



MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

d'intesa con

*Ministero dell'Economia e delle Finanze
Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica*

Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive

Agosto 2006



1. IL SISTEMA DEGLI AIUTI PUBBLICI ALLE IMPRESE NEL QUADRO DEL PROCESSO DI RIFORMA	9
1.1 Il sistema italiano nel contesto comunitario	15
1.2 Sintesi della dinamica degli interventi pubblici alle imprese	17
2. LE LINEE DI SVILUPPO DEL SISTEMA DEGLI INCENTIVI NELLA NUOVA FASE DI PROGRAMMAZIONE	25
2.1 Le difficoltà competitive delle imprese italiane: la diagnosi	26
2.1.1 Una crescita insufficiente	26
2.1.2 I divari di capacità innovativa	28
2.1.3 Un focus sul Mezzogiorno	29
2.2 Le politiche e gli strumenti per l'innovazione in Italia: valutazione critica	30
2.2.1 Gli obiettivi delle politiche	30
2.2.2 Le competenze tra diversi livelli di Governo	31
2.2.3 Gli strumenti di incentivazione della Ricerca & Sviluppo: gli interventi centrali	32
2.2.4 Gli strumenti di incentivazione della Ricerca & Sviluppo: gli interventi regionali	34
2.2.5 Strumenti di incentivazione dello sviluppo locale	35
2.3 Strategie nazionali per l'innovazione e lo sviluppo	36
2.3.1 L'obiettivo generale	36
2.3.2 La strategia	37
2.3.3 Interventi strategici	39
2.3.4 Interventi mirati all'innovazione diffusa	41
3. LE NORME DI AIUTO NAZIONALI NEGLI ULTIMI SEI ANNI	43
4. GLI INTERVENTI AGEVOLATIVI CONFERITI E REGIONALI	55
4.1 Gli interventi agevolativi regionali: i flussi finanziari	67
- Gli interventi agevolati conferiti	70
- Gli interventi conferiti attuati	71
5. LE POLITICHE DEGLI AIUTI ALLE IMPRESE NELL'AMBITO DELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2000-2006	75
5.1 Gli interventi agevolativi nell'ambito dei POR ob. 1	76
5.2 Gli interventi agevolativi nell'ambito dei Docup ob. 2	83
6. L'ANALISI PER OBIETTIVI: UNA VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEGLI INTERVENTI AGEVOLATIVI	93

7. L'ESPERIENZA DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI INCENTIVAZIONE ALLE IMPRESE A SEGUITO DELLA L. 266/97	105
7.1 Le motivazioni dell'analisi valutativa	108
7.2 Gli obiettivi della valutazione	109
7.3 I dati per la valutazione	113
7.4 Metodologie di valutazione di politiche di incentivazione	115
7.5 Alcuni risultati tratti dagli studi di valutazione	119
7.5.1 Molti interventi di incentivazione, sebbene non tutti, hanno mostrato effetti addizionali positivi e significativi sulle imprese incentivate	117
7.5.2 Gli interventi per i quali gli incentivi vengono assegnati con procedure selettive hanno un impatto maggiore di incentivi assegnati in modo automatico	122
7.5.3 L'impatto territoriale di alcuni interventi è positivo e statisticamente significativo	123
7.5.4 Se si incentivano le imprese ad assumere più lavoratori, la loro efficienza tende a diminuire	123
7.6 Conclusioni	125
 APPENDICE 1	
<i>Elenchi, tabelle e grafici</i>	127
 APPENDICE 2	
<i>Schede di sintesi interventi nazionali</i>	183
 APPENDICE 3	
<i>Schede di sintesi interventi conferiti alle regioni</i>	289

Questa nona relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive si articola sostanzialmente, secondo la struttura, le modalità di analisi, l'impostazione definite e consolidatesi negli ultimi anni. La relazione 2006, nel rispetto di una metodologia di analisi e di valutazione che tiene conto del sistema degli interventi nel suo complesso, ma anche dei singoli strumenti di incentivazione, cerca di realizzare qualche ulteriore, significativo miglioramento rispetto alle precedenti.

Si è ampliata significativamente la base informativa, soprattutto per quanto riguarda gli interventi regionali e quelli attuati nell'ambito dei POR/Docup, ed è migliorata anche la qualità complessiva dei dati nazionali per i quali si è dovuto procedere in alcuni casi alla revisione della serie storica.

Un risultato importante è stato realizzato, per quanto riguarda gli interventi regionali, nella ricostruzione puntuale e nell'elaborazione dei relativi dati quantitativi rispetto all'intero periodo di analisi. Un puntuale censimento degli interventi è stato poi effettuato per le misure POR/Docup, rispetto alle quali si dispone, quest'anno di molti dati sullo stato di attuazione dell'ultimo biennio.

Tutto ciò ha reso possibile la definizione di un quadro esaustivo delle politiche degli aiuti pubblici ai diversi livelli di governo ed una analisi molto più articolata e puntuale, fornendo un quadro delle politiche degli aiuti pubblici alle imprese, con analisi dei dati e degli andamenti degli ultimi 6 anni (2000-2005).

Per la realizzazione del documento, la Direzione Generale Coordinamento Incentivi alle Imprese del Ministero dello Sviluppo Economico, si è avvalsa del coordinamento scientifico del Prof. Guido Pellegrini dell'Università degli Studi di Bologna.

Alla relazione 2006, che è il risultato del lavoro integrato delle strutture della DGCII-Ufficio A4 – “Monitoraggio e valutazione degli interventi”, A8 – “Affari generali” e dell’IPI, hanno collaborato:

Per la DGCII: Emilia Masiello, Vittoria La Monaca, Rossella Di Giacomo, Elisabetta Alimena, Tisana Rossi, Anna Maria Fortuna.

Per l’IPI: Paolo Guglielmetti, Silvia Marini, Piergiorgio Saracino, Francesco Morgia, Marcella Amici, Giorgio Martini, Rosella Vitale, Cristina Materazzi, Domenico Mercuri e Roberto Pasetti.

La rilevazione, l’elaborazione dei dati e l’organizzazione della banca-dati sono stati curati da:

- *Direzione Generale Coordinamento Incentivi alle Imprese – Ufficio A8 e A4*
- *Area Economia Applicata dell’IPI*
- *Direzione Programmi Comunitari dell’IPI*

1. IL SISTEMA DEGLI AIUTI PUBBLICI ALLE IMPRESE NEL QUADRO DEL PROCESSO DI RIFORMA

Il sistema degli incentivi alle imprese nel 2005, a fronte di una ulteriore riduzione nella concessione (-18% rispetto al 2004) e nell'erogazione (-6%) di aiuti, è stato segnato intensamente dal processo di riforma che, avviato negli anni precedenti, è stato definito nelle sue linee fondamentali dalla legge n. 311/2004 (legge finanziaria per il 2005) e dal decreto-legge n. 35/2005, convertito con legge n. 80/2005.

I principi ispiratori della riforma sono orientati ad una maggiore selettività delle iniziative, anche al fine di allocare le risorse verso obiettivi di innovazione e competitività, e a ridurre l'impatto sulla finanza pubblica del contributo in conto capitale.

Tali finalità sono state perseguite attraverso quattro significativi interventi:

1. la trasformazione dell'agevolazione in un aiuto composto da un contributo in conto capitale e da un finanziamento a tasso agevolato. Si riduce in tal modo l'impatto del sistema sulla finanza pubblica promuovendo, contestualmente, un più forte senso di responsabilità delle imprese, che si impegnano a restituire una quota del beneficio ricevuto;
2. l'obbligatorietà di un finanziamento bancario a tasso ordinario. In tal modo la prima fase della valutazione dei progetti imprenditoriali viene effettuata dal sistema bancario, che analizza il merito di credito dell'impresa. Detta fase mira a una selezione a monte delle richieste di aiuto, sulla base di parametri economico-finanziari volti ad assicurare il buon fine delle iniziative e il rientro dei finanziamenti concessi. L'obiettivo è che l'intervento pubblico svolga anche un effetto leva sul mercato creditizio;
3. il prelevamento delle risorse per il finanziamento agevolato dal Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, istituito dall'art. 1, comma 354 della legge finanziaria n. 311/2005 presso la

Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. Il Fondo, dotato di 6.000 milioni di euro, e alimentato da risorse della Cassa provenienti dal risparmio postale, è destinato alla concessione di finanziamenti agevolati, mentre appositi stanziamenti statali assicurano all'impresa l'applicazione di un tasso di interesse agevolato, fissato dal CIPE nella misura dello 0,5%. Si riduce in tal modo l'esborso atteso del bilancio pubblico per il sistema degli incentivi;

4. la modifica dei criteri di selezione delle iniziative, che risultano ridotti rispetto al passato e mirati al raggiungimento degli obiettivi di innovazione e competitività.

Sulla base di queste indicazioni legislative, nel corso del 2005 sono state messe a punto le norme di attuazione della riforma che è imposta dall'art. 8 del D.L. n. 35/2005, per due sistemi agevolativi complessi e di notevole rilievo per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate: la legge 488/92 e le misure della programmazione negoziata. La riforma è, invece, facoltativa per quanto attiene altri sistemi di agevolazione.

Per la legge 488/92 le disposizioni di attuazione sono state emanate con il decreto del Ministero delle attività produttive (attualmente Ministero dello sviluppo economico) di concerto con il Ministero dell'economia e finanze del 1° febbraio 2006⁽¹⁾.

Il decreto ha in primo luogo stabilito la misura dell'agevolazione articolando i vari livelli di aiuto per area territoriale e dimensione di impresa, e individuando la combinazione ottimale tra le due forme di agevolazione per assicurare alle imprese il mantenimento di una significativa quota di contributo a fondo perduto, garantendo, altresì, la presenza di una quota di finanziamento idonea per la valutazione ad opera del sistema bancario. La soglia minima di finanziamento bancario è stata individuata nel 15%.

(1) - *Per le misure della programmazione negoziata (contratti di programma, patti territoriali, contratti d'area e contratti di localizzazione) le disposizioni attuative della riforma non sono state ancora emanate in quanto la fine della legislatura ha interrotto l'iter procedimentale.*

Altro aspetto importante ha riguardato la ridefinizione del sistema degli indicatori⁽²⁾, indirizzato ad individuare aspetti innovativi sia del progetto che dell'impresa; l'innovazione, in questo contesto, viene considerata in un'accezione ampia, che comprende, oltre agli aspetti legati alle nuove tecnologie, informazioni per selezionare imprese attente alla ricerca, ai mercati esteri, ai temi della tutela ambientale e della responsabilità sociale, alla qualificazione degli occupati.

La selezione dei progetti avverrà in base ai seguenti indicatori:

- minore richiesta del contributo in conto capitale: l'impresa ottiene un punteggio maggiore se decide di richiedere un contributo in conto capitale inferiore al massimo consentito. In tal caso è previsto che l'impresa possa aumentare corrispondentemente la quota di finanziamento (agevolato e bancario). Questo indicatore tende quindi a mimare un sistema d'asta, per cui le imprese concorrono al ribasso degli incentivi in conto capitale concedibili, aumentando l'efficienza complessiva del sistema;
- grado di innovatività degli investimenti previsti: si tiene conto dei programmi in cui sono maggiormente presenti investimenti in tecnologie digitali finalizzate all'innovazione e alla riorganizzazione dei processi produttivi e aziendali;
- priorità settoriali o territoriali, determinate a livello nazionale o regionale, volte a premiare specifiche attività economiche o aree territoriali.

Gli indicatori sono integrati da una serie di premialità, che determinano una maggiorazione del valore dell'indice, che si applicano quando nell'impresa sono presenti investimenti significativi in Ricerca & Sviluppo (almeno il 3% del fatturato); una rilevante quota di fatturato export; il possesso di certificazioni ambientali e di strumenti specifici per la tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro. Risulta premiata anche la circostanza che l'impresa derivi dalla fusione di PMI ed è, quindi, il risultato di un processo di crescita dimensionale di imprese.

(2) - Il complesso di meccanismi volto a stabilire gli elementi in base ai quali viene assegnato ai singoli progetti il punteggio che determina la loro posizione in graduatoria.

Tutto il sistema di selezione si basa su dati oggettivi e concretamente individuabili, in modo da mantenere al meccanismo di assegnazione dei punteggi quei caratteri di trasparenza ed automaticità che fino ad oggi hanno caratterizzato positivamente la legge 488/92.

Inoltre gli elementi in base ai quali viene assegnato il punteggio hanno il carattere dell'attualità: devono, cioè, rappresentare requisiti di cui l'impresa è già in possesso. Viene abbandonato così il criterio, utilizzato in passato, che collegava l'assegnazione del punteggio all'impegno dell'impresa di conseguire, alla fine degli investimenti, obiettivi prefissati (ad esempio l'incremento occupazionale). L'impresa è pertanto selezionata in base a quello che è oggi e non in base a quello che promette di diventare alla fine del programma.

L'intento delle innovazioni introdotte è anche quello di attuare il passaggio da una fase di sviluppo "*intensivo*" ad una fase di sviluppo più "*selettivo*".

Si colloca in questo ambito un altro aspetto innovativo delle norme di attuazione della riforma: la fissazione di nuovi limiti minimi e massimi dei programmi di investimento ammissibili. Il target degli investimenti da agevolare con la legge 488, nell'ottica di una complementarietà degli strumenti agevolativi volta ad evitare inopportune sovrapposizioni con i corrispondenti strumenti della programmazione negoziata, si colloca tra 1 milione e 50 milioni di euro, con una serie di differenziazioni per settore.

In attuazione della riforma il CIPE ha provveduto, con delibere del 15 luglio 2005 e del 22 marzo 2006, alla ripartizione delle risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese, allocando i 6.000 milioni di euro disponibili essenzialmente a quattro complessi di misure: la legge 488/92, la Programmazione Negoziata, gli interventi del Fondo per l'innovazione tecnologica (FIT) previsto della legge 46/82 e quelli del Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR) di cui al decreto legislativo 297/99 (Tab. 1).

Tabella 1
Ripartizione del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese (mln/euro)

INTERVENTO	1° RIPARTO	2° RIPARTO	TOTALE
Legge n. 46/1982 (FIT)	1.320	845	2.165
Decreto legislativo n. 297/99 (FAR)	1.100	690	1.790
Legge n. 488/1992	500	400	900
Contratti di programma	240	365	605
Patti territoriali e Contratti d'area	240	-	240
Contratti di filiera	300	-	300
TOTALE	3.700	2.300	6.000

Conseguentemente il CIPE ha assegnato al Ministero dello sviluppo economico le risorse del FAS (Fondo aree sottoutilizzate) per complessivi 1.008 milioni di euro, che copriranno la quota di agevolazione sotto forma di contributo per la legge 488/92 e la Programmazione Negoziata. Per il FIT e il FAR la quota di contributo sarà assicurata dalle risorse già disponibili presso i due Fondi.

Il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'università e della ricerca, anche al fine di porre rimedio alla prolungata carenza di risorse per gli aiuti per la Ricerca & Sviluppo e innovazione, hanno attuato la riforma degli incentivi anche per quanto attiene le misure del FIT e del FAR.

D'altro canto, la maggior parte delle risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese (66%) è stata attribuita dal CIPE al FIT e al FAR, andando ben al di là delle previsioni minime della legge 80/05 che impone l'attribuzione di almeno il 30% delle risorse del Fondo al sostegno delle attività di Ricerca & Sviluppo. Particolarmente elevata è la quota di risorse attribuita al FIT cui spetterà il compito di attuare alcune fondamentali priorità individuate dall'art. 6 della legge 80/05: la promozione delle innovazioni attraverso le tecnologie digitali e le innovazioni ecocompatibili finalizzate al risparmio energetico.

Per i due fondamentali complessi agevolativi nazionali di sostegno alla Ricerca & Sviluppo e innovazione le modifiche introdotte sono state meno

numerose, ma non per questo meno rilevanti rispetto a quelle della legge 488/92. Per accedere alle risorse del Fondo di Cassa Depositi e Prestiti è stato introdotto il finanziamento bancario (10% minimo) che determina, anche per le imprese che propongono programmi di Ricerca & Sviluppo e innovazione, la valutazione preventiva del merito di credito dalla quale dipende l'ammissibilità alle agevolazioni delle iniziative.

Come per la legge 488/92, l'intensità dell'aiuto del FIT risulta significativamente ridotta per effetto della diminuzione del contributo.

Per la legge 488/92 e le misure del FAR e del FIT sono stati di recente avviati i bandi e le procedure per la selezione delle iniziative da agevolare secondo i nuovi criteri introdotti dalla riforma degli incentivi; su di essi pende la necessità di concludere le attività di selezione ed ammissione alle agevolazioni entro il 2006 a causa della scadenza dell'autorizzazione comunitaria per la legge 488/92, e della introduzione, dal 2007, della nuova disciplina per gli aiuti a finalità regionale e di quella per la Ricerca & Sviluppo e innovazione.

Non è stato ancora completato l'ulteriore significativo aspetto della riforma introdotta dall'art. 6 del D.L. n. 35/2005 che istituisce il CIPE Sviluppo cui compete la ridefinizione complessiva degli obiettivi delle politiche degli aiuti pubblici, anche in relazione al nuovo contesto e alle difficoltà congiunturali e strutturali del nostro sistema produttivo, con la conseguente riallocazione delle risorse.

Gli aspetti di maggiore novità introdotti a questo riguardo dall'art. 6 riguardano:

- la collegialità nell'indirizzo dei programmi di politica industriale;
- l'adozione di criteri "settoriali" per le politiche industriali;
- il coordinamento degli strumenti di incentivazione;
- la promozione delle reti fra imprese e sistemi della ricerca;
- l'utilizzo delle diverse fonti di finanziamento coordinate dal CIPE Sviluppo.

A questo riguardo il Ministero dello sviluppo economico ha sottoposto al CIPE Sviluppo un documento i cui aspetti di maggiore novità e le linee guida vengono esaminate e descritte nel capitolo 2.

Nel 2005, infine, è stato avviato il processo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 che mira ad unificare la programmazione della politica comunitaria con quella della politica regionale e nazionale, fissando in modo unitario gli obiettivi, le priorità, le tempistiche e le regole di attuazione.

1.1 IL SISTEMA ITALIANO NEL CONTESTO COMUNITARIO

Le esigenze e i vincoli della finanza pubblica, da una parte, e gli impegni assunti a livello UE, dall'altra, hanno ridotto fortemente negli ultimi anni le dotazioni finanziarie destinabili alle politiche degli aiuti pubblici. Da qui l'esigenza di stabilire le priorità, e di concentrare le limitate risorse, su pochi fondamentali obiettivi direttamente correlati ai fattori di competitività del sistema produttivo.

Il "Quadro di valutazione degli aiuti di Stato", predisposto dalla Commissione UE nella primavera del 2005 e riferito al 2004, conferma la tendenza registrata negli ultimi anni di flessione del volume complessivo degli aiuti alle imprese da parte degli Stati membri, coerentemente con l'orientamento della UE di riduzione del livello generale degli aiuti di Stato, confermato anche nel Consiglio europeo del marzo 2005.

Tra i Paesi che nel 2004 hanno mostrato un livello complessivo degli aiuti rispetto al PIL (sia al netto che al lordo degli aiuti all'agricoltura, pesca e trasporti) al di sotto della media UE a 15 sono presenti il Regno Unito (che registra da sempre valori molto contenuti), la Spagna, la Francia e l'Italia (Tab. 2). Quest'ultima presenta, secondo la rilevazione comunitaria, un lieve incre-

Tabella 2
Aiuti di Stato nell'UE a 15 nel 2004

STATI MEMBRI	TOTALE AIUTI DI STATO (euro/mld)		TOTALE AIUTI DI STATO IN % DEL PIL	
	AL NETTO DELLE FERROVIE	AL NETTO DELL'AGRICOLTURA PESCA E TRASPORTI	AL NETTO DELLE FERROVIE	AL NETTO DELL'AGRICOLTURA PESCA E TRASPORTI
UE A 15	56,4	42,0	0,57	0,43
Belgio	1,0	0,7	0,34	0,24
Danimarca	1,4	1,0	0,71	0,52
Germania	17,2	15,1	0,78	0,69
Grecia	0,5	0,3	0,29	0,20
Spagna	4,0	3,1	0,47	0,37
Francia	8,9	6,3	0,54	0,39
Irlanda	1,0	0,4	0,65	0,27
Italia	7,0	5,4	0,52	0,40
Lussemburgo	0,1	-	0,31	0,17
Paesi Bassi	1,8	0,9	0,39	0,18
Austria	1,4	0,5	0,61	0,22
Portogallo	1,5	1,1	1,09	0,83
Finlandia	2,5	0,6	1,66	0,38
Svezia	2,7	2,2	0,99	0,80
Gran Bretagna	5,4	4,2	0,32	0,25

mento del livello complessivo degli aiuti, sia in termini assoluti che in termini relativi rispetto al PIL, rispetto al biennio 2000-2002⁽³⁾.

Dal "Quadro di valutazione degli aiuti di Stato" risulta che l'importo complessivo degli aiuti⁽⁴⁾ rispetto al PIL nei periodi 2000-2002 e 2002-2004 rimane per l'intera Unione inalterato, in quanto le differenze registrate tra gli Stati membri si compensano tra loro.

(3) - Il Quadro di valutazione comunitaria prende in considerazione solo il dato relativo alle erogazioni e non anche altre variabili, che vengono analizzate in questa relazione (quali le agevolazioni concesse, gli investimenti, ecc.). Si rileva che i dati censiti dalla UE per il predetto Quadro risultano sovente diversi rispetto a quelli censiti per il presente lavoro in quanto sono diverse le metodologie di rilevazione nonché gli interventi censiti.

(4) - Al netto dell'agricoltura, pesca e trasporto.

Differenze consistenti, fra gli Stati membri, si registrano per quanto riguarda la dinamica degli aiuti che sono prevalentemente destinati ad obiettivi orizzontali, quali la Ricerca & Sviluppo, l'ambiente, l'energia, il supporto alle PMI, le politiche regionali.

Nel 2004 in più della metà degli Stati membri oltre il 90% degli aiuti complessivi è stato utilizzato per obiettivi orizzontali. L'Italia destina il 95% delle risorse agli obiettivi orizzontali (il 34% per il sostegno delle PMI, il 20% per le politiche regionali e il 18% per la Ricerca & Sviluppo).

In linea con l'orientamento dei vari Consigli europei, gli Stati membri hanno continuato ad indirizzare gli aiuti verso gli obiettivi orizzontali: tra il periodo 2000-2002 e il periodo 2002-2004 si è registrato un aumento del 4% del livello di utilizzo dei aiuti per tali obiettivi. Nonostante ciò, la crescita della spesa in Ricerca & Sviluppo (uno degli obiettivi orizzontali) è risultata insufficiente rispetto all'obiettivo fissato nel Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002, che prevedeva di portarla al 3% del PIL entro il 2010.

1.2 SINTESI DELLA DINAMICA DEGLI INTERVENTI PUBBLICI ALLE IMPRESE

In questo paragrafo si intende fornire un quadro di sintesi dell'andamento registrato nel periodo 2000-2005 dal complesso di strumenti di incentivazione censiti: nazionali, regionali, conferiti e misure rientranti nei Docup/POR⁽⁵⁾; lasciando ai successivi capitoli gli approfondimenti relativi a ciascuna delle sopra elencate categorie.

Nel 2005, al sistema delle imprese sono state concesse complessivamente agevolazioni per oltre 7,6 miliardi di euro: 5,2 miliardi attraverso gli interventi nazionali (69% del totale) e 2,4 miliardi attraverso interventi gestiti dalle

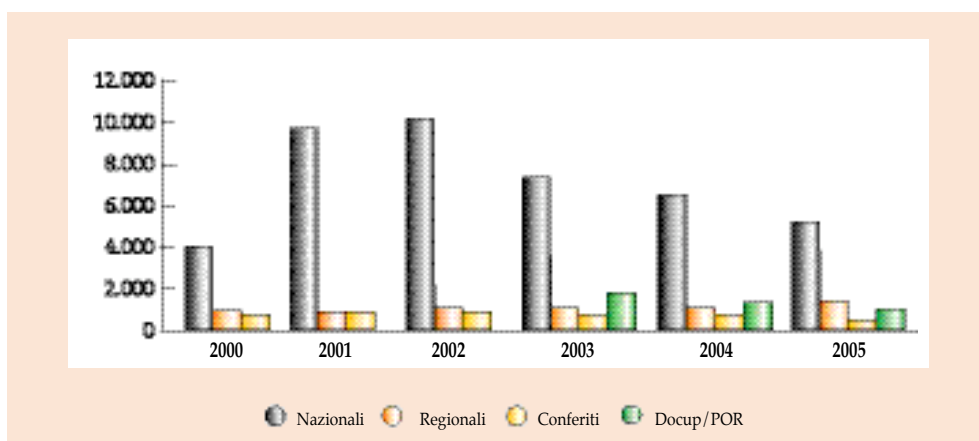
(5) - I dati si riferiscono anche agli interventi non attivi intendendo per tali quelli che, nel triennio 2003-2005, non presentano né stanziamenti né agevolazioni approvate.

Regioni, oltre un terzo dei quali costituito da regimi di aiuto nell'ambito dei POR e dei Docup⁽⁶⁾ (Tab. 3 - Graf. 1).

Tabella 3
Agevolazioni concesse per categorie di intervento (mln euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Nazionali	3.989,7	9.751,2	10.271,1	7.317,9	6.778,0	5.253,5	43.361,3
Regionali	754,5	772,2	813,3	863,4	840,5	1.126,1	5.169,9
Conferiti	605,9	775,7	668,4	646,4	559,7	314,2	3.570,2
TOTALE	5.350,1	11.299,1	11.752,8	8.827,7	8.178,2	6.693,8	52.101,4
Docup/POR	n.d.	n.d.	n.d.	1.810,7	1.139,9	941,2	3.891,9
TOTALE GENERALE	n.d.	n.d.	n.d.	10.638,4	9.318,1	7.635,0	55.993,3

Grafico 1
Agevolazioni concesse per categorie di intervento (mln euro)



Si registra, rispetto al 2004, un calo delle concessioni pari al -18,1%, determinato soprattutto dal blocco della legge 488/92 per la quale il D.L. n. 35/2005 ha interdetto nuove concessioni prima dell'attuazione della riforma,

(6) - L'utilizzo nell'ambito dei Docup e dei POR di alcuni degli strumenti conferiti, della Legge 488/92 e dei contratti di programma comporta un parziale duplicazione dei dati finanziari indicati, stimabile in circa il 30% dell'ammontare delle agevolazioni concesse nell'ambito dei POR e Docup. Questa quota di risorse andrebbe quindi sottratta in parte dagli interventi nazionali, in parte da quelli conferiti. Malgrado la duplicazione, l'ammontare delle agevolazioni concesse nel 2005 è comunque superiore ai 7.300 milioni di euro.

e dalla limitata attività di concessione della legge 46/82 (FIT) anch'essa indirettamente indotta dalla riforma⁽⁷⁾.

Sul piano dinamico non solo il 2005, ma anche il triennio 2003-2005 è stato caratterizzato da una costante flessione delle concessioni, che accomuna quasi tutte le categorie di intervento, fatta eccezione per gli aiuti regionali che nel 2005 registrano valori di picco.

L'andamento complessivo riflette quello degli interventi nazionali (-28% rispetto al 2003), mentre cali più accentuati si registrano per gli interventi conferiti e le misure Docup/POR che, rispetto al 2003, dimezzano i rispettivi importi (Tab. 4).

Tabella 4
Agevolazioni concesse per categorie di intervento: numero indice, 2003 = 100

	2004	2005
Nazionali	93	72
Regionali	97	130
Conferiti	87	49
TOTALE	93	76
Docup/POR	63	52
TOTALE GENERALE	88	72

Nel 2005 le agevolazioni erogate sono pari a 5,8 miliardi, di cui 4,3 miliardi relativi a interventi nazionali (74%) (Tab. 5). Il basso importo delle risorse erogate rispetto a quelle concesse è dovuto essenzialmente allo sfasamento temporale tra il momento dell'approvazione dell'agevolazione e quello dell'effettiva fruizione, quest'ultima ripartita in molti casi su più soluzioni in funzione della tempistica pluriennale degli investimenti.

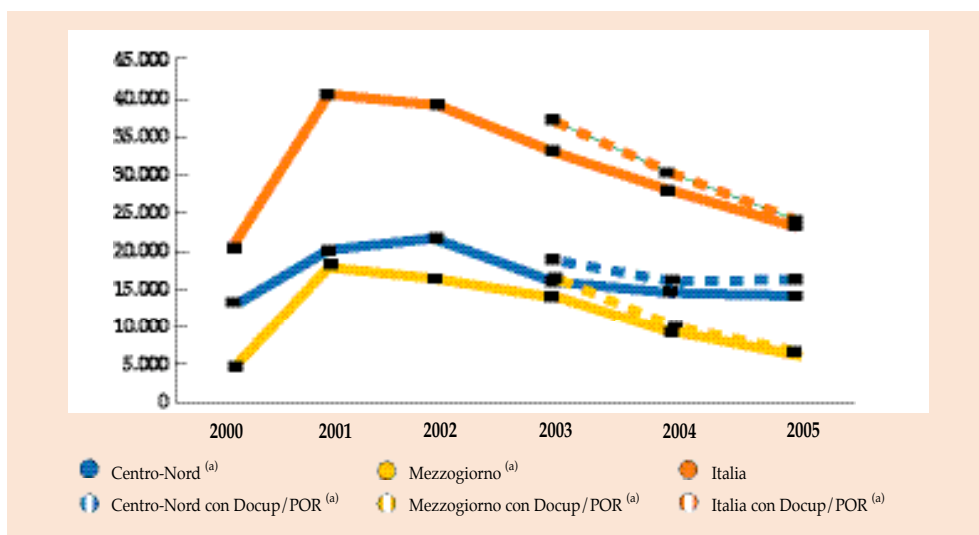
(7) - Le risorse del Fondo per le imprese di Cassa Depositi e Prestiti possono essere attribuite dal CIPE solo a strumenti di agevolazione dotati di stanziamenti, per cui le risorse ancora disponibili del FIT sono state riservate essenzialmente ad attrarre quelle del Fondo.

