

Elementi utili sugli incentivi alle attività produttive: stato dell'arte e azioni correttive intraprese

(Tale documentazione si riferisce a dossier inerenti l'istruttoria e le valutazioni degli Uffici di diretta collaborazione dell'allora Ministro dello sviluppo economico, sig. Flavio Zanonato, nel periodo del mandato di Governo del Presidente del Consiglio dei Ministri, On.le Enrico Letta.

Tanto premesso, il Ministero dello sviluppo economico ha autorizzato la pubblicazione con tale espressa precisazione tenuto conto che la proposta è in disamina dell'attuale Ufficio di Gabinetto per gli approfondimenti e le valutazioni necessarie tenuto conto anche di alcuni eventi o normative sopravvenute).

Il presente documento intende fornire elementi utili all'individuazione della dimensione effettiva e delle principali finalità delle agevolazioni alle imprese (a livello di Amministrazioni centrali e regionali) al fine di consentire una riflessione consapevole e accurata sul sistema d'incentivazione alle attività economiche e produttive in Italia.

Dal dibattito politico e tecnico-scientifico in materia di agevolazioni alle imprese sono state recentemente avanzate diverse ipotesi di razionalizzazione al fine di ottenere un possibile risparmio di spesa. Spesso, tuttavia, è riscontrabile confusione sulla corretta delimitazione dell'oggetto specifico di studio, gli incentivi; in particolare, si è frequentemente accostata erroneamente questa categoria di intervento pubblico con il più ampio mondo dei trasferimenti alle imprese per altre finalità di interesse pubblico generale. Il tutto, ovviamente, si è riverberato sulle valutazioni e, conseguentemente, sulle proposte di riforma formulate nell'ambito di studi, che hanno assunto (erroneamente) come dato di partenza, volumi complessivi di spesa non corrispondenti all'effettiva dimensione del sistema di agevolazione alle attività economiche e produttive.

Dal quadro che si traccia nel presente documento, dopo aver correttamente individuato l'universo di riferimento degli strumenti di sostegno (incentivi) alle attività produttive, emergono i seguenti principali elementi: *a)* rispetto ai principali competitor europei l'Italia, si colloca ben al di sotto della media europea (Fonte: *State Aid Scoreboard*); *b)* l'andamento dei volumi delle agevolazioni concesse e erogate nel corso degli ultimi anni si è drasticamente ridotto; *c)* *gli interventi regionali hanno superato in volume gli interventi nazionali*; *d)* *il Rapporto Giavazzi, nonostante l'utilità ricognitiva, che inquadra con molteplici fonti informative il complesso e variegato universo dei contributi pubblici alle imprese, mira al raggiungimento di obiettivi di riforma, che, per quel che riguarda le competenze specifiche del Ministero dello Sviluppo Economico, devono ritenersi già assorbiti dal precedente D.L. 83/2012 (così detto riordino degli incentivi), e reca valutazioni di merito sull'efficacia degli strumenti suscettibili di numerosi rilievi critici*; *e)* il riordino effettuato

con D.L. 83/2012 ha perseguito con successo l'obiettivo di razionalizzazione (abrogazione di n. 40 norme agevolative con un recupero significativo di risorse) e focalizzazione delle risorse, anche attraverso l'istituzione del Fondo crescita sostenibile; *f*) per effetto del riordino l'articolazione del sistema agevolativo del Ministero dello Sviluppo Economico è strutturata in: 1) finanziamento agevolato per la Ricerca e sviluppo, prevalentemente a favore di PMI; 2) strumenti di garanzia e di accesso al credito; 3) agevolazione agli investimenti produttivi nel mezzogiorno; 4) agevolazioni fiscali; *g*) tenuto conto delle finalità inderogabili di intervento già stabilite, in particolare per quel che concerne l'accesso al credito, non sussistono ad oggi risorse libere per operazioni di revisione della spesa, specie in considerazione dei vincoli derivanti dal cofinanziamento comunitario.

Il documento, pertanto, è strutturato come segue. Nel primo paragrafo, dopo una necessaria definizione del perimetro oggettivo di riferimento, viene delineato lo stato dell'arte del sistema di incentivazione nazionale. Nel secondo paragrafo, successivamente, si da conto delle principali posizioni espresse nel rapporto Giavazzi evidenziandone alcuni aspetti critici di fondo. Nel terzo paragrafo si mette in luce il programma di riordino degli incentivi attuato dal Ministero dello Sviluppo Economico. Nel quarto si da un quadro finanziario delle risorse per incentivi che rientrano nelle competenze del Ministero dello sviluppo economico.

1. Stato dell'arte degli incentivi in Italia: profili definitivi e principali andamenti

1.1. Aspetti definitivi

Al fine di offrire uno spaccato sulla consistenza economica e sulle finalità generali degli strumenti d'incentivazione in Italia, appare opportuno partire da alcune necessarie premesse metodologiche per sgombrare il campo da possibili equivoci o errate valutazioni sul tema in oggetto.

Innanzitutto, a fini definitivi, giova soffermarsi sul termine "*agevolazioni (o incentivi) alle imprese*" che è riferibile esclusivamente ad una moltitudine di strumenti (differenziati tra loro), predisposti attraverso disposizioni legislative di rango primario e secondario, che si sostanziano in una forma di "*aiuto*" economico concesso e/o erogato da un soggetto pubblico con l'obiettivo di favorire il finanziamento, lo sviluppo e la nascita dell'attività di impresa.

Appare opportuno, dunque, anche al fine di evitare errate quantificazioni degli incentivi alle imprese, come accaduto in passato, sottolineare che non tutti i trasferimenti pubblici alle imprese si configurano come incentivi alle attività produttive.

