

Questa ottava relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive si articola sostanzialmente, secondo la struttura, le modalità di analisi, l'impostazione definite e consolidatesi negli ultimi anni. La relazione 2005, nel rispetto di una metodologia di analisi e di valutazione che tiene conto del sistema degli interventi nel suo complesso, ma anche dei singoli strumenti di incentivazione, cerca di realizzare qualche ulteriore, significativo miglioramento rispetto alle precedenti.

Si è ampliata significativamente la base informativa, soprattutto per quanto riguarda gli interventi regionali e quelli attuati nell'ambito dei POR/DOCUP, ed è migliorata anche la qualità complessiva dei dati.

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

Tutto ciò ha reso possibile la definizione di un quadro esaustivo delle politiche degli aiuti pubblici ai diversi livelli di governo ed una analisi molto più articolata e puntuale.

Il presente rapporto, predisposto a cura della Direzione Generale Coordinamento Incentivi alle Imprese del Ministero delle Attività Produttive fornisce un quadro delle politiche degli aiuti pubblici alle imprese, con analisi dei dati e degli andamenti degli ultimi 5 anni (2000-2004).

Il documento è il risultato del lavoro integrato delle strutture della DGCII-Ufficio A4 - "Monitoraggio e valutazione degli interventi" e dell'IPI.

Alla relazione 2005 sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive hanno collaborato:

Salvatore Mignano, Paolo Guglielmetti, Marcello De Vivo, Silvia Marini, Piergiorgio Saracino, Francesco Morgia, Rosella Vitale, Giorgio Martini, Domenico Mercuri e Roberto Pasetti.

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

Vittoria La Monaca, Lidia Di Girolamo, Laura Viceconti, Federico Plutino, Raffaella Mastrella, Angela Pia Cianflocca, Luca Liberti, Paolo Corti, Rossella Ferrazza, Diomiro De Cesare, Cristian Giacomoni, Natalia Iadarola e Giuliana Bongiorno.

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

Il processo di riforma del sistema degli incentivi avviato da qualche anno ha segnato nel corso del 2004 e dei primi mesi del 2005 alcuni importanti risultati concreti.

La legge finanziaria 2005 (legge 311/2004) ha delineato un nuovo quadro di riferimento, attraverso l'istituzione di uno specifico fondo rotativo per il sostegno alle imprese presso la Cassa depositi e prestiti, con una dotazione finanziaria iniziale di 6 miliardi di euro. L'obiettivo di medio periodo è che il fondo diventi lo strumento finanziario attraverso il quale, via via, saranno finanziate le leggi d'incentivazione⁽¹⁾.

Nell'immediato, il fondo consente di finanziare alcuni degli interventi agevolativi più importanti, come la legge 488/92, i contratti di programma, il FIT (Fondo Innovazione Tecnologica), il FAR (Fondo Agevolazioni alla Ricerca), sulla base della delibera CIPE di ripartizione delle risorse.

Importante, nella definizione di questo nuovo quadro di riferimento, è il decreto legge 35/2005 (piano d'azione per lo sviluppo, convertito con legge 80/2005), che prevede all'art. 8 alcune disposizioni finalizzate alla riforma degli incentivi e, in particolare introduce nuovi principi sulla base dei quali saranno concesse le agevolazioni della legge 488/92 e della programmazione negoziata. Si tratta di modifiche sostanziali, dal momento che prevedono, fra l'altro, che il contributo in conto capitale non possa essere superiore al finanziamento con capitale di credito, composto da un finanziamento pubblico agevolato, attraverso il fondo rotativo, e da un finanziamento bancario a tasso di mercato. La effettiva operatività di questo nuovo meccanismo è subordinata all'adozione dei provvedimenti attuativi, in corso di definizione.

(1) - Il Fondo è finalizzato alla concessione di finanziamenti agevolati.

Gli obiettivi fondamentali che si intende perseguire sono di tre ordini:

- attenuare l'impatto sulla finanza pubblica del contributo in conto capitale e ridurre l'intensità complessiva degli aiuti;
- impegnare maggiormente le imprese, attraverso il passaggio graduale dal contributo in conto capitale a un sistema di finanziamento (da restituire), in parte pubblico, in parte bancario;
- coinvolgere il sistema bancario nel finanziamento diretto degli investimenti delle imprese.