Tabella 5
Agevolazioni erogate per categorie di intervento (mln euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Nazionali	3.700,0	5.011,1	6.878,9	5.311,6	4.415,7	4.307,7	29.625,0
Regionali	471,6	589,3	474,4	485,6	735,2	617,5	3.373,6
Conferiti	875,6	771,1	607,9	560,9	527,9	372,0	3.715,4
TOTALE	5.047,2	6.371,5	7.961,2	6.358,1	5.678,8	5.297,2	36.714,0
Docup/POR	n.d.	n.d.	n.d.	597,6	526,4	523,5	1.647,6
TOTALE GENERALE	n.d.	n.d.	n.d.	6.955,6	6.205,2	5.820,7	38.361,6

Anche gli investimenti attivati sono costantemente calati dal 2002. Rispetto al 2003 – anno a partire dal quale è stato possibile rilevare i valori relativi alle misure Docup/POR – si registra nel 2005 una diminuzione del complesso degli investimenti attivati sia nel Centro-Nord (-25%) che, in maniera più marcata, nel Mezzogiorno (-58%) (Graf. 2).

Grafico 2
Investimenti attivati per ripartizione territoriale 2000-2005 (mln euro)



(a) - Al netto delle agevolazioni non classificabili territorialmente.

L'investimento medio degli interventi agevolativi a carattere nazionale è di 339 mila euro, molto più elevato nel Centro-Nord (1,1 milioni di euro) rispetto al Mezzogiorno (213 mila euro). Nel caso degli interventi regionali e

di quelli conferiti, l'investimento medio è notevolmente inferiore (80 mila euro per gli interventi regionali e 86 mila euro per gli interventi conferiti) (Tab. 6).

Tabella 6
Investimento medio per categoria di intervento (mln/euro) (2000-2005)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	INTERVENTI NAZIONALI	INTERVENTI CONFERITI	INTERVENTI REGIONALI
Centro-Nord	1077,0	91,7	80,4
Mezzogiorno	213,4	62,1	80,1
ITALIA	339,4	85,6	80,4

Nel complesso, la quota di risorse 2000-2005 per agevolazioni indirizzata verso obiettivi correlati ai fattori di competitività delle imprese rappresenta circa il 30% del totale, quasi interamente costituita dalle risorse degli interventi nazionali (oltre l'80%)⁽⁸⁾.

Gli interventi a carattere nazionale sono principalmente indirizzati verso due obiettivi fondamentali, la riduzione degli squilibri territoriali (52,8%) e la Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica (24,4%) (Tab. 7).

Gli interventi a gestione regionale, compresi quelli cofinanziati dei POR e dei Docup (specifici per le aree svantaggiate), sono prevalentemente indirizzati al consolidamento e sviluppo del sistema produttivo (61,7%), ma negli ultimi anni è in forte recupero la componente riguardante la Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica (19,2%), soprattutto grazie all'andamento in costante crescita degli incentivi regionali (Tab. 8).

Gli interventi nazionali, infine, destinano una maggiore quota di agevolazioni a favore della nuova imprenditorialità e dell'internazionalizzazione delle imprese, mentre quelli a gestione regionale appaiono finalizzati maggiormente alla *tutela ambientale e ai servizi/infrastrutture per le imprese*.

(8) - I provvedimenti che intendono agire su fattori di competitività sono quelli volti alla promozione dell'innovazione tecnologica, al sostegno dei servizi reali e all'internazionalizzazione. Essi sono ritenuti dai documenti di programmazione comunitaria e nazionale, elementi strategici su cui focalizzare l'azione degli Enti pubblici.

Tabella 7
Agevolazioni concesse per obiettivi (2000-2005)

OBIETTIVI	INTERVENTI NAZIONALI		INTERVENTI A GESTIONE REGIONALE (a)		TOTALE		QUOTA % INTERVENTI NAZIONALI SU TOTALE
	(mln/euro)	%	(mln/euro)	%	(mln/euro)	%	
Ricerca e sviluppo e innovazione tecnologica	10.560,2	24,4	2.420,5	19,2	12.980,6	23,2	81,4
Internazionalizzazione	2.757,3	6,4	404,5	3,2	3.161,8	5,6	87,2
Nuova imprenditorialità	3.686,5	8,5	458,6	3,6	4.145,1	7,4	88,9
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	298,2	0,7	7.799,4	61,7	8.097,6	14,5	3,7
Riequilibrio territoriale	22.916,0	52,8	246,7	2,0	23.162,7	41,47	98,9
Accesso al credito e consolidamento finanziario	1.264,6	2,9	373,7	3,0	1.638,3	2,9	77,2
Ambiente/Energia	121,0	0,3	484,1	3,8	605,0	1,1	20,0
Servizi/Infrastrutture per le imprese	-	-	370,0	2,9	370,0	0,7	-
Razionalizzazione/Riconversione di settore	1.269,5	2,9	31,6	0,3	1.301,2	2,3	97,6
Altro	488,0	1,1	42,9	0,3	530,9	0,9	91,9
TOTALE	43.361,3	100,0	12.632,0	100,0	55.993,2	100,0	77,4

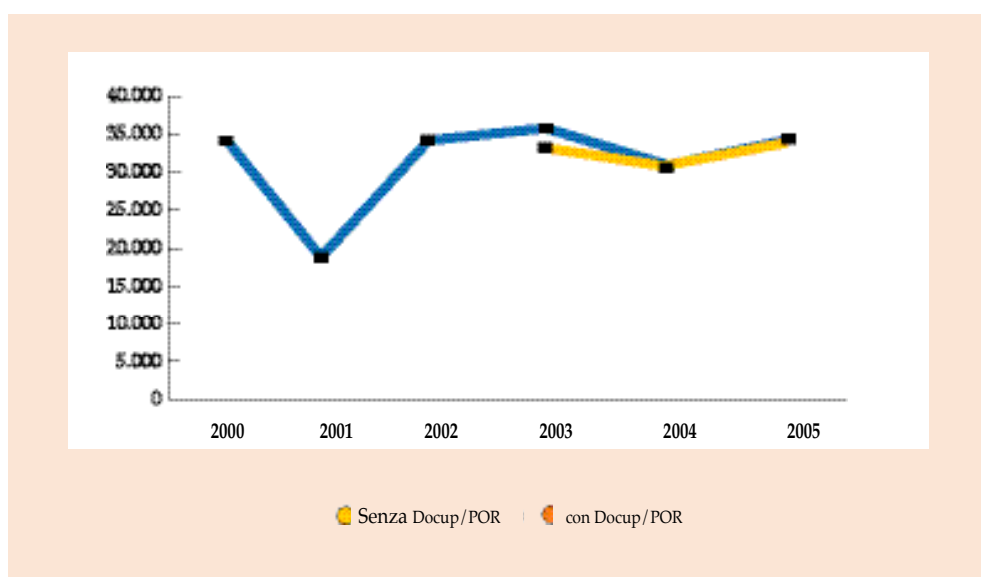
(a) - Interventi regionali, conferiti e misure Docup/POR (per quest'ultimo, solo il triennio 2003-2005).

Tabella 8
Agevolazioni concesse per Ricerca e Sviluppo e innovazione tecnologica (mln euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Nazionale	1.013,3	1.366,6	3.110,8	2.171,9	1.569,9	1.327,7	10.560,2
Regionali	36,5	41,2	75,7	93,7	171,4	302,1	720,7
Conferiti	149,8	234,9	159,0	239,4	274,6	150,5	1.208,3
TOTALE	1.199,6	1.642,7	3.345,5	2.505,0	2.015,9	1.780,3	12.489,2
Docup/POR	n.d.	n.d.	n.d.	109,4	221,3	160,8	491,5
TOTALE GENERALE	n.d.	n.d.	n.d.	2.614,4	2.237,2	1.941,1	12.980,7

Il peso degli interventi finalizzati a fattori di competitività, fatta eccezione per il valore minimo registrato nel 2001, si è attestato nel periodo in analisi intorno al 30-35% (Graf. 3).

Grafico 3
Peso degli interventi finalizzati a fattori di competitività.
Agevolazioni concesse (in %)



(a) - Al netto delle agevolazioni non classificabili territorialmente.

In particolare, il 2005 ha registrato un recupero rispetto all'anno precedente, giungendo a valori prossimi a quelli rilevati nel biennio 2002-2003. La flessione nel periodo in esame delle agevolazioni concesse dall'intero sistema di interventi ha, quindi, riguardato in pari misura gli interventi a sostegno dei fattori per la competitività.

Gli interventi a favore della Ricerca & Sviluppo e dell'innovazione registrano una riduzione del -13%, in termini di agevolazioni concesse, rispetto al 2004. Il dato negativo è sostanzialmente legato all'andamento degli interventi nazionali del FAR e in maggior misura del FIT (interessati dalla riforma degli incentivi), solo in parte compensato dalla crescita della legge 808/85 (indu-

stria aeronautica)⁽⁹⁾ e degli interventi a favore della Ricerca & Sviluppo e dell'innovazione attivati dalle Regioni del Centro-Nord. Si rileva, inoltre, una riduzione sensibile per gli interventi a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese.

Nel triennio 2003-2005 (che tiene conto, anche, dei dati rilevati per le misure Docup/POR), il calo delle agevolazioni concesse, ascrivibile alla componente nazionale (-34%), è pari al 40% (Tab. 9).

Tabella 9
Agevolazioni concesse per l'internazionalizzazione delle imprese (mln euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Nazionali	541,9	398,4	563,6	525,7	380,3	347,4	2.757,3
Regionali	26,5	21,3	26,8	33,7	30,8	24,2	163,4
Conferiti	6,6	9,6	10,4	15,8	9,6	2,0	54,0
TOTALE	575,0	429,3	600,8	575,2	420,7	373,6	2.974,7
Docup/POR	n.d.	n.d.	n.d.	101,4	26,2	59,4	187,1
TOTALE GENERALE	n.d.	n.d.	n.d.	676,6	446,9	433,0	3.161,8

Nel 2005 sono stati censiti come "attivi" 54 interventi a carattere nazionale, 15 interventi conferiti e 277 interventi a carattere regionale: complessivamente 346 strumenti agevolativi a disposizione delle imprese industriali, turistiche, del commercio, dei servizi. Non si registrano cali sensibili sul piano della riduzione del numero degli aiuti, né a livello nazionale, né a livello regionale⁽¹⁰⁾.

Occorre tuttavia sottolineare che quasi l'80% delle risorse nazionali sono concentrate su 10 interventi agevolativi; questo è un dato positivo che in parte attenua, sul piano della distribuzione delle risorse finanziarie, l'effetto negativo della numerosità degli strumenti.

(9) - L'incremento per la legge 808/85 è legato alla necessità di destinare risorse necessarie alla partecipazione di imprese italiane alla realizzazione di programmi internazionali (ad es. programma AIRBUS A 380).

(10) - La Commissione Ue per l'anno 2004 rileva l'approvazione per l'Italia di oltre 200 nuovi interventi.

2. LE LINEE DI SVILUPPO DEL SISTEMA DEGLI INCENTIVI NELLA NUOVA FASE DI PROGRAMMAZIONE

La struttura economica italiana sta affrontando una crisi di competitività, che si riflette in una bassa crescita, inferiore a quella degli altri principali Paesi europei. Tra i principali motivi della diminuzione della capacità competitiva del Paese vi è la carenza di innovazione, anche in presenza di un sistema di aiuti alle imprese esteso e intenso, specie nel Mezzogiorno.

In questo quadro, il Ministero dello sviluppo economico ha avviato un lavoro di analisi della situazione attuale e di definizione di un quadro di sviluppo del sistema di intervento e di aiuti alle imprese coerente con tale diagnosi. Tale lavoro è sfociato recentemente nel contributo del Ministero alla definizione del Quadro Strategico Nazionale, che include una proposta di politica per le imprese da inserire nel contesto degli interventi per lo sviluppo economico delle aree meno sviluppate del paese.

In questo capitolo si vuole presentare sinteticamente tale proposta, arricchita di ulteriori contributi anche in seguito alle linee d'intervento proposte per l'attuazione dell'articolo 6, commi da 8 a 11, della legge 80/05.

La proposta principale di intervento per la competitività del Paese è quella di focalizzare le politiche pubbliche per lo sviluppo, e le risorse finanziarie connesse, sull'obiettivo di un rapido e diffuso processo di innovazione della base industriale, indirizzando la specializzazione produttiva dell'Italia verso un *"nuovo assetto industriale"* che veda protagonisti settori e produzioni in cui si è in grado di primeggiare, su scala globale, esprimendo elevati livelli di qualità.

Questo si riflette sul miglioramento della produttività e redditività del sistema delle imprese; sul pieno sfruttamento delle potenzialità offerte dall'ICT; sull'orientamento verso i settori a più rapido tasso di sviluppo, adeguando la specializzazione del sistema produttivo italiano ai rapidi mutamenti dei mercati e delle possibilità di crescita.

2.1 LE DIFFICOLTÀ COMPETITIVE DELLE IMPRESE ITALIANE: LA DIAGNOSI

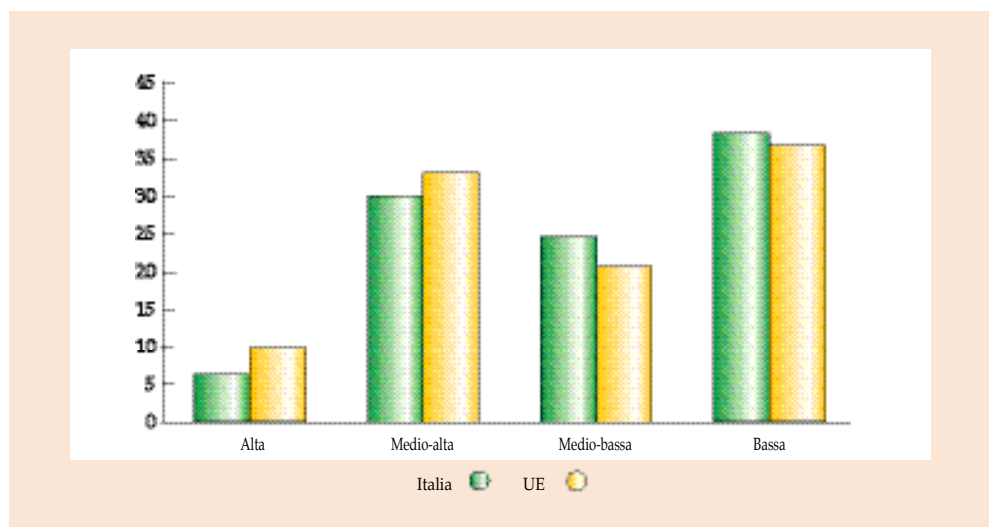
2.1.1 UNA CRESCITA INSUFFICIENTE

Dal 1995 la crescita dell'Italia si è sensibilmente rallentata, con una riduzione più intensa dal 2002. Nel 2005 il prodotto dei paesi dell'area dell'euro è aumentato dell'1,3%, mentre quello italiano solo dello 0,1%, in forte diminuzione rispetto all'incremento dell'anno precedente (1,3%).

La minore crescita si è accompagnata a un deficit di competitività, con un calo costante della quota di mercato mondiale delle esportazioni italiane (a prezzi costanti), che in dieci anni si è quasi dimezzata, calando dal 4,6% nel 1995 al 2,9% nel 2004 e ulteriormente nel 2005. Parte di questa riduzione è la conseguenza dell'ingresso nel commercio mondiale di nuovi paesi produttori.

La bassa crescita ha cause strutturali, che originano anche dalla specializzazione produttiva italiana, orientata verso settori a tecnologia bassa, minore capitale umano e dominati da imprese di ridotte dimensioni. In particolare, l'Italia risulta specializzata, rispetto al resto dell'Europa, in comparti con intensità tecnologica medio-bassa e bassa (Fig. 1).

Figura 1
Produzione manifatturiera per intensità tecnologica dei settori
(anno 2002, composizione percentuale)



Tale struttura appare particolarmente svantaggiata rispetto alle due principali modifiche di contesto dell'economia mondiale: i processi di globalizzazione e internazionalizzazione delle filiere produttive, che hanno portato nel mercato mondiale paesi caratterizzati da un costo del lavoro particolarmente basso comparato a quello europeo e italiano in particolare, e lo sviluppo delle tecnologie informatiche e di comunicazione, i cui riflessi sulla produttività risultano appropriabili in misura maggiore da imprese di grandi dimensioni e caratterizzate da un elevato capitale umano.

Inoltre il quadro competitivo del mercato italiano favorisce relativamente meno, rispetto all'Europa, lo sviluppo: la presenza di vistosi fallimenti e rigidità dei mercati, specie in quelli del credito e della finanza, e l'ancora inferiore dotazione infrastrutturale, rende disagevole i processi di crescita e di acquisizione di vantaggio competitivo delle imprese.

Il recupero di competitività delle imprese italiane richiede quindi di adattare la struttura produttiva alle nuove condizioni dei mercati e ai nuovi fattori di successo. In primo luogo appare necessario un rapido e diffuso processo di innovazione della base produttiva: sia per il pieno sfruttamento delle potenzialità dell'ICT; sia per l'orientamento verso settori a più rapido tasso di sviluppo (high-tech); sia per il miglioramento della produttività e redditività dell'impresa, tramite innovazioni di prodotto e di processo.

Il concetto di innovazione ha qui un significato ampio: sia perché l'introduzione dell'ICT porta alla presenza di miglioramenti organizzativi e al riordino dei processi produttivi che non necessariamente si accompagnano a innovazioni tecnologiche; sia perché queste valutazioni rivestono un carattere di particolare rilevanza in Italia dove l'innovazione organizzativa, per esempio, *"l'innovazione di disegno"*, è vitale per molte piccole e medie imprese che attraverso essa riescono a fare fronte, sotto il profilo della qualità d'eccellenza, a produzioni simili, qualitativamente inferiori, ma prevalenti per quantità e contenimento dei costi; sia, infine, perché l'innovazione non è necessariamente diretta ed esclusiva applicazione della ricerca.

2.1.2 I DIVARI DI CAPACITÀ INNOVATIVA

L'esigenza di un'accelerazione dei processi innovativi in Italia risulta comunque evidente. I risultati dell'European Innovation Scoreboard 2004 segnalano come la capacità innovativa dell'Italia è inferiore a oltre il 70% di quella media europea; il gap è ancora più ampio con Francia, Germania e Regno Unito. Non è solo una questione di dimensione: i dati comparati mostrano come le imprese italiane innovino meno anche a parità di classe dimensionale. Inoltre l'Italia si colloca, sola tra i grandi paesi europei, insieme a Austria, Estonia e Repubblica Ceca, nel gruppo di nazioni che, anche in termini dinamici, stanno perdendo capacità competitiva.

Il divario riguarda tutti i campi analizzati dal sistema di indicatori europeo: il capitale umano necessario per l'innovazione, la creazione di nuova conoscenza, la trasmissione e l'applicazione della conoscenza, le innovazioni finanziarie e nei mercati.

Per quanto riguarda la presenza e la formazione di capitale umano per l'innovazione, la posizione relativa dell'Italia è pari, in termini di indicatori analizzati, a circa il 50% di quella europea.

Mentre l'impegno del settore pubblico per la creazione di conoscenza non è distante da quello degli altri paesi europei, il deficit di spesa riguarda principalmente il settore privato, in questo caso sfavorito, come segnalato precedentemente, dalla composizione settoriale e dimensionale. Questo si riflette nella capacità di creare innovazione: il numero di brevetti per milione di abitanti è circa la metà di quello europeo.

La presenza di un divario innovativo così ampio solleva la questione se sia opportuno innovare e diffondere innovazione sul territorio, oppure non convenga assecondare i processi "*naturali*" di polarizzazione.

La risposta è che la dimensione spaziale dell'innovazione è importante per lo sviluppo: la diffusione di cluster e aggregazione di imprese innovative

sul territorio è il modo con cui l'innovazione si genera e produce crescita. Il favorire sistemi innovativi sul territorio è quindi parte del compito delle politiche di sviluppo territoriale.

2.1.3 UN FOCUS SUL MEZZOGIORNO

Il grado di innovatività del Mezzogiorno è ancora inferiore a quello medio nazionale. L'attivazione di processi di diffusione dell'innovazione nel sistema produttivo del Mezzogiorno appare particolarmente complessa, a causa delle caratteristiche dell'economia meridionale che, d'altronde, sono all'origine del basso livello di innovazione.

In primo luogo, un fattore critico è l'elevata presenza di settori tradizionali, che sono quelli dove i cali di competitività sono più ampi, e che sono caratterizzati da un minore contenuto di ICT, ridotta manodopera qualificata, minore Ricerca & Sviluppo di laboratorio e più esposti alla concorrenza dei paesi a basso costo del lavoro e dei servizi. A ciò si associa il crescente svantaggio comparato nei settori intensivi in Ricerca & Sviluppo.

La bassa propensione alla Ricerca & Sviluppo non dipende d'altronde solo dalla composizione del prodotto ma anche dai comportamenti delle imprese a parità di settori e dimensione media d'impresa.

In secondo luogo, la ridotta dimensione di impresa comporta minor livello e tasso di crescita produttività del lavoro, minori investimenti fissi per addetto, minor retribuzione per addetto con conseguente minore capacità di attrarre capitale umano qualificato, minori investimenti in ICT, con una minore propensione ad adottare tecnologie gestionali basate su codifiche e standard informativi, minori innovazioni di prodotto e organizzative-gestionali e minor capacità di intraprendere forme di internazionalizzazione più attiva della pura esportazione.

Alcune informazioni comparative possono essere tratte dal Regional Innovation Scoreboard del 2003 (il più recente disponibile) pubblicato dalla

Commissione dell'UE. Il capitale umano (misurato ad esempio come quota di laureati sulla popolazione da 24 a 65 anni) del Mezzogiorno è comparabile a quello medio nazionale ma la spesa privata in Ricerca & Sviluppo è, tranne che in Abruzzo, sensibilmente inferiore.

Se la spesa pubblica ha in un certo qual modo cercato di colmare i divari di Ricerca & Sviluppo fra le aree del paese, l'occupazione nei settori altamente tecnologici è risultata anch'essa relativamente minore nel Mezzogiorno, ad eccezione della Basilicata, dove l'industria dell'automobile e il suo indotto ha un peso relativo elevato.

Ne consegue che anche la capacità di ottenere brevetti nel Mezzogiorno è sensibilmente inferiore a quella italiana, riflettendo quindi un deficit tecnologico che allontana le regioni del Sud dal resto del paese ma anche dal resto dell'Unione Europea.

2.2 LE POLITICHE E GLI STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE IN ITALIA: VALUTAZIONE CRITICA

Sebbene il divario di competitività e innovazione tra l'Italia e il resto d'Europa sia rimasto ampio, come testimoniano le analisi svolte nel precedente capitolo, le politiche per l'innovazione negli ultimi cinque anni sono state numerose. La loro efficacia è dipesa, d'altronde, dal contesto economico e istituzionale in cui hanno agito.

2.2.1 GLI OBIETTIVI DELLE POLITICHE

In primo luogo, l'innovazione non è stata una priorità delle politiche. L'insieme delle politiche per la Ricerca & Sviluppo, che comprende interventi nazionali, conferiti e regionali, hanno contato solo per il 25,5% del totale delle agevolazioni approvate nel periodo 2000-2005. Complessivamente, per questo obiettivo, sono state approvate agevolazioni per circa 10,5 miliardi di euro.

Nella precedente fase di programmazione gli strumenti maggiormente finanziati sono stati invece orientati allo sviluppo territoriale, anche nelle sue componenti di attrazione di grandi progetti d'investimento e di creazione di reti territoriali d'impresе a livello locale.

La logica che ha guidato questo intervento assegnava il recupero di competitività dell'area principalmente alla creazione di infrastrutture e capitale sociale, mentre gli strumenti di incentivazione avevano fondamentalmente il ruolo di mantenere e sviluppare i livelli occupazionali in sistemi locali in difficoltà, come testimoniano gli indicatori utilizzati per la costruzione delle graduatorie della 488 e i risultati della fase di contrattazione dei contratti di programma. D'altronde, la pressione competitiva sulle imprese, piuttosto che sui territori, originata dalla globalizzazione e dall'innovazione tecnologica dei concorrenti, non veniva all'epoca avvertita nell'intensità attuale, né l'UE aveva posto al centro delle sue iniziative le politiche dell'innovazione, come invece avviene oggi con la strategia definita a Lisbona.

2.2.2 LE COMPETENZE TRA DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Un ulteriore aspetto da considerare per valutare l'efficienza delle politiche per l'innovazione riguarda la ripartizione delle responsabilità e dei compiti tra diversi livelli di governo. Sulla base del titolo V della Costituzione, la *"ricerca scientifica e tecnologica ed il sostegno all'innovazione per i settori produttivi"* rientrano tra le materie a legislazione concorrente. Gli attori a livello nazionale coinvolti – il MUR, il MSE (già MAP) ed il DIT – concertano le politiche e gli strumenti di innovazione del sistema produttivo con le Amministrazioni regionali.

Nell'ambito della definizione dei singoli programmi di azione, la ripartizione di competenze concordata attribuisce in genere al livello nazionale gli interventi di Ricerca & Sviluppo precompetitivo ed alle Amministrazioni regionali i processi di innovazione delle PMI e dei processi di sviluppo che riguardano, in particolare, le aggregazioni territoriali.

Ne discende non solo la diversa entità degli interventi per livello di governo, ma anche il diverso peso delle politiche per l'innovazione tra strumenti nazionali e regionali. Questa differenza è motivata dalla ripartizione degli strumenti per livello di governo, e riflette, a sua volta, la differente percezione delle esternalità della Ricerca & Sviluppo a livello locale e nazionale. Mentre per le Regioni sono particolarmente importanti le ricadute tecnologiche e di sviluppo a livello locale, l'azione centrale tiene in considerazione sia gli effetti di spill-over sovraregionali sia l'esigenza di coordinamento tra Regioni, per esaltare le complementarità e ridurre le sovrapposizioni, sia infine gli effetti legati alla scarsità di risorse tecnologiche e di capitale umano.

È quindi importante che l'azione di sostegno alla Ricerca & Sviluppo sia concordata attraverso un concerto tra i diversi livelli di governo. Inoltre, l'analisi valutativa degli strumenti di incentivazione richiede di delineare domande e obiettivi di valutazione differenti per gli interventi nazionali e per quelli regionali.

2.2.3 GLI STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE DELLA RICERCA & SVILUPPO: GLI INTERVENTI CENTRALI

Gli strumenti di intervento coordinati dalle Amministrazioni centrali consistono principalmente nel FAR (Fondo agevolazioni alla ricerca) e nella legge 488/92 – Ricerca gestiti dal MUR e nel FIT (Fondo per l'innovazione tecnologica), gestito dal MSE. I due fondi operano come strumenti di prestito con integrazioni di contributo in conto capitale, attivabili per una pluralità di interventi con una significativa unicità di gestione e flessibilità di procedure. A questi strumenti vanno aggiunte le leggi di supporto dell'ICT gestite dal MSE nonché le misure che finanziano la nascita e il consolidamento delle PMI innovative attraverso interventi di venture capital o di assistenza tecnica attraverso soggetti qualificati.

Per quanto riguarda gli interventi finanziati con il contributo di risorse comunitarie, nel QCS 2000-2006 l'innovazione del tessuto imprenditoriale è stata realizzata attraverso più assi prioritari e con il coinvolgimento di più

attori ai livelli di governo nazionale e regionale, sebbene questo non abbia talvolta favorito l'organicità degli interventi.

Il tentativo di realizzare una saldatura tra le attività di sviluppo pre-competitivo e la successiva fase di messa in produzione è stata attuata tramite il PIA Innovazione, misura 2 del PON "*Sviluppo Imprenditoriale Locale*" che, insieme ai servizi di tutoraggio per le imprese 488 ed alla versione ambientale della legge 488, hanno rappresentato la principale strumentazione di supporto all'innovazione del tessuto imprenditoriale.

Se si guarda al contenuto degli interventi, la maggior parte di essi sono stati destinati a finanziare le attività di ricerca o innovazione che l'impresa intende realizzare singolarmente, anche se sono quasi sempre contemplate premialità per il ricorso a strutture universitarie e per la ricerca cooperativa. Questo non sostiene però adeguatamente la formazione di spill-over "*di rete*", importanti per l'efficacia della ricerca.

Ciascun regime copre le spese sostenute dall'impresa a partire dai costi di fattibilità alla fase di realizzazione del prototipo, tuttavia si rileva una sorta di gap, ovvero una mancanza di sostegno dalla fase di sviluppo precompetitivo a quella dell'acquisto di macchinari innovativi con tecnologia già incorporata.

Manca il collegamento con reti o emissari che possano fare da tramite e da contatto con le aziende interessate sia nella fase di identificazione del bisogno e dell'avvio della fase progettuale sia nella fase finale di valorizzazione dell'esperienza realizzata.

Sono poco incentivate, inoltre, le attività di *scouting*, animazione, servizio, finalizzate alla "*project generation*" o alla creazione delle condizioni per la realizzazione di progetti di ricerca o per la industrializzazione dei risultati della ricerca pubblica.

Di fatto il *networking* è pressoché assente, parimenti non sono contemplate attività di sfruttamento ed impiego su larga scala dei risultati della ricerca nazionale ed internazionale.

Nel complesso, quindi, non solo le risorse dedicate alla ricerca a livello nazionale appaiono declinanti dal 2002, ma risultano principalmente focalizzate sulla domanda delle imprese, mentre non indirizzano l'offerta e danno poco sostegno alla creazione di reti.

2.2.4 GLI STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE DELLA RICERCA & SVILUPPO: GLI INTERVENTI REGIONALI

Il calo registrato a livello nazionale nella dotazione finanziari degli strumenti di incentivazione della Ricerca & Sviluppo non appare compensato da un corrispondente aumento degli impegni a livello regionale.

I tratti di debolezza identificati per gli interventi nazionali si ripropongono anche con riferimento agli interventi del QCS: mancano anche in questo caso strumenti che saldano attività di ricerca a monte e diffusione dei risultati e messa in produzione da parte delle PMI o delle aggregazioni di impresa, a valle⁽¹¹⁾.

Anche rispetto alla ripartizione di competenze ipotizzata nel protocollo MUR, gli interventi regionali non sono stati articolati in una logica di complementarità, ma hanno riproposto il ciclo completo del processo di Ricerca & Sviluppo dal finanziamento delle strutture universitarie alle azioni di trasferimento tecnologico alle PMI, concentrandosi in particolare sull'attività a monte. Inoltre, anche negli interventi regionali, e quindi ad un livello di maggiore prossimità al territorio, sono risultate carenti le attività finalizzate alla "project generation" ed alla capacità di accompagnare le imprese in un percorso innovativo.

In aggiunta, le difficoltà di attuazione degli interventi innovativi nei POR sono state rilevanti, e molti degli strumenti innovativi programmati nei POR non sono effettivamente partiti.