I trasferimenti qualificabili come agevolazioni (incentivi) alle imprese, infatti, s’inseriscono nel quadro più ampio della disciplina comunitaria sugli *aiuti di Stato*¹. Quest’ultima pone i presupposti stringenti per definire le caratteristiche degli strumenti in parola sulla base della necessaria presenza delle seguenti condizioni cumulative:

1. *fonte statale del finanziamento;*
2. *idoneità a concedere un vantaggio selettivo;*
3. *idoneità degli aiuti ad incidere sugli scambi fra Stati membri;*
4. *idoneità a falsare, anche a livello potenziale, la concorrenza.*

Sono qualificabili come aiuti (incentivi alle imprese), quindi, esclusivamente gli interventi a favore delle imprese che presentano queste quattro caratteristiche, indipendentemente dalla forma che essi assumono (es. sovvenzione, credito a tasso agevolato, garanzia contro un corrispettivo non di mercato, vantaggi fiscali, ecc.).

Nell’ambito delle politiche d’incentivazione da considerare come oggetto di competenza (diretta o indiretta) del Ministero dello Sviluppo Economico, pertanto, devono essere categoricamente escluse tutte le agevolazioni fiscali che rientrano nella così detta “fiscalità generale” e tutti i trasferimenti alle imprese per finalità di servizio pubblico generale (es. i trasferimenti ad Anas, Ferrovie dello Stato, ecc.), che vanno più correttamente inserite nella più consistente ed ampia categoria dei trasferimenti pubblici alle imprese, peraltro di competenza di altre amministrazioni centrali.

Questa preliminare precisazione definitoria del campo oggettivo di riferimento appare dunque necessaria ai fini di ogni valutazione sull’impatto delle politiche di incentivazione alle attività economiche e produttive.

1.2. Stato dell’arte degli incentivi in Italia e principali andamenti

In termini generali, dall’analisi dei dati degli ultimi anni, è possibile tracciare i seguenti principali andamenti.

a) *L’Italia continua a destinare meno risorse rispetto agli altri competitor europei.* Alla luce dei dati analizzati nello *State Aid Scoreboard* [SEC(2012) 443*final*], infatti, rispetto alla spesa totale in aiuti di Stato in termini relativi al PIL, nel 2011 l’Italia si colloca ben al di sotto della media europea (0,51% del PIL europeo) con circa 0,24% del PIL. Il divario appare ancora più ampio

¹ Il Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, nella parte III, titolo VII, contiene un capo specifico (articoli 101-109), dedicato alle regole di concorrenza, che attribuisce alla Commissione europea ampi poteri di controllo e impone alle imprese e agli Stati membri il rispetto delle norme citate o delle disposizioni contenute in atti adottati in virtù del Trattato stesso. In particolare, gli artt. 107, 108 e 109 del Trattato riguardano gli aiuti concessi alle imprese dagli Stati membri. Questi articoli non sono gli unici che riguardano gli aiuti di Stato, essendo interessati alla materia anche gli articoli 93, relativo a taluni aiuti al settore dei trasporti c.d. terrestri, e 106, paragrafo 2, relativo ai servizi d’interesse economico generale. L’articolo 107, paragrafo 1 del TFUE, affermando il principio generale dell’inammissibilità dell’aiuto di Stato, ha la funzione di delimitare la nozione stessa di aiuto.

rispetto: alla Francia, che registra un valore pari a 0,62% del PIL, alla Germania, il cui valore si attesta a 0,53%, alla Spagna, che presenta una percentuale dello 0,42%. Tale posizionamento, in ottica pluriennale, si riscontra anche nel periodo 2008-2011: la spesa media complessiva per aiuti in termini relativi al PIL dell'Italia, con circa lo 0,31% di PIL impiegato, permane infatti stabilmente al di sotto della media europea (0,57% del PIL). Lo spaccato relativo alla spesa per obiettivi di politica industriale (R&S&I, Tutela ambientale e Sviluppo regionale) mostra l'Italia in una particolare condizione di ritardo rispetto ai principali competitor europei e alla media della UE-27. Per l'obiettivo *R&S&I*, l'Italia risulta destinare solo il 16,8% del totale degli aiuti, percentuale che si attesta inferiore rispetto alla media UE-27 (18,9%) ed ai principali *competitor* (Francia, 18,6%; Regno Unito, 21,3%, Spagna, 25,1%; Germania, 24,6%). Sul versante della *tutela ambientale* l'Italia, con il 2% del totale degli aiuti, è fanalino di coda rispetto ai principali Paesi osservati (Francia, 3,4%; Spagna, 20,6%; Germania, 20,8%; Regno Unito, 44,2%) e presenta un forte distacco rispetto alla media UE-27 (22%). Con il 14% degli aiuti destinati all'obiettivo dello *sviluppo regionale*, invece, l'Italia, sebbene registri una forte differenza rispetto alla media UE-27 (24,8%), si attesta al di sopra del Regno Unito (7,5%) e alla Francia (9,9%), mentre presenta una quota di destinazione più bassa rispetto a Spagna (15,5%) e Germania (18,9%).

b) Il numero complessivo dei regimi di aiuto registra una riduzione che, in ottica evolutiva, con l'attuazione del D.L. 83/2012 tenderà a ridursi notevolmente sul fronte delle Amministrazioni centrali. La popolazione statistica di riferimento delle agevolazioni è costituita, nel 2012, da un numero complessivo di *interventi agevolativi censiti* pari a *n. 845*, di cui *n. 45 nazionali* e *n. 800 regionali* (dati *Relazione annuale DGIAl*). Questo dato, paragonato a quello del 2011 (*n. 880 interventi*, di cui *n. 48 nazionali* e *n. 832 regionali*), segna una riduzione degli strumenti agevolativi attivi, in linea con l'attuale processo di progressivo riordino e semplificazione in materia d'incentivi.

c) Consistente flessione nei volumi complessivi delle agevolazioni. Nell'ultimo triennio emerge una consistente riduzione, con riferimento al trend delle *agevolazioni concesse ed erogate*; più in dettaglio (Tabella 1), le variabili principali osservate (in particolare, agevolazioni concesse ed erogate, investimenti agevolati) nel periodo 2007-2012 si caratterizzano per una dinamica complessivamente decrescente. Nel passaggio dal 2011 al 2012, in particolare, si registra una forte contrazione delle *agevolazioni concesse*, -20,8%, delle *agevolazioni erogate*, -10,5% e degli *investimenti agevolati*, -21,7%. Nel 2012 le *agevolazioni complessive* concesse sono pari a circa 3,6 miliardi di euro, le *agevolazioni erogate* si attestano a circa 3,4 miliardi di euro e gli *investimenti agevolati* a 11,8 miliardi di euro.

