

### *3.4 I nodi strutturali e gli obiettivi intermedi dell'azione pubblica.*

Nell'intento di rafforzare il sistema economico consentendo di consolidare il processo di crescita e l'aumento dell'occupazione, l'intervento pubblico per i settori produttivi nella seconda metà degli anni novanta è stato rivolto alla rimozione di limiti di natura diversa. Si tratta di barriere:

- tecnologiche, legate alla bassa diffusione dei processi di ricerca e di innovazione cui corrisponde una minore capacità di modifica dei prodotti e dei processi produttivi;
- amministrative, frutto di una regolamentazione eccessiva che impone un pesante carico amministrativo e fornisce prestazioni e servizi di qualità inferiore agli standard dei paesi avanzati;
- finanziarie, gravanti specie sul tessuto di piccole e medie imprese che soffre della scarsità di mezzi finanziari, indispensabili per la loro crescita;
- fiscali, dovuti all'elevato carico tributario e contributivo che caratterizzavano il nostro paese tra quelli dell'Europa continentale;
- di carattere formativo, connesse ad una offerta di lavoro non sempre corrisponde alle mutate esigenze del mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda l'uso delle nuove tecnologie;
- concorrenziali, dovute al mantenimento di posizioni monopolistiche con costi dei servizi in media superiori a quelli dei principali paesi avanzati in troppi comparti cruciali per lo sviluppo (oltre che per i servizi ai cittadini).

Limiti che toccano in misura differente i diversi comparti. Per alcune delle politiche attuate è possibile una prima valutazione, attraverso un esame sia dei risultati ottenuti grazie alla politica intrapresa, sia dall'osservazione delle variabili che, tra quelle disponibili, meglio sembrano consentire una misurazioni dei progressi (o regressi) accusati dal nostro Paese in quel campo.

Sotto quest'ultimo aspetto, è utile il riferimento agli indicatori assunti di recente in sede comunitaria per il monitoraggio delle condizioni economiche dei paesi aderenti all'Unione.

Al Consiglio straordinario di Lisbona del marzo 2000 è stata lanciata una sfida per trasformare l'Europa “nell'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata

sulla conoscenza e capace di una crescita economica sostenibile con maggiori e migliori posti di lavoro e maggiore coesione sociale". A questo scopo, la Commissione Europea ha selezionato alcuni indicatori strutturali da utilizzare come riferimento comune per una nuova fase di indirizzo strategico delle politiche economiche. Si tratta di un insieme di oltre 27 indicatori, suddivisi in quattro aree tematiche occupazione, ricerca e sviluppo, riforme economiche e coesione sociale – scelte in quanto ritenute i pilastri fondamentali per una crescita duratura e sostenibile. L'idea di fondo è che l'uso di indicatori comuni permette il confronto fra gli Stati membri e fra questi ed i paesi esterni all'area. La logica sottostante è quella del benchmarking: una volta individuate le best practice, ovvero il paese che ha registrato la migliore performance in termini di crescita e di occupazione, gli altri paesi saranno chiamati a replicare le politiche economiche.

Ciò che rileva ai nostri fini non è tanto l'identificazione delle best-practice quanto il rilievo attribuito a detti indicatori. Si tratta, infatti, di una scelta metodologica chiara secondo la quale gli indicatori sono stati scelti perché in grado di fornire una misurazione sintetica dei risultati conseguiti dai diversi paesi, nelle aree considerate più "sensibili" per garantire una crescita duratura e sostenibile. Naturalmente, una analisi che miri a fornire una prima valutazione delle politiche pubbliche adottate dall'Italia in questi anni non può prescindere dalla considerazione di essi.

Quattro sono le aree considerate; di queste, due attengono ai risultati ottenuti dai diversi paesi nelle politiche per i settori produttivi: si tratta in particolare degli indicatori scelti per valutare la performance in termini di ricerca e innovazione e di quelli adottati per misurare il procedere delle riforme economiche. Nel primo gruppo sono stati inseriti sia indicatori, diretti o indiretti, di policy (parametri che misurano l'impatto diretto della politica pubblica), sia indicatori di performance (più mirati a cogliere le modifiche indotte dalle politiche). Ai primi appartengono la quota sul PIL di spesa pubblica per l'educazione e quella della spesa per ricerca e innovazione finanziata dal pubblico; ai secondi la quota su PIL della spesa per ricerca e innovazione del settore privato, quella per il comparto delle tecnologie della comunicazione, la percentuale di cittadini che hanno accesso ad Internet, il numero di brevetti pro-capite, la quota delle esportazioni di prodotti ad alta tecnologia sul totale dell'export, gli investimenti nel venture-capital in

quota di PIL. Nel secondo gruppo di indicatori, che misurano lo stato di avanzamento delle riforme, sono invece compresi indicatori di integrazione commerciale, di investimento (in quota PIL), di andamento dei prezzi (in particolare nei comparti delle telecomunicazioni, dell'energia e del gas), di protezione (misurata in base alla quota di commesse pubbliche aperte, al peso degli aiuti ai settori produttivi su PIL...).

