



*Ministero dell' Industria, del Commercio
e dell' Artigianato*

d'intesa con

*Ministero del Tesoro, del Bilancio
e della Programmazione Economica*

Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica

**RELAZIONE SULLE LEGGI E
PROVVEDIMENTI DI SOSTEGNO ALLE
ATTIVITA' ECONOMICHE E PRODUTTIVE**

Giugno 2000

<i>Indice</i>

1. INTRODUZIONE**2. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI**

- 2.1 Caratteristiche dei provvedimenti agevolativi
- 2.2 Le domande di agevolazione
- 2.3 I dati finanziari
- 2.4 Gli investimenti
- 2.5 L'occupazione

3. L'ANALISI PER OBIETTIVI

- 3.1 La classificazione dei provvedimenti e l'analisi per obiettivi
- 3.2 Gli interventi per lo sviluppo produttivo
- 3.3 Gli interventi per l'internazionalizzazione
- 3.4 Gli interventi per l'equilibrio della gestione finanziaria
- 3.5 Innovazione e Ricerca & Sviluppo
- 3.6 Gli interventi per la razionalizzazione di settore
- 3.7 Interventi straordinari per calamità naturali

4. LE SOVRAPPOSIZIONI NEGLI OBIETTIVI E NELLE TIPOLOGIE DEGLI INTERVENTI

- 4.1 Lo studio della sovrapposizione dei provvedimenti: aspetti metodologici ed obiettivi
- 4.2 Verifica della coerenza e degli indici di somiglianza

5. GLI INTERVENTI REGIONALI

- 5.1 Le caratteristiche degli interventi regionali
- 5.2 Primi risultati dell'indagine

**6. LE POLITICHE DI INCENTIVAZIONE REGIONALI
ATTRAVERSO I FONDI STRUTTURALI**

APPENDICE 1:**Tabelle e grafici****APPENDICE 2:****Schede di sintesi**

1. INTRODUZIONE

Il Ministero dell'Industria, d'intesa con i Ministeri del Tesoro e Bilancio e dell'Università e della Ricerca Scientifica, in base a quanto previsto dall'art. 1 della legge 266/97 e dall'art. 10 del D. Lgs. 123/98, redige una Relazione annuale finalizzata alla valutazione dell'efficacia e del rispetto delle norme di incentivazione alle attività economiche e produttive. La Relazione è allegata al Documento di programmazione economico-finanziaria.

La finalità principale della Relazione è di fornire informazioni sui provvedimenti agevolativi, riguardanti lo stato di attuazione, le principali grandezze economiche da essi influenzate e i connessi flussi finanziari diretti verso le imprese. L'attività di valutazione degli effetti delle norme viene approfondita mediante studi relativi a specifici provvedimenti di agevolazione. La Relazione è strutturata in due distinte sezioni: la prima, a carattere generale, riguarda l'analisi economica, finanziaria e amministrativa dei regimi di aiuto; la seconda, a carattere monografico, è dedicata alla valutazione di efficacia di singoli regimi di aiuto.

Tale fabbisogno informativo, presentato nelle precedenti Relazioni, quest'anno viene integrato rispetto a cinque nuovi aspetti:

- il monitoraggio degli interventi viene esteso anche all'attività di incentivazione delle Amministrazioni regionali, allo scopo di fornire una valutazione più completa del quadro complessivo degli aiuti alle imprese;
- sempre allo stesso scopo, viene presentata un'analisi delle agevolazioni alle imprese provenienti da interventi cofinanziati dalla Unione Europea;
- viene fornito un contributo analitico allo studio del sistema complessivo e stratificato di incentivazione, mediante un'analisi delle sovrapposizioni e delle similitudini dei diversi provvedimenti di intervento condotta tramite strumenti obiettivi di indagine statistica;
- viene presentato il risultato di due studi ampi, dettagliati e metodologicamente approfonditi, relativi agli effetti degli incentivi concessi, rispettivamente, con la 488/92 e con la 46/82 (sia in relazione al FIT che al FRA), riguardanti l'addizionalità dell'intervento e le performance ex post delle imprese agevolate. Entrambi gli studi, che presentano aspetti innovativi rispetto a lavori analoghi, sono parte integrante della Relazione;
- vengono inoltre analizzati in dettaglio gli interventi riguardanti i contratti d'area e l'imprenditorialità femminile (legge 215/92).

