



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 2002

<i>Indice</i>

1. INTRODUZIONE: IL QUADRO DEGLI INTERVENTI	pag. 3
2. STATO DI ATTUAZIONE E DINAMICA DEGLI INTERVENTI	pag. 13
2.1 Le domande di agevolazione	
2.2 I flussi finanziari	
2.3 Gli investimenti	
2.4 L'occupazione	
<i>Tavole e figure</i>	
3. L'ANALISI PER OBIETTIVI	pag. 33
4. IL DECENTRAMENTO DEGLI INTERVENTI AGEVOLATIVI: STATO DI ATTUAZIONE	pag. 47
5. GLI INTERVENTI ATTUATI DALLE REGIONI	pag. 56
<i>Tabelle</i>	
6. GLI INTERVENTI AGEVOLATIVI NELLA PROGRAMMAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI 2000-2006	pag. 65
7. UNA COMPARAZIONE DEI SISTEMI DI AIUTO ALLE IMPRESE NELL'UNIONE EUROPEA	pag. 68
7.1 L'offerta di aiuti alle imprese nella UE	
7.2 Una comparazione dei sistemi di aiuto alle imprese in Italia, Francia e Regno Unito: aspetti istituzionali, tipologie, modalità di selezione	
<i>Tavola e grafici</i>	
APPENDICE 1	
<i>Tabelle e grafici</i>	
APPENDICE 2	
<i>Schede di sintesi provvedimenti agevolativi</i>	

1. INTRODUZIONE: IL QUADRO DEGLI INTERVENTI

Il sistema degli interventi agevolativi alle imprese è caratterizzato, negli ultimi anni, da elementi di notevole dinamicità, che riguardano gli aspetti organizzativi e istituzionali, finanziari, gli strumenti e le modalità di intervento. In tale contesto assumono un particolare rilievo:

- il processo di decentramento, che fra il 2000 e il 2001 ha trovato piena attuazione;
- la nuova programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali e l'avvio dei programmi nazionali (PON) e regionali (POR);
- il credito d'imposta nelle aree depresse, previsto dalla finanziaria 2001;
- il passaggio delle competenze in materia di programmazione negoziata dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero delle attività produttive;
- la "delega" al Governo per il riordino e la razionalizzazione del sistema degli incentivi.

Il processo di decentramento avviato con il D.Lgs 112/98 è arrivato sostanzialmente a compimento fra la seconda metà del 2000 e il primo semestre del 2001 con l'effettivo conferimento alle Regioni delle funzioni relative a numerose leggi agevolative, con il trasferimento delle risorse finanziarie e l'attivazione degli interventi da parte delle regioni a statuto ordinario. Per le Regioni a statuto speciale questo processo non è ancora completato: sono necessarie modifiche statutarie che richiedono norme di rango costituzionale e quindi tempi più lunghi e procedimenti più complessi.

Per le Regioni a statuto speciale quindi le funzioni in materia di incentivi alle imprese continuano ad essere esercitate dallo Stato, determinandosi di fatto, per gli stessi interventi, un doppio livello di gestione: decentrato per le Regioni a statuto ordinario, centralizzato per le Regioni a statuto speciale.

Il processo di decentramento, soprattutto dopo le modifiche al titolo V della Costituzione, presenta, anche per quanto riguarda gli incentivi alle imprese, problematiche di grande attualità e di particolare urgenza e importanza. E' necessario in particolare che l'attuazione del nuovo testo costituzionale non determini rallentamenti nell'azione dell'intervento pubblico che possano ripercuotersi negativamente sul sistema delle imprese.

Nel nostro Paese la complessità e la differenziazione proprie di un sistema decentrato sono accresciute dai notevoli divari territoriali esistenti nella capacità di produrre reddito e nella dotazione di infrastrutture e servizi.

Ancor più che nel passato è necessario realizzare un coordinamento degli interventi per assicurare complementarietà fra gli strumenti, concentrazione e ottimizzazione delle risorse, semplificazione ed efficienza delle procedure.

