

Tab. 3.4: Erogazioni per obiettivo nel periodo 1997-99 (miliardi di lire)

Obiettivi	1997	1998	1999	1997/99
Ricerca e Sviluppo	1.123	1.259	1.829	4.211
Internazionalizzazione	277,84	356,59	1.221,68	1.319,51
Aiuti all'export	170	243	123	537
Aiuti diretti all'estero	108	113	1.098	1.320
Sviluppo produttivo	7.287	7.835	5.652	20.775
Aiuti agli investimenti industriali e dell'artigianato	6.875	7.374	4.159	18.408
Aiuti agli investimenti turistici/commerciali	177	16	510	703
Creazione di imprese	187	261	387	835
Interventi a favore di consorzi	48	184	596	829
Equilibrio gestione finanziaria	170,00	80,00	855,74	1.984,86
Capitalizzazione	60	123	145	329
Miglioramento condizioni creditizie	17	28	69	114
Razionalizzazione di settore	628	1.409	870	2.907
Calamità naturali	152	97	67	317
Totale	9.544	11.110	9.854	30.508

3.2 Gli interventi per lo sviluppo produttivo

La quota maggiore delle risorse finanziarie, nella media del quinquennio, ma anche in ciascuno degli anni, compreso il 1999, è stata attribuita all'obiettivo *sviluppo produttivo*, che assume importanza particolare e caratteristiche di trasversalità rispetto agli obiettivi più generali della politica economica e, in particolare, a quello della riduzione dei differenziali di sviluppo tra le aree depresse (in particolare il Mezzogiorno) e il resto del Paese.

Sebbene siano numerosi i provvedimenti diretti verso questo obiettivo e, pertanto, spesso sono caratterizzati da un basso livello di specializzazione, le risorse finanziarie si concentrano su un ristretto numero di strumenti agevolativi: la legge 488/92, i patti territoriali, i contratti di programma, che, insieme rappresentano oltre il 45% dei flussi finanziari complessivi. Verso questi strumenti si dirigono gli investimenti più consistenti delle imprese; nel contempo, un altrettanto ristretto numero di provvedimenti agevolativi, fra i numerosi ancora attivi, interviene con efficacia a sostegno di investimenti più piccoli e/o di imprese minori (legge 949/52, legge 1329/65, legge 341/95).

Nel corso del 1999 le risorse sono state destinate soprattutto agli *aiuti agli investimenti* nel settore industriale e dell'artigianato, che hanno assorbito il 90,8% delle risorse stanziare per l'obiettivo.

Il settore turistico commerciale, dopo essere stato trascurato per molti anni, ha assunto nel 1999 una discreta rilevanza grazie ad alcuni provvedimenti, in

particolare la legge 488-turismo, che ha ottenuto e utilizzato nello stesso anno oltre 950 miliardi.

Sempre nell'ambito dell'obiettivo *sviluppo produttivo*, le risorse destinate alla *nuova imprenditorialità* e alla *promozione di consorzi fra imprese* sono evidentemente più modeste, tenuto anche conto della specifica finalizzazione, alla quale, fra l'altro, è orientato un esiguo numero di provvedimenti. Nel 1999 gli stanziamenti ammontano, rispettivamente, a circa 250 miliardi e a 50 miliardi.

Analoghe osservazioni possono farsi riguardo agli impegni, che, nel 1999, si concentrano sugli *aiuti agli investimenti* nel settore industria/artigianato (10.511 miliardi di lire), mentre gli impegni per gli investimenti del settore turistico commerciale ammontano a 1.226 miliardi. La *creazione di imprese* ha registrato un impegno di risorse pari a 310 miliardi; 36 miliardi, invece, per le agevolazioni a sostegno dei *consorzi fra imprese*.

Anche le erogazioni, nel 1999, hanno interessato soprattutto i provvedimenti riferiti agli *aiuti agli investimenti* industriali e dell'artigianato, per un valore pari a 18.408 miliardi. Importi sensibilmente minori sono stati erogati per gli interventi a favore dei consorzi (596 miliardi), degli investimenti turistico/commerciali (510 miliardi) e per la creazione di imprese (387 miliardi).

Il grado di copertura, misurato dal rapporto tra le agevolazioni richieste e gli stanziamenti previsti per l'obiettivo, nel triennio 1997-1999, evidenzia una domanda di aiuti fortemente eccedente rispetto alle disponibilità finanziarie. Gli stanziamenti coprono infatti solo il 36% delle richieste di contributi per gli investimenti del settore industriale e il 53% di quello turistico/commerciale e appena il 12% quelle per la creazione di imprese. Questa differenza fra domanda e offerta di finanziamenti determina una grande competizione tra i progetti e una elevata selettività.

Nel corso del triennio 1997-1999, l'ammontare degli aiuti agli investimenti richiesti è stato di 54.993 miliardi, a fronte di 452.514 domande presentate.

