

Tab. 5 Fondo Innovazione Tecnologica: Erogazioni al 2002 al 2001 per area geografica
(valori in mln di euro e mld di lire)

Regione	Progetti		Erogazioni		
	Numero	%	importi in mln di euro	importi in mld di lire	%
Piemonte	660	16,9	991	1.918	24,5
Valle D Aosta	9	0,2	4	8	0,1
Lombardia	1.366	35,1	1.303	2.523	32,3
Trentino A.A.	23	0,6	13	25	0,3
Veneto	467	12,0	325	629	8,0
Friuli V.G.	64	1,6	67	130	1,7
Liguria	63	1,6	90	175	2,2
Emilia Romagna	709	18,2	567	1.097	14,0
Nord	3.361	86,3	3.359	6.504	83,2
Toscana	156	4,0	147	285	3,7
Umbria	32	0,8	23	44	0,6
Marche	83	2,1	49	95	1,2
Lazio	133	3,4	227	439	5,6
Centro	404	10,4	446	863	11,0
Abruzzo	29	0,7	28	55	0,7
Molise	2	0,1	0	1	0,0
Campania	51	1,3	125	242	3,1
Puglia	17	0,4	10	19	0,2
Basilicata	4	0,1	3	6	0,1
Calabria	4	0,1	5	9	0,1
Sicilia	14	0,4	37	72	0,9
Sardegna	10	0,3	24	46	0,6
Sud e isole	131	3,4	232	449	5,8
Totale	3.896	100,0	4.037	7.816	100,0

FONTE: Ministero delle Attività Produttive

Tab. 6 Fondo Innovazione Tecnologica: Investimenti al 2001 per area geografica

REGIONE	Progetti agevolati						Investimenti agevolati
	N°	Impegni		Erogazioni			
		mld di lire	MEURO	mld di lire	MEURO	mld di lire	
Piemonte	660	2.265	1.169,74	1.918	990,70	5.315	2.745,14
Valle D Aosta	9	9	4,76	8	4,10	31	15,96
Lombardia	1.366	3.323	1.716,15	2.523	1.302,79	8.452	4.365,08
Trentino A.A.	23	28	14,68	25	12,77	74	38,23
Veneto	467	815	421,03	629	324,67	2.208	1.140,57
Friuli V.G.	64	184	94,79	130	66,89	408	210,58
Liguria	63	247	127,40	175	90,16	620	320,20
Emilia Romagna	709	1.360	702,15	1.097	566,78	3.556	1.836,44
Nord	3.361	8.231	4.250,70	6.504	3.358,85	20.664	10.672,20
Toscana	156	378	195,12	285	147,35	969	500,30
Umbria	32	56	28,80	44	22,82	148	76,31
Marche	83	132	67,95	95	48,96	362	186,98
Lazio	133	622	321,48	439	226,65	1.535	792,61
Centro	404	1.188	613,34	863	445,78	3.013	1.556,20
Abruzzo	29	67	34,63	55	28,24	161	83,38
Molise	2	1	0,61	1	0,48	4	1,81
Campania	51	299	154,23	242	124,85	648	334,78
Puglia	17	33	16,81	19	9,92	83	42,67
Basilicata	4	6	3,25	6	2,98	19	9,64
Calabria	4	13	6,94	9	4,80	27	14,02
Sicilia	14	87	45,04	72	37,16	191	98,40
Sardegna	10	57	29,31	46	23,69	173	89,24
Sud e isole	131	563	290,82	449	232,13	1.305	673,94
Totale	3.896	9.981	5.154,87	7.816	4.036,76	24.982	12.902,34