Tabella 1: Interventi agevolativi complessivi. Quadro di sintesi in milioni di euro (2007-2012)^o

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totale cumulato 2007-2012
Agevolazioni concesse	3736,9	9629,7	5331,5	4637,5	4571,9	3621,4	31528,9
Variazione %	-	157,7	-44,6	-13,0	-1,4	-20,8	-3,1
Agevolazioni erogate	4097,1	4814,7	4986,5	3704,8	3852,9	3448,1	24904,2
Variazione %	-	17,5	3,6	-25,7	4,0	-10,5	-15,8
Investimenti agevolati	11820,9	38346,1	26470,8	15984,5	15151,5	11864,8	119638,7
Variazione %	-	224,4	-31,0	-39,6	-5,2	-21,7	0,4

Fonte: dati MISE

Note: • Esclusi gli interventi a garanzia

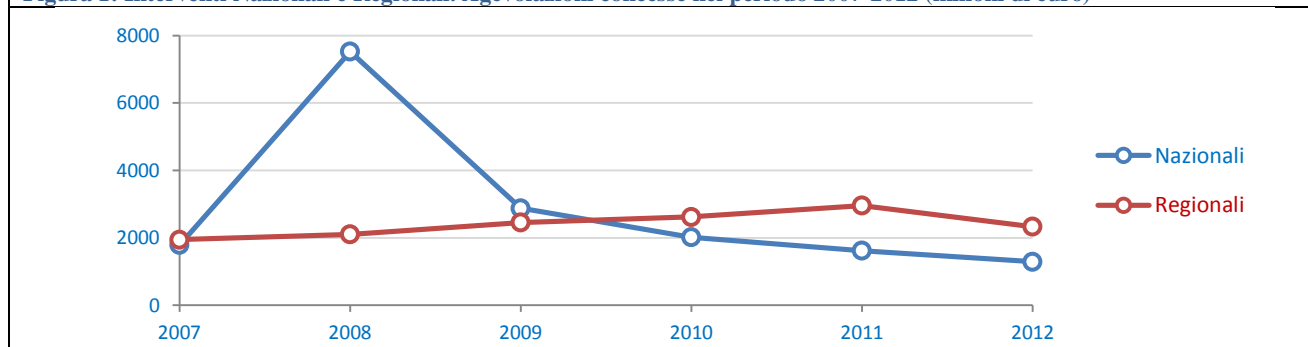
* Tasso di variazione registrato tra il 2007 e il 2012

d) Diminuzione dell'importo dell'agevolazione concessa media con prevalente assorbimento delle PMI. Il consistente incremento nelle domande approvate nel corso del 2012 (+160% circa) mette in luce, considerando il decremento delle agevolazioni concesse, un processo di riduzione dell'importo della *agevolazione media*, unitamente ad una maggiore prevalenza nella capacità di assorbire le risorse da parte delle PMI. Nel 2012, infatti, le *PMI* assorbono circa 3,1 miliardi di euro, contro i 460 milioni di euro circa delle *GI*.

e) Il Centro-Nord prevale nella capacità di assorbimento delle risorse. Nel 2012 si osserva una decisa prevalenza nella capacità di assorbimento delle risorse nel *Centro-Nord* rispetto al *Mezzogiorno* per quel che concerne le *agevolazioni concesse* (2,2 miliardi di euro contro 1,4 miliardi di euro), le *agevolazioni erogate* (2,1 miliardi di euro contro 1,1 miliardi di euro) e, soprattutto, gli *investimenti agevolati* (8,8 miliardi di euro contro 2,8 miliardi di euro).

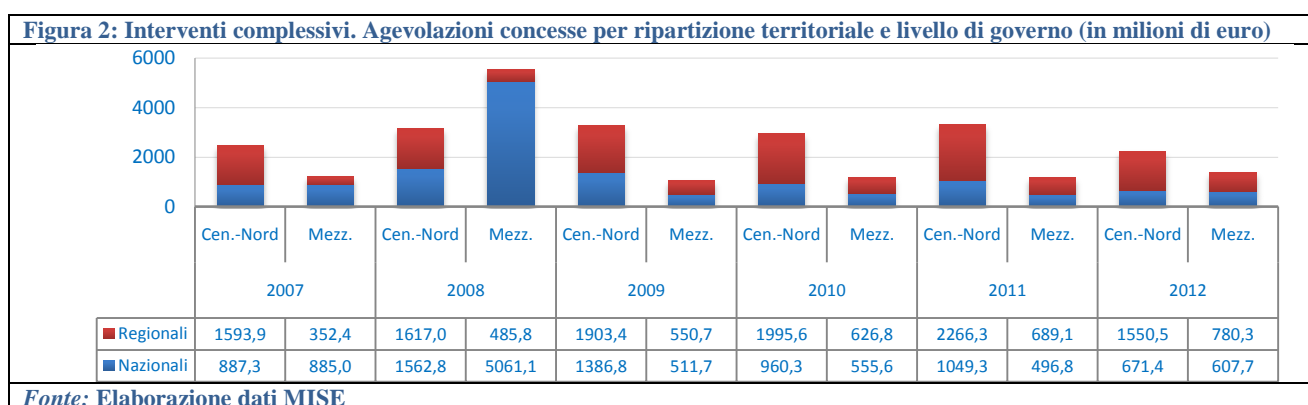
f) Gli strumenti regionali sorpassano nei volumi le agevolazioni nazionali. Nel periodo di riferimento 2007-2012, inoltre, si conferma un processo di graduale superamento dei volumi complessivi degli interventi regionali su quelli nazionali. Tale fenomeno, per le *agevolazioni concesse*, è ben osservabile in Figura 1. Nel 2012, infatti, le *agevolazioni concesse regionali* ammontano a circa 3,3 miliardi di euro mentre quelle *nazionali* a circa 1,6 miliardi di euro. L'andamento decrescente del dato nazionale viene quindi parzialmente compensato dall'andamento delle agevolazioni concesse a livello regionale.

