

## *Breve sintesi della* **Relazione**



## *Una breve sintesi della Relazione*

La “Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive” presenta ogni anno un’analisi del sistema degli incentivi incentrata su tre aspetti:

- la struttura degli strumenti di politica industriale e le loro modifiche;
- l’andamento della domanda e dell’offerta di incentivi, in termini di obiettivi, di composizione degli strumenti e di flussi finanziari;
- la valutazione degli effetti degli interventi con metodologie scientificamente consolidate.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il 2006 è stato un anno caratterizzato da due importanti cambiamenti. In primo luogo, è stata impostata una nuova politica industriale indirizzata allo sviluppo e alla competitività del sistema economico italiano, così come presentata nel D.D.L. “Industria 2015” e nella legge finanziaria per il 2007. Tale politica concentra molti interventi di sostegno del sistema produttivo italiano verso obiettivi di sviluppo nei settori ad alto contenuto tecnologico, al fine di promuovere, tramite l’innovazione e la ricerca, aumenti di competitività della nostra industria. Le nuove scelte di politica industriale hanno implicazioni profonde per il sistema degli incentivi: richiedono, infatti, non solo una semplificazione e maggiore flessibilità degli strumenti, entro un quadro di cooperazione integrata con le amministrazioni regionali, ma anche che gli strumenti da attivare debbano essere modellati coerentemente rispetto alle scelte di politica industriale ed economica. La crescente integrazione tra produzione di beni e di servizi, il peso di nuove funzioni aziendali all’interno delle imprese e la trasversalità delle nuove tecnologie hanno reso sempre più labile il confine tra i diversi settori produttivi, evidenziando la necessità di cambiare gli stessi paradigmi interpretativi dell’evoluzione dei sistemi economici. In tale contesto “Industria 2015” ha inteso estendere il concetto di “*industria*” alle nuove filiere produttive che integrano servizi avanzati, manifatture, nuove tecnologie, avviando una nuova fase di progettazione e di impegno reciproco che deve coinvolgere tutti i livelli di Governo e tutti i soggetti economici. Il nuovo sistema degli interventi, dettato dalla legge finanziaria per il 2007, è stato quindi delineato per perseguire finalità coerenti con le scelte di politica industriale (quali l’elevato contenuto tecnologico degli investimenti industriali; l’elevato tasso di ricerca e di innovazione; lo sviluppo di imprese in settori produttivi non tradizionali) attraverso nuovi strumenti di aiuto. Si tratta, in particolare:

- a dei progetti di innovazione industriale;
- b del credito d’imposta per gli investimenti e la ricerca;
- c del Fondo per la finanza d’impresa;
- d del Fondo per la competitività e lo sviluppo;
- e del Fondo per gli interventi nella ricerca.

## **a** *Progetti di innovazione industriale*

L'asse centrale della nuova politica industriale sarà costituito da specifici "Progetti di Innovazione Industriale" (PII), riferiti a tematiche strategiche o meglio ad "aree tecnologiche produttive". L'obiettivo è di avviare un processo finalizzato a collocare, in una prospettiva di medio periodo, il nostro sistema industriale su livelli di maggiore competitività nel mercato mondiale. La legge finanziaria ha già operato l'individuazione di cinque aree tecnologiche produttive con forte impatto per lo sviluppo: *efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, nuove tecnologie per il Made in Italy, tecnologie innovative per i beni e le attività culturali*. L'attuazione di tali progetti, sulla base di un programma redatto da un responsabile di progetto, si articolerà in un insieme di azioni coordinate e integrate tra di loro che vedrà impegnati diversi livelli della pubblica Amministrazione centrale e territoriale, il mondo imprenditoriale, le Università, gli enti di ricerca e il sistema finanziario. I PII potranno riguardare gli aspetti di regolazione del mercato, la realizzazione di infrastrutture, sia materiali che immateriali, gli interventi specifici di contesto funzionali all'attuazione del progetto, e soprattutto gli interventi di sostegno alle imprese, in relazione ad azioni strategiche di innovazione industriale.

## **b** *Credito d'imposta per gli investimenti e la ricerca*

Con le misure del credito d'imposta per gli investimenti nelle aree depresse (comma 271) e per la ricerca e l'innovazione (comma 280), la finanziaria ha inteso garantire un aiuto stabile e generalizzato alle imprese, rispettivamente per sostenere i processi di investimento ordinari limitatamente alle aree depresse e stimolare un'attività costante e continua di ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica sull'intero territorio nazionale.

Questa linea di intervento, infatti, caratterizzata dall'automatismo e dall'assenza di una preventiva valutazione da parte dell'Amministrazione, non ha specifiche finalità di politica industriale, ma risponde ad un obiettivo di politica economica e di riequilibrio territoriale.

## **c** *Fondo per la finanza d'impresa*

La legge finanziaria ha istituito il Fondo per la finanza d'impresa, nel quale confluiranno, oltre ai nuovi stanziamenti, le risorse attualmente presenti nel Fondo di garanzia per le PMI, nei Fondi già istituiti per il venture capital e, con decreto del Presidente del Consiglio, le ulteriori disponibilità di altri fondi di Amministrazioni e soggetti pubblici per la finanza d'impresa. Per favorire l'accesso al credito e la patrimonializzazione delle imprese, il Fondo dovrà operare con interventi mirati a facilitare operazioni di concessione di garanzie su finanziamenti e di partecipazione al capitale di rischio delle imprese, anche tramite banche o società finanziarie sottoposte alla vigilanza della Banca d'Italia. Inoltre, il Fondo opererà mediante la partecipazione a operazioni di finanza strutturata, anche tramite sottoscrizione di fondi di investimento chiusi, al fine di privilegiare gli interventi di sistema in grado di attivare ulteriori risorse finanziarie pubbliche e private.