FONTE: Ministero delle Attività Produttive

**Grafico 1. FIT: Numero domande approvate per dimensione di impresa
(1982 - 2001)**

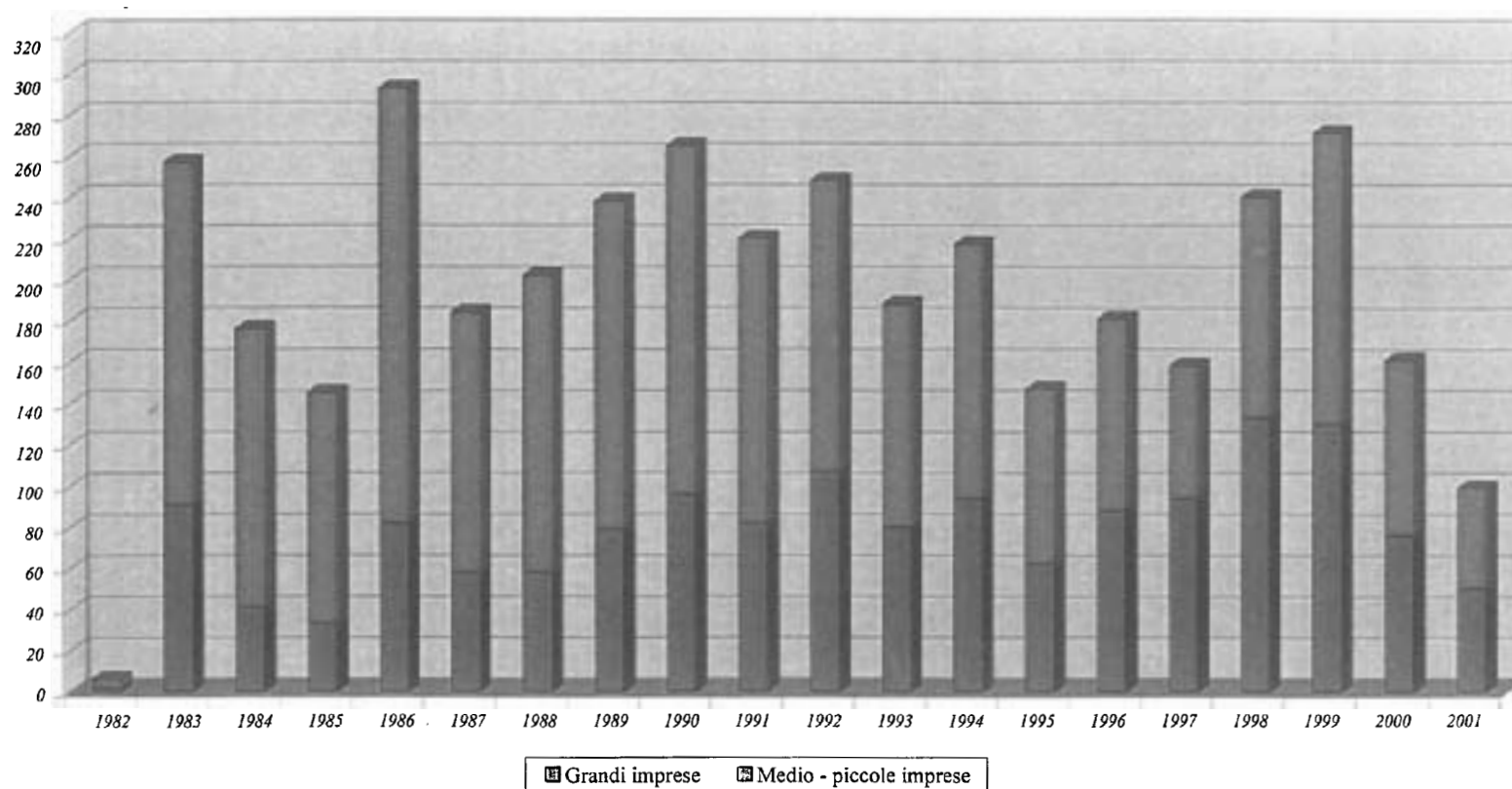


Grafico 2. FIT: Impegni approvati per dimensione di impresa 1982 - 2001
(mln di €)

