



MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
DIREZIONE GENERALE PER GLI INCENTIVI ALLE IMPRESE - DGLIAI



RELAZIONE SUGLI INTERVENTI DI SOSTEGNO
ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE

SOMMARIO ESECUTIVO

Settembre 2016



MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Direzione Generale per gli incentivi alle imprese - DGIAI

RELAZIONE SUGLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE (2016)

- SOMMARIO ESECUTIVO -

La Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2016 (Relazione 2016) intende offrire una ricognizione delle molteplici forme di sostegno economico e finanziario pubblico alle imprese allo scopo di monitorare lo stato dell'arte, nonché l'evoluzione, del sistema agevolativo attraverso analisi sui diversi livelli di governo, sulle aree territoriali, sugli obiettivi di politica industriale perseguiti e sulla classe dimensionale dei soggetti beneficiari.

A decorrere dall'anno 2015, in forza dell'art. 14 della legge 115/2015 (Legge europea 2014), la presente relazione (art. 1 della legge 266/97), è predisposta dal Ministero dello Sviluppo economico, e trasmessa alle Camere entro il 30 settembre di ciascun anno.

La numerosità della popolazione statistica di riferimento ha imposto un'analisi dei flussi economici aggregati al fine di garantire una maggiore intellegibilità dei dati ed apprezzare i profili più rilevanti delle politiche di incentivazione nazionali.

Di seguito vengono esposti i principali risultati dell'attività di monitoraggio condotta sul sistema agevolativo al tessuto economico e produttivo.

- (1) *L'Italia continua a destinare meno risorse rispetto agli altri competitor europei, nella spesa finalizzata al sostegno delle attività di R&S&I, tuttavia, orienta più risorse degli altri Stati Membri.* Sulla scorta dei dati dello *State Aid Scoreboard 2015*, rapportando la spesa in aiuti di Stato al Prodotto Interno Lordo nazionale (Figura 1), nel 2014, la posizione dell'Italia (con 4,9 miliardi di euro, 0,3% circa del PIL) si colloca ben al di sotto della media europea (0,67%). Rispetto ai principali competitor europei, la Germania, con oltre 38 miliardi di euro, presenta la spesa in aiuti (in valore assoluto) più



elevata con l'1,32% rispetto al PIL, mentre la Francia, con una spesa dello 0,67%, si allinea alla media EU-28, ben al di sopra dell'Italia.

Figura 1: Aiuti complessivi in valore percentuale del PIL - Anno 2014 (escluso il settore ferroviario, agricolo e dei trasporti)



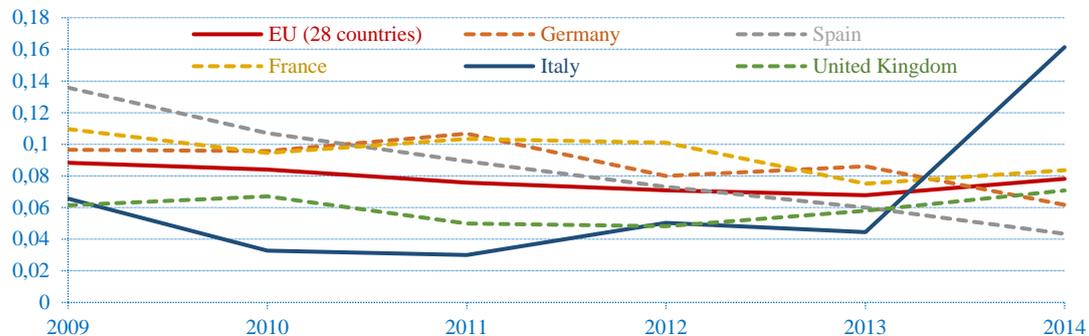
Fonte: Commissione Europea – State Aid Scoreboard

Dall'analisi di dettaglio della ripartizione della spesa in aiuti per obiettivi orizzontali, emerge che la principale voce di spesa per l'Italia è orientata al sostegno delle attività di "R&S&I", che assorbe circa il 53% delle risorse complessive (0,16% del PIL). Tale dato appare ancor più significativo se confrontato con gli altri paesi europei (Figura 2): la percentuale di spesa destinata a R&S&I rispetto al PIL, infatti, risulta la più elevata tra i paesi dell'EU-28.

Per tutti gli altri obiettivi orizzontali (*Tutela ambientale, Sviluppo regionale, ecc.*), tuttavia, l'Italia mostra percentuali di spesa ben al di sotto dei principali competitor (ed in misura molto rilevante se si considerano Francia e Germania).