(11) - *Gli interventi di supporto ad iniziative di innovazione del tessuto produttivo hanno trovato collocazione anche nell'ambito di APQ (Accordi di Programma Quadro), nonostante il potenziale di tale cornice in termini di identificazione e realizzazione concordata di strategie per l'innovazione non sia ancora sfruttato a pieno. Attraverso gli APQ Sviluppo Locale le Regioni, in particolare quelle meridionali, hanno finanziato principalmente contratti di programma ed iniziative, anche infrastrutturali collegate ai patti territoriali.*

2.2.5 STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE

L'obiettivo principale delle politiche di intervento per le imprese è stato quello di incentivare l'accumulazione di capitale privato e, attraverso questa, lo sviluppo locale in termini di occupazione e reddito prodotto. Gli aiuti alle imprese per la riduzione dei divari territoriali hanno necessariamente caratteri transitorio, in quanto aiutano la crescita delle imprese finché il processo di sviluppo non diventi autopropulsivo, anche per merito di azioni sui fattori strutturali e di contesto, come quelle riguardanti la crescita delle infrastrutture, della sicurezza, delle capacità della pubblica Amministrazione. D'altronde, questi interventi richiedono tempo: non solo per la loro realizzazione, ma soprattutto per il pieno svolgimento di tutti gli effetti sullo sviluppo. Nella fase di transizione politiche di sviluppo tramite il sostegno all'accumulazione di capitale privato appaiono quindi utili.

Gli interventi principali nel periodo 2000-2005 hanno riguardato: legge 488/92, contratti di programma, patti territoriali, incentivi automatici, includendo fra questi la "Sabatini". Tutti questi strumenti hanno contribuito a cambiare ed incrementare le attrezzature produttive delle imprese agevolate e, per questo tramite, potevano essere diffusori di innovazione nel sistema produttivo. I dati precedentemente segnalati indicano che così non è stato: i livelli di innovatività nel Mezzogiorno appaiono ancora molto ridotti anche in presenza di un intervento agevolativo massiccio. D'altronde, non era questo l'obiettivo primario degli strumenti.

La mancanza di innovatività può essere attribuita a diversi fattori. In primo luogo, ovviamente, non è sufficiente una modifica delle attrezzature per essere innovativi. Molti studi segnalano che l'innovazione è un processo complesso, che comporta spesso una forte riorganizzazione produttiva, che molte imprese italiane non vogliono o non sono in grado di condurre. In secondo luogo le imprese non conoscono necessariamente i processi e i prodotti innovativi oppure non sono in grado di adottarli o produrli. Infine gli interventi hanno interessato con maggiore intensità settori a tecnologia matura, dove l'innovazione è più rara.

2.3 STRATEGIE NAZIONALI PER L'INNOVAZIONE E LO SVILUPPO

2.3.1 L'OBIETTIVO GENERALE

A fronte di un crescente divario di crescita dell'Italia, e in particolare del Mezzogiorno, con l'Europa, appare necessario indirizzare le risorse verso politiche in grado di sollecitare uno sviluppo sostenuto e duraturo.

L'azione pubblica deve quindi essere volta a stimolare la capacità di generare innovazione e di renderla disponibile alle imprese, anche in vista di una trasformazione della struttura settoriale dell'economia, per renderla più consona ai cambiamenti tecnologici in atto. Questo richiede di formulare una strategia nazionale delle politiche dell'innovazione, che consideri sia gli interventi diretti a incrementare l'efficienza del *"sistema ricerca"* e la propensione all'innovazione della struttura produttiva, sia una serie di azioni *"di sistema"*, finalizzate a rafforzare e integrare – tra livello centrale e livello regionale – il governo degli interventi pubblici.

L'aspetto fondamentale, in un contesto di risorse scarse, deve essere la selettività degli interventi, che si devono focalizzare, come avviene in altri paesi europei, verso i settori innovativi e verso le imprese con maggiore potenziale di crescita.

L'intervento deve essere d'altronde calato nel contesto dell'economia italiana e, in particolare, del Mezzogiorno, caratterizzato dalla presenza preponderante di PMI. In particolare, è necessario in questo caso considerare l'innovazione come un processo ampio, non riconducibile solo alla spesa in Ricerca & Sviluppo oppure all'acquisto di nuovi macchinari, ma che tiene conto dei fattori immateriali del processo produttivo, compresi gli aspetti organizzativi, commerciali, distributivi, di internazionalizzazione e di formazione.

Dall'esame critico dell'attuale programmazione è possibile individuare dei suggerimenti per l'individuazione degli obiettivi di una strategia di inno-

vazione e recupero della produttività per lo sviluppo e per la conseguente allocazione finanziaria delle risorse disponibili:

- assicurare una cospicua e costante dotazione finanziaria per gli obiettivi di innovazione del tessuto produttivo;
- formulare una strategia che tenga conto del contributo di tutti i fattori all'innovazione del tessuto produttivo (formazione e capitale umano, accesso al credito, infrastrutturazione specifica, orientamento della domanda pubblica, etc.);
- adeguare la strumentazione di supporto pubblico per consentire di diffondere e sfruttare a pieno i risultati della ricerca e le potenzialità offerte dall'ICT, utilizzandoli per il miglioramento delle condizioni di produzione e distribuzione;
- concordare tra le amministrazioni centrali e regionali coinvolte un quadro certo e condiviso in relazione agli elementi sopra indicati (risorse, orientamenti strategici, indirizzi e strumenti di attuazione).

2.3.2 LA STRATEGIA

Le strategie di rilancio delle politiche per l'innovazione e per la competitività del sistema hanno ricevuto recentemente nuovo impulso, sia a livello regionale che nazionale, anche in seguito alle esperienze realizzate nel PON *"Sviluppo Imprenditoriale Locale"*.

Tutte le Amministrazioni regionali si sono dotate di una Strategia Regionale dell'Innovazione in cui vengono identificate priorità e strumenti, sulla base delle vocazioni e caratteristiche dei territori, che sono alla base dei prossimi interventi (es. rafforzamento dei centri di competenza). È stata creata, inoltre, una positiva sinergia tra il MSE ed il DIT nella formulazione ed attuazione del Piano per l'Innovazione digitale nelle imprese.

Il MSE ha recentemente identificato obiettivi e specifiche aree di intervento: nella salvaguardia e consolidamento delle competenze e degli asset

industriali in settori di forte e storica presenza in Italia (chimica di base; automotive; metallurgia e cantieristica); nella valorizzazione delle eccellenze di impresa e sistema (aeronautica e aerospazio) e nel riposizionamento strategico dei settori *made in Italy*. Inoltre si punta alla realizzazione di piattaforme informatiche (salute, turismo, mobilità) e alla attivazione di programmi strategici di Ricerca & Innovazione.

Il Comitato per lo Sviluppo, costituito in sede CIPE, ai sensi dell'art. 6 della legge 80/2005, è preposto a promuovere e coordinare gli interventi volti a rafforzare l'innovazione e la produttività dei distretti e dei settori produttivi, riconoscendo un rinnovato impulso agli interventi di politica industriale.

Nel rispetto degli indirizzi finora formulati e delle scelte operative future, la strategia di intervento è volta a focalizzare la specializzazione produttiva italiana verso un nuovo assetto industriale che veda protagonisti settori e produzioni in cui si è in grado di primeggiare esprimendo livelli di qualità più elevati.

In tale logica si ritiene fondamentale la scelta – concordata nell'ambito del QSN – di sostenere politiche per l'innovazione capaci di innescare effettive modifiche nei modelli e processi organizzativi delle imprese, che riescano a superare le resistenze interne alle Università, ai lavoratori, ai proprietari-amministratori, rendendoli destinatari di una strategia integrata.

Si ritiene, altresì, che gli obiettivi di innovazione e qualificazione del tessuto produttivo possano essere perseguiti sfruttando le opportunità di mercato che derivano dalla crescita della domanda di beni ad alta innovazione tecnologica, migliorando la capacità del sistema di offrire risposte ai nuovi bisogni di una società avanzata e accrescendo la competitività dei settori tradizionali attraverso lo sviluppo di opportunità di osmosi con i produttori di tecnologie.

L'impostazione dell'intervento pubblico di sostegno all'innovazione del tessuto produttivo deve, infine, tenere conto dei cambiamenti tecnologici più

recenti. In particolare, in molti casi, le filiere produttive non sono riconducibili alle tradizionali classificazioni merceologiche ma aggregano grappoli di attività; le tecnologie più promettenti non sono confinabili in specifici ambiti settoriali, e i paesi avanzati si stanno focalizzando su attività con elevata integrazione tra industria e servizi.

Le linee di intervento che vengono proposte nei documenti prodotti dal MSE e dal DIT nelle diverse fasi di programmazione delle politiche per la competitività e l'innovazione riguardano due aspetti: da un lato, una focalizzazione verso alcuni interventi strategici, allo scopo di acquisire capacità competitive in alcuni settori reputati particolarmente importanti per l'economia nazionale; dall'altra, avviare processi di innovazione diffusa che stimoli la domanda delle imprese e dia un *push* tecnologico all'intera struttura produttiva del paese.

2.3.3 INTERVENTI STRETEGICI

La proposta è di avviare programmi fortemente selettivi e concentrati su temi specifici, in grado di corrispondere all'esigenza di perseguire, a livello nazionale e nel contesto di iniziative europee, obiettivi di innalzamento delle frontiere tecnologiche in attività ad alto potenziale di sviluppo competitivo per il nostro paese, catalizzando gli sforzi congiunti dei maggiori attori innovativi, pubblici e privati.

Più specificamente, si propone che l'azione pubblica sia focalizzata, attraverso l'identificazione di grandi programmi, a partire da alcuni temi capaci, da un lato, di orientare la domanda di beni e servizi del settore pubblico (efficienza energetica e fonti rinnovabili; mobilità sostenibile; valorizzazione di beni turistici e culturali) e, dall'altro, di stimolare lo sviluppo di tecnologie industriali emergenti e con un forte impatto sull'intero sistema produttivo.

La prima sperimentazione di questo approccio riguarda le proposte di alcuni *driver* di sviluppo (quali salute e benessere; mobilità sostenibile; sicurezza e

difesa; *innovation in lifestyle*; uso efficiente di energia e fonti di energia pulita; beni turistici e culturali) sottoposte dal MSE al CIPE - Comitato per lo Sviluppo in relazione all'attuazione dell'art. 6 commi da 8 a 11 della legge 80/2005.

L'approccio associa, per ogni driver di sviluppo, le tecnologie abilitanti; i settori produttivi coinvolti; le aziende leader ed i distretti produttivi e tecnologici potenzialmente attivabili; centri di ricerca pubblici e privati e le piattaforme tecnologiche correlate in un approccio fortemente integrato che identifica ruoli rispettivi degli attori (Amministrazioni centrali e locali, imprese, sistema della ricerca, etc.) e strumenti di intervento differenziati (orientamento della domanda pubblica, incentivazione mirata, formazione, percorsi di accompagnamento).

Per ciascun driver, sulla base di criteri guida, vengono identificati Programmi Integrati di Innovazione Industriale (PI3) attraverso una procedura che prevede, l'istituzione, per ciascuna delle aree strategiche, di *focus group* composti dai Ministeri competenti, rappresentanti delle Regioni ed enti locali, parti sociali, associazioni imprenditoriali di categoria, imprese leader, Università e Centri di ricerca.

L'obiettivo dei *focus group* è quello di far emergere priorità, punti di forza e di debolezza ed idee per la realizzazione dei PI3 per ciascun driver.

Sulla base di questo metodo di Programmazione partecipata, i Ministeri competenti identificano, sottoponendoli all'approvazione del CIPE, un piano di PI3 che espliciti gli obiettivi da perseguire, i tempi di realizzazione, gli opportuni interventi di contesto attraverso altre leve dell'intervento pubblico (domanda pubblica, quadro normativo, etc.), i soggetti da coinvolgere, l'eventuale legame con altre iniziative avviate in sede europea (ad es. piattaforme tecnologiche), nonché il quadro del fabbisogno finanziario pubblico e degli investimenti privati da attivare.

Sulla base dei driver e dei Programmi correlati potranno essere orientati ed adeguati gli strumenti di sostegno e di agevolazione esistenti ed imposte azioni di attrazione degli investimenti dall'esterno.

2.3.4 INTERVENTI MIRATI ALL'INNOVAZIONE DIFFUSA

Le strategie sono mirate a fare emergere e sostenere, a breve ed in maniera diffusa, una più forte domanda di innovazione da parte del tessuto imprenditoriale, anche in sinergia con l'attuazione dei PI3. Gli indirizzi da perseguire proposti riguardano:

- a) sostenere lo sviluppo innovativo delle imprese fornendo un aiuto integrato agli investimenti ed alle spese di ricerca, al miglioramento organizzativo e alla riqualificazione del capitale umano, favorendo processi di aggregazione tra imprese. In questo senso si ritiene opportuno generalizzare le esperienze di offerta integrata di sostegno (quali ad es. PIA formazione/innovazione seppure adeguatamente modulate e costruite in funzione delle caratteristiche delle imprese e dei progetti di investimento) e la valorizzazione delle esperienze di offerta di servizi *"di formazione e lavoro"* orientate in funzione dei bisogni delle imprese;
- b) realizzare politiche volte al superamento di fallimenti e rigidità nei mercati, in particolare quello del credito: si tratta di continuare il percorso intrapreso con la riforma della 488/92, rafforzare il sistema pubblico delle garanzie, migliorare la capacità di valutazione dei progetti e delle capacità innovative da parte delle istituzioni pubbliche e di quelle finanziarie, in modo da favorire, sulla base di metodi oggettivi e competenze specializzate, una valutazione obiettiva delle possibilità di sviluppo di un progetto o di un'impresa (anche attraverso un rating *tecnologico* condiviso);
- c) qualificare il sistema dei servizi alle imprese anche attraverso la razionalizzazione, valorizzazione delle eccellenze, in una logica di mercato aperto, senza chiusure localistiche, incoraggiando scambi di esperienze e di *know how* tra le strutture di offerta;
- d) sostenere interventi formativi per la creazione di una cultura di base favorevole all'innovazione nella società e nelle imprese;

e) intervenire in direzione della diffusione della cultura del finanziamento di impresa con capitale di rischio, agendo non solo sulla disponibilità e provvista di capitali, ma anche sulle reti di raccordo tra capitale, capacità manageriali e know-how.

In maniera trasversale, le strategie dovrebbero essere volte a creare mercati favorevoli all'innovazione valorizzandola e sostenendo, con premialità significative e meccanismi di integrazione: l'instaurazione di un rapporto stabile tra università ed imprese; la diffusione dei risultati della ricerca; la contaminazione tra settori high-tech, settori tradizionali, mondo della ricerca e pubblica amministrazione; l'introduzione delle tecnologie informatiche e di comunicazione nei processi di produzione e distribuzione per le imprese, legando le stesse anche a processi di formazione e incoraggiando l'aggregazione tra imprese, quando ciò risulti presupposto per la massimizzazione dei benefici dell'adozione delle nuove tecnologie.

3. LE NORME DI AIUTO NAZIONALI NEGLI ULTIMI SEI ANNI

In questo capitolo sono analizzati, con riferimento al periodo 2000-2005, lo stato di attuazione e le dinamiche degli strumenti di incentivazione alle attività produttive gestiti dalle Amministrazioni centrali (cosiddetti interventi "nazionali"). L'indagine ha permesso di censire complessivamente 88 provvedimenti, dei quali 54 sono risultati attivi al 2005⁽¹²⁾.

Per gli interventi nazionali, nei sei anni considerati, le domande di agevolazione presentate sono state 689.342, corrispondenti a oltre 108 miliardi di euro di contributi richiesti; 369.000 domande hanno trovato approvazione (54% delle presentate), ricevendo agevolazioni per circa 43,4 miliardi di euro. Gli investimenti previsti ammontano a circa 125 miliardi di euro con un'occupazione aggiuntiva pari a 548.500 nuove unità lavorative. Le erogazioni hanno raggiunto, nel periodo di riferimento, i 29,6 miliardi di euro.

Tabella 1
Incentivi nazionali () - Principali risultati di attuazione nel periodo 2000-2005*

		CENTRO-NORD	MEZZOGIORNO	ITALIA
Domande approvate	N.	47.653,00	292.168,00	369.020,00
	%	14,00	86,00	-
Agevolazioni concesse	mln euro	11.607,40	27.375,40	43.361,31
	%	29,80	70,20	-
Agevolazioni erogate	mln euro	8.688,44	17.319,98	29.624,96
	%	33,40	66,60	-
Investimenti attivati	mln euro	51.324,00	62.357,10	125.247,38
	%	45,10	54,90	-
Incremento occupati	N.	93.059,00	450.454,00	548.475,00
	%	17,10	82,90	-

(a) - Per il Mezzogiorno e Centro-Nord i valori assoluti e le percentuali sono al netto delle domande non classificabili territorialmente.

(12) - Sono stati considerati non attivi i provvedimenti che, nel triennio 2003-2005, non presentano né agevolazioni né stanziamenti.

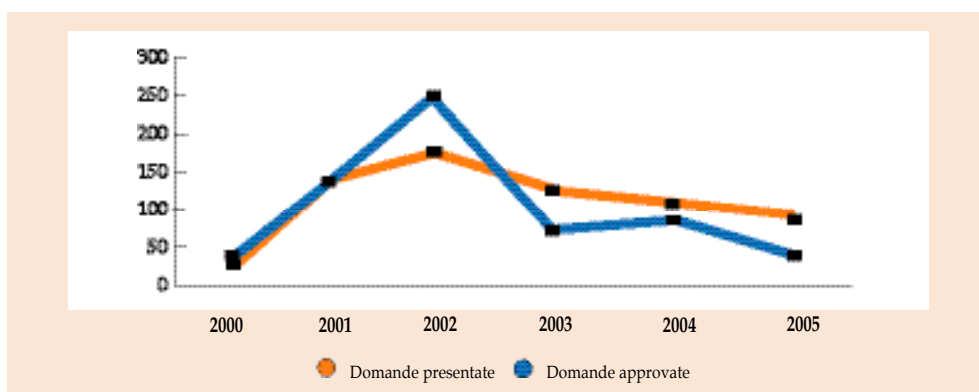
Le principali variabili di attuazione analizzate (domande approvate, agevolazioni concesse, investimenti) che presentavano dinamiche in crescita tra il 2000 ed il 2002, nell'ultimo triennio hanno mostrato una netta tendenza alla flessione (Grafici 1 e 2). In particolare il 2005 registra un calo significativo, anche come conseguenza del processo di riforma che ha interessato alcuni provvedimenti di rilievo, come la legge 488/92, la legge 46/82 e il D.Lgs. 297/99, causando per essi il blocco o il rallentamento delle concessioni.

Tabella 2
Incentivi nazionali - Domande approvate e agevolazioni concesse: valore e variazione percentuale rispetto all'anno precedente nel periodo 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Domande approvate	21.120,00	81.515,00	157.403,00	42.646,00	40.816,00	25.520,00
Variazione % annua	7,70	286,00	93,10	-72,90	-4,30	-37,50
Agevolazioni concesse (mln euro)	3.989,70	9.751,20	10.271,10	7.317,90	6.778,00	5.253,50
Variazione % annua	-48,80	144,40	5,30	-28,80	-7,40	-22,50

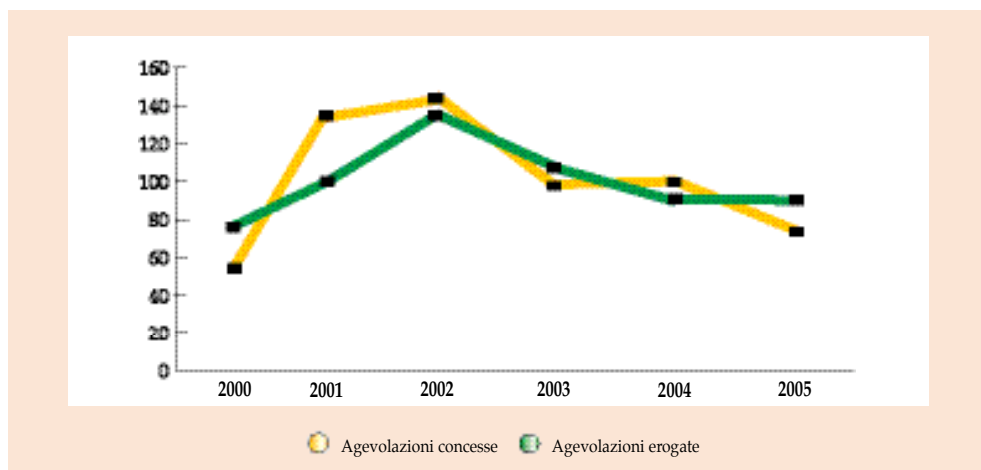
Con riferimento al numero di domande presentate ed approvate, dopo il forte rallentamento registrato nel 2000⁽¹³⁾, si rileva una netta crescita per entrambe nel 2001 e nel 2002, seguita da una flessione a partire dall'anno successivo (Graf. 1).

Grafico 1
Incentivi nazionali - Domande presentate e approvate nel periodo 2000-2005 - (Numero indice: media del periodo=100)



(13) - Nel 2000 sono stati oggetto di riforma e rinegoziazione con la UE fondamentali misure di aiuti quali il FIT, la legge 488/92 e la legge 215/92 sull'imprenditorialità femminile.

Grafico 2
Incentivi nazionali - Agevolazioni concesse ed erogate
nel periodo 2000-2005 - (Numero indice: media del periodo = 100)



Nel 2005, in particolare, le domande presentate e approvate si riducono rispettivamente del 25,7% e del 37,5%.

La distribuzione delle domande approvate si presenta concentrata all'interno di un numero esiguo di provvedimenti: in tre interventi (legge 388/00, art. 8 - credito d'imposta per le aree sottoutilizzate; D.Lgs. 185/2000 - Incentivi per l'autoimpiego; legge 662/96, art. 2, comma 100 - Fondo Centrale di Garanzia) si concentrano oltre il 77% delle istanze approvate nel periodo (vedi Tab. 9 a pag. 50).

Ad incidere in maniera determinante sul numero di approvazioni è il credito d'imposta per le aree sottoutilizzate, che da solo rappresenta il 44% delle istanze presentate nel periodo 2000-2005 ed il 54% di quelle approvate. Lo strumento, che ha operato soprattutto al Mezzogiorno, presenta una forte crescita tra il 2000 ed il 2002, anno in cui registra valore di picco, mentre la sua incidenza si riduce nell'ultimo triennio, a seguito della revisione normativa che lo ha riguardato, introducendo fra l'altro un limite alle risorse utilizzabili per la misura. Nel 2005, in particolare, esso mostra un calo di un ulteriore 30% con riferimento sia alle domande approvate sia a quelle presentate.

Alla flessione dell'ultimo anno ha contribuito, inoltre, come accennato, il blocco di alcuni provvedimenti a bando come la legge 488/92 - Industria e la legge 215/92 - Imprenditoria femminile, nonché il rallentamento subito dagli aiuti del D.Lgs. 185/2000 - Incentivi per l'autoimpiego, che nel 2005 registra una contrazione dell'84% del numero di domande approvate.

A livello territoriale si rilevano differenze di rilievo tra Centro-Nord e Mezzogiorno: nelle Regioni settentrionali, negli anni di riferimento, prevalgono le domande relative al Fondo Centrale di Garanzia che rappresentano il 28,8% rispetto al 2,6% nel Mezzogiorno, e alla legge 215/92 (13,5% contro il 2,2% nel Mezzogiorno); al Sud prevalgono le istanze agevolate relative al credito d'imposta per le aree sottoutilizzate (66,1%) e agli incentivi a favore dell'autoimpiego (20,9%).

L'86% delle domande approvate nel periodo fa capo al Mezzogiorno, la cui prevalenza, rilevabile in ciascun anno, è più marcata nel 2001 e 2002, quando più intensamente ha operato il credito d'imposta per le aree sottoutilizzate, mentre si riduce negli anni più recenti (dal 93,6% del 2002 al 66% del 2005).

Tabella 3
Incentivi nazionali - Domande approvate per ripartizione territoriale nel periodo 2000-2005 ^(a)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Centro-Nord	2.966	19,8	7.609	9,8	9.634	6,4	5.750	17,9	13.273	32,8	8.421	34,0
Mezzogiorno	11.989	80,2	69.849	90,2	140.308	93,6	26.446	82,1	27.207	67,2	16.369	66,0

(a) - Al netto delle domande non classificabili territorialmente.

A livello regionale Sicilia, Campania, Puglia e Calabria da sole detengono il 74% delle domande approvate nel complesso del periodo. Più contenuta l'incidenza delle Regioni del Centro-Nord, con il massimo in Piemonte (3,9% del totale Italia).

Riguardo ai flussi finanziari, gli stanziamenti rilevati nel periodo 2000-2006 ammontano a 35,2 miliardi di euro, con una dinamica in calo soprattutto nei tre anni più recenti. Dopo la flessione del 25,6% registrata nel 2004, il 2005 presenta un calo ulteriore pari al 30%.

Le agevolazioni concesse presentano una dinamica in linea con quella delle domande approvate, seppur con una caduta meno marcata. Nell'ultimo anno a livello nazionale la riduzione è del 22,5%; nel Mezzogiorno la contrazione è quasi doppia (41%). Tale dinamica è dovuta ai medesimi fattori evidenziati per il calo delle domande.

Va rilevato che il 79% dei contributi concessi (vedi Tab. 10 a pag. 50) nei sei anni esaminati è distribuito fra 10 interventi. La legge 488/92 - Industria, con il 18,8% delle agevolazioni concesse nei sei anni, rappresenta il principale strumento a livello nazionale, seguito dal credito d'imposta per le aree sottoutilizzate (13%).

Il Mezzogiorno incide per oltre il 70% sui contributi concessi nel periodo 2000-2005. Al Sud la legge 488 - Industria concentra il 26% delle agevolazioni concesse ed il credito d'imposta il 20%. Al Centro-Nord a prevalere sono gli interventi per Ricerca & Sviluppo; in particolare il FIT incide per il 22% sulle agevolazioni concesse, il Fondo agevolazione alla ricerca (FAR) per il 13% e la legge 808/85 (Programmi industriali delle imprese aeronautiche) per l'11%.

Tabella 4
Incentivi nazionali - Domande approvate per ripartizione territoriale nel periodo 2000-2005 ^(a)

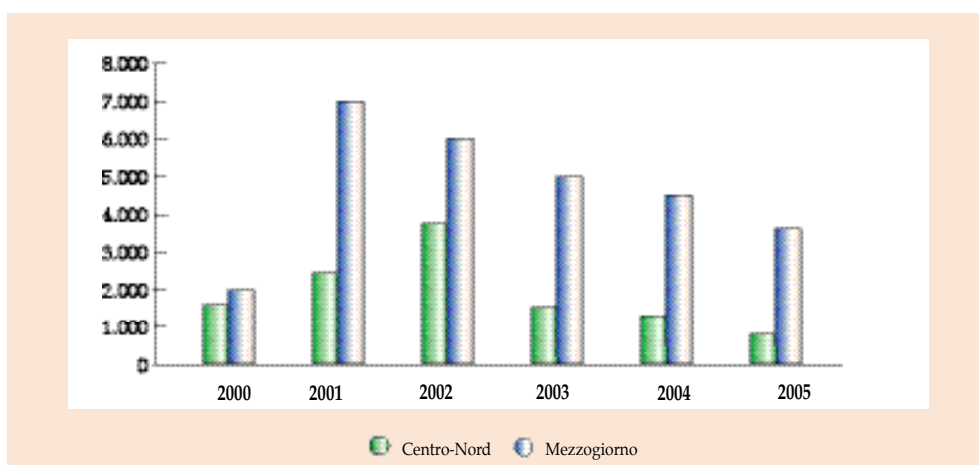
RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%
Centro-Nord	1.587,9	45,0	2.456,1	26,2	3.559,2	37,0	1.661,9	25,0	1.475,2	25,6	867,0	21,4
Mezzogiorno	1.937,7	55,0	6.931,8	73,8	6.051,3	63,0	4.977,7	75,0	4.284,4	74,4	3.192,5	78,6

(a) - Al netto delle domande non classificabili territorialmente.

La dinamica delle agevolazioni concesse al Mezzogiorno è in calo costante a partire dal 2002, sostanzialmente in relazione al rallentamento di attività della legge 488/92 - Industria.

Al Centro-Nord la dinamica è crescente fino al 2002, sostenuta dall'operatività di FIT, FAR e legge 808/85, e in diminuzione nei tre anni successivi a causa della riduzione di operatività specie dei predetti strumenti (Graf. 3).

Grafico 3
Incentivi nazionali - Dinamica delle agevolazioni concesse per ripartizione territoriale (mln euro) ^(a)



(a) - Al netto delle domande non classificabili territorialmente.

Campania, Sicilia, Puglia e Calabria sono le principali destinatarie dei contributi nel periodo 2000-2005: nel loro complesso esse concentrano il 60% delle agevolazioni concesse. Al Centro-Nord è la Lombardia a registrare l'importo più elevato, corrispondente all'8,1% dei contributi totali.

Le agevolazioni erogate nei sei anni ammontano a 29,6 miliardi di euro, pari al 68% di quelle concesse.

La dinamica a livello nazionale si presenta in linea con quella delle agevolazioni concesse, tranne nell'ultimo anno, in cui le erogazioni si riducono solo lievemente (-2,4%) in quanto risentono dello sfasamento temporale tra il momento della concessione e quello dell'effettiva fruizione, sovente scaglionata nel tempo.

Gli interventi per i quali nel periodo 2000-2005 si registra l'ammontare più elevato di erogazioni sono la legge 488/92 - Industria (4,8 miliardi di euro

pari al 16%) ed il credito d'imposta per le aree sottoutilizzate (4,2 miliardi di euro pari al 14%).

Tabella 5
Incentivi nazionali - Agevolazioni erogate per ripartizione territoriale nel periodo 2000-2005 ^(a)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%
Centro-Nord	1.285,3	40,3	1.496,2	32,7	1.900,1	30,1	1.635,2	35,1	1.350,9	33,4	1.020,8	31,7
Mezzogiorno	1.906,2	59,7	3.082,2	67,3	4.415,8	69,9	3.025,0	64,9	2.689,6	66,6	2.201,1	68,3

(a) - Al netto delle domande non classificabili territorialmente.

Rispetto alla ripartizione territoriale, il Mezzogiorno presenta, in ciascuno degli anni analizzati, l'ammontare più elevato di agevolazioni erogate (66,6%).

Il contributo in c/capitale è la tipologia di agevolazione largamente prevalente nel periodo, con circa il 45% di tutte le agevolazioni concesse (Tab. 6). Tra il primo ed il secondo triennio la sua incidenza si riduce però notevolmente, passando dal 53,2% al 33,9%.