Una serie di effetti immediati sull'intero sistema agevolativo sono correlati a queste modifiche: sul piano organizzativo, dal momento che i soggetti coinvolti nella gestione degli strumenti dovranno far ricorso al Fondo di rotazione presso la Cassa depositi e prestiti; sul piano delle procedure, perché sarà necessario realizzare adeguati livelli di omogeneità e standardizzazione; sul piano della razionalizzazione del sistema complessivo degli interventi, degli strumenti di incentivazione, sul piano di una più efficiente allocazione delle risorse.

Il CIPE ha di conseguenza assegnato al MAP le risorse del FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate) 2004, precedentemente accantonate, per l'importo complessivo di 778,5 milioni di euro, di cui 530 circa per la "nuova 488" e la restante parte per i contratti di programma.

Il passaggio ulteriore di questo processo di riforma è la complessiva ridefinizione degli obiettivi delle politiche degli aiuti pubblici, anche in relazione al nuovo contesto e alle difficoltà congiunturali e strutturali del nostro sistema produttivo. Alcune indicazioni a questo riguardo sono contenute nello stesso decreto legge per lo sviluppo; in particolare, l'art. 6 stabilisce che almeno il 30% delle risorse del Fondo rotativo è destinato al sostegno di attività, programmi e progetti strategici di ricerca e sviluppo delle imprese, da realizzare anche congiuntamente a soggetti pubblici che operano nel campo della ricerca.

Inoltre, la revisione del sistema degli indicatori della legge 488/92 dovrebbe favorire l'introduzione di meccanismi di maggiore selettività degli investimenti/iniziative agevolabili e finalizzare lo strumento più direttamente allo sviluppo dei fattori di competitività delle imprese.

Infine, l'art. 9 del decreto legge 35/2005 prevede un contributo, nella forma del credito d'imposta, per la concentrazione delle imprese, con lo scopo di favorire la crescita dimensionale delle nostre imprese, tenuto conto che la dimensione, piccola o piccolissima, costituisce uno dei fattori di debolezza del nostro sistema produttivo e di freno alla competitività.

Il "pacchetto" di modifiche e di interventi contenuto nella legge finanziaria 2005 e nel decreto legge per lo sviluppo costituisce un tentativo di riforma del sistema degli incentivi, che cerca di intervenire orizzontalmente sul complesso degli strumenti agevolativi, in un quadro di compatibilità finanziarie, che non possono non essere considerate.

Le esigenze e i vincoli della finanza pubblica, da una parte e gli impegni assunti a livello UE, dall'altra, non consentono un aumento del volume complessivo delle risorse finanziarie destinate alle politiche degli aiuti pubblici alle imprese. Da qui l'esigenza di stabilire le priorità e perciò di concentrare le risorse, allo stato non abbondanti, su pochi, fondamentali obiettivi, direttamente correlati ai fattori di competitività del nostro sistema produttivo.

Dal "Quadro di valutazione" predisposto dalla Commissione UE nell'aprile di quest'anno e che fa riferimento ai dati del 2003, emerge che Italia, Germania, Francia e Regno Unito sono i paesi che maggiormente hanno contribuito negli ultimi anni alla riduzione del volume complessivo degli aiuti alle imprese, anche se, nel 2003, si è registrato uno stop o comunque un rallentamento di questo processo. Ci sono, comunque, differenze, sia nell'articolazione degli aiuti rispetto agli obiettivi principali delle politiche pubbliche, sia in rapporto ad alcuni indicatori, attraverso i quali è possibile una valutazione comparativa a livello macroeconomico.

La Germania, ad esempio, presenta un livello complessivo degli aiuti in rapporto al PIL (sia al netto che al lordo degli aiuti all'agricoltura, pesca e trasporti) ancora sensibilmente al di sopra della media UE, mentre, sia la Francia che l'Italia presentano valori in linea con la media UE, sia pure con qualche piccola differenza fra gli aiuti complessivi e quelli al netto dell'agricoltura, pesca e trasporti. Molto più basso, storicamente, lo stesso indicatore per il Regno Unito.

Differenze rispetto all'andamento complessivo e fra gli Stati membri si rilevano per quanto riguarda la composizione degli aiuti, indirizzati prevalentemente verso obiettivi orizzontali (PMI, ricerca e sviluppo, politiche regionali, energia e ambiente, ecc.), che, nel caso dell'Italia, rappresentano il 96% degli aiuti complessivi.