Figura 1: Interventi Nazionali e Regionali. Agevolazioni concesse nel periodo 2007-2012 (milioni di euro)



Fonte: Elaborazione dati MISE

g) *Nel Centro-Nord la riduzione degli interventi nazionali viene compensata dall'incremento degli interventi regionali.* Dall'analisi complessiva per livelli di governo è possibile constatare che sia le Regioni del *Centro-Nord* che del *Mezzogiorno* hanno risentito della contrazione delle concessioni e degli investimenti agevolati a livello nazionale. Il *Centro-Nord*, tuttavia, permane su un livello di concessioni significativamente superiore al *Mezzogiorno*, in virtù dell'effetto sostituzione delle agevolazioni concesse a livello nazionale con le agevolazioni concesse regionali (Figura 2). L'effetto sostituzione nel *Centro-Nord*, tuttavia, appare più lieve nel corso dell'ultimo anno oggetto di monitoraggio, considerata la riduzione fatta registrare dagli *interventi regionali* in quella specifica area geografica rispetto al 2011.



h) *Nell'assorbimento delle risorse per obiettivo di politica industriale, R&S&I supera Sviluppo produttivo e territoriale.* Spostando il focus sugli obiettivi orizzontali di politica industriale (Tabella 2) “R&S&I” e “Sviluppo produttivo e territoriale” si confermano i primi due obiettivi in termini di volumi complessivi delle agevolazioni concesse. Nel 2012, tuttavia, rispetto al precedente anno, “R&S&I”, con circa 1,3 miliardi di euro, fa registrare il più elevato volume di agevolazioni concesse, contro circa 1 miliardo di euro destinato per “Sviluppo produttivo e territoriale”.

Tabella 2: Interventi agevolativi complessivi per obiettivo. Quadro di sintesi in milioni di euro (2007-2012)

Agevolazioni concesse	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totale 2007-2012
R&S&I	1176,2	2528,6	3032,6	2301,3	1403,0	1334,5	11776,2
Internazionalizzazione	261,2	494,6	416,4	352,6	363,1	374,0	2262,0
Nuova imprenditorialità	456,8	464,4	425,7	471,8	294,7	321,8	2435,2
Sviluppo produttivo e territoriale	1722,7	5900,5	1362,7	1067,9	2264,9	1059,9	13378,7
Altro	119,9	241,5	94,0	443,9	246,2	531,2	1676,8
Totale	3736,9	9629,7	5331,5	4637,5	4571,9	3621,4	31528,9

Fonte: dati MISE

i) *Nel 2012, gli interventi regionali incidono maggiormente su R&S&I e Sviluppo produttivo, i nazionali prevalgono su Internazionalizzazione e Nuova imprenditorialità.* In considerazione

della diversa incidenza dei livelli di governo (*interventi nazionali e regionali*) sulle *agevolazioni complessive concesse* per obiettivo (Tabella 3) è emerso che, nel 2012, gli *interventi regionali* hanno inciso maggiormente rispetto agli interventi nazionali su “*R&S&I*”, con il 64,2%, e più marcatamente su “*Sviluppo produttivo*”. Spostando l’analisi sull’intero periodo monitorato (2007-2012), tuttavia, sull’obiettivo “*R&S&I*” gli *interventi nazionali* rilevano un’incidenza media (62,3%) significativamente superiore rispetto agli *interventi regionali*.

Tabella 3: Interventi agevolativi nazionali e regionali Agevolazioni concesse per obiettivo periodo 2007-2012 (composizione percentuale)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>R&S&I</i>	Nazionali	74,9	78,5	69,9	53,5	61,2	35,8
	Regionali	25,1	21,5	30,1	46,5	38,8	64,2
<i>Internazionalizzazione</i>	Nazionali	92,8	91,5	91,8	90,1	95,6	92,5
	Regionali	7,2	8,5	8,2	9,9	4,4	7,5
<i>Nuova imprenditorialità</i>	Nazionali	87,8	81,2	80,6	73,6	80,5	65,8
	Regionali	12,2	18,8	19,4	26,4	19,5	34,2
<i>Sviluppo produttivo</i>	Nazionali	11,2	77,2	1,8	4,4	5,0	14,6
	Regionali	88,8	22,8	98,2	95,6	95,0	85,4

Fonte: Elaborazioni dati MISE

l) L’evoluzione del sistema agevolativo nazionale è caratterizzato da una rilevanza crescente delle forme di sostegno indiretto (garanzie). La dinamica evolutiva delle tipologie di sostegno alle attività economiche e produttive è segnata dal sempre più rilevante peso dei così detti *interventi a garanzia*, sia a livello di amministrazione centrale che di amministrazione regionale. Questo processo è stato ampliato dagli stringenti vincoli di bilancio pubblici imposti dalle contingenze economiche che hanno, conseguentemente, portato ad ampliare l’utilizzo di strumenti in grado di ridurre l’onere diretto delle amministrazioni pubbliche nel sostegno al sistema economico. In ambito di amministrazione centrale, le *garanzie concesse dal Fondo di garanzia* nel 2012 ammontano a circa 4 miliardi di euro, abilitanti finanziamenti per circa 8 miliardi di euro (a fronte di 366 milioni di euro circa di accantonamenti). Anche a *livello regionale*, in termini di concessioni in senso lato, gli *interventi a garanzia* rivestono un ruolo significativo. Nel 2012, in particolare, occupano la seconda posizione per importanza dopo il *contributo in c/capitale*, con una quota pari al 17,2% (485,5 milioni di euro). In generale, nell’intero periodo preso in esame, 2007-2012, la percentuale delle concessioni in garanzia non è mai inferiore al 13,3% (nel 2008).