La delega al Governo per la elaborazione di alcuni “testi unici”, uno dei quali riguarderà la materia degli incentivi, non solo sottolinea l’attenzione per l’importanza del tema, ma può costituire una opportunità e uno strumento per procedere al riordino e alla razionalizzazione del sistema degli incentivi, dopo il tentativo avviato con il D.lgs 123/98. Si pone innanzitutto l’esigenza di coordinamento delle politiche attuate dal “centro” con le politiche a livello decentrato, non solo con riguardo alle funzioni conferite, ma più in generale con gli interventi attuati a livello regionale.

Il processo di riordino e di razionalizzazione degli incentivi non può non tener conto di ciò e deve riuscire ad attivare le necessarie sinergie fra Stato e Regioni, per evitare le sovrapposizioni fra gli interventi e realizzare una ottimale allocazione e utilizzazione delle risorse.

Positive indicazioni nella direzione di una concentrazione degli interventi a sostegno delle imprese emergono dai programmi sia nazionali (PON) che regionali (POR e DOCUP) della programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali.

Un’analisi complessiva dei programmi consente di evidenziare che gli interventi a sostegno delle imprese sono concentrati su un ridotto numero di strumenti, che allo stato sono solo in parte attivati. Occorre, tuttavia, uno sforzo ulteriore, soprattutto in relazione ai POR, sia per rendere al più presto operativi gli interventi individuati, sia per realizzare una più selettiva concentrazione di risorse su pochi interventi ritenuti efficienti ed efficaci.

A parte il PON “Sviluppo imprenditoriale locale”, che è già in piena fase di attuazione, i POR sono partiti con un certo ritardo e ancora di più i DOCUP dell’obiettivo 2, che sono stati approvati dalla Commissione UE solo alla fine del 2001.

Per quanto riguarda in particolare il PON “Sviluppo imprenditoriale locale” gli impegni complessivi ammontano a oltre 2.617 milioni di euro e i pagamenti finora effettuati a 613 milioni di euro.

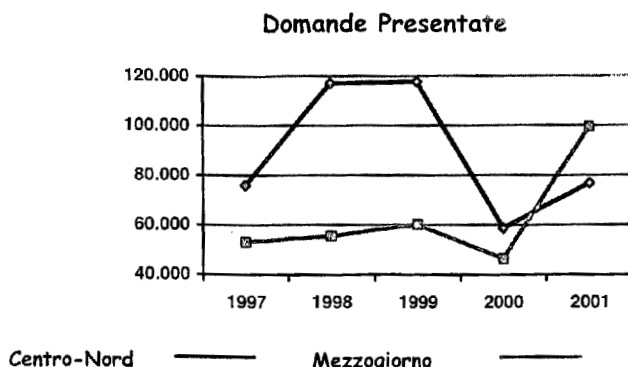
Ulteriori elementi di dinamicità hanno caratterizzato la politica degli incentivi: il credito d’imposta per le aree depresse previsto dall’art. 8 della legge

388/2000, che nel primo semestre di funzionamento (luglio- dicembre 2001) è stato utilizzato dalle imprese per circa 500 milioni di euro; l'approvazione della legge 383/2001 "Tremonti bis", che pur non essendo tecnicamente un aiuto di Stato, costituisce un intervento importante della politica a sostegno delle imprese ed avrà un impatto sul sistema degli incentivi, anche perché modifica le convenienze relative fra gli strumenti agevolativi, essendo possibile il cumulo con alcuni e non con altri.

Da un punto di vista quantitativo, nel 2001 si registra un sensibile incremento delle variabili principali prese in considerazione nell'analisi qui proposta, a dimostrazione dell'intensa ripresa dell'attività, dopo il "blocco" di operatività del 2000, determinato da una serie di fattori concomitanti (avvio del processo di decentramento, avvio della nuova fase di programmazione 2000-2006, ridefinizione delle aree depresse con conseguente sospensione dei regimi di aiuto a finalità regionale).

Nel 2001 sono state presentate dalle imprese 177.235 domande di agevolazione sul complesso delle leggi di incentivazione (nazionali e decentrate), ne sono state approvate complessivamente 113.440; sono state concesse agevolazioni per complessivi 10.309 milioni di euro, rispetto ai 4.840 del 2000.

