less than 10 % partially (against over 20 %). We confirm the statistical difference in responses (test chi2) and the greater likelihood for funded companies of a return to the operations of full-service workers (+ 22 pp) in the company supported. This is undoubtedly an expected result, given that the notice prescribed the stay of supported workers for at least six months. Unlike the above, capital companies are associated with more positive results than individual entrepreneurs and self-employed workers, on equal terms.

... current work operations of beneficiaries...

A third and more important variable has been analysed, i.e. number of workers, supported or for whom support was requested, who are still operating within the company at the time of the survey, (after about 15-17 months). There were four ways to respond: "no worker," "less than half," "more than half," and "all." The companies supported indicated a higher percentage of workers supported by the ESF still operating within the company (on average 91 % in the case of funded enterprises and 87 % in the case of unfunded enterprises). The econometric analysis confrimed this desctive evidence: findings are statistically significant and positive (+ 14 pp). Moreover, under the same conditions, being a capital undertaking or a cooperative shows a positive effect, due to the greater structure of the enterprise.

... qualitative judgment...

Finally, we asked the funded companies to give a qualitative judgment on the intervention. Two types of results emerged more than others: the possibility of maintaining employment levels (45 %) and the possibility, with the financial resources saved thanks to the reduction of labour costs, to cope with financial losses following COVID-19 (39 %). Micro-enterprises have put more emphasis on the financial benefit, while micro-enterprises have further accentuated aspects of maintaining or lowering employment levels.

Figure More relevant types of results for funded companies

N=286

Source: Ismeri Europa processing on monitoring and direct survey data

The impact analysis of the enterprises financed by this intervention (ATT) uses the fixed effect panel estimate of the Triple Difference-in-Differences (DDD) weighted by the Propensitive Score matching (PSM) method. This methodology ensures the consistency of the estimates and the balance of the predetermined characteristics of the companies analysed and which remain within the support of the PSM. The group of companies treated will be composed of the companies financed, the control groups will be defined according to the two criteria required by the call:

operate in the sectors eligible and reside in eligible municipalities. Companies that have participated and have not been financed are treated as controls. There are also two periods of time: a pre-policy period (2017 to Q2 2021) and a post policy period (from Q3 2021 to Q2 2022).

The estimated outcome variable is the number of employees of the companies, the methodology adopted allows to estimate the causal effect of the policy, purified by territorial confounding effects, of the NACE sector and/or related to the COVID-19 crisis, thanks to the triple difference.

Table Double robust average effect on treatises (ATT) through DDD model with weighed samples

The impact analyses: counterfactual methodology

	(1)	(2)	(3)	(4)
	PSM DDD	**PSM DDD**	**PSM DDD**	**PSM DDD**
	Total sample	**Reduced sample**	**Total sample**	**Reduced sample**
	N° dip	N° dip	N° dip	N° dip
	b/[if]	b/[if]	b/[if]	b/[if]
Post X municipality eligibille	0.944*** [0.067]	1.240*** [0.121]	0.944*** [0.064]	1.240*** [0.112]
Post X Ateco Treated	—0.190*** [0.061]	0.019 [0.069]	—0.190*** [0.058]	0.019 [0.064]
Post X municipality eligible X sector treated	**0.376***** **[0.084]**	**0.035** **[0.177]**	**0.376***** **[0.080]**	**0.035** **[0.164]**
N	54340	38038	54340	38038
R2	0.879	0.865	—	—

Note: *0,1; **0.05 and ***0.001 level of statistical significance. In Model 1 the sample is complete (all periods) and the estimate is weighed using the PSM Kernel method; in Model 3 the sample is reduced (no periods from 2020 to 2 trim 2021) and the estimate is weighed using the Kernel PSM method; in model 5, the sample is complete (all periods) and the estimate is made with Stata17 xtdidregression function and weighed using the PSM Kernel method; in model 7, the sample is reduced (no periods from 2020 to 2 trim 2021) and the estimate is made with Stata17 xtdidregression function and weighed using the PSM Kernel method. All models operate at fixed effects per enterprise and on time, while models (3) to (4) also add combined fixed effects of enterprise and time.

Source: Ismeri Europa processing on monitoring data, ASIA and COB

The results of the estimation of the impact of the policy on the output of employees of the funded enterprises are positive and statistically significant in the full sample of all observed periods (model 1, 3). In terms of impact, the estimated coefficient of triple treatment shows us that the policy under consideration has increased the average number of employees by 37.6 % for companies financed when compared with companies operating in the same sectors but excluded from participation in the intervention for territorial reasons. So, in the pre-policy period, on average the funded companies had 3 employees and these increased by just over 1 unit on average after a year of implementation. Moreover, considering the total cost of the policy (equal to EUR 18.8 million), we can estimate at about EUR 9.4 thousand the average cost per employee, calculated for the companies financed. This cost, on the one hand, results in less than half of the average annual costs per employee paid by companies and, on the other, shows a lack of waste of financial resources generated by the implementation of the policy. We know that the average amount paid per employee was just under EUR 10,000: this amount appears to have been fully exploited to cover the average costs generated by the actual impact of the policy.

The overall impacts

Statistical relevance loses significance when estimating the impact by eliminating COVID-19 periods (models 2 and 4), as well as when we break down the average 12-month effect in individual post-policy quarters. In the first case, it is a good sign of effectiveness, as this implies that the companies financed the ones that have suffered the most negative effects of the crisis, in the post-period they must have recovered a lot and reached pre-covid conditions (in terms of distance from untreated ateco companies). In the second case, the situation implies that the policy did not have a short-term impact, but the average significant effect is due to the sum of small effects found in the trimesters. In this regard, it should be borne in mind that the intervention was designed to support employee employment and not to increase it economically. However, the funded companies appreciated this support which allowed on average to increase their demand for employment.