m) Il Fondo centrale di garanzia per le PMI è lo strumento attraverso il quale vengono concesse la quasi totalità delle garanzie complessive: la necessità di allargamento dei criteri di accesso e di rifinanziamento. Rispetto al totale delle garanzie concesse a livello nazionale nel periodo 2007-2012 (18,7 miliardi di euro) il *Fondo centrale di garanzia* è fonte della quasi totalità delle risorse (18,68 miliardi di euro). Se emerge chiaramente la rilevanza avuta dal Fondo in questi ultimi anni,

non possono essere, tuttavia, ignorate o sottovalutate alcune criticità che, in un’ottica di “manutenzione evolutiva” – fisiologica per uno strumento con ormai quasi 14 anni di vita –, rendono necessari e opportuni interventi normativi per incrementarne l’efficienza. Tra le principali criticità del Fondo va segnalata l’odierna evidente inadeguatezza di alcuni indicatori di bilancio utilizzati per la valutazione del merito creditizio delle imprese ai fini del rilascio della garanzia. Nell’attuale fase congiunturale, la morsa della recessione economica e della stretta creditizia ha inevitabilmente riverberato i suoi effetti sui dati di bilancio delle imprese, pregiudicando la possibilità per molte di esse di soddisfare i criteri di valutazione per l’accesso al Fondo. In tal senso, il recente decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (così detto decreto “*del fare*”) ha tracciato la via, affidando a un successivo decreto attuativo “... *l’aggiornamento, in funzione del ciclo economico e dell’andamento del mercato finanziario e creditizio, dei criteri di valutazione delle imprese ai fini dell’accesso alla garanzia del Fondo ...*”. Unitamente alla rivisitazione dei criteri d’accesso, tuttavia, in ultimo, va segnalato che la crescente rilevanza assunta dal Fondo, sia presso gli operatori finanziari (banche e confidi) sia presso le imprese, ha reso necessario e urgente il *potenziamento finanziario* dello strumento avvenuto per 2,2 miliardi di euro con la Legge di Stabilità.

n) Le agevolazioni in conto capitale, nel 2012, perdono totalmente di rilevanza a livello di amministrazione centrale. Nel 2012, dopo aver percorso un lungo trend decrescente, l’ammontare delle *agevolazioni in c/capitale* concesse si attesta addirittura intorno allo zero. Tale fenomeno è ascrivibile quasi integralmente al processo di riforma che ha comportato una revisione dei meccanismi che presiedono alla concessione/erogazione degli incentivi. Nel 2012, in ogni caso, emerge la netta prevalenza dei *contributi misti* che assorbono il 67,5% complessivo delle *agevolazioni concesse*, seguiti dal *contributo in c/interessi e c/canoni* quale seconda voce più rilevante con il 21,3%. A *livello regionale*, al contrario, l’andamento dei volumi di *agevolazioni concesse* mediante contributo in *conto capitale* è ancora preminente. Il *conto capitale*, infatti, a livello regionale costituisce la principale tipologia di agevolazione lungo tutto il periodo di riferimento, con spesa media concessa pari a circa 1 miliardo di euro (che in termini relativi costituisce il 42,6% delle concessioni regionali registrate dal 2007 al 2012).

2. Rapporto Giavazzi e principali rilievi critici

Il Rapporto Giavazzi è imperniato sulla proposta di eliminazione di 10 miliardi di euro di contributi alle imprese al fine di generare, tramite una riduzione del cuneo fiscale, un incremento del prodotto interno lordo (PIL) di circa 1,5 percento.

Premessa l'utilità ricognitiva del rapporto, che inquadra con molteplici fonti informative il complesso e variegato universo dei contributi pubblici alle imprese e a prescindere da una puntuale dimostrazione del sinallagma che potrebbe scaturire tra diminuzione dei trasferimenti e incremento del PIL, si ritiene opportuno avanzare sul rapporto le seguenti considerazioni critiche.

Appare opportuno evidenziare, in primo luogo, come l'universo di riferimento del Rapporto è rappresentato da una parte consistente dei trasferimenti pubblici alle imprese e non soltanto dai così detti incentivi alle attività economiche e produttive. In termini generali le implicazioni di una siffatta scelta mal si sposano con l'esigenza di strutturare un approccio sistematico per l'individuazione delle sacche di inefficienza esistenti nell'ambito dei trasferimenti pubblici. I trasferimenti, infatti, per la loro multiforme natura e finalità devono essere valutati con tecniche diverse a seconda che si tratti ad esempio di trasferimenti per obbligo di servizio pubblico generale, di incentivo alle attività produttive, sostegno all'occupazione, ecc..

Per quanto affermato nel Rapporto in relazione alla valutazione delle politiche di sostegno alle imprese in Italia, appare opportuno, in secondo luogo, ponderare i giudizi in essa contenuti in virtù della molteplicità degli approcci metodologici teorici presenti in letteratura e utilizzati negli studi applicativi. Su entrambi i fronti, infatti, si evidenzia una significativa incertezza metodologica sul concetto di valutazione e sulle più appropriate tecniche di misurazione. Questa confusione metodologica si riverbera in modo considerevole sulla consistenza e robustezza dei risultati dei vari studi condotti in tema di valutazione delle politiche pubbliche; la significativa divergenza dei risultati ottenuti nei principali studi di riferimento, infatti, impongono una maggiore cautela nella loro interpretazione. In maniera esemplificativa basti pensare che i risultati delle analisi di valutazione possono variare sensibilmente a seconda dell'obiettivo con cui si effettua la valutazione: *a)* verificare l'allocazione delle risorse agli usi più meritevoli; *b)* controllare la *performance* nell'ambito dei soggetti preposti al conferimento del contributo pubblico; *c)* verificare le realizzazioni (materiali e immateriali) ottenute in un certo ambito di azione pubblica; *d)* analizzare i processi di attuazione di una politica; *e)* verificare gli effetti prodotti da una politica.

Inoltre, considerata l'assenza di precisi obiettivi individuati *ex ante* nelle norme, spesso le valutazioni si basano su indicazioni di obiettivi e target di riferimento fissate *ex post* discrezionalmente dal valutatore.