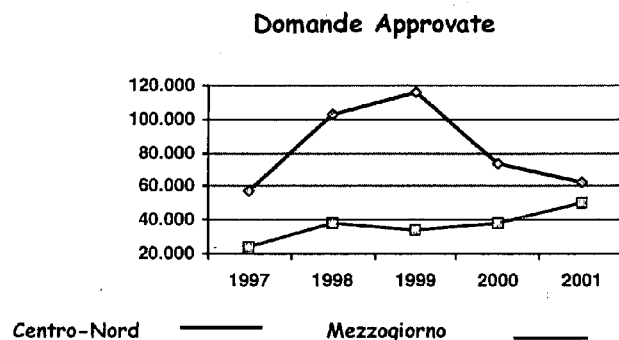
Un elemento significativo che emerge da una prima analisi dei dati è che la concentrazione degli incentivi nel Mezzogiorno è più consistente che nel passato e presenta qualche elemento di novità. Nel 2001 si registra nel Mezzogiorno un consistente incremento in termini di domande presentate, di domande approvate, di risorse finanziarie utilizzate, di investimenti e di occupazione attivati attraverso la politica degli incentivi.



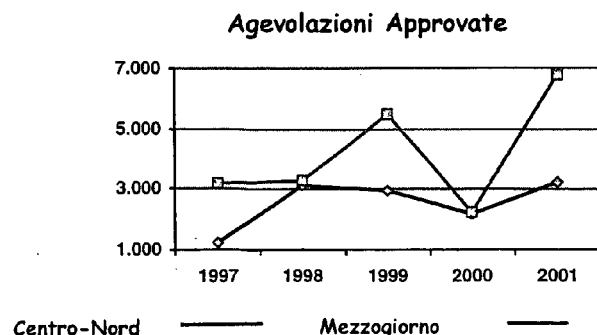
Questo incremento è rilevante e significativo non solo in rapporto agli anni precedenti, ma anche rispetto al Centro-nord, che mostra, invece, incrementi molto meno consistenti.

Il numero delle domande complessivamente presentate, nel 2001, è di oltre il 67% superiore a quello del 2000; nel Mezzogiorno questo incremento è del 115%.

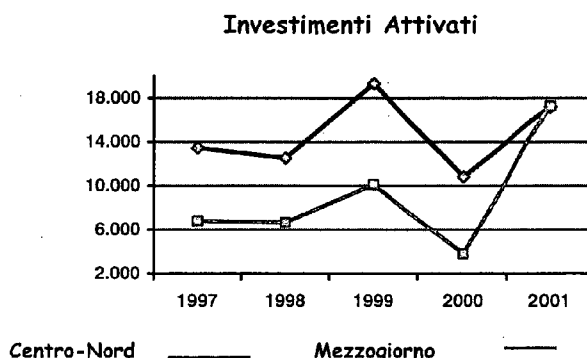
Il numero delle domande approvate, riferito all'intero territorio nazionale, è leggermente inferiore al 2000, ma con una riduzione sensibile nel Centro-nord (-16%) e un incremento rilevante nel Mezzogiorno (33%).



Il dato relativo all'ammontare delle agevolazioni approvate evidenzia un incremento complessivo rispetto al 2000 (che, si ribadisce, è stato un anno di non piena operatività) del 112%, che nel Mezzogiorno è stato di oltre il 200%. Ciò, come nel passato, deriva principalmente dalle maggiori intensità di aiuto previste nel Mezzogiorno; tuttavia, ed è questo il dato nuovo, un incremento così consistente degli importi finanziari è attribuibile anche al consistente incremento delle domande, prima sottolineato.



Si aggiunge a questo il dato relativo agli investimenti attivati attraverso gli interventi agevolativi: nel 2001, su oltre 35.425 milioni di euro, circa 17.280 sono investimenti relativi al Mezzogiorno, in gran parte avviati nel corso del 2002 e che saranno realizzati nei prossimi 2-3 anni. A fronte di maggiori intensità dell'agevolazione, nel Mezzogiorno aumenta il volume complessivo degli investimenti che, nel passato, è stato sempre inferiore rispetto al Centro-nord, anche in misura consistente.