## **d** *Fondo per la competitività e lo sviluppo*

Per razionalizzare e programmare le risorse disponibili e per perseguire la maggiore efficacia delle misure di sostegno all'innovazione industriale, il comma 841 della legge finanziaria ha istituito, presso il Ministero dello sviluppo economico (MiSE), il Fondo per la competitività e lo sviluppo. In questo nuovo Fondo confluiranno le risorse stanziare di anno in anno in finanziaria per gli aiuti alle imprese,

quelle assegnate dal CIPE al Ministero dello sviluppo economico nell'ambito del riparto del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e le risorse del Fondo Unico per gli Incentivi del MiSE le cui risorse finanzieranno principalmente, in un unico contesto programmatico, i Progetti di Innovazione Industriale e anche gli interventi della "continuità".

Per quanto attiene ai PII il Fondo provvede a finanziare:

- gli investimenti e le attività delle imprese coinvolti nel Progetto;
- le infrastrutture di diretto supporto ad insediamenti produttivi e ad attività di impresa;
- gli interventi regionali complementari ed integrativi ai progetti.

Le risorse del Fondo attualmente disponibili per nuovi interventi risultano pari a 1.112 Meuro che il Ministro dello sviluppo economico, come previsto dalla legge, ha ripartito tra le misure della continuità e i PII destinando a questi ultimi circa il 99% delle risorse complessive.

### e *Fondo per gli interventi nella ricerca*

Il Fondo (FIRST) è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'università e della ricerca, con la finalità di garantire la massima efficacia degli interventi nel settore della ricerca. Al Fondo confluiranno le risorse annuali per i progetti di ricerca di interesse nazionale delle università, nonché le risorse del Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR) e del Fondo per gli investimenti della ricerca di base. Il FIRST sarà, inoltre, alimentato dai conferimenti annualmente disposti dalla legge finanziaria e dai rientri dei contributi concessi sotto forma di finanziamento agevolato e, per quanto riguarda le aree sottoutilizzate, dalle risorse assegnate dal CIPE nell'ambito del riparto del FAS. L'istituzione del nuovo Fondo consentirà un'organica gestione delle risorse in attuazione delle indicazioni contenute nel Programma Nazionale della Ricerca.

Al fine di assicurare il massimo coordinamento fra le politiche volte al sostegno della ricerca e dell'innovazione la legge finanziaria ha previsto che gli interventi alla ricerca applicata e all'innovazione tecnologica, attuati con i Fondi del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'università e della ricerca e del Dipartimento per l'innovazione della Presidenza del Consiglio siano gestiti in modo coordinato in conformità alle direttive adottate congiuntamente dai tre Ministri.

### *Quadro Strategico Nazionale 2007/2013*

Sempre nell'ambito della struttura degli strumenti di politica industriale e delle loro modifiche, il 2006 è stato caratterizzato dall'adozione del Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013, volto alla definizione di strategie, obiettivi, risorse e forme di intervento per la politica regionale unitaria comunitaria e nazionale. Il QSN 2007-2013 rappresenta il documento di orientamento strategico (art. 27 del Reg. CE 1083/06) che gli Stati Membri devono presentare alla Commissione Europea in attuazione della politica di coesione comunitaria e che, per l'Italia, assume valenza di programma complessivo della politica regionale unitaria, comunitaria (finanziata con i fondi strutturali e le risorse nazionali di cofinanziamento) e nazionale (finanziata dal fondo per le aree sottoutilizzate).

Il QSN finanzia, attraverso i programmi operativi regionali (POR), i programmi operativi nazionali (PON) e i programmi operativi interregionali (POIN), anche strumenti di incentivazione alle imprese, sia nazionali che regionali, ed è quindi parte importante del sistema nazionale degli aiuti alle imprese. Nel complesso, la dotazione finanziaria del QSN è di circa 125 miliardi di euro, di cui oltre 100 destinati al Mezzogiorno (regioni obiettivo "convergenza": Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). Esso si articola

in quattro grandi macro obiettivi e dieci priorità tematiche. Due di quest'ultime, in particolare la priorità 2 "Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'Innovazione per la competitività" e la priorità 7 "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione", attengono più direttamente al sostegno del tessuto imprenditoriale e il QSN destina ad esse circa il 31% delle proprie risorse.

**QSN 2007-2012 - Priorità del Quadro Strategico Nazionale attinenti al tessuto imprenditoriale (mln euro)**

| PRIORITÀ                                                                                                       | Risorse FESR*  | Risorse FAS    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|
| 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca della Ricerca e dell'innovazione per la competitività | 3.592,1        | 3.935,9        |
| 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione                                                          | 2.612,5        | 3.598,6        |
| <b>Totale</b>                                                                                                  | <b>6.204,6</b> | <b>7.534,5</b> |

