

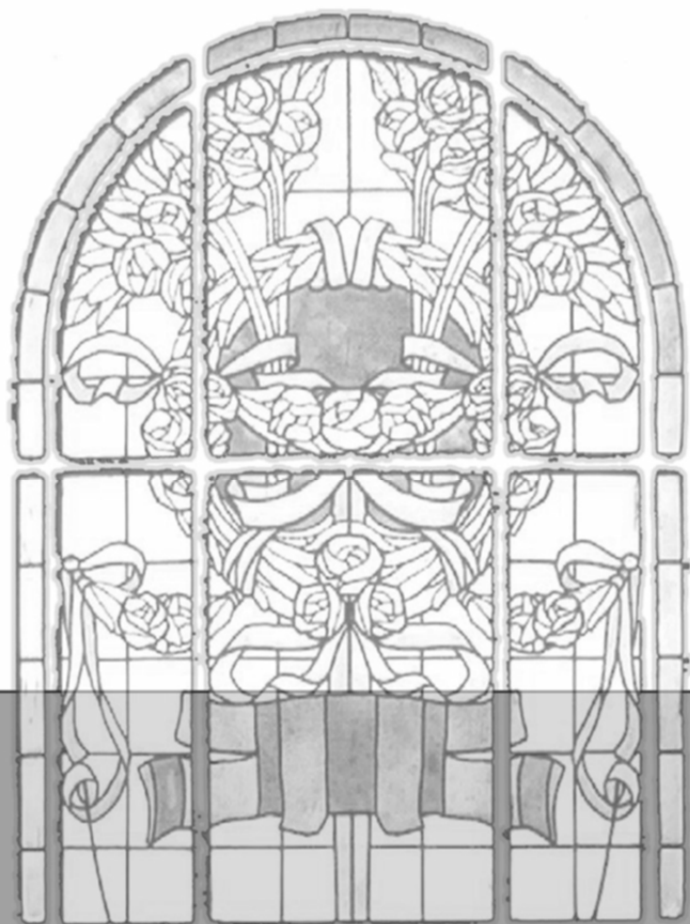
MATERIALI

Analisi e studi

Documenti

Metodi

UVVAL



Numero 28 - Anno 2012

ANATOMIA DI UN REGIME D'AIUTO CASI E MATERIALI SUGLI INCENTIVI ALLE IMPRESE

M. Borrelli, F. Terribile, S. Vescina



Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica
Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici

DPS

L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari. L'Unità partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.

L'UVAL opera nel Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, dove è stato trasferito con il D.P.C.M. del 28 giugno 2007 pubblicato sulla G.U. n. 218 del 19 settembre 2007 ed è attualmente posto alle dipendenze funzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri sulla base dell'art.7, comma 26, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78.. L'Unità è stata costituita, nella sua forma attuale, nel 1998 nell'ambito del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate, all'epoca, al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

La collana *Analisi e studi* dei **Materiali UVAL** intende promuovere la circolazione, in versione provvisoria e allo scopo di raccogliere commenti e suggerimenti, di lavori di ricerca condotti da componenti e collaboratori dell'Unità di Valutazione o presentati da studiosi esterni nell'ambito di seminari e convegni organizzati dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica.

I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Unità, del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico.

Collana Materiali Uval

Direttore responsabile: Paolo Praticò
Segreteria di redazione: materialiuval.redazione@tesoro.it
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 306/2004 (a mezzo stampa)
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 513/2004 (a diffusione elettronica)
Finito di stampare nel dicembre 2012



**Anatomia di un regime d'aiuto
Casi e materiali sugli incentivi alle imprese**

Sommario

Questo lavoro offre spunti di riflessione sulla meccanica dei regimi di aiuto alle imprese, nella convinzione che la coerenza tra obiettivi e risultati delle politiche pubbliche dipenda dalla qualità di un insieme di regole di dettaglio. I temi affrontati assumono come punto di partenza l'esperienza della Legge 488 del 1992 (con approfondimenti sull'ultimo bando Industria, il 31°, che presenta importanti innovazioni rispetto al passato nell'integrazione tra finanza bancaria e aiuti pubblici), ma l'intento non è una valutazione complessiva di efficacia dello strumento. Si tratta piuttosto di uno "studio di anatomia", utile per fornire al *policy maker* indicazioni su come, in tema di politica economica, i meccanismi disciplinati dalle norme di dettaglio possono influenzare il raggiungimento degli obiettivi. La prima parte del lavoro è una ricostruzione sintetica del percorso evolutivo della L. 488/1992 che, nel corso del tempo, è stata posta al servizio di molteplici scopi, attraverso soluzioni tecniche molto eterogenee. Nella seconda parte del lavoro si analizzano alcune specifiche modalità operative per vagliarne la coerenza e l'utilità rispetto agli obiettivi prefissati e, in ultima analisi, la possibilità di un loro utilizzo nel contesto di altri regimi di aiuto presenti e futuri.

**Anatomy study of a State Aid Regime
Cases and Materials on Incentives to Enterprises**

Abstract

This paper provides food for thought on the mechanics of Italy's State aid schemes for enterprises, in the belief that in public policies the link between objectives and results depends on the quality of a set of detail rules. Starting point of the paper is the experience of Law 488/1992, with a focus on the last call for proposals (the thirty-first) in the industrial sector, which introduced important innovations as to the integration between bank credit and State aid. The aim is not an overall assessment on the effectiveness of the policy instrument; it is rather a valuable anatomy study to provide policy-makers with guidance on how mechanisms based on detail rules may affect the achievement of the economic policy objectives pursued. The first part of the work is a synthetic reconstruction of the evolution of Law 488/1992 that, over time, has been placed at the service of a variety of purposes through very heterogeneous technical solutions. The second part of the paper analyses specific operating procedures so as to evaluate their coherence and usefulness in attaining the objectives pursued and, ultimately, to ponder their possible use in the context of other present and future State aid schemes.

Autori

Marco Borrelli, Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Ministero dello Sviluppo Economico.

Flavia Terribile, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Ministero dello Sviluppo Economico.

Salvatore Vescina, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Ministero dello Sviluppo Economico.

Gli autori desiderano rivolgere un ringraziamento particolare all'Ing. Sergio Gison (DPS, Sistema Informativo) che ci ha da poco prematuramente lasciati, per l'intelligenza, la disponibilità e la competenza con la quale ha reso possibile elaborare i dati e realizzare le simulazioni alla base di molte valutazioni del presente lavoro.

Si desidera inoltre ringraziare Raffaele Brancati, Monitoraggio Economia e Territorio (MET) e Carlo Sappino, DPS (Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali), per gli utili commenti a una versione precedente del lavoro, Guido Pellegrini, Sapienza Università di Roma, per le numerose osservazioni nel corso del progetto, Bernardo Bini Smaghi e Gianni Malitesta, Cassa Depositi e Prestiti, Pierpaolo Brunozzi e Paolo Comerci, Medio Credito Centrale, per la condivisione di informazioni e punti di vista utili alla stesura del documento.

Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non impegnano in alcun modo l'istituzione di appartenenza.



Anatomia del corpo umano di Juan Valverde de Amusco, Roma 1559

INDICE

I. Premessa	7
II. Uno strumento multiforme	9
II.1 Diamo i numeri	9
II.2 Alcune cose non cambiano mai	10
II.3 Un organismo mutante e una learning organisation	12
II.3.1 <i>Le metamorfosi: i requisiti di ammissibilità</i>	12
II.3.2 <i>Le metamorfosi: la natura finanziaria dell'agevolazione</i>	15
II.3.3 <i>Le metamorfosi: i criteri di formazione delle graduatorie</i>	16
III. Coerenza tra obiettivi, strumenti e risultati	20
III.1 Lo scopo del gioco	20
III.2 Sugli obiettivi e sulle priorità dei regimi di aiuto alle imprese	20
III.3 Sui meccanismi di selezione delle iniziative	28
III.3.1 <i>Focus - Sull'efficacia del meccanismo di selezione della L. 488/1992</i>	29
III.4 Sulle verifiche degli impegni dei beneficiari	35
III.5 Sul ruolo e sulla selezione del sistema bancario nella gestione degli aiuti pubblici alle imprese	37
III.6 Sulla "convergenza tecnica" delle regole e sul ruolo delle Regioni: il caso del settore delle energie rinnovabili	46
III.7 Sul rapporto tra finanza pubblica e privata. Onere per lo Stato e deadweight	51
III.8 Sul sistema di monitoraggio e controllo	58
IV. Conclusioni	64
V. Bibliografia	67
ALLEGATO: estratto dal D.M. 15 maggio 2006 (suppl. ord. n.134 alla g.u. n. 125 del 31.05.06) - rettificato dal d.m. del 31 luglio 2006 (g.u. n. 190 del 17-8-2006)	69

I. Premessa

Questo lavoro offre spunti di riflessione sulla *meccanica* dei regimi di aiuto alle imprese, nella convinzione che la coerenza tra obiettivi e risultati delle politiche industriali dipenda dalla qualità di un insieme di regole di dettaglio. I temi affrontati assumono come punto di partenza l'esperienza della Legge 488 del 1992, gestita dall'odierno Ministero dello Sviluppo Economico. Su tale legge, nel corso del tempo, sono stati espressi giudizi molto eterogenei. D'altra parte, per oltre un decennio, essa ha costituito in termini finanziari uno dei più importanti strumenti di politica industriale del Paese.

La scelta di evitare un esplicito riferimento alla L. 488/1992 nel titolo di questo studio è coerente con l'intento di non formulare una valutazione complessiva *post mortem* su un *organismo mutante*, bensì *sezionarlo* per studiarne alcuni dei meccanismi più interessanti che lo compongono. Ci soffermeremo in particolare su quelli adottati per l'ultimo bando Industria, il 31°, che presenta importanti innovazioni rispetto al passato, il cui carattere prevalente è nell'integrazione tra finanza bancaria e aiuti pubblici. Questo "studio di anatomia" potrebbe essere utile per fornire al *policy maker* indicazioni su come, in tema di politica industriale, i meccanismi disciplinati dalle norme di dettaglio possono influenzare il raggiungimento degli obiettivi.

La **prima parte** del lavoro è una ricostruzione sintetica del percorso evolutivo della L. 488/1992. Viene evidenziato il *carattere plurale* di questo strumento che, nel corso del tempo, è stato più volte *riadattato* nel tentativo di perseguire molteplici scopi (non sempre con un chiaro rapporto di gerarchia tra loro). La disciplina di attuazione del regime di aiuto ha infatti registrato una serie di trasformazioni in relazione alle caratteristiche delle imprese ammissibili, ai criteri di formazione delle graduatorie, alla natura dei benefici e ad altri aspetti così essenziali da rendere difficilmente comparabili i diversi bandi.

Ai nostri fini, questa *eterogeneità di soluzioni tecniche* adottate è una opportunità di conoscenza, perché nel contesto di questa stessa esperienza diventa possibile isolare e studiare alcune specifiche modalità operative, per vagliarne la coerenza e l'utilità rispetto agli obiettivi prefissati e, in ultima analisi, la loro possibilità di utilizzo nel contesto di altri regimi di aiuto presenti e futuri. Pur scontando i limiti di uno studio fondato su dati amministrativi (gli unici oggi disponibili), riferiti a bandi e meccanismi diversi, influenzati dai mutamenti intervenuti nel quadro normativo e finanziario, nella **seconda parte**, l'analisi comparativa è condotta senza perdere di vista le possibili interazioni fra i tanti elementi che costituiscono un meccanismo d'aiuto, determinandone i risultati.

Questo lavoro non tiene conto delle modifiche, introdotte nel corso del 2012, ad alcune disposizioni che regolamentano L. 488/1992; queste, tuttavia, non incidono sulle conclusioni cui esso perviene.

II. Uno strumento multiforme

II.1 Diamo i numeri

La L. 488/1992 e le relative norme di attuazione, costituiscono, tra il 1996 e il 2006, il principale strumento di intervento pubblico, a carattere valutativo, per stimolare gli investimenti fissi nelle aree sottoutilizzate del Paese, nei settori dell'industria, dell'artigianato, dei servizi, del turismo, del commercio, delle costruzioni e della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Questa legge, che si è avvalsa di risorse nazionali e comunitarie, nel periodo considerato totalizza¹:

- 33 bandi di attuazione da parte del Ministero dello Sviluppo Economico²;
- 40.707 iniziative imprenditoriali ammesse a contributo³;
- 92 miliardi di euro di investimenti programmati dalle imprese;
- 22,5 miliardi di euro di impegni giuridicamente vincolanti per lo Stato (di cui circa 2,6 miliardi fanno riferimento a risorse di origine comunitaria);
- 13,858 miliardi di euro di erogazioni a favore delle imprese beneficiarie, di cui 1,374 restituiti allo Stato a seguito dei provvedimenti di revoca;
- 7,826 miliardi di euro, l'ammontare dei provvedimenti di revoca (incluse le revoche parziali, cosiddette *rideterminazioni in peius*).

Peraltro, il ruolo di questo strumento è stato per molti versi amplificato dal fatto che le procedure di attuazione sono state impiegate (attraverso richiami previsti da apposite norme) anche per la realizzazione di altri interventi di politica industriale (ad esempio nel contesto di importanti Istituti della Programmazione negoziata: Patti Territoriali, Contratti di Programma, Contratti d'Area) attuati da diverse Amministrazioni (principalmente dalle Regioni).

È opportuno ricordare che la L. 488/1992, benché l'ultimo bando risalga al 2006, continua a costituire un fenomeno rilevante. Alla fine del 2011, delle 40.707 pratiche ammesse, 14.928 si sono chiuse *in bonis* con concessione definitiva, 12.064 sono state

¹ Dati aggiornati al 31 dicembre 2011.

² Vi sono inoltre due bandi gestiti da Artigiancassa.

³ Sono incluse 9.314 iniziative che, non avendo né richiesto anticipazioni né rendicontato stati d'avanzamento, non hanno mai percepito pagamenti dallo Stato (comprese quelle poi revocate).

invece oggetto di revoca (per l'intero ammontare). Le pratiche *aperte* sono 13.715 e riguardano imprese destinatarie di risorse pubbliche per 3,4 miliardi di euro. Di queste iniziative, 2.811 non hanno ancora percepito alcun pagamento, a fronte di un ipotetico onere per lo Stato (impegno di spesa) pari a 1,792 miliardi di euro. Da osservare che l'Amministrazione, per lo svolgimento di particolari accertamenti, si è avvalsa frequentemente (e sin dall'avvio del regime d'aiuto) della Guardia di Finanza. I rapporti tra questa e il Ministero sono stati resi organici attraverso un Protocollo d'intesa stipulato con il Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'ottobre 2007.

Certamente una parte delle *pratiche non definite* è dovuta ad alcuni limiti del sistema di gestione, mentre un'altra parte è più direttamente collegata a comportamenti illeciti (amministrativi e/o penali). Su quest'ultimo punto, purtroppo, non è disponibile la rilevazione sistematica indispensabile per mettere a fuoco le problematiche (cfr. paragrafo III.8). Nonostante questi fenomeni abbiano riguardato una percentuale limitata delle pratiche, essi hanno comunque acceso un riflettore sull'efficacia dello strumento, considerata la dimensione complessiva dell'intervento agevolativo e l'ampiezza del territorio interessato.

II.2 Alcune cose non cambiano mai

Nell'arco di tempo nel quale la L. 488/1992 ha trovato attuazione, sebbene rilevanti profili applicativi (esaminati nel paragrafo successivo) siano stati più volte modificati, l'impianto fondamentale è rimasto invariato nel descrivere un procedimento valutativo "a bando" articolato nelle seguenti fasi:

- presentazione delle domande da parte delle imprese, alle condizioni e nei termini stabiliti da specifici avvisi pubblici;
- istruttoria e gestione delle pratiche svolte da soggetti convenzionati con l'Amministrazione (banche concessionarie);
- formazione, da parte dell'Amministrazione, di graduatorie definite su scala regionale o multiregionale sulla base di un set di parametri;
- concessione provvisoria delle agevolazioni alle imprese che si collocano in posizione utile nelle rispettive graduatorie, nel limite delle risorse pubbliche disponibili. I benefici sono concessi dall'Amministrazione tenendo conto non solo dell'ordine in graduatoria, ma anche di eventuali limitazioni/riserve

nell'utilizzo dei fondi a vantaggio di categorie prestabilite di imprese. Il contributo è commisurato agli investimenti programmati giudicati ammissibili dalle banche concessionarie. La natura "provvisoria" del provvedimento di concessione si spiega in quanto l'agevolazione mira a influenzare il processo decisionale dell'imprenditore (che precede l'investimento), in forma di "sollecitazione a fare" e non di "premio per aver fatto". Ne consegue che l'ammontare del contributo viene rideterminato – in modo definitivo – a conclusione dell'investimento⁴;

- erogazione per *tranche* dei contributi, in relazione agli stati di avanzamento dell'investimento, oppure a titolo di anticipazione (garantita da polizza assicurativa o da fideiussione bancaria);
- istruttoria delle banche concessionarie sulla rendicontazione finale degli investimenti ultimati;
- emanazione del provvedimento di concessione definitiva degli aiuti. Sulla base dell'istruttoria finale delle banche concessionarie e di eventuali accertamenti *in loco*, è stabilito l'ammontare definitivo delle agevolazioni commisurandolo – con opportuni conguagli – all'investimento ammissibile effettivamente realizzato.

Le norme specificano le fattispecie sanzionate, con revoca delle agevolazioni. In questa casistica assumono particolare rilevanza la mancata ultimazione dell'investimento entro i termini predeterminati e il mancato raggiungimento degli obiettivi che, tradotti in indicatori, hanno consentito l'utile collocazione in graduatoria dell'iniziativa.

Per ciascun bando corrisponde generalmente la formazione di più graduatorie. Infatti, la dotazione finanziaria stanziata per l'attuazione della legge è ripartita su scala regionale e, talvolta, per categorie di imprese o di progetti. Inoltre, in molti casi, nell'ambito di una stessa regione, accanto alla graduatoria ordinaria è formata una graduatoria speciale, con un'autonoma dotazione finanziaria (cfr. paragrafo seguente). La formazione di una graduatoria speciale offre, ai progetti imprenditoriali più coerenti con i criteri stabiliti (in relazione alla localizzazione territoriale, al settore produttivo e alla tipologia di investimento), una doppia possibilità di successo. In questi casi, le iniziative concorrono *in primis* nella graduatoria speciale e, se non ottengono un "piazzamento utile", competono anche sulla graduatoria ordinaria.

⁴ Fermo restando il diritto soggettivo di cui è titolare l'impresa agevolata in forza del solo provvedimento di concessione provvisoria.

II.3 Un organismo mutante e una *learning organisation*

Sebbene l'impianto generale appena descritto sia rimasto invariato nel corso degli anni, il *policy maker* ha modificato più volte i dettagli operativi (decisivi per determinare gli effetti sostanziali della legge), con l'intento di adeguare l'azione pubblica all'evolversi degli scenari economici e produttivi e recepire le specifiche esigenze espresse dalle autorità regionali e dalla Commissione europea.

In generale, le modifiche hanno riguardato tutte le fasi del procedimento (dalle modalità di presentazione delle domande, ai contenuti dell'istruttoria delle banche, alle modalità di erogazione). Per questo motivo il numero di norme che attuano la 488 è andato via via aumentando, nella forma di testi aggiornati e coordinati.

Merita di essere segnalato un *modus operandi* piuttosto originale ed efficace, attraverso il quale sono state mantenute in stretto contatto disciplina normativa e realtà attuativa: per favorire la soluzione di problemi concreti e il consolidamento di prassi, nel rispetto della parità di trattamento delle imprese, si è sviluppata una *learning organisation*, un Comitato congiunto Amministrazione-banche concessionarie, con il compito di rispondere ai quesiti interpretativi delle imprese e delle medesime banche concessionarie. Allorquando questi pareri (pubblicati su internet) determinavano linee di condotta consolidate da parte della PA, essi venivano codificati nell'ambito delle circolari attuative della legge.

Considerate le finalità del presente studio, di seguito ci si limiterà a mettere in evidenza le modifiche di maggiore impatto sulle scelte e sui comportamenti degli imprenditori. Esse riguardano in particolare:

- i requisiti di ammissibilità delle imprese e dei loro progetti di investimento;
- la natura finanziaria dell'agevolazione;
- i criteri di formazione delle graduatorie.

II.3.1 *Le metamorfosi: i requisiti di ammissibilità*

Sono molteplici le condizioni e i requisiti che le imprese dovevano soddisfare per accedere allo strumento di aiuto. Riguardano aspetti che vanno dalla natura delle imprese alla loro localizzazione, dai settori di attività alla tipologia delle iniziative imprenditoriali. Peraltro, i requisiti di ammissibilità sono dettati non solo dalle norme specifiche di attuazione della legge, ma anche dalle norme di carattere generale, nazionali e comunitarie.

Per le finalità del presente studio, appaiono di particolare interesse le condizioni di ammissibilità che attengono ai settori di attività, alla tipologia delle iniziative e alla dimensione finanziaria degli investimenti. Nei primi bandi della L. 488/1992 (cfr. Tabella II.1), le imprese destinatarie di contributi erano quelle dei settori estrattivo e manifatturiero della classificazione ISTAT '91 e quelle fornitrici di servizi, individuate con decreto ministeriale, senza limitazioni e vincoli se non quelli imposti dalla normativa comunitaria. Le stesse norme di attuazione indicavano le diverse tipologie di iniziative imprenditoriali ammissibili: nuovo impianto, ampliamento, ammodernamento, ristrutturazione, riconversione, riattivazione e trasferimento.

Tabella II.1 Bandi L.488/1992: Settori di intervento e anni delle graduatorie

NUMERO BANDO	DENOMINAZIONE BANDO	ANNO GRADUATORIA
1	1° Industria	1996
2	2° Industria	1997
3	3° Industria	1998
4	4° Industria	1999
5	Speciale aree terremotate Umbria Marche	1999
6	1° Turismo	1999
7	Speciale risorse UE residue per 5 regioni Centro-Nord	1999
8	5° Industria	2001
9	2° Turismo	2001
10	1° Commercio	2001
11	6° Industria	2002
12	3° Turismo	2002
13	2° Commercio	2002
14	7° Industria	2003
15	4° Turismo	2003
16	3° Commercio	2003
17	8° Industria	2004/2005
18	Speciale Ambiente	2004
19	Turismo 2003	2005
20	Commercio 2003	2005
21	1° PIA Innovazione	2003
22	Speciale Isole minori	2005
24	Contratto d' area Agrigento	2002
25	Contratto d' area Terni-Narni-Spoleto	2003
26	Contratto d' area La Spezia	2003
27	Contratto d' area Gioia Tauro	2004
28	Contratto d' area Torrese Stabiese	2005
29	Contratto d' area Montalto di Castro-Tarquinia	2005
30	2° PIA Innovazione	2006
31	Industria 2006	2006
32	Turismo 2006	2006
33	Commercio 2006	2006
35	Contratto d' area Provincia di Salerno	2006

Nota: I bandi Industria si rivolgono alle attività estrattive, manifatturiere e dei servizi (alcune categorie) e, a partire dall'8° bando, anche a quelle delle costruzioni e dell'energia. Nella tabella sono riportati solo i bandi gestiti dall'odierno MISE. I bandi 23° e il 34° sono stati gestiti da Artigiancassa.

Fonte: DPS

Con l'approvazione nel 1999 di una specifica graduatoria (6° bando), lo strumento di aiuto è esteso al settore turistico-alberghiero. Viene consentita per la prima volta l'agevolazione delle imprese turistiche (di cui all'art.5 della L. 217/1983), delle imprese operanti nella gestione di strutture ricettive e annessi servizi turistici (art. 6), delle agenzie di viaggio (art. 9), nonché delle imprese esercenti altre attività comunque correlate all'offerta turistica. Ciascuna Regione può liberamente individuare tali attività con effetti sulla sola graduatoria relativa al proprio territorio. Vengono altresì confermate le tipologie di iniziative ammissibili per i settori industria e servizi, con esclusione delle ristrutturazioni.

Nel 2001 (8° bando, il 5° Industria) sono formate graduatorie che, accanto alle imprese manifatturiere, estrattive e dei servizi, vedono la presenza delle imprese delle costruzioni civili e della produzione e distribuzione di energia (elettrica, vapore e acqua calda), queste ultime limitatamente agli impianti alimentati da fonti rinnovabili, o assimilate, e nel rispetto di prestabiliti limiti di potenza e di indice energetico. Sono confermate tutte e sette le tipologie di iniziative indicate nella precedente disciplina.

Sempre nel 2001 (10° bando), lo strumento di aiuto è applicato per la prima volta al settore del commercio, consentendo l'agevolazione degli esercizi di vendita al dettaglio nella forma di "esercizi di vicinato", esercizi di vendita al dettaglio di media o grande struttura, esercizi di vendita all'ingrosso, centri di distribuzione, attività di vendita per corrispondenza ed *e-commerce*, nonché di attività di servizi complementari alla distribuzione specificatamente individuati con decreto ministeriale. La gamma delle tipologie ammissibili comprende le sette inizialmente previste, ma con possibili limitazioni in relazione a singoli comparti di attività.