In questo ambito, anche se in crescita, gli aiuti alla ricerca e sviluppo costituiscono una quota ancora molto bassa delle risorse finanziarie (0,06% del PIL per la UE a 15), che appare poco in linea con l'obiettivo di una spesa complessiva in ricerca e sviluppo pari al 3% del PIL entro il 2010, secondo gli impegni assunti dagli Stati membri nel Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002.

Per quanto riguarda l'Italia, dal Quadro di valutazione emerge un livello degli aiuti alla ricerca e sviluppo in linea con la media europea, ma inferiore a quello della Francia e del Regno Unito⁽²⁾.

Appare importante precisare a questo riguardo, che il dato del Quadro di valutazione è riferito esclusivamente alle erogazioni 2003⁽³⁾, che, relativamente agli incentivi a favore della ricerca e sviluppo, hanno avuto un incremento rispetto al 2002. Un dato che non va nella stessa direzione è quello riferito alle agevolazioni concesse per nuovi progetti presentati dalle imprese, che hanno avuto una flessione, sia nel 2003 che nel 2004.

(2) - In termini percentuali rispetto al complesso degli aiuti "orizzontali".

(3) - Il Quadro di valutazione prende in considerazione soltanto il dato relativo alle erogazioni e non altre variabili, che vengono analizzate in questa relazione (agevolazioni concesse, investimenti, ecc.).

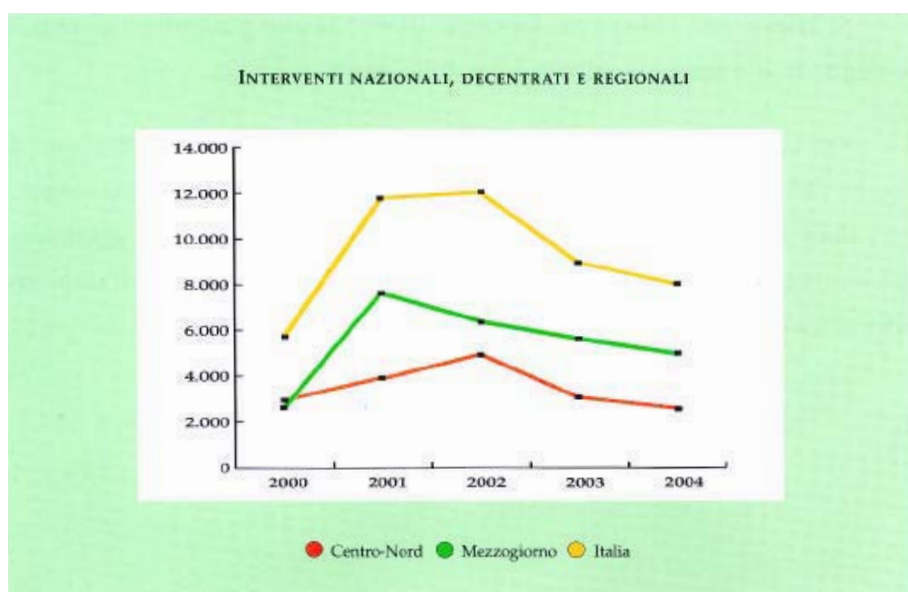
Su un piano più generale, appare importante evidenziare che nel nostro paese la spesa complessiva in ricerca e sviluppo è dell'1,1% del PIL, contro una media UE del 2% circa e il 2,7% degli USA e valori, rispettivamente del 2,3%, 2,5% e 1,9% di Francia, Germania e Regno Unito. In particolare, è soprattutto la componente privata di tali spese che è sensibilmente inferiore a quella che si registra mediamente nei paesi UE.

La riduzione degli incentivi a sostegno della ricerca e sviluppo che si registra nel 2004 è anche la conseguenza di una riduzione complessiva degli aiuti alle imprese, per le ragioni già indicate.

Nel 2004, in Italia, il volume complessivo degli aiuti è ulteriormente diminuito, sia per quanto riguarda le agevolazioni concesse (-13% rispetto al 2003) che per le agevolazioni erogate alle imprese (-6,8% rispetto al 2003), confermando il trend già registrato nel 2003.

Questa riduzione si distribuisce in modo quasi omogeneo fra il Centro-Nord e il Mezzogiorno (Graf. 1).