\* compreso il cofinanziamento nazionale

Anche nell'ambito del QSN viene evidenziata la centralità della strumentazione incentivante per le imprese che rimane un'importante leva per il rafforzamento e la riqualificazione dei sistemi produttivi, da utilizzare in maniera appropriata, correggendo lo sbilanciamento riscontrato in favore di interventi compensativi. Le lezioni della programmazione 2000-2006 suggeriscono dunque di definire una strategia unitaria tra i diversi livelli di Governo per un intervento a sostegno del sistema produttivo che si configuri come una "politica dei vantaggi comparati", che espliciti in maniera chiara e motivata le priorità (territoriali, settoriali e tematiche) sulle quali intervenire e che eviti effetti di spiazzamento e concorrenza tra territori ed incentivi, razionalizzando, in ragione dell'efficacia, la strumentazione esistente in un quadro di certezza normativa, finanziaria e di efficienza nell'erogazione degli incentivi. Fondamentale è l'innesto di questa strategia unitaria nell'ambito di una politica ordinaria esplicitamente rivolta alla competitività del sistema produttivo nazionale (agricolo, industriale e terziario). In sintesi anche per le politiche regionali l'ambizione generale è quella di passare da una politica incentrata sugli strumenti di incentivazione ad una "politica per progetti" che comporti un utilizzo combinato e finalizzato di più strumenti di policy (incentivi, regolamentazione, orientamento della domanda pubblica, infrastrutture materiali e immateriali). Ciò implica di accentuare l'impegno della politica regionale verso tali finalità e ridurre quello del sostegno incentivazioni di natura più generalista e compensativa.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, l'andamento della domanda e dell'offerta di incentivi, il dato importante del 2006 è la ripresa del flusso finanziario relativo agli impegni di spesa per incentivi, che risultava in flessione dal 2003. La concessione di agevolazioni è aumentata nel 2006 del 48,8% rispetto al 2005, anche a causa dell'attuazione della riforma degli incentivi per le aree depresse introdotta dall'articolo 8 del D.L. n. 35/05. In particolare, questa riforma ha portato all'espletamento contestuale di quattro bandi della legge n. 488/92, uno per ciascuno dei settori in cui essa opera. L'approvazione delle graduatorie dei medesimi bandi ha consentito di agevolare 1.666 programmi per un importo pari a 2.032 milioni di euro. Per le misure della programmazione negoziata è intervenuto il D.L. n. 262/06, che ha "sterilizzato" per dette misure la riforma degli incentivi sino al 31 dicembre 2006 e ha reperito le necessarie risorse per l'esame dei 30 contratti di programma in atto, che comportano impegni per 1.063 milioni di euro.

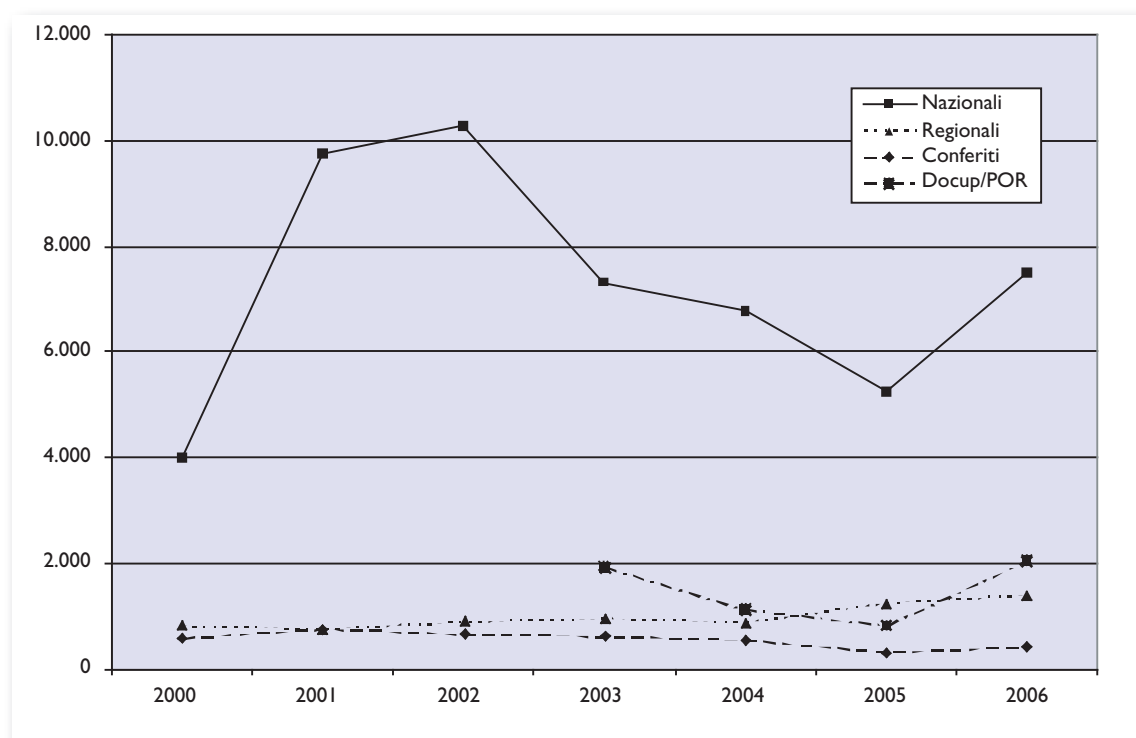
Nel complesso, nel 2006 l'ammontare complessivo delle agevolazioni concesse è stato pari a 11.418 milioni di euro, rispetto ai 7.672 dell'anno precedente, con un aumento di quasi il 50%, che ha invertito l'andamento negativo registrato dal 2003 (Tav. 1; Fig. 1). L'incremento è attribuibile principalmente alla