Anche il dato delle erogazioni registra un aumento: 5.199 milioni di euro, con un incremento rispetto al 2000 del 14%, che nel Mezzogiorno è del 31%. A questi si devono aggiungere i circa 500 milioni di euro del credito d'imposta, per oltre il 90% riferiti al Mezzogiorno.

Questo, in un quadro di risorse finanziarie che nel 2001 è caratterizzato da una riduzione degli stanziamenti complessivi e da un sensibile incremento degli impegni oltre che delle erogazioni.

Anche le previsioni di incremento occupazionale connesso agli investimenti attivati nel 2001 attraverso gli interventi agevolativi registrano valori più elevati nel Mezzogiorno, dove l'incremento occupazionale previsto è molto più consistente che nel Centro-Nord.

I dati relativi alle quattro variabili principali nel periodo 1997-2001 sono riportati nella tabella seguente.

ANNO	Domande approvate	Agevolazioni approvate (in mil. di €)	Investimenti attivati (in mil. di €)	Incr. Occupazionale previsto
1997	83.464	5.913,8	22.138,8	100.410
1998	141.482	6.748,9	21.812,3	84.824
1999	158.177	8.779,0	30.922,1	135.204
2000	117.744	4.840,4	16.405,0	47.532
2001	113.410	10.308,6	35.425,0	177.792
Totale	614.277	36.590,7	126.703,2	545.762

Questi risultati sono principalmente attribuibili all'azione di alcuni interventi: in primo luogo alla legge 488/92, sia per quanto riguarda la sua applicazione al settore industria-servizi, sia nella sua applicazione al turismo e al commercio; inoltre, la legge 608/96 (prestito d'onore), per la quale solo nel 2001 sono state presentate oltre 62.000 domande (quasi tutte nel Mezzogiorno), la legge 1329/65 "Sabatini", che nel 2001 ha avuto risultati positivi anche nel Mezzogiorno.

In particolare, la legge 488/92 (industria-servizi), nel panorama articolato degli interventi agevolativi continua ad essere la norma più rilevante: rappresenta il 30% dell'insieme delle agevolazioni assegnate alle imprese e il 30,8% degli investimenti attivati, incide per il 48% sui dati di incremento occupazionale previsto; costituisce l'intervento su cui si sviluppa il PON "Sviluppo imprenditoriale locale" e può contare sul cofinanziamento UE anche per il periodo di programmazione 2000-2006, in una linea di continuità con la fase di programmazione che si è appena conclusa. Nel solo 2001 la sua dotazione finanziaria è stata di 1.655 milioni di euro, circa il 29% delle risorse complessivamente stanziare per l'intero sistema degli incentivi.

In questo quadro di consistente ripresa dei trasferimenti alle imprese, soprattutto nel Mezzogiorno, trova anche collocazione la rivitalizzazione di uno strumento importante, i "contratti di programma", con l'approvazione di 21 contratti, di cui 13 nel 2001 e 9 nei primi mesi del 2002.

Va segnalato, a questo riguardo, che, in attuazione del D.lgs. 300/99 le competenze in materia di programmazione negoziata sono passate dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero delle attività produttive.

Diversamente, ancora scarsa è l'utilizzazione nel Mezzogiorno degli incentivi per la ricerca e sviluppo, obiettivo al quale è destinato complessivamente (intero territorio nazionale) circa il 10% del totale delle risorse stanziare per gli interventi agevolativi.

Nel 2001 lo stanziamento complessivo per gli interventi a favore della ricerca e sviluppo è stato di 666 milioni di euro, livello non superiore allo stanziamento del 2000 e non ancora in linea con quello di gran parte dei paesi UE, nonché con quello degli USA e del Giappone.

L'incremento di risorse finanziarie da destinare agli investimenti privati in ricerca e sviluppo costituisce una condizione importante per sostenere l'innovazione e la competitività del sistema produttivo. Esiste, fra l'altro, una forte domanda delle imprese alla quale le risorse pubbliche attualmente disponibili rispondono solo in parte. Significativo è il caso della legge 46/82 – FIT (recentemente riformato): da novembre 2001 ad aprile 2002 sono stati presentati 1.300 programmi che richiedono risorse pubbliche in termini di agevolazioni per circa 3.140 milioni di euro, tre volte le attuali disponibilità.