Grafico 1 - Agevolazioni concesse 2000-2004 (mln euro)



Nella composizione degli interventi, dal punto di vista degli obiettivi delle politiche, si rileva una diversificata articolazione di questo dato. Appare importante sottolineare che gli interventi a favore della ricerca e sviluppo e dell'innovazione registrano una riduzione del 34%, in termini di agevolazioni concesse e del 7%, in termini di agevolazioni erogate, rispetto al 2003. Questo dato negativo è sostanzialmente legato all'andamento del FIT per quanto riguarda le agevolazioni concesse (-45%), e all'andamento del FAR (-12%) e della legge 808/85 sull'industria aeronautica (-38%) per quanto riguarda il volume delle erogazioni.

Una flessione ulteriore si rileva per quanto riguarda gli interventi per la riduzione degli squilibri territoriali di sviluppo (-13% per le agevolazioni concesse e -22% per le erogazioni), determinata soprattutto da un rallentamento di operatività della legge 488/92, conseguente a una riduzione delle risorse finanziarie rispetto al passato. Nel contempo, si è registrato un aumento di attività e dei volumi finanziari (agevolazioni concesse) per quanto riguarda i contratti di programma, per i quali, tuttavia, si registra, nel contempo, una sensibile riduzione delle erogazioni, probabilmente legata ad un rallentamento degli investimenti delle imprese.

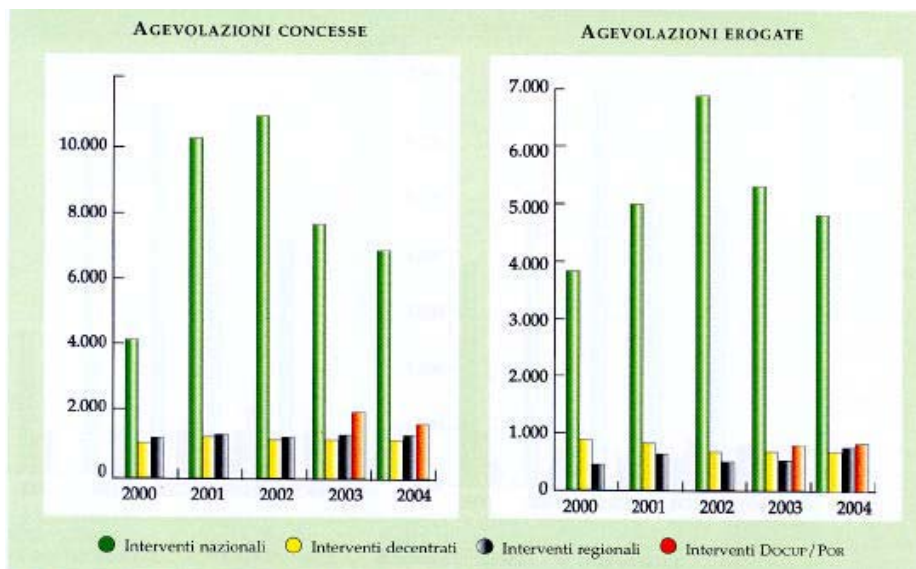
Si rileva una riduzione sensibile (-28%) anche per gli interventi a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese.

Per converso, registra un forte incremento il dato degli interventi a favore della nuova imprenditorialità (+123% delle agevolazioni concesse, +4% delle erogazioni), determinato dai tre interventi principali: gli incentivi a favore dell'autoimpiego, dell'imprenditoria giovanile e dell'imprenditoria femminile.

ERRATA CORRIGE

Il grafico 2 di pag. 15 è incompleto nella parte "Agevolazioni concesse", perché manca della colonna riferita a "Interventi DOCUP / POR" nel 2004. Il grafico corretto è di seguito riportato.

Grafico 2 - Agevolazioni concesse ed erogate per livelli di governo (mln euro)



Il dato relativo ai POR/DOCUP è disponibile solo per il 2003 e 2004.

Nel 2004, al sistema delle imprese sono state concesse complessivamente agevolazioni per circa 8,9 miliardi di euro; 6,4 miliardi attraverso gli interventi a carattere nazionale (il 73% del totale), 0,5 miliardi attraverso gli interventi decentrati (conferiti) in base al d.lgs. 112/98 e 2 miliardi di euro attraverso gli interventi regionali il 60% dei quali è costituito dagli interventi attuati con regimi di aiuto nell'ambito dei POR e dei DOCUP⁽⁴⁾ (Graf. 2).