crescita delle agevolazioni riguardanti provvedimenti nazionali (+43%), oltre che alla spesa sostenuta dai fondi strutturali dell'UE, che è più che raddoppiata in un anno. Alla ripresa di attività della legge 488/92 e alla maggiore operatività del credito di imposta per le aree sottoutilizzate e dei Contratti di programma, si è affiancata l'azione del PIA Innovazione, sebbene i dati di quest'ultimo strumento includano anche i valori riferiti al finanziamento agevolato, poi restituito dalle imprese, che sovrastimano l'effettiva agevolazione netta di cui beneficiano le imprese stesse. Il forte aumento è anche parzialmente dovuto ad un effetto "di rimbalzo" a fronte della forte flessione del 2005 (-18%), dovuta essenzialmente al blocco della legge 488/92 e alla limitata attività della legge 46/82 (FIT). Le agevolazioni concesse nel 2006 sono risultate sostanzialmente pari alla media annuale del periodo 2000-2006, nel corso del quale alle imprese sono stati accordati incentivi per circa 67,9 miliardi di euro, il 75% attraverso gli interventi nazionali e il restante 25% attraverso interventi gestiti dalle Regioni (di cui un terzo di questi ultimi costituito da regimi di aiuti nell'ambito della programmazione comunitaria).

**Tav. 1 Agevolazioni concesse per categorie di intervento (mln euro)**

|                        | 2000           | 2001            | 2002            | 2003            | 2004           | 2005           | 2006            | 2000-2006       |
|------------------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| Nazionali              | 3.989,7        | 9.751,2         | 10.271,1        | 7.317,9         | 6.778,0        | 5.244,3        | 7.506,4         | 50.858,5        |
| Regionali              | 847,5          | 783,7           | 907,5           | 969,9           | 897,7          | 1.259,4        | 1.415,3         | 7.080,8         |
| Conferiti              | 593,7          | 769,0           | 667,1           | 637,9           | 558,8          | 341,5          | 435,0           | 4.003,1         |
| <b>TOTALE</b>          | <b>5.430,8</b> | <b>11.303,9</b> | <b>11.845,6</b> | <b>8.925,6</b>  | <b>8.234,5</b> | <b>6.845,2</b> | <b>9.356,7</b>  | <b>61.942,4</b> |
| Docup/POR              | n.d.           | n.d.            | n.d.            | 1.934,9         | 1.133,1        | 826,9          | 2.061,1         | 5.956,0         |
| <b>TOTALE GENERALE</b> | <b>n.d.</b>    | <b>n.d.</b>     | <b>n.d.</b>     | <b>10.860,5</b> | <b>9.367,6</b> | <b>7.672,1</b> | <b>11.417,7</b> | <b>67.898,3</b> |

**Fig. 1 Agevolazioni concesse**



L'andamento delle agevolazioni erogate nel 2006 mostra invece una flessione (-6%), proseguendo l'andamento negativo registrato nel 2004 (Tav. 2). I risultati negativi si concentrano negli strumenti nazionali (-20%) e conferiti (-22%), risentendo anche della riduzione dell'operatività della L. 488/92 e della L. 46/82 negli anni precedenti. Nel complesso del periodo 2000-2006, le erogazioni sono state di 44,4 miliardi di euro, pari al 65% delle concessioni, riflettendo essenzialmente lo sfasamento temporale tra il momento della concessione e quello dell'effettiva fruizione dell'agevolazione, spesso ripartita in più anni. Anche chiudendo ora i "rubinetti" della concessione di agevolazioni, vi sarebbe comunque un lungo periodo in cui rimarrebbero ancora erogazioni per agevolazioni già concesse.

**Tav. 2 Agevolazioni erogate per categoria di intervento (mln euro)**

|                        | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           | 2004           | 2005           | 2006           | 2000-2006       |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|
| Nazionali              | 3.700,0        | 5.011,1        | 6.878,9        | 5.311,6        | 4.415,7        | 4.288,5        | 3.418,9        | 33.024,6        |
| Regionali              | 539,8          | 607,7          | 568,9          | 585            | 797,4          | 748,1          | 733,1          | 4.580,0         |
| Conferiti              | 856,6          | 763,4          | 609,3          | 557,1          | 519,7          | 378            | 293,8          | 3.977,9         |
| <b>TOTALE</b>          | <b>5.096,4</b> | <b>6.382,2</b> | <b>8.057,1</b> | <b>6.453,7</b> | <b>5.732,8</b> | <b>5.414,6</b> | <b>4.445,8</b> | <b>41.582,5</b> |
| Docup/POR              | n.d.           | n.d.           | n.d.           | 657,7          | 523,4          | 519,4          | 1.107,6        | 2.808,5         |
| <b>TOTALE GENERALE</b> | <b>n.d.</b>    | <b>n.d.</b>    | <b>n.d.</b>    | <b>7.111,4</b> | <b>6.256,2</b> | <b>5.934,0</b> | <b>5.553,4</b> | <b>44.391,0</b> |

Il sistema degli incentivi si mantiene nel 2006 sufficientemente concentrato su un numero limitato di strumenti-chiave, sebbene la numerosità degli strumenti esistenti e classificabili come "attivi" sia ancora elevata. Nel 2006 sono stati censiti come "attivi" 56 interventi a carattere nazionale, 15 interventi conferiti, 268 interventi a carattere regionale e 315 misure Docup/POR. D'altronde, il 60% delle risorse complessivamente destinate alle imprese sono concentrate su 10 interventi agevolativi nazionali: l'effetto negativo della numerosità degli strumenti viene quindi attenuato dalla distribuzione delle risorse finanziarie. Inoltre, alcune Amministrazioni, già a partire dal 2005, hanno avviato un processo di ridefinizione del sistema degli interventi mediante l'adozione di "leggi quadro", sebbene nel 2006 non si sia registrata una riduzione significativa del numero degli aiuti, né a livello nazionale, né a livello regionale.