Tali indicatori sono richiamati nell'analisi che segue, insieme ad altri, per consentire un esame dell'evoluzione dell'impatto delle politiche perseguiti nel corso della legislatura sugli obiettivi intermedi.

### *3.5 Le risorse stanziate per obiettivo, gli investimenti agevolati e l'occupazione prevista: il ruolo dell'intervento di sostegno.*

L'esame per funzioni obiettivo, svolto in precedenza, consente solo in parte di seguire nel tempo l'evoluzione nella composizione degli obiettivi. Limitato è l'orizzonte temporale per il quale è disponibile una disaggregazione delle spese in base alle funzioni obiettivo; e comunque ancora insufficiente è il dettaglio disponibile in termini di funzioni, nonostante la Corte abbia sviluppato negli ultimi due esercizi l'analisi ampliando la classificazione COFOG a tre cifre fornita dalla Amministrazione. Una ricostruzione della composizione “per obiettivi” delle risorse trasferite nel quadriennio 1996-1999 si può trarre dalla Relazione allegata al Documento di programmazione economico finanziaria per il 2001-2003. Gli stanziamenti ivi indicati differiscono, tuttavia, dalla funzioni obiettivi oltre che per la diversa riclassificazione, proprio in ragione delle diversa logica di costruzione. Nella Relazione infatti si tratta di una semplice somma degli stanziamenti per interventi, mentre nella classificazione per funzioni obiettivo lo stesso aggregato complessivo differisce a ragione della considerazione, tra le spese per intervento, anche di quelle necessarie per la gestione degli stessi che vengono aggiunte nella somma ripartita<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Va inoltre considerato che in molti casi come si diceva nel precedente paragrafo 2 la ripartizione tra gli obiettivi Cofog adottata dalla Corte risente della qualità sperimentale delle indicazioni fornite dalla amministrazione che, in questa fase, appaiono ancora approssimative.

**Tavola 7****Stanziamenti per obiettivo nel periodo 1996-1999**

(valori in miliardi di lire)

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Ricerca e Sviluppo</b>	<b>460</b>	<b>585</b>	<b>1.242</b>	<b>1.212</b>
<b>Internazionalizzazione</b>	<b>229</b>	<b>487</b>	<b>281</b>	<b>244</b>
Aiuti all'export	198	387	177	82
Investimenti diretti all'estero	32	100	104	162
<b>Sviluppo produttivo</b>	<b>12.310</b>	<b>8.519</b>	<b>6.726</b>	<b>8.259</b>
Aiuti all'investimento industriali e artigiani	11.575	8.058	6.327	6.537
Aiuti agli investimenti turistici e commerciali	271	25	10	1.422
Creazioni di imprese	385	377	303	250
Interventi per i consorzi	79	59	86	50
<b>Equilibrio gestione finanziaria</b>	<b>117</b>	<b>170</b>	<b>80</b>	<b>856</b>
Capitalizzazione	91	0	0	658
Miglioramento condizioni creditizie	26	170	80	198
<b>Razionalizzazione di settore</b>	<b>508</b>	<b>389</b>	<b>450</b>	<b>428</b>
<b>Calamità naturali</b>	<b>205</b>	<b>105</b>	<b>110</b>	<b>163</b>
<b>TOTALE</b>	<b>13.829</b>	<b>10.255</b>	<b>8.888</b>	<b>11.162</b>

**Stanziamenti per obiettivo nel periodo 1996-1999 (composizione percentuale)**

	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Ricerca e Sviluppo</b>	<b>3,33</b>	<b>5,70</b>	<b>13,97</b>	<b>10,86</b>
<b>Internazionalizzazione</b>	<b>1,66</b>	<b>4,75</b>	<b>3,16</b>	<b>2,19</b>
Aiuti all'export	1,43	3,77	1,99	0,73
Investimenti diretti all'estero	0,23	0,98	1,17	1,45
<b>Sviluppo produttivo</b>	<b>89,02</b>	<b>83,07</b>	<b>75,68</b>	<b>73,99</b>
Aiuti all'investimento industriali e artigiani	83,70	78,58	71,19	58,56
Aiuti agli investimenti turistici e commerciali	1,96	0,24	0,11	12,74
Creazioni di imprese	2,78	3,68	3,41	2,24
Interventi per i consorzi	0,57	0,58	0,97	0,45
<b>Equilibrio gestione finanziaria</b>	<b>0,85</b>	<b>1,66</b>	<b>0,90</b>	<b>7,67</b>
Capitalizzazione	0,66	0,00	0,00	5,90
Miglioramento condizioni creditizie	0,19	1,66	0,90	1,77
<b>Razionalizzazione di settore</b>	<b>3,67</b>	<b>3,79</b>	<b>5,06</b>	<b>3,83</b>
<b>Calamità naturali</b>	<b>1,48</b>	<b>1,02</b>	<b>1,24</b>	<b>1,46</b>
<b>TOTALE</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Relazione sulle leggi e provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive. Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato Giugno 2000