Circa il 50% delle risorse complessive è destinato a incentivare gli investimenti materiali delle imprese, in particolare nelle aree svantaggiate (46,5%)⁽⁵⁾, attraverso una serie di strumenti che presentano, in misura più o

(4) - Occorre precisare che l'utilizzo nell'ambito dei DOCUP e dei POR di alcuni degli strumenti decentrati, della legge 488/92 e dei contratti di programma comporta una parziale duplicazione dei dati finanziari indicati, che è stata stimata in circa il 30% dell'ammontare delle agevolazioni concesse nell'ambito degli stessi POR e DOCUP. Questa quota di risorse andrebbe quindi sottratta in parte dagli interventi nazionali, in parte da quelli conferiti.

(5) - Il dato è riferito agli interventi nazionali, dato lo scarso rilievo, in questo ambito, degli interventi decentrati e regionali. Inoltre non sarebbe metodologicamente corretto considerare gli interventi dei POR e dei DOCUP, che per definizione sono destinati alle aree svantaggiate e vanno perciò distinti sulla base degli obiettivi specifici ad essi associati.

meno accentuata, caratteristiche di "generalità", di scarsa specializzazione e selettività dal punto di vista degli obiettivi di politica industriale, essendo indirizzati ad una gamma molto ampia di iniziative/programmi/investimenti.

Proprio per queste caratteristiche di generalità, gran parte di questi interventi, nati e attuati nel corso degli anni '90, hanno sostanzialmente accompagnato, senza modificarlo, un modello di specializzazione, nel quale prevalgono produzioni di tipo "tradizionale", a basso valore aggiunto, di contenuto tecnologico non elevato, *labour intensive*, che maggiormente subiscono la concorrenza dei paesi emergenti e in particolare di quelli asiatici.

Occorre anche considerare che l'investimento medio degli interventi agevolativi a carattere nazionale è di 318 mila euro, ma è molto più elevato nel Centro Nord (1,2 milioni di euro) rispetto al Mezzogiorno (214 mila euro). Nel caso degli interventi regionali e di quelli decentrati, l'investimento medio è molto più basso e non presenta differenze sensibili tra le due ripartizioni territoriali (86 mila euro per gli interventi decentrati e 68 mila euro per gli interventi regionali) (Tab. 1).

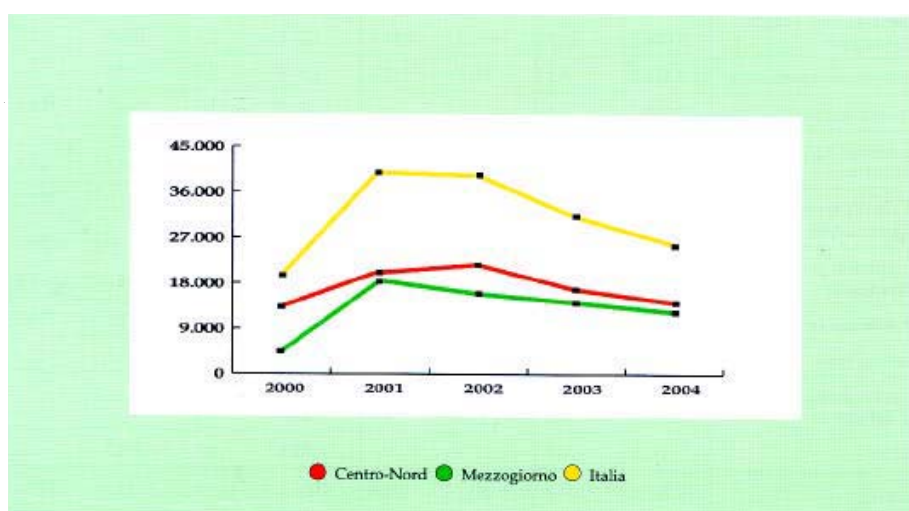
Tabella 1
Agevolazione media e investimento medio
Interventi nazionali, decentrati, regionali (€/000)

	INTERVENTI NAZIONALI		INTERVENTI DECENTRATI		INTERVENTI REGIONALI	
	Agevolazione media	Investimento medio	Agevolazione media	Investimento medio	Agevolazione media	Investimento medio
Centro-Nord	338,3	1.190,0	7,0	92,9	22,0	68,6
Mezzogiorno	89,7	213,5	10,0	61,9	40,3	63,9
Italia	118,8	317,9	7,7	86,3	24,3	68,1