**Tav. 3 Incentivi nazionali - Principali risultati di attuazione: valori assoluti e variazioni percentuali rispetto all'anno precedente**

| Variabili                     | 2000     | 2001     | 2002     | 2003     | 2004     | 2005     | 2006     | Totale<br>2000-2006 |
|-------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------------|
| Domande presentate            | 31.774   | 153.838  | 223.769  | 113.779  | 95.323   | 70.860   | 77.309   | 766.652             |
| Variazione % annua            | -        | 384,2    | 45,5     | -49,2    | -16,2    | -25,7    | 9,1      |                     |
| Domande approvate             | 21.120   | 81.515   | 157.403  | 42.646   | 40.816   | 25.519   | 35.622   | 404.641             |
| Variazione % annua            | -        | 286,0    | 93,1     | -72,9    | -4,3     | -37,5    | 39,6     |                     |
| Agevolazioni concesse (mln €) | 3.989,7  | 9.751,2  | 10.271,1 | 7.317,9  | 6.778,0  | 5.244,3  | 7.506,4  | 50.858,5            |
| Variazione % annua            | -        | 144,4    | 5,3      | -28,8    | -7,4     | -22,6    | 43,1     |                     |
| Agevolazioni erogate (mln €)  | 3.700,0  | 5.011,1  | 6.878,9  | 5.311,6  | 4.415,7  | 4.288,5  | 3.418,9  | 33.024,6            |
| Variazione % annua            | -        | 35,4     | 37,3     | -22,8    | -16,9    | -2,9     | -20,3    |                     |
| Investimenti attivati (mln €) | 11.045,4 | 28.322,5 | 29.539,7 | 22.141,3 | 18.632,4 | 15.670,1 | 24.916,9 | 150.268,3           |
| Variazione % annua            | -        | 156,4    | 4,3      | -25,0    | -15,8    | -15,9    | 59,0     |                     |

Gli interventi nazionali hanno concesso nel 2006 agevolazioni per 7,5 miliardi di euro e ne hanno erogate per 3,4. Nel complesso del periodo 2000-2006 le agevolazioni da interventi nazionali concesse sono pari a 50,8 miliardi di euro, per il 65% destinate al Mezzogiorno; le erogazioni sono state pari a circa 33 miliardi di euro, di cui il 58% destinato ad iniziative del Mezzogiorno.

L'86% delle domande presentate e l'89% di quelle approvate ha fatto riferimento a cinque interventi nazionali (Credito d'imposta per le aree sottoutilizzate, Fondo centrale di garanzia, Incentivi per l'autoimpiego, Credito d'imposta per il commercio elettronico e Imprenditorialità femminile). Il 60% delle agevolazioni concesse è relativo a provvedimenti nazionali che prevedono una valutazione tecnico/economica dei progetti, come la legge 488/92 ed il FIT. Le restanti risorse si ripartiscono, quasi in ugual misura, tra provvedimenti negoziali (principalmente Patti territoriali e Contratti di programma) e automatici (riconducibili fondamentalmente al Credito d'imposta per le aree sottoutilizzate).

Gli investimenti privati attivati da interventi nazionali nel 2006 sono stati pari a circa 25 miliardi di euro, con un aumento del 59% rispetto all'anno precedente: oltre alla legge 488/92, hanno contribuito a tale risultato nel Mezzogiorno il PIA Innovazione, il Credito d'imposta per le aree sottoutilizzate ed i Contratti di programma. Anche al Centro Nord l'incremento è dovuto prevalentemente alla legge 488/92, benché il principale strumento agevolativo per ammontare degli investimenti agevolati nel 2006, così come nell'intero periodo 2000-2006, è costituito dal Credito all'esportazione (d.lgs. 143/98).

Con gli interventi regionali e conferiti sono stati concessi nel 2006 agevolazioni per 1,9 miliardi di euro e ne sono state erogate per circa 1 miliardo. Nel Centro-Nord, le agevolazioni concesse risultano in costante crescita, registrando nel 2006 il livello più elevato dal 2000 (+ 40,3%); nel Mezzogiorno, l'andamento, in flessione fino al 2005, ha mostrato nel 2006 una forte ripresa (+57% rispetto all'anno precedente). Le agevolazioni concesse si concentrano sui provvedimenti indirizzati al consolidamento e allo sviluppo del sistema produttivo (circa 7 miliardi di euro nel periodo 2000-2006, pari al 63,5% del totale); seguono gli interventi finalizzati alla Ricerca & Sviluppo e Innovazione tecnologica, cui è stato destinato il 19,9%. Le aree che maggiormente hanno destinato risorse ai fattori di competitività (Ricerca & Sviluppo e Innovazione tecnologica, internazionalizzazione, servizi/infrastrutture per le imprese) sono la Toscana (58,%), l'Emilia-Romagna (50,%) e il Lazio (43,%). Tra le Regioni del Mezzogiorno, significativo è anche il valore registrato in Molise (38,9%), dove si rileva la più elevata percentuale di risorse impiegate in interventi finalizzati ai servizi/infrastrutture per le imprese (29,6%); la Basilicata risulta la regione meridionale con la maggiore percentuale delle risorse impiegate in provvedimenti finalizzati alla Ricerca & Sviluppo (34,2%). La Puglia è la Regione con la più elevata percentuale di risorse destinate all'internazionalizzazione delle imprese (7,2%).