Figura 2: Aiuti di stato per R&S&I (valori espressi come percentuale del PIL)



Fonte: Commissione Europea – State Aid Scoreboard

- (2) *Il numero complessivo degli interventi agevolativi realmente attivi a livello di amministrazioni centrali si sono ridotti.* La popolazione statistica di riferimento delle agevolazioni monitorate nella *Relazione 2016* è costituita da un numero complessivo di *interventi agevolativi censiti* pari a n. 910, di cui n. 46 nazionali e n. 864 regionali. Questo dato, se confrontato con quello della precedente rilevazione (*Relazione 2015* – n. 971, di cui n. 56 nazionali e n. 915 regionali), segna una significativa riduzione degli strumenti agevolativi operativi. Le riforme poste in essere soprattutto a livello di amministrazioni centrali (i.e. D.L. 83/2012), in realtà, hanno determinato una riduzione ancora più consistente degli interventi agevolativi realmente attivi. Il monitoraggio condotto, infatti, ricomprende molte misure gestite dalle *amministrazioni centrali* ormai abrogate, che risultano tuttavia ancora attive sul fronte delle erogazioni. Laddove si considerino esclusivamente gli strumenti realmente idonei a determinare nuove concessioni, il numero degli interventi realmente attivi, a livello di amministrazioni centrali, scenderebbe a n. 21.
- (3) *Nel 2015 i volumi delle agevolazioni concesse ed erogate registrano un calo significativo rispetto al 2014.* In termini di operatività, il 2015 registra una significativa riduzione del valore delle agevolazioni (Tabella 1). Nell'ultimo anno di rilevazione, come era facile prevedere in considerazione dell'avvenuta chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013, le *agevolazioni concesse* ammontano a circa 3 miliardi di euro,



valore minimo del periodo sottoposto a monitoraggio (2010-2015), con una riduzione 43% circa rispetto al 2014. Nonostante l'ampia contrazione registrata, il dato non sottende particolari criticità, ma, al contrario, appare come il naturale effetto della chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013 e dall'esaurirsi dell'eccezionale operatività di alcuni interventi particolarmente significativi. Il 2014, infatti, è coinciso con il periodo di massima operatività di alcuni interventi posti in essere dalle amministrazioni centrali: i "Contratti di sviluppo", l'intervento nelle "Zone Franche Urbane" (legge n. 296/2006), i Progetti di ricerca e formazione di cui al d.m. (MIUR) 593/00 e il "Bando Investimenti Innovativi".

Anche sul fronte dei flussi di cassa effettivamente impiegati con le erogazioni, i livelli di spesa registrati nell'ultimo anno di rilevazione si attestano sul valore più basso del periodo. La riduzione registrata dalle *agevolazioni erogate* rispetto al 2014, tuttavia, appare più contenuta (-18%). In relazione alla capacità delle agevolazioni di far leva per gli investimenti privati delle imprese, appare importante constatare che, anche nel corso dell'ultimo anno, gli *investimenti agevolati* sono cresciuti (+8,5%).

Tabella 1: Quadro di sintesi in milioni di euro (2010-2015)

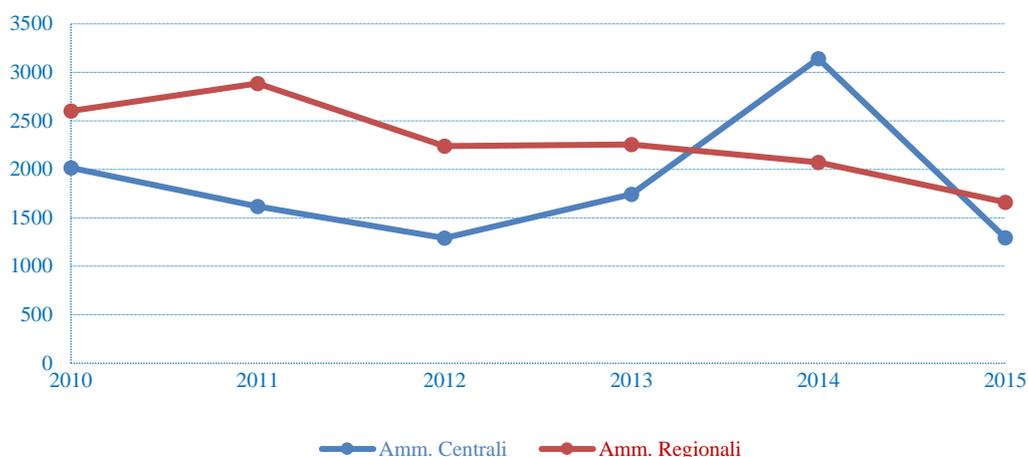
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale cumulato 2010-2015
Domande approvate (n.)	89.007	51.708	114.059	54.648	63.754	41.921	415.097
Variazione %		-41,91	120,58	-52,09	16,66	-34,25	
Agevolazioni concesse	4.616,79	4.502,07	3.529,43	3.999,00	5.210,33	2.954,82	24.812,44
Variazione %		-2,48	-21,60	13,30	30,29	-43,29	
Agevolazioni erogate	3.691,21	3.838,03	3.395,62	3.196,08	3.503,10	2.859,55	20.483,59
Variazione %		3,98	-11,53	-5,88	9,61	-18,37	
Investimenti agevolati	15.836,67	14.958,86	11.796,08	12.132,93	10.242,93	11.111,99	76.079,46
Variazione %		-5,54	-21,14	2,86	-15,58	8,48	

