



Ministero delle Attività produttive

d'intesa con

Ministero dell'Economia e delle Finanze

e

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

**Relazione sugli interventi di sostegno
alle attività economiche e produttive**

Giugno 2001

<i>Indice</i>

1. INTRODUZIONE: IL QUADRO DEGLI INTERVENTI	pag. 9
2. STATO DI ATTUAZIONE E DINAMICA DEGLI INTERVENTI	» 17
2.1 Le domande di agevolazione	» 17
2.2 I flussi finanziari	» 23
2.3 Gli investimenti	» 31
2.4 L'occupazione	» 33
<i>Tabelle e grafici</i>	» 36
3. L'ANALISI PER OBIETTIVI	» 47
3.1 La classificazione degli interventi e l'analisi per obiettivi	» 47
3.2 Gli interventi per lo sviluppo produttivo	» 54
3.3 Gli interventi a favore dell'internazionalizzazione	» 56
3.4 Gli interventi per l'equilibrio della gestione finanziaria	» 57
3.5 Interventi per ricerca e sviluppo e per l'innovazione	» 59
3.6 Gli interventi per la razionalizzazione di settore	» 59
3.7 Gli interventi straordinari per calamità naturali	» 60
3.8 Gli interventi per le aree depresse	» 61
4. GLI INTERVENTI ATTUATI DALLE REGIONI	» 65
<i>Tabelle e grafici</i>	» 68
5. IL DECENTRAMENTO DEGLI INTERVENTI AGEVOLATIVI	» 73
6. GLI INTERVENTI AGEVOLATIVI NELLA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI 2000-2006	» 77
7. UN CONFRONTO A LIVELLO COMUNITARIO	» 80
7.1 Il Quadro di valutazione degli aiuti di Stato	» 80
7.2 L'ottavo censimento degli aiuti di Stato	» 82
APPENDICE 1	
<i>Tabelle e grafici</i>	» 85
APPENDICE 2	
<i>Schede di sintesi provvedimenti agevolativi</i>	» 121

1. INTRODUZIONE: IL QUADRO DEGLI INTERVENTI

Questo quarto rapporto sugli interventi agevolativi a sostegno delle attività economiche e produttive segue ad una fase di rilevanti cambiamenti che ha caratterizzato l'intero sistema degli incentivi alle imprese. L'anno 2000 costituisce un "passaggio" importante anche sul piano delle problematiche che qui vengono affrontate, con una serie di elementi che influenzano i risultati complessivi e l'attività delle amministrazioni e dei soggetti attuatori:

- la conclusione del QCS 1994-1999 e l'avvio della nuova fase di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006;
- la nuova notifica alla Commissione UE e la nuova approvazione dei regimi di aiuto a finalità regionale;
- l'adozione dei nuovi regolamenti comunitari sui Fondi strutturali;
- il processo di decentramento con l'avvio ad operatività, a livello regionale, di alcune leggi "conferite";
- alcune modifiche sostanziali alla legge 488/92 in direzione di una "regionalizzazione" dell'intervento, attraverso le graduatorie speciali;
- la previsione nella finanziaria 2001 di nuovi interventi agevolativi a favore delle imprese, per gli investimenti e per l'innovazione.

Il periodo di programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali rappresenta una sensibile svolta rispetto al precedente, sia sul piano della impostazione strategica degli interventi, sia dal punto di vista della organizzazione e gestione dei programmi. Diminuiscono sensibilmente in termini percentuali e, in misura minore, in valore assoluto, le risorse destinate agli incentivi a favore delle imprese, mentre viene dedicata maggiore attenzione alle infrastrutture, all'energia, alla ricerca, all'ambiente, alla società dell'informazione.

Nella distribuzione complessiva delle risorse, inoltre, viene ribaltato il rapporto fra programmi multiregionali e programmi regionali del periodo 1994-1999: il 70% viene assegnato ai programmi regionali (POR) e solo il 30% ai programmi nazionali (PON) che sono solo 7, rispetto ai 20 programmi multiregionali del precedente periodo di programmazione.

Il processo lungo e difficile della programmazione 2000-2006 è stato accompagnato dai nuovi regolamenti comunitari in materia di gestione e controllo dei Fondi strutturali, più puntuali e vincolanti rispetto al passato.