Preso atto, dunque, della sindacabilità della metodologia utilizzata dagli studi che vengono richiamati nel Rapporto, in merito alla valutazione delle politiche di sostegno alle imprese in Italia (*Cfr. Cannari et al., 2006; Accetturo et al., 2007; Bronzini et al., 2006; Bronzini et al., 2008*) e della non attualità degli anni di riferimento (l'ultimo studio è del 2008), in terzo luogo, appare necessario

rilevare, l'inopportunità di trarre conclusioni definitive di ordine valutativo sugli strumenti di incentivazione esistenti.

Per quel che concerne le proposte avanzate sugli strumenti d'incentivazione, infine, appare opportuno rilevare, per quel che riguarda le specifiche competenze del Ministero dello Sviluppo Economico, come molte delle proposte avanzate nel Rapporto ricalchino nella sostanza quanto stabilito in tema di riordino degli incentivi con il decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, recante "Misure Urgenti per la crescita del Paese".

Il Rapporto, tuttavia, in molti casi, pur muovendosi in un'ottica di razionalizzazione analoga a quella perseguita con il decreto-legge, approvato in epoca antecedente, appare volto a suggerire schemi astratti di semplificazione non idonei ad essere tradotti in soluzioni immediatamente praticabili.

In questo senso, il D.L. 83/2012, avendo, invece, dato attuazione nel concreto, implementato e reso tecnicamente possibili talune delle soluzioni prospettate nello schema di decreto allegato al Rapporto appare aver raggiunto risultati robusti e ambiziosi.

3. Riordino MISE D.L. 83/2012: Fondo crescita sostenibile, razionalizzazione e riduzione delle misure di intervento

Nella presente sezione viene considerato, in modo più dettagliato, il significativo sforzo compiuto dal Ministero dello Sviluppo Economico nell'attività di razionalizzazione e efficientamento del sistema di incentivazione nazionale.

Il sistema di agevolazioni alle imprese era (prima del riordino) caratterizzato da un elevato numero di strumenti normativi (quasi n. 48 strumenti attivi per le sole amministrazioni centrali) che, spesso, determinava scarsa trasparenza del sistema, difficoltà di accesso da parte delle imprese, forte interposizione della mano pubblica e criticità gestionali in capo agli enti e organismi chiamati alla gestione degli interventi. La grande frammentarietà degli strumenti porta con sé il rischio di una scarsa focalizzazione su obiettivi strategici, con evidente sovrapposizione di più strumenti di incentivazione rispetto alle medesime finalità. Peraltro, come evidenziato nel paragrafo 1.2, le risorse negli anni sono state sempre più modeste, e si richiedeva una maggiore capacità del sistema di incentivazione di fare massa critica rispetto agli obiettivi prioritari di politica industriale. Sulla scorta delle riflessioni maturate anche attraverso lo studio delle evidenze empiriche osservate nel corso degli ultimi anni, il Ministro dello Sviluppo Economico ha promosso un programma di riordino degli strumenti d'incentivazione (D.L. 83/2012). Il provvedimento di riordino ha perseguito i seguenti tre obiettivi prioritari: **a) Razionalizzare** le norme di agevolazione tramite una riduzione degli strumenti di intervento vigenti, al fine di sostituire un sistema di incentivazione

generalista e frammentato, con un sistema di intervento basato su un'elevata capacità progettuale ampiamente condivisa dal sistema pubblico e quello privato; **b) Semplificare e accelerare** i procedimenti in essere, al fine di portare a chiusura in tempi brevi i progetti con maggiore potenzialità di sviluppo e al tempo stesso recuperare risorse necessarie per l'avvio della nuova fase di programmazione degli interventi di politica industriale; **c) Focalizzare** i nuovi interventi su obiettivi strategici prioritari di politica industriale che consentano al sistema produttivo di aprire una nuova fase di industrializzazione maggiormente competitiva su scala internazionale e, allo stesso tempo, creino le condizioni necessarie per l'ingresso nel nostro Paese di nuovi investitori.

a) Razionalizzazione delle norme di agevolazione

In merito al primo punto, il provvedimento ha abrogato 40 norme di agevolazione gestite dal Ministero dello sviluppo economico. Si tratta di norme in parte con scarsa o nulla operatività e in parte ancora attive con un numero elevato di procedimenti pendenti. Tra le norme abrogate si segnalano in particolare, la L. n. 488/1992, che dopo una fase iniziale sicuramente positiva ha ormai esaurito il suo effetto incentivante sul sistema produttivo diventando uno strumento non più adeguato alle nuove esigenze di politica industriale. Tra le norme abrogate, anche quelle della programmazione negoziata, ovvero, i Contratti di Programma, i Contratti di Localizzazione e i Contratti d'area, che vengono sostituiti, oltre che dai Contratti di sviluppo, da nuovi strumenti, quali gli Accordi di programma e i Progetti di riconversione e riqualificazione industriale delle aree di crisi industriale complessa che permetteranno di avviare una nuova fase dell'intervento pubblico più snella e flessibile, conservando allo stesso tempo le caratteristiche proprie della programmazione negoziata, ovvero di forte concertazione tra amministrazione pubblica e territori.

b) Semplificazione e accelerazione

In merito alle procedure di semplificazione e accelerazione degli aiuti in essere preme segnalare come presso il Ministero dello Sviluppo Economico siano attive dal punto di vista amministrativo circa 27.000 operazioni. Visto l'alto numero di operazioni si sono introdotte, con riferimento alle norme più rilevanti, meccanismi di semplificazione dei procedimenti. In particolare è stato disposto:

- l'eliminazione o mitigazione dei vincoli previsti all'atto della concessione fra i quali, in particolare, quelli occupazionali per evitare l'adozione di un numero elevatissimo di revoche delle agevolazioni nei confronti delle imprese che hanno realizzato le iniziative ma non riescono a rispettare, nell'attuale congiuntura economica, i livelli occupazionali a suo tempo programmati. L'operazione riguarda in particolare le agevolazioni della L. n. 488/1992 – Interventi per le aree depresse, della L. n. 215/1992 - Interventi per l'imprenditoria femminile e i contratti di programma per le aree depresse. Si ritiene in tal modo di poter erogare, ovvero liberare per nuove misure di

aiuto, significative risorse al sistema produttivo nazionale stimabile nell'ordine di 4,8 miliardi di euro;