Nel 2003 (21° bando) l'aiuto è concesso per la prima volta nella forma di Pacchetto Integrato di Agevolazioni (PIA), in particolare con la formula "PIA Innovazione", consentendo di agevolare progetti di investimento articolati di imprese (estrattive e manifatturiere) che, oltre a promuovere iniziative rientranti nelle sette diverse tipologie, intendevano realizzare contestualmente programmi di innovazione tecnologica (ricerca e sviluppo).

Con le graduatorie del 2006 (31° bando) è introdotta una soglia minima d'investimento ammissibile. Essa preclude la presentazione delle domande riguardanti investimenti nel complesso inferiori a un tetto minimo *standard* di 1 milione di euro. Tuttavia è fatta

salva, per le Regioni, la possibilità di ridurre tale limite minimo (fino a 400.000 euro per le attività manifatturiere e fino a 150.000 euro per il settore dei servizi).

II.3.2 Le metamorfosi: la natura finanziaria dell'agevolazione

In prima applicazione, e per lungo tempo, la L. 488/1992 interviene attraverso la concessione di contributi in conto capitale, commisurati agli investimenti fissi ammissibili, materiali o immateriali, ed entro i limiti massimi previsti dalle norme comunitarie per i regimi di aiuto a finalità regionale. Il contributo in conto capitale è assimilabile a un contributo in conto impianti, in quanto le spese ammissibili hanno per oggetto beni da iscrivere nello stato patrimoniale dell'impresa, anche nel caso in cui le spese di investimento, per esiguità del valore o brevità del periodo di ammortamento, possono essere registrate nel conto economico secondo quanto previsto dalla normativa fiscale. Il contributo in conto capitale non implica alcun obbligo di restituzione da parte dell'impresa, salvo nei casi di revoca, decadenza o rideterminazione del suo valore iniziale.

La gran parte dei bandi prevede esclusivamente tale forma di agevolazione. In alcuni casi, a tale forma di beneficio se ne aggiungono o sostituiscono altre. In particolare:

- per i bandi PIA Innovazione del 2003, oltre alle spese di impianto, sono agevolabili anche le spese per ricerca e sviluppo, nei limiti massimi stabiliti dalla normativa comunitaria. Al contributo in conto capitale commisurato agli investimenti fissi si aggiunge quindi un contributo alle spese per la ricerca e sviluppo (compensi per ricercatori, consulenze, attività di sperimentazione, ecc.), che normalmente vengono iscritte nel conto economico dell'impresa;
- con il 31° bando del 2006 viene recepito il principio secondo il quale la valutazione del progetto non spetta solo alla banca concessionaria (come in precedenza), ma anche a una banca finanziatrice (che può coincidere con la stessa concessionaria) tenuta ad assumere un rischio sotto forma di concessione di prestito, commisurato agli investimenti del programma da agevolare. A tale finanziamento, che non rappresenta aiuto in quanto concesso a tasso ordinario, si associa un finanziamento agevolato di pari importo concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti, al tasso dello 0,5 per cento garantito (in ultima istanza) dallo Stato. L'impresa può richiedere un contributo in conto capitale aggiuntivo nei limiti delle necessità connesse alla copertura finanziaria degli investimenti e nel rispetto dei massimali consentiti dalle norme comunitarie. La nuova disciplina

stabilisce limiti minimi e massimi per le diverse forme di concorso finanziario. In particolare:

- il finanziamento ordinario non può essere inferiore al 15 per cento dell'investimento;
- il contributo in conto capitale non può superare la somma del finanziamento ordinario e di quello agevolato concesso dalla Cassa Depositi e Prestiti (di importo pari a quello ordinario);
- la somma delle tre forme di intervento non può superare l'ammontare dell'investimento.

Per le ragioni illustrate nel seguito (cfr. paragrafi II.3.3, III.6 e III.7), con le graduatorie del 2006, il finanziamento agevolato diviene la forma più importante di agevolazione.

II.3.3 Le metamorfosi: i criteri di formazione delle graduatorie

La selezione delle iniziative da agevolare con la L. 488/1992 viene effettuata sulla base di un set di indicatori, che misurano le principali caratteristiche e i comportamenti delle imprese che il *policy maker* intende valorizzare/promuovere con l'intervento.

Ai fini della formazione delle graduatorie, a ogni domanda presentata viene attribuito un punteggio, ottenuto sommando tra loro i valori dei singoli indicatori normalizzati e standardizzati. La procedura di normalizzazione statistica è necessaria per rendere confrontabili variabili diverse (cfr. paragrafo III.3.1).

Dal sistema di indicatori dipende quindi l'esito delle graduatorie e l'allocazione delle risorse pubbliche disponibili. I mutamenti intervenuti nel corso del tempo sul set di indicatori (insieme ai meccanismi di limitazione/riserva cui si è già accennato) rappresentano l'evoluzione degli obiettivi che il *policy maker* si è via via proposto di perseguire con questa forma di intervento.

Nei primi bandi (graduatorie 1996 e 1997) viene definito un set di tre indicatori:

- *mezzi propri*: misura il rapporto tra i mezzi propri con i quali l'impresa partecipa all'investimento e l'ammontare dell'investimento complessivo. In graduatoria sono avvantaggiate le imprese che registrano i maggiori apporti di capitale proprio in relazione all'investimento: questo indicatore può essere anche considerato come una misura della fiducia che gli imprenditori ripongono nel successo della loro iniziativa;

- *occupazione*: misura il rapporto tra il numero di nuovi addetti attivati dall'iniziativa e l'ammontare degli investimenti attualizzati. Il valore dell'indicatore è dunque una funzione crescente dell'occupazione creata per unità di capitale investito e avvantaggia le iniziative più *labour intensive*;
- *ribasso*: misura il rapporto tra l'intensità massima di aiuto che l'impresa potrebbe ottenere sulla base delle norme comunitarie (in funzione della dimensione dell'impresa e della localizzazione dell'iniziativa) e l'intensità di aiuto effettivamente richiesta. In tal modo viene avvantaggiata l'impresa che chiede una quota minore di agevolazioni. Lo scopo è anche quello di massimizzare il numero di investimenti agevolati dato l'ammontare complessivo di risorse pubbliche disponibili⁵.

A investimento ultimato, i primi due indicatori sono suscettibili di accertamento, anche allo scopo di verificare l'eventuale sussistenza dei motivi di revoca.

Con il terzo bando (graduatorie 1998) ai tre indicatori se ne aggiungono altri due:

- *regionale*: le Regioni hanno la facoltà di esprimere preferenze sulle caratteristiche delle iniziative ammissibili in relazione alla localizzazione degli investimenti (Comune di insediamento), ai settori di attività e alla tipologia delle iniziative (nuovo impianto, ampliamento, ecc.). Questo avviene con dei punteggi (da zero a dieci) per ciascuno dei tre parametri che, sommati, determinano il valore dell'indicatore (da zero a trenta). L'indicatore consente alle Regioni di rendere lo strumento di aiuto coerente o complementare con i propri indirizzi di politica industriale/territoriale⁶;
- *ambientale*: misura il livello di attenzione che ciascuna impresa mostra nei confronti delle tematiche ambientali, attraverso una formula che tiene in considerazione diversi elementi di valutazione: l'adesione dell'impresa ai sistemi di certificazione ambientali (Ecoaudit o ISO 14001), la realizzazione di un piano per la formazione dei dipendenti sulle tematiche ambientali, la predisposizione di un piano di sicurezza interna, l'attuazione di un piano per il monitoraggio ambientale dell'impianto produttivo, la diffusione alla popolazione residente

⁵ Nel 1996, accanto alle graduatorie ordinarie sono formate otto graduatorie speciali (c.d. *graduatorie aree di crisi*), secondo una logica di "doppia opportunità". Per la loro formazione si prescinde dall'indicatore di ribasso.

⁶ Le priorità espresse dalle Regioni sono estremamente eterogenee: alcune Regioni non esprimono alcuna preferenza, altre individuano decine di settori di attività e centinaia di comuni (cfr. Riquadro C e paragrafo III.6).

nelle vicinanze dell'impianto di informazioni sulla politica ambientale dell'impresa, la quantità di rifiuti speciali e di rifiuti pericolosi prodotti, i consumi di acqua e di energia occorrenti per il processo produttivo, l'incidenza dei consumi di energia autoprodotta da fonti rinnovabili sul totale dell'energia consumata. Un algoritmo consente di portare a sintesi l'insieme di tali elementi di valutazione.

Per i due nuovi indicatori si prevede la possibilità di un controllo finale; la mancata conferma dei valori previsti può infatti comportare la revoca dei benefici.

Con il sesto bando (1° turismo, graduatorie del 1999) viene semplificato il sistema degli indicatori, trasformando l'*indicatore ambientale* in una maggiorazione del 5 per cento del valore dei primi quattro qualora l'impresa si impegni ad aderire al sistema di certificazione ambientale ISO 14001. La medesima semplificazione viene anche applicata per il 1° bando del settore commercio (graduatorie 2001).

Per quanto concerne l'ottavo bando (5° Industria, graduatorie 2001), l'*indicatore ambientale* mantiene la propria natura (non è quindi una mera maggiorazione), ma si basa in modo determinante sull'adesione dell'impresa al sistema di gestione ambientale EMAS (massimo valore dell'indicatore, 10 punti) o al sistema di gestione ambientale ISO 14001 (7 punti). Solo in caso di mancata adesione a questi sistemi, il valore dell'indicatore (comunque fino a 7 punti) è calcolato sulla base di informazioni di dettaglio, comprese quelle sull'eliminazione o la sostituzione di sostanze pericolose e sull'eventuale insediamento dell'impresa in un'area naturale protetta.

Con il 14° bando (7° Industria, graduatorie 2003) l'utilizzo dell'*indicatore di ribasso* è limitato alle graduatorie dei c.d. "grandi progetti" (programmi d'investimento superiori a 25 milioni di euro).

Fino al 2005 viene quindi utilizzato un sistema di selezione delle imprese basato per lo più su questi cinque indicatori. Una rilevante innovazione al sistema interviene con le ultime graduatorie del 2006, contestualmente alla modifica della natura finanziaria dell'agevolazione (cfr. paragrafo II.3.2). Vengono soppressi tre indicatori (mezzi propri, occupazione e indicatore ambientale) e introdotto un nuovo set di criteri di selezione (non tutti inediti) così costituito:

- *ribasso (del contributo in conto capitale)*: la domanda ottiene un punteggio crescente al ridursi del contributo in conto capitale richiesto dall'impresa. L'eventuale aumento del finanziamento agevolato (e, nella stessa misura, di quello ordinario),

necessario per assicurare la copertura finanziaria dell'investimento, non ha effetti sulla formazione delle graduatorie;

- *tecnologie*: questo indicatore è il rapporto tra le spese per specifiche tecnologie (finalizzate all'innovazione e alla riorganizzazione dei processi produttivi e aziendali), accertate da apposita perizia, e il totale delle spese di investimento. Tale indicatore pone a numeratore una grandezza riferibile alla sola voce di spesa "macchinari impianti e attrezzature" innovativi e a denominatore il totale delle spese di investimento (incluse quelle per suolo aziendale, progettazione, edifici e impianti generali);
- *regionale*: l'indicatore rappresenta le priorità che ciascuna Regione esprime sulla tipologia degli investimenti, il settore di attività e la localizzazione delle iniziative ricadenti nel proprio territorio;
- *priorità settoriali e territoriali (solo per le graduatorie grandi progetti)*: la novità è rappresentata dalle priorità settoriali, individuate dal Ministero dello Sviluppo Economico d'intesa con le Regioni, che si applicano a specifiche graduatorie multiregionali riferite ai progetti di maggiori dimensioni (da 25 a 50 milioni di euro).

Vengono inoltre introdotte *premierità* che agiscono come maggiorazione percentuale degli indicatori. Esse operano quando l'impresa:

- investe in Ricerca e Sviluppo almeno il 3 per cento del fatturato (che si rileva dai bilanci precedenti);
- esporta in misura significativa (con una crescita dell' export di almeno il 30 per cento nell'ultimo triennio oppure, nello stesso periodo, con un export non inferiore al 50 per cento del totale delle vendite);
- è in possesso di certificazione ambientale (EMAS o ISO 14001);
- è frutto della fusione di piccole e medie imprese;
- si è avvalsa di *stage* per l'inserimento di laureati, sulla base di accordi con Università o Centri di ricerca;
- è dotata di asili nido o ha predisposto strumenti specifici per la tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro;
- è costituita da non più di un anno.

III. Coerenza tra obiettivi, strumenti e risultati

III.1 Lo scopo del gioco

La Pubblica Amministrazione è anche un luogo dove si *impara facendo* e, a tal fine, occorre prevedere meccanismi decisionali trasparenti e flessibili che si perfezionano/completano in funzione del procedere dell'attuazione degli interventi. Spesso, per gli aiuti pubblici alle imprese, prescindendo da una valutazione degli interventi, si è invece assistito alla rimozione di leggi, decreti e circolari attuative del meccanismo di aiuto di volta in volta ritenuto inadeguato e, in alcuni casi, alla sua sostituzione con un nuovo strumento. Quest'ultimo, per diventare effettivamente operativo, può richiedere diversi anni, considerata la complessità del processo di stesura di regolamenti, circolari attuative e bandi.

Nel corso del tempo, sotto l'unico *nomen juris* "L. 488/1992", si sono succeduti meccanismi di aiuto alle imprese piuttosto eterogenei. Il nostro tentativo, *lo scopo del gioco*, è quindi quello di isolare e mettere a fuoco alcune delle specifiche soluzioni tecniche sperimentate e trarne utili insegnamenti per il *policy maker*. Questo con riferimento a un ampio spettro di situazioni. Difatti l'esperienza della L. 488/1992 può anche essere rappresentativa per altri regimi d'aiuto, a prescindere dalla procedura di selezione (automatica a sportello, negoziale, valutativa a bando, ecc.) e dalla tipologia di contributo (bonus fiscale, in conto capitale, in conto interessi, ecc.).

III.2 Sugli obiettivi e sulle priorità dei regimi di aiuto alle imprese

Non di rado il *policy maker* prova a utilizzare un solo strumento per raggiungere contemporaneamente scopi differenti. Qui prendiamo come esempio "redditività degli investimenti privati" e "crescita dell'occupazione" – due importanti obiettivi chela disciplina di attuazione della L. 488/1992 ha inteso perseguire con i diversi criteri di ammissibilità e il *set* degli indicatori– e proviamo a trarre alcune considerazioni di carattere generale. Questi due obiettivi sono nel *codice genetico* del regime d'aiuto sul quale concentriamo l'attenzione.

L'articolo 1, comma 2 del D. L. 415/1992 "modifiche della L. 64/1986 in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno", convertito con modifiche dalla L. 488/1992, attribuisce al CIPE una delega molto ampia nello stabilire

le disposizioni per la concessione delle agevolazioni. La norma (alla lettera b) declina i propri obiettivi: «la graduazione dei livelli di sovvenzione deve essere effettuata secondo un'articolazione territoriale e settoriale e per tipologia di iniziative, che concentri l'intervento straordinario nelle aree economicamente depresse del territorio nazionale nei settori a maggiore redditività anche sociale identificati nella stessa delibera». L'enunciato è chiaro nell'affermare una priorità di carattere territoriale, ma non vi è alcuna indicazione altrettanto netta di politica industriale in senso stretto⁷.

Sono infatti molto ampi i criteri che identificano le iniziative da privilegiare tra quelle appartenenti ai “settori a maggiore redditività anche sociale”. Per il legislatore questi criteri vanno individuati in relazione:

- alla singola impresa/settore;
- in relazione alla società.

Il primo è stato interpretato dall'Amministrazione in termini di elevata redditività degli investimenti a livello di singola impresa/iniziativa; il secondo come sinonimo di crescita dell'occupazione.

Per quanto riguarda la redditività degli investimenti, la lettera c) del sopra richiamato art. 1 comma 2 del D.L. 415/1992 precisa che «le agevolazioni debbono essere corrisposte utilizzando meccanismi che garantiscano la valutazione della redditività delle iniziative ai fini della loro selezione, evitino duplicazioni di istruttorie...». Questa disposizione, peraltro, è il punto di partenza per il coinvolgimento del sistema bancario nella gestione del regime d'aiuto, tema che tratteremo più approfonditamente nel seguito (cfr. paragrafo III.5). Qui preme rimarcare che le banche concessionarie – con un corrispettivo commisurato al volume delle pratiche istruite e, almeno fino al 2006, senza essere chiamate ad assumere il rischio di credito – devono esprimere un giudizio sulla redditività delle iniziative proposte.

Come già osservato (cfr. paragrafo II.3.2), il 31° è l'unico bando per il settore Industria a richiedere – quale condizione necessaria per formulare la domanda di accesso ai benefici della L. 488/1992 – una delibera bancaria di finanziamento (per un importo non inferiore al 15 per cento dell'investimento). Questa integrazione tra finanza agevolata e

⁷ Una vera e propria possibilità di indirizzo delle risorse su base settoriale e per tipologia di iniziativa, più coerente con la norma in commento, è stata introdotta a partire dal terzo bando (1998) quando alle Regioni viene attribuito una rilevante capacità di indirizzo (variamente esercitata) con il cosiddetto *indicatore regionale*. Analoga capacità viene successivamente attribuita all'Amministrazione centrale per i grandi progetti (nel caso del 31° bando) con un indicatore di tipo settoriale.

finanza ordinaria riporta in primo piano il ruolo della banca nel valutare la redditività degli investimenti e il merito di credito delle imprese.

Nella Tabella III.1 e nelle pagine successive di questo documento vengono confrontate le domande presentate, per il settore Industria, sul 31° bando (accompagnate da delibere di concessione di mutuo rilasciate dalle banche finanziatrici) con quelle istruite positivamente (dalle banche concessionarie) per i bandi 17° (anno 2004), 14° (anno 2003), 11° (anno 2002) e 8° (anno 2001). Così si procede per fare sì che l'analisi verta su bandi ritenuti piuttosto omogenei tra loro per caratteristiche settoriali e normative⁸.

Tabella III.1 Settore Industria - Confronto tra le domande presentate sul 31° bando e le domande con istruttoria positiva dei bandi precedenti

Dati		Centro-Nord				Mezzogiorno				Italia			
		pi.	mi.	gi.	tot. i.	pi.	mi.	gi.	tot. i.	pi.	mi.	gi.	tot. i.
Domande (numero)	31° bando	373	187	100	660	1.269	275	326	1.870	1.642	462	426	2.530
	17° bando	717	227	89	1.033	4.990	343	292	5.625	5.707	570	381	6.658
	14° bando	869	242	98	1.209	2.332	204	209	2.745	3.201	446	307	3.954
	11° bando	514	142	89	745	3.583	264	293	4.140	4.097	406	382	4.885
	8° bando	778	301	132	1.211	7.957	615	532	9.104	8.735	916	664	10.315
Investimenti (milioni di euro)	31° bando	830	759	1.071	2.660	3.481	1.212	3.921	8.613	4.310	1.971	4.992	11.273
	17° bando	937	546	753	2.236	8.049	1.153	3.294	12.495	8.986	1.699	4.046	14.731
	14° bando	999	524	1.030	2.553	4.601	1.061	3.144	8.806	5.600	1.585	4.173	11.359
	11° bando	639	322	616	1.578	6.358	892	2.620	9.870	6.997	1.215	3.236	11.448
	8° bando	913	730	1.336	2.979	11.422	2.196	5.029	18.647	12.335	2.926	6.365	21.626

Legenda: p.i.: piccole imprese; m.i.: medie imprese; g.i.: grandi imprese; tot.i.: totale imprese.

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Dal confronto emerge la forte riduzione delle domande presentate sul 31° bando, concentrata nelle piccole e piccolissime imprese di entrambe le ripartizioni territoriali. Per questa categoria di imprese si riducono gli investimenti in modo significativo nel Mezzogiorno (-23 per cento rispetto al 14° bando, il più simile per struttura degli indicatori e vicinanza temporale)⁹. Da osservare, inoltre, che il 24 per cento del totale delle domande si riferisce a imprese medie e grandi localizzate nel Mezzogiorno (contro il 10-11 per cento delle domande dei bandi precedenti), che rappresentano il 46 per cento degli investimenti complessivi, concentrati in un settore particolarmente redditizio (come vedremo nel paragrafo III.6), quello delle energie rinnovabili.

Per quanto riguarda l'obiettivo più sociale (la cosiddetta "redditività anche sociale"), la disciplina di attuazione della L. 488/1992 considera il rapporto *crescita*

⁸ Per un confronto tra dati il più possibile omogenei, vengono esaminate le domande presentate sul 31° bando (già sottoposte a un approfondito vaglio da parte delle banche finanziatrici) e le domande presentate sui bandi precedenti istruite positivamente dalle banche concessionarie.

⁹ Ai fini delle graduatorie alle PMI è tuttavia riservato il 70 per cento delle risorse in conto capitale.

occupazionale/investimento elemento utile alla formazione delle graduatorie. Per la precisione, questo è il più longevo di tutti gli indicatori, applicato a partire dal primo bando, con l'eccezione dell'ultimo, il 31°.

L'introduzione dell'indicatore occupazionale va anche messa in relazione alla graduale eliminazione degli sgravi contributivi e della fiscalizzazione degli oneri sociali nelle aree depresse del Paese, intervenuta con l'accordo Pagliarini-Van Miert del 1995, a seguito del quale viene radicalmente a modificarsi la convenienza relativa delle imprese a effettuare investimenti *labour intensive* nel Mezzogiorno.

Questo indicatore, oltre a favorire in generale le imprese dei comparti più *labour intensive*, può avvantaggiare, specie nel settore manifatturiero, i nuovi impianti rispetto agli ampliamenti e agli ammodernamenti. Infatti, nella maggior parte dei casi, chi avvia una nuova iniziativa assumerà, accanto agli addetti diretti alla produzione (personale adibito alla linea), anche il personale con funzioni di amministrazione, controllo, commercializzazione, ecc. Da osservare che le imprese *start-up* (se non operano in nicchie a elevato valore aggiunto e non sono ben capitalizzate) sono in genere le più esposte a fenomeni di razionamento del credito.

Dal confronto tra i diversi bandi – e con le adeguate cautele legate ai mutamenti intervenuti nel corso del tempo sia nel quadro normativo sia in quello finanziario – emerge come per il 31° bando, l'unico del settore manifatturiero per il quale non è utilizzato *l'indicatore occupazionale*:

- l'investimento medio (proposto) per domanda e per nuovo addetto è decisamente più elevato per tutte le categorie di imprese, in particolare per le piccole imprese¹⁰ (cfr. Tabella III.2);
- la percentuale delle domande per iniziative *start-up* (nuovi impianti) si riduce in modo significativo nel Mezzogiorno, mentre cresce l'incidenza degli ammodernamenti nelle due ripartizioni territoriali (cfr. Tabella III.3).

¹⁰ Il confronto richiede cautela, in quanto i dati sugli addetti del 31° bando sono meramente indicativi, mentre nei bandi precedenti contribuivano alla formazione delle graduatorie, cfr. nota alla Tabella III.2.

Tabella III.2 Settore industria - Confronto tra le domande presentate sul 31° bando e le domande con istruttoria positiva dei bandi precedenti – Investimento medio per domanda e per nuovo addetto - Esclusi i grandi progetti* (valori in milioni di euro)

Bandi	Dati	Centro-Nord				Mezzogiorno				Italia
		p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.	p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.	tot. i.
31°	Investimento medio per domanda	2,11	3,92	9,18	3,65	2,41	4,10	6,79	3,32	3,41
	Investimento medio per nuovo addetto	0,36	0,59	0,71	0,51	0,32	0,32	0,68	0,39	0,42
17°	Investimento medio per domanda	1,19	2,41	6,46	1,89	1,41	3,19	5,67	1,72	1,74
	Investimento medio per nuovo addetto	0,19	0,27	0,34	0,24	0,07	0,11	0,22	0,09	0,10
14°	Investimento medio per domanda	1,12	2,07	8,21	1,85	1,64	4,27	5,54	2,11	2,03
	Investimento medio per nuovo addetto	0,16	0,21	0,26	0,20	0,11	0,17	0,28	0,13	0,14
11°	Investimento medio per domanda	1,24	2,27	5,42	1,92	1,54	3,00	6,45	1,97	1,96
	Investimento medio per nuovo addetto	0,14	0,20	0,26	0,18	0,10	0,13	0,28	0,12	0,13
8°	Investimento medio per domanda	1,17	2,43	8,23	2,22	1,29	3,32	6,37	1,71	1,77
	Investimento medio per nuovo addetto	0,15	0,20	0,31	0,21	0,09	0,14	0,24	0,11	0,12

Legenda: p.i.: piccole imprese; m.i.: medie imprese; g.i.: grandi imprese; tot.i.: totale imprese.