Fonte: dati MISE

- (4) *Le amministrazioni regionali hanno concesso un volume di aiuti superiore a quello delle amministrazioni centrali, tale superamento inizia a consolidarsi nel tempo.* Nell'ultimo anno di monitoraggio (Figura 3), le concessioni effettuate dalle *Amministrazioni regionali* (1,65 miliardi di euro) hanno superato, in volume di spesa, le agevolazioni concesse a livello *centrale* (1,3 miliardi di euro), consolidando il trend che aveva caratterizzato il rapporto tra livelli di governo tra il 2010 al 2013.



Figura 3: Agevolazioni concesse nel periodo 2010-2015 (milioni di euro)



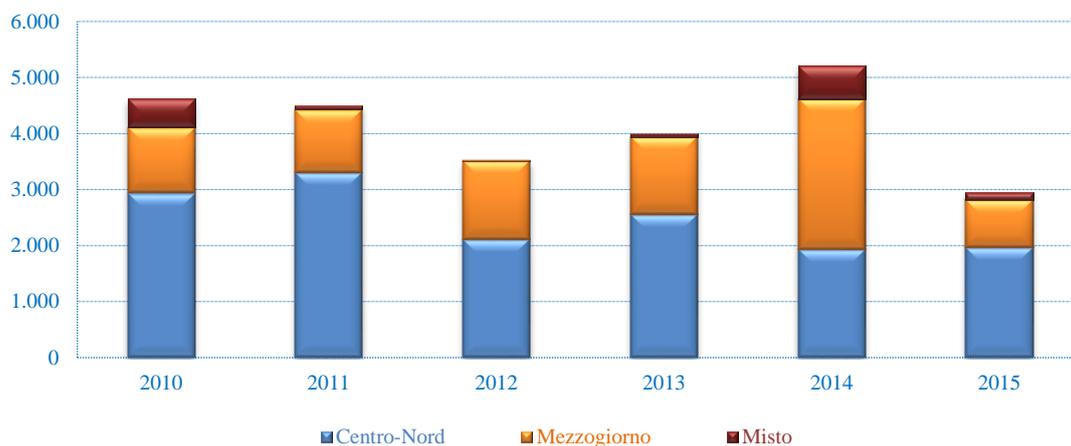
Fonte: Elaborazione dati MISE

- (5) **Prevalenza nelle agevolazioni concesse a favore delle PMI rispetto alle GI.** Sul fronte dei beneficiari degli interventi agevolativi, anche nel corso dell'ultimo anno, la quota prevalente di agevolazioni concesse ha interessato le *Piccole e Medie Imprese* (PMI), che assorbono circa 1,9 miliardi di euro, contro i 544 milioni di euro delle *Grandi Imprese* (GI). Tale prevalenza, peraltro, trova conferma in tutto il periodo di monitoraggio. Le *PMI*, infatti, assorbono il 73,4% delle agevolazioni complessive (2010-2015), mentre le *Grandi Imprese* (GI) risultano destinatarie del 26,6%.
- (6) **Nel 2015 il Centro-Nord movimentata la quota maggiore di risorse complessive (centrali e regionali).** Spostando l'analisi sulla capacità di assorbimento delle agevolazioni da parte degli operatori economici, in considerazione delle diverse aree geografiche del nostro Paese, nel periodo 2010-2015 le imprese del *Centro-Nord* risultano beneficiarie della quota prevalente (Figura 4). Rispetto a quanto emerso nel 2014 (anno in cui il *Mezzogiorno* ha registrato un volume di concessioni più elevato rispetto al *Centro-Nord*), nel 2015 si segnala una sensibile riduzione delle risorse usufruite dalle imprese localizzate nel *Mezzogiorno*. Le agevolazioni concesse, infatti, risultano in prevalenza impegnate a favore di imprese localizzate nel *Centro-Nord* (circa il 66,5% del totale). In virtù della chiusura della programmazione comunitaria 2007-2013, si segnala, infatti, una brusca riduzione subita dalle agevolazioni concesse nel *Mezzogiorno*; da quasi 2,7 miliardi di euro nel 2014 a quasi 860 milioni di euro nel 2015. Anche con riferimento alle