Il numero delle domande presentate dalle imprese nel Centro-nord è 323.668, corrispondenti a 46.370 miliardi di agevolazioni (77%); nel Mezzogiorno le domande sono 128.750, pari a 12.020 miliardi di agevolazioni (20%); il restante 3% è rappresentato dalle domande non classificate

3.3 Gli interventi a favore dell' internazionalizzazione

Il quadro normativo degli interventi agevolativi a sostegno dell'*internazionalizzazione* delle imprese appare ricco di strumenti: sono undici, infatti, i provvedimenti che riguardano questo specifico obiettivo e che

intervengono attraverso l'assicurazione, il finanziamento e la promozione delle operazioni commerciali con l'estero.

La copertura assicurativa dei rischi (paese e cambio) che possono verificarsi operando in determinati paesi o con determinati clienti e le agevolazioni finanziarie pubbliche, che permettono l'offerta di particolari condizioni di pagamento al momento della conclusione del contatto, esonerano le imprese esportatrici da oneri gravosi che difficilmente potrebbero sostenere senza l'intervento statale.

La riforma delle politiche a favore dell'internazionalizzazione è iniziata con un processo di semplificazione, che ha coinvolto sia le procedure che i soggetti attuatori. La semplificazione mira a ridurre i tempi di erogazione, ma anche a ripensare l'intervento pubblico e la sua attuazione, affidata in parte ad alcuni organismi. In primo luogo la SIMEST, con la creazione di uno sportello unico presso il quale si concentra la gestione dei fondi a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese. I nuovi compiti, riservati alla finanziaria pubblica, portano concreti vantaggi soprattutto alle piccole imprese, che beneficiano del processo di semplificazione degli atti e delle procedure amministrativi.

In secondo luogo, la riforma riguarda il rafforzamento dell'azione promozionale dell'ICE e dell'intervento assicurativo della SACE.

Riforme e innovazioni hanno interessato anche i singoli strumenti di agevolazione, che si possono classificare in due gruppi: il primo, che riguarda i provvedimenti orientati a favorire l'esportazione, interessa sia le singole imprese che i consorzi di piccole imprese; i provvedimenti classificabili nel secondo gruppo, invece, riguardano, più specificatamente, gli incentivi per favorire gli investimenti delle imprese italiane all'estero.

Nel 1999 l'attività degli strumenti finanziari non è stata più intensa rispetto agli anni precedenti: nel corso dell'anno, sono stati stanziati 244 miliardi, che costituiscono una quota sul totale pari al 2,3%. Gli impegni nell'anno sono invece stati pari a 819 miliardi, che equivalgono ad una quota sulle somme complessivamente impegnate pari al 4,9%. Le erogazioni, infine, nel 1999 hanno registrato un ammontare pari a 1.221 miliardi ed un peso sul totale pari al 12,4%.

Le domande presentate nel corso del triennio 1997-1999 sono state 2.787 corrispondenti a 1.997 miliardi di finanziamenti.

Pur tenendo conto di un consistente numero di domande non classificabili (su base territoriale), le domande presentate provengono prevalentemente dalle imprese del Centro-Nord (con corrispondente maggiore richiesta finanziaria) e solo in minima parte dalle imprese del Mezzogiorno, a conferma della scarsa propensione di queste ultime ad aprirsi verso i mercati internazionali.

3.4 Gli interventi per l'equilibrio della gestione finanziaria

La struttura imprenditoriale italiana è fortemente caratterizzata da imprese di piccola dimensione, sostanzialmente di tipo familiare e, dunque, per questo molto più vulnerabili, a causa della necessità di ricorrere a fonti di finanziamento esterno e di una ridotta possibilità di investire capitale proprio.

L'elevata incidenza degli oneri finanziari determina un peggioramento degli equilibri finanziari e, conseguentemente, limita le capacità di avviare gli investimenti necessari per far fronte alla crescente complessità e competitività del mercato.

Alcuni provvedimenti emanati in questi anni, sia di carattere fiscale e non, si propongono di incentivare sia la domanda che l'offerta di capitale di rischio con lo scopo di ridurre la vulnerabilità finanziaria soprattutto delle piccole imprese.

Tradizionalmente, gli interventi che hanno avuto l'obiettivo fondamentale di agevolare il finanziamento delle imprese hanno operato su due versanti. Il primo contempla le misure orientate a facilitare l'accesso al credito, attraverso strumenti quali il consolidamento del debito oppure gli interventi a garanzia per la riduzione del rischio. Il secondo, invece, comprende tutte quelle misure tendenti a favorire l'accesso al mercato del capitale di rischio.

Il processo di razionalizzazione degli strumenti di politica industriale nazionali, avviato con la legge 266/97, ha interessato anche questo tipo di interventi, individuando (art. 15) nel Mediocredito Centrale il soggetto attuatore presso il quale concentrare la gestione di gran parte degli interventi finalizzati all'equilibrio finanziario delle PMI.

Per gli undici provvedimenti finalizzati all'*equilibrio della gestione finanziaria*² sono stati stanziati, nel periodo 1995-1999, somme per un equivalente del 3,7% sul totale, mentre gli impegni rappresentano il 4,1% del totale. Le erogazioni nel triennio 1997-1999 sono state pari a 443 miliardi, che rappresentano solo l'1,5% delle erogazioni complessive.