- lo smobilizzo delle risorse incagliate su progetti da tempo fermi o mai partiti tramite procedimenti semplificati di decadenza delle agevolazioni. In particolare, si ritiene di poter accelerare la definizione di 24 contratti di programma per un importo di 611 milioni, già deliberati dal CIPE e non ancora stipulati dalle imprese;
- la semplificazione delle procedure amministrative degli strumenti agevolativi di “Industria 2015” al fine di rendere disponibili per le imprese le ingenti risorse non ancora erogate. Si tratta, in particolare, di 232 iniziative relative essenzialmente a filiere o reti di imprese che possono comportare l'erogazione di oltre 846 milioni di euro concedibili;
- la possibilità per il Ministero di concedere la moratoria di un anno per il rimborso della quota capitale dei finanziamenti da esso concessi in coerenza con l'accordo ABI-MISE-MEF. La moratoria potrebbe riguardare rate di ammortamento pari a circa 100 milioni di euro per ciascun anno.

c) Focalizzazione su obiettivi strategici

Il riordino degli strumenti nazionali è accompagnato da un nuovo quadro di politica industriale focalizzato esclusivamente su tre obiettivi:

- i. ricerca, sviluppo e innovazione;
- ii. efficientamento e allargamento dell'apparato produttivo con particolare riguardo al Mezzogiorno e alle aree di crisi;
- iii. proiezione internazionale delle imprese.

Le misure di intervento, così come gli obiettivi specifici da perseguire, saranno definiti dal Ministro dello Sviluppo Economico e periodicamente aggiornati per tener conto del mutato contesto economico e produttivo.

In coerenza con le nuove linee guida di politica industriale, le risorse che sono state recuperate vengono concentrate in un unico Fondo denominato **“Fondo per la crescita sostenibile”**. Il Fondo supporterà dal punto di vista finanziario i programmi e i progetti delle imprese ritenuti coerenti con gli obiettivi generali della riforma. Il Fondo erogherà esclusivamente finanziamenti agevolati rimborsabili, con un minor rischio e una bassa incidenza di bilancio pubblico. Per le aree ammesse al cofinanziamento comunitario e gli interventi oggetto di cofinanziamento regionale potranno essere erogati anche contributi in conto capitale. Attualmente è in corso di attuazione un primo bando di sostegno all'attività di R&S&I per circa 300 milioni di euro, a cui seguiranno altri interventi sempre in ambito R&S&I.

4. Risorse e disponibilità degli strumenti del Ministero dello Sviluppo Economico

Nella presente sezione si intende fornire, in primo luogo, la panoramica delle assegnazioni di bilancio per quel che concerne gli interventi programmati (per cassa e competenza) presso il Ministero dello Sviluppo Economico al 01.01.2014. Come si potrà notare in *Tabella 4*, l'80% circa delle risorse sono destinate al Fondo centrale di garanzia e l'11% al Fondo rotativo per la crescita sostenibile. La programmazione, in sostanza, si dimostra in linea con le azioni di riordino prima descritte e non sussistono ad oggi spazi per manovre ulteriori.

Tabella 4: Monitoraggio assegnazioni di bilancio al 01.01.2014			
capitolo 7342 (fondo per la competitività e lo sviluppo)			
pg	intervento	cassa	competenza
9	interventi di razionalizzazione industria difesa (art. 6 c. 4 legge 237/1993)	15.774.425,00	15.774.425,00
20	fondo di garanzia PMI (art. 2 c. 100 p. A legge 662/1996)	668.959.277,00	668.959.277,00
	totali	684.733.702,00	684.733.702,00
capitolo 7343 (contributi per l'erogazione di finanziamenti per contratti di sviluppo nel settore industriale)			
pg	intervento	cassa	competenza
1		50.000.000,00	50.000.000,00
	totali	50.000.000,00	50.000.000,00
capitolo 7430 (fondo da destinare alle imprese per il sostegno di attività di manifattura sostenibile e artigianato digitale)			
pg	intervento	cassa	competenza
1		5.000.000,00	5.000.000,00
	totali	5.000.000,00	5.000.000,00
capitolo 7483 (fondo rotativo per la crescita sostenibile)			
pg	intervento	cassa	competenza
1	(decreto-legge 83/2012 conv. legge 134/2012)	101.361.356,00	101.361.356,00
	totali	101.361.356,00	101.361.356,00
capitolo 7484 (somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale, ecc.)			
pg	intervento	cassa	competenza
1	(reiscrizione legge 181/1989)	2.000.000,00	-
	totali	2.000.000,00	-

capitolo 7488 (fondo per l'attrazione degli investimenti e per la realizzazione di progetti di sviluppo di impresa) Contratti sviluppo BASILICATA			
pg	intervento	cassa	competenza
1	(art. 1 c. 266-267-268 legge 228/2012)	9.986.180,00	9.986.180,00
	totali	9.986.180,00	9.986.180,00
capitolo 7489 (contributi per l'acquisto a tasso agevolato di nuovi macchinari, impianti e attrezzature ad uso produttivo a favore delle piccole e medie imprese)			
pg	intervento	cassa	competenza
1	(art. 2 decreto-legge 69/2013 conv. legge 98/2013)	7.500.000,00	7.500.000,00
	totali	7.500.000,00	7.500.000,00
totali generali		860.581.238,00	858.581.238,00

NOTA I capitoli e piani di gestione relativi ad interventi agevolativi di competenza di questa Direzione generale non indicati nella presente tabella sono privi di stanziamenti sia in termini di cassa che di competenza

Appare infine necessario chiarire come in *Tabella 4* non si tenga conto delle voci di bilancio previste per il settore dell'aeronautica e della Difesa, le cui misure di intervento presentano una elevata specificità in quanto collegate al mantenimento di una presenza italiana in settori industriali strategici per la sicurezza del Paese.