Con questi limiti, tuttavia, l'analisi della Relazione consente di valutare il mutare nel peso degli interventi: tra il 1996 e il 1999 è più che triplicato il peso degli interventi a sostegno della ricerca e dell'innovazione (a questo obiettivo erano dedicate nel 1996 solo il 3,3% cresciute a circa l'11% nel 1999); ed è aumentato al 7,7% il peso di quelli per il riequilibrio finanziario delle imprese. Si è ridotto, invece, il peso degli interventi a sostegno dello sviluppo produttivo in genere. Tale contrazione non riguarda, tuttavia, né gli interventi per le aree depresse, né i settori turistico e commerciale, che anzi hanno visto, almeno nel 1999, un forte aumento delle risorse assorbite. Un risultato da attribuire, in parte, al provvedimento di riforma del commercio (con l'introduzione di incentivi per la rottamazione delle licenze) e all'avvio del programma di sostegno al turismo nelle aree depresse.

Tavola 8

**Ammontare degli investimenti agevolati nel periodo 1997-1999 per area geografica e tipologia di beneficiario**

Localizzazione /tipologia	Piccole imprese	Medie imprese	Grandi imprese	non classificate	Consorzi imprese	Altro	(importi in miliardi di lire)	
							Beneficiari non classificati	Totale
<b>Centro nord</b>	32.664	16.173	18.556	4.589	2.718	350	13.132	88.182
<b>Mezzogiorno</b>	27.281	6.128	7.557	2.476	1.530	18	583	45.573
<b>Non classificata</b>	14	53	1.920	1.749		4	2.090	5.830
<b>Totale</b>	<b>59.959</b>	<b>22.354</b>	<b>28.033</b>	<b>8.814</b>	<b>4.248</b>	<b>371</b>	<b>15.805</b>	<b>139.585</b>

**Incremento occupazionale previsto dichiarato nel periodo 1997-1999 per area geografica e tipologia di beneficiario**

Localizzazione /tipologia	Piccole imprese	Medie imprese	Grandi imprese	non classificate	Consorzi imprese	Altro	(incrementi in migliaia di posti di lavoro)	
							Beneficiari non classificati	Totale
<b>Centro nord</b>	75.126	11.586	15.987	10.909	15.597	0	0	129.205
<b>Mezzogiorno</b>	142.391	19.941	11.452	10.648	4.894	0	1.498	190.824
<b>Non classificata</b>	0	0	437	0	0	0	0	437
<b>Totale</b>	<b>217.517</b>	<b>31.527</b>	<b>27.876</b>	<b>21.557</b>	<b>20.491</b>	<b>0</b>	<b>1.498</b>	<b>320.466</b>

Fonte: *Relazione sulle leggi e provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive. Ministero dell'Industria del commercio e dell'artigianato. Giugno 2000.*

L'analisi appena ricordata consente di risalire anche all'ammontare complessivo dell'investimento agevolato e dell'incremento occupazionale previsto. Nella tavola sono riportati i risultati di sintesi letti per area territoriale e dimensione di impresa. Tra il 1997 e il 1999, sono stati agevolati investimenti per quasi 140.000 mld che, a regime, è previsto generino un incremento occupazionale pari ad oltre 320.000 unità. Una misura del rilievo di un tale sistema di intervento è dato dal rapporto tra gli investimenti agevolati tra il 1997 e il 1999 e il complesso degli investimenti fissi lordi (al netto di quelli in abitazioni): il sistema agevolativo ha raggiunto circa il 16,8% di quanto realizzato nel periodo. Si tratta di un misurazione che deve essere letta con prudenza giacché, ad esempio, non l'intero ammontare agevolato viene realizzato in un arco temporale così limitato. Tuttavia, la misura offre un'indicazione sufficientemente chiara del ruolo giocato dal sistema di sostegno.

Stessa cautela deve tenersi nella valutazione del contributo all'occupazione atteso degli interventi agevolativi rispetto a quella realizzata effettivamente nel periodo. In questo caso poi si tratta solo di un parametro di valutazione, giacché il rapporto con gli incrementi di occupazione non consente di considerare i nuovi impieghi sostitutivi. In ogni caso il rilievo del sistema di sostegno finanziario è evidente: nel periodo 1997-1999 l'occupazione è cresciuta di oltre 420.000 unità, mentre i progetti agevolati hanno previsto, a regime, la creazione di oltre 320.000 nuovi posti di lavoro.

Un sistema di intervento di tutto rilievo di cui valutare l'efficacia.

### *3.6 Risultati ed efficacia delle misure per la rimozione degli ostacoli alla ricerca e innovazione*

Come si diceva in apertura, tutte le misure di sostegno finanziario alla ricerca e innovazione sono state interessate, nel corso degli ultimi anni, da un processo di revisione tendente a ridurre gli ostacoli al funzionamento e, attraverso un ridisegno del sistema di selezione, a concentrare la valutazione delle condizioni di accesso sulle caratteristiche tecnologiche ed economico-finanziarie dei progetti.