Le domande presentate nel corso del periodo 1997-99 sono state 23.644 per un ammontare complessivo di finanziamenti pari a 3.507 miliardi e un valore medio del finanziamento per domanda di 148 milioni di lire.

Le domande presentate sono pervenute soprattutto da imprese del Mezzogiorno e di piccole dimensioni e hanno interessato in particolare il ricorso a interventi finalizzati a favorire il miglioramento delle condizioni creditizie.

² Occorre precisare che, rispetto all'indagine dello scorso anno non è stata considerata la legge 163/85 - Fondo unico per lo spettacolo (che ha una consistente dotazione finanziaria), perché rivolta essenzialmente a enti teatrali e istituzioni culturali e non ad imprese.

3.5 Innovazione e Ricerca & Sviluppo

Lo stimolo della capacità innovativa è reso necessario dalla necessità di recuperare il ritardo tecnologico del sistema di piccole imprese italiane, accumulato nei confronti dei maggiori competitori.

L'innovazione ha da tempo assunto un ruolo cruciale per il miglioramento delle condizioni di competitività delle imprese. Questo è il motivo per cui la ricerca e lo sviluppo tecnologico oggi occupano un posto fondamentale nella politica economica nazionale. *Ricerca e sviluppo* sono oggi fattori vincenti, soprattutto per le piccole e medie imprese, le quali sono condizionate da una progressiva crescita dei costi dell'innovazione dovuta ad una progressiva riduzione dei tempi di produzione e da una sensibile riduzione del ciclo di vita del prodotto.

Per molto tempo l'evoluzione tecnologica delle piccole e medie imprese è stata sostenuta soprattutto da provvedimenti che agevolavano l'accesso alle nuove tecnologie incorporate negli impianti, piuttosto che attraverso strumenti di incentivazione della produzione interna di innovazioni.

La struttura normativa concernente le misure a sostegno dell'innovazione, rimasta immutata per oltre un decennio, è oggi al centro del processo di riforma.

Appare importante qualche considerazione sulle modifiche introdotte dal decreto di riordino del principale strumento di incentivazione alla ricerca e all'innovazione industriale: la legge 46/82.

L'intervento pubblico a sostegno della ricerca e sviluppo ha sempre sofferto di un'eccessiva complessità procedurale e di lentezze burocratiche, accentuando anche il rischio che lo strumento servisse solo alle imprese finanziariamente forti e in grado di sostenere lunghi tempi di attesa per l'erogazione dei contributi.

Nel corso del 1998, attraverso il decreto ministeriale 8 agosto 1997, sono state apportate sensibili modifiche ai criteri e modalità di intervento del Fondo Speciale Ricerca Applicata (FRA) della legge 46/82.

In particolare, le modifiche hanno interessato gli interventi sui progetti presentati dalle piccole e medie imprese, prevedendo un importo massimo finanziabile dell'80% del costo ammissibile e una misura massima del contributo del 40% del costo del progetto.

La recente evoluzione del sistema degli incentivi innescata dal processo di riforme ha riguardato sia la tipologia dei procedimenti che la forma agevolativa, allo scopo soprattutto di coinvolgere maggiormente le PMI nelle azioni di ricerca e sviluppo. Accanto alle tradizionali forme agevolative a sostegno dei progetti di ricerca e sviluppo tecnologico, è stato previsto un nuovo strumento di incentivazione, di tipo automatico, basato su agevolazioni nella forma del "bonus fiscale".

Queste innovazioni sono state introdotte dalla legge 140/99 (art. 13), che cerca di offrire, soprattutto alle imprese di piccole e medie dimensioni, un sostegno efficace all'attività di ricerca e sviluppo.

Le agevolazioni previste dai 7 provvedimenti che interessano gli investimenti in *ricerca e sviluppo* hanno ricevuto nel corso del periodo 1995-99 stanziamenti pari a 3.775 miliardi di lire, equivalenti al 7,1% dell'ammontare complessivamente stanziato per il periodo. La dinamica degli stanziamenti ha visto progressivamente crescere le risorse messe a disposizione per questo obiettivo: le risorse sono infatti passate dai 275,7 miliardi del 1995 (3% degli stanziamenti complessivi per lo stesso anno) a 1.242 miliardi del 1999 (10,9% del totale).

Gli impegni registrati nel 1999 rappresentano il valore massimo registrato nel periodo di analisi (2.533 miliardi), con un incremento del 40% rispetto all'anno precedente.

Anche per quanto riguarda le erogazioni, che nel 1999 sono state di 1.829 miliardi si registra un consistente incremento, rispetto all'anno precedente (45%) a conferma di accresciuta capacità dell'Amministrazione di rispondere alle esigenze delle imprese.

I finanziamenti richiesti dalle imprese negli anni 1997-99 ammontano a 12.962 miliardi, a fronte di 6.536 domande presentate, in netta prevalenza dalle imprese del Centro-Nord (89%), mentre quelle inoltrate da imprese del Mezzogiorno rappresentano solo il 5,7%, tenuto conto delle domande classificabili (5,3%).