La Relazione quindi non solo vuole contribuire alla valutazione complessiva del quadro di riferimento delle politiche di agevolazione del sistema economico nazionale, ma ha anche lo scopo di segnalare indirizzi metodologici per l'analisi di efficacia dei provvedimenti e di sovrapposizione e similitudine delle norme, al fine di fornire un contributo concreto al processo di riordino e razionalizzazione del sistema di incentivi alle imprese.

Le diverse analisi presentate nella Relazione hanno richiesto lo sviluppo di adeguati strumenti informativi e di approfondimento metodologico. In particolare, i principali, adottati nella Relazione, sono di tre tipi:

- un'indagine tramite questionario presso le Amministrazioni centrali e regionali, al fine di rilevare le norme agevolative e i correlati flussi finanziari;
- una rilevazione condotta tramite questionario presso un campione di imprese agevolate, che hanno concluso l'investimento entro il 31 dicembre 1998, per arricchire le informazioni anche rispetto al conseguimento degli obiettivi previsti dal progetto agevolato e agli effetti degli aiuti sulle scelte d'investimento delle imprese. Il questionario viene allegato allo studio sulla 488/92. Inoltre un questionario, per via telefonica, è stato somministrato, per un campione selezionato e di dimensione ridotta, alle imprese non agevolate, allo scopo di verificare quelle che hanno effettuato comunque l'investimento programmato, anche in assenza di aiuto;
- l'acquisizione di informazioni relative alle *performance* delle imprese anche dopo la concessione dell'agevolazione ha richiesto l'integrazione degli archivi delle imprese presso il Ministero dell'Industria con i dati relativi ai bilanci aziendali, mediante procedure di *matching* di cui si darà conto nel resto della Relazione

L'analisi è stata effettuata, presso la Direzione Generale per il Coordinamento degli Incentivi alle Imprese del Ministero dell'Industria, da un gruppo di lavoro costituito da funzionari ed esperti, con la collaborazione di funzionari ed esperti del Ministero del Tesoro e Bilancio, dell'Istituto per la Promozione Industriale (IPI) e dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne; quest'ultimo, in particolare, ha curato le rilevazioni presso le imprese.

La rilevazione ha censito 92 provvedimenti delle Amministrazioni centrali e 373 di quelle regionali. L'indagine ha, fra l'altro, permesso di stimare l'ammontare complessivo di agevolazioni alle imprese in Italia per l'anno 1999, che, considerando le somme impegnate a livello nazionale e regionale, risulta pari a circa 19.200 miliardi, ai quali si aggiungono gli

interventi regionali cofinanziati attraverso i Fondi strutturali, che ammontano complessivamente (sempre per il 1999) a circa 13.570 miliardi.

Per i 92 provvedimenti rilevati dall'indagine presso le Amministrazioni centrali sono state presentate, sempre nel 1999, circa 180.000 domande. Per lo stesso insieme di provvedimenti sono stati stanziati nell'anno oltre 11.000 miliardi, e ne sono stati erogati circa 10.000. L'analisi territoriale delle domande presentate mostra una netta prevalenza di quelle provenienti dal Centro-Nord (66%) rispetto al Mezzogiorno (34%), rispecchiando sia la composizione geografica e dimensionale del tessuto produttivo italiano, sia, d'altronde, il diverso livello di agevolazione ammissibile nelle due aree. In entrambe, oltre il 90 per cento delle domande proviene dalle PMI.

Dei diversi strumenti d'intervento, la legge 488/92 è senza dubbio il più importante per quanto riguarda sia il numero di progetti agevolati, sia il volume di risorse finanziarie messe a disposizione delle imprese. Attraverso i primi quattro bandi ordinari, lo Stato ha incentivato, al netto delle revoche, circa 17.000 progetti, per un totale di 55.000 miliardi di investimenti agevolati e 220.000 nuovi occupati previsti.

Ad oggi risultano conclusi circa 6.800 progetti, a cui corrispondono 16.700 miliardi di investimenti e la creazione di 79.000 nuovi posti di lavoro. Rapportati al periodo di conclusione della prima tomata di progetti agevolati (1998-99), gli investimenti già portati a termine nel Mezzogiorno (escludendo quelli intrapresi ma non ancora conclusi) ammontano al 9% del totale degli investimenti nella stessa area; la quota di nuovi posti di lavoro previsti nel Mezzogiorno in relazione a questi investimenti sullo stock di occupati nello stesso periodo è pari al 3%.