agevolazioni erogate, lungo l'intero arco temporale considerato (2010-2015), il *Centro-Nord* risulta stabilmente l'area territoriale capace di movimentare il livello di agevolazioni più elevato. Nel corso del 2015 le erogazioni beneficate nel *Sud Italia*, infatti, si riducono ulteriormente passando da 1,5 miliardi di euro nel 2014, a poco meno di 1,3 miliardi di euro nel 2015; al *Centro-Nord* i livelli di spesa restano stabilmente più elevati. In virtù della diversa modalità di funzionamento degli interventi in relazione alle aree territoriali (i.e. regole sull'intensità degli aiuti), infine, l'area del *Centro-Nord* attiva circa il 78% (poco più di 52 miliardi di euro) degli investimenti agevolati totali (quasi 72 miliardi di euro) nel periodo 2010-2015.

Figura 4: Agevolazioni concesse per ripartizione territoriale (milioni di euro)



Fonte: Elaborazione dati MISE

(7) *R&S&I e Sviluppo produttivo e territoriale rappresentano le finalità di politica industriale che orientano la quota maggiore di risorse movimentate.* In tema di obiettivi orizzontali di politica industriale effettivamente perseguiti (Tabella 2), nel 2015 trova conferma il trend che vede negli obiettivi di sostegno alle attività di “*Ricerca, sviluppo e innovazione*” (R&S&I) e “*Sviluppo produttivo e territoriale*” le finalità che movimentano la quota maggiore di risorse. Tali obiettivi continuano a rappresentare, cumulativamente, le principali finalità, sia sul versante delle agevolazioni concesse (72%) che di quelle erogate (78,5%). Nel 2015 l'obiettivo “*Sviluppo produttivo e territoriale*” è destinatario di oltre 1,4 miliardi di agevolazioni concesse e di 962 milioni di euro di erogazioni; la dimensione delle agevolazioni concesse ed erogate per “*R&S&I*” si attestano, rispettivamente, a circa 717 milioni di euro e quasi 1,3 miliardi di euro.



Tabella 2: Quadro di sintesi in milioni di euro (2010-2015)

Agevolazioni concesse	2010	2011	2012	2013	2014	2015
R&S&I	2.286,00	1.374,39	1.328,39	1.446,26	1.370,33	717,04
Internazionalizzazione	352,64	363,10	374,03	408,31	269,42	305,65
Nuova imprenditorialità	469,90	294,51	301,36	301,04	308,07	143,31
Sviluppo produttivo e territoriale	1.059,11	2.213,77	1.034,72	1.436,14	2.351,48	1.420,53
Altro	449,14	256,31	490,93	407,25	911,04	368,29
Totale	4.616,79	4.502,07	3.529,43	3.999,00	5.210,33	2.954,82
Agevolazioni erogate						
R&S&I	1.564,11	1.222,31	1.753,40	1.478,65	1.486,19	1.284,19
Internazionalizzazione	271,12	317,15	293,05	269,78	202,45	115,48
Nuova imprenditorialità	277,30	289,36	214,90	207,65	206,39	218,63
Sviluppo produttivo e territoriale	1.353,66	1.810,81	850,37	980,70	1.244,46	962,42
Altro	225,02	198,40	283,90	259,29	363,61	278,84
Totale	3.691,21	3.838,03	3.395,62	3.196,08	3.503,10	2.859,55

Fonte: MISE

(8) *La dinamica dei ruoli dei livelli di governo, nella specializzazione per il perseguimento degli obiettivi di politica industriale, nel 2015, mostra che gli strumenti regionali concentrano la quasi totalità delle risorse in Sviluppo produttivo e territoriale e R&S&I.* Nell'ultimo anno di rilevazione, è possibile segnalare che gli interventi regionali orientano la quasi totalità delle risorse (i.e. circa il 93% delle risorse complessive) alla promozione dell'obiettivo "Sviluppo produttivo e territoriale" (68% circa) e delle attività di "R&S&I" (25% circa). Il 93% circa delle risorse movimentate dalle amministrazioni centrali, invece, si ripartiscono in modo più equilibrato verso gli obiettivi "Sviluppo produttivo e territoriale", "R&S&I" e "Internazionalizzazione".