Le domande approvate nel corso del triennio sono state 6.826 per un valore complessivo di finanziamenti richiesti pari a 10.080 miliardi. Anche dal punto di vista finanziario, la prevalenza assoluta va alle richieste del Centro-Nord (6.351 miliardi) rispetto a quelle del Mezzogiorno (1.601 miliardi).

Le piccole imprese continuano a rivestire un ruolo marginale nell'accesso ai provvedimenti di agevolazione per la ricerca e sviluppo, sia in termini di domande presentate e approvate, che di risorse finanziarie richieste e ottenute. Nel biennio 1998-99, periodo in cui è stato possibile ripartire le richieste per tipologia di beneficiario, le imprese minori hanno presentato 2.331 domande con un tasso di approvazione pari all'89% (2.080 domande approvate). Per lo stesso periodo le medie e le grandi imprese hanno rispettivamente presentato 1.724 e 1.147 domande. Le approvazioni sono invece state 2.556 per le medie e 1.244 per le grandi imprese con un relativo tasso di successo del 67% e del 92%.

La ripartizione territoriale, possibile solo per gli ultimi due anni (1998 e 1999), mette in evidenza un forte squilibrio tra le regioni del Centro Nord e il Mezzogiorno. Le regioni delle aree più sviluppate del Paese assorbono, infatti, 5.997,6 miliardi di lire, pari al 79% dell'intero ammontare di risorse approvate, mentre le imprese del Mezzogiorno ottengono 1.577,9 miliardi, pari al 20,7%.

3.6 Gli interventi per la razionalizzazione di settore

Le politiche a supporto della razionalizzazione dei settori industriali hanno avuto avvio nella seconda metà degli anni '70. Negli anni successivi sono stati emanati una serie di provvedimenti caratterizzati dall'impegno di trovare soluzioni positive alle crisi settoriali.

La riduzione del ruolo di queste politiche avutasi negli anni novanta, in particolare nella seconda metà del decennio è stata evidenziata soprattutto dalla diminuzione di risorse attribuite all'obiettivo.

Nel corso del 1999 gli stanziamenti per i provvedimenti finalizzati alla *razionalizzazione di settore* sono stati pari a 428 miliardi, che rappresentano il 3,8% degli stanziamenti complessivi nell'anno; gli impegni ammontano a 402 miliardi, con un peso sul totale del 2,4%. Consistenti, invece le erogazioni, per un ammontare di 870 miliardi, che rappresentano una quota dell'8,8% delle erogazioni complessive nel 1999, ma che evidenziano, probabilmente, proprio per il loro peso, anche qualche ritardo nella spesa.

Le domande presentate nel corso del periodo 1997-99 sono state 763 che corrispondono a richieste di agevolazioni per circa 4.163 miliardi e a un valore medio dell'agevolazione richiesta di circa 5,5 miliardi.

Il livello di copertura degli stanziamenti rispetto all'ammontare delle agevolazioni richieste risulta pari a circa il 30,5%.

Le agevolazioni approvate nel triennio 97-99 hanno interessato le imprese di settori in crisi in tutto il territorio nazionale. L'ammontare delle agevolazioni approvate nel centro Nord è stato di 751 miliardi e una quota del 48,9%. Nel mezzogiorno sono state approvate agevolazioni per un valore di poco più di 592 miliardi con un peso del 38,6%. Non si sono potuti ripartire 191 miliardi (12,5% sul totale) in quanto alcuni provvedimenti non hanno fornito il valore disaggregato territorialmente.

La struttura delle imprese che ha maggiormente beneficiato degli aiuti per l'obiettivo è quella di grandi dimensioni anche se nel corso degli ultimi anni della rilevazione (1998-99) si è registrato una crescita delle richieste da parte delle piccole e medie imprese.

3.7 Interventi straordinari per calamità naturali

Per completezza di analisi, si ritiene di dar conto e di fornire, quindi, alcuni dati essenziali su una serie di provvedimenti, esattamente 9, che sono stati adottati in via straordinaria, per far fronte a danni subiti dalle imprese e all'esigenza di rivitalizzare l'economia delle aree colpite da calamità naturali. Il carattere di straordinarietà e la durata limitata di questi interventi impone di dare

loro una evidenza a parte, anche perché non possono essere considerati nell'ambito generale della politica degli incentivi.

Lo stanziamento previsto nel 1999 dai 9 provvedimenti censiti ammonta a 163 miliardi, l' 1,5% degli stanziamenti dell'anno.

Gli impegni registrati nel corso dello stesso anno ammontano invece a 14 miliardi con una quota sul totale annuo dello 0,08%, mentre le erogazioni sono state pari a 67 miliardi equivalenti allo 0,6%.

Il numero di domande presentate nel triennio 1997-1999 sono state 2.221, per un valore delle agevolazioni richieste pari a 156,3 miliardi.

Il livello di copertura degli stanziamenti rispetto all'ammontare richiesto è la più elevata (oltre il 95%).