In conseguenza della conclusione del periodo di programmazione 1994-1999 e dell'avvio del nuovo (2000-2006) e della esigenza di ridefinire le zone obiettivo 1 e 2 e quelle ammesse alla deroga dell'articolo 87, 3 a) e 87, 3 c) del Trattato, al 31.12.1999 hanno cessato di operare moltissimi regimi di aiuto e si è resa, perciò, necessaria una nuova notifica e una nuova approvazione da parte della Commissione UE. Le procedure complesse di ridefinizione delle zone e di nuova approvazione dei regimi di aiuto hanno richiesto circa un anno.

Non meno rilevante, dal punto di vista dell'impatto e delle dimensioni istituzionali, organizzative e gestionali, è il processo di decentramento di gran parte degli interventi agevolativi a livello regionale, attuato con il D.Lgs. 112 del 1998. Il conferimento alle Regioni delle funzioni in materia di gestione degli incentivi ha richiesto tempo (sono stati necessari slittamenti e modifiche rispetto ai termini inizialmente previsti dal D.Lgs. 112/98) e un lavoro attento di collaborazione fra amministrazioni centrali e regionali. Questo processo si è sostanzialmente e operativamente concluso il 1 luglio del 2000, con l'effettivo passaggio delle funzioni alle Regioni, la ripartizione del cosiddetto "Fondo unico regionale" e la concreta attivazione da parte delle Regioni di alcune delle leggi di incentivazione oggetto del conferimento.

Il "Fondo unico regionale" può essere uno strumento attraverso il quale al processo di decentramento si accompagni una effettiva razionalizzazione del sistema degli incentivi. La possibilità, da parte delle Regioni, di attivare solo alcuni degli interventi conferiti può incidere positivamente sulla riduzione del numero complessivo degli strumenti agevolativi, con conseguente riduzione anche dei margini di sovrapposizione e con la possibilità di realizzare una più efficace complementarietà operativa fra gli interventi a livello nazionale e quelli a livello regionale. Questo obiettivo di razionalizzazione degli interventi potrà essere concretamente perseguito e raggiunto solo se lo strumento del "Fondo unico regionale" sarà utilizzato correttamente ed efficacemente.

Modifiche di rilievo hanno riguardato anche il più importante degli interventi agevolativi, la legge 488/92 che, insieme a poche altre, è rimasta nell'ambito delle competenze dell'amministrazione centrale. Anche le modifiche apportate alla 488 vanno nella direzione della sostanziale "regionalizzazione" dello strumento, avendo riguardato soprattutto la possibilità di graduatorie speciali, cui destinare fino al 50% delle risorse, definite sulla base di indicazioni della Regione con riferimento ad aree del territorio regionale ovvero a settori di attività. Il primo bando con questi nuovi meccanismi è stato avviato alla fine del 2000 e si è concluso nell'aprile di quest'anno.

Sostanziali modifiche sono state inoltre apportate, fra la seconda metà del 1999 e i primi mesi del 2001, ad alcuni degli interventi più importanti a sostegno della ricerca e sviluppo: il Fondo ricerca applicata (FRA) e il Fondo innovazione tecnologica (FIT), entrambi istituiti con la legge 46/82. L'istituzione del nuovo Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR) con il D. Lgs. 297/99 e le modifiche apportate al FIT vanno nella direzione di un riordino degli interventi a favore della ricerca e sviluppo, finalizzato a creare la necessaria complementarietà e a ridurre gli elementi di "sovrapposizione".

La relazione tiene conto di questi elementi, senza perdere di vista l'obiettivo fondamentale di fornire dati e informazioni sul complesso degli interventi agevolativi e sulle singole norme di incentivazione.

Seguendo una metodologia ormai consolidata, la struttura della relazione mantiene una continuità nelle sue linee essenziali, ma si arricchisce, di anno in anno, di nuovi e più approfonditi elementi di analisi.

Sotto questo profilo la relazione di quest'anno affronta il tema degli interventi decentrati e propone un primo confronto con i dati del censimento della Commissione UE.