Tabella 3: Agevolazioni concesse per obiettivo periodo 2010-2015 (composizione percentuale)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015
R&S&I	Amm. Centrali	63,37%	55,17%	40,12%	44,26%	34,81%	32,08%
	Amm. Regionali	47,42%	19,19%	46,03%	37,02%	27,34%	24,62%
Internazionalizzazione	Amm. Centrali	16,35%	22,31%	29,07%	22,99%	8,93%	25,75%
	Amm. Regionali	1,57%	0,60%	1,51%	1,92%	2,15%	1,90%
Nuova imprenditorialità	Amm. Centrali	17,87%	15,26%	17,78%	12,90%	8,44%	6,26%
	Amm. Regionali	5,52%	2,12%	4,85%	4,70%	5,20%	5,03%
Sviluppo produttivo e territoriale	Amm. Centrali	2,41%	7,26%	13,02%	19,86%	47,82%	35,90%
	Amm. Regionali	45,49%	78,09%	47,60%	56,36%	65,31%	68,45%

Fonte: Elaborazioni dati MISE



(9) Il Fondo di Garanzia per le PMI si conferma, per operatività e capacità di promuovere l'accesso al credito, la misura centrale dell'intero sistema italiano di sostegno al tessuto economico e produttivo.

La difficile ripresa del ciclo economico e le conseguenti difficoltà operative che hanno affrontato gli operatori economici, specie le PMI, hanno reso necessario il rafforzamento del Fondo, divenuto oramai sempre più il perno dell'intero sistema italiano di sostegno alle imprese.

Il monitoraggio condotto sul Fondo di Garanzia per le PMI consente di metterne in luce l'esponentiale crescita operativa registrata in ottica pluriennale (Tabella 4). Nell'ultimo anno di rilevazione, il numero delle domande accolte è stato pari a oltre n. 102.000, in aumento rispetto al precedente anno (+19% circa), le garanzie concesse pari a 10,2 miliardi di euro circa, a fronte di finanziamenti garantiti pari a circa 15 miliardi di euro. Nel periodo di monitoraggio, il Fondo ha accolto complessivamente n. 457.335 operazioni finanziarie, che hanno determinato garanzie concesse superiori a 41 miliardi di euro, ed attivato un volume di nuovi finanziamenti per oltre 69 miliardi di euro. Per quanto riguarda le coperture del rischio delle operazioni garantite dal Fondo, l'importo complessivo accantonato si attesta a 4,3 miliardi di euro circa, di cui circa 1,1 miliardi di euro nell'ultimo anno di rilevazione.

Tabella 4: Operatività del Fondo (milioni di euro)								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Totale
Operazioni accolte (n.)	24.602	50.069	55.201	61.410	77.229	86.228	102.596	457.335
Finanziamento garantito	4.884,69	9.058,83	8.328,44	8.146,72	10.751,62	12.857,21	14.998,17	69.025,67
Garanzia concessa	2.734,48	5.192,11	4.408,12	4.015,41	6.394,71	8.338,04	10.169,89	41.252,77
Importo accantonato	287,49	566,60	441,47	391,08	675,32	890,22	1.099,25	4.351,43

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-Medio Credito Centrale

Osservando il rapporto tra le garanzie concesse e l'importo accantonato (dati aggregati del periodo 2009-2015), è possibile riscontrare un'elevata efficacia dello strumento, con un effetto moltiplicatore, infatti, di circa 9,5 volte l'ammontare delle risorse pubbliche accantonate; tale risultato appare ancora più evidente se si considera l'effetto moltiplicatore sui finanziamenti garantiti; in questo caso, infatti, lo strumento raggiunge un effetto leva pari a circa 15,9 volte la posta. Nel 2015, gli accantonamenti hanno determinato un moltiplicatore sui finanziamenti garantiti pari a 13,6 volte (i.e. 1 euro accantonato ha determinato 13,6 euro di finanziamento).