La *Tabella 5* illustra gli impegni relativi alle concessioni 2013. Per tali dati appare opportuno segnalare che: a) *la consistenza del cofinanziamento comunitario* (Fondi PON RC e Fondi POI EE) rispetto al totale complessivo delle risorse impegnate è particolarmente rilevante, assestandosi a circa il 50% delle risorse complessive; b) per quel che concerne la parte statale, *più del 70% delle risorse, è destinato alla ricerca e sviluppo (FIT 46/82), alle agevolazioni fiscali per le Zone Franche Urbane circa il 18% delle risorse complessive, mentre una piccola parte (circa il 10%) è allocata per la soddisfazione di iniziative precedenti.*; c) *significativa appare, infine, la consistenza delle garanzie concesse nel corso del 2013, pari a circa 6,4 miliardi di euro tramite il Fondo centrale di garanzia per l'accesso al credito:* tale importo, tuttavia, non costituisce il costo a della misura, rappresentato dagli accantonamenti effettuati dal fondo a copertura del rischio derivante dalle operazioni (una percentuale di circa il 10% delle garanzie concesse complessive). Ancor più basse risultano le uscite di cassa effettive registrate a seguito della liquidazione delle perdite pari nel 2013 a 140 milioni di euro.

Impegni Esercizio finanziario 2013 Tipologia legge	Impegno Ordinaria + Speciale	Ordinaria	Speciale				
			Totale	Fondi statali	Fondi PON RC	Fondi POI EE	Fondi POIn AC
Programmazione negoziata (Patti Territoriali - Contratti d'Area)	48.705.594,53	1.445.163,89	47.260.430,64	47.260.430,64			
Programmazione negoziata (Contratti di Programma - Contratti di Localizzazione)	53.243.143,00	-	53.243.143,00	4.188.143,00		49.055.000,00	
DM 6 agosto 2010	227.690.742,18	-	227.690.742,18		189.781.390,21	37.909.351,97	
DM 13 dicembre 2013 (Biomasse)	5.227.000,00		5.227.000,00			5.227.000,00	
Contratti di Sviluppo	112.000.000,00	-	112.000.000,00		112.000.000,00		
ZFU	86.000.000,00	-	86.000.000,00	86.000.000,00			
Aree depresse (488-64)	-	-	-				
FIT (L. 46/82)	511.000.000,00	71.000.000,00	440.000.000,00	339.000.000,00	101.000.000,00		
Industria bellica (L. 237/93)	16.858.300,00	16.858.300,00	-				
Industria 2015 (L. 296/2006)	41.578.069,47	18.520.466,68	23.057.602,79		23.057.602,79		
Totale complessivo	1.102.302.849,18	107.823.930,57	994.478.918,61	476.448.573,64	425.838.993,00	92.191.351,97	-
Fondo Centrale di Garanzia	6.429.585.000,00	-	6.429.585.000,00	5.451.173.184,00	927.186.030,00	96.000,00	51.129.786,00
339 milioni derivanti dalla somma di 23 milioni statali su c.s. e di 316 milioni di finanziamento CDDPP (Fondo F.R.I.)							
Impegni Esercizio finanziario 2013 Tipologia legge	Impegno Ordinaria + Speciale	Ordinaria	Speciale				
			Totale	Fondi statali	Fondi PON RC	Fondi POI EE	Fondi POIn AC
Programmazione negoziata (Patti Territoriali - Contratti d'Area)	4,4%	3,0%	97,0%	97,0%			
Programmazione negoziata (Contratti di Programma - Contratti di Localizzazione)	4,8%		100,0%	7,9%		92,1%	
DM 6 agosto 2010	20,7%		100,0%		83,4%	16,6%	
DM 13 dicembre 2013 (Biomasse)	0,5%		100,0%			100,0%	
Contratti di Sviluppo	10,2%		100,0%		100,0%		
ZFU	7,8%		100,0%	100,0%			
Aree depresse (488-64)							
FIT (L. 46/82)	46,4%	13,9%	86,1%	66,3%	19,8%	0,0%	0,0%
Industria bellica (L. 237/93)	1,5%	100,0%	0,0%				
Industria 2015 (L. 296/2006)	3,8%	44,5%	55,5%		55,5%		
Totale complessivo	100,0%	9,8%	90,2%	43,2%	38,6%	8,4%	0,0%
Fondo Centrale di Garanzia	100,0%		100,0%	84,8%	14,4%	0,0%	0,8%

5. Considerazioni conclusive

In termini più generali e conclusivi di questo documento è possibile sottolineare come, a fronte di un valore decrescente di trasferimenti alle imprese tale da posizionare l'Italia al di sotto della media europea nel rapporto al PIL, l'azione endogena del Ministero dello Sviluppo Economico ha determinato sia una razionalizzazione degli strumenti esistenti che un nuovo quadro di riferimento per la gamma di strumenti di intervento pubblico a sostegno delle imprese. In sostanza, a valle del riordino, gli strumenti di incentivazione ruotano su quattro traiettorie principali di intervento: 1) Finanziamento agevolato per la ricerca, sviluppo e innovazione, 2) Interventi a garanzia per l'accesso al credito e abbattimento degli interessi per finanziamenti con provvista Cassa depositi e prestiti, 3) Contratti di sviluppo per grandi progetti nelle aree del Mezzogiorno, 4) Agevolazioni fiscali (R&S&I e zone franche urbane).

Una siffatta scelta (finanziamento agevolato, leve fiscali e garanzie) porta con sé un basso impatto sul livello di indebitamento pubblico. Le risorse a disposizione, per la parte relativa al bilancio ordinario, risultano per la grande parte collegate alle garanzie per l'accesso al credito (circa 80%) e per il finanziamento agevolato alla ricerca e sviluppo (circa 11%), in linea con gli indirizzi programmati con il riordino D.L. 83/2012. Per la parte restante, le risorse assegnate risultano vincolate all'attuazione dei programmi comunitari e pertanto non suscettibili di possibile revisione di spesa.

Alla luce del graduale superamento dei volumi fatti registrare nel corso degli ultimi anni da parte degli interventi regionali, rispetto agli interventi nazionali, eventuali manovre correttive dovrebbero assumere quale possibile e principale area d'intervento le politiche regionali in materia, che presentano peraltro un elevato grado di autonomia tutelato del Titolo V della Costituzione.