Nell'ambito della programmazione 2000-2006 dei Fondi strutturali una componente rilevante del sistema degli incentivi alle imprese a livello regionale è costituita dagli interventi agevolativi attuati tramite i POR Ob. 1 e i DOCUP Ob. 2. Complessivamente le agevolazioni concesse sono pari a 5.965,99 milioni di euro a fronte di un ammontare complessivo di stanziamenti (2000-2006) di 6.684,3 milioni di euro; le agevolazioni erogate alle imprese ammontano a 2.818,5 milioni di euro. Le Regioni con il maggior ammontare di agevolazioni concesse sono: la Campania (1304,5 milioni di euro), la Puglia (886,9), la Sicilia (883,9), il Piemonte (370,7) e la Toscana (368,8).

La Relazione ha presentato anche un'analisi per obiettivi degli strumenti di incentivazione. Lo scopo è di evidenziare quali sono le finalità implicite del sistema di agevolazione alle imprese e ricavarne indirettamente una graduatoria di priorità effettive. L'analisi mostra una sostanziale differenza nelle finalità degli interventi tra strumenti nazionali e strumenti regionali e decentrati: per i primi, il maggior

**Tav. 4 Interventi nazionali, decentrati e regionali suddivisi per obiettivo**

| OBIETTIVI                                               | Interventi nazionali <sup>1</sup> |              | Interventi decentrati |              | Interventi regionali |              |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------|-----------------------|--------------|----------------------|--------------|
|                                                         | Numero                            | %            | Numero                | %            | Numero               | %            |
| <i>Ricerca &amp; Sviluppo e innovazione tecnologica</i> | 13                                | 23,2         | 3                     | 20,0         | 19                   | 7,1          |
| <i>Internazionalizzazione</i>                           | 10                                | 17,9         | 2                     | 13,3         | 21                   | 7,8          |
| <i>Nuova imprenditorialità</i>                          | 4                                 | 7,1          | -                     | -            | 22                   | 8,2          |
| <i>Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo</i> | 7                                 | 12,5         | 6                     | 40,0         | 113                  | 42,2         |
| <i>Riequilibrio territoriale infraregionale (*)</i>     | 8                                 | 14,3         | 1                     | 6,7          | -                    | -            |
| <i>Accesso al credito e consolidamento finanziario</i>  | 4                                 | 7,1          | 1                     | 6,7          | 42                   | 15,7         |
| <i>Ambiente/energia</i>                                 | 2                                 | 3,6          | 1                     | 6,7          | 11                   | 4,1          |
| Servizi/Infrastrutture per le imprese (**)              | -                                 | -            | -                     | -            | 27                   | 10,1         |
| Razionalizzazione/Riconversione di settore              | 5                                 | 8,9          | 1                     | 6,7          | 1                    | 0,4          |
| Altro o straordinari per calamità naturali              | 3                                 | 5,4          | -                     | -            | 12                   | 4,5          |
| <b>TOTALE</b>                                           | <b>56</b>                         | <b>100,0</b> | <b>15</b>             | <b>100,0</b> | <b>268</b>           | <b>100,0</b> |

(\*) – Non risultano interventi regionali finalizzati a tale obiettivo

(\*\*) – Non risultano interventi nazionali finalizzati a tale obiettivo

numero di interventi si concentra sugli obiettivi di *Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica* (13), di *internazionalizzazione* (10) e di *riequilibrio territoriale infraregionale* (8), che nel complesso raccolgono più della metà del totale degli interventi nazionali (Tav. 4); per gli strumenti regionali e decentrati, si osserva una forte concentrazione di interventi nell'obiettivo *consolidamento e sviluppo del sistema produttivo* (rispettivamente pari al 42% e al 40%).

**Tav. 5 Agevolazioni concesse riferite agli strumenti nazionali, decentrati e regionali per obiettivo nel periodo 2000-2006 (milioni di euro)**

| OBIETTIVI                                               | Interventi nazionali <sup>1</sup> |              | Interventi decentrati |              | Interventi regionali |              |
|---------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------|-----------------------|--------------|----------------------|--------------|
|                                                         | 2000-2006                         | %            | 2000-2006             | %            | 2000-2006            | %            |
| <i>Ricerca &amp; Sviluppo e innovazione tecnologica</i> | 13.506,0                          | 27,1         | 1.420,5               | 35,9         | 717,1                | 10,8         |
| <i>Internazionalizzazione</i>                           | 3.062,3                           | 6,2          | 51,6                  | 1,3          | 139,6                | 2,1          |
| <i>Nuova imprenditorialità</i>                          | 4.434,8                           | 8,9          | -                     | -            | 296,8                | 4,5          |
| <i>Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo</i> | 313,1                             | 0,6          | 2.229,3               | 56,2         | 4.588,4              | 69,2         |
| <i>Riequilibrio territoriale infraregionale</i>         | 25.975,6                          | 52,2         | 220,0                 | 5,6          | -                    | -            |
| <i>Accesso al credito e consolidamento finanziario</i>  | 1.161,6                           | 2,3          | -                     | -            | 389,4                | 5,9          |
| <i>Ambiente/energia</i>                                 | 6,6                               | 0,0          | 19,9                  | 0,5          | 161,5                | 2,4          |
| Servizi/Infrastrutture per le imprese                   | -                                 | -            | -                     | -            | 157,8                | 2,4          |
| Razionalizzazione/Riconversione di settore              | 835,2                             | 1,7          | 19,2                  | 0,5          | 13,1                 | 0,2          |
| Altro o straordinari per calamità naturali              | 489,4                             | 1,0          | -                     | -            | 163,6                | 2,5          |
| <b>TOTALE</b>                                           | <b>49.784,6</b>                   | <b>100,0</b> | <b>3.960,5</b>        | <b>100,0</b> | <b>6.627,3</b>       | <b>100,0</b> |

In termini di agevolazioni concesse, il maggior volume di risorse finanziarie è stato destinato all'obiettivo del *riequilibrio territoriale infraregionale* (43% del totale delle agevolazioni concesse) (Tav. 5); alla *Ricerca & Sviluppo e innovazione tecnologica* è stato destinato il 26% e il 12% al *consolidamento e sviluppo del sistema produttivo*.