4. LE SOVRAPPOSIZIONI NEGLI OBIETTIVI E NELLE TIPOLOGIE DEGLI INTERVENTI

4.1 Lo studio della sovrapposizione dei provvedimenti: aspetti metodologici e obiettivi

Nel corso degli anni il susseguirsi di diverse idee e obiettivi riguardanti l'intervento agevolativo alle imprese ha determinato una stratificazione di norme e provvedimenti con modalità e scopi simili. In questa parte della relazione si vuole verificare il grado di sovrapposizione (o di somiglianza) delle norme rispetto ad alcune categorie d'analisi (es. beneficiario, tipologia del procedimento, tipologia degli investimenti agevolabili, ecc.) con l'obiettivo di valutare l'efficienza/efficacia del sistema complessivo degli interventi agevolativi nella prospettiva di un riordino e di una razionalizzazione delle norme di incentivazione.

Un elevato grado di sovrapposizione potrebbe anche non costituire un problema per le imprese e per l'Amministrazione: infatti se aumenta la disponibilità di strumenti d'intervento, cresce anche la flessibilità nell'azione di policy, dal momento che, a differenti obiettivi, corrisponderebbero, per ognuno, differenti normative e modalità di intervento.

In realtà, il problema è più complesso. E' possibile che di fronte a diversi strumenti di agevolazione, simili nell'obiettivo e nelle modalità di intervento, l'imprenditore abbia difficoltà ad individuare quello più adatto ai suoi scopi.

Per converso, strumenti fortemente specializzati, tendendo a discriminare in modo preciso tra le imprese, introducono con maggiore probabilità distorsioni: ad esempio, se si agevola non un singolo settore, ma una specifica micro-branca di esso, è probabile che l'afflusso di risorse e di investitori portino a congestione, distorsione nei prezzi relativi e carenze in micro-branche analoghe.

D'altra parte, un sistema semplice di incentivi riduce i costi di accesso e di informazione per le imprese, aumenta la trasparenza e quindi l'efficienza dello strumento.

Discriminare i differenti strumenti non è facile, in quanto l'analisi deve considerare molteplici categorie e criteri di intervento.

Esistono perlomeno due diverse modalità per valutare le differenze/somiglianze fra strumenti: una di tipo gerarchico e una orizzontale.

La modalità gerarchica identifica ex post una scala di priorità delle variabili che definiscono il grado di differenziazione e consentono di procedere all'analisi di somiglianza in modo sequenziale. Il rischio di procedere in questo modo è che se le differenze sono concentrate su poche modalità, che sono situate

però all'inizio dell'albero gerarchico, possono essere classificati come differenti provvedimenti che, invece, per molti versi sono simili.

Il metodo orizzontale elimina questo problema: le differenziazioni relative a tutte le modalità sono trattate in modo uguale. Questo pone però il problema di identificare una misura che sintetizzi la diversità.

L'approccio qui seguito è di identificare un insieme di categorie, per le quali sono disponibili informazioni ricavabili dall'indagine, e poi valutare, per ogni coppia di interventi, il numero di casi per cui, date le singole categorie, i due interventi sono diversi. Si è quindi costruito un indice non parametrico di somiglianza atto a valutare, rispetto a una griglia di categorie determinata ex ante, il grado di somiglianza fra due o più provvedimenti, dato dal numero di casi di disuguaglianza su quelli possibili.

Nel seguito si valuterà quindi l'esistenza di sovrapposizioni o somiglianze sulla base di questo indicatore, per il quale verrà analizzata la sua capacità discriminante. L'analisi verrà approfondita verificando le sovrapposizioni per obiettivo di intervento.

4.2 Verifica della coerenza e degli indici di somiglianza

L'analisi è stata strutturata su 82 provvedimenti risultati attivi (per i quali è stato cioè possibile presentare domande) nel triennio 1997-99, incrociando i risultati emersi dalle tre fasi dell'analisi. Inizialmente si è proceduto ad una definizione delle caratteristiche dei provvedimenti oggetto dell'analisi e alla loro classificazione secondo gli obiettivi perseguiti; successivamente, utilizzando i dati forniti dalle amministrazioni, si è costruito lo strumento per rilevare il grado di somiglianza tra i diversi provvedimenti censiti. Infine, si è provveduto a mettere a confronto, all'interno degli specifici obiettivi, i provvedimenti che presentano elevati livelli di somiglianza. Le scelte metodologiche per quest'ultima fase, tenendo anche conto della logica e delle linee direttrici del processo di riordino del sistema degli incentivi alle imprese, approfondiscono la presenza di somiglianze o differenze tra i provvedimenti.

L'analisi comparata tra i diversi provvedimenti è stata effettuata su alcune delle principali caratteristiche dei singoli provvedimenti: area di applicazione, soggetti beneficiari, tipologia dell'agevolazione e del procedimento, settori e finalità di intervento, investimenti agevolabili.