Tabella 6
Incentivi nazionali - Agevolazioni concesse per tipologia di agevolazioni (valori %)

TIPOLOGIA DI AGEVOLAZIONE	2000-2002	2003-2005	2000-2005
Contributo in c/capitale	53,20	33,90	44,60
Contributo in c/interessi - c/canoni	5,90	3,80	5,00
Credito di imposta/Bonus fiscale	9,50	19,30	13,90
Finanziamento diretto	2,50	3,10	2,80
Interventi a garanzia	1,20	2,60	1,80
Multistrumento	26,60	35,90	30,70
Partecipazioni al Capitale	0,90	0,90	0,90
Altro	0,20	0,60	0,40
TOTALE	100,00	100,00	100,00

Nel periodo 2003-2005 prevalgono gli interventi multistrumento (35,9%), caratterizzati dalla concorrente operatività di contributi in c/capitale e finanziamenti diretti⁽¹⁴⁾.

Il 71,2% delle agevolazioni corrisponde ad interventi di carattere valutativo, fra i quali i più rilevanti sono la legge 488/92 ed il FIT; la procedura valutativa risulta prevalente in tutti gli anni analizzati. Gli interventi a procedura negoziale (principalmente Patti territoriali e contratti di programma) rappresentano il 15%, mentre quelli automatici il 13,7%, (riconducibile al credito d'imposta per le aree sottoutilizzate) (Tab. 7).

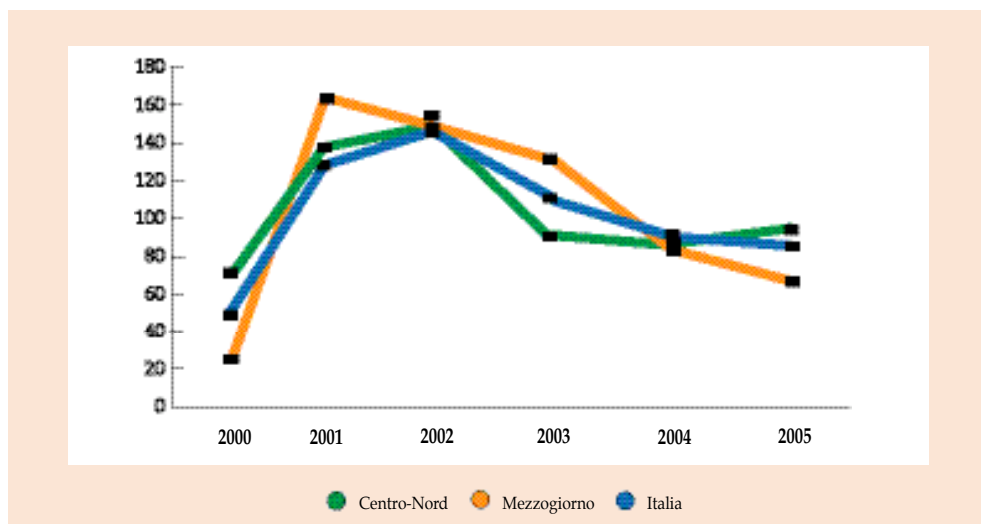
Tabella 7
Incentivi nazionali - Agevolazioni concesse per tipologia di procedimento nel periodo 2000-2005

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%
Automatico	35,4	0,9	564,4	5,8	1.707,7	16,6	1.579,8	21,6	1.008,4	14,9	1.056,9	20,1
Negoziale	1.075,2	26,9	2.483,3	25,5	815,7	7,9	303,0	4,1	1.150,4	17,0	700,2	13,3
Valutativo	2.879,1	72,2	6.703,5	68,7	7.747,6	75,4	5.435,1	74,3	4.619,2	68,1	3.496,4	66,6
TOTALE	3.989,7	100,0	9.751,2	100,0	10.271,1	100,0	7.317,9	100,0	6.778,0	100,0	5.253,5	100,0

L'ammontare complessivo degli investimenti agevolati, nel periodo 2000-2006, è pari a 125,25 miliardi di euro, dei quali 62,4 relativi al Mezzogiorno. Gli investimenti presentano, ovviamente, una dinamica in linea con quella delle variabili fin ora analizzate (in crescita nel 2001 e 2002, in calo nell'ultimo triennio). Nonostante il blocco degli ultimi due anni, il principale strumento attraverso il quale sono attivati investimenti è rappresentato dalla legge 488 - Industria, che raccoglie il 25% delle immobilizzazioni agevolate. Seguono il D.Lgs. 143/98 (Credito agevolato all'esportazione, ex legge "Ossola") con il 17% ed il credito d'imposta per le aree sottoutilizzate con l'11%.

(14) - La forma mista è in aumento anche in quanto l'art. 72 della legge 289/02 ha imposto la parziale conversione dei contributi in c/capitale in finanziamento.

Grafico 4
Incentivi nazionali - Investimenti agevolati
nel periodo 2000-2005 - (Numero indice: media del periodo = 100)



Al Sud, si osserva un picco negli investimenti nel 2001, cui fa seguito un calo costante e particolarmente accentuato nell'ultimo biennio⁽¹⁵⁾. Nel Centro-Nord, dopo il massimo del 2002 e la flessione del 2003 gli investimenti agevolati si assestano intorno ai 7 miliardi di euro.

Tabella 8
Incentivi nazionali - Investimenti agevolati per ripartizione territoriale
nel periodo 2000-2005^(a)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%
Centro-Nord	6.415,0	69,5	10.192,3	37,4	12.752,9	45,6	7.755,2	37,6	7.143,2	46,5	7.065,5	53,5
Mezzogiorno	2.818,2	30,5	17.072,3	62,6	15.223,9	54,4	12.880,3	62,4	8.215,8	53,5	6.146,5	46,5

(a) - Al netto delle domande non classificabili territorialmente.

L'occupazione aggiuntiva dichiarata nei sei anni è pari a 548.475 unità lavorative, delle quali oltre 450.000 localizzate nel Mezzogiorno. A livello

(15) - La diminuzione osservabile nel 2005 (si passa da 8,2 a 6,2 miliardi di euro) è quasi completamente imputabile all'assenza di nuovi bandi della legge 488 - Industria.

nazionale, gli strumenti a maggior impatto occupazionale sono la legge 488 - Industria (40% degli occupati), gli incentivi a favore dell'autoimpiego (14%), la legge 215/92 (13%) e la Programmazione negoziata (12%)⁽¹⁶⁾.

Dopo l'accelerazione del 2001, l'occupazione presenta un trend calante; ad eccezione dell'anno 2004, in cui si registra un picco legato alla presenza del bando della legge 215/92.

Tabella 9
Incentivi nazionali - Incremento occupazionale per ripartizione territoriale nel periodo 2000-2005 ^(a)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%
Centro-Nord	5.520	17,0	17.540	10,8	22.325	19,0	14.118	17,7	26.083	26,6	7.473	13,9
Mezzogiorno	26.936	83,0	144.873	89,2	95.164	81,0	65.423	82,3	71.955	73,4	46.103	86,1

(a) - Al netto delle domande non classificabili territorialmente.

Nel periodo 2000-2005 l'investimento medio per domanda approvata al Centro-Nord (pari a 1.077 mila euro) risulta cinque volte maggiore rispetto a quello del Mezzogiorno (213 mila euro). Anche l'agevolazione media, nonostante l'intensità di aiuto sia più contenuta, risulta più elevata (Tab. 10).

Tabella 10
Incentivi nazionali - Alcuni parametri medi nel 2000-2005 ^(a)

TIPOLOGIA DI AGEVOLAZIONE	AGEVOLAZIONE MEDIA PER DOMANDA (euro/migliaia)	INVESTIMENTO MEDIO PER DOMANDA (euro/migliaia)	INTENSITÀ MEDIA DI AIUTO (AGEVOLAZIONI/INVESTIMENTI)
Centro-Nord	243,6	1.077,0	23%
Mezzogiorno	93,7	213,4	44%
ITALIA	114,7	334,5	34%

(a) - Al netto delle domande non classificabili territorialmente.

(16) - Relativamente ai dati sull'occupazione si osserva che essi fanno riferimento a 19 degli interventi censiti e cioè a quelli che espressamente prevedono, per i programmi di investimento, l'incremento di unità lavorative. Si tratta, inoltre, di dati previsionali che l'impresa si impegna a raggiungere dopo la realizzazione dell'investimento.

La forbice tra le due ripartizioni è imputabile sia alla maggiore diffusione nel Centro-Nord di interventi ad alto contenuto di investimento, quali il FIT, sia ad una strutturale maggiore dimensione delle imprese agevolate sia, infine, alla minore intensità di aiuto concedibile nelle aree agevolate di questa ripartizione.

IN SINTESI NEL PERIODO 2000-2005:

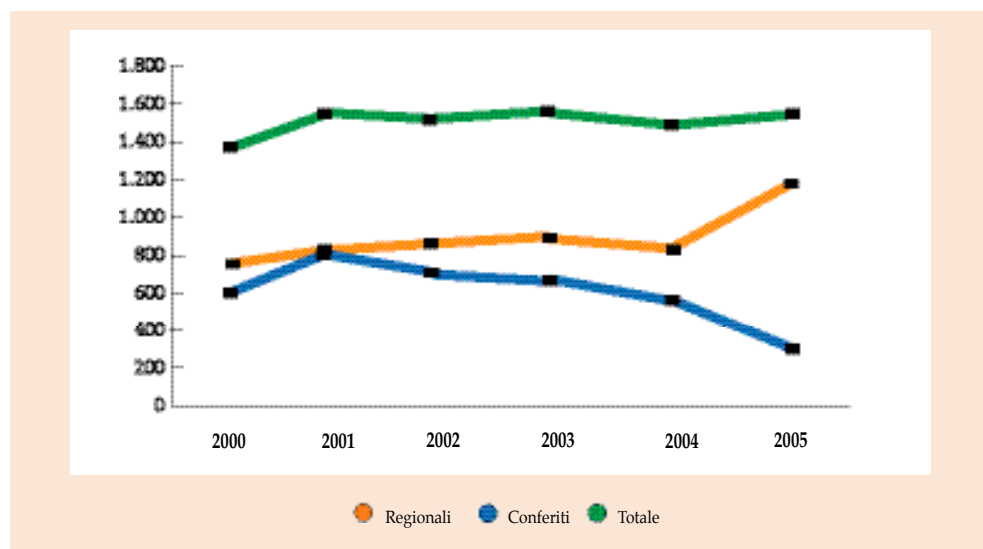
- ✓ sono state approvate 369.020 domande di agevolazione, per l'86% relative alle Regioni del Mezzogiorno. L'andamento risulta decisamente crescente nel 2001 (+286% rispetto al 2000) e nel 2002 (+93%, mentre flette nel triennio più recente. Nel 2005 le domande approvate diminuiscono del 37,5% rispetto all'anno precedente;
- ✓ le agevolazioni concesse sono pari a 43.361 milioni di euro, per il 70% rivolte nel Mezzogiorno; esse presentano un andamento nel tempo simile a quella delle domande approvate ma con oscillazioni meno marcate;
- ✓ le Regioni con il maggior ammontare di agevolazioni concesse sono la Campania (19%) e la Sicilia (16%). Nel Centro-Nord prevalgono la Lombardia (8,1%) e il Piemonte (4,6%);
- ✓ le agevolazioni erogate alle imprese ammontano a 29.625 milioni di euro, di cui il 66,6% relativo ad iniziative ubicate nel Mezzogiorno.
- ✓ circa il 70% delle agevolazioni è relativo a provvedimenti che prevedono una valutazione tecnico/economica dei progetti. Le restanti risorse si ripartiscono, quasi in ugual misura, tra provvedimenti negoziali e automatici;
- ✓ le iniziative agevolate prevedono immobilizzi per 125.247 milioni di euro, di cui il 55% nelle Regioni meridionali. L'investimento unitario medio è più elevato nel Centro-Nord (1.077 mila euro) rispetto al Mezzogiorno (213 mila euro).

4. GLI INTERVENTI AGEVOLATIVI CONFERITI E REGIONALI

In questo capitolo si prendono in esame i dati relativi agli strumenti di incentivazione gestiti dalle Amministrazioni regionali distinti in interventi regionali ed interventi conferiti in attuazione del D. lgs. n. 112/98⁽¹⁷⁾.

Nel periodo 2000-2005 hanno ottenuto agevolazioni dalle Amministrazioni regionali 665.189 iniziative per complessivi 8,7 miliardi di euro. Le agevolazioni erogate ammontano ad oltre 7 miliardi di euro. Il tasso di erogazione, calcolato sulla media del periodo di analisi, è dell'81%, segnalando un buon livello di attuazione degli interventi.

*Grafico 1
Interventi regionali e conferiti - Agevolazioni concesse per categoria di intervento nel periodo 2000-2005 (mln euro)*



(17) - A seguito dell'attuazione del processo di decentramento disposto dal D.lgs. 112/98, le Regioni dal 2000 hanno assunto la gestione di interventi istituiti da norme statali e non espressamente riservati alla gestione dell'Amministrazione centrale. Le Regioni con risorse attribuite dallo Stato attivano, di anno in anno, le misure più consone allo sviluppo del proprio sistema produttivo, anche secondo modalità diverse da quelle individuate dalle norme istitutive statali, avendo la legge 340/00 consentito alle Regioni di modificare gli strumenti conferiti per quanto attiene alle spese ammissibili, alla tipologia e alle misure delle agevolazioni, alle modalità di concessione e di erogazione. Le Regioni Sicilia e Valle d'Aosta non hanno recepito il processo di conferimento: per esse gli interventi conferiti continuano ad essere attuati dallo Stato.

Sul piano dinamico, le domande approvate registrano una flessione; meno pronunciata è la tendenza calante per le agevolazioni concesse. Tale andamento riflette il calo registrato per i provvedimenti conferiti, particolarmente accentuato nel corso del 2005 (-43,9% per le agevolazioni concesse rispetto al 2004, -44,8% investimenti attivati: rispetto al 2004).

Gli interventi regionali sono, viceversa, in tendenziale crescita, registrando nel 2005 valori di picco per impegni, agevolazioni concesse ed investimenti agevolati (Tab. 1).

Tabella 1
Domande approvate, impegni, agevolazioni concesse, agevolazioni erogate, investimenti per categoria di intervento

INTERVENTI	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
DOMANDE APPROVATE							
Regionali	34.782,00	32.080,00	28.250,00	28.128,00	31.441,00	30.903,00	185.584,00
Conferiti	98.831,00	101.988,00	88.001,00	96.386,00	53.316,00	41.083,00	479.605,00
TOTALE	133.613,00	134.068,00	116.251,00	124.514,00	84.757,00	71.986,00	665.189,00
AGEVOLAZIONI CONCESSE (mln euro)							
Regionali	754,50	772,20	813,30	863,40	840,50	1.126,10	5.169,90
Conferiti	605,90	775,70	668,40	646,40	559,70	314,20	3.570,20
TOTALE	1.360,40	1.547,90	1.481,70	1.509,80	1.400,20	1.440,30	8.740,10
AGEVOLAZIONI EROGATE (mln euro)							
Regionali	471,60	589,30	474,40	485,60	735,20	617,50	3.373,60
Conferiti	875,60	771,10	607,90	560,90	527,90	372,00	3.715,40
TOTALE	1.347,20	1.360,40	1.082,30	1.046,50	1.263,10	989,50	7.089,00
INVESTIMENTI (mln euro)							
Regionali	1.977,80	1.634,00	2.172,80	2.721,00	2.832,60	3.574,40	14.912,60
Conferiti	6.538,90	9.951,80	7.847,40	7.465,60	5.950,00	3.282,20	41.036,00
TOTALE	8.516,70	11.585,80	10.020,20	10.186,60	8.782,60	6.856,60	55.948,60

Rispetto alle ripartizioni territoriali, le agevolazioni concesse risultano in crescita nel Centro-Nord, riflettendo la buona dinamica della componente regionale, che nel 2005 registra il valore più elevato del periodo (28% rispetto al 2000). Nel Mezzogiorno, viceversa, dopo un triennio caratterizzato da un andamento

sostanzialmente stabile, si registra una forte flessione, determinata dalla contrazione degli interventi conferiti nel corso dell'ultimo anno (Tab. 2).

Tabella 2
Interventi regionali e conferiti - Agevolazioni concesse per ripartizione territoriale^(a)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Centro-Nord	992,20	73,50	1.153,70	74,80	1.178,00	79,50	1.201,20	79,70	1.087,90	77,70	1.269,80	88,20
Mezzogiorno	358,10	26,50	388,80	25,20	303,20	20,50	305,50	20,30	311,60	22,30	170,00	11,80

(a) - Al netto delle agevolazioni non classificabili territorialmente.

I valori relativi alle agevolazioni erogate si presentano in diminuzione sia nel Centro-Nord (-11% rispetto al 2000) sia, in maniera più marcata, nel Mezzogiorno (-58% rispetto al 2000). Nel 2005, per entrambe le ripartizioni territoriali, si rilevano i valori minimi del periodo (Tab. 3).

Tabella 3
Interventi regionali e conferiti - Agevolazioni erogate per ripartizione territoriale^(a)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Centro-Nord	906,40	67,90	844,70	67,90	837,50	67,90	863,80	67,90	1024,80	67,90	806,30	81,80
Mezzogiorno	428,60	32,10	509,40	32,10	244,20	32,10	182,30	32,10	237,70	32,10	179,90	18,20

(a) - Al netto delle agevolazioni non classificabili territorialmente.

Dalla classificazione degli interventi in base agli obiettivi di politica industriale (Tab. 4) risulta che le agevolazioni concesse attraverso gli interventi di gestione regionale si concentrano sui provvedimenti indirizzati al *consolidamento e sviluppo del sistema produttivo* (circa 5.300 milioni di euro pari al 60,5% del totale); seguono gli interventi finalizzati alla Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica, cui è stato destinato il 22,1% delle agevolazioni concesse.

Tabella 4
Agevolazioni concesse per obiettivo di politica industriale
e per categoria di intervento nel periodo 2000-2005

OBIETTIVI	REGIONALI		CONFERITI		TOTALE	
	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%
Ricerca & sviluppo e innovazione tecnologica	720,70	13,90	1.208,30	33,80	1.928,90	22,10
Internazionalizzazione	163,40	3,20	54,00	1,50	217,40	2,50
Nuova imprenditorialità	316,70	6,10	-	-	316,70	3,60
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	3.277,00	63,40	2.007,60	56,20	5.284,60	60,50
Riequilibrio territoriale infraregionale	-	-	237,00	6,60	237,00	2,70
Accesso al credito e consolidamento finanziario	252,90	4,90	21,60	0,60	274,60	3,10
Ambiente/Energia	165,00	3,20	22,50	0,60	187,50	2,10
Servizi/Infrastrutture per le imprese	254,30	4,90	-	-	254,30	2,90
Razionalizzazione/Riconversione di settore	12,40	0,20	19,20	0,50	31,60	0,40
Altro	7,50	0,10	-	-	7,50	0,10
TOTALE	5.169,90	100,00	3.570,20	100,00	8.740,10	100,00

Le agevolazioni concesse per la Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica registrano valori percentuali più elevati tra i provvedimenti conferiti (33,8%) rispetto agli interventi regionali (13,9%). Gli interventi regionali appaiono, rispetto ai conferiti, maggiormente finalizzati ad obiettivi specifici come la nuova imprenditorialità, l'accesso al credito, l'ambiente/energia, i servizi/infrastrutture per le imprese.

Sui provvedimenti indirizzati al consolidamento e sviluppo del sistema produttivo si concentrano, in entrambe le ripartizioni territoriali, buona parte delle risorse, con valori percentuali più elevati nel Mezzogiorno (69,8%) rispetto al Centro-Nord (58,2%) (Tab. 5).

Tabella 5
Interventi regionali e conferiti - Agevolazioni concesse
per obiettivo di politica industriale e per ripartizione territoriale
nel periodo 2000-2005^(a)

OBIETTIVI	CENTRO-NORD		MEZZOGIORNO	
	mln/euro	%	mln/euro	%
Ricerca & sviluppo e innovazione tecnologica	1.751,10	25,40	177,80	9,70
Internazionalizzazione	186,40	2,70	28,30	1,50
Nuova imprenditorialità	245,90	3,60	70,80	3,90
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	4.002,90	58,20	1.281,60	69,80
Riequilibrio territoriale infraregionale	147,30	2,10	89,70	4,90
Accesso al credito e consolidamento finanziario	195,70	2,80	64,20	3,50
Ambiente/Energia	158,50	2,30	26,40	1,40
Servizi/Infrastrutture per le imprese	186,50	2,70	67,80	3,70
Razionalizzazione/Riconversione di settore	1,00	-	30,60	1,70
Altro	7,50	0,10	-	-
TOTALE	6.882,80	100,00	1.837,20	100,00

(a) - Al netto delle agevolazioni non classificabili territorialmente.

Nel Centro-Nord è maggiore l'incidenza dei provvedimenti che agiscono sui fattori di competitività⁽¹⁸⁾ che risultano pari al 30,9% contro il 14,9% nel Mezzogiorno. Tra questi, sono prevalenti le risorse destinate alla Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica, più contenute quelle destinate a servizi/infrastrutture per le imprese e all'internazionalizzazione.

Le agevolazioni approvate per tali provvedimenti nel triennio 2003-2005 quasi raddoppiano rispetto al triennio precedente e riflettono, in particolare, l'andamento in forte crescita registrato dagli strumenti per la Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica (Tab. 6).

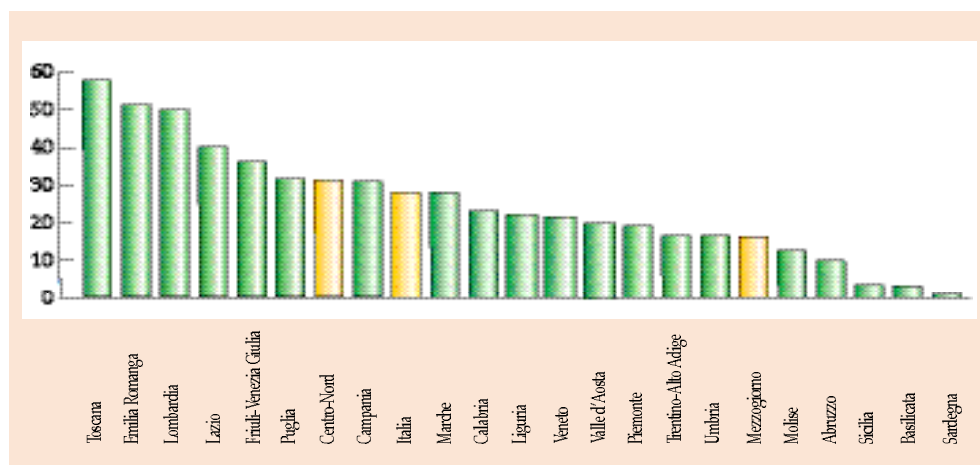
(18) - I provvedimenti che intendono agire sui fattori di competitività delle imprese sono quelli volti alla promozione dell'innovazione tecnologica, al sostegno dei servizi reali e all'internazionalizzazione. Essi sono ritenuti dai documenti di programmazione comunitaria e nazionale, come elementi strategici su cui focalizzare l'azione degli Enti pubblici.

Tabella 6
Interventi regionali e conferiti - Agevolazioni concesse
per obiettivo di politica industriale

OBIETTIVI	CENTRO-NORD		MEZZOGIORNO	
	mln/euro	%	mln/euro	%
Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica	697,20	15,90	1.231,80	28,30
Internazionalizzazione	101,20	2,30	116,20	2,70
Nuova imprenditorialità	216,30	4,90	100,40	2,30
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	2.815,20	64,10	2.469,40	56,80
Riequilibrio territoriale infraregionale	208,10	4,70	28,80	0,70
Accesso al credito e consolidamento finanziario	166,90	3,80	107,60	2,50
Ambiente/Energia	75,20	1,70	112,30	2,60
Servizi/Infrastrutture per le imprese	88,10	2,00	166,20	3,80
Razionalizzazione/Riconversione di settore	18,20	0,40	13,40	0,30
Altro	3,50	0,10	4,00	0,10
TOTALE	4.389,90	100,00	4.350,20	100,00

Le Regioni che maggiormente hanno concentrato risorse sui fattori di competitività (Graf. 2) sono la Toscana (57,7%), l'Emilia-Romagna (51,1%) e la Lombardia (49,6%).

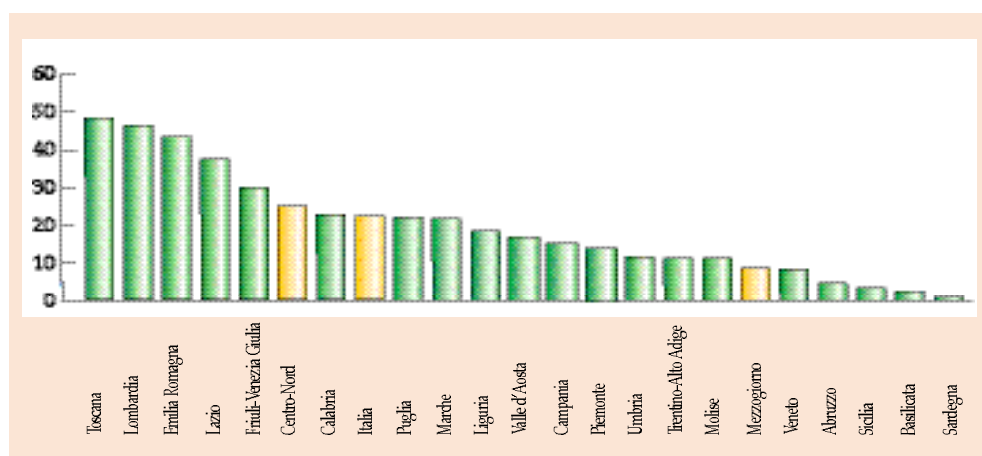
Grafico 2
Interventi regionali e conferiti - Percentuale delle agevolazioni concesse
finalizzate ai fattori di competitività per Regione
(periodo 2000-2005)



Tra le Regioni del Mezzogiorno, significativo è il valore registrato in Campania (30,8%) che concentra più risorse nei servizi/infrastrutture per le imprese e quello registrato in Puglia (31,6%), dove si rileva la più elevata percentuale di risorse impiegate in interventi finalizzati all'*internazionalizzazione* delle imprese (9,6%).

In particolare, per il complesso degli interventi regionali e conferiti finalizzati alla Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica, la percentuale di agevolazioni concesse è pari al 25,4% nel Centro-Nord e al 9,7% nel Mezzogiorno. Le Regioni che hanno concentrato maggiormente le risorse nella Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica sono, ancora una volta, la Toscana (49%), l'Emilia Romagna (41,9%) e la Lombardia (46,3%) (Graf. 3).

Grafico 3
Interventi regionali e conferiti - Percentuale delle agevolazioni concesse finalizzate alla Ricerca & Sviluppo e all'innovazione tecnologica (periodo 2000-2005)



La forte crescita delle agevolazioni concesse a sostegno della Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica riflette l'andamento registrato nel Centro-Nord (+134,7% rispetto al 2000) dove si concentrano in massima parte le risorse (Tab. 7).

Tabella 7
Interventi regionali e conferiti - Agevolazioni concesse per la ricerca, sviluppo ed innovazione tecnologica per ripartizione territoriale ^(a)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%
Centro-Nord	179,40	96,30	264,30	95,70	224,70	95,70	313,50	94,10	348,30	78,10	421,00	93,00
Mezzogiorno	6,90	3,70	11,90	4,30	10,00	4,30	19,60	5,90	97,70	21,90	31,70	7,00

(a) - Al netto delle agevolazioni non classificabili territorialmente.

Per quanto riguarda le tipologie di agevolazione (Tab. 8), come già rilevato per gli interventi nazionali si registra un prevalente ricorso al *contributo in c/capitale* (31,5% del totale), seguito dal *contributo in conto interessi* (22,7%).

Tabella 8
Interventi regionali e conferiti - Agevolazioni concesse per tipologia di strumento e per categoria di intervento (periodo 2000-2005)

TIPOLOGIA DI AGEVOLAZIONE	REGIONALI		CONFERITI		TOTALE	
	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%
Contributo in c/ capitale	2.686,10	52,00	63,60	1,80	2.749,80	31,50
Contributo in c/interessi c/canoni	359,70	7,00	1.624,10	45,50	1.983,80	22,70
Credito di imposta/bonus fiscale	-	-	1.367,00	38,30	1.367,00	15,60
Partecipazione al capitale	0,10	-	-	-	0,10	-
Finanziamento diretto	1.291,20	25,00	-	-	1.291,20	14,80
Contributo misto	655,20	12,70	443,80	12,40	1.099,00	12,60
Altro	177,60	3,40	71,60	2,00	249,20	2,90
TOTALE	5.169,90	100,00	3.570,20	100,00	8.740,10	100,00

Appare prevalente, negli interventi regionali, la vocazione al *contributo in conto capitale* (52%), mentre negli interventi conferiti registrano quote elevate il *contributo in conto interessi* (45,5%) ed il *credito di imposta* (38,3%).

Da rilevare sotto il profilo dinamico che, rispetto al triennio precedente, nel periodo 2003-2005 c'è un minore orientamento verso procedure di carattere automatico.

Inoltre, come già emerso nell'analisi degli interventi nazionali si registra un maggiore utilizzo degli strumenti di finanziamento diretto (Tab 9).

Tabella 9
Interventi regionali e conferiti - Agevolazioni concesse per
tipologia di strumento (periodo 2000-2005)

TIPOLOGIA DI AGEVOLAZIONE	2000-2002		2003-2005	
	mln/euro	%	mln/euro	%
Contributo in c/capitale	1.263,10	28,80	1.486,60	34,20
Contributo in c/interessi c/canoni	1.060,90	24,20	922,90	21,20
Credito di imposta/Bonus fiscale	891,90	20,30	475,10	10,90
Partecipazione al capitale	0,10	-	-	-
Finanziamento diretto	508,00	11,60	783,20	18,00
Contributo misto	540,10	12,30	558,90	12,80
Altro	125,70	2,90	123,50	2,80
TOTALE	4.389,90	100,00	4.350,20	100,00

Le risorse impegnate nel triennio 2003-2005 a favore di interventi a garanzia (istituzione di fondi di garanzia, contributi a favore di consorzi fidi) calano rispetto al triennio precedente del 21,7%, pur mantenendo una quota pari al 2,5% delle risorse complessivamente impegnate.

Assai scarsamente utilizzate sono forme di intervento basate sulla partecipazione al capitale di rischio.

Con riguardo al settore d'intervento (Tab. 10), le agevolazioni sono concesse prevalentemente attraverso interventi *multisettoriali* (36,7%). Seguono gli interventi a sostegno del settore *terziario* (23%; di cui *turismo* 12% e *com - mercio* 6,1%) e del settore *industria* (21,3%).