We then analysed policy effects in a heterogeneous way, or rather, estimating impacts for specific sub-samples of companies based on size, legal form and economic sector.

By distinguishing companies by legal form, the impact is positive and statistically relevant for all forms and the largest impact is the group of limited companies (cooperatives and others), although they have been penalised in terms of access to policy. If we distinguish by size (limit of 5 as number of employees in 2020) we have a positive and significant impact only for small businesses.

Finally, if we focus on economic sectors, we obtain that the policy has positively impacted and with statistical relevance the dynamics of dependent employment of companies financed and operating in the trade and catering sectors only. Here too the significant impact of the policy seems to be driven by the greater participation of these economic sectors in the policy and therefore the consequent representativeness of these sectors in the group of companies treated, with the exception of services.

Heterogeneity of effects

Conclusions and food for reflection

As shown by the context analysis and the field survey, two thirds of the companies stated that COVID-19 had negative effects on their operations. The intervention is therefore considered to be an appropriate response to the problems that emerged during 2020.

The concentration on specific territories also seems appropriate, as these are territories characterised, more than other regional territorial contexts, by the need for structural adjustments to their socio-economic development model and on which the socio-economic crisis and the earthquake have particularly affected.

It should be emphasised that the size of the need was wider than that expected, with resources requested higher than those available by the call. This phenomenon involved a selection process that favoured more than expected criteria determined by a small size of the company, membership of the tertiary sectors and belonging to territorial contexts affected by both industrial crisis processes and earthquakes. In fact, the 1832 companies financed are quite different from non-financed enterprises: they are smaller (4 employees on average by 2020 compared to 10 of the unfunded companies), almost totally concentrated in the tertiary sector (79 % vs. 40 %), managed to a greater extent by individual entrepreneurs (37 % vs. 16 %), operating mainly on the local market (66 % vs. 36 %) and less projected on international markets. The companies financed are also those that in terms of employment in 2020 suffered a greater contraction than the others that had applied, thus highlighting that overall the logical system of the call allowed to give a response to the companies that needed it most. This is confirmed by the fact that funded enterprises identify support as “totally” determinant to a greater, and statistically significant extent, than unfunded enterprises. It is no coincidence that among the aspects most appreciated by funded companies are the adequacy of the support to their needs, the adequacy of the financial dimension of the support and the transparency of the selection procedures.

Ultimately, the different analyses contribute to highlight that the ESF support given to companies has been relevant in relation to the needs of the territorial context and especially of the “less equipped” companies for different characteristics to cope with the COVID-19 pandemic crisis.

In relation to the effects, our analyses focused on results about 12-15 months away from the support, a time that we can consider appropriate to the impact assessment of this type of interventions that do not involve the realisation of investments and therefore long times to manifest the effects.

Field surveys showed that the intervention was effective in ensuring the return to the company of workers who had previously been treated with social safety net measures and therefore covered by the ESF intervention, both in the short term (after support) and in the medium term (at the time of the interview).

Estimates from counterfactual analysis indicate that the ESF intervention has increased the average number of employees by 37.6 % of the companies financed on average to one year after implementation, when compared with companies operating in the same Ateco sectors but excluded from participation in the intervention for territorial reasons. So, in the pre-policy period, on average, the funded companies had 3 employees and these increased by just over 1 unit on average after a year of implementation, due to the policy alone. In-depth analysis shows that the ESF intervention has in particular allowed funded companies to recover and cancel the difference created with the counterparty in the period of COVID-19 crisis one year after implementation.

It is important to point out that the effects are always positive for the three different types of

companies considered, individual entrepreneurs, partnerships and capital companies, while it is noted that they are positive for very small companies, while not significant for those with more than 5 employees (although the sign remains positive). Lastly, the effects are particularly high for businesses in commerce and hotels and catering, which are the sectors most achieved with this intervention.

Ultimately, the results highlight the achievement of the policy objectives, which achieved in a highly changing and difficult context following COVID-19 had not so much an “expansive and development” objective, but a character of “defensive and tightness”. In addition, the average cost per employee was approximately EUR 9.4 thousand, or less than half of the average annual costs per employee paid by companies. This also shows a lack of waste generated by the implementation of the policy for an average amount per employee equal to just under EUR 10,000 disbursed.

Concluding, the ESF labour cost support has helped to ensure and support corporate employment levels, bringing the situation back to pre-pandemic periods. Moreover, when compared with companies operating in the same sectors but excluded from participation in the intervention for territorial reasons, the policy has improved and increased the employment situation of the companies treated, completely restoring the fall in the levels directed you during 2020 (which described a worse scenario than the counterpart).

Suggestions

One element that should, however, be considered, in this type of “defensive” and non-expansive interventions, is that of the level of coverage of the response. In the specific case, the need to focus on a smaller group of companies than initially assumed (i.e. those with a score of more than 90/100 instead of 60/100) meant that several companies, although worthy of attention according to the criteria of the call, were not reached by the intervention due to lack of funds (manufacturing, as seen, remained in substance excluded). In these situations, it is therefore suggested that preliminary analyses be carried out in order to better identify the potential catchment area of interest, so that the interventions can be carried out quickly and the amount of resources that are adequate and most responsive to the needs can be estimated; alternatively, a fund of “reserve” financial resources to be provided in the different windows provided for in the call, or in any case such as to guarantee a greater scrolling of the list, can be set up immediately.