Note: * Grandi Progetti: iniziative con un investimento superiore a 25 milioni euro (per i bandi precedenti all'introduzione dell'euro la soglia era pari a cinquanta miliardi di lire) che competono su due graduatorie multiregionali, una per il Mezzogiorno e l'altra per il Centro-Nord

Per quanto attiene i dati sull'occupazione, il 31° bando richiede (ma non impone) che le imprese indichino la ricaduta occupazionale attesa dagli investimenti. L'assolvimento di questo adempimento non genera alcun vincolo giuridico sulle assunzioni. Occorre quindi molta cautela nel confronto con i bandi precedenti, che invece prevedevano l'indicatore occupazionale (rapporto tra occupati attivati dall'iniziativa e investimento) tra il set di indicatori utilizzati per la formazione delle graduatorie e che spesso generava previsioni occupazionali ottimistiche. Occorre anche osservare che l'esistenza di un intervallo temporale tra la predisposizione dei *business plan* e l'entrata a regime delle iniziative, fa sì che una serie di fattori congiunturali che incidono sull'occupazione (e sulla redditività) delle iniziative non possa essere totalmente prevista dalle imprese.

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Tabella III.3 Settore Industria - Confronto tra le domande presentate sul 31° bando e le domande con istruttoria positiva dei bandi precedenti. Incidenza delle domande e degli investimenti per tipologia di investimento - Esclusi i grandi progetti

Indicatori	Centro-Nord (tot. i.)					Mezzogiorno (tot. i.)					Italia (tot. i.)				
	31°	17°	14°	11°	8°	31°	17°	14°	11°	8°	31°	17°	14°	11°	8°
Percentuale domande per nuovi impianti su totale domande	20,1	14,4	15,6	19,7	14,3	34,1	51,5	48,8	42,8	41,9	30,4	45,7	38,6	39,2	38,6
Percentuale domande per ampliamenti su totale delle domande	52,2	68,3	68,3	62,8	67,7	46,8	41,1	39,8	49,7	51,4	48,3	45,4	48,6	51,7	53,3
Percentuale domande per ammodernamenti e altre sul totale delle domande	27,7	17,3	16,2	17,5	18,0	19,1	7,4	11,4	7,6	6,8	21,4	8,9	12,8	9,1	8,1
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Percentuale investimenti per nuovi impianti su totale investimenti	21,0	17,2	21,5	28,8	15,9	44,1	60,4	61,0	56,1	48,9	37,5	53,1	49,9	52,0	44,0
Percentuale degli investimenti per ampliamenti su totale investimenti	48,9	61,2	58,3	52,9	59,4	40,3	31,5	27,9	34,5	41,5	42,7	36,5	36,4	37,3	44,1
Percentuale degli investimenti per ammodernamenti e altro su totale investimenti	30,1	21,6	20,2	18,3	24,7	15,6	8,1	11,2	9,4	9,7	19,7	10,4	13,7	10,7	11,9
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Su questi fenomeni possono aver influito diversi fattori: l'andamento della congiuntura (che in alcuni periodi stimola gli incrementi occupazionali e in altri le ristrutturazioni aziendali), la disponibilità complessiva di risorse finanziarie pubbliche, la periodicità dei bandi e la coesistenza di altre norme di agevolazione, ma anche le diverse modifiche intervenute nei meccanismi che regolano l'incentivo, come ad esempio, oltre ai criteri di formazione delle graduatorie (es. indicatore occupazionale), l'agire delle priorità regionali in merito alla tipologia delle iniziative (cfr. Riquadro C e paragrafo III.6) e l'introduzione di soglie minime sulla dimensione degli investimenti.

RIQUADRO A - SULLA SOGLIA MINIMA D'INVESTIMENTO

Con le graduatorie del 2006 (31° bando) è introdotta una soglia minima d'investimento ammissibile di 1 milione di euro. Le Regioni possono ridurre tale limite fino a 400.000 euro per le attività manifatturiere e fino a 150.000 euro per il settore dei servizi. L'aver stabilito delle soglie minime sulla dimensione degli investimenti ha sicuramente inciso sul calo delle domande delle piccole imprese. Tanto più che per le imprese, oltre alla soglia minima "legale", vi è una soglia economica di convenienza. Difatti gli imprenditori devono sostenere elevati costi per il supporto consulenziale necessario alla redazione dei *business plan*, per le perizie giurate da allegare alla domanda, per l'istruttoria bancaria, per la stipula e la gestione dei mutui, ecc. Tali costi, nel caso di finanziamenti di modesta entità, possono annullare i benefici dei contributi in conto interesse e in conto capitale assoggettati al meccanismo del ribasso.

Dal confronto "teorico" tra i dati del 31° bando e quelli dei bandi precedenti – ottenuti applicando le stesse soglie dimensionali del 2006 ed escludendo i grandi progetti (cfr. Tabella A.1) – emerge come circa la metà della diminuzione complessiva delle domande delle piccole imprese sia da attribuire all'agire delle nuove soglie dimensionali¹².

¹² Tra i fattori che possono aver inciso sulla riduzione del numero di domande delle piccole imprese, può aver anche interferito la nuova disciplina comunitaria, recepita dal Decreto Ministeriale 18 aprile 2005, che detta (in senso più restrittivo) i nuovi criteri di individuazione delle piccole e medie imprese.

Tabella A.1 Settore Industria - Confronto tra le domande presentate sul 31° bando e le domande con istruttoria positiva dei bandi precedenti. Soglie minime 2006

Bando	Dimensione	Domande (numero)			Investimenti (milioni di euro)		
		Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
31°	Piccole	372	1.257	1.629	784,6	3.031,5	3.816,1
	Medie	186	272	458	728,3	1.114,1	1.842,5
	Grandi	95	271	366	872,0	1.838,8	2.710,8
	Totale	653	1.800	2.453	2.385,0	5.984,4	8.369,4
17°	Piccole	517	3.531	4.048	789,5	6.493,0	7.282,5
	Medie	204	312	516	537,9	1.075,5	1.613,4
	Grandi	81	245	326	541,3	1.488,0	2.029,2
	Totale	802	4.088	4.890	1.868,7	9.056,5	10.925,2
14°	Piccole	600	1.550	2.150	883,8	3.535,8	4.419,6
	Medie	211	181	392	487,2	846,7	1.333,9
	Grandi	87	174	261	745,6	1.045,4	1.791,0
	Totale	898	1.905	2.803	2.116,6	5.427,9	7.544,5
11°	Piccole	359	2.315	2.674	588,9	5.084,2	5.673,1
	Medie	127	228	355	314,7	770,4	1.085,1
	Grandi	82	266	348	464,6	1.800,6	2.265,2
	Totale	568	2.809	3.377	1.368,2	7.655,2	9.023,4
8°	Piccole	539	4.952	5.491	831,4	9.252,2	10.083,6
	Medie	269	562	831	716,0	2.008,0	2.724,0
	Grandi	122	467	589	1.027,3	3.190,3	4.217,6
	Totale	930	5.981	6.911	2.574,6	14.450,5	17.025,2

Fonte: nostre elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Anche tenendo conto delle soglie dimensionali, per il totale delle imprese l'investimento medio per domanda presentata nel 31° bando cresce in modo significativo rispetto ai bandi precedenti (Tabella A.2). Un contributo a questo risultato è offerto dalle piccole imprese del Mezzogiorno (2,41 milioni di euro contro un minimo di 1,87 milioni dell'8° bando) e dalle piccole e medie imprese del Centro-Nord (rispettivamente 2,11 e 3,92 Meuro del 31° bando contro 1,47 e 2,32 Meuro del 14° bando).

Nel Mezzogiorno è si registra una forte riduzione delle domande e degli investimenti per nuovi impianti, raggiungendo valori più vicini a quelli del Centro-Nord. In entrambe le aree aumentano in modo significativo le domande e gli investimenti per ammodernamenti.

Tabella A.2. Settore industria - Confronto tra le domande presentate sul 31° bando e le domande con istruttoria positiva dei bandi precedenti: Investimento medio per domanda e per nuovo addetto - Esclusi i grandi progetti, soglie minime 2006

Bandi	Dati	Centro-Nord				Mezzogiorno				Italia
		p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.	p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.	tot. i.
31°	Investimento medio per domanda (milioni di euro)	2,11	3,92	9,18	3,65	2,41	4,10	6,79	3,32	3,41
	Investimento medio per nuovo addetto (milioni di euro)	0,36	0,59	0,71	0,51	0,32	0,32	0,68	0,39	0,42
17°	Investimento medio per domanda (milioni di euro)	1,53	2,64	6,68	2,33	1,84	3,45	6,07	2,22	2,23
	Investimento medio per nuovo addetto (milioni di euro)	0,20	0,27	0,34	0,25	0,08	0,11	0,22	0,09	0,10
14°	Investimento medio per domanda (milioni di euro)	1,47	2,310,22	8,57	2,36	2,28	4,68	6,01	2,85	2,69
	Investimento medio per nuovo addetto (milioni di euro)	0,17	2,48	0,26	0,21	0,11	0,18	0,28	0,14	0,15
11°	Investimento medio per domanda (milioni di euro)	1,64	0,20	5,67	2,41	2,20	3,38	6,77	2,73	2,67
	Investimento medio per nuovo addetto (milioni di euro)	0,15	2,66	0,27	0,19	0,11	0,13	0,29	0,13	0,14
8°	Investimento medio per domanda (milioni di euro)	1,54	0,20	8,42	2,77	1,87	3,57	6,83	2,42	2,46
	Investimento medio per nuovo addetto (milioni di euro)	1,16	0,20	0,31	0,22	0,10	0,14	0,25	0,12	0,13

Legenda: p.i.: piccole imprese; m.i.: medie imprese; g.i.: grandi imprese; tot.i.: totale imprese.

Fonte: nostre elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Tabella A.3 Settore Industria - Confronto tra le domande presentate sul 31° bando e le domande con istruttoria positiva dei bandi precedenti: Incidenza delle domande e degli investimenti per tipologia di investimento - Esclusi i grandi progetti, soglie minime 2006

Indicatori	Centro-Nord (tot. i.)					Mezzogiorno (tot. i.)					Italia (tot. i.)				
	31°	17°	14°	11°	8°	31°	17°	14°	11°	8°	31°	17°	14°	11°	8°
Percentuale domande per nuovi impianti su totale domande	20,1	14,8	17,0	22,5	15,2	34,1	56,3	53,8	48,0	46,9	30,4	49,5	42,0	43,7	42,7
Percentuale domande per ampliamenti su totale delle domande	52,2	70,3	67,4	61,6	68,1	46,8	37,2	35,4	45,3	46,9	48,3	42,6	45,6	48,0	49,7
Percentuale domande per ammodernamento e altre su totale delle domande	27,7	14,8	15,6	15,8	16,8	19,1	6,5	10,9	6,8	6,2	21,4	7,9	12,4	8,3	7,6
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Percentuale investimenti per nuovi impianti su totale investimenti	21,0	17,5	22,0	29,6	16,1	44,1	61,7	62,2	57,4	50,0	37,5	54,1	50,9	53,2	44,9
Percentuale degli investimenti per ampliamenti su totale investimenti	48,9	61,1	57,7	52,3	59,0	40,3	30,4	26,8	33,2	40,1	42,7	35,7	35,5	36,1	43,0
Percentuale degli investimenti per ammodernamenti e altro su totale investimenti	30,1	21,4	20,3	18,1	24,9	15,6	7,9	11,0	9,4	9,8	19,7	10,2	13,6	10,7	12,1
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Osserviamo quindi come al mutare della disciplina di attuazione del regime di aiuto (ad esempio, obbligatorietà della componente di prestito bancario, modifica del *set* di indicatori, introduzione di una soglia minima di investimento, ecc.) emerge un'inversione di priorità nella gerarchia degli obiettivi tra *crescita occupazionale* (che per il 31° bando non è neanche più valutata) e *redditività – tout court – degli investimenti*.

Tale cambio di prospettiva riflette ovviamente i mutamenti nelle priorità di *policy* di questi anni:

- la politica comunitaria della concorrenza, che sostiene – in particolar modo negli anni che precedono la crisi economica internazionale – un indirizzo volto a ridurre le intensità di aiuto e l'ammontare complessivo degli incentivi alle imprese;
- la politica di bilancio dello Stato italiano e il contenimento della spesa pubblica che porta a privilegiare soluzioni volte a sollecitare l'apporto di capitali privati.

Per essere efficace un regime di aiuto deve perseguire obiettivi chiari e non conflittuali. E se più obiettivi possono coesistere, allora è bene che il *policy maker* definisca la scala delle priorità. Per ottenere risultati in linea con le attese, occorre assicurare la coerenza e l'efficacia delle regole che descrivono la *meccanica fine* del regime di aiuto. Svilupperemo ulteriormente questa tesi nel paragrafo seguente.

III.3 Sui meccanismi di selezione delle iniziative

Come abbiamo visto, la selezione delle iniziative da agevolare con la L. 488/1992 viene effettuata sulla base di un *set* di indicatori. Ai fini della formazione delle graduatorie, a ogni domanda presentata viene attribuito un punteggio ottenuto sommando tra loro i valori dei singoli indicatori normalizzati. Le graduatorie vengono formate secondo l'ordine decrescente dei punteggi ottenuti e le agevolazioni sono concesse nel limite delle disponibilità finanziarie.

L'algoritmo che così determina il punteggio ha spesso circoscritto le scelte di *policy* alla sola individuazione degli indicatori (solo nei casi di risorse molto limitate le condizioni di accesso hanno aggiunto un ulteriore elemento di selezione delle imprese). Queste scelte hanno inteso favorire, di volta in volta, anche simultaneamente, la capitalizzazione delle imprese, l'espansione occupazionale, l'attenzione ai temi ambientali, le politiche di sviluppo locale dei territori, il rafforzamento dei rapporti banca-impresa, il grado di innovatività degli investimenti, la disponibilità delle imprese a rinunciare a una parte dell'aiuto. Tuttavia il *policy maker*, una volta determinato il quadro complessivo delle finalità, non ha mai espresso una priorità nelle finalità stesse: ciò si è tradotto nel calcolare il punteggio come semplice somma dei singoli indicatori normalizzati. A valle

della scelta primaria, questo meccanismo non ha quindi consentito di discriminare ulteriormente le iniziative meritevoli.

Per massimizzare il raggiungimento degli obiettivi previsti dal *policy maker* e influire più incisivamente sui comportamenti delle imprese, si sarebbe potuto invece intervenire attribuendo un peso a ciascun indicatore normalizzato, attraverso un sistema di coefficienti da individuare contestualmente all'apertura dei bandi e/o determinare delle soglie minime di valori per i singoli indicatori (al di sotto delle quali non sarebbe stato possibile accedere alla gara, prevedendo la possibilità di revoca del contributo qualora i valori soglia non fossero stati rispettati anche a iniziativa ultimata). Con queste due modalità di selezione, non necessariamente alternative l'una all'altra, si sarebbe potuto discriminare maggiormente quei progetti d'investimento che rispondevano ai fini dell'intervento pubblico.

III.3.1 Focus - Sull'efficacia del meccanismo di selezione della L. 488/1992

La possibilità per un'impresa di ottenere le agevolazioni dipende da due fattori: l'ammontare di risorse disponibili e la sua posizione in graduatoria. Ma è possibile verificare *ex-post* in quale misura ciascun indicatore abbia influenzato le posizioni di una determinata graduatoria? Il metodo qui proposto consiste nel confrontare la graduatoria finale (in base alla quale sono state concesse le agevolazioni) con quella (virtuale) che si sarebbe ottenuta eliminando un indicatore alla volta.

Vengono quindi costruite tante graduatorie virtuali quanti sono gli indicatori. Per ciascuna graduatoria virtuale, vengono esaminate le posizioni assunte dalle singole iniziative eliminando l'indicatore del quale, a turno, si intende valutare l'impatto, fermo restando i valori degli altri indicatori. Viene così misurata la correlazione fra ciascuna graduatoria virtuale e quella reale¹³. Quanto più la correlazione è alta (valore compreso tra -1 e 1), meno rilevante è l'indicatore ai fini della costruzione della graduatoria finale.

¹³ Un metodo alternativo consiste nel costruire delle graduatorie virtuali considerando un solo indicatore alla volta e confrontarle poi con la graduatoria finale (cfr. Parascandolo e Pellegrini, 2000). Tuttavia nei bandi qui esaminati questo metodo non fornisce indicazioni attendibili, in quanto alcune graduatorie virtuali, in particolare quelle del terzo bando formate sulla base del solo indicatore regionale, presenterebbero molte iniziative *ex-aequo* (ad esempio, nella graduatoria Campania, con 2341 iniziative, 58 occuperebbero la 1° posizione, 2096 occuperebbero la 60° posizione, 131 occuperebbero la 2155° posizione e 56 occuperebbero la 2286° posizione; nella graduatoria Piemonte, costituita da 698 iniziative, 514 occuperebbero la prima posizione e 184 la 515° posizione; nella graduatoria Toscana, con 764 iniziative, 93 occuperebbero la 1° posizione e 671 occuperebbero la 94° posizione), così da renderle non raffrontabili con le graduatorie finali (articolate sulla base di cinque indicatori).

Il metodo esamina solo le iniziative inserite nelle graduatorie. Non si può tuttavia escludere che, in taluni casi, l'aver determinato in modo selettivo i criteri di attribuzione dei valori per alcuni indicatori (è questo il caso dell'indicatore delle priorità regionali quando espresse a favore di un insieme molto circoscritto di attività) abbia indotto molte imprese a rinunciare a presentare domanda di agevolazione, considerata la limitata disponibilità di risorse pubbliche. Non si possono inoltre escludere correlazioni tra gli stessi indicatori utilizzati per la formazione delle graduatorie (ad esempio l'indicatore mezzi propri e l'indicatore di ribasso): non si tratta necessariamente di un rapporto causa-effetto, ma semplicemente della tendenza di due o più indicatori a presentare talvolta valori concordanti in presenza di determinate caratteristiche dell'impresa (o variazioni concordanti al variare delle iniziative inserite nelle graduatorie).

Un'ulteriore elemento di cautela è legato al fatto che l'inclusione/l'eliminazione effettiva di un indicatore avrebbe in realtà modificato i comportamenti delle imprese riferibili agli altri indicatori, soprattutto nei casi di graduatorie con un basso grado di copertura finanziaria. Tuttavia, tenendo conto che il numero di indicatori non è mai inferiore a tre, che ogni graduatoria contiene un numero elevato di posizioni e che dette posizioni si riferiscono a realtà economiche estremamente eterogenee (con riferimento sia ai settori di attività, sia alle caratteristiche dimensionali delle imprese con comportamenti altrettanto diversificati), si può ritenere che l'effetto di alterazione, che comunque si produrrebbe su tutte le graduatorie virtuali collegate alla stessa graduatoria reale, non conduca a risultati eccessivamente distorti. Con tali avvertenze è condotta l'analisi, precisando che l'intento è soprattutto quello di fornire evidenze sul piano qualitativo tese a verificare se, e in quale misura, i meccanismi specifici di attuazione della norma agevolativa si siano rivelati coerenti con gli obiettivi che si intendevano perseguire.

Si tratta quindi di:

- individuare un sottoinsieme significativo di graduatorie finali;
- per ogni graduatoria prescelta, costruire n graduatorie virtuali, ciascuna ottenuta eliminando uno degli n indicatori alla volta;
- per ciascuna delle n graduatorie virtuali, calcolare di quante posizioni (ranghi) si sarebbero mediamente spostate le iniziative della graduatoria finale (in termini di differenza tra ranghi), secondo la formula:

$$SMP_k = \frac{\sum_{i=1}^N |POSIZR_i - POSIZV_{ki}|}{N} \quad (1)$$

Dove:

$POSIZR_i =$ *posizione (rango) che l'iniziativa i-ma ha assunto nella graduatoria reale (quella finale formata sulla base di tutti gli n indicatori)*

$POSIZV_{ki} =$ *posizione che l'iniziativa i-ma avrebbe assunto nella graduatoria virtuale ottenuta eliminando l'indicatore k-mo (con k compreso tra 1 e n)*

$N =$ *numero delle iniziative presenti nella graduatoria reale (finale)*

$SMP_k =$ *spostamento medio di posizioni (in termini di differenza tra i ranghi) delle iniziative della graduatoria virtuale rispetto alla graduatoria reale.*

- per ciascuna graduatoria finale, misurarne la correlazione (di rango o cograduazione), con le rispettive graduatorie virtuali, così da sintetizzare i risultati e confrontare bandi diversi. A tale scopo è utilizzato il coefficiente di correlazione tra ranghi di Spearman (ρ_s), dato dalla seguente formula:

$$\rho_{sk} = 1 - \frac{6 \sum_{i=1}^N (POSIZR_i - POSIZV_{ki})^2}{N(N^2 - 1)} \quad (2)$$

dove ρ_{sk} è il coefficiente di correlazione di Spearman tra le due graduatorie, quella reale e quella virtuale formata in assenza del k -mo indicatore. Il coefficiente è pari a 1 in caso di perfetta coincidenza fra due ordinamenti (perfetta cograduazione o concordanza), a -1 quando gli ordinamenti sono opposti (perfetta contrograduazione o discordanza) e a 0 in assenza di cograduazione: quanto più il suo valore si avvicina all'unità, tanto più la graduatoria virtuale si accosta a quella reale, evidenziando la scarsa rilevanza dell'indicatore considerato nella formazione della graduatoria finale.

Il sottoinsieme di graduatorie finali è scelto tenendo conto dei mutamenti più significativi introdotti nel tempo per i criteri di formazione delle graduatorie. Inoltre, per motivi di rilevanza e di omogeneità, si è ritenuto condurre l'analisi sui bandi "Industria". Sono stati quindi selezionati i seguenti bandi:

- il 1° bando, le cui graduatorie sono state formate sulla base di tre indicatori;
- il 3° bando, le cui graduatorie sono state le prime a essere formate con cinque indicatori;

- l'8° bando, con cinque indicatori, e primo ad agevolare anche le attività delle costruzioni e dell'energia, comprendendole nella medesima graduatoria;
- il 31° bando, che ha rivoluzionato il *set* di indicatori e la natura finanziaria dell'agevolazione.

Per ciascuno di questi bandi sono state formate più graduatorie su scala regionale.

Si è quindi scelto di analizzare, per ognuno dei bandi considerati, le tre graduatorie (una del Nord, una del Centro e una del Mezzogiorno) che presentassero il più alto numero di posizioni (di domande inserite in graduatoria).

Le graduatorie così considerate sono riportate nel seguente prospetto:

bando	Nord	Domande	Centro	domande	Mezzogiorno	domande
1	Piemonte	949	Toscana	1.106	Campania	897
3	Piemonte	698	Toscana	764	Campania	2.341
8	Piemonte	213	Toscana	166	Campania	2.256
31	Piemonte	82	Toscana	78	Campania	379

I risultati dell'analisi sono riportati nelle Tavole che seguono, nelle quali: I_1 è l'indicatore mezzi propri, I_2 l'indicatore occupazionale, I_3 l'indicatore di ribasso, I_4 l'indicatore della priorità regionale, I_5 l'indicatore ambientale.

1° bando

Regioni (n. domande)	SMP_1	ρ_{s1}	SMP_2	ρ_{s2}	SMP_3	ρ_{s3}
Piemonte (949)	174	0,69	87	0,89	106	0,84
Toscana (1.106)	269	0,48	85	0,91	103	0,89
Campania (897)	128	0,77	77	0,88	102	0,84

3° bando

Regioni (n. domande)	SMP ₁	ρ_{s1}	SMP ₂	ρ_{s2}	SMP ₃	ρ_{s3}	SMP ₄	ρ_{s4}	SMP ₅	ρ_{s5}
Piemonte (698)	83	0,87	39	0,95	60	0,90	84	0,86	106	0,75
Toscana (764)	96	0,84	41	0,95	70	0,88	44	0,93	116	0,73
Campania (2.341)	243	0,87	184	0,91	227	0,88	56	0,97	369	0,72

8° bando

Regioni (n. domande)	SMP ₁	ρ_{s1}	SMP ₂	ρ_{s2}	SMP ₃	ρ_{s3}	SMP ₄	ρ_{s4}	SMP ₅	ρ_{s5}
Piemonte (213)	29	0,84	16	0,91	23	0,85	17	0,90	39	0,63
Toscana (166)	21	0,85	14	0,90	14	0,92	21	0,85	27	0,74
Campania (2.256)	233	0,88	220	0,87	215	0,89	293	0,84	199	0,91

Per il 31° bando invece: I_1 è l'indicatore ribasso del contributo in conto capitale, I_2 l'indicatore innovatività, I_3 l'indicatore della priorità regionale.