La politica degli incentivi alle imprese si muove rigorosamente nel quadro degli indirizzi che la Commissione UE ha definito e in particolare della strategia delineata e degli impegni assunti nel Consiglio europeo di Stoccolma e confermati nel marzo di quest'anno nel Consiglio europeo di Barcellona.

Nell'ambito di una politica di progressiva riduzione del volume complessivo degli aiuti nell'UE, l'Italia si colloca fra i Paesi che hanno svolto un ruolo particolarmente incisivo. In valore assoluto, nel 2000¹, ha erogato aiuti alle imprese in misura inferiore a Germania e Francia; in termini di rapporto con il PIL, l'Italia è al di sotto della media europea, insieme a Regno Unito, Svezia, Austria, Olanda e Grecia.

Un dato analogo può essere desunto con riferimento al rapporto fra ammontare degli aiuti e spesa pubblica: anche rispetto a questo indicatore, con riferimento al triennio 1998-2001, l'Italia si colloca, positivamente, al di sotto della media UE.

o o o o o

¹ Questi sono alcuni dati che emergono dal "Quadro di valutazione degli aiuti di Stato", predisposto dalla Commissione UE con riferimento a tutto il 2000.

La struttura dell'offerta di strumenti agevolativi non si è sostanzialmente modificata, a parte il rilievo e la novità del credito d'imposta per le aree depresse.

Nel 2001, tuttavia, il sistema degli incentivi si è arricchito di ulteriori nuovi interventi, in parte già entrati in fase operativa: sono 5 i nuovi interventi censiti, oltre al credito d'imposta, che fanno riferimento a leggi approvate nel 2000 e nel 2001.

Il campo di indagine della relazione 2002 è costituito, come nel passato, dall'insieme degli interventi agevolativi a sostegno delle imprese, finalizzati all'accumulazione di capitale. In questo ambito sono compresi tutti gli interventi, nazionali, decentrati e regionali, compresi i regimi "de minimis", destinati ai settori dell'industria, del commercio, del turismo e dei servizi. Non vengono presi in considerazione gli aiuti all'agricoltura e gli aiuti all'occupazione (agevolazioni o sgravi fiscali/contributivi, ecc., in ragione degli occupati mantenuti o incrementati).

Sono stati censiti 95 interventi agevolativi, che fanno riferimento sia a norme nazionali che a leggi conferite alle competenze regionali, in base al D. Lgs. 112/98. Di questi, 24 sono interventi non più operanti anche se non formalmente abrogati (solo la legge 517/75 è stata abrogata), che fanno riferimento a vecchie norme degli anni '70 e '80, per le quali è rilevabile ai fini dell'indagine solo un'attività residuale di erogazione su iniziative agevolate anni fa.

Si deve anche precisare che il 90% delle domande delle imprese, l'86% degli investimenti attivati e il 75% delle agevolazioni approvate si concentrano su soli 17 interventi agevolativi.

A partire dal 1 luglio 2000, a seguito del decentramento attuato con il D.lgs. 112/98, sono stati trasferiti nell'ambito delle competenze regionali 23 di questi interventi.

Per quanto riguarda la *concentrazione temporale* degli interventi oggetto dell'indagine è stata effettuata una classificazione: sono stati classificati "nuovi" gli interventi emanati dal 1996 al 2000, "consolidati" quelli emanati dal 1990 al 1995, "vecchi" quelli emanati fino al 1989. Le risultanze di questa classificazione fanno emergere che solo il 23,1% è costituito da interventi "nuovi" (n. 22 interventi). Nonostante un riferimento ad intervalli temporali diversi (5 anni per i consolidati e oltre 40 anni per i vecchi), il peso maggiore si riscontra per gli interventi consolidati (43,2% del totale); quelli vecchi raccolgono il 33,7% del totale; in tali classi si registrano rispettivamente 41 e 32 interventi. Tale analisi