Tra i Fondi destinati al sostegno dell'innovazione e della ricerca delle imprese, il Fondo per la Ricerca Applicata è il più rilevante per importi agevolati: tra il 1996 e il 1999 sono state deliberate agevolazioni per oltre 7.300 mld. I progetti agevolati sono

cresciuti considerevolmente già nel 1999, successivamente al varo del d.lgs. n. 297/99 con cui è stato avviato il riordino degli interventi a favore della ricerca: dai 1.591 mld del 1998 si è passati agli oltre 2.200 del 1999. Le agevolazioni deliberate hanno superato i 1.300 mld (contro i circa 1.000 mld del 1998): un risultato dovuto agli interventi per le grandi imprese (+42,8%) ma soprattutto per le piccole imprese (+70,6%). Un risultato che sembra, quindi, confermare il superamento delle difficoltà di accesso che avevano condizionato la fruizione dei benefici del Fondo e il successo delle modifiche normative e procedurali a questo fine introdotte, ma che, tuttavia, è profondamente diverso a livello territoriale: crescono gli importi nel Centro Nord (+62,4%), mentre si riducono quelli nelle aree obiettivo 1 (-12,2%).

Buona anche l'operatività del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (FIT): sempre tra il 1996 e il 1999, gli investimenti ammessi sono stati superiori ai 5.500 mld. Sul funzionamento, che è stato garantito negli ultimi anni dalle risorse provenienti dai rimborsi delle imprese (per effetto dell'elevato numero di contratti di finanziamento in fase di ammortamento, ma anche del crescente numero di imprese che hanno estinto anticipatamente il finanziamento a causa degli alti tassi dei contratti stipulati in rapporto agli attuali tassi di mercato) sembra non aver troppo pesato il basso livello di incentivazione concessa (il finanziamento agevolato copre nella stragrande maggioranza solo il 35% dei costi sostenuti dall'impresa) e la consistente concorrenza del Fondo ricerca applicata. Nel 1999 sono stati ammessi alle agevolazioni del Fondo 289 programmi, per un investimento di oltre 1.890 mld. Il numero dei progetti e gli importi ammessi relativi alle grandi imprese, cresciuti particolarmente negli ultimi anni, si riducono in fine periodo, mentre crescono significativamente in numero (+35,5%) e per importo (+89,4%) i progetti delle piccole e medie imprese.

Un sguardo a parte meritano i provvedimenti mirati al sostegno dell'innovazione nelle piccole e medie imprese, oggetto nel 2000 del trasferimento alle regioni. Negli ultimi anni, rimasta la legge n. 317/91 sostanzialmente inattiva (nel 1999 sono stati concessi contributi per investimenti innovativi a 17 imprese, per un investimento di 22,8 mld e contributi pari a 3,1 mld), il sostegno ai processi innovativi è stato affidato alla

legge 140/97<sup>31</sup>, che prevede un bonus fiscale per il sostegno dell'attività di ricerca e sviluppo, e alla 598/94 nata per finanziare le operazioni di consolidamento finanziario delle PMI, ma in seguito estesa al finanziamento di progetti innovativi e di carattere ambientale. Nei primi due anni di operatività sono state accolte, in base alla legge 140/97, 4.563 domande per un investimento complessivo di 2.836 mld ed un contributo agevolativo di circa 440 mld. Solo nell'ultimo bando avviato nel 2000, il primo anno del passaggio della gestione a livello regionale, gli investimenti ammessi sono stati pari a circa 3.000 mld per una agevolazione richiesta di oltre 500 mld.

Particolarmente rilevante l'incremento conosciuto dalla legge n. 598/94: tra il 1997 e il 2000 sono state presentate oltre 6.600 domande di agevolazione (di cui 5.749 solo nel 2000), per un importo ammissibile di circa 3.600 mld (2.800 nel 2000). Le domande accolte sono state 4.897, per circa 2.000 mld di investimento ed un contributo di 156 mld. La crescita di questo intervento gestito, anche dopo il passaggio alle regioni, dal Mediocredito Centrale, in base ad atti aggiuntivi (integrativi rispetto alle convenzioni stipulate tra il Tesoro e lo stesso Mediocredito Centrale) stipulati dalle singole regioni con l'Istituto, è stata particolarmente rilevante: nel secondo semestre 2000 (momento in cui ha avuto avvio effettivo il decentramento) sono state accolte 2.787 domande, per 916 mld ed un intervento di circa 70 mld.