Tabella 10
Interventi regionali e conferiti - Agevolazioni concesse per settore e per categoria di intervento (periodo 2000-2005)

TIPOLOGIA DI AGEVOLAZIONE	REGIONALI		CONFERITI		TOTALE	
	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%
Industria	671,70	13,00	1.188,20	33,30	1.859,90	21,30
Artigianato	1.130,50	21,90	530,20	14,90	1.660,80	19,00
Terziario	1.760,60	34,10	253,60	7,10	2.014,20	23,00
- turismo	1.047,40	20,30	-	-	1.047,40	12,00
- commercio	530,10	10,30	-	-	530,10	6,10
- altri servizi	21,20	0,40	-	-	21,20	0,20
- multicomparto	161,90	3,10	253,60	7,10	415,50	4,80
Multisetto	1.607,10	31,10	1.598,20	44,80	3.205,30	36,70
TOTALE	5.169,90	100,00	3.570,20	100,00	8.740,10	100,00

Sul piano territoriale, nel Mezzogiorno è forte la quota delle risorse destinate agli interventi multisettoriali (54,5%); nel Centro-Nord, pur prevalendo sempre gli interventi multisettoriali (32%), è maggiore la propensione all'utilizzo di strumenti dedicati a specifici settori di intervento (Tab. 11).

Tabella 11
Interventi regionali e conferiti - Agevolazioni concesse per settore e per ripartizione territoriale (periodo 2000-2005)^(a)

SETTORE	CENTRO-NORD		MEZZOGIORNO	
	mln/euro	%	mln/euro	%
Industria	1.623,00	23,60	236,90	12,90
Artigianato	1.374,00	20,00	286,80	15,60
Terziario	1.683,70	24,50	313,10	17,00
- turismo	846,60	12,30	200,80	10,90
- commercio	476,80	6,90	53,30	2,90
- altri servizi	21,10	0,30	0,10	-
- multisetto	339,20	4,90	58,90	3,20
Multisetto	2.202,20	32,00	1.000,40	54,50
TOTALE	6.882,80	100,00	1.837,20	100,00

(a) - Al netto delle agevolazioni non classificabili territorialmente.

Rispetto alla dimensione di impresa, sia le domande approvate che le agevolazioni concesse riguardano in massima parte PMI⁽¹⁹⁾.

Si rileva, inoltre, che a fronte di un andamento decrescente delle domande approvate di PMI, l'ammontare delle agevolazioni concesse si mantiene sostanzialmente costante⁽²⁰⁾: ciò sta ad indicare che le iniziative approvate riguardano in misura crescente progetti con importi mediamente più elevati (Tab. 12).

Tabella 12
Interventi regionali e conferiti - Domande approvate ed agevolazioni concesse per tipologia di beneficiario (periodo 2000-2005)

DIMENSIONE DI IMPRESA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
DOMANDE APPROVATE							
PMI	120.414	100.177	93.982	87.977	71.607	61.108	535.265
GI	445	945	645	738	764	25	3.562
Imprese non classific.	10.059	30.339	19.253	30.162	6.335	5.283	101.431
Consorzi/Cooperative	1.532	1.245	1.257	1.938	1.939	868	8.779
Altro/Non classificate	1.163	1.362	1.114	3.699	4.112	4.702	16.152
TOTALE	133.613	134.068	116.251	124.514	84.757	71.986	665.189
AGEVOLAZIONI CONCESSE (mln euro)							
PMI	951,80	1.095,50	1.110,70	989,80	890,30	914,00	5.952,10
GI	35,70	41,20	26,30	25,30	17,00	24,90	170,40
Imprese non classific.	207,60	265,10	206,20	344,10	341,40	351,60	1.716,00
Consorzi/Cooperative	70,20	59,20	65,00	84,10	69,00	67,10	414,70
Altro/Non classificate	95,00	86,80	73,40	66,40	82,50	82,70	487,00
TOTALE	1.360,03	1.547,90	1.481,70	1.509,70	1.400,20	1.440,30	8.740,10

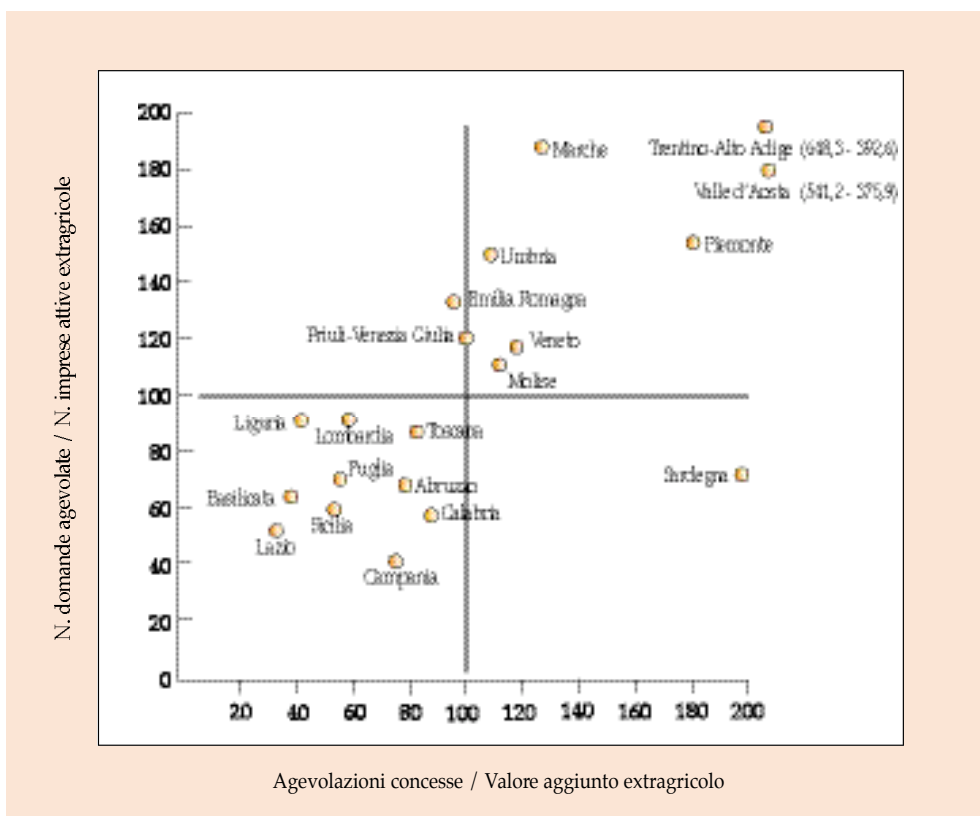
(19) - È necessario precisare che le imprese che non è stato possibile classificare per dimensione sono costituite in massima parte da PMI.

(20) - Si veda quanto detto alla nota precedente.

Il Grafico 4 illustra l'incidenza che nel periodo 2000-2005 le politiche di agevolazione alle attività economiche e produttive, attuate attraverso strumenti conferiti e regionali, hanno avuto sui sistemi economici regionali, attraverso due principali indicatori:

- il numero di domande di agevolazione approvate in relazione al numero complessivo delle imprese attive extragricole presenti in ciascun territorio regionale;
- il rapporto tra agevolazioni concesse attraverso interventi agevolativi e il valore aggiunto extragricolo⁽²¹⁾.

Grafico 4
Indici di performance degli interventi regionali e conferiti di agevolazione alle imprese nel periodo 2000-2005 (Italia = 100)



(21) - Si ringrazia la SVIMEZ per aver fornito i dati sul valore aggiunto extragricolo in anticipo rispetto alla pubblicazione del Rapporto 2006 sull'economia del Mezzogiorno.

Le Regioni che mostrano un elevato impatto degli interventi regionali e conferiti sul territorio, in termini sia di numero di imprese che di valore aggiunto, e si collocano per questo nel quadrante in alto a sinistra, sono principalmente il Piemonte, e poi Umbria, Marche, Veneto e Molise nonché Regioni a statuto speciale come Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta.

Al contrario, sei delle otto Regioni meridionali si collocano nel quadrante in basso a sinistra, dove l'impatto è minore.

4.1 GLI INTERVENTI AGEVOLATIVI REGIONALI: I FLUSSI FINANZIARI

L'indagine sugli strumenti agevolativi previsti e attuati sulla base di normative regionali ha consentito di censire, nel periodo 2000-2005, 462 provvedimenti di aiuto alle imprese, di cui 277 operativi al 2005. Il numero sostanzialmente ridotto dei provvedimenti censiti nelle Regioni del Mezzogiorno (123 rispetto ai 339 nel Centro-Nord) riflette la presenza di strumenti agevolativi che fanno riferimento ai POR - obiettivo 1. Questo appare particolarmente rilevante per le Regioni Puglia e Calabria, il cui ridotto numero di interventi attivati attraverso dispositivi regionali è da collegare alla significativa quantità di risorse e di interventi cofinanziati nei loro territori.

Alcune Amministrazioni regionali, rispetto ad un quadro normativo pregresso piuttosto articolato e complesso, già a partire dal 2005 hanno ridefinito il sistema degli interventi attraverso provvedimenti che in alcuni casi costituiscono vere e proprie "leggi quadro", al fine di semplificare anche dal punto di vista normativo strumenti e modalità di intervento, adattandoli alle esigenze del territorio e delle imprese⁽²²⁾.

Le risorse finanziarie impegnate dalle Regioni per incentivi alle imprese ammontano, nel periodo in esame, complessivamente a circa 4.400 milioni di

(22) - Un maggior sforzo di indirizzo e orientamento delle politiche è stato avviato con le modifiche normative che diverse Regioni hanno introdotto su alcune norme conferite dallo Stato, volte ad adottare le norme alle caratteristiche delle imprese, al contesto in cui operano e alle strategie regionali.

euro, mentre le agevolazioni concesse e le erogazioni sono rispettivamente pari a 5.170 e a 3.374 milioni di euro⁽²³⁾.

Il tasso di erogazione, calcolato sulla media del periodo di analisi, è del 65%, segnalando un buon livello di attuazione degli interventi.

Le aree che in termini assoluti mostrano i più alti livelli di impegni, agevolazioni concesse ed erogazioni sono il Piemonte, le Province Autonome di Trento e di Bolzano, il Veneto e la Sardegna.

(23) - Sulla differenza tra somme impegnate ed agevolazioni concesse incidono gli interventi attuati attraverso i "fondi di rotazione", i quali consentono l'impiego di rientri per la concessione di agevolazioni destinate a nuove iniziative, senza che ciò comporti, sul piano contabile, impegni aggiuntivi da parte delle Amministrazioni regionali.

*Interventi regionali
Periodo 2000-2005*

OBIETTIVI	NUMERO INTERVENTI	DI CUI ATTIVI AL 2005	FLUSSI FINANZIARI (mln/euro)		
			IMPEGNI	AGEVOLAZIONI CONCESSE	EROGAZIONI
Piemonte	28	20	586,70	783,50	502,80
Valle d'Aosta	9	8	125,20	122,90	69,50
Lombardia	25	14	214,30	446,50	207,90
Provincia Autonoma di Bolzano	25	18	553,90	656,80	574,80
Provincia Autonoma di Trento	16	14	531,00	580,00	240,00
Veneto	38	27	365,50	644,90	475,50
Friuli-Venezia Giulia	23	20	133,80	169,70	94,40
Liguria	32	14	48,60	42,20	29,00
Emilia-Romagna	44	17	360,50	381,20	251,30
Toscana	19	9	115,80	135,90	71,20
Umbria	13	10	48,30	52,90	27,70
Marche	27	9	135,00	116,70	46,90
Lazio	40	27	212,30	165,60	105,40
Centro-Nord	339	207	3.431,00	4.298,90	2.696,50
Abruzzo	27	20	119,00	75,50	106,90
Molise	13	6	12,50	20,40	31,00
Campania	23	13	186,30	167,10	120,10
Puglia	2	2	1,00	1,00	1,00
Basilicata	10	3	2,30	0,70	5,80
Calabria	5	1	0,10	0,10	3,00
Sicilia	26	16	125,90	103,30	75,90
Sardegna	17	9	518,40	502,80	333,40
Mezzogiorno	123	70	965,40	871,00	677,10
ITALIA	462	277	4396,40	5169,90	3373,60

Gli interventi agevolati conferiti

Il D.lgs. 112/98 ha previsto la costituzione di fondi unici regionali nei quali confluiscono le risorse trasferite dallo Stato per la gestione degli interventi conferiti. Le Regioni attivano di volta in volta gli interventi conferiti che maggiormente rispondono alle proprie esigenze di sviluppo economico.

Risorse trasferite alle Regioni nel periodo 2000-2005 (mln euro)

REGIONI	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Piemonte	39,90	55,60	63,80	63,80	62,30	62,30
Valle D'Aosta	0,90	1,40	1,50	1,50	1,50	1,50
Lombardia	76,50	117,30	134,70	134,70	132,20	132,20
Trentino-Alto Adige	2,10	3,50	4,00	4,00	-	-
Provincia autonoma di Bolzano	-	1,10	1,10	1,10	2,80	2,80
Provincia autonoma di Trento	-	0,80	0,80	0,80	2,50	2,50
Veneto	45,00	81,00	81,70	81,70	80,00	80,00
Friuli-Venezia Giulia	7,40	9,90	11,30	11,30	10,30	10,30
Liguria	7,80	11,90	13,60	13,60	17,10	17,10
Emilia-Romagna	36,90	62,40	71,90	71,90	70,60	70,60
Toscana	32,80	47,10	54,30	54,30	52,20	52,20
Umbria	6,90	10,40	11,90	11,90	11,80	11,80
Marche	14,70	22,70	26,10	26,10	25,50	25,50
Lazio	16,40	16,90	19,30	19,30	31,20	31,20
Centro-Nord	287,40	442,00	496,00	496,00	500,00	500,00
Abruzzo	12,10	16,60	19,10	19,10	19,10	19,10
Molise	3,80	3,50	4,00	4,00	4,00	4,00
Campania	39,60	52,40	60,30	60,30	58,10	58,10
Puglia	28,70	42,00	48,30	48,30	46,20	46,20
Basilicata	5,50	9,60	11,00	11,00	10,00	10,00
Calabria	13,70	13,40	15,40	15,40	15,30	15,30
Sicilia	30,20	27,40	31,40	31,40	35,60	35,60
Sardegna	29,60	25,60	29,40	29,40	26,60	26,60
Mezzogiorno	163,20	190,60	219,10	219,10	215,00	215,00
TOTALE GENERALE	450,60	632,60	715,10	715,10	715,10	715,10

Per il 2006 non sono stati previsti trasferimenti di risorse statali ai fondi regionali.

Gli interventi conferiti attuati

In riferimento al periodo 2000-2005, sono stati censiti 26 strumenti conferiti, di cui 14 "attivi"⁽²⁴⁾.

Nel complesso del periodo sono state concesse agevolazioni per circa 3.600 milioni di euro.

Il quadro degli interventi risulta piuttosto concentrato: i primi 8 interventi conferiti concentrano il 95,6% delle agevolazioni approvate, ma già i primi 3 interventi rappresentano il 54,5% del totale. Gli interventi per i quali sono stati concessi i più alti importi di contributi nel periodo sono stati quelli ai sensi della l. 1329/65 ("Sabatini"), con oltre 750 milioni di euro approvati, la l. 598/94 (Innovazione e tutela ambientale), con 620 milioni di euro e la l. 140/97 (Incentivi automatici ricerca e innovazione), con quasi 570 milioni di euro. La distribuzione delle agevolazioni si differenzia tra le ripartizioni Centro-Nord e Mezzogiorno: nelle Regioni settentrionali prevalgono i contributi concessi tramite la l. 140/97 e la l. 598/94 (complessivamente 39,3% contro il 17,7% per il Mezzogiorno); nel Mezzogiorno gli importi più elevati riguardano la l. 1329/65 (34,4%), seguita dalla l. 949/52 (15,7%).

Agevolazioni concesse dei principali interventi (2000-2005)

PROVVEDIMENTI	CENTRO-NORD		MEZZOGIORNO		ITALIA ^(a)	
	mln/euro	%	mln/euro	%	mln/euro	%
1 - 1329/65 "Sabatini" - Acquisto macchine utensili	423,90	16,40	332,50	34,40	756,40	21,20
2 - 598/95 - Innovazione tecnologica e tutela ambientale	471,30	18,20	148,90	15,40	620,10	17,40
3 - 140/97 - Incentivi automatici ricerca e innovazione	545,40	21,10	22,70	2,30	568,00	15,90
4 - 949/52 - Investimenti produttivi delle imprese artigiane	378,70	14,70	151,60	15,70	530,20	14,90
5 - 266/97 - Incentivi automatici per le PMI	222,30	8,60	142,90	14,80	365,30	10,20
6 - 341/95 - Incentivi automatici per le aree depresse	145,40	5,60	74,60	7,70	220,00	6,20
7 - 449/97 - Incentivi automatici commercio e turismo	179,00	6,90	34,60	3,60	213,60	6,00
8 - 49/95 - Credito alla cooperazione	137,20	5,30	3,20	0,30	140,40	3,90
Totale primi 8 provvedimenti	2503,10	96,90	911,00	94,30	3414,10	95,60
Altri interventi conferiti	80,90	3,10	55,20	5,70	156,10	4,40
TOTALE INTERVENTI CONFERITI	2583,90	100,00	966,20	100,00	3570,20	100,00

(a) - Includere le agevolazioni non classificabili territorialmente.

(24) - Sono stati considerati non attivi i provvedimenti che, nel triennio 2003-2005, non registrano né agevolazioni approvate né stanziamenti.

IN SINTESI, per quanto riguarda il complesso degli interventi gestiti dalle Regioni (interventi regionali e conferiti):

- ✓ *le domande approvate e, in minore misura, i flussi finanziari registrano un calo: tale andamento riflette, in particolare, la flessione dei provvedimenti conferiti, particolarmente accentuata nel corso del 2005 (-43,9% per le agevolazioni concesse rispetto al 2004, -44,8% per investimenti attivati). Gli interventi regionali sono, viceversa, in crescita, registrando nel 2005 per impegni, agevolazioni concesse ed investimenti valori di picco;*
- ✓ *le agevolazioni concesse sono in crescita nel Centro-Nord, registrando nel 2005 il valore più elevato del periodo (28% rispetto al 2000). Nel Mezzogiorno, viceversa, dopo un quinquennio caratterizzato da un andamento sostanzialmente stabile, si registra una forte flessione nel corso dell'ultimo anno;*
- ✓ *le agevolazioni concesse si concentrano sui provvedimenti indirizzati al consolidamento e sviluppo del sistema produttivo (circa 5.300 milioni di euro pari al 60,5% del totale); seguono gli interventi finalizzati alla Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica, cui è stato destinato il 22,1% delle agevolazioni concesse;*
- ✓ *ancora limitata è la finalizzazione delle politiche regionali (al netto degli interventi Docup e POR) di sostegno alle imprese: gli obiettivi "generalisti", come il consolidamento e sviluppo del sistema produttivo, assorbono una quota largamente prevalente delle risorse finanziarie. Negli ultimi anni è tuttavia in aumento l'incidenza degli interventi a sostegno delle attività innovative delle imprese;*
- ✓ *le aree che maggiormente hanno destinato risorse ai fattori di competitività (Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica, internazionalizzazione, servizi/infrastrutture per le imprese) sono la Toscana (57,7%), l'Emilia-Romagna (51,1%) e la Lombardia (49,6%), che, fra tutte le Regioni presentano anche i valori più elevati nella Ricerca & Sviluppo ed*

innovazione tecnologica (rispettivamente 49%, 41,9% e 46,3%). La Campania concentra più risorse nei servizi/infrastrutture per le imprese (14,2%). Tra le Regioni del Mezzogiorno, significativo è anche il valore registrato in Puglia (31,6%), dove si rileva la più elevata percentuale di risorse impiegate in interventi finalizzati all'internazionalizzazione delle imprese (9,6%);

- ✓ sul piano delle tipologie di agevolazione, si registra una netta prevalenza del contributo in conto capitale, mentre ancora scarsamente utilizzate sono forme di intervento più innovative basate sulla partecipazione al capitale di rischio. Si registra, infine, un maggiore utilizzo degli strumenti di finanziamento diretto;
- ✓ con riguardo al settore d'intervento, le agevolazioni sono concesse prevalentemente attraverso interventi multisettoriali (36,7%). Seguono gli interventi a sostegno del settore terziario (23%) e del settore industria (21,3%);
- ✓ nelle Regioni del Centro-Nord si rileva, in media, un maggiore impatto degli interventi regionali e conferiti sull'economia del territorio.

5. LE POLITICHE DEGLI AIUTI ALLE IMPRESE NELL'AMBITO DELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2000-2006

Una componente importante del sistema degli incentivi alle imprese a livello regionale è costituita dagli interventi (misure, sottomisure e azioni) cofinanziati nell'ambito della programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali.

La finalità di questo capitolo è quella di fornire un quadro degli interventi agevolativi previsti e attuati nell'ambito dei POR ob. 1 e dei Docup ob. 2, con un focus specifico sull'annualità 2005, ma con l'intento di analizzare l'andamento dei programmi con riferimento all'intero periodo di programmazione dei Fondi strutturali. Pertanto, oltre ad un raffronto tra le risultanze dei dati finanziari relativi alle tre ultime annualità, si è cercato di individuare le tendenze e gli orientamenti della programmazione comunitaria delle Regioni a partire dal suo avvio e fino al 31 dicembre 2005⁽²⁵⁾.

I dati relativi all'annualità 2005, che tengono conto anche dell'effetto del processo di revisione di metà periodo dei documenti programmatici regionali (previsto dal Reg. 1260/99) conclusosi a fine 2004, evidenziano, in molti casi, un rallentamento dei livelli di impegno e di spesa delle risorse programmate, risentendo, in parte, della congiuntura economica negativa, che ha influito in misura determinante sulla propensione all'investimento delle imprese.

(25) - *L'ambito di indagine di questa parte della relazione, tenuto anche conto degli orientamenti dei Consigli Europei di Goteborg e Lisbona e al fine di individuare e fornire indicazioni utili in vista della prossima programmazione dei Fondi strutturali, è stato esteso anche agli interventi diretti alla produzione di energia da fonti rinnovabili, agli strumenti di Ricerca & Sviluppo e innovazione e a quelli diretti allo sviluppo della società dell'informazione. Va evidenziato inoltre che in alcuni casi i dati relativi agli impegni e ai pagamenti comprendono progetti di investimento già finanziati con risorse diverse da quelle dei POR ma pienamente rispondenti agli obiettivi, ai requisiti e alle caratteristiche degli stessi; ciò al fine di consentire l'aumento della spesa certificabile ed evitare il disimpegno automatico delle risorse comunitarie. Gli stanziamenti (dotazioni) sono pertanto in molti casi diversi da quelli indicati nella relazione dell'anno precedente, in quanto tengono conto dell'estensione della rilevazione a strumenti precedentemente non considerati, oltre che dell'allocazione delle risorse aggiuntive derivanti dalla premialità.*

5.1 GLI INTERVENTI AGEVOLATIVI NELL'AMBITO DEI POR OB. 1

Dai dati rilevati al 31 dicembre 2005⁽²⁶⁾ si registra per i POR ob. 1, una lenta progressione degli impegni e dei pagamenti (Tab. 1). Tale rallentamento è da attribuire in parte alla congiuntura economica negativa ed in parte agli effetti della revisione di metà periodo dei programmi, che ha determinato variazioni nelle scelte strategiche e programmatiche, con l'introduzione di nuovi strumenti che in molti casi non hanno ancora prodotto impegni e spese.

Tabella 1
Stanziamanti 2000-2006, impegni ed erogazioni al 31 dicembre 2005
(mln euro)

REGIONE	DOTAZIONE FINANZIARIA	IMPEGNI	EROGAZIONI	IMPEGNI/DOTAZIONE	EROGAZIONI/DOTAZIONE
Molise	60,40	34,70	16,80	58%	28%
Campania	913,00	783,00	370,90	86%	41%
Puglia	911,00	424,10	237,70	47%	26%
Basilicata	103,80	163,60*	55,60	158%	54%
Calabria	430,00	345,00	142,80	80%	33%
Sicilia	1.108,20	481,40	168,00	43%	15%
Sardegna	191,90	159,90	60,10	83%	31%
TOTALE OB. 1	3.718,30	2.391,70	1.051,90	64%	28%

(*) - Per la Basilicata i livelli di impegno sono più elevati rispetto alla dotazione (overbooking), in quanto sono stati imputati alle misure POR impegni relativi a progetti finanziati con risorse diverse da quelle comunitarie (ad. es. leggi regionali cofinanziate anche nel POR)

Per quanto riguarda gli strumenti agevolati si registra un impegno pari al 64% delle risorse stanziare. La Puglia e la Sicilia⁽²⁷⁾ evidenziano una percentuale di impegni più bassa rispetto alla media. Il livello di spesa non elevato è, invece, un dato sostanzialmente uniforme per tutte le Regioni, con una media che si attesta intorno al 30%.

(26) - I dati relativi alle agevolazioni concesse ed erogate per l'annualità 2005 sono parziali, in quanto non è stato possibile disporre di aggiornamenti per tutte le misure/azioni POR rilevate. In particolare, per la Regione Campania non si dispone di aggiornamenti sulle misure "industria" e "turismo"; per la Regione Calabria non si dispone di dati aggiornati sulla misura "turismo"; e per la Regione Sardegna si dispone di dati aggiornati unicamente per la misura a sostegno dell'innovazione tecnologica.

(27) - La Regione Sicilia, in sede di riprogrammazione, ha implementato le dotazioni degli interventi dell'Asse IV FESR del POR e di conseguenza gli impegni, che rispetto alla dotazione iniziale sarebbero stati in linea con le altre Regioni, sono, rispetto alla nuova dotazione, più bassi.

È ipotizzabile, entro i prossimi mesi, una forte accelerazione sia degli impegni sia della spesa certificata, considerato che in quasi tutte le Regioni i bandi dei regimi di aiuto relativi ai Progetti Integrati Territoriali sono stati attivati e pertanto le relative risorse dovrebbero essere impegnate e spese.

Sarà, inoltre, determinante per il raggiungimento degli obiettivi di spesa, il peso dei “progetti coerenti”, ovvero di quelle iniziative già finanziate con risorse diverse e imputabili a valere sulla programmazione comunitaria.

In tal senso, ad esempio, il dato relativo agli impegni e alle erogazioni della regione Puglia è da considerarsi “sottostimato” in quanto non comprende le somme impegnate e rendicontate relative a tre grandi progetti cofinanziati nell’ambito della misura “Contratti di Programma” e per i quali, nel corso del 2005 è intervenuta l’approvazione da parte della Commissione Europea.

Dall’esame dei dati sulle annualità (Tab. 2), risulta per l’anno 2005 un calo generalizzato degli impegni. Pur considerando che le grandezze finanziarie, nell’ambito della programmazione dei Fondi strutturali vanno analizzate nell’orizzonte di sei anni, tuttavia – nello specifico – i dati sulle agevolazioni concesse ed erogate, riferite alle ultime tre annualità, mostrano alcune tendenze significative.

Tabella 2
Agevolazioni concesse ed erogate nel periodo 2003-2005 (mln euro)

REGIONE	2003	2004	2005	2003	2004	2005
	AGEVOLAZIONI CONCESSE (mln euro)			AGEVOLAZIONI EROGATE (mln euro)		
Molise	1,70	13,40	0,40	0,80	4,80	6,10
Campania	489,00	178,50	5,00	164,90	52,60	77,90
Puglia	87,10	91,40	100,10	18,70	12,70	39,70
Basilicata	-	61,60	41,10	-	3,50	10,60
Calabria	52,50	175,50	19,30	17,10	57,20	21,30
Sicilia	365,00	86,60	109,10	31,70	66,40	77,20
Sardegna	12,70	0,30	14,30	12,60	3,90	-
TOTALE Ob. 1	1.008,00	607,30	289,30	245,80	201,10	232,80

In particolare, rispetto alle risorse concesse/impegnate, i dati evidenziano nel 2003 una quota molto rilevante di impegni per quelle Regioni che, più di altre, hanno utilizzato regimi di aiuto esistenti. In altri casi (es. Molise e Calabria) l'annualità 2004 è risultata decisiva per l'impegno di risorse; una certa continuità della fase attuativa, con una crescita progressiva degli impegni nelle tre annualità di riferimento, si riscontra in Puglia.

Le agevolazioni erogate nelle tre ultime annualità evidenziano una dinamica progressiva di crescita per il Molise e la Sicilia, una certa continuità in crescita anche per la Puglia e la Basilicata, a fronte di un progressivo – e significativo – calo della spesa per la Sardegna.

Tale ultimo dato, oltre ad essere riconducibile alla incompletezza di dati aggiornati, potrebbe essere sintomo dell'utilizzo di interventi nuovi in fase di attivazione, ma che non hanno ancora prodotto spesa.

Riguardo agli obiettivi strategici della programmazione delle Regioni ob. 1, i dati consolidati al 31 dicembre 2005 (Tab. 3 e 4) confermano una netta prevalenza dei regimi di aiuto diretti al consolidamento del sistema produttivo; in tale ambito il peso delle risorse impegnate sugli strumenti tradizionali nazionali e decentrati è ancora molto rilevante (oltre 1300 milioni di euro); tuttavia, rispetto ai dati al 31 dicembre 2004, si evidenzia una tendenza significativa e ormai generalizzata verso l'attivazione di strumenti più innovativi, quali l'ambiente e l'energia, Ricerca & Sviluppo e innovazione e servizi qualificati per le imprese.

Tabella 3
A agevolazioni concesse per Regione e per obiettivo 2003-2005 (mln euro)

REGIONE	RICERCA & SVILUPPO/ INNOVAZIONE	INTERNAZ.	NUOVA IMPRENDIT.	CONSOLID. E SVILUPPO SISTEMA PRODUTTIVO	ACCESSO AL CREDITO E CONSOLID. FINANZIARIO	AMBIENTE/ ENERGIA	SERVIZI/ INFRASTRUT. PER LE IMPRESE
Molise	-	-	-	15,50	-	-	-
Campania	145,10	-	5,00	429,00	-	90,90	2,50
Puglia	5,90	-	13,30	246,80	-	-	12,60
Basilicata	-	-	-	101,90	-	-	0,80
Calabria	24,80	-	-	222,50	-	-	-
Sicilia	20,10	-	59,00	324,80	-	143,30	13,40
Sardegna	14,30	-	-	13,00	-	-	-
TOTALE OB. 1	210,10	-	77,30	1.353,40	-*	234,30	29,30

(*) - I dati relativi ai Fondi di garanzia non sono rilevati in questa colonna come agevolazioni concesse ed erogate a causa della peculiarità dello strumento di agevolazione.