31° bando

Regioni (n. domande)	SMP ₁	ρ_{s1}	SMP ₂	ρ_{s2}	SMP ₃	ρ_{s3}
Piemonte (82)	11	0,83	12	0,80	13	0,80
Toscana (78)	11	0,82	11	0,79	9	0,84
Campania (379)	48	0,85	60	0,76	35	0,87

Dall'analisi emergono alcune considerazioni:

- con riferimento al 1° bando: per tutte e tre le graduatorie considerate l'indicatore mezzi propri è significativamente più rilevante degli altri due, ivi compreso quello occupazionale, che impatta sistematicamente di meno. Per queste graduatorie, il risultato finale è principalmente quello di favorire la (ri)capitalizzazione delle imprese. Si evidenziano inoltre valori diversi per l'indicatore mezzi propri e l'indicatore di ribasso. Se da un lato, infatti, è plausibile che le imprese dotate di consistenti mezzi propri tendano anche a essere quelle che rinunciano a una parte del contributo (aumentando così le

- possibilità di successo), il contrario non può dirsi per le imprese che dispongono di una ridotta quota di capitale proprio da investire: queste ultime, proprio per non pregiudicare ulteriormente le chances di ottenere un piazzamento utile in graduatoria, potrebbero aver richiesto una percentuale di agevolazione inferiore qualora la fattibilità finanziaria risultasse comunque garantita con altre risorse (finanziamenti bancari e/o finanziamenti infruttiferi dei soci);
- *con riferimento al 3° bando*: l'introduzione dei due nuovi indicatori modifica in modo significativo la capacità di selezione dei primi, in quanto quello che ora si propone con maggior evidenza è l'indicatore ambientale. Quello regionale, che pure rappresenta una novità assoluta, introdotta per dare voce alle politiche sub-nazionali, sembra avere una influenza inferiore a quella dell'indicatore mezzi propri. Le Regioni quindi, almeno all'inizio, non sembrano sempre cogliere l'occasione loro offerta. Il caso più significativo è quello della Regione Campania, le cui priorità hanno di fatto lasciato inalterata la graduatoria finale. In quell'occasione, infatti, la Regione rinunciò a esprimere delle preferenze in relazione ai settori di intervento e ai territori, manifestando le priorità solo con riferimento alle tipologie di iniziative, peraltro con punteggi molto simili tra loro (8 punti per ristrutturazioni e riattivazioni, 9 punti per ammodernamenti e trasferimenti, 10 punti per nuovi impianti, ampliamenti e riconversioni). Appena più selettiva fu la scelta della Regione Piemonte e della Toscana le quali, pur non esprimendo preferenze né per settori né per territori, discriminarono meglio le iniziative sulla base delle tipologie di investimento (Piemonte: 1 punto per nuovi impianti e ampliamenti e 0 punti per le altre tipologie; Toscana: 1 punto per nuovi impianti e 0 punti per le altre tipologie). Ciò conferma che una selezione, pur particolarmente articolata, equivale a una selezione inefficace se fondata su criteri eccessivamente minuziosi;
 - *con riferimento all'8° bando*: per le due graduatorie del Centro-Nord, l'indicatore ambientale è quello che maggiormente influenza la formazione delle graduatorie, anche in presenza dell'estensione della misura di aiuto ai comparti delle costruzioni e dell'energia. Una maggiore rilevanza ha l'indicatore regionale: è evidente il caso della Campania che, pur continuando a non esprimere preferenze su attività produttive e territori, allarga la forbice dei punteggi per le tipologie di iniziativa (da 4 a 10 punti);

- *con riferimento al 31° bando*: per tutte e tre le graduatorie considerate l'indicatore con maggiore influenza sulla formazione delle stesse è quello che misura l'innovatività delle iniziative, e – per la Campania e la Toscana – è l'indicatore regionale a pesare di meno. Tuttavia è plausibile che la minore disponibilità di risorse pubbliche rispetto al passato abbia scoraggiato un gran numero di imprese a presentare domanda, nella ragionevole convinzione che le priorità regionali, espresse con criteri molto selettivi, le avrebbero penalizzate;
- *con riferimento a tutti i bandi considerati*: sono pochi i bandi nei quali gli indicatori prescelti hanno influito in maniera bilanciata sulla formazione delle graduatorie. Nella maggior parte dei casi, l'indicatore occupazionale è quello che influisce meno sulla formazione delle graduatorie, nonostante il manifestato intento di utilizzare i meccanismi di incentivazione anche per allargare la base occupazionale. Si osserva inoltre che gli indicatori con maggiore influenza sulla formazione delle graduatorie sono anche quelli che, “in corso d’opera”, possono subire variazioni (in quanto si tratta di valori dichiarati dall’impresa all’atto della domanda, suscettibili di accertamento a investimento ultimato). Così che, a iniziativa ultimata, potrebbero non risultare confermati quei valori che avevano consentito l’utile collocazione della domanda in graduatoria. Questi indicatori sono quindi sottoposti a una verifica finale per accertare se eventuali scostamenti dal valore (promesso) assunto per la formazione delle graduatorie rientrano nei limiti massimi consentiti. Poiché la norma prescrive che eventuali economie siano riutilizzate per finanziare ulteriori graduatorie, o altre misure di agevolazione, e non per riammettere imprese inizialmente escluse per insufficienza di risorse, la revoca dei contributi lascia inalterata la graduatoria iniziale e non ne determina lo scorrimento. Questo problema viene affrontato nel paragrafo seguente.

III.4 Sulle verifiche degli impegni dei beneficiari

I criteri di formazione delle graduatorie, basati sull'utilizzo di indicatori volti a premiare determinati comportamenti delle imprese, implicano una serie di verifiche *ex post* sugli impegni assunti dai beneficiari all'atto della domanda. A seconda della tipologia di indicatori, i controlli vengono svolti a ultimazione degli investimenti, oppure dopo la chiusura del primo esercizio a regime. I valori di altri indicatori, invece, non sono

suscettibili di modifica (ad esempio quello *di ribasso* che si cristallizza definitivamente con la presentazione dell'atto di domanda).

Gli accertamenti – e le relative sanzioni – dovrebbero garantire l'affidabilità degli impegni assunti e, pertanto, una competizione leale tra le imprese candidate ai benefici pubblici. Laddove l'esito della verifica risulti positivo (in quanto rispettati determinati *margini di tolleranza*), l'agevolazione è confermata, altrimenti vi è decadenza del beneficio e restituzione del contributo pubblico. Tra i casi più frequenti vi sono quelli che riguardano l'indicatore occupazionale. L'impresa che ha realizzato l'investimento ma attivato meno occupati del previsto, oltre il margine di tolleranza dell'indicatore (30 per cento), è da sanzionare con la revoca totale dell'agevolazione.

È ben possibile che le *promesse mancate* non siano sempre frutto di comportamenti dolosi (frode) o colposi dell'impresa, ma che siano da ricondurre a fattori esogeni, quali un ciclo economico recessivo. Tuttavia anche in questi casi le regole della L. 488/1992 sanzionano le imprese con l'obbligo di restituzione dei contributi, aggravandone la condizione di difficoltà, perché i capitali immobilizzati sotto forma di investimenti sono difficilmente liquidabili. Per certi versi questo sistema può trasformare la concessione dell'aiuto in un vero e proprio *boomerang* per le imprese. Peraltro, nel caso della L. 488/1992, il fenomeno è amplificato in quanto la revoca riguarda l'intero contributo concesso, indipendentemente dall'entità dell'inadempienza, e quindi penalizza in egual misura l'impresa che ha parzialmente mantenuto gli impegni (pur non rispettando la tolleranza consentita) e quella che li ha invece totalmente disattesi.

Questa rigida applicazione del sistema evita che la Pubblica Amministrazione possa discrezionalmente decidere se sanzionare o meno il mancato raggiungimento degli obiettivi prospettati dalle imprese a seconda delle circostanze. In sostanza, si è scelto di incorporare questo rischio nel più ampio "rischio di impresa". Questo anche per allontanare la prospettiva di una qualche forma di condono volta ad avvantaggiare alcuni soggetti a discapito degli altri partecipanti a una procedura competitiva.

Occorrerebbe tuttavia proporzionare le sanzioni all'entità dell'inadempienza. Inoltre, un sistema basato su indicatori, che richiedono verifiche fisiche o documentali *ex poste* caso per caso, presuppone una macchina organizzativa molto complessa e onerosa. La mole delle pratiche "aperte" (13.800) e delle revoche (12.064) in rapporto al totale delle pratiche ammesse (40.707), cui si aggiunge il tema dei contenziosi e del recupero delle

somme indebite, rende evidente il sottodimensionamento dell'apparato preposto a presidiare le pratiche ammesse ai benefici della L. 488/1992 (cfr. paragrafo III.8).

Le verifiche hanno minore complessità quando gli indicatori colgono le caratteristiche dell'impresa e/o dell'investimento al momento stesso della domanda¹⁴. I criteri alla base del sistema di selezione – oltre a essere strategici per il conseguimento dell'obiettivo di azione pubblica – devono quindi essere agevolmente misurabili (ovvero far riferimento a informazioni affidabili e tempestive) e facilmente verificabili (anche attraverso procedure telematiche tali da automatizzare l'accertamento). In generale, procedure di valutazione complesse dovrebbero essere applicate per investimenti di una certa entità. Negli altri casi, occorrerebbe privilegiare meccanismi automatici, basati su requisiti di accesso immediatamente verificabili.

III.5 Sul ruolo e sulla selezione del sistema bancario nella gestione degli aiuti pubblici alle imprese

Nel gennaio 1999, nell'ambito delle attività preparatorie per la definizione del programma di intervento della Commissione europea per il periodo 2000-2006, viene predisposto da un gruppo di esperti lo *Studio di Approfondimento Industria*¹⁵, nel quale è esaminato il ruolo del sistema bancario nella gestione degli aiuti pubblici alle imprese, avanzando diverse proposte di *policy*. In particolare, viene evidenziata la necessità di intervenire per una maggiore “responsabilizzazione” delle banche concessionarie nella selezione e nella realizzazione delle iniziative agevolate. Si propone altresì di «fornire alle banche gli incentivi adeguati per selezionare e controllare i progetti, principalmente inducendole a prendere parte al finanziamento dei progetti selezionati tramite prestiti».

A questo studio fa seguito nel 2000 un *Rapporto Test Banche*, sulla base di un questionario inviato con il supporto dell'Associazione Bancaria Italiana a circa 300 istituti di credito. Le risposte sono rappresentative del 73 per cento degli sportelli bancari e del 54 per

¹⁴ Ad esempio, il 14° bando assegnava un punteggio elevato in graduatoria alle imprese che si impegnavano a ottenere la certificazione ambientale Emas, la cui sussistenza era da accertare *ex post*, azienda per azienda. Il 31° bando, invece, ha sostituito questo parametro con una maggiorazione delle agevolazioni per quelle imprese che allegavano alla domanda una certificazione Emas.

¹⁵Lo studio è il risultato di un processo di riflessione avviato nel 1998 dalla Commissione europea, dal Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato e dal Ministero del Tesoro e del Bilancio, con la partecipazione di ABI, Confindustria e Confapi, al fine di fornire elementi utili per la definizione delle linee guida del regime di intervento a sostegno delle imprese per il periodo di programmazione 2000-2006. Lo studio è a cura di Patrick Daly, Marco Da Rin, Luigi Guiso, Giuliano Mussatti, Marco Pagano e David Storey.

cento del credito erogato alle PMI. Dall'analisi del questionario emerge chiaramente che nell'erogare crediti alle PMI beneficiarie di aiuti pubblici «le banche effettuano una istruttoria aggiuntiva a quella per la concessione di aiuti pubblici nel 70 per cento dei casi, e nella totalità dei casi per le banche medio-grandi a diffusione nazionale. Questo nel caso di imprese giudicate bancabili dalla (medesima) banca che si appresta ad affidarle: un vero controsenso». «*Le garanzie richieste per affidamenti a PMI beneficiarie di aiuti sono consistenti, attorno al 75 per cento del valore del prestito*». «Questo risultato è di grande importanza: laddove le banche devono puntare i propri soldi su un cliente, effettuano quasi sempre un supplemento di istruttoria». Da osservare che la Delibera CIPE del 27 aprile 1995, al punto 5 lettera c3, stabiliva che l'istruttoria ai fini della concessione delle agevolazioni doveva essere «svolta secondo le tipiche procedure di deliberazione ed erogazione dei prestiti degli enti creditizi per progetti di investimento».

Le banche concessionarie sono essenzialmente remunerate sulla base del numero di attività istruttorie condotte (un compenso fisso per le iniziative non ammissibili; per quelle ammissibili con esito positivo, un compenso fisso e uno variabile correlato, in maniera decrescente, all'ammontare dell'investimento; per le iniziative ammissibili con esito negativo, un compenso fisso e il 50 per cento del compenso variabile). Dall'analisi delle istruttorie relative ai primi 11 bandi della L. 488/1992, la percentuale di pratiche giudicate ammissibili (e quindi ordinate in graduatoria) è in media dell'89,1 per cento, con una forte variabilità tra banche (tra un massimo del 97,9 per cento e un minimo del 77,8 per cento)¹⁶.

¹⁶ Cfr. Rapporto del maggio 2002, Ministero delle Attività Produttive, Direzione Generale Coordinamento Incentivi alle Imprese, *Il Ruolo degli Istituti di Credito nelle Politiche di Incentivazione allo Sviluppo*. Occorre evidenziare come dopo due anni dal *Test Banche* il rapporto del Ministero affermi: «Quello che può essere considerato un obiettivo collaterale delle iniziative di agevolazione degli investimenti, ovvero l'occasione di incontro tra piccole imprese e banche allo scopo di una riduzione delle asimmetrie informative senza costi sull'impresa bancaria, ha trovato nella L. 488/1992 una sua opportuna realizzazione. Anche se allo stato attuale ancora non si dispone di informazioni dettagliate, è lecito supporre che il fatto di essere entrati in contatto in maniera così approfondita possa aver favorito il proseguimento di relazioni oltre la mera compilazione dell'istruttoria (pag. 12)». La L. 488/1992 «prevede una partecipazione attiva degli istituti di credito, cui è in sostanza delegata l'attività di informazione sullo strumento, assistenza nella compilazione dell'istruttoria, valutazione dell'agevolabilità delle iniziative imprenditoriali. L'imprenditore in sede di compilazione della domanda è orientato alla scelta del *business plan* più adatto alla realizzazione dell'opera, usufruendo in sostanza di un vero e proprio servizio di *counseling*. Durante la compilazione della domanda, infatti, l'istituto di credito valuta lo stato di salute dell'impresa, suggerisce all'imprenditore eventuali correzioni, piani di rientro, diversificazione delle fonti di finanziamento necessarie alla crescita dell'azienda di cui è titolare. La banca inoltre, al termine della redazione dell'istruttoria, emette un giudizio sulla validità del piano di investimenti formulato. La L. 488/1992 dunque non solo permette una maggiore efficienza nell'attività di *screening* e *monitoring* dei progetti, ma anche favorisce e incentiva l'incontro tra banche e imprese» (pp. 7-8).

Le istruttorie assicurano compensi interessanti e alcune banche, per accrescere il proprio business, riconoscono provvigioni a consulenti di impresa i quali veicolano le richieste di agevolazione. Molte costituiscono appositi uffici scindendo completamente la finanza agevolata dall'ordinaria attività di concessione del credito. D'altra parte è prassi diffusa il contenimento dei costi tramite il ricorso a personale con contratto a progetto, perché l'attività del concessionario è discontinua (vi sono picchi di lavoro in occasione di un bando e poi quasi nulla nell'intervallo fino al bando successivo).

Molto diversa è la situazione nel momento in cui la banca deve valutare l'ammissibilità delle iniziative che essa si impegna formalmente a co-finanziare. In questo caso diventa cruciale la valutazione del rischio finanziario basata su elementi patrimoniali e reddituali, storici e prospettici. Nel 2006, con l'ultimo bando della L. 488/1992 (il 31°), che segna il passaggio da una forma di aiuto esclusivamente in conto capitale a una combinazione di contributo in conto capitale e in conto interessi¹⁷, la concessione di un prestito da una banca (che può coincidere con quella concessionaria) diventa condizione necessaria per ottenere il finanziamento agevolato.

RIQUADRO B - RISULTATI DI UN'INDAGINE EMPIRICA

I dati riportati nella sottostante Tabella B.1 sintetizzano gli esiti di un'indagine empirica svolta dalla Cassa Depositi e Prestiti, che ha consultato alcune banche finanziatrici.

Tabella B.1

31* Bando 2006	Indagine empirica Cassa Depositi e Prestiti		
	Pratiche esaminate	Bocciate	Non esaminate
Istituto convenzionato 1	180	25	170
Istituto convenzionato 2	950	250	70
Istituto convenzionato 3	150	26	
Istituto convenzionato 4	350	50	40
Istituto convenzionato 5	280	20	40
Istituto convenzionato 6	100	74	10
Istituto convenzionato 7	156	30	60
TOTALE	2166	475	390

¹⁷ Il finanziamento a tasso agevolato attinge alle risorse del Fondo rotativo per le imprese, previsto dalla Legge Finanziaria 2005 (art.1, comma 354) e istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti SpA (CDP). Tale Fondo è alimentato da risorse provenienti dal risparmio postale, mentre appositi stanziamenti statali assicurano all'impresa l'applicazione di un tasso di interesse molto vantaggioso (0,5 per cento).

Emerge una situazione nella quale il 34 per cento delle richieste di finanziamento ha esito negativo (pratiche bocciate e non esaminate), tre volte più elevata rispetto alla media riportata nell'indagine *Studio di Approfondimento Industria*. È di particolare interesse il dato relativo alle pratiche non istruite (circa il 15 per cento del totale) che va anche posto in relazione ai termini di scadenza del bando (periodo estivo). Con buona probabilità la maggior parte delle richieste di finanziamento bancario non esaminate è ascrivibile alle piccole imprese che, di norma, incontrano maggiori difficoltà nei processi di conoscenza e adeguamento relativi alle nuove procedure.

Questa impostazione comporta una riduzione dell'onere pubblico a parità d'investimento e una modifica della logica allocativa in senso più convergente con quella delle banche (con effetti però controversi sull'aggiuntività dell'intervento pubblico, cfr. paragrafo III.7). In effetti, con il 31° bando, anche per l'agire di altri fattori (quali, la congiuntura economica e la disponibilità complessiva di risorse finanziarie, la periodicità dei bandi e le altre importanti modifiche nei meccanismi che regolano la 488, cfr. paragrafo III.2) nell'assegnazione delle agevolazioni si assiste a:

a. un rilevante calo delle iniziative di investimento agevolate delle piccole e piccolissime imprese

Come abbiamo visto (paragrafo III.2), i nuovi meccanismi di selezione basati sul merito di credito incidono sulla composizione delle domande e degli investimenti proposti (cfr. Tabella III.1), con una forte riduzione degli investimenti delle piccole imprese (-23 per cento rispetto al 14° bando, il più simile per struttura degli indicatori e vicinanza temporale), praticamente compensata dall'aumento delle medie (+24 per cento) e grandi imprese (+20 per cento). Per il 31° bando, il 46 per cento degli investimenti totali è riconducibile alle imprese medie e grandi nel Mezzogiorno rispetto al 30 per cento (11° e 17° bando) e al 37 per cento (14°) dei bandi precedenti. Il minore peso delle piccole imprese, e in particolare di quelle del Mezzogiorno, è confermata dal confronto con i dati dei bandi precedenti ottenuti applicando le stesse soglie dimensionali del 31° (cfr. Tabella A.1).

Questo fenomeno si accentua ulteriormente all'esito delle graduatorie (cfr. Tabella III.4).

Tabella III.4 Settore Industria - 31° bando, domande e investimenti ammissibili e agevolati

		Centro-Nord				Mezzogiorno				Italia			
		piccole	medie	grandi	totale	piccole	medie	grandi	totale	piccole	medie	grandi	totale
Domande (numero)	<i>proposte</i>	373	187	100	660	1.269	275	326	1.870	1.642	462	426	2.530
	agevolate	96	57	28	181	190	99	80	369	286	156	108	550
	percentuale finanziata	25,7	30,5	28	27,4	15	36	24,5	19,7	17,4	33,8	25,4	21,7
Investimenti (milioni euro)	<i>proposti</i>	829,8	759,3	1.070,5	2.659,7	3.480,6	1.211,8	3.921,0	8.613,4	4.310,4	1.971,1	4.991,6	11.273,1
	agevolati	253,1	260,1	422,1	935,3	797,2	505,4	934,2	2.236,8	1.050,3	765,5	1.356,3	3.172,1
	percentuale finanziata	30,5	34,3	39,4	35,2	22,9	41,7	23,8	26	24,4	38,8	27,2	28,1
Ripartizione percentuale per dimensione di impresa													
Domande	<i>proposte</i>	56,5	28,3	15,2	100	67,9	14,7	17,4	100	64,9	18,3	16,8	100
	agevolate	53	31,5	15,5	100	51,5	26,8	21,7	100	52	28,4	19,6	100
Investimenti	<i>proposti</i>	31,2	28,6	40,3	100	40,4	14,1	45,5	100	38,2	17,5	44,3	100
	agevolati	27,1	27,8	45,1	100	35,6	22,6	41,8	100	33,1	24,1	42,8	100

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Nell'effettiva assegnazione delle agevolazioni risultano quindi premiati gli investimenti di maggiore dimensione. Le grandi imprese rappresentano il 42 per cento del totale degli investimenti agevolati nel Mezzogiorno (con una lieve riduzione rispetto alla percentuale degli investimenti ammissibili). Spicca il risultato delle medie imprese con un rilevante aumento della quota di investimenti agevolati (il 23 per cento del totale nel Mezzogiorno). Gli investimenti delle imprese medie e grandi del Mezzogiorno rappresentano il 45 per cento del totale nazionale.

Per le piccole imprese del Mezzogiorno, all'esito delle graduatorie, la percentuale di domande agevolate è pari al 15 per cento di quelle ammissibili, mentre la quota di investimenti finanziati è il 23 per cento. Ciò significa che hanno beneficiato degli aiuti le piccole imprese con gli investimenti di maggiore entità rispetto alle iniziative di dimensione più contenuta.

b. una crescita significativa della dimensione media degli investimenti

Per il totale delle imprese l'investimento medio per domanda presentata nel 31° bando cresce in modo significativo rispetto ai bandi precedenti (cfr. Tabella III.2). Un contributo decisivo a questo risultato è offerto dalle piccole imprese. Inoltre, per le PMI l'investimento medio proposto risulta più elevato nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Come vedremo nel seguito, questo riflette anche la composizione settoriale delle domande (incide in particolare il settore delle energie rinnovabili che rappresenta il 57 per cento degli investimenti proposti dalle piccole e medie imprese meridionali, cfr. paragrafo III.6).

Osservando le domande effettivamente agevolate sul 31° bando (cfr. Tabella III.5), cresce ulteriormente l'investimento medio per domanda delle piccole imprese del Mezzogiorno, pari a 3,5 milioni di euro, di poco inferiore a quello delle medie imprese nella stessa area (3,7 milioni) e nel Centro-Nord (4,1 milioni).

Tabella III.5 Settore Industria - 31° bando, dimensione media degli investimenti ammissibili e agevolati - Esclusi i grandi progetti

	Centro-Nord				Mezzogiorno				Italia
	p.i.	m.i.	g.i.	tot.	p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.	tot. i.
Investimento medio per domanda presentata (milioni di euro)	2,11	3,92	9,18	3,65	2,41	4,1	6,79	3,32	3,41
Investimento medio per domanda agevolata (milioni di euro)	2,19	4,09	8,25	3,58	3,50	3,74	7,13	4,27	4,04

Legenda: p.i.: piccole imprese; m.i.: medie imprese; g.i.: grandi imprese; tot.i.: totale imprese

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

c. una diversa composizione delle tipologie di investimento a vantaggio delle attività preesistenti

Osservando i dati per tipologia di investimento proposto al netto dei grandi progetti (cfr. Tabella III.3) emergono comportamenti piuttosto dissimili tra le imprese del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno. Nel caso dei nuovi impianti, mentre per le imprese settentrionali si osserva un aumento dell'incidenza delle domande (da un minimo del 14,3 per cento dell'8° bando al 20,1 per cento del 31°), per le imprese meridionali si registra invece una forte riduzione della percentuale di domande (dal 51,5 per cento – valore massimo raggiunto sul 17° bando – al 34,1 per cento) e di investimenti per nuove iniziative. Nel Centro-Nord diminuisce l'incidenza delle domande per ampliamenti (dal 68,3 per cento del 17° e 14° bando al 52,2 per cento del 31°) e dei relativi investimenti (dal 61,2 al 48,9 per cento), a vantaggio degli ammodernamenti. Anche nel Mezzogiorno si registra una crescita dell'incidenza delle domande e degli investimenti per ammodernamenti (e altre simili forme di investimento).

All'esito delle graduatorie, mentre nel Centro-Nord la composizione delle domande finanziate rispecchia quella delle domande ammissibili, nel Mezzogiorno aumentano ulteriormente le domande per ammodernamento a scapito di quelle per ampliamento (cfr. Tabella III.6).

Tabella III.6. Settore Industria - 31° bando, domande e investimenti ammissibili e agevolati per tipologia di investimento - Esclusi i grandi progetti

	Centro-Nord	Mezzogiorno	Italia
<i>Percentuale domande proposte per nuovi impianti sul totale domande</i>	20,1	34,1	30,4
Percentuale domande agevolate per nuovi impianti su totale domande agevolate	22,3	34	29,1
<i>Percentuale domande proposte per ampliamenti su totale domande</i>	52,2	46,8	48,3
Percentuale domande agevolate per ampliamenti su totale domande agevolate	50,9	36,3	42,4
<i>Percentuale domande proposte per ammodernamenti e altre tipologie su totale domande</i>	27,7	19,1	21,4
Percentuale domande agevolate per ammodernamenti e altre tipologie su totale domande agevolate	26,8	29,7	28,5
<i>Percentuale investimenti per nuovi impianti proposti su totale investimenti</i>	21	44,1	37,5
Percentuale investimenti per nuovi impianti agevolati su totale investimenti agevolati	25,9	52,5	42,5
<i>Percentuale investimenti proposti per ampliamenti su totale investimenti</i>	48,9	40,3	42,7
Percentuale investimenti agevolati per ampliamenti su totale investimenti agevolati	53,2	27,7	37,3
<i>Percentuale investimenti proposti per ammodernamenti e altre tipologie su totale investimenti</i>	30,1	15,6	19,7
Percentuale investimenti agevolati per ammodernamenti e altre tipologie su totale investimenti agevolati	20,9	19,8	20,2

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

In termini di investimenti agevolati, nel Mezzogiorno risultano premiati gli ammodernamenti e i nuovi impianti di grandi dimensioni. Questo anche per effetto delle scelte regionali relative alla tipologia di iniziative e ai settori di investimento (cfr. Riquadro C e paragrafo III.6).