Nel complesso, i dati e gli andamenti appena ricordati consentono di rilevare come gli interventi dedicati al sostegno dei processi innovativi abbiano:

- risposto positivamente alle modifiche introdotte nella seconda metà degli anni novanta;
- superato le possibili difficoltà connesse al passaggio della gestione alle regioni, grazie anche al fatto di essersi giovati dell'esperienza del Mediocredito Centrale. Nella fase iniziale era infatti previsto il convenzionamento con questo Istituto, per garantire continuità alla gestione degli interventi per le imprese minori e, al tempo stesso, per

---

<sup>31</sup> Il provvedimento prevede la concessione di un contributo alle spese sostenute per l'acquisizione di nuove conoscenze finalizzate alla messa a punto di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi per il miglioramento di prodotti e processi esistenti. Coerentemente con la disciplina comunitaria, le misure agevolative sono state fissate per le piccole imprese nel 30% dei costi sostenuti nelle aree di cui alla deroga prevista dall'articolo 87.3a del Trattato, 25% in quelle 87.3c e 20% nelle restanti aree. Per le medie imprese l'agevolazione è ridotta del 5% per ciascuna area e per le grandi imprese di un ulteriore 5%. Il beneficio è garantito nella forma del bonus fiscale, che l'impresa può utilizzare per pagare le imposte che transitano sul suo conto fiscale.

consentire alle regioni di “acquisire” un modello di gestione che, come quello adottato a livello centrale, ha dato prova di godere di vantaggi gestionali considerevoli;

- dimostrato di poter attivare un volume di investimento considerevole sia pure in presenza di un livello di sostegno via via decrescente.

Si tratta di elementi positivi, ma che ancora non consentono di esprimere una compiuta valutazione sull’efficacia dell’intervento. Su questo fronte aiutano le analisi avviate, sia pure con riferimento solo ad alcune leggi, dal Ministero dell’Industria in base a quanto disposto dalla legge n. 266/97.

Come rilevato nella Relazione allegata al D.P.E.F. 2001-2003, “attraverso le leggi di incentivazione si persegue l’obiettivo di accrescere il numero dei progetti realizzati e quindi di elevare l’output della ricerca restituendo all’operatore privato parte del differenziale tra benessere pubblico e benessere privato”. La validità del meccanismo è fortemente condizionata dal modo in cui le imprese destinatarie reagiscono all’agevolazione: i soggetti incentivati hanno la possibilità di attivare investimenti che avrebbero comunque effettuato, limitandosi in tal modo a sostituire con il finanziamento pubblico mezzi propri o indebitamento; o possono invece utilizzare i fondi ottenuti come risorse addizionali, con cui effettuare investimenti che non avrebbero realizzato in assenza di risorse pubbliche.

L’analisi svolta dal Ministero relativamente alla legge n. 46/82, che ha istituito il Fondo Innovazione tecnologica, ha puntato attraverso uno studio a livello micro a dimostrare la complementarietà fra finanziamento pubblico e spesa privata. La variabile osservata è stata quella delle immobilizzazioni immateriali come proxy di quelle in R&S.

L’esercizio sembra aver prodotto una evidenza empirica a favore della complementarietà. In quota del fatturato le immobilizzazioni erano in media pari al 3,9%, per crescere durante le fasi di investimento agevolato al 4,1%, e ridursi quindi di nuovo alla fine del periodo ai livelli iniziali. A due anni dalla fine del progetto, l’accumulazione di macchinari ed attrezzature torna a crescere. L’utilizzo di nuove tecnologie richiede infatti un processo di adeguamento del capitale immateriale.

Vanno poi valutati gli effetti degli incentivi sulla performance delle imprese agevolate. L'impatto della legge emerso dall'analisi è positivo in termini di crescita della produttività, anche se nel medio periodo non si osserva ancora una crescita differenziale delle imprese agevolate in termini di fatturato e occupazione. Il finanziamento pubblico crea investimenti in R&S aggiuntivi con effetti positivi sul capitale umano.

Nel caso del Fondo per la ricerca applicata, non è stata fornita per ora alcuna analisi specifica riguardo la performance in termini differenziali delle imprese agevolate rispetto alle non agevolate in termini di ricerca e innovazione, né una verifica empirica sul tema della additività degli investimenti agevolati. Secondo gli esperti del Ministero non sono disponibili sufficienti informazioni relative alle imprese agevolate. In questo caso, quindi, l'analisi è stata limitata ad un esame delle caratteristiche delle imprese agevolate rispetto al totale delle altre. È stato così possibile evidenziare se gli incentivi del Fondo hanno aiutato le imprese più dinamiche, "capaci quindi di trarre i maggiori benefici in termini di redditività ed efficienza dalla realizzazione degli investimenti in ricerca, o se invece sono stati utilizzati per incentivare la ricerca in imprese con scarsa capacità di sviluppo. "L'ipotesi di lavoro è che, se esistono spillover positivi (che favoriscono la diffusione delle nuove conoscenze presso le imprese che non hanno investito direttamente nell'attività di ricerca), questo può garantire un miglioramento competitivo dell'intero sistema industriale. I risultati di questo confronto sono positivi: le imprese agevolate sono quelle che hanno una quota di immobilizzazioni immateriali sul fatturato più elevata rispetto al campione di controllo. L'agevolazione è stata infatti diretta a imprese più capital intensive, con una maggiore propensione all'utilizzo della ricerca prodotta internamente o acquistata. Non univoci invece i risultati in termini di redditività: se infatti risulta migliore la capacità di remunerare il capitale proprio delle imprese agevolate, leggermente inferiore risulta la redditività del capitale investito. Le imprese agevolate sono caratterizzate da un minor livello di indebitamento e dal fatto che investono in misura più rilevante rispetto alle altre. La maggiore quantità di investimenti attivata, con un minor ricorso a debito, rappresenta un segnale positivo a favore dell'ipotesi che, negli anni successivi, le imprese agevolate utilizzeranno la