Tabella 4
Agevolazioni erogate per Regione e per obiettivo 2003-2005 (mln euro)

REGIONE	RICERCA & SVILUPPO/ INNOVAZIONE	INTERNAZ.	NUOVA IMPRENDIT.	CONSOLID. E SVILUPPO SISTEMA PRODUTTIVO	ACCESSO AL CREDITO E CONSOLID. FINANZIARIO	AMBIENTE/ ENERGIA	SERVIZI/ INFRASTRUT. PER LE IMPRESE
Molise	-	-	-	10,90	-	-	0,90
Campania	59,20	-	11,40	184,30	-	38,90	1,60
Puglia	5,90	-	4,70	51,30	-	-	9,20
Basilicata	-	-	-	13,80	-	-	0,30
Calabria	6,90	-	-	88,60	-	-	-
Sicilia	-	13,00	10,10	108,90	-	37,20	6,20
Sardegna	-	-	-	16,50	-	-	-
TOTALE OB. 1	72,00	13,00	26,20	474,30	-*	76,10	18,2

(*) - I dati relativi ai Fondi di garanzia non sono rilevati in questa colonna come agevolazioni concesse ed erogate a causa della peculiarità dello strumento di agevolazione.

In sostanza le agevolazioni concesse nell'annualità 2005 sono attribuibili soprattutto a regimi di aiuto "innovativi" finalizzati a fattori di competitività. Le erogazioni relative alla stessa annualità sono riferibili essenzialmente agli interventi di sostegno e consolidamento del tessuto produttivo, per i quali l'impegno di risorse è avvenuto nelle prime annualità della programmazione.

Il dato relativo alla ricerca e all'innovazione è ancor più positivo, se si considera che i nuovi impegni si riferiscono essenzialmente a regimi regionali specifici, e non più solo agli aiuti della legge 598/94 che, nella prima fase di programmazione, hanno costituito l'unico intervento a sostegno dell'innovazione nelle Regioni dell'ob. 1.

Nell'ambito degli interventi a sostegno dell'innovazione tecnologica, si rileva un discreto peso finanziario degli strumenti a sostegno della diffusione della società dell'informazione (circa 50 milioni di euro di impegni e una buona performance di spesa), anche se per il momento limitato ad un solo intervento di *innovation e information technology* in Campania.

Positivo appare anche il dato relativo all'obiettivo "nuova imprenditorialità", peraltro non riconducibile solo alla l. 215/92, ma in alcuni casi a regimi regionali mirati a favorire la nascita e il consolidamento di iniziative

imprenditoriali promosse da categorie “svantaggiate” (donne, giovani, disoccupati), con buone performance di impegni e pagamenti.

Alcuni obiettivi, ad un anno dal termine della programmazione, presentano criticità rilevanti o risultano pressoché inattuati. In particolare si confermano le difficoltà di attivazione degli interventi di capitale di rischio. Il ritardo di attivazione è tale da far sorgere, in alcuni, casi seri dubbi sulla possibilità di utilizzo completo delle risorse entro il 2008. Ciò ha indotto quasi tutte le Regioni a ridurre la dotazione finanziaria di questi interventi.

Critico, appare anche, lo stato di attuazione degli strumenti a sostegno dell'internazionalizzazione, che presentano impegni pari a zero⁽²⁸⁾. Va però rilevato che le difficoltà di tali interventi derivano anche dalla circostanza che non tutti i programmi hanno inserito l'internazionalizzazione fra gli obiettivi strategici prioritari.

Parzialmente diversa la situazione relativa agli interventi di garanzia (Tab. 5) che, nelle tre Regioni in cui sono stati programmati, nonostante abbiano incontrato inizialmente difficoltà attuative, hanno prodotto impegni al 31 dicembre 2005 per complessivi 35 milioni di euro, con una forte concentrazione delle risorse in Puglia.

Tabella 5
Interventi a garanzia

	NUMERO MISURE	IMPEGNI (2003 2005)
Molise	1	4,70
Puglia	2	27,60
Calabria	1	2,60
TOTALE OB. 1	4	34,90

(28) - *Risulta attivato un solo intervento specifico in Sicilia che non è stato rilevato non avendo ancora prodotto impegni.*

Relativamente ai settori (Tab. 6), i dati al 31 dicembre 2005 confermano il ruolo decisivo delle risorse comunitarie per il sostegno all'industria nonché la netta prevalenza degli interventi multisettoriali; quest'ultimo dato è spiegabile con il fatto che l'approccio comunitario alle politiche di sviluppo non è di tipo settoriale e pertanto la quasi totalità degli strumenti cofinanziati possono essere diretti ad imprese appartenenti a più settori (es. industria, artigianato, servizi alle imprese). Va evidenziata in ogni caso la quota rilevante di risorse impegnate per il settore turismo che costituisce la voce prevalente all'interno della categoria "terziario".

Tabella 6
Agevolazioni concesse ed erogate per Regione e per settore 2003-2005
(mln euro)

REGIONE	INDUSTRIA	TERZIARIO	ARTIGIANATO	MULTISETORE	INDUSTRIA	TERZIARIO	ARTIGIANATO	MULTISETORE
	AGEVOLAZIONI CONCESSE				AGEVOLAZIONI EROGATE			
Molise	-	6,00	1,90	7,70	-	2,80	3,60	5,30
Campania	197,70	58,20	-	416,60	191,80	18,20	-	85,40
Puglia	170,40	60,80	-	47,40	41,20	10,60	-	19,30
Basilicata	16,80	28,10	-	57,80	1,20	2,00	-	11,00
Calabria	1,70	131,00	5,30	109,20	-	9,50	3,00	83,00
Sicilia	48,90	249,60	39,40	222,70	7,90	59,80	24,30	83,30
Sardegna	-	1,00	12,00	14,30	-	0,10	6,70	9,70
TOTALE OB. 1	435,50	534,70	58,60	875,70	242,10	103,00	37,60	297,00

I dati relativi al numero di domande approvate mostrano una flessione evidente per l'annualità 2005; va considerato tuttavia che il dato relativo alle Regioni Campania, Calabria e Molise è da considerarsi parziale e non indicativo, a causa dell'indisponibilità di dati aggiornati per l'annualità 2005. Comunque non si può escludere che il calo generalizzato delle domande approvate è in parte attribuibile agli effetti della congiuntura negativa sulla propensione agli investimenti delle imprese.

Tabella 7
Domande approvate per Regione 2003-2005

REGIONE	2003	2004	2005
Molise	20	137	-
Campania	1.606	1.583	-
Puglia	559	1.111	869
Basilicata	-	574	250
Calabria	44	1.963	136
Sicilia	2.090	537	1.038
Sardegna	885	20	132
TOTALE Ob. 1	5.204	5.925	2.425

Riguardo ai destinatari delle agevolazioni, fatta eccezione per alcuni strumenti specifici per le aggregazioni di imprese (circostritti alla Sicilia e alla Puglia) e per la programmazione negoziata, diretta essenzialmente alle grandi imprese, emerge in tutto l'ob. 1 una netta prevalenza degli interventi a sostegno delle Piccole e Medie imprese, in linea con le indicazioni del QCS, che riserva una quota minima del 70% ai regimi di aiuto a sostegno delle PMI.

Tabella 8
Domande approvate, agevolazioni concesse ed erogate per Regione e beneficiario 2003-2005 (mln euro)

DESCRIZIONE	PMI	GI	ALTRO	PMI	GI	ALTRO	PMI	GI	ALTRO
REGIONE	DOMANDE APPROVATE			AGEVOLAZIONI CONCESSE			AGEVOLAZIONI EROGATE		
Molise	157	-	-	15	-	-	11,70	-	-
Campania	3.189	-	-	672	-	-	295,40	-	-
Puglia	2.500	30	9	204	-	74,50	43,80	-	27,30
Basilicata	824	-	-	102	-	-	14,20	-	-
Calabria	2.143	-	247	-	-	95,50	-	-	-
Sicilia	1.892	-	1.7730	376	-	184,60	114,80	-	60,50
Sardegna	1.037	-	-	27	-	-	16,50	-	-
TOTALE Ob. 1	11.742	30	1.782	1.645	-	259,10	591,90	-	87,80

5.2 GLI INTERVENTI AGEVOLATIVI NELL'AMBITO DEI DOCUP OB. 2

Nell'ambito dei Docup ob. 2, l'impianto del sistema degli incentivi delle Regioni del Centro-Nord continua a mostrare il prevalente ricorso a regimi e strumenti consolidati (es. strumenti decentrati e legge 488/92), in grado di assicurare un più efficace avanzamento finanziario e procedurale dei programmi nel rispetto della tempistica prevista dalle norme comunitarie per la spesa dei Fondi strutturali.

Nella seconda fase di attuazione dei programmi emerge, tuttavia un graduale superamento dell'impianto tradizionale, mediante l'utilizzo di interventi incentrati su obiettivi "orizzontali", quali quelli finalizzati a Ricerca & Sviluppo e innovazione, accesso al credito e strumenti integrati.

Questa tendenza, che ha avuto solo una parziale attuazione negli anni 2003-2004, si è accentuata nell'annualità 2005⁽²⁹⁾ i cui dati rilevano l'incremento delle misure finalizzate al perseguimento di tali obiettivi.

Dal punto di vista del numero degli interventi, non si registra l'auspicata riduzione degli aiuti di Stato e in particolare di quelli finalizzati al sostegno degli obiettivi "tradizionali".

Nessuna Amministrazione regionale ha ridotto il numero di incentivi alle imprese presenti nel proprio Docup.

Più nel dettaglio, il numero degli interventi attivati registra un ulteriore avanzamento, sono infatti 206 gli interventi programmati e censiti nell'ambito dei Docup ob. 2 per l'annualità 2005: l'incremento registrato è del 5,2% rispetto all'universo rilevato nel 2004.

Per quanto concerne l'attivazione degli interventi programmati nei Docup – indipendentemente dalle finalità che perseguono – la rilevazione

(29) - Per alcune Regioni, gli effetti della riprogrammazione decorrono dall'annualità 2005, mentre nel 2004 sono stati rilevati gli interventi ancora riferiti al Docup originariamente approvato.

evidenzia in genere un buon livello di realizzazione: al 31 dicembre 2005, oltre il 92% degli strumenti risulta avviato.

La dotazione finanziaria complessiva per gli interventi agevolati a favore delle imprese previsti nei Docup Ob. 2 è di 2.966 milioni di euro; al 31 dicembre 2005 gli impegni ammontano a 2.375,9 milioni di euro (80,1% della dotazione), mentre le erogazioni corrispondono a circa il 40,7% della dotazione stessa (Tab. 9).

Rispetto al 2004 si registra un incremento del 20% degli impegni e del 9% delle erogazioni.

Tabella 9
Stanziamenti 2000-2006, impegni ed erogazioni al 31 dicembre 2005
(mln euro)

REGIONE	DOTAZIONE FINANZIARIA*	IMPEGNI	IMPEGNI / DOTAZIONE	EROGAZIONI	EROGAZIONI / DOTAZIONE
Piemonte	518,40	445,70	86,00	285,30	55,00
Valle d'Aosta	2,50	0,20	9,80	0,20	7,30
Lombardia	129,10	104,40	80,90	70,50	54,60
Bolzano	13,80	11,60	84,10	1,60	11,30
Trento	10,50	6,90	66,00	6,30	59,90
Veneto	227,50	227,30	99,90	131,00	57,60
Friuli-Venezia Giulia	127,00	141,60	111,50	56,20	44,20
Liguria	574,90	246,10	42,80	162,90	28,30
Emilia-Romagna	101,90	217,50	213,40	40,90	40,10
Toscana	512,40	378,10	73,80	198,40	38,70
Umbria	152,90	93,90	61,40	38,60	25,30
Marche	153,70	132,50	86,20	55,90	36,40
Lazio	213,20	215,10	100,90	79,30	37,20
Abruzzo	228,20	155,00	67,90	80,80	35,40
TOTALE OB. 2	2.966,00	2.375,90	80,10	1.207,80	40,70

(*) - Dato rilevato nel 2004.

Le domande approvate (Tab. 10) nel corso del 2005, nelle Regioni del Centro-Nord in ambito Docup, sono state 10.841; mentre le agevolazioni concesse nello stesso periodo ammontano a 652,0 milioni di euro.

Tabella 10
Domande approvate per Regione 2003-2005

REGIONE	2003	2004	2005
Piemonte	1.333	2.644	1.635
Valle d'Aosta	4	2	7
Lombardia	787	273	1.488
Bolzano	23	3	5
Trento	24	1	1
Veneto	2.158	1.932	1.462
Friuli-Venezia Giulia	753	48	751
Liguria	2.809	1.161	1.314
Emilia-Romagna	7	933	996
Toscana	1.507	1.101	851
Umbria	948	387	598
Marche	730	1.155	296
Lazio	1.844	1.086	479
Abruzzo	3.818	1.423	958
TOTALE Ob. 2	16.745	12.149	10.841

Nel biennio 2003-2004 il valore dell'agevolazione concessa media è pari a 46 mila euro, aggiungendo i dati della rilevazione 2005, tale importo cresce fino a raggiungere 50 mila euro.

Nel triennio 2003-2005, sono state concesse agevolazioni per un ammontare complessivo di 1.987,4 milioni di euro (Tab. 11).

Tabella 11
Agevolazioni concesse per Regione 2003-2005 (mln euro)

REGIONE	2003	2004	2005
Piemonte	102,50	143,70	101,10
Valle d'Aosta	0,10	-	0,10
Lombardia	30,10	12,70	44,80
Bolzano	0,80	0,20	0,30
Trento	0,50	0,90	0,10
Veneto	128,90	11,50	34,80
Friuli-Venezia Giulia	64,50	10,30	59,70
Liguria	133,70	55,80	52,40
Emilia-Romagna	-	39,00	159,60
Toscana	117,70	66,40	100,00
Umbria	14,90	46,20	23,00
Marche	34,40	37,70	36,70
Lazio	80,00	53,90	20,20
Abruzzo	94,80	54,20	19,00
TOTALE Ob. 2	802,80	532,60	652,00

L'andamento delle agevolazioni concesse evidenzia nel triennio un andamento "altalenante": in diminuzione per quanto concerne il biennio 2003-2004 ed in aumento nel corso del 2005, probabilmente in conseguenza dell'attivazione dei nuovi interventi riprogrammati nonché dell'avanzamento degli strumenti innovativi avviati nella seconda fase della programmazione.

Complessivamente gli impegni diminuiscono dagli 802,8 milioni di euro del 2003 a 532,6 milioni di euro nel 2004, e risalgono a 652 milioni di euro nel 2005.

Nel triennio 2003-2005 sono state erogate agevolazioni per un importo complessivo di 967,8 milioni di euro (Tab. 12).

Tabella 12
Agevolazioni erogate per Regione 2003-2005 (mln euro)

REGIONE	2003	2004	2005
Piemonte	67,50	77,60	69,60
Valle d'Aosta	0,10	-	0,10
Lombardia	14,20	19,80	25,10
Bolzano	0,60	0,20	0,30
Trento	1,40	1,10	1,70
Veneto	10,10	9,30	20,20
Friuli-Venezia Giulia	24,80	20,90	10,70
Liguria	61,30	41,80	19,80
Emilia-Romagna	26,30	13,10	9,90
Toscana	77,40	50,20	65,40
Umbria	3,10	13,90	15,30
Marche	13,80	19,00	19,10
Lazio	17,00	24,70	5,00
Abruzzo	34,20	33,60	28,60
TOTALE OB. 2	351,70	325,30	290,80

Le erogazioni nel 2005 evidenziano un andamento opposto a quello delle concessioni. Nel 2003 hanno raggiunto i 351,7 milioni di euro, nel 2004 sono scese a 325,3 milioni di euro, nel 2005 sono ulteriormente diminuite giungendo a 290,8 milioni di euro, risentendo anche del calo delle risorse impegnate nel 2004.

Per assicurare l'avanzamento della spesa finanziaria, in vista della chiusura dei programmi 2000-2006, molte Regioni nel 2005 hanno deciso di attivare interventi paralleli in "overbooking", finanziati con risorse ordinarie, ai quali poter far ricorso, viste le caratteristiche di cofinanziabilità che contraddistinguono le iniziative che li compongono.

Anche nel 2005, come negli anni precedenti sono state destinate risorse rilevanti agli interventi finalizzati al sostegno agli investimenti (Tab. 13).

Tabella 13
Agevolazioni concesse per Regione e per obiettivo 2003-2005 (mln euro)

REGIONE	RICERCA & SVILUPPO/ INNOVAZ.	INTERNAZ.	NUOVA IMPRENDIT.	CONSOLID. E SVILUPPO SISTEMA PRODUTTIVO	RIEQUILIBRIO TERRITORIALE INFRAREG.	ACCESSO AL CREDITO E CONSOLID. FINANZIARIO	AMBIENTE/ ENERGIA	SERVIZI/ INFRASTRUT. PER LE IMPRESE	ALTRO
Piemonte	42,70	31,50	-	248,90	-	18,70	1,50	4,00	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	0,20	-
Lombardia	13,80	1,70	2,60	55,30	-	-	8,10	2,70	3,40
Bolzano	-	-	-	1,30	-	-	-	-	-
Trento	-	-	-	1,60	-	-	-	-	-
Veneto	10,00	-	14,00	65,20	-	57,00	2,40	21,50	5,20
Friuli-Venezia Giulia	18,00	-	0,70	97,70	-	-	1,80	13,70	2,80
Liguria	12,00	143,60	8,80	58,00	9,70	2,30	2,70	4,90	-
Emilia-Romagna	45,90	-	7,90	144,80	-	-	-	-	-
Toscana	96,90	7,90	4,70	132,50	-	0,40	29,00	12,60	-
Umbria	3,70	1,10	11,60	48,60	-	13,60	3,40	2,10	-
Marche	8,00	-	-	75,80	-	0,80	13,30	8,00	2,80
Lazio	5,20	-	14,30	90,20	-	6,30	-	16,90	21,20
Abruzzo	25,20	1,30	-	141,50	-	-	-	-	-
TOTALE OB. 2	281,40	187,10	64,60	1.161,40	9,70	99,10*	62,30	86,40	35,40

(*) - Al netto dei dati relativi ai Fondi di garanzia, i cui importi non sono rilevabili in questa colonna come agevolazioni concesse, vista la peculiarità dello strumento di agevolazione

Nel triennio 2003-2005, dei 1.987,4 milioni di euro complessivamente impegnati, oltre la metà (1.161,4 milioni di euro) riguardano agevolazioni finalizzate al consolidamento e sviluppo del sistema produttivo locale, seguono i 281,4 milioni di euro impegnati per la Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica e i 187,1 milioni impegnati per l'internazionalizzazione.

Tramite gli strumenti volti all'accesso al credito e al consolidamento finanziario sono stati impegnati complessivamente 99,1 milioni di euro (più della metà investiti nella Regione Veneto) ma questo importo è parziale, vista la scelta di escludere dalla tabella i dati riferibili ai Fondi di garanzia.

Tali strumenti di agevolazione sono ampiamente utilizzati nei Docup Ob. 2 quasi tutte le Regioni hanno costituito almeno un Fondo, anche se in misura molto variabile da Regione a Regione (si passa dai 60 milioni di euro di impegni del Piemonte ai 2 milioni di euro del Friuli-Venezia Giulia).

Tabella 14
Interventi a garanzia - (N. misure ed impegni 2003-2005)

REGIONE	NUMERO MISURE	IMPEGNI
Piemonte	1	60,00
Lombardia	2	0,50
Veneto	1	31,80
Friuli-Venezia Giulia	1	2,00
Liguria	1	18,20
Toscana	1	-
Marche	1	14,70
Lazio	1	3,80
Abruzzo	1	-
TOTALE OB. 2	10	130,90

Le erogazioni effettuate nel triennio 2003-2005 (Tab. 15) evidenziano in generale un avanzamento poco dinamico della spesa: al 31 dicembre 2005, risultano erogati complessivamente 967,8 milioni di euro, quindi il 48,7% dell'ammontare delle risorse impegnate.

Tabella 15
Agevolazioni erogate per Regione e per obiettivo 2003-2005 (mln euro)

REGIONE	RICERCA & SVILUPPO/ INNOVAZ.	INTERNAZ.	NUOVA IMPRENDIT.	CONSOLID. E SVILUPPO SISTEMA PRODUTTIVO	RIEQUILIBRIO TERRITORIALE INFRAREG.	ACCESSO AL CREDITO E CONSOLID. FINANZIARIO	AMBIENTE/ ENERGIA	SERVIZI/ INFRASTRUT. PER LE IMPRESE	ALTRO
Piemonte	13,00	27,60	-	146,80	-	16,00	2,10	9,40	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	0,20	-
Lombardia	10,20	1,10	0,50	38,50	-	0,10	4,60	2,40	1,70
Bolzano	-	-	-	1,10	-	-	-	-	-
Trento	-	-	-	4,10	-	-	-	-	-
Veneto	5,00	-	6,80	18,50	-	-	0,90	5,50	2,90
Friuli-Venezia Giulia	0,70	-	0,30	46,30	-	-	-	8,20	0,90
Liguria	2,50	79,70	3,20	27,10	5,8	2,10	0,80	1,70	-
Emilia-Romagna	10,70	-	6,10	32,50	-	-	-	-	-
Toscana	59,10	10,00	4,60	92,80	-	-	14,00	12,50	-
Umbria	3,40	-	6,90	22,00	-	-	-	-	-
Marche	3,70	-	-	33,90	-	0,40	11,00	2,50	0,50
Lazio	2,50	-	3,80	30,10	-	0,80	-	4,50	5,10
Abruzzo	16,20	13,10	-	67,10	-	-	-	-	-
TOTALE OB. 2	127,10	131,40	32,20	560,80	5,8	19,40*	33,30	46,70	11,10

(*) - Al netto dei dati relativi ai Fondi di garanzia, i cui importi non sono rilevabili come agevolazioni erogate, vista la peculiarità dello strumento di agevolazione.

La velocità della spesa non è influenzata dagli obiettivi che differenziano i vari strumenti utilizzati infatti non emergono performance significativamente diverse tra l'uno e l'altro.

Gli interventi più direttamente finalizzati ad agire su fattori di competitività delle imprese (Ricerca & Sviluppo e innovazione, internazionalizzazione, servizi specialistici alle imprese), assorbono poco più del 27,9% delle agevolazioni complessivamente concesse alle imprese.

Alcune Regioni presentano comunque percentuali più elevate (Graf. 1).

Grafico 1
Interventi finalizzati a "fattori di competitività"*



(*) - Il limitato numero di interventi previsti nei Docup delle Province autonome di Trento e Bolzano e della Regione Valle d'Aosta rende il confronto meno significativo

Rispetto al 2004 si registra una riduzione dall'87% al 76,6% delle risorse impegnate riferibili a interventi a carattere multisettoriale, costante è il dato relativo agli strumenti agevolativi diretti al terziario (10,6%), mentre si evidenzia un maggior peso degli interventi specifici a favore dell'industria (4,9%) e dell'artigianato (8%) (Tab. 16).

Tabella 16
Agevolazioni concesse per Regione e per settore 2003-2005 (mln euro)

REGIONE	INDUSTRIA		TERZIARIO		ARTIGIANATO		MULTISETTORE	
	CONCESSE	EROGATE	CONCESSE	EROGATE	CONCESSE	EROGATE	CONCESSE	EROGATE
Piemonte	-	0,20	-	-	-	-	347,40	214,70
Valle d'Aosta	0,20	24,20	-	-	-	-	-	-
Lombardia	29,70	-	34,30	11,80	16,40	13,50	7,30	9,60
Bolzano	-	0,70	-	-	0,30	0,20	1,00	0,90
Trento	0,20	6,30	1,40	3,40	-	-	-	-
Veneto	7,30	-	33,60	9,30	61,70	-	72,70	24,00
Friuli-Venezia Giulia	1,80	-	2,80	3,40	-	-	129,90	52,90
Liguria	-	-	19,10	10,00	-	-	222,90	112,80
Emilia-Romagna	-	14,00	21,20	14,30	-	-	177,40	35,00
Toscana	29,00	-	36,90	24,50	54,70	51,00	163,50	103,40
Umbria	-	2,60	16,50	3,30	-	-	67,50	29,00
Marche	4,20	5,90	22,40	11,30	-	-	82,10	38,10
Lazio	19,30	14,50	-	-	-	-	134,80	40,80
Abruzzo	4,90	-	21,60	4,50	25,40	8,50	116,10	68,90
TOTALE Ob. 2	96,70	68,40	209,90	95,90	158,40	73,30	1.522,50	730,20

Per quanto concerne i beneficiari, la totalità degli interventi previsti in ambito Docup è destinata alle PMI, tranne il caso del Friuli-Venezia Giulia che – con la revisione di metà periodo – ha scelto di introdurre nuovi interventi “orizzontali” (Ricerca & Sviluppo e Ambiente) rivolti specificatamente alle Grandi imprese.

Rimane confermato il ricorso prevalente a strumenti di tipo valutativo, ed alla forma di agevolazione del contributo in c/capitale.

IN SINTESI, nel periodo 2003-2005:

- ✓ nell’ambito complessivo dei POR ob. 1 e dei Docup ob. 2 sono state approvate 53.289 domande di agevolazione;
- ✓ le agevolazioni concesse ammontano a 4.767,6 milioni di euro, a fronte di un ammontare complessivo di stanziamenti (2000-2006) pari a 6.684,3 milioni di euro;
- ✓ le Regioni con il maggior ammontare di agevolazioni concesse sono la Campania (783 milioni di euro), la Sicilia (481,4), il Piemonte (445,7) e la Puglia (424,1);
- ✓ complessivamente nelle Regioni del Mezzogiorno le agevolazioni concesse si concentrano nell’anno 2003 per poi diminuire gradualmente nel 2004 e 2005; nel Centro-Nord gli impegni diminuiscono nel 2004 – rispetto al 2003 – per poi risalire nel 2005;
- ✓ le agevolazioni erogate alle imprese ammontano a 2.259,7 milioni di euro, di cui 1.051,9 per iniziative ubicate nel Mezzogiorno e 1.207,8 per iniziative ubicate nel Centro-Nord. In generale si registra un graduale calo di crescita nel biennio 2003-2004 a livello nazionale e una inversione di tendenza nel 2005 nel solo Mezzogiorno;

- ✓ la maggior parte degli strumenti sia nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord sono volti al consolidamento e sviluppo del sistema produttivo, seguiti dagli interventi finalizzati al perseguimento di obiettivi orizzontali quali soprattutto la Ricerca & Sviluppo ed innovazione, la tutela ambientale, l'accesso al credito e l'internazionalizzazione (questi ultimi in particolare per il Centro-Nord);
- ✓ relativamente agli interventi di garanzia viene confermata anche nel 2005 la generale difficoltà di attivazione e attuazione registrata nel precedente biennio. Complessivamente nel triennio 2003-2005 sono stati attivati 14 interventi in 12 Regioni per un totale di risorse impegnate pari a 165,8 mln euro.

6. L'ANALISI PER OBIETTIVI: UNA VALUTAZIONE COMPLESSIVA DEGLI INTERVENTI AGEVOLATIVI

L'analisi degli aiuti pubblici alle imprese per obiettivi⁽³⁰⁾ fornisce indicazioni utili a valutare la coerenza del sistema degli incentivi rispetto agli obiettivi e alle priorità delle politiche industriali e di sviluppo.

Infatti, questo tipo di analisi contribuisce a verificare l'orientamento del sistema degli incentivi e la sua rispondenza ai fabbisogni connessi al recupero di competitività del sistema produttivo nazionale.

L'analisi svolta in questo capitolo si riferisce esclusivamente ai cosiddetti interventi "attivi", che si caratterizzano, nel triennio 2003-2005, per la presenza di attività di concessione oltre che per quella di mera erogazione.

Inoltre, l'analisi non include le agevolazioni concesse sotto forma di garanzia né i dati relativi agli interventi dei POR e dei Docup. Ciò spiega alcune differenze che si possono rilevare con i dati complessivi riportati in altra parte della Relazione.

Gli interventi attivi censiti nel 2005 sono complessivamente 345, di cui 54 statali (facenti capo cioè ad amministrazioni centrali) ulteriori 14, conferiti (istituiti e di competenza delle amministrazioni centrali ma che sono stati trasferiti alle amministrazioni regionali), a seguito del processo di decentramento amministrativo (D. lgs. 112/98) ed altri 277 regionali (Tab. 1).

(30) - La classificazione degli interventi è stata effettuata, analogamente al passato, attraverso un'interpretazione del testo normativo ed un'analisi delle variabili più importanti che caratterizzano lo strumento agevolativo (soggetti beneficiari, area di intervento, tipologia dell'agevolazione, investimenti/spese ammissibili), tenendo presenti le difficoltà insite all'esplicazione degli obiettivi dei singoli interventi. Rispetto alla classificazione per obiettivi effettuata nella precedente rilevazione, quest'anno la definizione degli obiettivi ha subito alcune variazioni motivate da ragioni di chiarezza di esposizione. Una tabella di classificazione è presentata alla fine del capitolo.

Tabella 1
Interventi nazionali, decentrati e regionali suddivisi per obiettivo

OBIETTIVI	INTERVENTI NAZIONALI		INTERVENTI DECENTRATI		INTERVENTI REGIONALI	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica	12	22,20	2	20,00	22	7,90
Internazionalizzazione	10	18,50	2	13,30	23	8,30
Nuova imprenditorialità	5	9,30	-	-	22	7,90
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	5	9,30	6	40,00	114	41,20
Riequilibrio territoriale infraregionale (*)	8	14,80	1	6,70	-	-
Accesso al credito e consolidamento finanziario	4	7,40	1	6,70	45	16,20
Ambiente/Energia	2	3,70	1	6,70	10	3,60
Servizi/Infrastrutture per le imprese (**)	-	-	-	-	32	11,60
Razionalizzazione/Riconversione di settore	5	9,30	1	6,70	1	0,40
Altro (**) o straordinari per calamità naturali	3	5,60	-	-	8	2,90
TOTALE	54	100,00	14	100,00	277	100,00

(*) - Non risultano interventi regionali finalizzati a tale obiettivo.

(**) - Non risultano interventi nazionali finalizzati a tale obiettivo.

L'analisi dei dati rilevati mostra che:

- a) per gli strumenti nazionali il maggior numero di interventi si concentra sugli obiettivi di Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica (12), di internazionalizzazione (10) e di riequilibrio territoriale infraregionale (8); su tali obiettivi si collocano più della metà degli interventi nazionali;
- b) per gli strumenti conferiti, il 40% degli interventi si colloca nell'obiettivo consolidamento e sviluppo del sistema produttivo (6) ed un ulteriore 20% in quello per la Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica (3);
- c) nell'ambito degli strumenti regionali predominano gli interventi per il consolidamento e sviluppo del sistema produttivo (114); altri obiettivi che presentano una quota rilevante di interventi sono l'accesso al credito e consolidamento finanziario (45) e Servizi/Infrastrutture per le imprese (32).