Dal confronto si sono quindi ricavati alcuni indici di somiglianza in grado di fornire indicazioni oggettive riguardo al livello di sovrapposizione dei provvedimenti. Si precisa che in questa fase dell'analisi i provvedimenti non vengono distinti sulla base dell'ammontare delle risorse finanziarie assegnate. L'indice non è quindi ponderato per il valore finanziario dei provvedimenti: questo non è, in questa fase, necessario, in quanto i confronti sono effettuati per

coppie di provvedimenti e non si vuole determinare un indice di somiglianza complessivo.

Tenuto conto che tale esercizio è stato fatto confrontando provvedimenti aventi il medesimo obiettivo, si può affermare che in generale le sovrapposizioni interessano in misura elevata solo un numero limitato delle norme prese in esame.

Sono solo 15 i casi in cui il confronto tra i provvedimenti mette in rilievo una forte somiglianza, determinata dalla sovrapposizione di quasi tutti i parametri presi a riferimento. Tra questi, l'indice assume valore pari al 95%, molto vicino quindi al valore massimo, solo in cinque casi, per due dei quali si evidenzia una sovrapposizione pressoché completa.

Se la soglia indicativa di somiglianza viene ridotta, ad esempio con riferimento ad un valore dell'indice superiore all'80%, i casi di somiglianza delle norme sono molto più diffusi. Infatti, per questo indice minimo sono 106 i casi di sovrapposizione. La somiglianza interessa in modo particolare provvedimenti caratterizzati da una elevata concentrazione di valori sovrapposti in alcune categorie.

I risultati dell'analisi mettono in chiara evidenza la concentrazione degli interventi attuati dalle politiche per lo sviluppo nazionali rispetto a caratteristiche comuni. Gran parte dei provvedimenti considera la stessa tipologia di contributo (conto capitale), gli stessi beneficiari (le piccole e medie imprese, e le grandi per le aree in deroga all'art. 87 del Trattato), le medesime tipologie di investimento (terreni e fabbricati, attrezzature, macchinari e impianti, nonché studi e progettazione). Un'ulteriore caratteristica dei provvedimenti, che sottolinea la forte concentrazione su poche modalità operative, è data dal tipo di procedimento adottato per l'assegnazione dei contributi. Tranne pochissimi casi, infatti, i fondi vengono assegnati con il procedimento valutativo. In questo caso, pur dovendo distinguere tale procedura in due diverse modalità di attuazione: il valutativo a sportello e quello a graduatoria, l'indice di somiglianza può essere ritenuto un elemento positivo, in quanto tale procedimento consente un buon livello di selettività delle domande di finanziamento.

Dopo aver definito a grandi linee i livelli di sovrapposizione, attraverso il modello per indici, nel seguito si orienta l'attenzione verso la disaggregazione per obiettivi, come proposta nel capitolo 4. Questo perché l'analisi sulla somiglianza deve considerare soprattutto e preliminarmente se i diversi provvedimenti sono rivolti o meno al medesimo obiettivo di policy.

In generale, nel caso dei provvedimenti indirizzati allo *sviluppo produttivo*, l'analisi mette in rilievo tre aree di concentrazione:

1. la dimensione del beneficiario, PMI nel caso di provvedimenti indirizzati all'intero territorio nazionale; tutte le imprese (comprese le grandi) nel caso di provvedimenti indirizzati alle sole aree in deroga all'articolo 87 del Trattato;
2. il procedimento, che è generalmente di tipo valutativo;

3. la tipologia di investimento, che riguarda in particolare l'acquisto di attrezzature, macchinari e impianti.

L'analisi ha messo in luce una forte concentrazione degli indici di somiglianza che presentano un valore al di sotto della media. Sono 243 i casi in cui si registra un basso livello di sovrapposizione tra le variabili considerate. Molto meno frequenti, invece, i casi di elevata sovrapposizione: sono 43 i casi in cui si registrano differenze per due sole modalità, mentre sono quattro i provvedimenti che si differenziano per una sola modalità.

I provvedimenti maggiormente interessati dalle sovrapposizioni sono quattro e riguardano in particolare la legge 317/91. L'indice di somiglianza più elevato, infatti, interessa la legge 317/91- art. 5- e la legge 266/97 art. 8, due provvedimenti che prevedono incentivi alle PMI per l'acquisto di nuovi macchinari, modalità utilizzata per introdurre innovazioni in azienda.

Un elevato livello di somiglianza è riscontrabile anche tra alcuni altri interventi, sempre nell'ambito della legge 317/91 e precisamente quelli che fanno riferimento agli articoli 23, 25 e 27 e che prevedono agevolazioni per i Consorzi di servizi all'innovazione tecnologica, per i Centri per l'innovazione e per le Società consortili miste.

In alcuni casi, un'analisi più attenta dei provvedimenti consente di mettere in luce una serie di situazioni in cui esistono talune sovrapposizioni di tipo funzionale, che, tuttavia, il modello non è stato in grado di cogliere, a causa di alcune imprecisioni nella compilazione dei questionari da parte delle amministrazioni.