liquidità per realizzare investimenti aggiuntivi, e non per migliorare la propria posizione debitoria.

Tavola 9

## La spesa pubblica per l'istruzione - in percentuale del PIL

Paesi	1995	1996	1997	1998
<b>Belgio</b>	5,2	5,2	5,1	4,9
<b>Germania</b>	4,7	4,7	4,7	4,6
<b>Spagna</b>	4,7	4,7	4,6	4,5
<b>Irlanda</b>	5,1	4,5	4,8	4,5
<b>Italia</b>	4,6	4,7	4,6	4,9
<b>Portogallo</b>	5,3	5,5	5,6	5,7
<b>Regno Unito</b>	5,1	4,9	4,7	4,7
<b>EU 15</b>	5,4	5,5	5,4	5,5

Fonte: Unesco/Oecd/Eurostat

## La spesa in ricerca e sviluppo (Berd)

Paesi	1996	1997	1998	1999
<b>Belgio</b>	1,3	1,3	1,3	nd
<b>Germania</b>	1,5	1,6	1,6	1,6
<b>Spagna</b>	0,4	0,4	0,5	0,5
<b>Irlanda</b>	1,0	1,0	nd	nd
<b>Italia</b>	0,5	0,5	0,6	0,6
<b>Portogallo</b>	nd	0,1	nd	0,2
<b>Regno Unito</b>	1,3	1,2	1,2	
<b>EU 15</b>	1,2	1,2	1,2	1,2

Fonte: Eurostat/OECD

## La spesa in ricerca e sviluppo - (Gerd)

Paesi	1996	1997	1998	1999
<b>Belgio</b>	1,8	1,8		
<b>Germania</b>	2,3	2,3	2,3	2,4
<b>Spagna</b>	0,8	0,8	0,9	0,9
<b>Irlanda</b>	1,4	1,4	nd	nd
<b>Italia</b>	1,0	1,0	1,0	1,0
<b>Portogallo</b>	nd	0,6	nd	0,8
<b>Regno Unito</b>	1,9	1,8	1,8	nd
<b>EU15</b>	1,9	1,9	1,9	1,9

Fonte: Eurostat

**Le spese in tecnologie della comunicazione (in % Pil)**

<b>Paesi</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Belgio</b>	4,5	4,9	4,9	5,4	5,4
<b>Germania</b>	4,2	4,5	5,0	5,3	5,6
<b>Spagna</b>	3,7	5	5,5	6,1	6,1
<b>Irlanda</b>	5,6	5,7	5,4	5,4	4,6
<b>Italia</b>	3,7	3,9	4,5	5,0	5,2
<b>Portogallo</b>	4,5	5,4	6,1	6,4	6,4
<b>Regno Unito</b>	6,1	6,4	6,2	6,6	6,1
<b>EU15</b>	4,5	4,9	5,2	5,6	5,8

*Fonte: EITO***Numero di brevetti depositati all'ufficio Brevetti Europeo (importo procapite per milione)**

<b>Paesi</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Belgio</b>	74,7	86,2	101,8	99,5
<b>Germania</b>	146,8	168,8	196,4	221,7
<b>Spagna</b>	7,2	9,8	11,0	12,1
<b>Irlanda</b>	22,1	32,6	49,3	43,4
<b>Italia</b>	40,5	43,2	49,4	52,2
<b>Regno Unito</b>	56,9	67,8	67,2	69,7
<b>EU15</b>	78,5	89,9	101,1	111,2

*Fonte: European Patent Office (EPO)***Quota di esportazioni in prodotti ad alta tecnologia**

<b>Paesi</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>Belgio</b>	6,3	6,6	7,1	7,9	7,6
<b>Germania</b>	11,7	12,5	13,1	14,2	14,8
<b>Spagna</b>	6	5,2	5,5	5,9	5,7
<b>Irlanda</b>	36,7	37,5	37,7	39,4	39,8
<b>Italia</b>	7,2	6,9	7,4	7,5	7,9
<b>Portogallo</b>	3,6	3,6	4,0	4,3	4,6
<b>Regno Unito</b>	21,8	21,1	23,2	24,4	23,5
<b>EU15</b>	15,7	16,3	17,6	18,9	19,3

*Fonte: Comext*

I risultati in termini di investimento attivato e le evidenze dell'efficacia dei provvedimenti agevolativi testimoniano di un contributo positivo fornito dalla politica pubblica alla riduzione delle barriere all'innovazione e alla ricerca delle imprese. Si tratta di vedere se questo risultato rivela una effettiva capacità della politica intrapresa

di incidere sulla capacità innovativa del sistema paese. Di qui il ricorso ad indicatori più generali utilizzati nella valutazione delle performance innovative.