Tutti gli elementi sopra considerati concorrono, direttamente e indirettamente e in varia misura, a delineare anche quantitativamente il quadro del sistema degli incentivi relativamente all'anno 2000, che può essere riassunto nelle seguenti valutazioni e considerazioni di carattere generale.

La sensibile contrazione del numero delle domande presentate dalle imprese (44% in meno rispetto al 1999) è essenzialmente imputabile al "blocco" operativo di tutte le leggi di incentivazione la cui gestione è stata decentrata alle Regioni, in attuazione del D.Lgs 112/98. Il processo di recepimento formale e sostanziale delle funzioni da parte delle Regioni e l'attivazione delle norme conferite hanno di fatto comportato un rallentamento di attività per tutto l'anno 2000, salvo qualche rara eccezione, come la legge "Sabatini" e la legge 949/52-Artigiancassa (quest'ultima con sensibile riduzione del numero delle domande rispetto agli anni precedenti), per le quali non si è registrata sostanzialmente soluzione di continuità.

Ha inciso su questo risultato anche la momentanea sospensione dei bandi (legata al perfezionamento dell'iter per la proroga comunitaria degli aiuti a finalità regionale) per alcune delle leggi più importanti rimaste nell'ambito delle competenze dell'Amministrazione centrale, in particolare la legge 488/92 e la

legge 215/92 sull'imprenditoria femminile, per le quali è ripresa pienamente l'operatività fra la fine del 2000 e l'inizio del corrente anno.

Questa contrazione delle domande ha riguardato in modo più rilevante le regioni del Centro-Nord (- 50%); per le regioni del Mezzogiorno la contrazione, comunque sensibile, è stata inferiore (- 23%).

Anche le domande approvate subiscono una riduzione, sia pure in misura minore, ma solo nelle regioni del Centro-nord (- 36%), mentre nel Mezzogiorno si registra addirittura un lieve incremento (+ 10%).

Sul piano dei dati finanziari, ad un aumento degli stanziamenti complessivi (16.040 miliardi, + 28% rispetto al 1999) fa riscontro, analogamente a quanto registrato per il numero delle domande, una riduzione degli impegni (-26% rispetto al 1999). L'aumento degli stanziamenti è essenzialmente determinato dal cofinanziamento, con risorse FESR per circa 2.000 miliardi di lire, della legge 488/92 nell'ambito del PON "sviluppo imprenditoriale locale". Un incremento degli stanziamenti si registra anche per quanto riguarda i "contratti di programma" (+ 687 miliardi rispetto al 1999).

L'ammontare delle agevolazioni approvate, in conseguenza della mancata o ridotta operatività di molte norme di incentivazione nell'anno, si riduce sensibilmente rispetto al 1999; la riduzione è molto più consistente nel Mezzogiorno a causa dei differenziali nelle intensità degli aiuti.

L'ammontare delle agevolazioni erogate, invece, non ha registrato flessioni, sia per quanto riguarda il Centro-nord, che il Mezzogiorno.

Nel periodo 1997-2000 il flusso complessivo di risorse a favore del sistema delle imprese, in termini di impegni, è stato di circa 45.700 miliardi, di cui 26.000 al Mezzogiorno; in termini di erogazioni, di circa 37.800 miliardi.

Se si prende in considerazione un arco temporale più ampio, che va dal 1995 al 2000, si registra che gli stanziamenti complessivi per il sistema degli incentivi sono stati di circa 71.000 miliardi di lire e gli impegni di oltre 70.000 miliardi, nei quali sono compresi circa 12.000 miliardi di finanziamenti diretti attraverso i "fondi di rotazione", ai quali corrisponde, in termini di agevolazioni, circa il 25% (3000 miliardi).

I dati riferiti alle variabili più importanti sono riportati sinteticamente nella tabella seguente.

Anno	Domande approvate	Agevolazioni approvate (in miliardi)	Investimenti agevolabili approvati (in miliardi)	Incremento occupazionale previsto
1997	83.464	11.450,8	42.866,7	100.410
1998	141.535	13.112,4	38.755,1	84.824
1999	158.288	17.045,1	57.600,6	135.204
2000	118.217	9.552,8	31.919,6	47.897
Totale	501.504	51.161,1	171.142,0	368.335

Nel periodo 1997-2000 l'ammontare complessivo delle agevolazioni approvate rappresenta lo 0,5% del PIL, con una crescita fra il 1998 e il 1999 e una diminuzione nel 2000. Andamento analogo si registra nel rapporto fra agevolazioni approvate e spesa pubblica nazionale; dopo un lieve aumento fra il 1998 e il 1999 (dall'1,5% all'1,9%), tale rapporto scende all'1,1% nel 2000.