Le erogazioni messe a disposizione delle imprese dal Ministero dell'Industria, attraverso le banche concessionarie, per il finanziamento degli investimenti, sono state pari a 12.500 miliardi; quelle già percepite dalle imprese, in relazione allo stato di avanzamento dei lavori e all'accertamento finale sulla realizzazione del progetto, sono state pari a 8.000 circa.

L'analisi e la valutazione ex post degli effetti delle agevolazioni concesse, utilizzando gli opportuni strumenti statistici ed econometrici proposti per tali verifiche, ha portato a risultati soddisfacenti, segnalando come gli incentivi abbiano effettivamente modificato il comportamento delle imprese nella direzione voluta dal legislatore, senza per questo distorcere in misura controproducente il mercato.

Per quanto riguarda le imprese agevolate dalla legge 488/92, esse sono cresciute in termini di fatturato e occupazione più delle imprese simili ma non agevolate, mostrando l'effettiva addizionalità dell'intervento; la redditività è risultata comunque superiore, anche se il divario con le non

agevolate, già esistente all'inizio del periodo di osservazione, derivante dalla validità delle modalità di selezione dei progetti e delle imprese, si è in parte ridotto.

Questo risultato va nella direzione attesa: gli incentivi hanno prodotto una modificazione nel comportamento degli operatori, aumentando la loro propensione ad occupare, e quindi all'utilizzazione degli stessi per il mantenimento dei posti di lavoro, anche se questo ha implicato una riduzione della produttività per addetto, nei limiti concessi dalla redditività e dalla competitività complessiva dell'impresa agevolata. Ne deriva che il meccanismo di agevolazione previsto dalla 488/92 ha permesso un ragionevole equilibrio tra efficacia degli incentivi ed efficienza dei mercati.

L'analisi condotta sulle imprese agevolate dalla legge 46/82, Fondo per l'Innovazione Tecnologica, indica che gli aiuti hanno avuto effetto additivo e non sostitutivo sull'attività di ricerca e sviluppo delle imprese: infatti, è stata rilevata una crescita differenziale positiva nell'accumulazione di capitale immateriale rispetto alle non incentivate di circa lo 0,3% del fatturato.

Anche l'effetto dell'agevolazione sulla produttività e sulla creazione di capitale umano è risultato positivo. In particolare, una stima condotta sulle imprese agevolate da questo Fondo ha messo in evidenza come gli aiuti concessi portino a un differenziale positivo di crescita del capitale umano rispetto alle non agevolate: mille miliardi di finanziamento pubblico in innovazione tecnologica riescono ad attivare una crescita addizionale dello 0,7% nel capitale umano occupato.

La valutazione delle sovrapposizioni esistenti tra provvedimenti con obiettivo simile ha indicato come esista effettivamente una elevata similitudine dei provvedimenti, ma anche che una identità quasi perfetta si realizza in pochi rari casi, concentrati negli obiettivi relativi alla ristrutturazione settoriale, dove provvedimenti simili differiscono unicamente per il settore di applicazione. D'altronde la presenza di sovrapposizioni non è necessariamente un problema per le imprese e per l'Amministrazione: a fronte di un possibile risparmio di costi conseguente all'accorpamento di provvedimenti simili ma non uguali si avrebbe una riduzione dei margini di flessibilità, relativi alla possibilità di usare strumenti calibrati su specifici obiettivi, sebbene di ambito ridotto.

L'analisi ha messo in luce, comunque, come sia complessa l'attività di valutazione degli effetti dei provvedimenti se non sono esplicite le finalità a cui tende la norma e la stessa non sia preventivamente armonizzata con la raccolta di informazioni necessarie per l'analisi. Questo porta a rilevare la necessità di prevedere obiettivi e modalità di valutazione contestualmente alla predisposizione del provvedimento di aiuto.