Gli indicatori utilizzati in sede europea offrono un risultato noto non modificato dalle politiche attuate negli ultimi anni. Nel caso di tutti gli indicatori il dato italiano è significativamente sotto la media dei 15 paesi aderenti all'UE. Per alcuni tuttavia si possono rilevare tra il 1995 e il 2000 segnali di un graduale riduzione del gap. E' il caso della spesa pubblica per istruzione per il quale si riduce il gap con gli altri paesi: l'importo destinato a tale obiettivo, nel 1996 pari all'85,2% del dato medio europeo è nel 2000 il 90%.

Migliora anche la quota della spesa in termini di PIL destinata a ricerca e sviluppo e quella per le tecnologie dell'informazione. Ma mentre per quest'ultima il divario in termini di PIL è solo del 10% rispetto alla media europea ed è dimezzato rispetto a quella di inizio periodo, la spesa in ricerca e sviluppo finanziata da privati risulta ancora pari alla metà di quella media dei 15. Gli altri indicatori pur denunciando un qualche progresso nel quinquennio vedono peggiorare la posizione relativa dell'Italia rispetto ai partner europei. E' il caso della capacità brevettale che in termini pro-capite cresce (da 40 a 52,2) ma vede ulteriormente peggiorare la performance italiana che scende al di sotto del 50% di quella media dei 15. La stessa leggera crescita (dal 7,2% al 7,9%) della quota di export ad alta tecnologia non è sufficiente a mantenere il già rilevante distacco con la media europea (il valore italiano è di poco superiore al 40% di quello medio dei 15).

### *3.7 Risultati ed efficacia delle misure di riduzione dei limiti allo sviluppo imprenditoriale nelle aree depresse.*

Dal 1996 all'ottobre 2000 con la legge 488/92 sono stati agevolati nel comparto industriale e in quello dei servizi 18.377<sup>32</sup> programmi di investimento. Di questi, 10.515 sono localizzati nel Mezzogiorno del Paese. Le agevolazioni concesse pari a 19.092 mld (16.098 nel Mezzogiorno) dovrebbero comportare 58.251 mld di investimenti (di cui oltre 34.600 nel Mezzogiorno). A completamento dei programmi di investimento,

---

<sup>32</sup> Si tratta dei progetti agevolati i base ai primi 4 bandi ordinari, con quello speciale destinato alle aree terremotate dell'Umbria e delle Marche e con quello straordinario del 1999 per il Centro-Nord.

l'incremento occupazionale atteso è di oltre 234.400 unità, di cui circa 150.000 nelle aree meridionali. Nel 1999 è stato inoltre realizzato il primo bando riservato al settore turistico alberghiero: sono state ammesse ad agevolazione 1.135 iniziative per un ammontare di investimenti di circa 3.770 mld (a fronte di un contributo di circa 950 mld), a cui dovrebbe ricondursi un incremento occupazionale di oltre 12.900 unità (gli investimenti agevolati nel Mezzogiorno sono pari a 2.951 mld per un incremento dell'occupazione di quasi 11.200 unità).

Alcuni elementi consentono di valutare la qualità dell'intervento. Al 31 ottobre 2000, 14.667 iniziative avevano avviato la realizzazione del programma di investimento (il 9,3% del totale); di queste 8.506 risultavano completate e 4.396 avere iniziato l'investimento (ma non completato). Gli investimenti realizzati erano pari a circa 31.010 mld, il 52,4% dell'investimento previsto dalle imprese monitorate. Di questi, circa 18.000 mld erano localizzati nel Mezzogiorno (il 49,4 % dei previsti). In termini occupazionali, le iniziative completate avevano realizzato un incremento occupazionale di 64.777 unità (contro le 94.045 previste). A fronte di tale risultato, alla stessa data risultavano erogati 9.587 mld di contributi. Un risultato quello occupazionale che deve essere valutato considerando che guardando alle sole imprese che hanno terminato il primo esercizio a regime (4.777), l'incremento occupazionale realizzato è pari a 49.064 unità contro le 52.358 previste (il risultato è positivo sia nel Mezzogiorno, 16.055 contro le 16.752 unità previste che al Centro Nord 33.009 rispetto alle 35.606 previste). Particolarmente rilevanti ai fini della valutazione del provvedimento sono l'attività di controllo e quella di verifica. Il controllo ha riguardato (entro il 15 gennaio 2001) 819 unità produttive (sulle 1.040 programmate). La gestione e il monitoraggio delle iniziative in essere ha portato alla concessione di proroghe per 655 unità produttive, variazioni per 258 unità e revoca in 1.601 casi.