Con riguardo ai provvedimenti finalizzati a favorire il processo di *internazionalizzazione* delle imprese, in particolare delle PMI, l'analisi attraverso il modello utilizzato mette in rilievo che la media degli indici di somiglianza tra tutti i provvedimenti è la più bassa registrata tra tutti gli obiettivi. Sono solo tre i provvedimenti che presentano un indice molto elevato. La legge 100/90 (istitutiva della SIMEST) e la legge 19/91 (istitutiva della FINEST) presentano un livello di somiglianza totale (100%) rispetto alle variabili utilizzate dal modello di analisi; la legge 1083/54 e la legge 394/81, che prevedono, la prima, agevolazioni per l'export, in generale, la seconda, agevolazioni all'export per il settore agroalimentare, presentano un elevato livello di somiglianza (87%).

Tra le norme di politica industriale sono da tempo presenti una serie di provvedimenti tendenti ad agevolare le imprese che investono in *ricerca e sviluppo*. I provvedimenti fino ad ora emanati evidenziano un grado significativo di somiglianza, misurata da un indice medio di sovrapposizione in genere piuttosto elevato rispetto a quello registrato dagli altri obiettivi.

Nonostante i provvedimenti mediamente si assomiglino, dal confronto tra i singoli provvedimenti risulta che solo per quattro provvedimenti si possa parlare di elevata sovrapposizione. Infatti, la legge 132/94 e la legge 413/98, entrambe finalizzate a finanziare la ricerca nel settore navalmeccanico, presentano un livello di sovrapposizione totale. Un elevato indice di sovrapposizione è attribuito anche

alla legge 46/82 (FIT) con la legge 808/85; quest'ultima, tuttavia, interviene in un settore particolare e ben definito (settore aeronautico).

Questi risultati, a fronte delle considerazioni dettate dal valore medio degli indici, richiedono per questo insieme di norme un approfondimento di analisi, al fine sia di verificare il livello di coerenza tra i provvedimenti, sia di valutare l'efficacia delle differenti norme, in modo da dedurne eventuali principi di riordino della normativa di aiuto in questo settore.

Anche per quanto riguarda i provvedimenti finalizzati all'*equilibrio della gestione finanziaria* delle imprese si registra un livello medio di somiglianza elevato, superiore al 70%.

Non si registrano casi di somiglianza totale, ma diversi provvedimenti presentano elevati livelli di somiglianza in relazione alle variabili prese in considerazione. In particolare, sono coinvolti i provvedimenti finalizzati al miglioramento delle condizioni di accesso al credito, i quali presentano spesso differenze minime.

Al contrario i provvedimenti (pochi) che si caratterizzano per l'intervento nel capitale di rischio delle imprese presentano un indice di somiglianza molto basso, soprattutto perché indirizzati a settori diversi.

Gli interventi previsti per la *razionalizzazione di settore* sono quelli che presentano il livello medio di somiglianza più elevato in assoluto tra tutti gli obiettivi (78%). La motivazione può essere ricercata nel fatto che si tratta di provvedimenti simili con riguardo a molti parametri e modalità considerate nel modello di analisi, ma che intervengono in settori differenti.

Dall'analisi si rileva che, a fronte di un numero piuttosto elevato di strumenti agevolativi, non sono molti i provvedimenti per i quali si riscontra un livello di somiglianza talmente elevato da individuare una sovrapposizione pressoché totale. Sono molti, tuttavia, i provvedimenti che presentano livelli di somiglianza alti, a conferma della scarsa specializzazione e della numerosità degli interventi.

Questo non significa, d'altronde, che l'opportunità di un intervento di riordino del sistema degli incentivi sia limitata. I risultati dell'analisi confermano, invece, l'esigenza di un riordino e di una razionalizzazione degli interventi agevolativi, nella direzione indicata dal D. Lgs. 123/98.

In realtà l'opera di razionalizzazione deve tenere conto anche dei risultati acquisiti nell'analisi di efficacia degli strumenti: concentrare le risorse finanziarie sugli strumenti più adeguati e di maggiore effetto, ovviamente, aumenta la capacità complessiva di intervento della politica di aiuto.

L'indicatore utilizzato ha mostrato notevoli capacità discriminanti tra gli interventi. D'altronde, l'analisi ha segnato l'esigenza di un futuro

approfondimento e miglioramento dello strumento, in particolare con l'inserimento anche di ulteriori elementi e categorie che prendano in considerazione alcune modalità di effettivo funzionamento e utilizzazione delle norme, al di là di quanto le norme stesse prevedano (es. quali soggetti fanno richiesta e accedono effettivamente alle agevolazioni, in quale misura sono concretamente utilizzate, in quali aree geografiche, ecc.).

5. GLI INTERVENTI REGIONALI

L'indagine sul sistema degli incentivi alle imprese da quest'anno è stata estesa ai provvedimenti regionali, che costituiscono una parte non trascurabile degli interventi pubblici a sostegno delle attività economiche e produttive.

Essendo questa parte dell'indagine del tutto nuova, con riflessi sulla quantità e qualità dei dati raccolti, si è scelto di indirizzare l'attenzione principalmente alla ricognizione del complesso e articolato sistema degli incentivi elaborato e attuato dalle amministrazioni regionali, diretto soprattutto a ridurre alcune situazioni di svantaggio della piccola e media impresa e a favorire lo sviluppo locale.