In merito al terzo aspetto il documento presenta ogni anno un esercizio di valutazione di importanti strumenti di agevolazione. Negli anni scorsi l'analisi valutativa ha riguardato principalmente la L. 488/92, la L. 46/82, il credito d'imposta per le aree depresse, i contratti di programma e le altre misure della programmazione negoziata. Quest'anno si è scelto di riportare e sintetizzare un'indagine valutativa commissionata dal CIPE e svolta da un gruppo di ricerca (Rete dei Nuclei, Unità di Valutazione degli investimenti pubblici del DPS, Direzione Generale Coordinamento incentivi alle imprese del Ministero dello Sviluppo economico), che ha avuto l'obiettivo di studiare l'impatto economico e sociale dei contratti di programma. L'indagine ha analizzato a fondo attraverso ricerche sul campo le vicende di nove progetti di investimento ultimati (Tav. 6), affiancandovi uno studio sulla totalità dei progetti presentati da consorzi di imprese, finanziati più di recente.

La ricerca ha selezionato progetti di investimento finanziati dai contratti di programma la cui approvazione è avvenuta prima del 2001. I casi prescelti per l'analisi, tra i pochi conclusi, ha riflesso nei fatti l'impostazione di politica industriale prevalente agli inizi dello scorso decennio in cui veniva privilegiata sia l'attrazione dei grandi investimenti industriali (specie se esteri) allo scopo di creare reddito e aumentare il livello tecnologico dell'area, sia i progetti di imprese tradizionali, spesso consorziate, allo scopo di mantenere i livelli occupazionali e quindi trattenere la base produttiva nelle aree più disagiate.

**Tav. 6** *Principali caratteristiche descrittive dei casi di studio*

| Contratto           | Regione        | Settore                                    | Tipologia Contraente   | Investimenti previsti approvazione (Meuro) | Investimenti previsti / Investimenti realizzati |
|---------------------|----------------|--------------------------------------------|------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| BARILLA             | Puglia (*)     | Alimentare                                 | Impresa multinazionale | 444,10                                     | 58,8%                                           |
| SGS THOMSON         | Sicilia        | Microelettronica                           | Impresa multinazionale | 329,50                                     | 92,7%                                           |
| TARI'               | Campania       | Produzione orafa                           | Consorzio              | 54,31                                      | 88,2%                                           |
| UNICA 1,2           | Campania       | Calzaturiero                               | Consorzio              | 90,59                                      | 88,9% (**)                                      |
| SARAS 1,2, ATLANTIS | Sardegna       | Raffinazione petrolio, servizi informatica | Impresa nazionale      | 616,95                                     | 96,0% (**)                                      |
| GETRAG              | Puglia         | Componenti auto                            | Impresa multinazionale | 210,54                                     | 89,2%                                           |
| GTC                 | Calabria       | Tessile                                    | Impresa nazionale      | 99,89                                      | 67,3%                                           |
| SNIA BPD            | Basilicata (*) | Fibre sintetiche                           | Impresa multinazionale | 789,56                                     | 19,5%                                           |
| TEXAS 1             | Abruzzo (*)    | Informatica                                | Impresa multinazionale | 870,80                                     | 88,1%                                           |

(\*) Il contratto prevedeva investimenti in più regioni; la regione indicata è quella di localizzazione dell'investimento principale, oggetto dello studio di caso

(\*\*) il valore rappresenta la media dello stato di avanzamento dei diversi successivi contratti

I casi di analisi rappresentano tipologie di investimenti vari, di imprese nazionali, multinazionali e consorzi, di settori avanzati e di altri più maturi, di dimensioni differenti ma con una netta prevalenza di quelli di medie-grandi dimensioni. In questo modo l'analisi compiuta ha permesso di valutare gli effetti di politiche di incentivazione rivolte a progetti di investimento importanti e concentrati sul territorio, valutandone l'impatto sulle decisioni d'impresa e sulle aree interessate.