RIQUADRO C - PRIORITÀ REGIONALI E TIPOLOGIA DI INVESTIMENTO

La tipologia delle iniziative è parametro discriminante nell'attribuzione dei punteggi regionali ed è quindi rilevante ai fini della formazione delle graduatorie. In sintesi, le scelte delle Regioni (cfr. Allegato) possono essere così riassunte:

- nel Centro-Nord solo sette Amministrazioni hanno espresso preferenze sulla tipologia di iniziative (Friuli-Venezia Giulia, Piemonte per alcuni settori di attività, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche e Lazio). Ai fini dell'attribuzione dei punteggi, tre Regioni hanno privilegiato gli ampliamenti rispetto agli ammodernamenti e quattro gli ammodernamenti rispetto agli ampliamenti;
- nel Mezzogiorno cinque Amministrazioni hanno indicato priorità per tipologia di iniziativa (Abruzzo, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna per alcuni settori di attività). Quattro di queste hanno favorito gli ammodernamenti. Una sola gli ampliamenti, ma soltanto nella graduatoria ordinaria (alla quale sono state attribuite il 50 per cento delle risorse competenti), mentre nella graduatoria speciale ha favorito gli ammodernamenti. Nel Mezzogiorno, quindi,

l'orientamento prevalente si è tradotto in un *favor* per gli ammodernamenti rispetto agli ampliamenti;

- nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, la maggior parte delle Regioni ha attribuito punteggi elevati ai nuovi impianti, per lo più superiori o corrispondenti a quelli per ampliamenti e ammodernamenti.

d. una diversa composizione settoriale delle iniziative

Ordinando gli investimenti ammissibili per settore di attività economica (cfr. Tabella III.7) emerge che, di bando in bando, i primi 5 comparti sono sempre gli stessi, seppure con una incidenza molto diversa. Spicca nel 31° bando il risultato del settore “produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di calore” che, pur avendo sempre avuto un peso rilevante, cresce fino a rappresentare da solo un terzo degli investimenti ammissibili.

Tabella III.7 Settore Industria - Investimenti ammissibili per settore di attività economica
(classificazione Ateco 2002, valori percentuali)

SETTORI	31° bando	17° bando	14° bando	11° bando	8° bando
E 40 - PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA, DI GAS, DI CALORE	33,1	14,8	16,6	12,2	5,8
DA 15 - INDUSTRIE ALIMENTARI E DELLE BEVANDE	8,4	7,8	7,2	8,1	10,8
DI 26 - FABBRICAZIONE DI PRODOTTI DELLA LAVORAZIONE DI MINERALI NON METALLIFERI	8,4	6,3	5,9	9,1	8,2
SERVIZI (varie categorie)	8,2	12,6	7,5	13,8	10,9
DJ 28 - FABBRICAZIONE E LAVORAZIONE DEI PRODOTTI IN METALLO, ESCLUSE MACCHINE E IMPIANTI	7,0	8,5	7,7	7,1	7,2
DG 24 - FABBRICAZIONE DI PRODOTTI CHIMICI E DI FIBRE SINTETICHE E ARTIFICIALI	4,9	4,6	5,4	5,5	5,8
DH 25 - FABBRICAZIONE DI ARTICOLI IN GOMMA E MATERIE PLASTICHE	3,6	6,0	4,8	4,9	5,3
DK 29 - FABBRICAZIONE DI MACCHINE ED APPARECCHI MECCANICI, COMPRESI L'INSTALLAZIONE, IL MONTAGGIO, LA RIPARAZIONE E LA MANUTENZIONE	3,1	3,7	3,3	4,7	4,5
DM 35 - FABBRICAZIONE DI ALTRI MEZZI DI TRASPORTO	3,0	2,2	1,6	1,1	1,4
DE 22 - EDITORIA, STAMPA E RIPRODUZIONE DI SUPPORTI REGISTRATI	2,1	1,7	1,3	1,4	2,4
DN 36 - FABBRICAZIONE DI MOBILI; ALTRE INDUSTRIE MANIFATTURIERE	2,0	2,5	2,6	2,2	3,0
DE 21 - FABBRICAZIONE DELLA PASTA-CARTA, DELLA CARTA E DEI PRODOTTI DI	2,0	2,2	2,7	1,8	2,3
DF 23 - FABBRICAZIONE DI COKE, RAFFINERIE DI PETROLIO, TRATTAMENTO DEI COMBUSTIBILI NUCLEARI	1,7	2,8	2,1	1,2	3,1
DL 31 - FABBRICAZIONE DI MACCHINE ED APPARECCHI ELETTRICI N.C.A.	1,6	1,2	1,8	1,3	1,9
DJ 27 - PRODUZIONE DI METALLI E LORO LEGHE	1,5	1,5	1,2	3,6	2,4
F 45 - COSTRUZIONI	1,4	3,9	2,1	3,5	4,0
DB 17 - INDUSTRIE TESSILI	1,4	2,1	3,0	2,5	2,4
DM 34 - FABBRICAZIONE DI AUTOVEICOLI, RIMORCHI E SEMIRIMORCHI	1,3	2,1	13,3	3,9	5,1
DN 37 - RECUPERO E PREPARAZIONE PER IL RICICLAGGIO	1,2	3,2	2,0	3,1	2,6
DD 20 - INDUSTRIA DEL LEGNO E DEI PRODOTTI IN LEGNO E SUGHERO, ESCLUSI I MOBILI; FABBRICAZIONE ARTICOLI DI PAGLIA E MATERIALI DA INTRECCIO	1,1	2,1	1,3	1,7	1,8
CB 14 - ALTRE INDUSTRIE ESTRATTIVE	0,9	0,8	0,5	0,9	1,1
DL 32 - FABBRICAZIONE DI APPARECCHI RADIOTELEVISIVI E DI APPARECCHIATURE PER LE COMUNICAZIONI	0,7	2,8	0,5	2,8	3,3
DB 18 - CONFEZIONE DI ARTICOLI DI VESTIARIO; PREPARAZIONE E TINTURA DI	0,5	0,9	1,5	1,1	1,5
DC 19 - PREPARAZIONE E CONCIA DEL CUOIO; FABBRICAZIONE DI ARTICOLI DA VIAGGIO, BORSE, ARTICOLI DA CORREGGIAIO, SELLERIA E CALZATURE	0,4	0,5	0,7	1,1	1,4
DL 33 - FABBRICAZIONE DI APPARECCHI MEDICALI, DI APPARECCHI DI PRECISIONE, DI STRUMENTI OTTICI E DI OROLOGI	0,3	1,0	0,6	0,8	1,0
CA 11 - ESTRAZIONE DI PETROLIO GREGGIO E DI GAS NATURALE; SERVIZI CONNESSI ALL'ESTRAZIONE DI PETROLIO E DI GAS NATURALE, ESCLUSA LA PROSPEZIONE	0,1	1,8	2,5	0,2	0,2
CB 13 - ESTRAZIONE DI MINERALI METALLIFERI	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
DL 30 - FABBRICAZIONE DI MACCHINE PER UFFICIO, DI ELABORATORI E SISTEMI INFORMATICI	0,0	0,2	0,3	0,2	0,4
CA 10 - ESTRAZIONE DI CARBON FOSSILE E LIGNITE; ESTRAZIONE DI TORBA	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
CA 12 - ESTRAZIONE DI MINERALI DI URANIO E DI TORIO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
DA 16 - INDUSTRIA DEL TABACCO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
TOTALE	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Se si porta l'attenzione sui progetti di taglio inferiore ai 25 milioni di euro e si effettua una comparazione tra gli investimenti ammissibili del 31° bando e quelli con pari soglia dimensionale minima(regionale) proposti sui quattro bandi precedenti (cfr. Tabella III.8), emergono differenze significative tra Centro-Nord e Mezzogiorno quanto alla composizione settoriale.

Tabella III.8 Settore Industria - Investimenti ammissibili per settore di attività economica. Esclusi i grandi progetti - Soglie minime 2006

SETTORI	Valore aggiunto per addetto (mgl euro), 2005	Quota percentuale del valore aggiunto, 2005(1)											
		31° bando		17° bando		14° bando		11° bando		8° bando			
		Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno	Centro-Nord	Mezzogiorno		
C - ESTRAZIONE DI MINERALI	174,7	0,4	0,3	2,9	0,9	0,8	1,2	0,4	1,3	1,3	1,3	0,8	1,8
D - INDUSTRIE MANIFATTURIERE	45,3	20,9	11,2	75,0	62,6	84,2	72,4	83,2	68,1	85,0	66,7	89,7	77,4
E 40 - PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA, DI GAS, DI CALORE	160,5*	2,0*	2,3*	12,3	23,7	5,1	7,5	8,1	16,9	3,6	11,7	2,8	4,1
F 45 - COSTRUZIONI	32,0	5,8	7,4	0,8	2,3	2,5	4,7	2,7	2,5	2,4	3,7	1,0	4,2
SERVIZI (varie categorie)	34,9**	71,0**	78,8**	9,0	10,4	7,5	14,2	5,7	11,1	7,8	16,7	5,7	12,5
TOTALE		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nota:

* Il dato si riferisce al settore "Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua" (E 40 e E 41).

** Sono incluse tutte le categorie dei Servizi

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Per il 31° bando, osserviamo, innanzitutto, una riduzione consistente del peso del settore manifatturiero sul totale degli investimenti ammissibili nelle due ripartizioni territoriali. Nel Mezzogiorno la quota di investimenti proposti in questo settore rimane inferiore a quella del Centro-Nord.

Nel settore della "produzione e distribuzione di energia elettrica, di gas, di calore " il Mezzogiorno invece registra, in tutti i diversi bandi, una percentuale di investimenti superiore al Centro-Nord che, nel caso del 31° bando, risulta pari a quasi due volte quella del resto del Paese (23,7 contro 12,3 per cento). Si tratta di un settore a elevato impatto speculativo, con un alto valore aggiunto per occupato, il cui contributo all'economia meridionale nel 2007 appare molto contenuto quando confrontato alla quota degli investimenti candidati ai benefici della L. 488/1992.

Anche il settore dei servizi registra nel Mezzogiorno una incidenza costantemente maggiore rispetto a quella nel Centro-Nord. Questo rispecchia la composizione settoriale del valore aggiunto. Tuttavia, tenendo conto delle soglie dimensionali, l'incidenza del comparto sul totale degli investimenti nel Mezzogiorno (10,4 per cento) è più bassa rispetto a tutti i bandi precedenti, mentre nel Centro-Nord (circa 9 per cento), al contrario, è la più elevata mai registrata.

In conclusione, i risultati del 31° bando – che risentono anche del maggior ruolo del settore bancario nella selezione e nel finanziamento delle iniziative beneficiarie di aiuti pubblici – vedono premiate le iniziative delle imprese medio-grandi, caratterizzate da una elevata dimensione media degli investimenti, in attività per lo più preesistenti (ammodernamenti) e in settori ad elevata redditività. Nel paragrafo III.7, riprenderemo queste considerazioni con riferimento all'analisi dell'aggiuntività dell'intervento pubblico, adesso ci soffermiamo ulteriormente sul caso del settore delle energie rinnovabili.

III.6 Sulla “convergenza tecnica” delle regole e sul ruolo delle Regioni: il caso del settore delle energie rinnovabili

Per la loro stessa natura, i criteri che individuano i beneficiari di un regime di aiuto, come quelli della L. 488/1992, sono frutto della scelta del *policy maker* che persegue (o dovrebbe perseguire) obiettivi chiari e rispondenti all'interesse pubblico (cfr. paragrafo III.2).

Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, alcuni meccanismi introdotti con il 31° bando (eliminazione dell'indicatore che penalizzava i settori con modeste ricadute occupazionali; maggior ruolo del settore bancario nella selezione e nel finanziamento delle iniziative, etc.) hanno favorito gli investimenti nel settore della produzione di energia eolica e solare. Infatti, poco è “più bancabile” di questa industria. La disciplina di quegli anni garantisce che tutta l'energia rinnovabile prodotta sia immessa in rete e venduta a un prezzo che beneficia per diversi anni anche di una cospicua integrazione (il cui costo è imputato in bolletta a tutti i consumatori). Le imprese di questo settore registrano ricavi elevati e (in buona misura) prevedibili.

Inoltre, l'integrazione sul prezzo del venduto offre alle imprese del settore un notevole vantaggio in relazione all'indicatore di ribasso, perché è più facile rinunciare (in parte o interamente) ai contributi in conto capitale quando si ha certezza di un aiuto in conto gestione. Anche l'indicatore relativo alle tecnologie, che misura il rapporto tra spesa per impianti/macchinari/attrezzature innovativi e costi complessivi di investimento, è un elemento favorevole alle imprese dello specifico settore che necessitano (esclusivamente o quasi) di impianti *a cielo aperto* (e non di capannoni attrezzati).

Ma un ruolo decisivo spetta all'indicatore regionale. Come abbiamo visto, ciascuna Regione, nell'ambito delle graduatorie ordinarie e delle (eventuali) graduatorie speciali, può avvalersi della facoltà di assegnare punteggi diversi ai progetti di investimento in relazione alla loro localizzazione, tipologia e settore di appartenenza. Le scelte compiute

dalle Amministrazioni regionali sono piuttosto eterogenee con effetti differenziati sulle graduatorie finali.

Un esempio concreto lo offre la Regione Puglia che, avendo tra le proprie priorità lo sviluppo delle energie rinnovabili, tanto nella graduatoria ordinaria quanto in quella speciale, riconosce punteggio massimo ai nuovi impianti, agli ampliamenti (nella graduatoria ordinaria) e agli ammodernamenti (nella graduatoria speciale) relativi a tale settore (cfr. Allegato). All'esito delle graduatorie, su 357 iniziative ammissibili alla graduatoria ordinaria, ne sono finanziate complessivamente 17. Di queste 11 sono nel settore delle energie da fonti rinnovabili, ottenendo l'88 per cento dei finanziamenti agevolati disponibili. Sulla graduatoria speciale, delle 63 iniziative ammissibili le quattro effettivamente finanziate con le risorse del Fondo di rotazione sono tutte riferibili al settore energetico.

All'opposto la Regione Sardegna, che non attribuisce alcun punteggio al settore delle energie rinnovabili, sostenendo invece un diverso nucleo di comparti produttivi, essenzialmente nel manifatturiero (cfr. Allegato).

L'allocazione delle risorse pubbliche a favore di alcuni settori evidenzia come in certi casi sia attuabile una soluzione tecnica che consenta di conciliare i vantaggi di un unico regime d'aiuto nazionale (ad esempio l'uniformità delle regole operative, della modulistica, dei termini di presentazione delle domande, ecc.) con le scelte programmatiche delle singole Amministrazioni regionali. L'approccio alternativo vede tanti regimi di aiuto autonomi e distinti quante sono le Regioni italiane, con costi significativi in termini di efficienza ed efficacia¹⁸.

¹⁸ La Relazione sugli Interventi di Sostegno alle Attività Economiche e Produttive (giugno 2008), della Direzione Generale del MISE per il Sostegno alle Attività Imprenditoriali, evidenzia che: "il sistema agevolativo (nazionale e regionale) si articola ancora in numerosissimi strumenti di incentivazione, con inevitabili duplicazioni e sovrapposizioni tra i diversi livelli di governo e spesso anche all'interno di ciascun livello di governo, con la dispersione delle risorse, con il disorientamento da parte delle imprese, che non sempre sono in grado di scegliere lo strumento più adatto alle proprie esigenze (...). Nel periodo 2000-2007 sono stati censiti 849 interventi, di cui 96 a livello nazionale. Inoltre, la rilevazione non tiene conto di una miriade di micro-interventi gestiti a livello locale da altri organismi (...)".

RIQUADRO D - LE RISORSE DISPONIBILI E LE SCELTE NAZIONALI E REGIONALI DI POLITICA INDUSTRIALE

Con il D.M. del 2 febbraio 2006 è approvato il piano di riparto delle risorse disponibili in conto capitale, poi rideterminato con successivi atti (dei quali viene data dettagliata elencazione nel DM 30 dicembre 2006) tra Regioni e settori produttivi anche con riferimento al *Fondo rotativo per le imprese e gli investimenti in ricerca* di cui all'articolo 1, comma 354 della L. 311/2004. Su queste basi, ciascuna Amministrazione regionale decide se istituire o meno una graduatoria speciale e quante risorse assegnare a questa. Nella Tabella D.1 sono riassunte le assegnazioni finanziarie per le graduatorie regionali e per quelle multiregionali.

Tabella D.1 Risorse stanziare per il 31° bando (euro)

AREE E REGIONI	CONTO CAPITALE	FINANZIAMENTO AGEVOLATO (Fondo di Rotazione CDP)	Quota delle risorse destinata alla eventuale graduatoria speciale
Graduatorie multiregionali Centro-Nord (30%)	19.454.710,00	42.009.248	
Graduatorie multiregionali Mezzogiorno (30%)	107.389.476,00	231.889.933	
Piemonte	9.580.088	20.686.628	20%
Valle d'Aosta	278.581	601.550	0%
Lombardia	4.656.281	10.054.475	0%
Bolzano	481.989	1.040.775	0%
Trento	238.784	515.614	0%
Veneto	4.501.514	9.720.281	0%
Friuli-Venezia-Giulia	1.357.529	2.931.362	0%
Liguria	4.292.210	9.268.322	50%
Emilia-Romagna	1.432.702	3.093.685	40%
Toscana	6.389.674	13.797.453	50%
Umbria	2.489.541	5.375.753	0%
Marche	2.131.734	4.603.128	0%
Lazio	7.563.693	16.332.554	30%
Totale Centro Nord (15%)	45.394.320	98.021.579	
Abruzzo	10.799.802	23.320.397	30%
Molise	6.489.904	14.013.882	0%
Campania	59.937.646	129.425.502	40%
Puglia	41.094.373	88.736.548	50%
Basilicata	11.150.607	24.077.905	50%
Calabria	30.895.952	66.714.734	50%
Sicilia	60.138.107	129.858.363	30%
Sardegna	30.069.053	64.929.181	30%
Totale Mezzogiorno (85%)	250.575.444	541.076.512	
TOTALE GENERALE	422.813.950	912.997.272	

Le scelte di politica industriale dell'Amministrazione centrale relative alle due graduatorie multiregionali (per i progetti di entità superiore ai 25 milioni di euro) sono enunciate nel D.M. 23 marzo 2006 sotto forma di priorità settoriali e sono riprodotte nella Tabella D.2.

Codice ISTAT	Settore di attività	Punteggio
DG24.1	Prodotti farmaceutici	10,00
DL33	Apparecchi medicali, di precisione e ottici	7,79
DM35.3	Aerei e veicoli spaziali	7,65
DM35.2	Locomotive e materiali rotabile	7,52
DF23	Petrolio e coke	6,94
DK29.7	Apparecchi elettrodomestici	6,87
DK29.7	Macchine (esclusi Elettrodomestici 29.7)	6,78
DL32	Apparecchi per le comunicazioni	6,59

Le priorità indicate da ciascuna Amministrazione regionale sono riassunte in forma tabulare nel D.M. 15 maggio 2006 (Suppl. Ord. n.134 alla GU n. 125 del 31.05.06) - rettificato dal D.M. del 31 luglio 2006 (GU n. 190 del 17-8-2006).

All'esito delle graduatorie, delle 550 iniziative agevolate sul 31° bando, le 84 relative alla produzione di energia da fonte rinnovabile rappresentano il 44 per cento degli investimenti agevolati e si aggiudicano il 53 per cento dei finanziamenti messi a disposizione dalla Cassa Depositi e Prestiti (cfr. Tabella III.9).

Tabella III.9 Settore Industria - 31° Bando, incidenza del settore energia da fonti rinnovabili sui programmi di investimento agevolati

31° Bando, iniziative agevolate	Centro-Nord				Mezzogiorno				Italia			
	p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.	p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.	p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.
Risultato complessivo (inclusi i grandi progetti)												
Domande (n.)	96	57	28	181	190	99	80	369	286	156	108	550
Investimenti (M€)	253,1	260,1	422,1	935,3	797,2	505,4	934,2	2.236,9	1.050,4	765,5	1.356,3	3.172,2
Investimento medio (M€)	2,6	4,6	15,1	5,2	4,2	5,1	11,7	6,1	3,7	4,9	12,6	5,8
Contributi c/capitale (M€)	12,2	3,4	10,8	26,3	67,8	39,4	24,3	131,5	80,0	42,8	35,1	157,8
Finanziamento Agevolato (M€)	53,1	52,9	70,9	176,9	319,7	208,9	362,3	890,8	372,7	261,8	433,2	1.067,7
Risultato settore energia da fonti rinnovabili												
Domande (n.)	10	4	3	17	32	14	21	67	42	18	24	84
Investimenti (M€)	68,8	31,2	106,5	206,5	500,4	238,2	442,4	1.181,0	569,1	269,4	548,9	1.387,4
Investimento medio (M€)	6,9	7,8	35,5	12,1	15,6	17,0	21,1	17,6	13,6	15,0	22,9	16,5
Contributi c/capitale (M€)	2,0	0,6	2,7	5,2	5,6	-	1,8	7,4	7,6	0,6	4,5	12,6
Finanziamento Agevolato (M€)	14,7	5,9	20,8	41,4	225,6	114,7	181,5	521,8	240,3	120,6	202,3	563,2
Incidenza percentuale settore energia da fonti rinnovabili sul risultato complessivo												
Domande (%)	10,4	7,0	10,7	9,4	16,8	14,1	26,3	18,2	14,7	11,5	22,2	15,3
Investimenti (%)	27,2	12,0	25,2	22,1	62,8	47,1	47,4	52,8	54,2	35,2	40,5	43,7
Contributi c/capitale (%)	16,3	16,9	25,1	19,9	8,3	-	7,3	5,6	9,5	1,3	12,7	8,0
Finanziamento Agevolato (%)	27,7	11,1	29,4	23,4	70,6	54,9	50,1	58,6	64,5	46,1	46,7	52,7

Legenda: p.i.: piccole imprese; m.i.: medie imprese; g.i.: grandi imprese; tot.i.: totale imprese

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

L'incidenza del settore delle energie rinnovabili sulle due graduatorie multiregionali "Grandi Progetti" è ancora più significativa, perché non è uno dei comparti per i quali l'Amministrazione centrale aveva attribuito un punteggio "di favore". Ciò nonostante, su 77 iniziative ammissibili, 47 sono ascrivibili al settore, mentre su 29 progetti finanziati

ben 19 appartengono a questo comparto, rappresentando il 66 per cento delle domande agevolate e il 63 per cento degli investimenti finanziati cui corrisponde il 73 per cento dello stanziamento del Fondo di rotazione.

Il punto è che i risultati complessivi del settore delle energie rinnovabili sono essenzialmente l'esito del combinarsi di diversi elementi della disciplina attuativa del regime di aiuto. Non sembrerebbero il frutto di una scelta di *policy* forte e chiara (cosa che è di tutta evidenza nel solo caso della Regione Puglia e, in senso opposto, per la Sardegna). Se vi fosse stata tale intenzione, allora sarebbe stato opportuno, in termini di efficienza ed efficacia (dato l'ammontare delle risorse), strutturare un bando *ad hoc* per il comparto¹⁹.

Al successo delle energie rinnovabili sul 31° bando corrisponde la difficoltà di ricondurre a un disegno di *policy* gli altri investimenti agevolati, che risultano relativamente poco numerosi e assai eterogenei per settore produttivo, dimensione e localizzazione. Interventi quindi inadeguati a costituire una massa critica con effetti sul territorio o sulle filiere produttive.

All'origine della L. 488/1992, l'industria manifatturiera si confrontava sulle graduatorie solo con quella estrattiva. Successivamente è venuta a competere anche con il settore delle costruzioni, dell'energia, dei servizi alle imprese, mentre le risorse pubbliche disponibili diminuivano. Si è quindi fortemente ridotta la capacità di modulare gli interventi sulla base degli obiettivi di *policy*²⁰.

I dati qui riassunti costituiscono un buon esempio dei limiti di un *incentivo olistico*, buono per le imprese di tutti i settori e di tutte le classi dimensionali.

Sulla base degli obiettivi individuati dal *policy maker*, e data la disponibilità di risorse pubbliche, per identificare i criteri di selezione dell'intervento pubblico è essenziale valutare *ex ante* la struttura delle imprese *target* e i potenziali investimenti. In alcuni casi, si renderà necessario ripartire le risorse tra diversi settori e classi dimensionali di impresa. Altrettanto rilevante sarà la scelta della forma di aiuto (garanzie per le banche, contributi in conto capitale, finanziamento agevolato ecc.).