2. STATO DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

2.1 Caratteristiche dei provvedimenti agevolativi.

Questa terza indagine sui provvedimenti agevolativi a favore delle imprese, presso le Amministrazioni Centrali, ha portato a rilevare, per l'anno 1999, 92 interventi¹, per i quali sono state presentate, sempre nell'anno, circa 180.000 domande. Per lo stesso insieme di provvedimenti sono stati stanziati nell'anno oltre 11.000 miliardi di lire ed erogati circa 10.000.

Rispetto alla prima indagine che, con riferimento al 1997, ha raccolto informazioni per 76 provvedimenti in essere, si è quindi registrato un incremento, in termini assoluti, di 16 interventi, che non è imputabile unicamente a provvedimenti entrati in vigore fra il 1998 e il 1999, ma anche ad una crescente attenzione delle Amministrazioni centrali all'attività di monitoraggio e valutazione che il Ministero dell'Industria effettua, con riflessi positivi sull'accuratezza nella misurazione del fenomeno.

I 92 provvedimenti censiti fanno riferimento, come nel caso delle precedenti rilevazioni, a 9 Amministrazioni Centrali: Presidenza Consiglio dei Ministri, Ministeri Affari Esteri, Commercio Estero, Industria, Lavoro, Politiche Agricole, Tesoro e Bilancio, Trasporti, Università e Ricerca Scientifica e la loro attuazione coinvolge, oltre alle Amministrazioni citate anche altri 10 soggetti: Artigiancassa, I.G.spa, Insud spa, IRI, Istituto San Paolo-IMI, Mediocredito centrale, RIBS, Simest spa, SPI, Coopercredito spa.

Il Ministero dell'Industria risulta essere l'Amministrazione titolare del maggior numero di provvedimenti agevolativi (circa il 47% del totale dei provvedimenti censiti) e anche quella che ne gestisce direttamente il maggior numero (circa il 72% dei provvedimenti gestiti).

Il Ministero del Tesoro e Bilancio che, rispetto al numero dei provvedimenti di cui è titolare (25%) è la seconda Amministrazione per importanza, si avvale, per la loro attuazione, prevalentemente di soggetti "esterni", in particolare del Mediocredito Centrale, il quale è anche il soggetto attuatore cui è affidata, dalle Amministrazioni centrali, la gestione del maggior numero di provvedimenti (16) e, tra i soggetti "esterni" alla P.A., ai quali è affidata complessivamente l'attuazione di circa il 41% dei

¹ Il campo di rilevazione dell'indagine riguarda gli aiuti alle imprese, così come segnalati dalle diverse Amministrazioni. Esso è in parte diverso da quello dell'indagine della Commissione UE, nella quale, in particolare, sono anche censiti i provvedimenti di finanziamento dei fondi di dotazione delle imprese pubbliche e di fiscalizzazione degli oneri sociali.

provvedimenti censiti, quello maggiormente coinvolto, con una quota del 43%.

Amministrazione riferimento	Provvedimenti complessivi	Soggetti attuatori	Provvedimenti gestiti
1. Ministero Affari Esteri	1	1.1 Ministero Affari Esteri	1
Ministero Commercio Estero	9	2.1 Ministero Commercio estero	4
		2.2 Simest spa	5
Ministero Industria	43	3.1 Ministero Industria	31
		3.2 Artigiancassa	3
		3.3 Mediocredito Centrale	4
		3.4 Spi	3
		3.5 Iri	1
		3.6 Coopercredito spa	1
Ministero Lavoro	2	4.1 Ministero Lavoro	1
		4.2 Ig spa	1
Ministero Politiche Agricole	3	5.1 Ministero Politiche Agricole	2
		5.2 Ribs	1
Ministero Tesoro e Bilancio	23	6.1 Ministero Tesoro e Bilancio	5
		6.2 Artigiancassa	2
		6.3 Ig spa	2
		6.4 Mediocredito Centrale	12
		6.5 Istituto San Paolo-IMI	1
		6.6 Insud spa	1
Ministero Trasporti	7	7.1 Ministero Trasporti	7
Ministero Università	1	8.1 Istituto San Paolo-IMI	1
Presidenza Consiglio Ministri	3	9.1 Presidenza Consiglio Ministri	3
Totale amministrazioni 9	92	Totale soggetti attuatori 19	92

I nuovi provvedimenti censiti non determinano, per quanto attiene alle caratteristiche di ordine generale delle norme, significative differenze rispetto a quanto evidenziato nella precedente relazione:

- il procedimento di tipo “valutativo”^{*} si mantiene prevalente (86% dei provvedimenti), tuttavia la presenza del procedimento “automatico” non è trascurabile;

^{*} per *valutativo* si intende quel procedimento che prevede una istruttoria e una selezione delle domande; per *negoziale* quello che prevede la definizione delle iniziative da agevolare sulla base di una negoziazione ed infine *automatico* è quel procedimento che non prevede alcuna attività istruttoria di carattere tecnico-economico- finanziario.