I casi esaminati riflettono la presenza, nei primi Contratti di programma (CdP) sia di grandi investimenti industriali, anche esteri, sia di progetti di imprese tradizionali, spesso consorziate. Al primo gruppo appartengono sicuramente i CdP di Texas a Avezzano e di SGS Thompson a Catania, relativi a investimenti in impianti di ampie dimensioni e tecnologicamente avanzati nel settore della microelettronica e dell'informatica. Allo stesso gruppo si associa l'investimento della Getrag a Bari, un impianto di medie-grandi dimensioni per la fornitura di componenti automobilistiche (cambi). Per alcuni versi appartengono a questo gruppo anche l'investimento di Barilla nel settore alimentare, multiplo e differenziato in varie regioni, del quale si è scelto per il caso di studio il mulino tecnologicamente avanzato impiantato a Foggia e l'investimento di Saras vicino a Cagliari nel settore petrolchimico a cui sono stati affiancati alcuni progetti di ricerca e dei servizi informatici. Al secondo gruppo appartengono sia il consorzio calzaturiero Unica, localizzato in Campania e costituito da imprese di media e piccola dimensione, sia il caso dell'industria tessile GTC, la cui localizzazione in Calabria è stata fortemente sostenuta e agevolata dall'operatore pubblico. Casi intermedi sono rappresentati: - dal consorzio Tari, che rappresenta un caso piuttosto unico di decisione collettiva di un insieme di piccole imprese orafe che, con l'aiuto pubblico, concordano di localizzarsi in un'altra area per sfuggire ai costi di congestione e di sicurezza di Napoli; - dal caso della Snia, un'impresa tecnologicamente avanzata che utilizza gli incentivi per un articolato piano di investimenti nel Mezzogiorno.

L'analisi condotta, sebbene non conclusiva in quanto vi sono aspetti valutativi e metodi di indagine che meriterebbero ulteriori approfondimenti, può essere annoverata fra le più ampie e complete realizzate in Italia di valutazione ex post sull'efficacia di uno strumento di intervento pubblico. Gli spunti metodologici, le risultanze dell'analisi, i suggerimenti di policy che ne possono essere derivati sono quindi un esempio di come gli studi di valutazione metodologicamente saldi possano essere d'aiuto nel delineare e indirizzare un aspetto importante della politica industriale nel Paese. Le principali domande valutative a cui l'indagine ha cercato di fornire risposta sono:

1. in che misura il finanziamento di questi progetti ha modificato le scelte d'investimento che l'imprenditore avrebbe altrimenti preso in termini geografici, temporali e dimensionali?
2. quali sono stati gli impatti economici e sociali sui territori in cui si sono attuati gli investimenti?
3. qual è la loro sostenibilità o permanenza nel tempo?
4. quali fattori legati all'impresa, alle dotazioni di risorse dei territori, o agli aspetti del contratto negoziati con lo Stato, hanno influenzato il grado di successo delle iniziative incentivate?

Le conclusioni a cui lo studio giunge si applicano non solo a questo specifico strumento ma più in generale alle politiche di natura negoziale di incentivazione di grandi investimenti industriali in aree arretrate, che ambiscono ad avere effetti "di rottura". La ricerca non intende offrire una risposta netta al quesito generale se sia opportuno proseguire o interrompere queste politiche, ma piuttosto entra nel dettaglio delle scelte e delle regole che possono contribuire a farle funzionare meglio nell'interesse della collettività.

Nel complesso, i casi analizzati e le valutazioni degli imprenditori portano a concludere come lo strumento dei CdP sia stato significativamente addizionale, ovvero abbia influenzato positivamente le decisioni delle imprese di investire. L'addizionalità è risultata maggiore quando, come in almeno due casi studiati, l'agevolazione abbia convinto grandi imprese a localizzare il proprio stabilimento in Italia piuttosto che in un altro paese. L'addizionalità risulta parziale nel caso di investimenti più limitati, o

da parte di imprese di minore dimensione, per le quali le alternative di localizzazione erano comunque ridotte. In questo caso il contributo dell'agevolazione è stato principalmente di diminuire il rischio imprenditoriale, e quindi di agevolare l'aumento di capacità produttiva e di ridurre i tempi di realizzazione. In alcuni casi, dove le scelte dimensionali e localizzative del progetto d'investimento apparivano comunque vincolate, date le caratteristiche tecnologiche e i costi di localizzazione già affrontati, l'addizionalità dell'investimento agevolato sembrerebbe risultare ridotta.

Tra i risultati di spicco viene sottolineato come la maggioranza delle imprese indotte ad investire dai finanziamenti dei CdP si sono radicate nei relativi territori, portando benessere e diffondendo cultura industriale, forieri a loro volta, di ulteriori effetti positivi. L'analisi evidenzia l'impatto trasformatore della grande impresa sulle competenze in campo produttivo e scientifico del capitale umano. In alcuni casi questo effetto positivo sulla qualità delle risorse umane ha contribuito ad accrescere l'attrattività dell'area per gli investimenti di imprese esterne. Il radicamento territoriale, tuttavia, non è dipeso dalla prossimità geografica a fornitori e a clienti locali, con i quali le grandi imprese hanno scarsissimi rapporti commerciali. Le imprese insediate si sono trovate la loro convenienza a mantenere, ed in alcuni casi ad investire ulteriori ingenti risorse proprie negli impianti agevolati, in virtù della loro elevata produttività, che dipende da fattori di contesto, non tutti di scala locale.

Quanto alle indicazioni di policy che vengono offerte, la lettura comparata di tutti i casi induce ad una certa cautela riguardo la capacità dello Stato di influenzare in positivo le proposte di investimento ricevute dalle imprese, modificando i contenuti dei piani industriali nell'interesse pubblico. Il ruolo che ne scaturisce per lo Stato è, piuttosto, quello di valutare e selezionare in modo competitivo i piani di investimento formulati autonomamente dalle imprese, ammettendo al finanziamento quelli che promettono di produrre maggiori esternalità sociali ed economiche. A sostegno di questa complessa attività di valutazione, la casistica presa in esame offre al decisore pubblico un repertorio altamente istruttivo dei possibili vantaggi che realisticamente ci si può attendere e degli inconvenienti che, in diverse fasi del processo, possono intervenire ad impedirne la realizzazione.