(10) *Le agevolazioni in conto capitale rappresenta la forma che movimentata la quota maggiore di risorse a livello di interventi regionali, mentre a livello di amministrazioni centrali, è il contributo misto la tipologia di agevolazione più rilevante.* Dal monitoraggio condotto, di rilievo appare il quadro sulla natura delle tipologie di agevolazioni impiegate per i trasferimenti (Tabella 5). Anche nel 2015, il *contributo in conto capitale* si conferma la forma prevalente di agevolazione impiegata a livello regionale (62%); a livello di amministrazioni centrali, al contrario, tale forma di agevolazione ha un più contenuto impiego. Tuttavia, rispetto ai precedenti anni, il ricorso al *conto capitale* da parte delle amministrazioni centrali segna un'evidente crescita; da una quota rappresentativa del 2,5% del totale delle agevolazioni concesse nel 2014, infatti, il *c/capitale*, nel 2015, pesa circa il 23%. Per gli interventi nazionali, nel 2015, il “*Contributo misto*” si conferma la forma agevolativa più utilizzata con circa il 55%.

Tabella 5: Agevolazioni concesse per tipologia periodo 2010-2015 (valori percentuali)		2010	2011	2012	2013	2014	2015
Contributo in c/capitale c/impianti	Amm. Regionale	45,95%	45,39%	41,81%	37,77%	37,21%	62,39%
	Amm. Centrale	24,38%	4,25%	0,00%	0,16%	2,55%	22,82%
Contributo in c/esercizio	Amm. Regionale	1,24%	1,82%	1,33%	5,15%	3,82%	2,08%
	Amm. Centrale	0,37%	0,30%	1,35%	0,39%	0,14%	1,93%
Contributo in c/interessi c/canoni	Amm. Regionale	7,37%	3,68%	2,75%	4,00%	3,20%	3,61%
	Amm. Centrale	13,04%	18,28%	21,25%	15,09%	3,90%	14,03%
Contributo misto	Amm. Regionale	23,90%	10,04%	32,18%	25,85%	22,17%	12,91%
	Amm. Centrale	56,76%	71,32%	67,51%	70,25%	73,00%	54,86%
Credito di imposta/bonus fiscale	Amm. Regionale	0,00%	8,45%	0,33%	0,00%	0,13%	0,08%
	Amm. Centrale	0,12%	0,06%	1,34%	5,76%	16,86%	0,13%
Finanziamento agevolato	Amm. Regionale	13,20%	21,31%	17,09%	22,95%	28,17%	16,37%
	Amm. Centrale	4,93%	5,80%	8,54%	8,36%	3,55%	6,23%
Partecipazione al capitale	Amm. Regionale	0,26%	0,29%	1,06%	0,70%	1,56%	1,15%
	Amm. Centrale	0,40%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Non specificato	Amm. Regionale	8,07%	9,03%	3,46%	3,59%	3,73%	1,41%
	Amm. Centrale	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: Elaborazioni dati MISE

(11) *Struttura della Relazione 2016.* La Relazione 2016 risulta strutturata come segue. Nel *primo capitolo* viene esposto il contesto economico generale (sia internazionale che nazionale) in cui agiscono gli operatori pubblici e privati per contestualizzare le politiche di incentivazione al tessuto produttivo. Nel *secondo capitolo* viene illustrato il quadro generale degli andamenti registrati nel periodo 2010-2015 per l'insieme degli *strumenti agevolativi posti in essere dalle amministrazioni centrali e regionali*, al fine di offrire una



panoramica generale sui principali trend evolutivi delle agevolazioni. Il *terzo capitolo* concentra l'attenzione sulle dinamiche degli strumenti d'incentivazione alle attività economiche e produttive gestiti dalle *Amministrazioni centrali*. Il *quarto capitolo*, in considerazione del ruolo rilevante assunto dagli strumenti a garanzia, dedica un'analisi autonoma al *Fondo Centrale di Garanzia*, ripercorrendo il processo evolutivo normativo in atto e i trend manifestati nel periodo 2009-2015. Infine, nel *quinto capitolo*, sono esaminati gli interventi agevolativi gestiti a livello regionale, concentrando l'attenzione sulla dimensione territoriale della spesa, sulla natura delle agevolazioni e sul quadro finanziario, il tutto al fine di offrire una visione di insieme di una realtà complessa ed articolata.



MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO
DIREZIONE GENERALE PER GLI INCENTIVI ALLE IMPRESE - DGLIAI

DIREZIONE GENERALE PER GLI INCENTIVI ALLE IMPRESE
Viale America, 201 - 00144 ROMA
www.mise.gov.it