Quanto alla tipologia di agevolazione utilizzata si rileva che gli strumenti nazionali utilizzano prevalentemente il contributo in conto capitale (Tab. 2); tale prevalenza è confermata anche dai 14 strumenti che utilizzano la combinazione di più tipologie di agevolazioni all'interno delle quali si riscontra, pressoché sempre, il contributo in conto capitale.

Tabella 2
Interventi nazionali, decentrati e regionali suddivisi
per tipologia di agevolazione

OBIETTIVI	INTERVENTI NAZIONALI		INTERVENTI DECENTRATI		INTERVENTI REGIONALI	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Contributo in conto capitale	18	33,30	2	13,30	144	52,00
Contributo in c/interessi c/canoni	7	13,00	5	33,30	33	11,90
Credito di imposta/Bonus fiscale	2	3,70	4	26,70	-	-
Partecipazioni al capitale	4	7,40	-	-	1	0,40
Interventi a garanzia	3	5,60	1	6,70	25	9,00
Finanziamento diretto	4	7,40	-	-	24	8,70
Contributo misto	14	25,90	1	6,70	30	10,80
Altro	2	3,70	2	13,30	20	7,20
TOTALE	54	100,00	15	100,00	277	100,00

L'utilizzo del contributo in conto capitale è ancor più marcato se si esamina l'universo degli strumenti regionali: infatti, fa ricorso a tale forma il 52% degli strumenti.

Tra gli strumenti decentrati si osserva un maggior ricorso al contributo in conto interessi o in conto canoni.

L'ammontare complessivo di agevolazioni concesse alle imprese nel periodo 2000-2005 (Tab. 3) dall'intero sistema degli incentivi è pari a circa 50,5 miliardi di euro, di cui 42,3 miliardi attraverso gli strumenti nazionali, 3,5 mediante quelli conferiti e 4,7 per il tramite degli strumenti regionali. Il 45,8% delle risorse complessive è stato concesso per interventi finalizzati al riequilibrio territoriale infraregionale; il 25,5% per la Ricerca & Sviluppo e innovazio-

ne tecnologica ed il 10,5% per il consolidamento e sviluppo del sistema produttivo.

Tabella 3
Agevolazioni concesse riferite agli strumenti nazionali, decentrati e regionali per obiettivo nel periodo 2000-2005 (mln euro)

OBIETTIVI	INTERVENTI NAZIONALI		INTERVENTI DECENTRATI		INTERVENTI REGIONALI	
	2000-2005	%	2000-2005	%	2000-2005	%
Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica (*)	10.523,30	24,90	1.188,20	33,90	672,90	14,20
Internazionalizzazione	2.751,90	6,50	54,00	1,50	120,40	2,50
Nuova imprenditorialità	3.683,10	8,70	-	-	227,30	4,80
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	215,70	0,50	2.006,00	57,20	3.078,50	65,00
Riequilibrio territoriale infraregionale (**)	22.916,00	54,20	220,00	6,30	-	-
Accesso al credito e consolidamento finanziario	931,90	2,20	-	-	237,60	5,00
Ambiente/Energia	121,00	0,30	22,50	0,60	143,60	3,00
Servizi/Infrastrutture per le imprese (***)	-	-	-	-	235,60	5,00
Razionalizzazione/Riconversione di settore	664,30	1,60	19,20	0,50	12,40	0,30
Altro o straordinari per calamità naturali	488,00	1,20	-	-	7,50	0,20
TOTALE	42.295,30	100,00	3.509,90	100,00	4.735,70	100,00

(*) - Gli importi indicati in tale obiettivo includono anche l'ammontare dei finanziamenti agevolati, che sono restituiti dalle imprese, e che pertanto non rappresentano l'agevolazione finanziaria di cui beneficia l'impresa.

(**) - Non risultano interventi regionali finalizzati a tale obiettivo.

(***) - Non risultano interventi nazionali finalizzati a tale obiettivo.

Se da un lato si registra per tutte e tre le categorie di interventi (nazionali, conferiti, regionali) un'attenzione all'obiettivo Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica (leggermente più forte per i conferiti), dall'altro si osserva che gli interventi nazionali hanno trasferito il 54% delle risorse a favore dell'obiettivo di riequilibrio territoriale infraregionale, mentre quelli regionali e conferiti si sono orientati in maggior misura verso l'obiettivo di consolidamento e sviluppo del sistema produttivo (in favore di questo obiettivo va il 65% delle agevolazioni concesse con gli strumenti regionali ed il 57,2% di quelle concesse con gli strumenti conferiti).

Nel 2005 le agevolazioni concesse (Tab. 4) si riducono dagli 8,1 miliardi di euro del 2004 ai 6,7 miliardi di euro. Pertanto non solo si conferma la dina-

Tabella 4
Agevolazioni concesse per obiettivo nel periodo 2000-2005 (mln euro)

OBIETTIVI	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica	1.176	1.588	3.344	2.502	1.993	1.780
Internazionalizzazione	561	420	593	565	414	374
Nuova imprenditorialità	508	714	359	507	1.081	742
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	853	932	940	947	792	837
Riequilibrio territoriale infraregionale	1.171	6.838	5.462	3.968	3.335	2.363
Accesso al credito e consolidamento finanziario	163	146	143	175	234	308
Ambiente/Energia	18	13	140	39	42	35
Servizi/Infrastrutture per le imprese	26	26	19	47	57	61
Razionalizzazione/Riconversione di settore	102	175	183	10	89	137
Altro o straordinari per calamità naturali	72	168	62	32	104	57
TOTALE	4.650	11.020	11.244	8.791	8.142	6.694

mica discendente avviata nel 2003, ma tale contrazione risulta fortemente superiore a quella dell'anno precedente (-7,4% tra il 2003 ed il 2004; -17,8% tra il 2004 ed il 2005). La riduzione delle agevolazioni concesse è ancor più marcata per gli strumenti nazionali (-22,5%).

Per quanto riguarda i singoli obiettivi si osserva un ulteriore calo per Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica, per internazionalizzazione, per nuova imprenditorialità, per consolidamento e sviluppo del sistema produttivo e, soprattutto, per riequilibrio territoriale infraregionale. Per quest'ultimo obiettivo la riduzione delle agevolazioni concesse è stata, rispetto all'anno precedente, di quasi un terzo ed è in larga misura attribuibile alla legge 488/92 settore industria. Aumenti delle agevolazioni concesse si hanno per *accesso al credito* e consolidamento finanziario e per *razionalizzazione/riconversione di settore*.

Per quanto riguarda gli strumenti conferiti, il calo è assai più forte di quello registrato per gli strumenti nazionali; infatti, le agevolazioni concesse alle imprese nel 2005 si sono ridotte di oltre il 40% rispetto al 2004. La diminuzione ha riguardato soprattutto gli obiettivi Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica e consolidamento e sviluppo del sistema produttivo.

Per gli strumenti regionali, si registra una tendenza opposta a quella rilevata per gli strumenti nazionali e per quelli decentrati; sono infatti aumentate le agevolazioni concesse specie per gli obiettivi Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica e consolidamento e sviluppo del sistema produttivo. Tale incremento non è tale da compensare le riduzioni registrate per gli strumenti nazionali e per quelli conferiti.

Tabella 5
Agevolazioni concesse per obiettivo nel periodo 2000-2005 (valori percentuali)

OBIETTIVI	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica	25,30	14,40	29,70	28,50	24,50	26,60
Internazionalizzazione	12,10	3,80	5,30	6,40	5,10	5,60
Nuova imprenditorialità	10,90	6,50	3,20	5,80	13,30	11,10
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	18,30	8,50	8,40	10,80	9,70	12,50
Riequilibrio territoriale infraregionale	25,20	62,00	48,6	45,10	41,00	35,30
Accesso al credito e consolidamento finanziario	3,50	1,30	1,30	2,00	2,90	4,60
Ambiente/Energia	0,40	0,10	1,20	0,40	0,50	0,50
Servizi/Infrastrutture per le imprese	0,60	0,20	0,20	0,50	0,70	0,90
Razionalizzazione/Riconversione di settore	2,20	1,60	1,60	0,10	1,10	2,00
Altro o straordinari per calamità naturali	1,50	1,50	0,60	0,40	1,30	0,90
TOTALE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

A livello territoriale è possibile osservare alcune tendenze che caratterizzano gli obiettivi, in particolare:

- in relazione all'obiettivo *Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica* permane una sensibile prevalenza delle agevolazioni concesse nelle Regioni del Centro-Nord;
- volumi maggiori di agevolazioni concesse nel Centro-Nord si hanno anche per gli obiettivi *internazionalizzazione, consolidamento e sviluppo del sistema produttivo, ambiente/energia*;
- volumi maggiori di agevolazioni concesse nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord si registrano solo per l'obiettivo *nuova imprenditorialità*, oltre

che, come è naturale, per l'obiettivo *riequilibrio territoriale infraregionale* (ove si colloca circa il 90% del totale delle agevolazioni concesse per questo obiettivo).

La dinamica delle erogazioni (Tab. 6) nel corso del periodo 2000-2005 si presenta pressoché analogo a quello delle agevolazioni concesse.

Tabella 6
Agevolazioni erogate riferite agli strumenti nazionali, decentrati e regionali per obiettivo nel periodo 2000-2005 (mln euro)

OBIETTIVI	INTERVENTI NAZIONALI		INTERVENTI DECENTRATI		INTERVENTI REGIONALI	
	2000-2005	%	2000-2005	%	2000-2005	%
Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica (*)	7.760,90	28,20	697,60	20,50	274,70	9,30
Internazionalizzazione	1.415,20	5,10	53,70	1,60	84,80	2,90
Nuova imprenditorialità	2.235,50	8,10	-	-	171,90	5,80
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	153,00	0,60	2.240,70	65,90	2.061,80	69,50
Riequilibrio territoriale infraregionale (**)	14.648,10	53,30	309,00	9,10	-	-
Accesso al credito e consolidamento finanziario	225,30	0,80	-	-	173,50	5,80
Ambiente/Energia	119,60	0,40	45,20	1,30	72,60	2,40
Servizi/Infrastrutture per le imprese (***)	-	-	-	-	123,60	4,20
Razionalizzazione/Riconversione di settore	766,20	2,80	56,10	1,60	0,70	-
Altro o straordinari per calamità naturali	171,60	0,60	-	-	5,10	0,20
TOTALE	27.495,40	100,00	3.402,30	100,00	2.968,70	100,00

(*) - Gli importi indicati in tale obiettivo includono anche l'ammontare dei finanziamenti agevolati.

(**) - Non risultano interventi regionali finalizzati a tale obiettivo.

(***) - Non risultano interventi nazionali finalizzati a tale obiettivo.

Nel corso degli ultimi sei anni sono stati complessivamente erogati alle imprese 33,9 miliardi di euro; quattro quinti di tale importo (27,5 miliardi di euro) è stato trasferito attraverso gli strumenti di aiuto nazionali; le erogazioni effettuate con gli strumenti conferiti sono pari a 3,4 miliardi di euro ed altri 3 miliardi sono stati erogati con quelli regionali.

A livello complessivo, gli importi più consistenti di agevolazioni erogate si hanno per gli obiettivi riequilibrio territoriale infraregionale (44,2% del totale), Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica (25,8%) e consolidamento e sviluppo del sistema produttivo (13,2%).

Per gli interventi nazionali, il volume maggiore di erogazioni si registra per l'obiettivo *riequilibrio territoriale infraregionale* (53,3% del totale); in favore dell'obiettivo Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica è stato erogato un ulteriore 28,2%.

Con riferimento agli strumenti conferiti e a quelli regionali, la quota più elevata di erogazioni si osserva per l'obiettivo *consolidamento e sviluppo del sistema produttivo* ove si registra rispettivamente il 65,9% e il 69,5% delle erogazioni complessive.

Anche nel 2005 trova conferma la diminuzione delle agevolazioni erogate (Tab. 7) avviata nel 2003: si passa infatti da 5,5 miliardi di euro (2004) a 5,2 miliardi di euro. A livello di obiettivi, riduzioni si registrano per tutti gli obiettivi, ad eccezione di Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica (l'incremento è imputabile alla legge 808/85 - Imprese aeronautiche) e accesso al credito e consolidamento finanziario (si hanno aumenti sia per la legge 388/00 artt. 103 e 106, sia per la legge 236/93).

Tabella 7
Agevolazioni erogate per obiettivo nel periodo 2000-2005 (mln euro)

OBIETTIVI	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica	940	1.268	1.295	1.955	1.573	1.703
Internazionalizzazione	205	279	251	302	272	246
Nuova imprenditorialità	285	507	478	243	484	409
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	816	776	714	623	775	750
Riequilibrio territoriale infraregionale	1.502	2.611	4.018	2.850	2.116	1.859
Accesso al credito e consolidamento finanziario	52	64	93	51	64	75
Ambiente/Energia	18	23	131	30	18	17
Servizi/Infrastrutture per le imprese	20	16	18	18	29	23
Razionalizzazione/Riconversione di settore	221	184	179	80	112	47
Altro o straordinari per calamità naturali	12	10	15	16	57	67
TOTALE	4.070	5.738	7.192	6.169	5.501	5.196

I decrementi più consistenti riguardano gli obiettivi *riequilibrio territorio - le infraregionale* (le riduzioni più sensibili si osservano per la legge 488/92 tur-

simo, per i patti territoriali e per i contratti d'area), *nuova imprenditorialità* (la riduzione è in larga misura imputabile alla legge per l'imprenditorialità giovanile ed a quella per l'imprenditorialità femminile) e razionalizzazione/ri-conversione di settore (in calo soprattutto le erogazioni della legge 132/94).

Tabella 8
Agevolazioni erogate per obiettivo nel periodo 2000-2005 (valori percentuali)

OBIETTIVI	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica	23,10	22,10	18,00	31,70	28,60	32,80
Internazionalizzazione	5,00	4,90	3,50	4,90	4,90	4,70
Nuova imprenditorialità	7,00	8,80	6,60	3,90	8,80	7,90
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	20,10	13,50	9,90	10,10	14,10	14,40
Riequilibrio territoriale infraregionale	36,90	45,50	55,90	46,20	38,50	35,80
Accesso al credito e consolidamento finanziario	1,30	1,10	1,30	0,80	1,20	1,40
Ambiente/Energia	0,40	0,40	1,80	0,50	0,30	0,30
Servizi/Infrastrutture per le imprese	0,50	0,30	0,30	0,30	0,50	0,40
Razionalizzazione/Riconversione di settore	5,40	3,20	2,50	1,30	2,00	0,90
Altro o straordinari per calamità naturali	0,30	0,20	0,20	0,30	1,00	1,30
TOTALE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Continua anche nel 2005 il calo, che si registra dal 2001, delle erogazioni per gli strumenti decentrati. La riduzione interessa tutti gli obiettivi, in particolare Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica e consolidamento e sviluppo del sistema produttivo.

Per quanto riguarda le erogazioni effettuate attraverso gli strumenti regionali, si osserva una lieve riduzione rispetto al 2004. Tale decremento riguarda soprattutto l'obiettivo Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica.

L'obiettivo consolidamento e sviluppo del sistema produttivo si contraddistingue, invece, per un incremento delle erogazioni.

CLASSIFICAZIONE LEGGI / INTERVENTI PER OBIETTIVI

OBIETTIVI SPECIFICI	LEGGI/INTERVENTI
<i>Ricerca & Sviluppo e Innovazione tecnologica</i>	<p>46/82 (artt. 14, 19) – Fondo innovazione tecnologica (FIT)</p> <p>808/85 – Imprese aeronautiche</p> <p>488/92 – Ricerca</p> <p>140/97 – Incentivi automatici per la ricerca e l'innovazione</p> <p>D. lgs. 297/99 (artt. 12 e 13) – Fondo agevolazione alla ricerca (FAR)</p> <p>D. lgs. 297/99 (artt. 14 e 16) – Fondo agevolazione alla ricerca (FAR)</p> <p>D. lgs. 297/99 (artt. 5, 6, 9, 10 e 11) – Fondo agevolazione alla ricerca (FAR)</p> <p>388/00 (art. 103) – Credito d'imposta per commercio elettronico</p> <p>388/00 (art. 103) – Collegamento telematico "Quick Response" tessile/abbigliamento/calzaturiero</p> <p>D. lgs. 164/00 – Ricerca petrolifera</p> <p>PIA Innovazione</p> <p>166/02 (art. 35) – Industria navalmecanica</p> <p>598/94 (art. 11) – Investimenti per l'innovazione e la tutela ambientale</p> <p>PIA Networking</p>
<i>Internazionalizzazione</i>	<p>D. lgs. 143/98 – Art. 14 – Capo II (ex legge "Ossola") Credito agevolato all'esportazione</p> <p>394/81 (art. 10) – Promozione esportazioni prodotti agroalimentari</p> <p>394/81 (art. 2) – Penetrazione commerciale all'estero</p> <p>752/82 (art. 17) – Attività mineraria all'estero</p> <p>49/87 (art. 7) – Società miste all'estero</p> <p>83/89 – Consorzi import-export (multiregionali)</p> <p>100/90 (art. 4) – Crediti agevolati per imprese miste all'estero</p> <p>304/90 (art. 3) – Gare internazionali</p> <p>19/91 (art. 2) – Crediti agevolati SIMEST</p> <p>D. lgs. 143/98 (art. 22) – Studi di fattibilità - Assistenza tecnica</p> <p>1083/54 – Sviluppo delle esportazioni italiane</p> <p>83/89 – Consorzi import-export (infraregionali)</p>
<i>Nuova imprenditorialità</i>	<p>215/92 – Imprenditorialità femminile</p> <p>95/95 – Imprenditoria giovanile</p> <p>D. lgs. 185/00 – Incentivi a favore dell'autoimpiego (ex Prestito d'onore)</p> <p>236/93 (art. 1 bis) – Imprenditorialità giovanile nel settore dei servizi</p> <p>448/01 – Valorizzazione e formazione stilisti</p>

CLASSIFICAZIONE LEGGI / INTERVENTI PER OBIETTIVI

OBIETTIVI SPECIFICI	LEGGI/INTERVENTI
<i>Consolidamento e Sviluppo del sistema produttivo</i>	<p>Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo</p> <p>949/52 – Artigiancassa</p> <p>1329/65 "Sabatini" – Acquisto macchine utensili</p> <p>416/81 – Programmi di avanzamenti tecnologici nell'editoria</p> <p>752/82 (art. 12) – Coltivazione, preparazione, valorizzazione sostanze minerali</p> <p>752/82 (art. 9) – Ricerca mineraria</p> <p>57/01 (ex 49/85 "Marcora") – Credito alla cooperazione e salvaguardia occupazionale</p> <p>49/85 (art. 1) – Credito alla cooperazione e salvaguardia occupazionale</p> <p>266/97 (art. 8) – Incentivi automatici per l'intero territorio nazionale</p> <p>449/97 (art. 11) – Incentivi automatici alle imprese del commercio e turismo</p> <p>66/01 – Programmi di avanzamenti tecnologici nell'editoria</p> <p>64/86 (art. 6) – Turismo e terme</p>
<i>Riequilibrio territoriale infraregionale</i>	<p>488/92 (art. 1, c. 2) – Attività produttive nelle aree depresse</p> <p>488/92 (art. 1, c. 3) – Contratti di programma</p> <p>488/92 – Turismo</p> <p>488/92 – Commercio</p> <p>488/92 - Artigianato</p> <p>341/95 (art. 1) – Incentivi automatici per le aree depresse</p> <p>662/96 (art. 2, c. 203) – Patti territoriali</p> <p>662/96 (art. 2, c. 203) – Contratti d'area</p> <p>388/00 - Credito d'imposta per le aree sottoutilizzate</p>
<i>Accesso al credito e consolidamento finanziario</i>	<p>1068/64 – Agevolazioni creditizie per investimenti delle imprese artigiane</p> <p>236/93 (art. 23) – Agroindustria</p> <p>662/96 (art. 2, c. 100) – Fondo centrale di garanzia</p> <p>388/00 (artt. 103 e 106) – Venture capital</p> <p>35/05 (art. 11) – Fondo per il salvataggio delle imprese in difficoltà</p>
<i>Ambiente/Energia</i>	<p>10/91 – Risparmio energetico</p> <p>388/00 (art. 114) – Ripristino ambientale e sicurezza in particolari siti di cava</p> <p>51/01 (art. 2) – Industria navalmecanica (Imprese armatoriali)</p>

CLASSIFICAZIONE LEGGI / INTERVENTI PER OBIETTIVI

OBIETTIVI SPECIFICI	LEGGI/INTERVENTI
<i>Razionalizzazione/ Riconversione di settore</i>	181/89 (artt. 5, 7, 8) – Reindustrializzazione aree siderurgiche 408/89 Reindustrializzazione aree siderurgiche 221/90 (art. 3) – Politiche minerarie 132/94 (artt. 3, 4) – Industria navalmeccanica (Imprese) 350/03 (art. 4, c. 153) – Interventi a favore delle imprese navalmeccaniche 350/03 (art. 4, c. 209) – Interventi a favore dell'industria navalmeccanica
<i>Straordinari per calamità naturali</i>	1142/66 (art. 28) – Interventi straordinari per calamità naturali 228/97 Interventi per le aree a rischio di esondazione 226/99 (art. 3) – Rinegoziazione mutui legge 35/95

7. L'ESPERIENZA DI VALUTAZIONE DELLE POLITICHE DI INCENTIVAZIONE ALLE IMPRESE A SEGUITO DELLA L. 266/97

Questo capitolo sintetizza l'esperienza di valutazione delle politiche di aiuto alle imprese svolta presso la Direzione per il coordinamento degli incentivi alle imprese del Ministero dello sviluppo economico, sottolineandone obiettivi, metodologie e risultati.

Molto spesso viene ribadita la necessità di una valutazione rigorosa degli effetti degli strumenti di incentivazione, per dare indicazioni sul loro rifinanziamento oppure ancora per suggerire eventuali modifiche da introdurre ad alcune tipologie o anche a specifiche leggi di incentivazione. Queste richieste si intensificano in presenza di rilievi in merito alla stampa sulla possibilità di abusi o distorsioni nell'applicazione e nell'uso di vari strumenti.

È sembrato utile, a questo scopo, rivedere e riassumere il percorso metodologico e i risultati dell'attività di valutazione svolta in questi anni, così come riportata nella Relazione, in modo da facilitare l'accesso a tali informazioni e contribuire in modo costruttivo al dibattito scientifico e tecnico-amministrativo su questi temi.

La l. 266/97, nel suo art. 1, richiede espressamente al Governo di effettuare *“attività di valutazione e controllo sull'efficacia e sul rispetto delle finalità delle leggi e dei conseguenti provvedimenti amministrativi in materia di sostegno alle attività economiche e produttive”*.

Tale attività deve concretizzarsi nella predisposizione e presentazione al Parlamento, come allegato al Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, di *“una relazione illustrativa delle caratteristiche e dell'andamento, nell'anno precedente, dei diversi provvedimenti in materia di sostegno alle attività economiche e produttive, tracciando per ciascuno di essi un quadro articolato territorialmente delle somme impegnate e di quelle erogate, degli investimenti attivati e dell'impatto occupazionale attivato e quant'altro sia ritenuto utile per una valutazione dei provvedimenti in questione”*.

Le finalità di indagine da indicarsi nella Relazione annuale vengono specificate nell'art. 10 del D. lgs. 123/98. L'art. 10 della l. 140/99 fornisce al Ministero l'opportunità di servirsi per questa attività di esperti esterni all'Amministrazione.

L'azione di controllo e valutazione si è esplicitata rivolgendosi all'approfondimento di molteplici campi d'interesse: tra i tanti, la definizione del campo d'indagine degli strumenti di aiuto alle imprese, il monitoraggio degli strumenti di incentivazione nazionali e regionali, la valutazione dell'impatto di specifiche norme, la comparazione internazionale.

Tale attività è stata riportata annualmente nella Relazione incorporata poi nel DPEF, la quale ha previsto nel tempo due sezioni: l'una, relativa al monitoraggio congiunturale dei provvedimenti d'incentivazione alle imprese, l'altra, relativa all'analisi di alcune specifiche norme di incentivazione, a cui è stata dedicata sovente una monografia all'interno della Relazione annuale.

L'attività di valutazione in senso stretto ha riguardato complessivamente sei tipologie di interventi, analizzati spesso più volte sotto differenti prospettive. Nella Tab. 1 seguente si riportano gli studi di valutazione effettuati, segnalandone obiettivi e metodologie utilizzate.

Gli studi effettuati hanno costituito un'esperienza "pilota" di valutazione degli incentivi alle imprese presso l'amministrazione pubblica. Gli esercizi di valutazione hanno riguardato molti aspetti dei principali provvedimenti di incentivazioni, utilizzando strumenti statistici anche complessi e avendo a disposizione i data base amministrativi raccolti presso il Ministero, spesso arricchiti da apposite indagini sul campo e integrati con dati di bilancio delle imprese. Il risultato è stato un'analisi rigorosa e approfondita degli strumenti di incentivazione, nonché la predisposizione di "esempi" di valutazione per le amministrazioni pubbliche centrali e locali.

Tabella 1
Le analisi di valutazione effettuate ai sensi dell'art. 1, l. 266/97

	PROVVEDIMENTI DI INCENTIVAZIONE INDAGATI	OGGETTIVI DI VALUTAZIONE	METODOLOGIA
1999	L. 488/92	Addizionalità su investimento	Questionario presso imprese
2000	L. 488/92	Addizionalità su occupazione e profittabilità Analisi indicatori per le graduatorie	Analisi micro econometrica
	L. 46/82	Addizionalità su capitale immateriale	Analisi micro econometrica
2001	L. 488/92	Addizionalità occupazione sul territorio	Analisi macro econometrica
	L. 341/95 e L. 266/97 (incentivi automatici)	Addizionalità su investimento	Questionario presso imprese
	L. 46/82 FRA	Addizionalità su capitale immateriale	Analisi micro econometrica
	Patti territoriali	Analisi operatività	Indagine campionaria di verifica
2002	L. 488/92	Valutazione effetti dei nuovi indicatori	Simulazione su dati micro
	L. 46/82 FIT	Addizionalità fatturato, redditività, immobilizzazioni materiali	Analisi micro non parametrica
	Contratti di programma (L. 64/86 e L.488/92)	Gradimento strumento, addizionalità e operatività	Questionario presso imprese
2003	L. 488/92	Analisi operatività Analisi rovoche Addizionalità su occupazione a livello territoriale fine	Analisi micro Analisi econometrica
2004	L. 488/92	Concentrazione e diffusione territoriale iniziative	Analisi statistica territoriale
	Contratti di programma (L. 64/86 e L. 488/92)	Addizionalità ed effetti sul territorio	Questionario presso imprese
2005	Credito d'imposta (L. 388/00)	Gradimento e addizionalità investimenti	Questionario presso imprese Analisi micro econometrica

L'analisi qui presentata vuole trarre da questa esperienza alcuni spunti di riflessione generale su quanto ottenuto in tema di valutazione delle politiche di incentivazione alle imprese e di come essa abbia contribuito a migliorare la comprensione degli strumenti di aiuto allo sviluppo, anche allo scopo di segnalare i percorsi e le scelte che sono apparse proficue. Viene quindi descritto un percorso valutativo che è sicuramente peculiare a questa esperienza (ovvero basato su una valutazione quantitativa degli effetti ex post di politiche di aiuto alle imprese), ma che affronta problemi comuni a molti esercizi di valutazione.

Lo schema di questa relazione ripercorre le domande che in genere diriggono ogni analisi valutativa, ovvero le motivazioni della valutazione, il suo obiettivo, le informazioni utilizzate, le metodologie sviluppate e, infine, una rassegna dei principali risultati raggiunti.

7.1 LE MOTIVAZIONI DELL'ANALISI VALUTATIVA

La legge richiede l'attività di valutazione e monitoraggio *“al fine di effettuare attività di valutazione e controllo sull'efficacia e sul rispetto delle finalità delle leggi e dei conseguenti provvedimenti amministrativi in materia di sostegno alle attività economiche e produttive”*. La valutazione intende quindi essere indirizzata prevalentemente per un'analisi di efficacia dell'operare della legge, con un intento di controllo da parte del Parlamento sull'agire dell'Amministrazione.

All'origine di questo controllo c'è principalmente la necessità di individuare gli strumenti di intervento più efficaci, in una fase di contrazione dei mezzi finanziari destinabili a queste politiche. Infatti, alla base del recente interesse per la valutazione degli effetti degli incentivi alle imprese vi è in primo luogo la drastica diminuzione degli stanziamenti a disposizione degli interventi pubblici nell'economia, in Italia come in Europa, a seguito dell'affermarsi di politiche di bilancio più rigorose e dei vincoli legati alla creazione di una unica moneta europea.

Questo ha richiesto una maggiore oculatezza nella spesa pubblica, anche di quella relativa alle politiche di sostegno delle imprese e dei territori, che si è manifestata anche nella previsione di momenti di verifica e controllo degli effetti di questa nell'economia. I *policy makers* sono quindi passati dall'interesse solo per quanto si è speso a quello per come lo si è fatto e per quali sono stati gli effetti.

Una ulteriore motivazione verso attività di tipo valutativo potrà provenire, nel prossimo futuro, dalla sempre più diffusa presenza di elementi di

federalismo economico, con l'affermarsi di fattori di sussidiarietà e coesione nelle politiche condivise a diversi livelli (ad es. finanziamenti europei per politiche nazionali o finanziamenti nazionali per politiche regionali). Questo comporta la predisposizione di garanzie e riscontri, da porre in essere tramite un'attività di valutazione e monitoraggio delle politiche e dei loro effetti. Si fa spesso riferimento, a questo proposito, all'attività di valutazione richiesta e derivata dall'utilizzo dei Fondi strutturali della UE.

Non bisogna però dimenticare come la regionalizzazione di numerose politiche di aiuto, a seguito dell'opera di decentramento di funzioni alle Regioni collegata ai cosiddetti decreti Bassanini, porti – ora o nel prossimo futuro – all'affidamento alle Autorità centrali, prima responsabili della gestione, dell'attività di verifica e valutazione degli interventi regionali.

Manca ancora invece, tra gli obiettivi espliciti della valutazione, la ricerca e l'analisi degli inevitabili effetti distorsivi di molte politiche di intervento pubblico nell'economia, con lo scopo di misurare se i benefici arrecati dall'intervento siano o meno superiori alle riduzioni di efficienza che lo stesso introduce nei mercati.