Il campo d'indagine della relazione è costituito dall'insieme degli interventi agevolativi, sia nazionali che regionali, a favore delle imprese, per investimenti materiali e immateriali; più in generale, vengono presi in esame gli incentivi per l'accumulazione di capitale.

Rimangono quindi al di fuori i cosiddetti aiuti al lavoro e all'occupazione (sgravi contributivi, contributi in forma capitaria, ecc.), che sono, d'altronde, oggetto di esame da parte dell'Osservatorio per le politiche del lavoro e dell'occupazione.

E' evidente, tuttavia, che molti degli interventi a sostegno degli investimenti, soprattutto quelli nelle Aree depresse, pur avendo come finalità anche l'occupazione (sono cioè diretti a favorire gli investimenti delle imprese e, quindi, a incrementare l'occupazione) non sono, tecnicamente, aiuti all'occupazione. Ciò che rileva, ai fini dell'ambito qui esaminato, è che gli aiuti vengono concessi a fronte di investimenti (materiali e/o immateriali) e non in ragione del numero di occupati "vecchi" o "nuovi", che vengono mantenuti o incrementati.

Nell'anno 2000 sono stati censiti 97 provvedimenti agevolativi a carattere nazionale, nei quali sono compresi anche quelli decentrati; 3 interventi sono "nuovi", nel senso che si tratta di norme emanate o entrate in funzione a partire dal 1999, non censiti lo scorso anno; fra questi c'è la legge 488 ricerca, per la

quale sono pervenuti i dati (relativi al 1999 e al 2000) per la prima volta da parte del MURST; inoltre è stata censita, per la prima volta, anche la legge 302/89 sul credito peschereccio. Dei 97 provvedimenti, 9 sono interventi a carattere straordinario, adottati in conseguenza di calamità naturali.

Dei 97 provvedimenti, 3, che riguardano altrettanti fondi di garanzia (legge 64/86-art. 15, legge 675/77-art.20, legge 517/75-art.7) sono confluiti in un unico intervento, il fondo centrale di garanzia presso il Mediocredito centrale, previsto dall'art. 2 della legge 662/96. Per quanto riguarda, invece, i patti territoriali, si è proceduto per il 2000 ad una unificazione dei dati della legge 341/95 -art.8 "patti territoriali di prima generazione" con i dati della legge 662/96, dal momento che si tratta in sostanza di un unico strumento agevolativo, attuato in due tempi. I provvedimenti effettivi, associati ad altrettanti interventi agevolativi sono, quindi, 93.

Considerata l'entità dei valori finanziari e di quelli relativi al numero delle domande (presentate, approvate) con riferimento ai 4 interventi censiti per la prima volta quest'anno (i dati riguardano però il 1999 e il 2000), si può senz'altro ritenere che sia possibile e corretto, sul piano quantitativo, un confronto e un'analisi dei dati nell'arco del quadriennio 1997-1999 qui preso in esame.

Il confronto è inoltre consistente anche con riguardo agli altri provvedimenti che nel corso del tempo si sono aggiunti all'analisi.

Anno	Provvedimenti censiti
1997	76
1998	84
1999	92
2000	93

La progressione nel numero dei provvedimenti censiti è in parte il risultato di un miglioramento della metodologia d'indagine e di una più puntuale e completa risposta da parte delle amministrazioni; in gran parte, invece, è determinata dall'attuazione di nuovi strumenti di intervento, che si sono, via via, aggiunti al complesso sistema degli incentivi.

Esaminati dal punto di vista della *tipologia del procedimento* (automatico, valutativo, negoziale, come definiti dal D. Lgs.123/98), ben 81 interventi sono attuati attraverso la procedura di tipo valutativo; una parte esigua (9 interventi) è attuata attraverso la procedura automatica; quella negoziale è utilizzata soltanto da 3 interventi.