Tipologia procedimento				
	Automatico	Negoziiale	Valutativo	Totale
Numero	9	4	78	91
%	10	4	86	100

- il 59% dei provvedimenti è gestito direttamente dall'Amministrazione titolare, mentre per il 41% si fa ricorso a soggetti attuatori "esterni", normalmente in regime di convenzione o direttamente sulla base di disposizioni normative;
- la gestione contabile delle norme presenta una equa distribuzione fra la gestione di tipo "ordinario" 52% e quella di tipo speciale "fuori bilancio" 48%;
- il 25% delle norme censite prevede il calcolo dell'agevolazione in equivalente sovvenzione lordo o netto (ESL/ESN);
- la maggior parte delle norme agevolative è "multisettores" (42 provvedimenti), interviene cioè a sostegno di più settori di attività, 31 sono i provvedimenti a favore del settore industriale, 12 quelli per il terziario, 5 per l'artigianato, 1 ciascuno per l'agricoltura e la pesca. I settori industria e terziario sono inoltre oggetto di intervento da parte di tutte le 42 norme "multisettores", mentre l'agricoltura e l'artigianato sono presenti in 13 norme e la pesca in 7;
- per l'anno 2000, anche a seguito del processo di decentramento avviato dal D.Lgs. n.112/98, che ha di fatto "sospeso" l'operatività di molti interventi, risultano attivi presso le Amministrazioni centrali, cioè consentono la presentazione delle domande di agevolazione, complessivamente 40 interventi. Di questi, 29 sono rivolti alle imprese complessivamente considerate (piccole, medie e grandi); 5 alle sole PMI, 2 alle imprese artigiane, 2 ai consorzi/associazioni di imprese, 2 ad altri beneficiari; il 70% degli interventi attivi nel 2000 interessa l'intero territorio nazionale, il 15% le Aree depresse/Mezzogiorno, il restante 15% è costituito da interventi a carattere locale.

Provvedimenti	Tipologia beneficiario					Totale
	Imprese	PMI	Imprese artigiane	Cons./ass. imprese	Altro	
Attivi per il 2000	29	5	2	2	2	40
Non attivi per il 2000	25	13	2	10	2	52
Totale	54	18	4	12	4	92

La struttura dei provvedimenti agevolativi vede quindi la prevalenza di norme di tipo valutativo rivolte a più di un settore e operanti sull'intero territorio nazionale. La delimitazione, ovvero la specializzazione dell'ambito di intervento per settori, area territoriale e dimensione di impresa si riferisce ancora alla minoranza delle norme. Il modello di intervento è sostanzialmente di tipo despecializzato: questo riduce le distorsioni introdotte nel mercato, ma d'altronde rende meno immediata la motivazione e l'obiettivo dell'intervento.

In sintesi:

Le norme agevolative sono sostanzialmente caratterizzate da un modello di intervento di tipo despecializzato nel quale prevalgono:

- **il ricorso a procedimenti di tipo valutativo;**
- **la gestione diretta del provvedimento da parte dell'Amministrazione, anche se è consistente il ricorso a soggetti attuatori "esterni";**
- **un ambito di intervento multisettoriale, che interessa contestualmente più settori economici.**

2.2 Le domande di agevolazione.

La crescente attenzione delle Amministrazioni centrali verso l'attività di monitoraggio e valutazione e la maggiore precisione degli strumenti per la raccolta dei dati, hanno portato a disporre di informazioni più attendibili, con un controllo più elevato per i casi di mancate risposte e imprecisione di classificazione.

I dati attualmente a disposizione del Ministero coprono un arco temporale di cinque anni (1995-1999), il che consente di cogliere le tendenze di breve-medio periodo, soprattutto per quanto riguarda i soggetti beneficiari delle agevolazioni.