¹⁹ Il legislatore, proprio sulla scorta di questi risultati, ha voluto evitare il ripetersi del fenomeno, stabilendo (con l'articolo 2 comma 152 della L. 244/2007, finanziaria per il 2008) che la produzione di energia elettrica da impianti alimentati da fonti rinnovabili, entrati in esercizio in data successiva al 31 dicembre 2008, ha diritto di accesso agli incentivi in forma di "certificati verdi" a condizione che i medesimi impianti non beneficino di altri incentivi pubblici di natura nazionale, regionale, locale o comunitaria in conto energia, in conto capitale o in conto interessi con capitalizzazione anticipata.

²⁰ *Fatti in cerca di idee*, è l'efficace sintesi di questo concetto, nonché il titolo di un libro di Raffaele Brancati (2010).

III.7 Sul rapporto tra finanza pubblica e privata. Onere per lo Stato e *deadweight*

Nella Tabella III.10 evidenziamo alcune conseguenze sul fabbisogno finanziario pubblico per il sostegno agli investimenti privati delle modifiche normative intervenute con il 31° bando della L. 488/1992, che segnano la trasformazione di una parte del contributo in conto capitale in finanziamento agevolato e il contestuale obbligo per le imprese di ottenere, ai fini dell'accesso alle agevolazioni, una positiva delibera di finanziamento da parte di una banca.

Tabella III.10 Settore Industria - Confronto tra bandi: domande e investimenti finanziati, onere pubblico a parità di investimento. Graduatorie grandi progetti (GP) e graduatorie regionali (Grad. Reg.)

Dati	Centro-Nord				Mezzogiorno				Italia				
	p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.	p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.	p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.	
domande finanziate (numero)	31° bando agevolate GP	1	1	6	8	4	4	13	21	5	5	19	29
	31° bando agevolate Grad. Reg.	118	69	33	220	163	82	56	301	281	151	89	521
	31° bando	119	70	39	228	167	86	69	322	286	156	108	550
	17° bando agevolate GP	2	0	4	6	14	0	10	24	16	-	14	30
	17° bando agevolate Grad. Reg.	620	194	83	897	1.119	47	70	1.236	1.739	241	153	2.133
	17° bando	622	194	87	903	1.133	47	80	1.260	1.755	241	167	2.163
	14° bando agevolate GP	1	1	7	9	10	2	7	19	11	3	14	28
	14° bando agevolate Grad. Reg.	865	262	108	1.235	1.463	111	84	1.658	2.328	373	192	2.893
	14° bando	866	263	115	1.244	1.473	113	91	1.677	2.339	376	206	2.921
	11° bando agevolate GP	0	0	4	4	6	1	10	17	6	1	14	21
	11° bando agevolate Grad. Reg.	575	157	103	835	2.092	156	147	2.395	2.667	313	250	3.230
	11° bando	575	157	107	839	2.098	157	157	2.412	2.673	314	264	3.251
	8° bando agevolate GP	0	0	12	12	17	1	12	30	17	1	24	42
8° bando agevolate Grad. Reg.	473	223	70	766	3.508	205	175	3.888	3.981	428	245	4.654	
8° bando	473	223	82	778	3.525	206	187	3.918	3.998	429	269	4.696	
investimenti finanziati (min. euro)	31° bando agevolate GP	45,2	31,0	240,5	316,7	145,6	149,8	456,4	751,9	190,8	180,8	696,9	1.068,6
	31° bando agevolate Grad. Reg.	278,7	274,6	246,6	799,9	580,9	310,0	412,7	1.303,7	859,6	584,7	659,3	2.103,6
	31° bando	323,9	305,6	487,1	1.116,6	726,5	459,9	869,2	2.055,6	1.050,4	765,5	1.356,3	3.172,2
	17° bando agevolate GP	85,3	-	184,0	269,3	493,7	-	919,9	1.413,6	579,0	-	1.103,9	1.682,9
	17° bando agevolate Grad. Reg.	809,5	432,3	525,5	1.767,4	1.427,0	86,8	357,0	1.870,8	2.236,6	519,1	882,5	3.638,2
	17° bando	894,8	432,3	709,5	2.036,6	1.920,8	86,8	1.276,8	3.284,4	2.815,6	519,1	1.986,4	5.321,1
	14° bando agevolate GP	25,9	25,9	260,4	312,1	309,6	103,0	559,7	972,3	335,5	128,9	820,1	1.284,4
	14° bando agevolate Grad. Reg.	1.441,8	579,5	860,7	2.882,0	2.410,0	498,7	516,6	3.425,2	3.851,7	1.078,2	1.377,3	6.307,2
	14° bando	1.467,6	605,4	1.121,1	3.194,1	2.719,6	601,7	1.076,3	4.397,5	4.187,2	1.207,1	2.197,3	7.591,6
	11° bando agevolate GP	-	-	182,2	182,2	358,7	37,0	596,3	991,9	358,7	37,0	778,5	1.174,1
	11° bando agevolate Grad. Reg.	722,6	367,3	603,7	1.693,6	3.469,1	527,5	1.076,5	5.073,2	4.191,7	894,7	1.680,3	6.766,7
	11° bando	722,6	367,3	786,0	1.875,8	3.827,8	564,4	1.672,8	6.065,1	4.550,4	931,7	2.458,8	7.940,8
	8° bando agevolate GP	-	-	523,3	523,3	740,7	41,8	656,9	1.439,3	740,7	41,8	1.180,2	1.962,6
8° bando agevolate Grad. Reg.	562,5	531,6	669,1	1.763,2	5.042,1	766,6	1.338,8	7.147,6	5.604,6	1.298,3	2.008,0	8.910,8	
8° bando	562,5	531,6	1.192,4	2.286,5	5.782,8	808,4	1.995,7	8.586,9	6.345,3	1.340,1	3.188,1	10.873,4	
onere per lo Stato (min. euro)	31° bando agevolate GP	6,2	1,4	17,5	25,1	16,5	16,4	49,0	81,8	22,7	17,7	66,5	106,9
	31° bando agevolate Grad. Reg.	24,5	17,8	12,7	55,0	111,8	62,5	51,1	225,4	136,3	80,2	63,8	280,4
	31° bando	30,8	19,1	30,2	80,1	128,3	78,8	100,1	307,2	159,0	98,0	130,3	387,3
	17° bando agevolate GP	11,8	-	10,5	22,3	71,4	-	58,6	130,1	83,2	-	69,2	152,4
	17° bando agevolate Grad. Reg.	153,1	54,4	60,3	267,7	531,8	50,5	145,6	727,9	684,8	104,8	205,9	995,6
	17° bando	164,8	54,4	70,8	290,0	603,2	50,5	204,3	858,0	768,1	104,8	275,1	1.148,0
	14° bando agevolate GP	2,8	1,7	21,1	25,6	122,1	18,0	47,7	187,7	124,9	19,7	68,8	213,3
	14° bando agevolate Grad. Reg.	151,7	71,1	73,7	296,4	808,0	164,2	97,4	1.069,5	959,7	235,2	171,1	1.366,0
	14° bando	154,5	72,8	94,7	322,0	930,1	182,1	145,1	1.257,3	1.084,6	254,9	239,8	1.579,3
	11° bando agevolate GP	-	-	8,7	8,7	122,6	18,8	120,9	262,4	122,6	18,8	129,6	271,1
	11° bando agevolate Grad. Reg.	105,5	45,9	58,4	209,8	1.258,0	167,6	215,5	1.641,1	1.363,5	213,5	273,8	1.850,9
	11° bando	105,5	45,9	67,1	218,5	1.380,7	186,4	336,3	1.903,5	1.486,1	232,4	403,4	2.122,0
	8° bando agevolate GP	-	-	47,1	47,1	220,9	15,6	130,1	366,6	220,9	15,6	177,2	413,7
8° bando agevolate Grad. Reg.	72,2	55,2	43,9	171,3	1.933,5	270,7	298,6	2.502,8	2.005,7	326,0	342,5	2.674,2	
8° bando	72,2	55,2	91,0	218,4	2.154,4	286,3	428,8	2.869,5	2.226,7	341,5	519,7	3.087,9	
rapporto percentuale tra onere per lo Stato e investimenti attivati	31° bando agevolate GP	13,8	4,4	7,3	7,9	11,3	10,9	10,7	10,9	11,9	9,8	9,5	10,0
	31° bando agevolate Grad. Reg.	8,8	6,5	5,1	6,9	19,2	20,1	12,4	17,3	15,9	13,7	9,7	13,3
	31° bando	9,5	6,3	6,2	7,2	17,7	17,1	11,5	14,9	15,1	12,8	9,6	12,2
	17° bando agevolate GP	13,8	-	5,7	8,3	14,5	-	6,4	9,2	14,4	-	6,3	9,1
	17° bando agevolate Grad. Reg.	18,9	12,6	11,5	15,1	37,3	58,2	40,8	38,9	30,6	20,2	23,3	27,4
	17° bando	18,4	12,6	10,0	14,2	31,4	58,2	16,0	26,1	27,3	20,2	13,8	21,6
	14° bando agevolate GP	10,9	6,7	8,1	8,2	39,4	17,4	8,5	19,3	37,2	15,3	8,4	16,6
	14° bando agevolate Grad. Reg.	10,5	12,3	8,6	10,3	33,5	32,9	18,9	31,2	24,9	21,8	12,4	21,7
	14° bando	10,5	12,0	8,4	10,1	34,2	30,3	13,5	28,6	25,9	21,1	10,9	20,8
	11° bando agevolate GP	-	-	4,8	4,8	34,2	51,0	20,3	26,5	34,2	51,0	16,6	23,1
	11° bando agevolate Grad. Reg.	14,6	12,5	9,7	12,4	36,3	31,8	20,0	32,3	32,5	23,9	16,3	27,4
	11° bando	14,6	12,5	8,5	11,6	36,1	33,0	20,1	31,4	32,7	24,9	16,4	26,7
	8° bando agevolate GP	-	-	9,0	9,0	29,8	37,3	19,8	25,5	29,8	37,3	15,0	21,1
8° bando agevolate Grad. Reg.	12,8	10,4	6,6	9,7	38,3	35,3	22,3	35,0	35,8	25,1	17,1	30,0	
8° bando	12,8	10,4	7,6	9,6	37,3	35,4	21,5	33,4	35,1	25,5	16,3	28,4	

Legenda: p.i.: piccole imprese; m.i.: medie imprese; g.i.: grandi imprese; tot.i.: totale imprese

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Per molti aspetti le profonde differenze tra il 31° bando e i bandi precedenti rendono difficile il confronto sui risultati. Tuttavia, con le opportune cautele, è comunque utile verificare l'impatto della riforma per quanto attiene al rapporto tra onere pubblico e ammontare degli investimenti privati finanziati.

Con il 31° bando l'onere pubblico è rappresentato dal totale del contributo in conto capitale e del contributo in conto interessi attualizzato. Quest'ultima componente è calcolata nella Tabella III.10 adottando come base di calcolo i seguenti elementi²¹:

- ammontare dei finanziamenti richiesti alla Cassa Depositi e Prestiti;
- durata media dei mutui (per classe dimensionale e area territoriale);
- tasso di attualizzazione (5,02 per cento = media tra il 4,62 [valido dal 1 luglio 2007 al 1 ottobre 2007] e il 5,42 [valido dal 1 ottobre 2007 al 31 dicembre 2007]);
- differenziale di tasso a carico dello Stato (4,153 per cento) e commissione CDP (0,4 per cento).

L'effettivo onere per lo Stato dovrà poi essere incrementato dei costi connessi alla garanzia sussidiaria che assiste i finanziamenti erogati dalla Cassa Depositi e Prestiti. Tale garanzia sarà escutibile dalla Cassa laddove, all'esito delle procedure esecutive attuate dalle banche in caso di insolvenza dei debitori (secondo il principio del *pari passu*), residui una porzione del prestito da recuperare.

Per effetto della riforma e delle nuove modalità di calcolo dell'aiuto, l'onere pubblico per investimento agevolato, pari al 12,2 per cento per il 31° bando, è sensibilmente inferiore ai

²¹ L'agevolazione complessiva è ottenuta sommando il contributo in conto capitale al contributo pubblico sugli interessi attualizzato relativo ai finanziamenti agevolati. Il calcolo di quest'ultimo si basa sull'attualizzazione dei flussi di cassa corrispondenti all'onere sostenuto dallo Stato a fronte di un finanziamento agevolato, secondo il metodo indicato dalla Cassa Depositi e Prestiti. Il metodo è applicato sui valori medi, considerando come unità di riferimento le ripartizioni territoriali (Centro-Nord e Mezzogiorno) e le dimensioni d'impresa (piccola, media, grande): per ciascun sottogruppo di progetti vengono considerati il valore complessivo dei finanziamenti agevolati e le durate medie dei periodi di ammortamento e di preammortamento, approssimati ai valori interi più vicini. Si ipotizza quindi che l'erogazione del finanziamento agevolato avvenga in un numero di quote pari alla durata del preammortamento in anni (il preammortamento per ipotesi è posto almeno pari a un anno) a partire dal 2007. Alla fine del periodo di preammortamento ha inizio il rimborso delle rate di capitale, fino all'estinzione del prestito. Il contributo pubblico è pertanto calcolato annualmente come l'ammontare degli interessi (calcolati in base alla differenza tra il differenziale di tasso a carico dello Stato e il tasso agevolato) corrisposti sul debito residuo delle imprese. Esso è infine attualizzato al 2007 (anno in cui sono iniziate le stipule dei contratti di finanziamento), in base al tasso di riferimento (5,02 per cento). I valori del contributo pubblico attualizzato relativi ai totali (totale Centro-Nord, totale Mezzogiorno, totale per dimensione d'impresa e totale Italia) sono ottenuti per somma dei sottogruppi.

bandi precedenti (il dato più vicino, pari al 20,8 per cento, risale al 14° bando). In altri termini, per il 31° bando, a fronte di un onere per lo Stato pari a 100 euro sono stati promossi investimenti per 819 euro, il doppio dell'ammontare dei bandi precedenti.

Tuttavia, occorre evidenziare la drastica riduzione, rispetto ai bandi precedenti, del contributo pubblico medio per investimento delle piccole e medie imprese del Mezzogiorno – quelle categorie con maggiori difficoltà di accesso al credito e al mercato dei capitali. Questo dato, insieme all'osservazione del forte calo degli investimenti agevolati delle piccole imprese, mette in luce i possibili effetti negativi della riforma, con una diminuzione dell'effetto di stimolo (l'aggiuntività) sugli investimenti privati (quegli investimenti che, in assenza delle agevolazioni, non potevano essere realizzati).

Tabella III.11 Settore Industria - Confronto tra bandi: grado di copertura* delle risorse attivate dal meccanismo agevolativo per gli investimenti agevolati. Graduatorie grandi progetti e graduatorie regionali (milioni di euro e valori percentuali)

	Centro-Nord				Mezzogiorno				Italia			
	p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.	p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.	p.i.	m.i.	g.i.	tot. i.
Investimenti	253,1	260,1	422,1	935,3	797,2	505,4	934,2	2.236,9	1.050,4	765,5	1.356,3	3.172,2
Contributi c/capitale (M€)	12,2	3,4	10,8	26,3	67,8	39,4	24,3	131,5	80,0	42,8	35,1	157,8
finanziamento ordinario	53,1	52,9	70,9	176,9	319,7	208,9	362,3	890,8	372,7	261,8	433,2	1.067,7
Finanziamento Agevolato	53,1	52,9	70,9	176,9	319,7	208,9	362,3	890,8	372,7	261,8	433,2	1.067,7
31° bando	46,7	41,9	36,2	40,6	88,7	90,5	80,2	85,5	78,6	74,0	66,5	72,3
17° bando	18,4	12,6	10,0	14,2	31,4	58,2	16,0	26,1	27,3	20,2	13,8	21,6
14° bando	10,5	12,0	8,4	10,1	34,2	30,3	13,5	28,6	25,9	21,1	10,9	20,8
11° bando	14,6	12,5	8,5	11,6	36,1	33,0	20,1	31,4	32,7	24,9	16,4	26,7
8° bando	12,8	10,4	7,6	9,6	37,3	35,4	21,5	33,4	35,1	25,5	16,3	28,4

Legenda: p.i.: piccole imprese; m.i.: medie imprese; g.i.: grandi imprese; tot.i.: totale imprese

Nota: * Per “grado di copertura” si intende il rapporto tra il totale delle risorse messe a disposizione delle imprese dal meccanismo agevolativo e i costi di investimento. Tali risorse nel caso del 31° bando sono costituite dai mutui agevolati a valere sul Fondo di Rotazione CDP, dal mutuo di pari importo concesso dalla banca (che non di rado aggiunge ulteriori risorse) e dai contributi in conto capitale, mentre nel caso dei bandi precedenti sono costituite dai soli contributi in conto capitale.

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Nonostante la riduzione delle intensità di aiuto, il sistema agevolativo sperimentato in occasione del 31° bando ha tuttavia il vantaggio di assicurare un grado di copertura degli investimenti imprenditoriali agevolati molto più elevato rispetto ai bandi precedenti, anche rispetto al 17° bando privo dell'indicatore di ribasso (cfr. Tabella III.11). Mentre infatti con i bandi precedenti l'intervento operava solo nella forma del contributo in conto capitale, con il nuovo sistema alle risorse in conto capitale si aggiungono quelle del Fondo di rotazione Cassa Depositi e Prestiti e quelle, almeno di pari importo, della banca finanziatrice. Nel Mezzogiorno, il grado di copertura assicurato alle piccole e medie imprese raggiunge, rispettivamente, l'88,7 e il 90,5 per cento. Questo sistema,

migliorando in modo significativo i flussi di cassa delle imprese durante la fase di cantiere, dovrebbe portare a un rafforzamento del grado di realizzabilità degli investimenti.

RIQUADRO E - LA COMPONENTE DI CONTRIBUTO IN CONTO CAPITALE RICHIESTA DALLE IMPRESE SUL 31° BANDO

All'esito delle graduatorie, l'incidenza del contributo in conto capitale sugli investimenti agevolati in quasi tutte le Regioni finisce con il ridursi in modo deciso rispetto alle relative domande (cfr. Tabella E.1).

Tabella E.1 Settore Industria - 31° bando, incidenza media del contributo in conto capitale sugli investimenti ammissibili e sugli investimenti agevolati, per Regione. Graduatorie grandi progetti e graduatorie regionali (valori percentuali)

REGIONE	PICCOLA IMPRESA	MEDIA IMPRESA	GRANDE IMPRESA	TOTALE IMPRESA	TOTALE IMPRESA agevolate
Piemonte	5,1	4,3	2,9	3,8	3,1
Valle d'Aosta	-	9,9	-	9,9	9,9
Lombardia	4,6	4,3	1,4	3,3	0,0
Trentino Alto Adige	3,5	-	-	3,5	3,5
Veneto	5,8	1,7	1,0	3,1	1,2
Friuli-Venezia-Giulia	5,3	0,0	2,8	2,9	0,6
Liguria	3,8	2,1	1,4	2,3	0,0
Emilia-Romagna	6,5	0,2	3,5	3,6	2,6
Toscana	3,8	2,1	2,6	2,8	2,9
Umbria	4,1	4,1	3,0	3,9	2,2
Marche	5,5	2,0	2,9	3,5	0,0
Lazio	6,2	1,8	3,4	4,0	4,5
Abruzzo	8,1	9,7	6,8	7,9	0,9
Molise	8,4	13,3	7,6	8,2	9,5
Centro-Nord	5,8	4,1	4,0	4,5	3,1
Campania	11,3	14,6	8,9	11,1	5,9
Puglia	18,4	14,7	8,5	14,3	0,0
Basilicata	11,4	14,9	7,6	9,2	8,2
Calabria	20,5	25,9	4,2	12,2	4,7
Sicilia	21,2	12,9	4,9	10,8	4,8
Sardegna	13,3	19,0	8,3	12,7	18,6
Mezzogiorno	16,5	15,4	6,6	11,9	6,0
Italia	13,8	10,1	5,8	9,6	5,0

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Le regioni del Centro-Nord registrano un contributo medio in conto capitale pari al 2,8 per cento degli investimenti finanziati (da notare che in Valle d'Aosta risulta una sola domanda, poi agevolata). Non mancano casi nei quali il contributo in conto capitale dei progetti di investimento agevolati è nullo (Liguria, Lombardia e Marche). È evidente che nel formulare le proprie domande molte imprese localizzate nelle aree più sviluppate, dove le intensità di aiuto sono più contenute, hanno preferito strutturare il proprio piano finanziario facendo affidamento sul solo mutuo agevolato.

Nel Mezzogiorno osserviamo una maggiore varianza regionale nell'incidenza dei contributi in conto capitale sugli investimenti ammessi ai benefici. I due estremi sono rappresentati dalla Puglia (dove le risorse in conto capitale non sono state utilizzate) e dalla Sardegna (dove sono state utilizzate tutte le risorse stanziare, sia in conto capitale sia sul Fondo di rotazione della CDP). Questo risultato, come evidenziato nei paragrafi precedenti (cfr. paragrafo II.3.3 e III.6), riflette il carattere regionalista della L. 488/1992, laddove questa assegna un peso decisivo alle scelte regionali in materia di politica industriale.

Nel caso della Sardegna il tasso di utilizzo del contributo in conto capitale da parte delle imprese risulta pari al 12,7 per cento in sede di domanda e aumenta al 18,6 per cento all'esito delle graduatorie. Ciò è dovuto all'effetto combinato di due fattori: all'operare della norma che riserva alle piccole e medie imprese non meno del 70 per cento delle risorse in conto capitale relative alle graduatorie regionali e alla scelta della Regione di attribuire un punteggio molto elevato a un gruppo ristretto di settori produttivi. Per la Puglia, al contrario, la scelta di favorire il settore delle energie rinnovabili ha portato a un risultato opposto.

Tabella E.2 Settore Industria - 31° Bando: domande e investimenti ammissibili e finanziati con il solo contributo in conto interessi (valori percentuali)

Incidenza delle domande "a 0 contributo conto capitale" sul totale												
	Centro-Nord				Mezzogiorno				Italia			
	p.i.	m.i.	g.i.	tot.	p.i.	m.i.	g.i.	tot.	p.i.	m.i.	g.i.	tot.
Proposte	26,5	36,4	40,0	31,4	14,5	22,5	29,8	18,3	17,2	28,1	32,2	21,7
Agevolate	42,7	52,6	64,3	49,2	27,9	34,3	58,8	36,3	32,9	41,0	60,2	40,5

Incidenza degli investimenti "a 0 contributo conto capitale" sul totale												
	Centro-Nord				Mezzogiorno				Italia			
	p.i.	m.i.	g.i.	tot.	p.i.	m.i.	g.i.	tot.	p.i.	m.i.	g.i.	tot.
Proposti	31,2	44,7	37,5	37,6	30,6	35,3	42,1	36,5	30,7	38,9	41,1	36,7
Agevolati	38,9	68,8	45,3	50,1	63,6	67,3	81,8	72,0	57,6	67,8	70,4	65,5

Legenda: p.i.: piccole imprese; m.i.: medie imprese; g.i.: grandi imprese; tot.i.: totale imprese

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

I dati della Tabella E.2 confermano come l'indicatore di ribasso del contributo in conto capitale abbia giocato un ruolo importante nella formazione delle graduatorie e nell'allocazione delle risorse stanziare. Nel passaggio dalle domande ammissibili alle domande agevolate, l'incidenza delle iniziative che attingono al solo Fondo di rotazione CDP aumenta indistintamente per tutti i territori e per tutte le dimensioni di impresa, sin quasi a raddoppiare nel Mezzogiorno. In quest'area le domande finanziate per le quali non è stato richiesto alcun contributo in conto capitale sono il 36 per cento del totale, cui corrispondono quasi tre quarti degli investimenti agevolati. L'ammontare degli investimenti privi di contributo in conto capitale nel Mezzogiorno è pari a 1,61 miliardi di euro a fronte dei 2,24 miliardi di euro di investimenti agevolati complessivamente nell'area e degli 8,61 miliardi di investimenti ammissibili. È da osservare che nel Mezzogiorno il 28 per cento delle domande agevolate delle piccole imprese (che rappresentano il 64 per cento degli investimenti agevolati in questa classe dimensionale) non ha richiesto alcun contributo in conto capitale. Questi risultati sono riconducibili a più fattori:

- nel Centro-Nord la pressione competitiva dell'indicatore di "ribasso", combinandosi con le intensità di aiuto modeste, ha dispiegato i propri effetti sia in sede di domanda sia, a cascata, sulle graduatorie;
- le scelte regionali che, in particolar modo per alcune Regioni del Mezzogiorno, hanno privilegiato settori di attività particolarmente redditizi e facilmente "bancabili". Ciò riguarda innanzitutto il settore delle energie da fonte rinnovabile che, come si è visto nei paragrafi precedenti, spiega il raddoppiare dell'incidenza degli investimenti privi di contributo in conto capitale nel passaggio dalla presentazione delle domande all'effettivo finanziamento.