La ricognizione sull'intero panorama degli incentivi alle imprese, non solo nazionale, ma anche regionale, pone le basi per avviare concretamente un processo di riordino degli strumenti agevolativi a sostegno dello sviluppo imprenditoriale, sulla base delle linee indicate dal D. Lgs. 123 del 1998.

Il decentramento delle funzioni relative alla gestione di molti dei provvedimenti agevolativi delinea un nuovo assetto istituzionale, certamente diretto a favorire il processo di razionalizzazione degli interventi, nel quale è di rilevanza centrale il ruolo delle istituzioni locali e, in particolare delle Regioni, che dovrebbero essere in grado di affrontare con maggiore efficacia le problematiche territoriali e dei sistemi produttivi locali, da cui sempre più dipende il successo delle imprese e la capacità di attrarre nuove iniziative imprenditoriali.

5.1 Le caratteristiche degli interventi regionali

Nel 1999 le Regioni hanno dichiarato di avere stanziato per gli aiuti alle imprese circa 2.410 miliardi di lire, il 21% degli stanziamenti complessivi nazionali e di aver erogato agevolazioni per circa 1.396 miliardi, pari al 7% delle erogazioni complessive nazionali.

L'analisi dei provvedimenti regionali censiti evidenzia un elemento dominante comune: l'attenzione particolare alle imprese di piccole dimensioni.

La classificazione dei provvedimenti regionali sulla base delle finalità degli interventi, utilizzando gli stessi schemi dell'analisi relativa ai provvedimenti delle Amministrazioni centrali (Fig. 1), mostra che i 373 provvedimenti censiti sono così distribuiti: il 20% dei provvedimenti è finalizzato all' *equilibrio della gestione finanziaria* delle imprese, il 6% a favorire il processo di *internazionalizzazione*, il 16% a sostegno dell'innovazione tecnologica ed organizzativa, oltre che a migliorare l'impatto ambientale, il 50% a sostenere lo *sviluppo produttivo* e la *razionalizzazione dei settori*, l'8% dei provvedimenti è strettamente orientato a favorire l'*occupazione*.

Dai dati raccolti, che comunque non possono ritenersi completi e che vanno analizzati pertanto con cautela, si rileva che solo poche Regioni dispongono di strumenti diversificati in relazione ai vari obiettivi, mentre la maggioranza concentra gli interventi sugli aiuti agli investimenti produttivi.

I risultati dell'indagine mettono anche in rilievo la proliferazione di provvedimenti agevolativi, che non appaiono sempre in grado di stimolare comportamenti competitivi e innovativi nelle imprese, essendo piuttosto basati su logiche di tipo "difensivo".

I provvedimenti regionali sono sostanzialmente diretti verso le imprese di tutti i settori (Tab. 1 e Fig. 2): alle imprese del settore agricolo (94), all'artigianato (89), al terziario (80), all'industria (38); rilevanti sono anche gli interventi "multisetore" (66).

5.2 Primi risultati dell'indagine

L'indagine ha consentito di rilevare in gran parte, sebbene in questa fase senza pretese di completezza, l'articolato e complesso sistema degli aiuti alle imprese a livello regionale. La Regione Veneto ha fornito dati su 49 provvedimenti di incentivazione, il Lazio su 41, l'Abruzzo su 36, ma è ragionevole ritenere che alcune regioni abbiano risposto solo parzialmente alla richiesta di informazioni: ad esempio, la Regione Puglia ha fornito dati su un solo provvedimento, la Regione Valle d'Aosta, in particolare, non ha fornito affatto informazioni.

Il risultato, anche se parziale, è comunque di grande interesse, tenuto conto che già il numero dei provvedimenti censiti (373) costituisce un dato significativo ed evidenzia un fenomeno di proliferazione degli strumenti agevolativi, spesso despecializzati, con il grave rischio di sovrapposizioni.

Inoltre, come si è già detto, il dato relativo alle risorse finanziarie, che evidenzia, nel 1999, stanziamenti per circa 2.410 miliardi e impegni per circa 2.080 miliardi, non può essere trascurato in quest'analisi, che mira a dare un quadro complessivo dei trasferimenti di risorse pubbliche alle imprese.

Nello stesso anno 1999 sono state presentate oltre 84.200 domande, provenienti in prevalenza da imprese di piccole-medie dimensioni. Le domande riferibili alle regioni del Centro-Nord sono più numerose (44.346) di quelle del Mezzogiorno (39.872), dove si osserva che le due Regioni a Statuto speciale, Sardegna (22.661) e Sicilia (10.675), rappresentano l'83,6% (Tab. 2).

I provvedimenti sono generalmente indirizzati alle imprese localizzate o che investono nell'intero territorio regionale; non vengono quasi mai operate scelte di carattere territoriale, a favore di particolari aree, neanche in relazione alle aree depresse, che invece sono fortemente interessate dagli interventi nazionali, oltreché dagli interventi regionali cofinanziati dai Fondi strutturali della UE.