Questo aspetto è trascurato quasi completamente nella copiosa letteratura anche internazionale relativa alla valutazione delle norme di incentivazione (se non in alcune analisi della DG Concorrenza della Commissione UE), sebbene deve essere tenuto assolutamente presente per valutazioni di efficacia di tipo macro dell'intervento. È quindi possibile che questo sia il campo futuro di sviluppo dell'analisi valutativa degli interventi di incentivazione.

7.2 GLI OBIETTIVI DELLA VALUTAZIONE

La mancanza delle informazioni di base per l'analisi degli interventi ha portato spesso a definire “*valutazione*” quello che era più propriamente un monitoraggio degli interventi, ovvero la creazione di banche dati con infor-

mazioni statistiche aggiornate sulle principali variabili caratteristiche della azione di policy.

Questo è stato in realtà l'obiettivo più visibile dell'attività di valutazione relativa alla l. 266/97: infatti l'azione di monitoraggio ha portato a quantificare con una sufficiente precisione l'ammontare della spesa pubblica per incentivi (nei termini definiti dalla rilevazione stessa).

D'altronde, sebbene, come spesso avviene nell'analisi di valutazione, il passaggio per un accurato monitoraggio sia un passo decisivo, esso è comunque solo preliminare all'attività di valutazione propriamente detta, che riguarda non solo le caratteristiche dell'intervento (risorse erogate, numero di imprese incentivate, occupazione prevista), ma anche gli aspetti dello stesso che ne fanno uno strumento di incentivazione, ovvero in particolare l'addizionalità e l'effetto netto sul territorio.

Valutare l'addizionalità dell'intervento (e i suoi effetti) infatti significa confrontare i risultati ottenuti con l'intervento rispetto a quello che si sarebbe comunque realizzato in assenza di intervento.

Il monitoraggio invece misura i risultati dell'intervento eventualmente rispetto a quelli ottenuti nel periodo temporale precedente l'intervento. La differenza tra i due concetti è fondamentale nell'identificare con precisione gli effetti dell'intervento pubblico: questo è il motivo per cui l'addizionalità è stato l'obiettivo principale delle analisi valutative, come risulta dalla Tab. 1.

L'analisi svolta nella maggior parte degli studi è stata di questo tipo: analisi di impatto ex post, per valutare gli effetti addizionali dell'intervento. Questo genere di analisi è di gran lunga più complesso e richiede un investimento in capacità ed esperienza generalmente superiore a quello di un sistema di monitoraggio.

Inoltre la domanda di valutazione si sta recentemente spostando dagli effetti sull'"*hardware*" della struttura economica dell'area (investimenti,

imprese) a quello sul suo “*software*”: creazioni di reti, creazioni di istituzioni, creazioni di soggetti di sviluppo. L'intervento viene quindi valutato nella sua interezza: dallo studio degli effetti micro economici si è quindi passato allo studio degli effetti macroeconomici (non solo sulle imprese interessate ma sui territori e sui mercati interessati) fino a riguardare anche gli effetti sulla struttura di interrelazioni che si creano sul mercato e sul territorio.

Questo aspetto appare particolarmente importante per capire l'efficacia dello strumento per attivare processi di crescita. Un impatto positivo di breve periodo non necessariamente si accompagna sempre ad un impatto positivo di lungo periodo.

La recente letteratura empirica mostra, sulla base di esperienze ma anche di modelli recenti, che lo sviluppo locale dipende anche dalla creazione di reti, dallo sviluppo di esternalità, dalla presenza di fattori istituzionali che facilitino la collaborazione delle imprese. La valutazione dell'intervento anche di tipo prettamente economico, come semplice valutazione d'impatto, non può trascurare questi aspetti.

I lavori di valutazione hanno considerato anche altri obiettivi oltre l'addizionalità, ad esempio la soddisfazione degli utenti o l'analisi dei meccanismi di selezione. Quest'ultima appare di primaria importanza per valutare l'efficacia della norma di incentivazione.

Il tema è al centro del dibattito sull'efficacia degli aiuti, in quanto più stringente è la selezione, maggiore è la distorsione che si provoca nei mercati. Esiste quindi l'ennesimo trade off: selezionare può aumentare l'efficacia dell'intervento pubblico ma nel contempo diminuire l'efficienza del sistema complessivo. Questo spiega perché ad interventi con processi di selezione complessi e vincolanti (es. l. 488/92, l. 215/92) si contrappongono interventi dove il processo di selezione è minimo (incentivi automatici, incentivi fiscali).

La valutazione del sistema di selezione deve riguardare tre aspetti chiave: l'identificazione dei soggetti destinatari dell'intervento; la selezione di

quelli che più corrispondono ai fini dell'intervento; l'efficienza della procedura, che porta a diminuire la *deadweight loss*. L'identificazione dei soggetti destinatari è un compito meno banale di quanto possa apparire: ad esempio, si considerino le leggi per il sostegno della piccola e media impresa, per la quale vengono fissate soglie dimensionali di ammissione indipendenti dal settore di attività oppure dal sistema locale nel quale lavorano, che attribuisce ad esse vantaggi e svantaggi.

Appare più rilevante il problema di identificare i soggetti che maggiormente corrispondono ai fini dell'intervento, quali in genere una crescita duratura dell'accumulazione di capitale e dell'occupazione. È quindi importante che la procedura identifichi le imprese e i progetti che presentano una maggiore probabilità di successo nel tempo.

Tale informazione (la bontà del progetto) è nota in generale solo all'imprenditore e non al *policy maker*: la presenza di asimmetria informativa richiede quindi di affrontare un problema detto in letteratura di *moral hazard*. Questo viene risolto in tre modi: o non selezionando (es. incentivi automatici); o selezionando con un processo valutativo da parte dell'amministrazione o di soggetti da essa delegati (es. istruttorie bancarie); o utilizzando variabili che permettono di "rivelare" l'informazione (es. tramite indicatori).

Spesso il sistema è misto, come nel caso della legge 488/92 (nella vecchia e nella recentissima versione): oltre al superamento dell'istruttoria bancaria, il progetto viene sussidiato se il rapporto tra capitale investito e capitale proprio, considerato una proxy del grado di credibilità del progetto per l'imprenditore (più il progetto è buono, più l'imprenditore vi impegna le proprie risorse finanziarie), è sufficientemente elevato. È stato mostrato che quest'indicatore presenta una correlazione significativa con la redditività dell'impresa: le imprese più redditizie sono anche quelle che vivono più a lungo, e quindi massimizzano nel tempo i benefici dell'aiuto.

D'altro canto, esiste il rischio che questi criteri di selezione possano escludere i soggetti più deboli, che sono in molti casi i destinatari dell'aiuto.

Nel caso invece di politiche volte allo sviluppo territoriale, il selezionare soggetti forti fa bene alla crescita.

7.3 I DATI PER LA VALUTAZIONE

Maggiore è la profondità e l'ampiezza dell'analisi valutativa, maggiori sono le esigenze in termini di informazioni, sia qualitative, sia soprattutto quantitative. I bisogni informativi sono quindi in costante aumento. È da tempo apparso chiaro che tali fabbisogni non possono essere colmati dall'attività ordinaria di produzione di dati statistici, non più sufficiente a soddisfare i livelli qualitativi della domanda, sia in ordine alla tempestività dei dati che in merito ai livelli di disaggregazione richiesti. La risposta è stata, dopo l'informatizzazione delle attività della PA, il ricorso alle fonti amministrative.

In molti paesi il ricorso ai dati amministrativi è iniziato da parecchi anni: negli Stati Uniti l'informatizzazione dell'attività della pubblica amministrazione, avviata già dagli anni settanta, ha permesso uno sviluppo della produzione di dati statistici, per molti versi pionieristico, in direzione di una integrazione tra indagini di campo e banche dati amministrative.

In Europa, già dai primi anni novanta, gli organismi comunitari hanno aumentato la domanda di dati in un contesto di armonizzazione delle metodologie e delle classificazioni tra i singoli paesi, rendendo inevitabile il ricorso alle banche dati amministrative.

Una banca dati di natura amministrativa è in grado di coprire più esigenze informative; tuttavia, nella maggior parte dei casi, i dati disponibili non assicurano tutte le informazioni che un questionario di rilevazione è in grado di fornire in una indagine. Ne deriva che il semplice utilizzo informatico delle banche dati amministrative, che è stato il punto di partenza della *"rivoluzione valutativa"*, appare ora, a fronte delle nuove esigenze valutative, decisamente insufficiente. Le linee prospettiche di sviluppo riguardano l'integrazione degli

archivi amministrativi sia con archivi d'impresa sia con i risultati di indagini campionarie statisticamente robuste. Questo pone problemi statistici e informatici non banali.

Uno dei problemi che è stato affrontato più volte nel corso di questi lavori è stata l'unione (*il matching*) tra archivi amministrativi e archivi di bilanci d'impresa. L'aspetto più importante riguarda il fatto che molto spesso la variabile identificativa dell'impresa nei due archivi non è numerica (ad esempio il codice fiscale) e soggetta anche per questo a numerosi errori di trascrizione (come ad esempio la denominazione oppure la ragione sociale). Inoltre il campo di osservazione dei due archivi non è spesso sovrapponibile. Ne deriva che l'intersezione tra gli archivi ha spesso una numerosità molto ridotta rispetto a quelli di partenza. Inoltre, può darsi che la probabilità di essere nell'archivio non sia casuale rispetto ad alcune caratteristiche delle imprese (come la dimensione, la localizzazione, la scelta di presentare domanda di agevolazione). Esiste quindi la possibilità che l'archivio intersezione sia viziato da un forte problema di selezione.

È quindi necessario in questo caso agire in due direzioni: da una parte, aumentare la numerosità del *matching*; dall'altra, utilizzare tecniche di stratificazione per ottenere risultati bilanciati per strato/per caratteristica. Importanti sono risultate a questo riguardo le tecniche di *matching stocastico*, utilizzando una pluralità di indicatori comuni tra i due archivi.

Problemi di selezione esistono anche nell'uso di indagini campionarie per integrare le informazioni amministrative. In questo caso la selezione deriva sia dalla scelta di rispondere al questionario (es. ai questionari rispondono con più facilità le imprese che hanno avuto un buon rapporto con la pubblica amministrazione), sia dalla probabilità di trovare l'impresa stessa (es. le imprese marginali hanno una maggiore difficoltà ad essere reperite). Questi problemi, se non affrontati con la scelta di un campione adeguato, possono fortemente inficiare i risultati dell'analisi.

In questa prospettiva, le Amministrazioni si trovano investite di un'ulteriore funzione fondamentale. Infatti dovrebbero applicare sistematicamente

una serie di procedure finalizzate all'innalzamento degli standard di qualità delle proprie banche dati, in primo luogo nel processo di acquisizione dei dati, ma anche nell'attività di manutenzione, aggiornamento e normalizzazione degli archivi.

In questo contesto, nel 1998, il Ministero delle industria del commercio e dell'artigianato (attualmente Ministero dello sviluppo economico) ha varato una serie di protocolli finalizzati alla creazione di standard di qualità delle banche dati originate dall'applicazione della legge 488/92. L'articolazione della norma, nella sua fase applicativa, è complessa e coinvolge un elevato numero di soggetti. In particolare sono le banche designate dall'amministrazione a controllare l'iter delle erogazioni dei fondi alle imprese per conto della Direzione per il coordinamento degli incentivi alle imprese del Ministero, trasmettendo poi a quest'ultima i relativi dati.

Il protocollo del 1998 prevede che la trasmissione dei dati da parte delle banche, a cadenza bimestrale, sia strutturata secondo una metodologia precisa e comune a tutti i soggetti coinvolti. Questo elemento è risultato di grande ausilio nel trattamento dei dati per la valutazione di questa legge di incentivazione. In particolare la qualità dei dati è risultata ben al di sopra della media e le procedure di normalizzazione non hanno richiesto che un impegno marginale.

7.4 METODOLOGIE DI VALUTAZIONE DI POLITICHE DI INCENTIVAZIONE

È abbastanza recente lo sviluppo dei metodi statistici non sperimentali, che hanno portato alla consapevolezza che il problema principale per una buona valutazione ex post degli interventi sia quello di ottenere una stima affidabile e robusta del caso "*controfattuale*", ovvero della stima di quello che sarebbe accaduto in assenza di politiche. Non è quindi importate tanto la sofisticatezza del metodo, quanto di avere informazioni su (agenti e territori) incentivati e non.

I metodi principali utilizzati nelle diverse analisi sono stati di due tipi: metodi diretti, basati sull'acquisizione di informazioni presso le imprese, e metodi indiretti, basati sull'applicazione di tecniche econometriche per l'analisi di dati amministrativi e di bilancio.

I metodi diretti hanno il vantaggio di ottenere informazioni tempestive, e specifiche al problema di interesse. Lo svantaggio principale è che l'opinione degli imprenditori non corrisponde necessariamente agli effetti dell'intervento: ad esempio, gli imprenditori percepiscono gli effetti territoriali dell'incentivo sulla base della propria esperienza, che può essere però parziale, riguardando di solito solo il loro settore economico.

Questo problema viene superato nelle analisi econometriche basate su dati amministrativi o di bilancio, in quanto la valutazione deriva dall'analisi delle informazioni disponibili su tutte le imprese o sul complesso del territorio. L'aspetto problematico nell'uso di questa metodologia deriva dal fatto che tali dati non necessariamente riguardano gli aspetti di interesse del problema di valutazione: ad esempio, possono riguardare le imprese ma non le unità locali di queste, che sono la parte effettivamente influenzata dall'incentivo. L'utilizzo delle due metodologie non è quindi alternativo ma per molti versi complementare: la possibilità di raggiungere risultati solidi dell'analisi valutativa richiede probabilmente di percorrere entrambe le strade metodologiche.

Un ulteriore aspetto indagato negli studi riguarda la scelta del modello valutativo più adatto al caso degli interventi di incentivazione. Il modello definisce la procedura di costruzione dello scenario controfattuale e la metodologia di confronto di questo con lo scenario effettivo.

In letteratura vengono segnalati tre criteri principali legati alla scelta del modello: la natura (e gli obiettivi, aggiungiamo) dell'intervento; la natura della domanda valutativa; le informazioni disponibili.

La natura dell'intervento riguarda in primo luogo l'ambito di azione, che riflette in parte la distinzione tra micro e macro: ad esempio, interventi

nazionali pongono in essere esternalità e *spill-over* che non possono essere trascurati, come invece può avvenire nel caso di interventi locali. Questo spiega perché piani nazionali, come ad esempio il QCS per l'Italia, vengono valutati tramite modelli di tipo strutturale, capaci di cogliere gli effetti complessivi di esternalità e crescita di grandi aree o per l'intero paese.

Al contrario, interventi limitati aumentano gli effetti di selezione e quindi richiedono principalmente metodologie atte a prevenirli.

Inoltre le caratteristiche degli obiettivi hanno effetti sulla scelta: un conto sono analisi di statica comparata, relative alla comparazione tra prima e dopo l'intervento, un altro sono ad esempio l'analisi della durata degli effetti, possibile con modelli sviluppati allo scopo. Incentivi rivolti a soggetti svantaggiati (esempio a PMI o all'imprenditoria femminile) richiedono modelli capaci di approfondire gli effetti su quei soggetti; incentivi proiettati allo sviluppo richiedono anche modelli capaci di cogliere gli effetti di crescita non solo sulle imprese agevolate ma anche sul sistema economico complessivo, in ambito locale ma non solo.

L'influenza di fattori esogeni al programma è particolarmente forte quando, nella valutazione del controfattuale, si dispone di informazioni relative alle sole unità beneficiate. In questo caso, la differenza tra il valore osservato della variabile di interesse sulle medesime unità selezionate per il programma di interventi, successivamente e precedentemente al programma, comprende anche la variazione dovuta all'effetto di variabili non considerate nell'analisi.

Un metodo di valutazione che si basasse solo sul gruppo delle unità selezionate per il programma dovrebbe, pertanto, tenere conto di ogni variabile esogena che avrebbe potuto influenzare gli effetti dell'intervento.

Laddove, invece, si disponga anche di informazioni relative al gruppo di unità escluse dal programma, lo scenario controfattuale può essere stimato sulla base dei comportamenti differenziali tra i due gruppi di unità. In questo

caso gli effetti del programma di interventi risultano dalla differenza tra il valore osservato della variabile di interesse nelle imprese agevolate e non agevolate (costruito anche in termini campionari) in un periodo successivo al programma.

Tale differenza, sebbene sia meno influenzata dall'effetto di variabili esogene, in quanto esse agiscono su entrambi i gruppi osservati, incorpora, tuttavia, la distorsione dovuta alle differenze sistematiche esistenti tra di essi. Il metodo di valutazione scelto per la stima dell'impatto del programma di interventi dovrebbe, pertanto, poter controllare tali differenze al fine di ridurre la distorsione. Per questo, negli studi di valutazione sono stati scelti appositi modelli statistici sviluppati per valutazioni non sperimentali, di tipo parametrico o non parametrico⁽³⁰⁾.

Ovviamente la costruzione di un buon campione di controllo, che è l'indispensabile ingrediente in questo quadro per una buona valutazione, richiede informazioni che spesso non sono presenti negli archivi amministrativi, che di solito rilevano informazioni solo per i beneficiari degli aiuti. La costruzione di archivi con informazioni adeguate per l'utilizzo di metodi statistici non sperimentali di valutazione richiede quindi spesso un intervento esplicito di tipo normativo o regolamentare all'atto della norma di cui verrà poi richiesta la valutazione.

Questa considerazione suggerisce di considerare in sede redigente, insieme all'intervento pubblico, anche le procedure da porre in essere per la sua valutazione e quindi le informazioni necessarie a queste.

(30) - *Le tecniche usate hanno riguardato i seguenti metodi: differences-in-difference, modelli con probabilità di selezione, regression discontinuity design per i parametrici; matching con propensity score per i non parametrici.*

7.5 ALCUNI RISULTATI TRATTI DAGLI STUDI DI VALUTAZIONE

La varietà degli obiettivi, degli strumenti analizzati e delle tecniche utilizzate non facilita la presentazione di considerazioni di sintesi degli studi di valutazione effettuati. Si vuole comunque segnalare alcuni risultati che appaiono considerati, e possono essere di utilità al dibattito scientifico e all'utilizzo politico-amministrativo di questi strumenti.

7.5.1 MOLTI INTERVENTI DI INCENTIVAZIONE, SEBBENE NON TUTTI, HANNO MOSTRATO EFFETTI ADDIZIONALI POSITIVI E SIGNIFICATIVI SULLE IMPRESE INCENTIVATE

L'analisi econometrica, in particolare, ha mostrato che per quanto riguarda investimenti, fatturato e occupazione, le imprese incentivate hanno avuto, dopo l'incentivo, una crescita superiore a quella che sarebbe avvenuta in assenza di incentivi.

Questi risultati sono stati derivati e controllati mediante la modellistica econometrica parametrica e non parametrica in particolare modo per la legge 488/92, che, essendo il provvedimento di incentivazione più importante nell'ultimo decennio, in termini di risorse e di imprese interessate, è stato sottoposto più di altri all'analisi di valutazione.

Per quanto riguarda l'occupazione, il dato interessante è che, secondo il modello base, questa è cresciuta a un tasso superiore di circa il 9% nei 3-4 anni nelle imprese agevolate rispetto quelle non agevolate. Cambiando il modello, l'intervallo si amplia dal 4% al 15 %, ma rimane comunque sempre positivo. Studi successivi, usando tecniche diverse, hanno confermato il risultato. Impatto positivo esiste anche per gli investimenti e il fatturato.

Effetti addizionali sono anche mostrati dagli incentivi della l. 46/82: in questo caso, l'addizionalità riguarda gli investimenti immateriali, che sono

più elevati nelle imprese agevolate. Per quanto riguardano gli effetti del credito d'imposta sull'ammontare degli investimenti, i risultati dell'analisi non parametrica mostrano che in genere questo strumento ha un effetto inferiore, e al massimo simile, a quello di altri strumenti di incentivazione. I risultati non sorprendono: le caratteristiche dello strumento appaiono più legate a un rimborso ex post che a uno strumento di incentivazione ex ante dell'investimento, per lo meno nella fase di prima attuazione.

In molti casi non è stato possibile applicare le tecniche econometriche per mancanza di sufficienti informazioni. L'analisi di additività degli investimenti è quindi stata svolta sulla base di un questionario.

Il significato di addizionalità deve essere in questo caso chiarito. L'addizionalità non è infatti solamente legata all'effettuazione o alla non effettuazione dell'investimento a seconda del ricevimento o meno dell'incentivo. Infatti l'incentivo può aumentare anche parzialmente l'ammontare dell'investimento, oppure lo può modificare nello spazio (indirizzandolo verso le Regioni di gradimento da parte dell'Amministrazione pubblica) o nel tempo (anticipandolo rispetto a quanto previsto).

Questa considerazione appare particolarmente importante se si considera il processo di scelta e attuazione di un investimento da parte dell'impresa. Infatti l'impresa coerentemente decide prima di investire, in accordo con la sua struttura aziendale e le sue previsioni di crescita della domanda, e poi affronta il problema del finanziamento dello stesso, con strumenti agevolativi e con altre fonti di finanziamento.

L'ipotesi che l'impresa investa unicamente per la presenza dell'agevolazione appare quindi estrema, e legata all'esistenza o di forti imperfezioni nel mercato del credito oppure di un costo opportunità molto ridotto per l'impresa per l'investimento (ad esempio se il sussidio copre quasi interamente il costo dell'investimento stesso). Per questo il questionario rivolto alle imprese ha chiesto all'imprenditore non solo se avrebbe o non avrebbe effettuato l'investimento in assenza dell'incentivo, ma anche se l'avrebbe effettuato in misura minore, oppure differito nel tempo oppure in un'altra località.

In molti degli studi effettuati si è posta per i diversi strumenti la stessa domanda agli imprenditori. Il confronto permette una prima valutazione degli effetti addizionali dei vari strumenti.

La domanda posta e le risposte previste nel questionario sono state le seguenti:

In relazione al progetto realizzato con il credito d'imposta, in che modo la decisione di investire è stata determinata dalla possibilità di ottenere l'agevolazione?

In mancanza del contributo l'investimento sarebbe stato effettuato comunque con lo stesso ammontare.

In mancanza del contributo l'investimento sarebbe stato effettuato comunque ma con un ammontare di poco inferiore.

In mancanza del contributo l'investimento sarebbe stato effettuato con un ammontare molto inferiore.

In mancanza del contributo l'investimento non sarebbe stato effettuato.

Le risposte degli imprenditori sono riportate nella Tab. 2, che compara le risposte date dalle imprese fruitrici dei diversi strumenti.

Tabella 2
Addizionalità degli strumenti sulla base delle risposte al questionario

GRADO DI CONDIZIONAMENTO DEL CONTRIBUTO SUL PROGRAMMA					
	SI, CON LO STESSO AMMONTARE	SI, MA CON UN AMMONTARE INFERIORE	SI, MA CON UN AMMONTARE SENSIBILMENTE INFERIORE	NO, L'INVESTIMENTO NON SAREBBE STATO EFFETTUATO	TOTALE
Strumento credito d'imposta - Indagine 2004	36,7	29,9	9,5	23,9	100,0
Strumento contratti programma - Indagine 2005	36,5	18,9	4,7	39,9	100,0
Strumento l. 488/92 - Indagine 2005	24,6	26,9	23,5	25,0	100,0
Strumento incentivi automatici - Indagine 2001	64,9	26,3	4,5	4,3	100,0

I risultati appaiono differenziati tra contratti di programma e 488, da una parte, e incentivi automatici dall'altra. Per i primi due provvedimenti i risultati mostrano come in assenza di incentivo rispettivamente circa il 45% e il 49% delle imprese non avrebbe investito o avrebbe investito in misura molto inferiore.

Nel caso degli incentivi automatici la quota risulterebbe solo del 9%. In una posizione intermedia è il credito d'imposta, dove la quota di imprese che non avrebbe investito (o in misura molto minore) sarebbe solo il 33%. L'analisi mostra quindi come, per alcuni strumenti, vi sia circa il 50% delle imprese che in assenza di incentivo non avrebbe investito (o investito molto meno), e per le quali lo stesso ha avuto sicuramente un effetto addizionale sul progetto.

7.5.2 GLI INTERVENTI PER I QUALI GLI INCENTIVI VENGONO ASSEGNATI CON PROCEDURE SELETTIVE, HANNO UN IMPATTO MAGGIORE DI INCENTIVI IN MODO AUTOMATICO

I risultati della Tab. 2 mostrano inoltre che gli incentivi di tipo valutativo (come 488 o contratti) hanno un impatto addizionale maggiore di quelli automatici (come credito d'imposta e incentivi automatici).

Inoltre, in genere l'impatto addizionale è maggiore per le PMI che per le grandi imprese. Questo è coerente con l'ipotesi che vi sia una imperfezione del mercato del credito che sfavorisce le piccole e medie imprese e che l'incentivo permette di superare.

D'altronde l'analisi sugli incentivi automatici ha mostrato che l'addizionalità è minore quando il livello assoluto dell'incentivo è basso: in sostanza, se l'incentivo erogato è al di sotto di un certo livello dimensionale, quantificabile in termini assolutamente incerti, dipendendo dalla dimensione dell'impresa e dell'investimento, probabilmente intorno ai 500-1.000 euro, l'imprenditore non modifica per questo le sue decisioni d'investimento.

Inoltre bisogna considerare come l'impatto delle procedure di erogazione tramite il sistema d'asta della 488 sia assolutamente positivo. Gli studi effettuati segnalano che il sistema degli indicatori è efficiente, nel senso che ogni indicatore partecipa alla costruzione della graduatoria finale, e che le imprese selezionate sono quelle che hanno più elevata probabilità di sopravvivenza, e quindi di garantire uno sviluppo economico duraturo.

7.5.3 L'IMPATTO TERRITORIALE DI ALCUNI INTERVENTI È POSITIVO E STATISTICAMENTE SIGNIFICATIVO

L'esistenza di una addizionalità complessiva dell'intervento a livello di impresa non garantisce che vi sia addizionalità sul territorio. Infatti, questo risultato deve essere comunque analizzato alla luce degli effetti macro sull'area: le imprese agevolate potrebbero "spiazzare" quelle non agevolate, con un impatto complessivo incerto.

Alcune prime stime relative sempre alla 488/92 indicano che questo non avviene: anzi, esiste una complementarità tra crescita dell'occupazione nelle imprese agevolate e andamenti dell'occupazione nell'area, legate a *spill-over* ed effetti di attivazione sul territorio.

Le ultime analisi segnalano che, in termini di occupati, per ogni due nuovi posti di lavoro creati da questo incentivo circa uno è addizionale sul territorio (l'altro invece spiazza possibili altri investimenti).

7.5.4 SE SI INCENTIVANO LE IMPRESE AD ASSUMERE PIÙ LAVORATORI, LA LORO EFFICIENZA TENDE A DIMINUIRE

Questo è un aspetto che è stato indagato per la 488/92. Le imprese agevolate hanno effettivamente assunto più lavoratori rispetto a quelle non agevolate, ma l'andamento del fatturato per dipendente è risultato significativamente a sfavore delle imprese beneficiarie dell'intervento.

La produttività è quindi cresciuta meno (o caduta di più) nelle imprese agevolate rispetto a quelle non agevolate. Le cause possono essere molteplici: in primo luogo le imprese agevolate, per cui il costo dell'investimento è diminuito, possono avere investito in progetti con un rendimento inferiore a quello di mercato, ovvero con un'efficienza minore di quella media.

Inoltre, dando la 488 un premio (in termini di maggiore punteggio) per maggiori incrementi occupazionali, ha incentivato le imprese ad aumentare l'occupazione fino al punto per cui il suo costo (che è agevolato indirettamente dall'erogazione dell'incentivo) sia risultato pari al suo rendimento, ad un punto di equilibrio quindi inferiore a quello sul mercato.

Infine le imprese non agevolate possono avere messo in opera misure di ristrutturazione, per aumentare l'intensità di profitto per unità di prodotto e addetto (a differenza delle agevolate che invece hanno aumentato gli investimenti e quindi la quantità di profitti attesi).

Questo risultato è in realtà perfettamente coerente con la logica dell'intervento, che aveva lo scopo di promuovere l'accumulazione di capitale privato, non invece direttamente la competitività o la profittabilità delle imprese. Essendo il costo sociale, ovvero quello per il *policy maker*, del capitale e dell'occupazione inferiore a quello privato, ovvero quello per l'imprenditore, a causa della presenza di esternalità positive, lo scopo dell'agevolazione è quello di fare attuare progetti che altrimenti non sarebbero stati considerati profittevoli dall'impresa.

Quindi la stessa impresa investe di più, ma su progetti a minore profittabilità: aumenta quindi la quantità di profitto (in assoluto) ma non quella per unità di fattore, che invece diminuisce. Questo si rileva anche dall'analisi degli indicatori di redditività, che mostrano in genere solo una lieve differenza positiva per le imprese agevolate, e solo nella gestione tipica, ma che non risulta statisticamente significativa.

L'analisi quindi mette in luce l'esistenza di un *trade-off* tra crescita dell'impresa alimentata dagli incentivi e sua produttività (e quindi competi-

vità): maggiore è l'agevolazione, maggiore è la crescita dell'impresa e quindi lo sviluppo nell'area, minore è però la capacità dell'impresa di essere produttiva e quindi di competere nel mercato, specie in presenza di nuovi shock.

7.6 CONCLUSIONI

Gli studi di valutazione hanno messo in luce vantaggi e svantaggi dei diversi strumenti di incentivazione. Tra questi, l'analisi svolta segnala come la 488/92 risulti uno strumento efficace: ha effetti addizionali significativi sull'investimento, sulla produzione e sull'occupazione, sebbene risultino meno forti per le imprese di minori dimensioni; incrementa la profittabilità totale, ma non quella unitaria.

Lo svantaggio è quello di ridurre la produttività media delle imprese agevolate, che è d'altronde coerente con il tipo di intervento previsto dal legislatore.

Elementi di addizionalità esistono anche per gli interventi sull'innovazione tecnologica (46/82) e per i contratti di programma, anche se per quest'ultimi gli effetti appaiono minori.

Inoltre l'analisi ha evidenziato l'esistenza di alcune problematiche, relative alla lunghezza dei tempi di approvazione del beneficio e dell'efficacia dell'incentivo a consorzi di PMI.

I benefici provenienti da strumenti automatici di incentivazione, come gli aiuti detti "*incentivi automatici*" e il credito d'imposta, in termini di addizionalità, appaiono minori rispetto a quelli di strumenti valutativi.