La sensibile differenza che si rileva fra la dimensione media degli investimenti nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord (cinque volte superiore), va ricondotta, evidentemente, alle diverse caratteristiche della struttura produttiva delle due macro-aree e a ciò che ne consegue anche sul piano

dell'utilizzazione degli strumenti agevolativi da parte delle imprese. Gli investimenti di importo più elevato sono effettuati soprattutto dalle grandi imprese del Centro-Nord e su questo dato incidono fortemente gli investimenti in ricerca e sviluppo: è importante sottolineare, a questo riguardo, che l'investimento medio agevolato attraverso il FIT e il FAR è di 2,6 milioni di euro. Per converso, l'investimento medio agevolato attraverso il credito d'imposta per le aree sottoutilizzate, che ha riguardato un grandissimo numero di imprese, quasi esclusivamente nel Mezzogiorno, è di 59 mila euro.

Grafico 3 - Investimenti attivati 2000-2004 (mln euro)



Il dato degli investimenti segnala un andamento decrescente (-17,8% nel 2004 rispetto al 2003), non molto differenziato fra le due macro-aree (15,7% nel Mezzogiorno), che appare direttamente correlato alla riduzione delle risorse a disposizione delle imprese⁽⁶⁾ (Graf. 3).

(6) - Il dato è riferito agli investimenti previsti in relazione ai progetti/iniziative agevolati.

Analizzando i dati dal punto di vista degli obiettivi delle politiche d'incentivazione, si osserva che, nel 2004, gli interventi per la ricerca e sviluppo e per l'innovazione rappresentano il 19,5%⁽⁷⁾ delle risorse complessive del sistema degli incentivi, una quota significativa, ma con un trend in diminuzione (26,4% nel 2003, 21,6% la media del periodo 2000-2004) (Tab. 2).

Tabella 2
Agevolazioni concesse per obiettivi
e livelli di governo (2000-2004)

OBIETTIVO	INTERVENTI NAZIONALI		INTERVENTI DECENTRATI		INTERVENTI REGIONALI		DOCUP/POR	
	Mln euro	%	Mln euro	%	Mln euro	%	Mln euro	%
Innovazione, ricerca e sviluppo	9.026,3	22,7	991,5	31,1	127,5	3,2	277,5	9,9
Internazionalizzazione	2.411,3	6,1	50,3	1,6	120,3	3,0	27,8	1,0
Nuova imprenditorialità	2.969,7	7,5	-	-	436,0	11,0	116,3	4,1
Sostegno agli investimenti	269,3	0,7	1.845,8	57,9	2.424,3	61,1	1.933,6	68,8
Riduzione squilibri territoriali di sviluppo	20.675,2	52,0	237,0	7,4	-	-	-	-
Equilibrio gestione finanziaria	2.793,7	7,0	21,6	0,7	221,9	5,6	155,8	5,5
Tutela ambientale	117,7	0,3	23,7	0,7	273,4	6,9	122,8	4,4
Servizi reali	-	-	-	-	321,6	8,1	76,5	2,7
Razionalizzazione di settore	1.132,6	2,9	19,2	0,6	22,9	0,6	-	-
Altro	331,6	0,8	-	-	22,1	0,6	101,1	3,6
Totale	39.727,5	100,0	3.189,1	100,0	3.969,8	100,0	2.811,5	100,0

Nel complesso, la quota di risorse 2000-2004 del sistema degli incentivi, indirizzata verso obiettivi più strettamente e direttamente correlati ai fattori di competitività delle imprese (ricerca e sviluppo, innovazione, internazionalizzazione) rappresenta circa il 27% del totale, quasi interamente costituito dalle risorse degli interventi a livello nazionale, essendo comparativamente marginali, sia in valore assoluto che in termini percen-

(7) - Occorre precisare, tuttavia, che in questo calcolo si prende in considerazione il volume delle risorse destinate alla ricerca e sviluppo, che per i tre strumenti più importanti (FIT, FAR e legge 808/85) sono trasferite alle imprese in massima parte in forma di finanziamenti agevolati. Un calcolo più corretto, in termini di agevolazione effettiva per le imprese, omogeneo e comparabile con i valori degli altri obiettivi (con qualche eccezione), comporterebbe una sensibile correzione al ribasso del valore percentuale indicato.