Sono state programmate 904 ispezioni: di queste, 444 sono state completate e per 71 di esse è stata riscontrata una qualche irregolarità riguardanti le norme del ambiente di lavoro, la sicurezza, i certificati antimafia, ma anche, e prevalentemente, aspetti particolare della 488/92 (capitale proprio, spese ammissibili, cumulatività con altre agevolazioni, occupazione).

Anche in questo caso i risultati ottenuti in termini di investimento e occupazione non esauriscono la valutazione di efficacia della politica intrapresa.

Di qui l'interesse per l'indagine sugli effetti della legge contenuta nella Relazione predisposta del Ministero dell'Industria e allegata al D.P.E.F. 2001-2003.

Nel caso della legge 488/92 l'obiettivo è stato quello di monitorare l'impatto sulle imprese degli incentivi erogati. L'indagine, condotta attraverso un questionario sottoposto alle imprese, ha riguardato:

- gli obiettivi e le finalità dell'investimento agevolato, in che misura tali obiettivi sono stati raggiunti;
- l'efficienza della legge nella percezione dell'impresa;
- l'esistenza o meno di un legame tra agevolazione e capacità di indebitamento, localizzazione degli impianti, processo tecnologici, costi del finanziamento e sostituibilità delle agevolazioni.

Per le imprese, l'investimento agevolato (che ha secondo l'indagine una pluralità di obiettivi) ha raggiunto l'obiettivo in un elevato numero di casi. Solo il 2% delle imprese dichiara di non avere raggiunto l'obiettivo prefissato né pensa di poterlo fare. Guardando ai singoli obiettivi, alcuni sono stati realizzati in misura molto elevata: nel caso del miglioramento della qualità del prodotto oltre l'86%, l'innovazione di processo il 78%, l'incremento della produzione e delle vendite il 71%, l'innovazione di prodotto il 70%.

Per valutare la sostituibilità tra finanziamento privato ed agevolazioni è stato chiesto alle imprese intervistate se la decisione di attivare gli investimenti fosse stata condizionata o influenzata dalla possibilità di accedere al finanziamento. Il 41% delle imprese ha dichiarato che l'agevolazione non ha condizionato la decisione di investimento. A fronte di tale risultato medio nazionale, nel Mezzogiorno la quota scende al 27%.

La capacità della legge di dirottare investimenti verso le aree obiettivo sembra piuttosto modesta. Solo il 7% delle imprese ha deciso la localizzazione sulla base dell'accesso all'agevolazione. La mobilità del capitale sembra limitata alle imprese di maggiori dimensioni che hanno la capacità e la possibilità di affrontare i rischi che comporta la mobilità.

Il 55% delle imprese ha fatto investimenti innovativi. Il 70% ha pienamente o parzialmente raggiunto l'obiettivo di introdurre innovazioni di processo. Il 56% è riuscito a realizzare innovazioni di prodotto. Per le imprese agevolate è risultato meno oneroso il costo dell'eventuale credito bancario residuale per il finanziamento dell'investimento: esso è stato in media più basso di 3 punti rispetto al tasso di credito bancario dello stesso periodo. E' da rilevare infatti che i sussidi possono avere un'efficacia correttiva nel caso di situazioni di razionamento del credito o di difficoltà di accesso.

Positivo il giudizio sull'efficacia del provvedimento. Sono giudicati positivamente da oltre il 70% delle imprese i tempi di accettazione delle domande, i tempi di erogazione, la certezza operativa ed gli indicatori per la formazione delle graduatorie.

Una seconda analisi riguarda il conseguimento degli obiettivi della legge.

Viene considerato come centrale l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle imprese nelle aree depresse tramite agevolazioni agli investimenti trascurando l'esistenza di un eventuale effetto spiazzamento tra gli investimenti delle imprese agevolate e quelli delle imprese non agevolate.

I risultati portano a indurre che l'effetto per le imprese agevolate dell'agevolazione è positivo e significativo sulle variabili di crescita considerate ovvero fatturato e dipendenti. L'effetto sulla redditività è incerto: questo può derivare dal fatto che l'agevolazione può attivare anche progetti con redditività minore della media. Le imprese agevolate mantengono una redditività complessiva superiore a quella del campione di controllo, mostrando di utilizzare il margine di flessibilità per usufruire degli incentivi alla crescita senza determinare in modo critico la redditività. In termini dinamici questo dovrebbe consentire una maggiore disponibilità di risorse fisiche e umane.

Certamente il riferimento al solo intervento di sostegno ai comparti produttivi introdotto con la legge n. 488/92 non può esaurire la valutare l'efficacia delle politiche per lo sviluppo imprenditoriale delle aree depresse. E' indubbio, tuttavia, che questo intervento ha inciso sui risultati delle aree in ritardo nelle quale si è assistito ad una forte accelerazione degli investimenti tra il 1996 e il 1998 (ultimi dati al momento