Con riferimento alla *tipologia di agevolazioni*, 52 interventi (il 55,8% del totale) utilizzano il contributo in c/capitale, 18 interventi concedono le agevolazioni attraverso i contributi in c/interessi o c/canoni, 5 attraverso il credito d'imposta/bonus fiscale; la restante parte utilizza le altre forme di agevolazione.

Suddivisione degli interventi per tipologia di agevolazione

TIPOLOGIA AGEVOLAZIONI	INTERVENTI	
	Numero	%
Contributi c/capitale	52	55,8
Contributi c/interessi o c/canoni	18	19,4
Interventi a garanzia	5	5,4
Credito d'imposta/bonus fiscale	5	5,4
Mutuo diretto	5	5,4
Contributo c/esercizio	3	3,2
Partecipazione al capitale	3	3,2
Altro	2	2,2
TOTALE	93	100,0

Un'analisi sulla base di alcune variabili (stanziamenti, possibilità di presentare domande) e di altri elementi e informazioni mette in evidenza che, nel periodo 1998-2001, per 23 dei 93 interventi censiti si registra una sostanziale inoperatività, poiché non hanno ottenuto stanziamenti e non è stato e non è possibile presentare domande di agevolazione (anche per l'anno in corso). Questi 23 provvedimenti, per i quali si registra soltanto una attività "residuale" di erogazione dei contributi, possono essere considerati sostanzialmente "inattivi", anche se non è intervenuta alcuna formale abrogazione.

Si osserva inoltre che su 15 dei 93 interventi si concentra oltre l'85% dell'attività, misurata in termini di numero di domande (presentate e approvate), di ammontare delle agevolazioni concesse e di impegni assunti, di investimenti attivati, di incremento occupazionale previsto. A parte due provvedimenti di vecchia data, quali la legge "Sabatini" (1329/65) e l'intervento Artigiancassa (legge 949/52) che continuano a operare intensamente, tutti questi, nonché

grandissima parte degli altri interventi “attivi”, sono riferiti a normative degli anni '90.

Riguardo alle risorse finanziarie è importante precisare che viene preso in considerazione ai fini della valutazione il complesso delle risorse destinate al sistema agevolativo, comprese quindi le risorse dei Fondi strutturali (per le sole leggi nazionali). Ad esempio, nel caso della legge 488/92 sono riportati e valutati anche gli stanziamenti FESR a cofinanziamento sia del precedente Programma Operativo (P.O. industria e servizi) 1994-99 che dell'attuale Programma Operativo Nazionale (P.O.N. sviluppo imprenditoriale locale) 2000-2006; così per altri strumenti agevolativi nazionali che usufruiscono del cofinanziamento UE. Diversamente, il censimento annuale sugli aiuti di Stato della Commissione UE non prende in considerazione gli stanziamenti dei Fondi strutturali.

Per quanto riguarda gli interventi regionali, sono state censite 422 leggi agevolative; lo scorso anno ne sono state censite 375. Non sono considerati in questo ambito gli interventi regionalizzati in base al D.Lgs. 112/98 (che per il 2000 sono ancora considerati nell'ambito degli interventi nazionali) e gli interventi cofinanziati attraverso i fondi strutturali (ai quali è dedicato il capitolo 6 della relazione).

Degli interventi censiti, solo 135 (32% del totale) sono risultati attivi nel 2000; questa valutazione è effettuata sulla base di alcuni elementi e variabili (stanziamenti, presentazione e approvazione di domande). A valere su questi interventi sono state approvate 76.213 domande per un ammontare di agevolazioni concesse pari a 1.519 miliardi di lire.

Il lavoro di analisi condotto con questa relazione ha permesso inoltre un miglioramento dell'informazione sul peso del sistema degli incentivi che viene trasmesso alla Commissione per la predisposizione del censimento annuale sugli aiuti di Stato. Nel “Quadro di valutazione” (documento sugli aiuti di Stato recentemente predisposto dalla Commissione UE), la posizione italiana viene nel complesso rivista: la quota di aiuti di Stato sul PIL nell'economia italiana, che veniva precedentemente indicata come molto al di sopra del valore medio europeo, si colloca ora su valori lievemente inferiori alla media e risulta minore di quella di paesi con una dimensione economica analoga.