Le Tabelle E.3 e E.4 evidenziano la varianza dei risultati a livello regionale

Tabella E.3 Percentuale delle domande agevolate a “zero contributo in conto capitale” sul totale delle domande agevolate

REGIONE	PICCOLE			MEDIE			GRANDI			TUTTE		
	Domande (numero)		%	Domande (numero)		%	Domande (numero)		%	Domande (numero)		%
	Totale	0%	incidenza sul totale	Totale	0%	incidenza sul totale	Totale	0%	incidenza sul totale	Totale	0%	incidenza sul totale
Piemonte	22	14	63,6	11	3	27,3	6	4	66,7	39	21	53,8
Valle d'Aosta	-	-	0,0	1	-	0,0	-	-	0,0	1	-	0,0
Lombardia	2	2	100,0	3	3	100,0	2	2	100,0	7	7	100,0
Trentino-Alto Adige	1	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	1	-	0,0
Veneto	5	1	20,0	6	3	50,0	1	1	100,0	12	5	41,7
Friuli-Venezia Giulia	2	-	0,0	4	3	75,0	2	2	100,0	8	5	62,5
Liguria	6	6	100,0	2	2	100,0	2	2	100,0	10	10	100,0
Emilia-Romagna	3	1	33,3	4	3	75,0	1	0	0,0	8	4	50,0
Toscana	9	4	44,4	10	7	70,0	5	2	40,0	24	13	54,2
Umbria	7	5	71,4	2	2	100,0	3	1	33,3	12	8	66,7
Marche	1	1	100,0	1	1	100,0	-	-	0,0	2	2	100,0
Lazio	38	7	18,4	13	3	23,1	6	4	66,7	57	14	24,6
Totale Centro-Nord	96	41	42,7	57	30	52,6	28	18	64,3	181	89	49,2
Abruzzo	12	9	75,0	8	6	75,0	4	4	100,0	24	19	79,2
Molise	11	1	9,1	5	-	0,0	7	1	14,3	23	2	8,7
Campania	39	13	33,3	19	4	21,1	16	5	31,3	74	22	29,7
Puglia	11	11	100,0	6	6	100,0	5	5	100,0	22	22	100,0
Basilicata	19	6	31,6	6	2	33,3	7	2	28,6	32	10	31,3
Calabria	20	8	40,0	4	1	25,0	7	7	100,0	31	16	51,6
Sicilia	46	2	4,3	39	14	35,9	22	16	72,7	107	32	29,9
Sardegna	32	3	9,4	12	1	8,3	12	7	58,3	56	11	19,6
Totale Mezzogiorno	190	53	27,9	99	34	34,3	80	47	58,8	369	134	36,3
ITALIA	286	94	32,9	156	64	41,0	108	65	60,2	550	223	40,5

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Tabella E.4 Percentuale degli investimenti agevolati a “zero contributo in conto capitale” sul totale degli investimenti agevolati

REGIONE	PICCOLE			MEDIE			GRANDI			TUTTE		
	Investimenti (valori in migliaia di euro)		%	Investimenti (valori in migliaia di euro)		%	Investimenti (valori in migliaia di euro)		%	Investimenti (valori in migliaia di euro)		%
	Totale	0%	incidenza sul totale	Totale	0%	incidenza sul totale	Totale	0%	incidenza sul totale	Totale	0%	incidenza sul totale
Piemonte	48.886	22.609	46,2	32.591	11.200	34,4	63.403	41510	65,5	144.880	75.319	52,0
Valle d'Aosta	-	-	0,0	2.500	-	0,0	-	-	0,0	2.500	-	0,0
Lombardia	6.033	6.033	100,0	27.571	27.571	100,0	60.671	60671	100,0	94.275	94.275	100,0
Trentino-Alto Adige	12.900	-	0,0	-	-	0,0	-	-	0,0	12.900	-	0,0
Veneto	8.328	1.752	21,0	46.216	42.797	92,6	7.915	7915	100,0	62.459	52.464	84,0
Friuli-Venezia Giulia	829	-	0,0	5.146	3.926	76,3	13.304	13304	100,0	19.279	17.230	89,4
Liguria	8.277	8.277	100,0	16.920	16.920	100,0	15.725	15725	100,0	40.922	40.922	100,0
Emilia-Romagna	3.456	1.161	33,6	13.591	10.391	76,5	42.000	0	0,0	59.047	11.552	19,6
Toscana	34.407	27.962	81,3	24.293	14.113	58,1	70.029	7239	10,3	128.729	49.314	38,3
Umbria	12.631	10.033	79,4	6.180	6.180	100,0	13.501	1146	8,5	32.312	17.359	53,7
Marche	8.551	8.551	100,0	10.000	10.000	100,0	-	-	0,0	18.551	18.551	100,0
Lazio	108.842	12.084	11,1	75.074	35.720	47,6	135.524	43524	32,1	319.440	91.328	28,6
Totale Centro-Nord	253.140	98.462	38,9	260.082	178.818	68,8	422.072	191034	45,3	935.294	468.314	50,1
Abruzzo	32.911	29.311	89,1	31.852	28.103	88,2	32.038	32038	100,0	96.801	89.452	92,4
Molise	37.799	21.852	57,8	13.683	-	0,0	32.985	7473	22,7	84.467	29.325	34,7
Campania	180.551	145.012	80,3	50.707	20.199	39,8	139.636	87237	62,5	370.894	252.448	68,1
Puglia	93.650	93.650	100,0	61.166	61.166	100,0	91.453	91453	100,0	246.269	246.269	100,0
Basilicata	87.816	66.409	75,6	20.382	7.676	37,7	26.521	15241	57,5	134.719	89.326	66,3
Calabria	108.623	75.648	69,6	22.397	5.472	24,4	53.258	53258	100,0	184.278	134.378	72,9
Sicilia	149.401	64.890	43,4	268.516	207.875	77,4	502.565	441850	87,9	920.482	714.615	77,6
Sardegna	106.487	10.027	9,4	36.706	9.618	26,2	55.753	35394	63,5	198.946	55.039	27,7
Totale Mezzogiorno	797.238	506.799	63,6	505.409	340.109	67,3	934.209	763.944	81,8	2.236.856	1.610.852	72,0
ITALIA	1.050.378	605.261	57,6	765.491	518.927	67,8	1.356.281	954.978	70,4	3.172.150	2.079.166	65,5

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Va infine notato che per molte graduatorie il meccanismo che tiene distinta la provvista del Fondo di rotazione CDP dallo stanziamento dei contributi in conto capitale ha fatto sì che all'esaurirsi della prima ha corrisposto l'impossibilità di utilizzare un'ampia porzione del secondo. La questione appare particolarmente rilevante in considerazione dell'entità delle richieste di finanziamento, positivamente istruite, che non hanno trovato accoglimento.

Rilevare e misurare il *deadweight* (il grado con cui il progetto di investimento sarebbe stato comunque realizzato senza il regime di aiuto pubblico²²) è operazione complessa, soprattutto se non si fa ricorso a una indagine diretta sulle imprese per rilevare se e quanto l'agevolazione pubblica abbia interferito nella decisione di investimento.

Se si confronta il 31° bando con i bandi precedenti, osserviamo come l'interagire di diversi elementi abbia influenzato il *deadweight*:

- il passaggio da una forma di aiuto esclusivamente in conto capitale a una combinazione di contributo in conto capitale e in conto interessi e l'obbligatorietà del finanziamento bancario;
- l'*indicatore di ribasso* (sui contributi in conto capitale) che assicura maggiori probabilità di ottenere i finanziamenti alle imprese che richiedono meno agevolazioni;
- le soglie minime per gli investimenti ammissibili (un tetto minimo *standard*, non differenziato per dimensione di impresa).

Se da un lato questi meccanismi hanno comportato una forte riduzione dell'onere pubblico a parità di investimento, dall'altra hanno favorito i soggetti patrimonialmente più forti e le imprese di maggiori dimensioni, con effetti controversi sull'aggiuntività dell'intervento. Il 31° bando quindi, probabilmente più coerente con le modalità di funzionamento della L. 488/1992, lascia comunque aperto un problema di copertura agevolativa per un numero rilevante di imprese piccole e piccolissime che prima erano finanziate con questo strumento (e per le quali l'aiuto pubblico appare maggiormente aggiuntivo).

²² In altri termini, quando il *deadweight* è zero l'intervento pubblico è totalmente aggiuntivo, in quanto l'impresa non avrebbe potuto realizzare l'investimento in assenza dell'agevolazione.

III.8 Sul sistema di monitoraggio e controllo

Nel valutare un regime d'aiuto, l'analisi delle revoche è uno strumento fondamentale per la *diagnosi precoce* e la *cura tempestiva* di eventuali *patologie* nell'attuazione dell'intervento²³.

Delle 40.707 pratiche approvate nei diversi anni con la L. 488/1992, solo il 36,7 per cento ha ottenuto il definitivo decreto di concessione, il 29,6 per cento è stato oggetto di revoca totale e il 33,7 per cento risulta ancora "irrisolto". Quest'ultimo gruppo è costituito, in grande maggioranza, da iniziative per le quali sono scaduti i termini di legge per la conclusione degli investimenti ma non risulta adottato alcun provvedimento finale. Nella Tabella III.12 sono riportati, per ciascuno dei bandi gestiti dal Ministero dello Sviluppo Economico, i dati quantitativi sulle revoche²⁵.

²³ Il sistema di monitoraggio e controllo assegna ruoli e responsabilità a diversi soggetti. La banca concessionaria trasmette al Ministero le informazioni sugli stati di avanzamento del progetto di investimento che vengono rendicontati dalle imprese per il pagamento dei ratei del contributo. Il Ministero dà seguito agli accertamenti e alle verifiche per controllare la conformità degli investimenti a quanto dichiarato. La Guardia di Finanza, autonomamente, esegue proprie ispezioni. Nel caso in cui venga rilevata la presenza di irregolarità non sanabili, il Ministero revoca (in tutto o in parte a seconda dei casi) il contributo concesso. Tutti gli interventi vengono sottoposti a controlli da parte delle banche concessionarie. La verifica da parte del Ministero, quantomeno alla fine dell'intervento ("l'accertamento di spesa"), avviene invece per la totalità dei progetti superiori a 1,5 milioni di euro e a campione per i progetti di minore dimensione, anche sulla base di eventuali segnalazioni da parte delle banche o della Guardia di Finanza.

²⁵ I totali nella Tabella III.12 sono diversi da quelli citati nel testo in quanto non sono inclusi i bandi 23° e 34° gestiti all'epoca da ARTIGIANCASSA.

Tabella III.12 Revoche al 31 dicembre 2011

Numero bando	Domande ammesse	Investimenti ammessi	Contributi concessi	Concessioni revocate	% Domande revocate su ammesse	Investimenti delle domande revocate	% Investimenti revocati su ammessi	Contributi revocati	% Contributi revocati su ammessi
1	6.395	11.184.219.520,00	3.440.818.537,38	924	14,4	1.249.515.460,14	11,17	434.211.014,04	12,62
2	4.340	7.922.937.120,83	2.494.636.739,01	1.045	24,1	2.678.247.919,97	33,8	763.173.446,79	30,59
3	3.508	5.847.494.925,81	1.998.020.544,05	1.101	31,4	1.919.172.945,92	32,82	692.941.164,74	34,68
4	3.909	4.835.256.939,64	1.966.595.883,01	1.299	33,2	1.790.000.826,33	37,02	719.154.054,74	36,57
5	278	314.295.929,80	107.017.491,41	93	33,5	72.636.047,66	23,11	26.022.341,94	24,32
6	1.139	1.957.352.574,80	493.779.115,42	477	41,9	964.053.566,91	49,25	232.572.527,15	47,1
7	395	510.610.710,28	98.818.930,18	120	30,4	163.601.150,67	32,04	30.077.168,94	30,44
8	4.696	10.866.199.771,69	3.087.912.574,88	2.249	47,9	5.319.326.273,32	48,95	1.510.671.182,21	48,92
9	1.014	2.412.115.573,27	511.558.212,10	322	31,8	1.150.033.904,76	47,68	211.091.361,10	41,26
10	794	632.733.672,84	176.068.637,20	366	46,1	322.810.190,85	51,02	90.270.442,59	51,27
11	3.251	7.935.273.022,02	2.121.957.568,94	1.417	43,6	3.432.860.833,87	43,26	941.177.544,97	44,35
12	921	2.353.270.987,14	515.576.653,93	267	29	732.559.794,11	31,13	172.949.586,93	33,54
13	661	531.506.436,96	162.883.310,00	261	39,5	230.190.274,39	43,31	68.784.783,00	42,23
14	2.921	7.571.383.693,85	1.579.310.709,00	886	30,3	2.087.826.486,24	27,58	396.963.874,00	25,14
15	757	1.827.520.150,00	441.339.719,00	127	16,8	478.733.000,00	26,2	106.122.059,00	24,05
16	441	226.146.680,00	65.124.779,00	103	23,4	57.280.000,00	25,33	15.349.634,00	23,57
17	2.163	4.734.874.460,00	1.148.014.406,00	409	18,9	1.028.650.280,00	21,72	199.478.004,00	17,38
18	117	235.652.500,00	123.957.588,00	25	21,4	59.783.000,00	25,37	30.065.464,00	24,25
19	516	1.117.797.000,00	406.741.340,00	70	13,6	223.434.000,00	19,99	56.775.306,00	13,96
20	452	229.857.000,00	74.607.880,00	50	11,1	38.418.000,00	16,71	8.846.002,00	11,86
21	248	491.583.120,00	337.732.936,00	91	36,7	198.278.430,00	40,33	133.454.554,00	39,51
22	263	94.588.000,00	49.610.436,00	42	16	14.479.000,00	15,31	6.430.245,00	12,96
24	33	64.624.768,24	30.614.063,00	4	12,1	6.815.165,24	10,55	3.544.758,00	11,58
25	12	34.753.000,00	7.059.160,00	6	50	24.335.000,00	70,02	4.860.281,00	68,85
26	32	91.204.000,00	15.376.081,00	4	12,5	6.198.000,00	6,8	762.135,00	4,96
27	10	40.640.000,00	31.991.255,00	4	40	18.806.000,00	46,27	13.034.026,00	40,74
28	15	67.052.000,00	40.061.002,00	1	6,7	7.450.000,00	11,11	4.726.242,00	11,8
29	10	43.918.900,00	5.742.817,00	1	10	680.000,00	1,55	108.866,00	1,9
30	534	972.983.640,00	640.170.296,00	158	29,6	323.918.520,00	33,29	209.393.080,00	32,71
31	328	1.094.767.790,00	157.582.375,00	52	15,9	123.475.000,00	11,28	20.031.649,00	12,71
32	316	985.127.300,00	174.304.379,00	44	13,9	120.948.000,00	12,28	15.761.111,00	9,04
33	225	152.276.190,00	25.151.828,00	43	19,1	32.586.000,00	21,4	4.798.208,00	19,08
35	13	40.572.900,00	15.983.836,00	3	23,1	5.685.000,00	14,01	2.322.775,00	14,53
TOTALE	40.707	77.420.590.277,18	22.546.121.082,51	12.064	29,6	24.882.788.070,37	32,14	7.125.924.892,14	31,61

Nota: I dati si riferiscono alle agevolazioni in conto capitale. Le iniziative del 31° bando ammesse esclusivamente al finanziamento agevolato non sono qui considerate. Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS.

Fonte: elaborazioni su dati Sistema Informativo DPS

Occorre osservare che i dati presentati nella Tabella III.12 si riferiscono alle revoche totali. Le rinunce ai benefici da parte delle imprese sono incluse nelle revoche²⁶.

Per il settore Industria (bandi 1°, 2°, 3°, 4°, 8°, 11°, 14°, 17°, 31°) segnaliamo in particolare:

- il primo bando (anno 1996), con la minore incidenza di revoche. Da osservare che soltanto in questa occasione era stata consentita la rendicontazione degli investimenti già conclusi nel momento della presentazione della domanda;
- l'ottavo bando (nel 2001), con la più elevata incidenza di revoche (tra quelli Industria). Questo bando, per dotazione finanziaria, è secondo solo al 1°;
- il 31° bando (2006), con un'incidenza di revoche piuttosto contenuta rispetto agli altri bandi del settore Industria (solo leggermente superiore al 1° bando). Da una parte questo potrebbe essere spiegato dal diverso ruolo delle banche nel finanziamento dei progetti, dall'altra, dalla circostanza che questo bando è il più recente (potrebbero esservi pertanto iniziative non ancora revocate). Va inoltre rimarcato che nella Tabella III.12 non sono considerate le domande ammesse esclusivamente al finanziamento agevolato. Le risorse impegnate dalla Cassa Depositi e Prestiti per le graduatorie della L. 488/1992 relative ai bandi del 2006 per i settori artigianato, industria, turismo e commercio ammontano a 1,547 miliardi di euro. Di queste risorse quelle effettivamente oggetto di stipula (a fronte di delibere bancarie di pari importo) sono pari a 1,259 miliardi (oltre l'81 per cento degli impegni). L'ammontare effettivamente erogato è pari a 677 milioni di euro (che costituiscono il 54 per cento degli importi previsti in stipula e il 44 per cento delle risorse impegnate)²⁷.

Rispetto ad altri precedenti strumenti di aiuto alle imprese (si pensi alla L. 64/1986), la L. 488/1992 presenta meccanismi di gestione e verifica assai più trasparenti. Tuttavia, le informazioni sulle revoche non sono esaustive ed evidenziano limiti dei quali occorrerà tener conto quando si andranno a strutturare nuovi meccanismi agevolativi. Per esempio mancano informazioni, in forma strutturata, sulle motivazioni delle revoche, sulla distribuzione delle revoche/rinunce per settori produttivi, dimensione degli investimenti o localizzazione delle imprese.

Le stesse difficoltà si riscontrano con i dati sul contenzioso. Quanti procedimenti penali, civili e amministrativi sono collegati ancora oggi alla L. 488/1992? Con quali esiti, per quale ammontare di risorse?

²⁶ Le rinunce ai benefici da parte delle imprese possono essere sia espresse, sia implicite. Infatti vi sono imprese che non richiedono alcuna erogazione degli incentivi e lasciano decorrere i termini perentori di decadenza senza alcuna dichiarazione diretta all'Amministrazione.

²⁷ Queste informazioni sono aggiornate al 14 marzo 2012 (*Fonte*: Cassa Depositi e Prestiti).

Alcune di queste informazioni esistono, ma sono reperibili (con evidenti difficoltà) in una moltitudine di atti e documenti, cartacei o elettronici, che fanno capo a una pluralità di uffici e sono archiviati in forma piuttosto eterogenea. Non si tratta di informazioni organizzate in un database di facile consultazione.

Uno sforzo per indagare su questi fenomeni è stato compiuto nel 2007, con un'analisi sulle revoche (cfr. Pellegrini, 2007)²⁸ in parte confluita nella presentazione annuale della *Relazione sugli Interventi di Sostegno alle Attività Economiche e Produttive* del Ministero dello Sviluppo Economico. Secondo i dati di questa indagine, l'ammontare delle revoche (considerando quelle effettive e, all'epoca, ancora potenziali) era stimato nel 2007 pari al 37 per cento dei progetti agevolati con i primi 14 bandi²⁹. La percentuale di revoche nel Centro-Nord risultava più elevata di quella nel Mezzogiorno per tutti i bandi considerati (dato anche attribuibile alla minore intensità di aiuto nelle aree del Centro-Nord).

Tra i dati più interessanti vi era quello dei progetti revocati in assenza di danno erariale (non legati a una truffa e che non comportano perdite finanziarie per l'Amministrazione). Questi costituivano l'81 per cento delle revoche (dei quali, per il 70 per cento l'impresa non aveva chiesto erogazioni, per l'11 per cento aveva restituito integralmente i contributi ricevuti). I progetti finanziati a rischio medio-alto di un uso distorto delle agevolazioni, in questa indagine, erano invece stimati pari al 3,6 per cento del totale (circa 1.243 progetti, un numero significativo, ma limitato quando confrontato agli oltre 34.000 progetti finanziati).

I dati dell'indagine appena citata, per quanto preziosi, offrono un quadro comunque parziale e *una tantum* del fenomeno in oggetto. Infatti, nel disegnare un meccanismo di incentivazione, occorre contestualmente strutturare un sistema di valutazione e monitoraggio, così da assicurare tempestività e qualità all'analisi, non solo *ex post*, ma anche *in itinere* dello strumento e introdurre miglioramenti, anche in corso d'opera, per accrescere l'efficacia delle politiche pubbliche³⁰.

In mancanza di informazioni dettagliate, possiamo solo fare delle ipotesi sulla natura delle revoche. In questo contesto, è opportuno far emergere quelle correlate a "fattori esogeni" alla meccanica dell'incentivo (come ad esempio, la congiuntura economica, il mancato ottenimento da parte dell'impresa delle autorizzazioni amministrative in tempo utile, ecc.) (cfr. Riquadro F).

²⁸ Tale lavoro, dal titolo *Fatti e misfatti della 488: un'analisi seria delle revoche*, non è pubblicato ma è disponibile, in versione sintetica, presso gli autori.

²⁹ Si tratta di una previsione non troppo distante dalla fotografia che si trae dalla Tabella III.12 che evidenzia un rapporto tra contributi concessi e revocati nell'ordine del 31 per cento.

³⁰ Fuori dagli obiettivi di questo studio, ricordiamo alcuni dei recenti lavori di valutazione sulla L. 488/1992, per i quali sarebbe stato molto utile poter disporre di un sistema informativo strutturato (e avviato contestualmente al disegno e alla realizzazione dell'intervento): Bronzini e De Blasio (2006); Rossi, Terribile, Turatto (2005).

RIQUADRO F - LE REVOCHE PER “CAUSE NATURALI”. IL CASO DEL FONDO DI GARANZIA PER LE PMI

Su questo tema, spunti di interesse si trovano nell’esperienza del Fondo di Garanzia per le PMI, istituito con la L. 662/1996, uno degli strumenti di incentivazione nazionali più longevi. Il suo sistema di monitoraggio è una risorsa che più volte ha agevolato i processi decisionali finalizzati a migliorare lo strumento.

Occorre tuttavia osservare che l’insieme delle imprese beneficiarie di questo strumento è solo in minima parte sovrapponibile a quello della L. 488/1992, per settori ammissibili, entità delle operazioni, oggetto, natura e finalità dei benefici. Nel caso del Fondo di Garanzia, l’agevolazione è una garanzia pubblica (per una porzione del rischio) a fronte di richieste inoltrate da intermediari finanziari (banche e confidi) che hanno già istruito e valutato con esito positivo le richieste di finanziamento delle imprese. Gli intermediari, pertanto, hanno già deciso di assumere un rischio (con un prestito o una garanzia), pur subordinando l’erogazione del finanziamento (o la concessione della garanzia) all’intervento pubblico. Eppure, una volta accordata la garanzia dello Stato, i casi per i quali il finanziamento non è comunque erogato dalla banca sono piuttosto frequenti (cfr. Tabella F.1). In questi casi non si pone il problema del recupero delle risorse pubbliche che, essendo state accantonate in un fondo rischi, vengono semplicemente svincolate.

Tabella F.1 Quota delle operazioni ammesse ai benefici del Fondo di Garanzia per le PMI (L.662/1996) nel 2010, revocate per mancata erogazione del prestito bancario

	Operazioni accolte	Finanziamenti accolti	Importo garantito	Importo accantonato
Accolte a breve termine 2010	20.257	2.561.309.176	1.296.223.407	157.855.138
Accolte a medio lungo termine (*)	13.600	3.133.190.280	1.859.753.097	187.497.166
Totale accolte 2010	33.857	5.694.499.455	3.155.976.504	345.352.304
Non perfezionate a breve termine 2010	1.333	132.206.012	71.592.222	8.841.656
Non perfezionate a medio lungo termine (*)	1.236	268.792.026	168.236.401	17.822.132
Non perfezionate Totale accolte 2010	2.569	400.998.038	239.828.623	26.663.788
% non perfezionate 2010	7,6	7,0	7,6	7,7
Non perfezionate a breve termine (dato definitivo) (valori percentuali)	6,6	5,2	5,5	5,6
Non perfezionate a medio lungo termine (dato parziale)* (valori percentuali)	9,1	8,6	9,0	9,5

Nota: * Le operazioni a medio-lungo termine ammesse nel secondo semestre del 2010 sono ancora aperte, in quanto la normativa vigente stabilisce che il Gestore possa ricevere la comunicazione di erogazione fino al 15° mese successivo alla data di ammissione.

Fonte: Medio Credito Centrale

Da rimarcare, nella Tabella F.1, il confronto tra le operazioni a breve termine (quasi tutte relative al fabbisogno di circolante) e quelle a lungo termine (che riguardano gli investimenti in misura più rilevante rispetto alle operazioni a breve). La percentuale delle operazioni non perfezionate a breve termine (senza erogazione del prestito) è significativamente inferiore rispetto a quella delle operazioni a lungo termine. Per queste ultime, la quota delle operazioni non perfezionate è circa il 9 per cento (dato ancora parziale; quello definitivo è stimabile tra il 10-11 per cento). Questo dato, nel caso di specie, può essere considerato una stima della percentuale “fisiologica” di revoche, che non dipendono dal funzionamento più o meno efficiente dello strumento di aiuto alle imprese, in quanto le richieste di accesso alla garanzia pubblica trovano risposta in uno/due mesi da quando sono inoltrate al Gestore per via telematica.