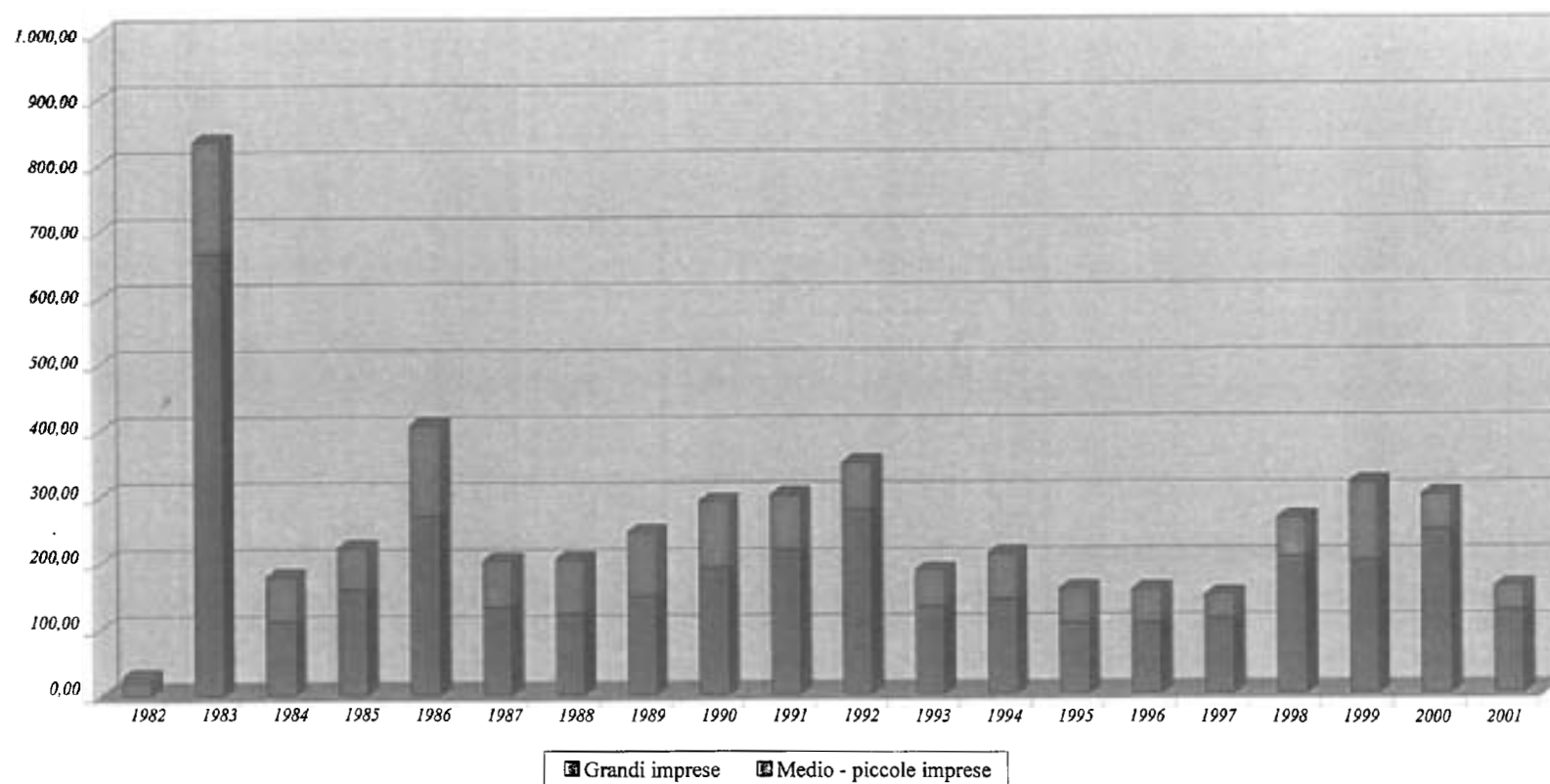
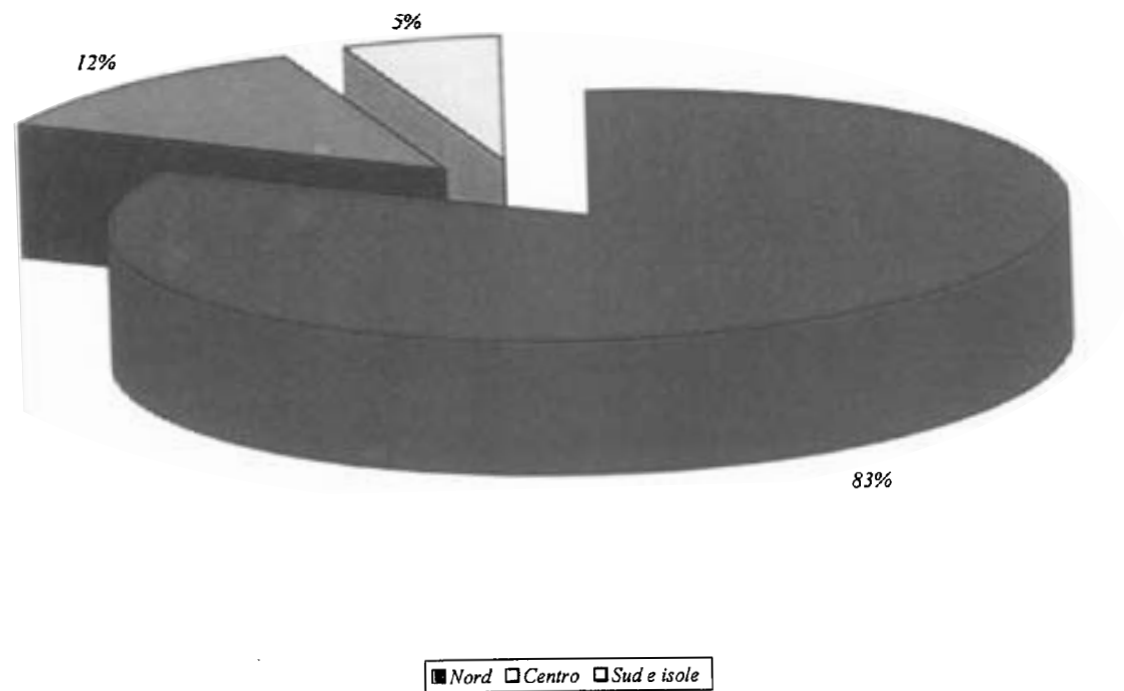


Grafico 3 - Investimenti attivati per localizzazione delle imprese





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**

*Indagine sugli effetti dei nuovi criteri
di selezione della legge 488/92*

Giugno 2002

Indice

Introduzione e principali conclusioni.....	pag. 3
Capitolo 1 – Analisi delle procedure utilizzate per i bandi 8° e 11°	“ 8
1.1 Domande ammissibili	“ 8
1.2 La fase istruttoria	“ 9
1.3 Le graduatorie e gli indicatori	“ 9
1.4 Il meccanismo di allocazione delle risorse	“ 16
Capitolo 2 – L'operatività dei bandi 8° e 11°	“ 18
2.1 Il quadro generale	“ 18
2.2 L'articolazione delle graduatorie speciali	“ 19
2.3 L'allocazione delle risorse	“ 20
Capitolo 3 – Gli effetti delle graduatorie speciali e dei nuovi indicatori.....	“ 22
3.1 La metodologia utilizzata	“ 22
3.2 L'impatto del decentramento delle politiche di sviluppo locale	“ 25
3.3 L'impatto complessivo della riforma	“ 31
3.4 L'impatto dell'indicatore ambientale	“ 34
Appendice statistica	“ 35
Tabelle capitolo 2	“ 35
Tabelle capitolo 3	“ 52

INTRODUZIONE E PRINCIPALI CONCLUSIONI

La legge 488/92 continua a rappresentare il principale strumento di agevolazione degli investimenti delle imprese dopo la conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, sia in ordine al numero degli interventi agevolati che all'ammontare delle risorse impiegate. La legge 488/92 costituisce inoltre la principale normativa nazionale di riferimento per il cofinanziamento delle misure di aiuto dell'Unione Europea previste nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 e dal relativo Programma Operativo Nazionale "*Sviluppo Imprenditoriale Locale*" per le aree Obiettivo 1.

La principale innovazione introdotta dalla legge 488/92 è costituita dal passaggio da un sistema di agevolazione *a pioggia* a un sistema basato su un meccanismo *d'asta*, che permette di selezionare gli interventi da agevolare sulla base di criteri di merito. Ciò ha consentito la costruzione di un sistema di agevolazioni qualificato rispetto agli obiettivi perseguiti, tramite la selezione delle iniziative migliori.

Gli aiuti sono concessi secondo un sistema di graduatorie su base regionale. Le graduatorie sono costituite ordinando i progetti di investimento presentati secondo una serie di parametri che indicano la congruenza di ciascun progetto agli obiettivi perseguiti dal *policy maker*. Le agevolazioni vengono poi concesse ai migliori progetti in graduatoria fino ad esaurimento delle risorse disponibili¹.

Fino a tutto il 4° bando di applicazione della legge per il settore industria le graduatorie sono state definite sulla base di tre indicatori: indicatore di capitale proprio (la quota di capitale proprio che l'impresa impiega nel programma di investimento), indicatore della quota di occupati (il numero di nuovi occupati per unità di capitale investito), indicatore della quota di agevolazione (l'inverso della frazione di contributo richiesta sulla agevolazione massima concedibile). La procedura di costruzione delle graduatorie prevede che i tre indicatori siano normalizzati all'interno di ciascuna graduatoria, in modo da eliminare l'effetto delle diverse unità di misura degli indicatori, e successivamente sommati dando luogo ad un indicatore unico secondo il quale determinare la posizione in graduatoria in senso decrescente.

¹ Per una descrizione più approfondita della norma v. *Relazione sulle leggi e sui provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive*, Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato, 2000, Relazione sulla legge 488/1992.

Nel luglio del 1999 il provvedimento ha subito rilevanti modifiche, volte principalmente a garantire una maggiore flessibilità dello strumento, in modo da renderlo compatibile con le politiche di sviluppo locale definite dalle Regioni. Il processo di decentramento in atto ha riguardato anche la definizione di obiettivi di sviluppo industriale, sempre definiti dalle Regioni. Queste ultime, anche attraverso le innovazioni della legge 488/92, sono in grado di orientare parte delle risorse verso obiettivi di intervento a livello settoriale o territoriale coerenti con le proprie scelte programmatiche. Le modifiche introdotte riguardano principalmente l'articolazione del criterio di attribuzione delle risorse in due strumenti distinti: il primo prevede la costituzione di una graduatoria regionale secondo le modalità operative previste prima della riforma; il secondo strumento prevede l'attivazione da parte di ciascuna Regione di una graduatoria speciale dedicata ad obiettivi mirati, di carattere territoriale o settoriale.

Gli obiettivi da perseguire tramite le graduatorie speciali territoriali risultano naturalmente riferiti alla necessaria integrazione con gli interventi di programmazione regionale sul territorio. I criteri che determinano la scelta da parte delle Regioni nell'attivare graduatorie speciali di carattere territoriale sono ispirati a diverse necessità locali e differenti politiche di sviluppo: aree particolarmente svantaggiate che manifestano una sensibile difficoltà ad accedere ad adeguate misure di sostegno; aree con territori attrezzati e destinati ad attività produttive (distretti industriali, contratti d'area, patti territoriali) dove sia emersa una maggiore domanda di investimento; territori con elevate potenzialità di sviluppo industriale; aree colpite da fenomeni di deindustrializzazione; aree colpite da eventi congiunturali che necessitano di ripresa economica.

Allo stesso modo i criteri che hanno portato le Regioni ad attivare graduatorie speciali di tipo settoriale sono riconducibili a: scelta di particolari settori che costituiscono il supporto alla crescita e allo sviluppo dell'intero sistema produttivo regionale; necessità di riposizionamento di alcuni comparti ad alta intensità di lavoro penalizzati dalla concorrenza di paesi esteri a basso costo di manodopera; grado di innovazione e propensione all'esportazione di determinati settori produttivi aventi un'incidenza significativa nella struttura produttiva regionale.

Oltre alla possibilità per le Regioni di attivare graduatorie speciali, la riforma del 1999 ha previsto la costruzione di due nuovi indicatori da affiancare ai precedenti tre:

indicatore di priorità regionale e indicatore ambientale. L'indicatore di priorità regionale in particolare rappresenta un ulteriore elemento di decentramento delle politiche di sviluppo, attribuendo alle Regioni la possibilità di determinare priorità differenziate nelle graduatorie generali secondo le caratteristiche strutturali del progetto (localizzazione, settore di attività economica e tipologia del programma di investimento).

Questo lavoro intende analizzare l'effetto che il processo di decentramento delle politiche di sviluppo industriale, attuato sulla legge 488/92 tramite la possibilità per le Regioni di attivare graduatorie speciali e tramite l'introduzione dell'indicatore di priorità regionale, ha avuto sulla composizione degli aiuti concessi, valutando in che misura le modifiche introdotte abbiano allocato risorse, investimenti e incrementi occupazionali sul territorio regionale e tra i settori di attività economica in modo differente rispetto al precedente sistema di scelta. L'impatto di ciascuna delle innovazioni introdotte nelle procedure di attivazione e di definizione delle graduatorie ordinarie e speciali rispetto alla metodologia utilizzata prima della riforma del luglio 1999, viene valutato tramite il confronto dello stato delle agevolazioni attualmente concesse con la situazione che si sarebbe osservata: (1) in assenza di graduatorie speciali e in assenza dell'indicatore di priorità regionale; (2) in assenza dell'intera riforma, vale a dire lo stato delle agevolazioni che sarebbero state concesse secondo il meccanismo di formazione delle graduatorie con i soli tre indicatori e in assenza di graduatorie speciali. Le simulazioni vengono applicate alle domande ammesse nella fase istruttoria dell'8° bando di applicazione del provvedimento, riservato al settore industria.

La tecnica utilizzata permette di replicare una situazione ideale nell'analisi controfattuale, quella del gruppo sperimentale di controllo in assenza di elementi di distorsione. La costruzione delle graduatorie viene effettuata secondo un algoritmo che replica sostanzialmente le regole utilizzate dal Map per la definizione delle graduatorie: modificando le regole e applicando l'algoritmo di costruzione delle graduatorie ai medesimi progetti ammessi, la diversità nelle graduatorie ottenute è attribuibile solo alla modifica delle regole implementate nell'algoritmo, ed è quindi una stima corretta degli effetti netti dovuti esclusivamente alla modifica delle regole.

Rimane tuttavia un potenziale elemento di distorsione, dovuto alle reazioni comportamentali che sarebbero state generate dalla modifica delle regole *prima*

dell'apertura dei bandi. In tal caso è ipotizzabile che le imprese, nel momento della redazione dei progetti da sottoporre a domanda di agevolazione, avrebbero agito diversamente da quanto osservato, modificando opportunamente i parametri del progetto in modo da mantenere massima la probabilità di esito positivo. Allo stesso modo è ipotizzabile che alcuni progetti non sarebbero stati presentati affatto (ad esempio in assenza di graduatoria speciale di natura territoriale) o che sarebbero stati presentati progetti ai quali le imprese, in virtù dell'attuale sistema di regole, hanno rinunciato, giudicando bassa la possibilità di raggiungere un esito positivo. Occorre perciò ricordare che l'intera analisi non tiene conto delle reazioni comportamentali delle imprese in presenza dei diversi scenari previsti dalla simulazione, reazioni per loro stessa natura non misurabili, e deve quindi essere considerata solo come una stima ipotetica degli effetti delle nuove procedure.

I risultati ottenuti dall'applicazione delle simulazioni segnalano un impatto rilevante dei nuovi strumenti introdotti, che effettivamente spostano tra settori e territori una porzione significativa delle risorse impegnate. In primo luogo, la presenza delle graduatorie speciali e dell'indicatore di priorità regionale ha agito come atteso nel raggiungimento di obiettivi mirati di politiche di sviluppo locale. Infatti, i territori che le Regioni intendevano agevolare in via preferenziale hanno effettivamente ottenuto un guadagno in termini di allocazione delle risorse. Il dato oggetto di maggior interesse è relativo all'occupazione aggiuntiva generata dai progetti agevolati: l'impatto delle novità introdotte legate al processo di decentramento ha registrato un aumento di circa 10.000 occupati (pari al 14 % sull'intero territorio nazionale ammissibile e al 16 % nel Mezzogiorno) rispetto alla situazione che si sarebbe presentata in assenza delle graduatorie speciali e dell'indicatore di priorità regionale. L'incremento raggiunge il 25 % nel settore manifatturiero (30 % nel Mezzogiorno) e il 18 % nella piccola e media impresa. Il motivo risiede principalmente nella composizione settoriale e dimensionale delle iniziative che non sarebbero state ammesse al regime agevolativo con le vecchie procedure: le graduatorie speciali hanno quindi orientato gli investimenti verso settori e tecnologie maggiormente intensive in termini di lavoro.

Nel complesso, quindi, lo strumento della 488/92 si è rivelato uno metodo flessibile e veloce per allocare risorse rispetto a determinati obiettivi. Una volta che questi vengono correttamente specificati e inseriti nel sistema valutativo della legge, le

procedure, ormai più volte sperimentate, portano prima a classificare gli investimenti in graduatorie coerenti con gli obiettivi stessi, e poi ad allocare le risorse disponibili sulla base delle priorità tra imprese derivanti dalle graduatorie. La flessibilità del meccanismo riguarda almeno cinque livelli di intervento da parte del policy maker: la scelta delle risorse messe a disposizione, gli indicatori utilizzati, la determinazione di graduatorie per iniziative o soggetti particolari, la determinazione di quote o riserve per soggetti o iniziative particolari, la scelta dei pesi attribuiti ai vari indicatori per la costruzione della graduatoria finale. Di queste possibilità, le prime quattro sono state utilizzate nel primo quinquennio di vita del provvedimento, per adattarlo a finalità regionali, territoriali, settoriali, di contesto. D'altronde, non bisogna dimenticare che l'intervento della 488/92, come tutti gli interventi di incentivazione volti a modificare l'allocazione del mercato rispetto alle preferenze del *policy maker*, crea distorsioni nell'efficienza dell'uso delle risorse. Un sistema di preferenze complesso, variegato settorialmente e territorialmente, spesso con indicazioni di preferenze molto specifiche da parte del regolamentatore, porta a favorire distorsioni necessariamente più ampie e sempre più difficilmente giustificabili sul piano dell'efficienza collettiva, rendendo inoltre più critica la valutazione degli effetti netti dell'intervento.

CAPITOLO 1 – ANALISI DELLE PROCEDURE UTILIZZATE PER I BANDI 8° E 11°

In questo capitolo saranno esposte le procedure previste dalla normativa per la costruzione delle graduatorie e per l'allocazione delle risorse disponibili in ciascuna Regione. La trattazione è limitata alle procedure necessarie alla comprensione dell'analisi oggetto del lavoro e non riguarderà pertanto, se non in maniera marginale, la fase di presentazione delle domande, la fase istruttoria e la fase di rendicontazione e controllo².

1.1 Domande ammissibili

Le imprese che intendano usufruire di un contributo in conto capitale sono tenute a presentare domanda nei termini previsti da ciascun bando di applicazione attivato con decreto del Ministero delle Attività Produttive. L'attività di informazione e assistenza alle imprese per la presentazione delle domande viene realizzata da una serie di banche convenzionate con il Ministero, che svolgono anche la funzione di ricezione e di istruttoria delle domande presentate dalle imprese.

I soggetti che possono beneficiare del contributo sono le imprese che svolgono attività estrattive, manifatturiere, di costruzioni, di produzione e distribuzione di energia elettrica, di vapore e di acqua calda, di servizi. Sono ammissibili alla richiesta di contributo i progetti attivati da unità produttive ubicate nelle aree depresse del Paese.

I programmi di investimento devono riguardare un nuovo impianto, un ampliamento, ammodernamento, ristrutturazione, riconversione, riattivazione o trasferimento di un impianto esistente. Per un programma di investimento sono ammissibili alla fruizione dell'agevolazione le spese sostenute dal primo giorno successivo al termine di presentazione delle domande per il bando immediatamente precedente. Le spese ammesse inoltre devono essere riferite alle opere murarie, all'acquisto di terreni e impianti, macchinari ed attrezzature; le spese sostenute per l'acquisto di programmi informatici e brevetti sono ammesse solo per le piccole e medie imprese. Le spese sostenute dall'impresa nell'ambito del programma possono essere

² Per una trattazione esaustiva delle procedure di attuazione e del regolamento della legge 488/92 dopo la riforma del 1999, che non rientra negli scopi di questo lavoro, si rimanda alla circolare ministeriale n. 900315 del 14 luglio 2000, relativa alle modalità e procedure per la concessione ed erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse del Paese.