È chiaro che la percentuale “fisiologica” di revoche può mutare sensibilmente a seconda delle caratteristiche dei beneficiari dell’intervento. Per esempio, a parità di altri fattori, è presumibile che un regime di aiuto per le *start up* abbia una percentuale di rinunce e revoche più elevata rispetto a uno strumento rivolto a imprese già consolidate.

Vi è poi una quota delle revoche (e delle rinunce) che, invece, dipende più strettamente dal funzionamento e dalla meccanica del regime di aiuto³¹. Come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, non è facile distinguere il ruolo dei diversi fattori che hanno interagito su questo fenomeno, proprio perché ogni bando della L. 488/1992 ha avuto proprie regole in relazione alle caratteristiche delle imprese ammissibili, ai criteri di formazione delle graduatorie, alla natura dei benefici e ad altri aspetti così essenziali da renderli difficilmente comparabili.

Dall’esperienza della L. 488/1992 si possono tuttavia trarre almeno due insegnamenti. Il primo è che vi deve essere un rapporto di proporzionalità tra l’ammontare degli investimenti e delle agevolazioni richieste e la “macchina amministrativa” (con i relativi costi) chiamata a gestirla. Questa va ben strutturata in tutte le sue aree organizzative (informatica, legale, economica, ecc.), perché i limiti di una si possono riflettere sulle altre. Il secondo riguarda la delega di funzioni amministrative a un gestore esterno alla Pubblica Amministrazione (che si tratti di un soggetto *in house*, di una o più banche, o di qualsiasi altro concessionario che agisce per conto dello Stato): occorre chiarezza nella ripartizione dei compiti e delle responsabilità, garantendo innanzitutto un flusso di informazioni – strategiche, affidabili, tempestive, costanti – affinché il delegante eserciti verifiche sull’operato del delegato, fornendogli al momento opportuno indicazioni sulle necessarie correzioni di rotta.

³¹ Le imprese decidono se effettuare un investimento e presentare domanda per un contributo pubblico sulla base di una valutazione accurata dei costi e dei benefici attesi del progetto. Tale valutazione è resa più difficile e incerta all’aumentare della complessità procedurale di accesso e di gestione del regime di aiuto. Ne consegue che, in alcuni casi, l’impresa può aggiornare *ex-post* la valutazione costi/benefici e rinunciare (in forma esplicita o implicita) all’incentivo. Limitandoci a un solo esempio, il 31° bando della L. 488/1992 prevedeva l’intervento di almeno una *banca finanziatrice* (che gestiva anche la componente di prestito a tasso agevolato messa a disposizione dalla Cassa Depositi e Prestiti); questa poteva coincidere o meno con la *banca concessionaria*, incaricata di valutare i profili di ammissibilità all’aiuto pubblico, fermo restando la possibilità che un’ulteriore quota di finanziamento funzionale all’operazione poteva essere messa a disposizione da un’altra *banca*. E’ quindi evidente che al moltiplicarsi degli intermediari aumentava la complessità delle operazioni e l’incertezza da parte delle imprese nel portare avanti le proposte di investimento.

IV. Conclusioni

Questo lavoro ha esaminato i 33 bandi di attuazione della L. 488/1992, non per esprimere una valutazione complessiva sull'efficacia dello strumento, ma per mettere in risalto alcune delle soluzioni operative sperimentate nel disegno e nell'attuazione dell'intervento ed, eventualmente, proporre miglioramenti utili in altri contesti.

In forma sintetica, alcune considerazioni:

- 1) Un regime di aiuto non si completa nell'articolo di legge che lo istituisce. Essenziali sono le regole di dettaglio che ne descrivono la *meccanica fine*. È bene che queste non siano cristallizzate in una forma giuridica istituzionalmente complessa da modificare. Infatti, l'esperienza concreta in fase di gestione, supportata da un efficace sistema di monitoraggio e valutazione, può suggerire interventi di *fine tuning*. È quindi opportuno ridurre, all'interno dell'Amministrazione, la separazione tra le funzioni di indirizzo strategico e redazione degli atti normativi e quelle di gestione e controllo degli interventi.
- 2) Gli obiettivi di *policy* vanno declinati in modo trasparente attraverso le regole di dettaglio che descrivono la meccanica del regime di aiuto (ad esempio, requisiti di ammissibilità delle imprese, criteri di formazione delle graduatorie, forma di agevolazione ecc.). E se più obiettivi possono coesistere, allora è bene che il *policy maker* definisca la scala delle priorità, che deve riflettersi sull'intero sistema di regole del regime d'aiuto.
- 3) La progettazione di un aiuto di Stato andrebbe attuata secondo i principi del *concurrent engineering*, integrando da subito metodologie, tecniche e competenze. Diventerebbe così possibile, tra l'altro, costruire in modo integrato il sistema di gestione e di monitoraggio dell'intervento. Quest'ultimo è funzionale alla valutazione di efficienza e di efficacia degli aiuti e quindi agli aggiustamenti in corso d'opera che permetterebbero di migliorare, anche in modo rilevante, i risultati.
- 4) È opportuno proporzionare il sistema di gestione e di monitoraggio/controllo/sanzione alla complessità e all'ammontare dei progetti di investimento. In generale, procedure di monitoraggio complesse dovrebbero essere applicate per investimenti di una certa entità. Negli altri casi, occorrerebbe privilegiare procedure più agili, anche informatizzate. Per i regimi di aiuto di nuova istituzione, ogni singola pratica dovrebbe essere istruita e archiviata (con tutta la documentazione connessa) su una piattaforma informatica e con procedure telematiche, automatizzando (nei limiti del possibile) i sistemi di rilevazione delle anomalie. Ciò andrebbe fatto anche incrociando le informazioni tra diverse banche

dati per monitorare l'andamento delle iniziative. Per esempio, acquisendo informazioni (quando rilevanti) sui bilanci delle imprese beneficiarie, sulla regolarità dei pagamenti relativi a tributi e oneri previdenziali, ecc. Non si tratta di scenari futuribili, tutto questo è alla portata di tecnologie già consolidate.

- 5) In linea generale, gli aiuti di Stato intervengono a fronte di evidenti “fallimenti di mercato”: nel finanziamento delle imprese in *start-up* o di micro e piccole imprese, in determinati territori, nell'assicurare capitali per la ricerca e l'innovazione tecnologica e in altri ambiti individuati dal *policy maker* all'esito delle necessarie analisi. Gli incentivi possono anche essere di complemento ad azioni che mirano al miglioramento del contesto. Ma deve trattarsi di interventi mirati, che non devono spiazzare i soggetti privati e risultare inutilmente onerosi per le casse pubbliche. Tutto questo richiede una analisi *ex ante* del contesto su cui si interviene e del relativo fabbisogno finanziario.
- 6) A dispetto della sempre più scarsa disponibilità di risorse pubbliche, si osserva a livello nazionale e regionale una pluralità di strumenti di sostegno alle imprese (che differiscono marginalmente e finiscono per sovrapporsi quanto a requisiti di ammissibilità, criteri di selezione delle iniziative, forme di agevolazione ecc.). I costi di impianto e gestione di queste procedure costituiscono uno sperpero di denaro pubblico perché moltiplicano le attività di strutture pubbliche e private (remunerate dal contribuente) che, invece, potrebbero essere svolte da un unico soggetto (con procedure *standard* ed economie di scala). Tra le migliori eredità della L. 488/1992 vi è la dimostrazione che le Regioni possono agire insieme allo Stato, nell'ambito di un unico regime d'aiuto, ciascuna valorizzando le proprie priorità di politica industriale (ad esempio, in relazione alla localizzazione territoriale, al settore produttivo, alla tipologia di investimento; ma anche aggiungendo, se lo ritengono, risorse finanziarie regionali a quelle nazionali).

Fatti, ipotesi interpretative, spunti di discussione. Casi e materiali sugli incentivi alle imprese.

V. Bibliografia

Brancati R. (2010), *Fatti in cerca di idee*, Donzelli editore.

Bronzini R., De Blasio G. (2006), "Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/92", *Journal of Urban Economics*, 60, pp. 327-349.

Daly P., Da Rin M., Guiso L., Mussatti G., Pagano M., Storey D. (1999), *Studio di Approfondimento Industria*, Roma.

Da Rin M., Guiso L., Pagano M. (2000), *Rapporto Test Banche*, Roma.

Ministero delle Attività Produttive, Direzione Generale Coordinamento Incentivi alle Imprese (2002), *Il ruolo degli istituti di credito nelle politiche di incentivazione allo sviluppo*, mimeo.

Ministero dello Sviluppo Economico (2007), *Relazione sugli Interventi di Sostegno alle Attività Economiche e Produttive*, Roma

Ministero dello Sviluppo Economico (2008), *Relazione sugli Interventi di Sostegno alle Attività Economiche e Produttive*, Roma.

Parascandolo P., Pellegrini G. (2001). "Sistema d'asta ed efficienza nella valutazione del metodo di selezione delle imprese agevolate attraverso la L. 488/1992". Atti del Convegno SIEP 2001, Università di Pavia, Pavia

Pellegrini G. (2007), *Fatti e misfatti della 488: un'analisi seria delle revocche*, mimeo.

Rossi S., Terribile F., Turatto R. (2005), "Legge n. 488 del 1992 e Patti Territoriali: esiste sovrapposizione nel Mezzogiorno? I risultati di un'analisi empirica su dati territoriali", *Rivista di Politica Economica*, pp.191-219.

Allegato: Estratto dal D.M. 15 maggio 2006 (Suppl. Ord. n.134 alla G.U. n. 125 del 31.05.06) - rettificato dal D.M. del 31 luglio 2006 (G.U. n. 190 del 17-8-2006)

REGIONE PUGLIA
GRADUATORIA ORDINARIA

Area: Regione Puglia		
TUTTE LE AREE AMMISSIBILI DELLA REGIONE		
Attività	Tipologia	Punti
E.40.1 -Produzione e distribuzione di energia elettrica, E.40.3 -Produzione e distribuzione di vapore e acqua calda; F.45 -COSTRUZIONI K.72 -INFORMATICA E ATTIVITÀ CONNESSE; K-73 -RICERCA E SVILUPPO	Ampliamento, Nuovo Impianto	20
	Ammodernamento	17
	Trasferimento	16
	Riconversione, Riattivazione	15
DN-37 -RECUPERO E PREPARAZIONE PER IL RICICLAGGIO, K.74. 87.5 -Design e stiling relativo a tessuti, abbigliamento, calzature, gioielleria, mobili e altri beni personali o per la casa	Ampliamento, Nuovo Impianto	19
	Ammodernamento	16
	Trasferimento	15
	Riconversione, Riattivazione	14
DA.15 - INDUSTRIE ALIMENTARI E DELLE BEVANDE, DE.22 - EDITORIA, STAMPA E RIPRODUZIONE DI SUPPORTI REGISTRATI, DK.29 - FABBRICAZIONE DI MACCHINE E APPARECCHI MECCANICI, COMPRESI INSTALLAZIONE, IL MONTAGGIO, LA RIPARAZIONE E LA MANUTENZIONE, DL.30 - FABBRICAZIONE DI MACCHINE PER UFFICIO, DI ELABORATORI E SISTEMI INFORMATICI, DL.31 - FABBRICAZIONE DI MACCHINE E APPARECCHI ELETTRICI N.C.A., DL.32 - FABBRICAZIONE DI APPARECCHI RADIOTELEVISIVI E DI APPARECCHIATURE PER LE COMUNICAZIONI, DL.33 - FABBRICAZIONE DI APPARECCHI MEDICALI, DI APPARECCHI DI PRECISIONE, DI STRUMENTI OTTICI E DI OROLOGI, I.63 - ATTIVITÀ DI SUPPORTO E AUSILIARIE DEI TRASPORTI; ATTIVITÀ DELLE AGENZIE DI VIAGGIO; K.74.86 - Attività dei call center.	Ampliamento, Nuovo Impianto	18
	Ammodernamento	15
	Trasferimento	14
	Riconversione, Riattivazione	13
DB.17 - INDUSTRIE TESSILI, DB.18 - CONFEZIONE DI ARTICOLI DI VESTIARIO; PREPARAZIONE E TINTURA DI PELLICCE, DC.19 - PREPARAZIONE E CONCIA DEL CUOIO; FABBRICAZIONE DI ARTICOLI DA VIAGGIO, BORSE, ARTICOLI DA CORREGGIAIO, SELLERIA E CALZATURE,	Ampliamento, Nuovo Impianto	17
	Ammodernamento	14
	Trasferimento	13

Area: Regione Puglia		
TUTTE LE AREE AMMISSIBILI DELLA REGIONE		
Attività	Tipologia	Punti
DD.20 - INDUSTRIA DEL LEGNO E DEI PRODOTTI IN LEGNO E SUGHERO, ESCLUSI I MOBILI; FABBRICAZIONE DI ARTICOLI DI PAGLIA E MATERIALI DA INTRECCIO, DE.21 - FABBRICAZIONE DELLA PASTA-CARTA, DELLA CARTA E DEI PRODOTTI DI CARTA, DG.24 - FABBRICAZIONE DI PRODOTTI CHIMICI E DI FIBRE SINTETICHE E ARTIFICIALI, K.74.12 - Contabilità, consulenza societaria, incarichi giudiziari, consulenza in materia fiscale, K.74.13 - Studi di mercato e sondaggi di opinione, K.74.14 - Consulenza amministrativo-gestionale, K.74.30 - Collaudi e analisi tecniche, K.74.81.3 - Attività di aerofotografia, K.74.82 - Imballaggio e confezionamento per conto terzi, M.80.30.3 - Altre scuole e corsi di formazione speciale, O.90.01.0 - Raccolta e depurazione delle acque di scarico, O.90.02.0 - Raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi, O.92.20 - Attività radiotelevisive.	Riconversione, Riattivazione	12
CB.14 - ALTRE INDUSTRIE ESTRATTIVE, DM.34 - FABBRICAZIONE DI AUTOVEICOLI, RIMORCHI E SEMIRIMORCHI, DM.35 - FABBRICAZIONE DI ALTRI MEZZI DI TRASPORTO, DN.36 - FABBRICAZIONE DI MOBILI; ALTRE INDUSTRIE MANIFATTURIERE, H.55.5 - MENSE E FORNITURA DI PASTI PREPARATI, I.64.20 – Telecomunicazioni, K.74.40 – Pubblicità, K.74.50 -Servizi di ricerca, selezione e fornitura di personale; M.80.22 -Istruzione secondaria tecnica, professionale e artistica, O.93.01.1 -Attività delle lavanderie industriali.	Ampliamento, Nuovo Impianto	16
	Ammodernamento	13
	Trasferimento	12
	Riconversione, Riattivazione	11
DH.25 -FABBRICAZIONE DI ARTICOLI IN GOMMA E MATERIE PLASTICHE, DI.26 -FABBRICAZIONE DI PRODOTTI DELLA LAVORAZIONE DI MINERALI NON METALLIFERI, DJ.27 -PRODUZIONE DI METALLI E LORO LEGHE, DJ.28 -FABBRICAZIONE E LAVORAZIONE DEI PRODOTTI IN METALLO, ESCLUSE MACCHINE E IMPIANTI, K.74.20 -Attività degli studi di architettura, ingegneria e altri studi tecnici, K.74.81.2 -Laboratori fotografici per lo sviluppo e la stampa.	Ampliamento, Nuovo Impianto	15
	Ammodernamento	12
	Trasferimento	11
	Riconversione, Riattivazione	10
K.74.11 -Attività degli studi legali e notarili, K.74.60.1 -Servizi di vigilanza privata.	Ampliamento, Nuovo Impianto	13
	Ammodernamento	10
	Trasferimento	9
	Riconversione, Riattivazione	8
CA.10 -ESTRAZIONE DI CARBON FOSSILE E LIGNITE; ESTRAZIONE DI TORBA, CA.11 -ESTRAZIONE DI PETROLIO GREGGIO E DI GAS NATURALE; SERVIZI CONNESSI ALL'ESTRAZIONE DI PETROLIO E DI GAS NATURALE, ESCLUSA LA PROSPEZIONE, CA.12 -ESTRAZIONE DI MINERALI DI URANIO E DI TORIO, CB.13 -ESTRAZIONE DI MINERALI METALLIFERI, DA.16 -INDUSTRIA DEL TABACCO, DF.23 -FABBRICAZIONE DI COKE, RAFFINERIE DI PETROLIO, TRATTAMENTO DEI COMBUSTIBILI NUCLEARI	Ampliamento, Nuovo Impianto	10
	Ammodernamento	7
	Trasferimento	6
	Riconversione, Riattivazione	5

REGIONE PUGLIA
GRADUATORIA SPECIALE PER ATTIVITA'

Attività:		
E.40.1 - PRODUZIONE E DISTRIBUZIONE DI ENERGIA ELETTRICA;		
K.72 - INFORMATICA E ATTIVITÀ CONNESSE;		
K.73 - RICERCA E SVILUPPO;		
K.74.40 – Pubblicità		
AREA: SPECIALE PUGLIA	Tipologia	Punti
TUTTE LE AREE AMMISSIBILI DELLA REGIONE	Nuovo Impianto	20
	Ammodernamento	17
	Ampliamento, Trasferimento	16
	Riconversione, Riattivazione	10

REGIONE SARDEGNA
GRADUATORIA ORDINARIA

Area: Regione Sardegna		
TUTTE LE AREE AMMISSIBILI DELLA REGIONE		
Attività	Tipologia	Punti
DA-15 -INDUSTRIE ALIMENTARI E DELLE BEVANDE; DG-24.4 -FABBRICAZIONE DI PRODOTTI FARMACEUTICI E DI PRODOTTI CHIMICI E BOTANICI PER USI MEDICINALI; DJ-28 -FABBRICAZIONE E LAVORAZIONE DEI PRODOTTI IN METALLO, ESCLUSI MACCHINE E IMPIANTI; DK-29 -FABBRICAZIONE DI MACCHINE E APPARECCHI MECCANICI; DL-30 -FABBRICAZIONE DI MACCHINE PER UFFICIO, DI ELABORATORI E SISTEMI INFORMATICI; DL-32 -FABBRICAZIONE DI APPARECCHI RADIOTELEVISIVI E DI APPARECCHIATURE PER LE COMUNICAZIONI; DL-33 -FABBRICAZIONE DI APPARECCHI MEDICALI, DI APPARECCHI DI PRECISIONE, DI STRUMENTI OTTICI E DI OROLOGI; DM-35.1 -INDUSTRIA CANTIERISTICA: COSTRUZIONI NAVALI E RIPARAZIONI DI NAVI E IMBARCAZIONI; I-63.21.4 -Gestione di centri di movimentazione merci (interporti); K-72 -INFORMATICA E ATTIVITÀ CONNESSE; K-73 -RICERCA E SVILUPPO	Nuovo Impianto, Riattivazione Ampliamento, Ammodernamento, Riconversione	30 25
DI-26.70 -Taglio, modellatura e finitura di pietre ornamentali e per l'edilizia; DN-36 -FABBRICAZIONE DI MOBILI; ALTRE INDUSTRIE MANIFATTURIERE	Ammodernamento	25
DD.20.30.1 -Fabbricazione di carpenteria in legno e falegnameria per l'edilizia; DD-20.52.1 -Fabbricazione di prodotti vari in legno (esclusi i mobili); DL-31 -FABBRICAZIONE DI MACCHINE E APPARECCHI ELETTRICI N.C.A.	Ammodernamento	20

REGIONE SARDEGNA
GRADUATORIA SPECIALE PER AREA GEOGRAFICA

Area: Speciale Sardegna		
Borore, Macomer, Ottana, Portoscuso, Porto Torres, Tortolì, Villacidro,		
Attività	Tipologia	Punti
DA-15 -INDUSTRIE ALIMENTARI E DELLE BEVANDE;	Nuovo Impianto, Riattivazione	20
DG-24.4 -FABBRICAZIONE DI PRODOTTI FARMACEUTICI E DI PRODOTTI CHIMICI E BOTANICI PER USI MEDICINALI;	Ampliamento Ammodernamento, Riconversione	15
DI-26.70 -Taglio, modellatura e finitura di pietre ornamentali e per l'edilizia;		
DK-29 -FABBRICAZIONE DI MACCHINE E APPARECCHI MECCANICI;		
DL-30 -FABBRICAZIONE DI MACCHINE PER UFFICIO, DI ELABORATORI E SISTEMI INFORMATICI;		
DL-31 DL-31 -FABBRICAZIONE DI MACCHINE E APPARECCHI ELETTRICI N.C.A.		
DL-32 -FABBRICAZIONE DI APPARECCHI RADIOTELEVISIVI E DI APPARECCHIATURE PER LE COMUNICAZIONI;		
DL-33 -FABBRICAZIONE DI APPARECCHI MEDICALI, DI APPARECCHI DI PRECISIONE, DI STRUMENTI OTTICI E DI OROLOGI;		
DM-35.1 -INDUSTRIA CANTIERISTICA: COSTRUZIONI NAVALI E RIPARAZIONI DI NAVI E IMBARCAZIONI;		
I-63.21.4 -Gestione di centri di movimentazione merci (interporti);		
K-72 -INFORMATICA E ATTIVITÀ CONNESSE;		
K-73 -RICERCA E SVILUPPO		

Numeri pubblicati

Le pubblicazioni sono disponibili anche in lingua inglese

1. **L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**
Metodi - Anno 2004
Allegati al n. 1
 - Atti del convegno *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni* - Roma, 16 ottobre 2003
 - Atti del convegno *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri* - Roma, 6 novembre 2003

2. **Misurare per decidere: utilizzo soft e hard di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**
Analisi e studi - Anno 2004

3. **Il mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici: opportunità o vincolo?**
Analisi e studi - Anno 2005

4. **Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa – Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Modulo VI)***
Documenti - Anno 2005
Allegato al n. 4
 - CD ROM contenente *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Moduli I – VI)*

5. **Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della Contabilità ambientale per decidere meglio**
Metodi - Anno 2005

6. **Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche**
Analisi e studi - Anno 2005

7. **“Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo**
Documenti - Anno 2005

8. **Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli Accordi di Programma Quadro**
Metodi - Anno 2006

* Della presente pubblicazione di Materiali UVAL è disponibile in lingua inglese il solo *abstract*.

9. **Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento**
Documenti - Anno 2006
Allegato al n. 9
 - CD ROM contenente regolamenti, documenti tecnici, relazioni periodiche e decisioni di assegnazione finanziaria su *Il sistema di premialità del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1*
10. **Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma**
Analisi e studi - Anno 2006
11. **Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di Piano Economico-Finanziario per l'attuazione della Legge Obiettivo**
Metodi - Anno 2006
12. **Servizi socio-sanitari nell'Umbria rurale**
Analisi e studi - Anno 2006
13. **Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Analisi dei divari tra le competenze dei quindicenni in Italia**
Analisi e studi - Anno 2007
14. **Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. Atti del seminario di presentazione**
Documenti - Anno 2007
Allegato al n. 14
 - CD ROM contenente *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT)*
15. **Strategie di innovazione e trend dei consumi in Italia: il caso dell'agro-alimentare**
Analisi e studi - Anno 2008
16. **I Master nelle politiche di sviluppo: primi resoconti delle esperienze formative di ricerca e lavoro**
Documenti - Anno 2008
17. **I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla *policy* per lo sviluppo locale**
Analisi e studi - Anno 2008
18. **Impatto potenziale sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra – Valutazione del contributo dei Programmi Operativi FESR 2007-2013**
Documenti - Anno 2009
19. **Obiettivi di Servizio: stato di avanzamento per la verifica intermedia 2009**
Documenti - Anno 2010

20. **L'impatto della Politica regionale sulla crescita delle regioni europee: un approccio basato sul *Regression Discontinuity Design***
Analisi e studi - Anno 2010
21. **Ruralità e perifericità: analisi territoriale dei servizi alla persona in Calabria**
Allegato al n. 21
- DVD contenente il video "*Dialoghi sul territorio*"
Analisi e studi - Anno 2010
22. **Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale**
Metodi - Anno 2011
23. **PIT rivelato e PIT percepito: una valutazione *ex post* dal Progetto Integrato Territoriale Sulmona - Alto Sangro 2000-2006**
Analisi e studi - Anno 2011
24. **Tra il dire e il mare: una valutazione *ex post* del progetto integrato "Città di Napoli" 2000-2006**
Analisi e studi - Anno 2011
25. **Equilibrismi a servizio del territorio: una valutazione *ex-post* del Progetto Integrato Territoriale Salentino-Leccese 2000-2006**
Analisi e studi - Anno 2011
26. **Tra natura e prodotti tipici, un grande parco per il turismo e il tempo libero: una valutazione *ex post* del Progetto Integrato Territoriale Alto Belice Corleonese**
Analisi e studi - Anno 2011
27. **La trasparenza sui beneficiari dei Fondi Strutturali in Italia e in Europa**
Analisi e studi - Anno 2012
28. **Anatomia di un regime d'aiuto. Casi e materiali sugli incentivi alle imprese**
Analisi e studi - Anno 2012

Materiali UVAL si articola in tre collane:

- *Analisi e studi*, dedicata a lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche
- *Documenti*, che raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità
- *Metodi*, contenente contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità