



Ministero dello Sviluppo Economico

RELAZIONE SUGLI INTERVENTI
DI SOSTEGNO
ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE
E PRODUTTIVE

SETTEMBRE 2019



PRESENTAZIONE

***L**a Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive fornisce una ricognizione sull'operatività del sistema nazionale di agevolazione alle imprese, allo scopo di monitorarne lo stato dell'arte e l'evoluzione nel corso del tempo.*

La Relazione, prevista dall'articolo 1 della legge 266/97, è predisposta dal Ministero dello sviluppo economico e, a seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 14 della legge 115/2015 (Legge europea 2014), è trasmessa alle Camere entro il 30 settembre di ciascun anno.

L'edizione 2019 della Relazione presenta un quadro di monitoraggio sulle forme e tipologie di agevolazioni alle attività economiche e produttive che le Amministrazioni hanno concesso ed erogato al sistema produttivo nel 2018 e nei cinque anni precedenti. I dati di monitoraggio sono raccolti tramite il sistema dedicato alla Relazione (Piattaforma 266). La nozione di agevolazione utilizzata è inclusiva dei c.d. aiuti di Stato, ad eccezione degli aiuti di competenza di enti locali. Il perimetro delle agevolazioni censite comprende, altresì, gli incentivi che, sebbene siano considerabili “non aiuti”, sono idonei a rappresentare un vantaggio economico per i beneficiari.

L'analisi evidenzia la forte espansione delle agevolazioni concesse ed erogate: nel 2018 si è raggiunto il record di 6,5 miliardi di euro di agevolazioni concesse (+38,3% rispetto al 2017) e risultano aumentate in maniera significativa anche le erogazioni, per un importo complessivo di 2,6 miliardi di euro (+26,1% rispetto al 2017).

La ricognizione svolta è articolata secondo una struttura che approfondisce numerosi aspetti che caratterizzano il sistema agevolativo nazionale: sotto il profilo della governance (amministrazioni centrali e regionali), della distribuzione territoriale, degli obiettivi di politica industriale (Ricerca e Sviluppo, internazionalizzazione, riequilibrio economico-territoriale, ecc.), delle tipologie agevolative e delle dimensioni di imprese beneficiarie.

Il monitoraggio condotto rivela un processo graduale di focalizzazione degli strumenti agevolativi verso obiettivi prioritari di politica industriale, in coerenza con i fabbisogni e gli elementi di forza rilevati in sede di analisi di contesto economico. In linea con gli anni precedenti, infatti, le finalità di promozione della Ricerca, Sviluppo e Innovazione e dello Sviluppo produttivo e territoriale catalizzano la maggior parte delle risorse concesse (63%) ed erogate (70%).

Questa edizione della Relazione presenta alcune novità di rilievo. Il 2018 è, infatti, il primo anno di piena operatività del Registro Nazionale degli Aiuti (di seguito menzionato anche “RNA”), istituito presso la Direzione Generale degli Incentivi alle Imprese del Ministero dello Sviluppo Economico. Il RNA ha l'obiettivo di assicurare un'adeguata applicazione dei controlli previsti dalle norme comunitarie in materia di aiuti di Stato. Pur non essendo un sistema di monitoraggio, il Registro costituisce una base informativa



estremamente utile e, in prospettiva, fondamentale per le analisi di monitoraggio degli interventi agevolativi qualificabili come aiuti di Stato.

Il RNA raccoglie, in modo capillare e micro-fondato, le informazioni relative a tutti i tipi di aiuto previsti dalla normativa europea concessi dai soggetti gestori operanti sul territorio nazionale in tutti i settori ad eccezione del settore Agricoltura e Pesca. Le informazioni ricavate consentono di arricchire il patrimonio conoscitivo su una parte consistente delle agevolazioni alle attività economiche e produttive, oggetto della presente Relazione, e di elevare la qualità del dato, introducendo, peraltro, una significativa estensione del perimetro di monitoraggio oltre i confini delle amministrazioni centrali e regionali. Nel 2018 il RNA ha censito n. 453.256 aiuti individuali per un valore complessivo pari a 9,2 miliardi di euro concessi, distribuiti su 1.477 diverse misure agevolative. I soggetti beneficiari di aiuti registrati nel 2018 sono complessivamente pari a 321.706, costituiti principalmente da imprese.

La Relazione, inoltre, testimonia significative novità di indirizzo del policy maker. In primo luogo, si registrano iniziative volte a promuovere la trasparenza del sistema agevolativo. Oltre al Registro Nazionale degli Aiuti, di cui si è già detto, il sito <https://www.incentivi.gov.it> sistematizza le informazioni sugli interventi di sostegno alle imprese in un unico portale online. La Legge di Bilancio e il Decreto Crescita, infine, tracciano le linee evolutive della futura programmazione economica e i nuovi interventi agevolativi in attesa di attuazione. Nel contesto delle nuove linee di azione previste, un ruolo di primo piano spetterà al Fondo Nazionale Innovazione, che è destinato a polarizzare il ricorso al Venture Capital attraverso una rilevante dotazione finanziaria. Inoltre, i nuovi indirizzi strategici di rilancio del tessuto imprenditoriale puntano sulla Digital Transformation delle PMI, da una parte, e sul sostegno delle tecnologie strategiche di Internet of Things e Blockchain, dall'altra.

La struttura della Relazione si compone di quattro capitoli.

Il primo Capitolo, introduttivo, espone una selezione di dati di contesto macroeconomico nazionale ed europeo al fine di inquadrare le politiche di incentivazione e le relative finalità nel quadro delle principali caratteristiche del tessuto economico produttivo.

Il secondo Capitolo presenta l'andamento del sistema agevolativo nel suo complesso e ne offre numerosi spaccati, in grado di porre in risalto le caratteristiche di maggiore interesse per il policy maker.

Il terzo Capitolo costituisce un approfondimento sul Fondo di Garanzia per le PMI, la cui trattazione è separata in virtù della profonda diversità di struttura e dell'autonoma rilevanza ormai acquisita nell'ambito del sostegno alle imprese.

Il quarto Capitolo, infine, come novità della presente edizione, opera un approfondimento in tema di aiuti di Stato, utilizzando le informazioni di dettaglio del Registro Nazionale Aiuti (RNA)



LA RELAZIONE 2019 È STATA PREDISPOSTA DALLA DIREZIONE GENERALE PER GLI INCENTIVI ALLE IMPRESE (DGLAI) DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO CON IL COORDINAMENTO DEL DIRETTORE GENERALE LAURA ARIA E DI ANTONELLO COCCO, DIRIGENTE DELLA DIVISIONE III.

HANNO COORDINATO LE ATTIVITÀ E CONTRIBUITO ALLA REDAZIONE DELLA RELAZIONE PER LA DGLAI: MASSIMO BOCCI (DIVISIONE IV), PAOLO CHIAPPINI (DIVISIONE III), ANGELO CIOCCA (DIVISIONE III), ERIKA DE SANTIS (DIVISIONE III).

HA CONTRIBUITO ALLA REDAZIONE DELLA RELAZIONE L'ASSISTENZA TECNICA DI "PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA" DI INVITALIA S.P.A.: LEONARDA DANILA SANSONE, ROSELLA VITALE, GIORGIO MARINI, FABIO PAGLIARINI, ISABELLA PANUNZIO, NICOLA BUONFIGLIO, STEFANIA BRUNO (MEDIOCREDITO CENTRALE S.P.A.), EDOARDO ERCOLE, DANIELE DEL GUERCIO, DOMENICA PAOLA FOTI, MARCO GRANTALIANO, TOMMASO IORIO, RENAN LOTTO SACILOTTO, ANDREA MARESCA, ROSA MARIA PARISE, VITTORIA POLVERE, MICHELE REPOLE.

SI RINGRAZIANO PIERPAOLO BRUNOZZI, PAOLO COMERCI, ROSARIO D'ANNA E GIANMICHELE DI GILIO DI MEDIOCREDITO CENTRALE S.P.A. PER AVER CONTRIBUITO ALLA GESTIONE ED ACQUISIZIONE DEI DATI SUL FONDO CENTRALE DI GARANZIA.



INDICE

Perimetro dell'indagine e nota metodologica	7
1. IL SISTEMA DEGLI INCENTIVI NEL QUADRO ECONOMICO GENERALE	
1.1. Introduzione e sintesi	18
1.2. Evoluzione dell'economia italiana	18
1.2.1. Il Prodotto Interno Lordo	18
1.2.2. La produzione industriale	20
1.2.3. La produttività del lavoro	20
1.2.4. Le esportazioni	22
1.2.5. Gli investimenti fissi lordi	23
1.2.6. Ricerca, Sviluppo e Innovazione	24
1.2.7. Il mercato del credito	27
1.2.8. Il divario economico-territoriale	29
1.3. Le strategie di rilancio dell'economia: i principali ambiti di intervento e le novità	33
1.3.1. Sostegno alla Ricerca e Sviluppo	35
1.3.2. Sviluppo territoriale	36
1.3.3. Sostegno agli investimenti privati	37
1.3.4. Agevolazioni per l'accesso al credito	38
1.3.5. Legge di bilancio e Decreto Crescita: le principali novità	38
2. INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE: CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONI	
2.1. Introduzione e sintesi	42
2.2. Gli interventi agevolativi complessivi: un confronto tra livelli di governo	44
2.2.1. Gli interventi agevolativi nel territorio	47
2.2.2. Obiettivi orizzontali di politica industriale	52
2.2.3. Caratteristiche dimensionali delle imprese beneficiarie	55
2.2.4. Tipologie di agevolazione	58
2.3. Analisi di dettaglio: gli interventi agevolativi delle amministrazioni centrali	59
2.3.1. Analisi per territorio	60
2.3.2. Analisi per obiettivi di politica industriale	63
2.3.3. Analisi per tipologia di agevolazione	64
2.3.4. I principali interventi di sostegno alle attività economiche e produttive	66
2.4. Analisi di dettaglio: gli interventi agevolativi delle amministrazioni regionali	72
2.4.1. Analisi per territorio	73
2.4.2. Analisi per obiettivi di politica industriale	75
2.4.3. Analisi per tipologia di agevolazione	78
3. IL FONDO DI GARANZIA PER LE PMI	
3.1. Introduzione e sintesi	82
<i>Focus: Il mercato del credito e il Fondo di garanzia</i>	85
3.2. La dinamica delle domande accolte, delle garanzie concesse e del finanziamento garantito	87
3.3. Le garanzie concesse per tipologia di finalità	91
3.4. La distribuzione delle richieste accolte e dei finanziamenti per classe dimensionale delle imprese	94



<i>Focus: il fondo, le nuove imprese e le startup innovative</i>	96
3.5. La distribuzione delle richieste accolte e dei finanziamenti per settore di attività economica	100
3.6. Distribuzione territoriale dell'accesso delle domande accolte	102
<i>Focus: analisi sulla garanzia su portafogli e confronto con l'operatività ordinaria</i>	107
3.7. Riserve e sezioni speciali	111
3.8. Il Fondo di garanzia e gli interventi di micro-credito	113
3.9. Analisi delle operazioni in sofferenza	117
 4. IL REGISTRO NAZIONALE DEGLI AIUTI	
4.1. Introduzione e sintesi	122
4.2. Caratteristiche e obiettivi del Registro Nazionale degli Aiuti	123
4.2.1. Ambito di applicazione del Registro Nazionale degli Aiuti	124
<i>Focus: Il modello di funzionamento ed i servizi a valore aggiunto</i>	127
4.2.2. I servizi di interoperabilità e la qualità dei dati	128
4.2.3. Pubblicità e trasparenza	129
4.3. Analisi di dettaglio degli aiuti di stato del 2018	130
4.3.1. Le misure di aiuto	133
4.3.2. Le caratteristiche degli aiuti	137
4.3.3. I soggetti gestori	139
4.3.4. I soggetti beneficiari	142
4.3.5. Confronto internazionale	145
4.4. Sviluppi evolutivi del registro	149
Indice delle tabelle e delle figure	151



PERIMETRO DELL'INDAGINE E NOTA METODOLOGICA

La *Relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, nella sua edizione 2019, attinge i propri dati da una popolazione statistica di riferimento formata dalla totalità degli strumenti di agevolazione attivi nel periodo compreso tra il 2013 e il 2018 a livello di amministrazioni centrali e regionali. Le informazioni contenute nel database sono ottenute tramite la cosiddetta *Piattaforma 266*¹, che rappresenta lo strumento informativo su cui si fonda il nucleo fondamentale del monitoraggio e che consente un'analisi aggregata delle grandezze più significative che coinvolgono gli interventi agevolativi. La Piattaforma 266 è gestita dal Ministero dello Sviluppo Economico in attuazione dell'art.1, legge 7 agosto 1997, n. 266 e dell'art. 10 del D.Lgs. 123/98.

Per fornire un chiaro orientamento all'analisi proposta e per una corretta interpretazione dei risultati esposti nella presente *Relazione*, appare opportuno fornire preliminari chiarimenti sulla metodologia utilizzata per le fasi di raccolta, trattamento, elaborazione e rappresentazione dei dati, nonché sull'ambito oggettivo del monitoraggio.

La rilevazione avviene sulla base della compilazione di apposite schede informative rivolte esclusivamente alle amministrazioni centrali e regionali, responsabili della gestione amministrativa delle singole norme di incentivazione censite. Sono, pertanto, escluse dal perimetro altre amministrazioni locali o enti che gestiscono misure agevolative.

La metodologia descritta rappresenta attualmente il metodo di riferimento per: il censimento degli interventi, il coordinamento e controllo sull'intero processo di produzione, la rilevazione e il trasferimento dei dati, nonché per l'individuazione e correzione a posteriori di eventuali errori connaturati alla metodologia di produzione del dato. L'operazione da ultimo citata rappresenta il motivo per il quale, se si confrontassero le risultanze della presente Relazione con quelle delle precedenti, potrebbero emergere divergenze e scostamenti negli importi riferiti alle serie storiche.

Il monitoraggio condotto (Capitolo 2) non tiene conto degli interventi a garanzia, in particolare del Fondo di garanzia per le PMI. Tale scelta è volta ad evitare che il cumulo di

¹ <https://legge266.dgiai.gov.it/>



PERIMETRO DELL'INDAGINE E NOTA METODOLOGICA

agevolazioni aventi natura e caratteristiche differenti possa compromettere la significatività e rappresentatività, dal punto di vista statistico-finanziario, delle informazioni riportate². Per tener conto della diversa natura degli strumenti agevolativi trattati, si è ritenuto opportuno dedicare al Fondo di Garanzia uno specifico approfondimento (Capitolo 3), anche in considerazione della sua centralità all'interno delle attuali politiche agevolative e della rilevante dimensione raggiunta dallo strumento. Per la redazione dell'approfondimento in questione sono state utilizzate le informazioni di dettaglio fornite dal gestore della misura: il Mediocredito Centrale.

In relazione all'oggetto della rilevazione, la Piattaforma 266 censisce le agevolazioni (o incentivi) alle imprese, riferibili a una vasta serie di strumenti che presentano caratteristiche anche distinte tra di loro. Essi sono predisposti sulla base di norme giuridiche o provvedimenti amministrativi, che si sostanziano in un vantaggio economico concesso e/o erogato da un soggetto pubblico con l'obiettivo di favorire la nascita, il finanziamento e lo sviluppo dell'attività di impresa. Le informazioni riportate sono riferibili agli interventi di sostegno alle attività produttive (non solo a quelle industriali), finalizzati, perciò, a promuovere gli investimenti delle imprese. Sono esclusi dal descritto ambito, i trasferimenti per le infrastrutture e per le imprese operanti nel settore agricolo e della pesca³. Il quadro delle agevolazioni censite si interseca, inoltre, con l'insieme delle misure qualificabili come aiuti di Stato ai sensi della disciplina comunitaria⁴. Nonostante siano rilevanti gli elementi a fattor comune,

2 Nella presente Relazione, il metodo per quantificare i livelli di agevolazioni concesse ed erogate in un determinato anno si basa sul costo che l'incentivo ha per la Pubblica Amministrazione. Non potendo, quindi, identificare il valore dell'agevolazione attivata dalla garanzia con l'ammontare del finanziamento garantito, è evidente che il costo della garanzia pubblica è difficilmente stimabile, almeno fino a quando non si verifica l'insolvenza del fondo, o un eventuale *default*.

3 In conseguenza della delimitazione dell'oggetto dell'analisi svolta e delle modalità di rilevazione delle informazioni, i dati forniti all'interno della Relazione risultano non coincidenti con quelli relativi ai trasferimenti alle imprese, come esposti sia dal Documento di Economia e Finanza (Conto di cassa del settore pubblico) che dall'Istat (Contributi alla produzione e in conto capitale, dati per competenza). I richiamati documenti di contabilità nazionale, infatti, rappresentano una realtà ben più ampia di quella monitorata dalla presente Relazione, includendo al loro interno trasferimenti in nessun modo considerabili come aiuti alle imprese (es. trasferimenti a Ferrovie dello Stato, Anas, RAI, Telecom, ecc.), bensì inquadrabili come spesa sociale o trasferimenti per obblighi di servizio pubblico.

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

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



RELAZIONE SUGLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE - SETTEMBRE 2019

tuttavia, sussistono differenze significative tra i due ambiti oggettivi che non consentono di ricondurre ad unità di trattamento.

In conseguenza delle modalità di rilevazione dei dati e della delimitazione dell'oggetto descritti, il perimetro del monitoraggio tramite Piattaforma 266 (Capitolo 2) è costituito, nel 2018, da n. 1119 interventi agevolativi censiti che hanno generato operatività sotto il profilo delle concessioni e/o delle erogazioni, di cui n. 89 delle amministrazioni centrali e n. 1030 regionali. Il numero così elevato comprende inevitabilmente interventi ormai operativi solo da punto di vista delle erogazioni ma non più attivi nella capacità di impegno di risorse. Conseguentemente, se si focalizzasse l'analisi esclusivamente sugli interventi che hanno generato concessioni nel 2018, il numero sarebbe sensibilmente più ridotto, in coerenza con il trend di razionalizzazione degli strumenti agevolativi.

Riguardo al dettaglio delle informazioni rilevate, le schede consentono la rilevazione delle seguenti informazioni: numero delle domande presentate e approvate, agevolazioni concesse, agevolazioni erogate, investimenti agevolati.

In considerazione della lunga operatività dalla piattaforma 266, i dati si riferiscono agli ultimi 6 anni di attività (2013-2018), consentendo l'analisi di un periodo storico sufficiente all'apprezzamento delle dinamiche.

Riguardo alla modalità con cui i dati sono stati trattati ed analizzati, ai fini del monitoraggio, si è proceduto ad una categorizzazione degli interventi agevolativi, laddove a ciascuno strumento viene associato un obiettivo di politica industriale di riferimento. Ciò permette, in aggregato, di valutare le priorità concretamente perseguite del decisore pubblico attraverso la spesa in agevolazioni. Tali macro-categorie di obiettivi sono: *Ricerca, sviluppo e innovazione*⁵ (R&S&I), *Internazionalizzazione*, *Nuova imprenditorialità*, *Sviluppo produttivo e territoriale*⁶, nonché un'ultima categoria, residuale, denominata *Altro*.

Una seconda classificazione prevede la divisione nelle seguenti tipologie di agevolazioni: i *contributi (c/capitale, c/esercizio, c/interessi)* che consistono nell'erogazione di somme di denaro per le quali non sussiste l'obbligo della restituzione; le *agevolazioni fiscali* che possono consistere in riduzioni delle imposte – sotto forma di crediti d'imposta, aliquote ridotte, esenzioni fiscali, riduzione degli oneri sociali, ecc. – o ancora nel differimento del pagamento delle imposte, attraverso ammortamenti accelerati, creazione di riserve esenti da imposte, e altri meccanismi assimilabili; i *finanziamenti agevolati (o diretti)* i quali possono essere definiti come prestiti di somme di denaro, concessi a condizioni più favorevoli di quelle di mercato e per i quali sussiste l'obbligo di restituzione; la *partecipazione al capitale di rischio*, il cui contenuto agevolativo consiste nella differenza tra il tasso di rendimento richiesto dall'ente pubblico

5 L'obiettivo "R&S&I" fa riferimento agli aiuti volti a promuovere la spesa degli operatori privati nelle attività di ricerca fondamentale, ricerca industriale e sviluppo sperimentale.

6 L'obiettivo "Sviluppo produttivo e territoriale" si riferisce agli aiuti non ricompresi nelle altre categorie e che fanno riferimento al sostegno agli investimenti fissi, alle sole PMI e al riequilibrio territoriale.



PERIMETRO DELL'INDAGINE E NOTA METODOLOGICA

e quello ritenuto congruo da un investitore privato operante in condizioni di mercato; le *prestazioni in garanzia* che agevolano l'accesso da parte dei beneficiari al sistema creditizio, tramite la prestazione di garanzie pubbliche su finanziamenti concessi da parte delle banche convenzionate; il *contributo misto*, infine, che presenta una combinazione di forme di agevolazione cosiddette “a fondo perduto” con prestiti agevolati⁷.

A partire da quest'anno, in aggiunta all'analisi delle informazioni derivanti dalla Piattaforma 266 sopra descritta, si aggiunge, per espressa disposizione di legge (art. 14, comma 2, L. 115/2015), il Registro Nazionale Aiuti (RNA), che ha segnato nel 2018 il primo anno di operatività completa (cfr. Capitolo 4 della Relazione).

Il Registro Nazionale degli Aiuti di Stato, infatti, è in esercizio in una prima versione dal 1° luglio 2016, ma risulta pienamente operativo dal 12 agosto 2017.

Il Registro raccoglie, in modo capillare e micro-fondato (l'unità di base è il singolo beneficiario), le informazioni complete relative agli aiuti di Stato, previsti dalla normativa europea e concessi dai soggetti gestori operanti sul territorio nazionale in tutti i settori ad eccezione del settore Agricoltura e Pesca.

Pur non essendo un sistema di monitoraggio, il RNA costituisce una base informativa estremamente utile e, in prospettiva, fondamentale per rilevare le caratteristiche di dettaglio degli aiuti di Stato e, ai fini dell'ambito di monitoraggio della presente Relazione, di un numero consistente degli interventi agevolativi.

Allo stato attuale, la Piattaforma 266 e il RNA, oltre a risultare difficilmente interoperabili per via delle differenti caratteristiche strutturali, presentano un ambito oggettivo di monitoraggio non coincidente. Il RNA si riferisce esclusivamente a tutte le agevolazioni qualificabili come aiuto di Stato (fatta eccezione per i settori dell'agricoltura e della pesca) a prescindere dal soggetto gestore; la Piattaforma 266 ha un ambito di applicazione esteso alle agevolazioni alle imprese (aiuti e non aiuti di Stato) limitato a due livelli di governo: le amministrazioni centrali e regionali. Risultano, pertanto, non coperte dal monitoraggio della Piattaforma 266 una serie di aiuti che fanno capo ad altri livelli di amministrazione o enti (i.e. amministrazioni locali ed enti). Sotto il profilo, inoltre, delle informazioni trattate va osservato che il RNA non fornisce, allo stato, i dati relativi alle erogazioni, né una serie storica di informazioni che permetta di monitorare gli andamenti del sistema agevolativo negli anni precedenti al 2018: per questa ragione si è scelto di ancorare il nucleo della Relazione alle informazioni provenienti dalla Piattaforma 266 (Capitolo 2), valorizzando le risultanze del Registro attraverso uno specifico capitolo della Relazione del tutto indipendente sul piano analitico.

La sostanziale differenza tra i due sistemi di rilevamento del dato, oltre che tra i dati stessi, pur non consentendo al momento un confronto tra le informazioni rilevate dalle diverse fonti,

⁷ Tale classificazione è in linea con le tipologie individuate con il D.Lgs. 123/2008 “Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese”.



RELAZIONE SUGLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE - SETTEMBRE 2019

arricchisce la Relazione, permettendo di indagare il fenomeno degli aiuti di Stato attraverso un puntuale approfondimento relativo alle concessioni, che può sfruttare una ampiezza e una qualità di dati sinora inedite. L'edizione 2019 della Relazione annuale, dunque, rappresenta un vero e proprio "Anno Zero" di implementazione ed integrazione del nuovo sistema e delle sue potenzialità, che saranno ulteriormente raffinate nelle edizioni a venire.



PAGINA BIANCA



CAPITOLO I

IL SISTEMA DEGLI INCENTIVI NEL QUADRO ECONOMICO GENERALE



1 | IL SISTEMA DEGLI INCENTIVI NEL QUADRO ECONOMICO GENERALE

1.1. Inquadramento e sintesi

Il sistema degli incentivi è strettamente collegato alla comprensione dei fabbisogni e delle criticità dell'economia reale. Sulla base dell'esistenza di fallimenti del mercato e di carenze specifiche del tessuto economico-produttivo, il *policy maker* e le pubbliche amministrazioni pianificano gli interventi, le dotazioni e le modalità attuative al fine di stimolare la crescita economica del Paese.

L'identificazione dei punti di forza e di debolezza del tessuto produttivo nazionale, infatti, consente di individuare gli ambiti in cui il sistema degli incentivi trova la propria giustificazione teorica.

Muovendo da questa considerazione, l'analisi di monitoraggio su cui la Relazione è improntata viene accompagnata, in questo Capitolo, da informazioni che descrivono l'attuale contesto macroeconomico nazionale e le più recenti linee evolutive.

Dopo un triennio di ripresa dell'economia il 2018 ha fatto emergere un brusco rallentamento in corrispondenza del peggioramento del quadro economico internazionale. L'analisi evidenzia come l'evoluzione del PIL nazionale sia stata sfavorevole, lungo l'intero periodo considerato, rispetto all'aggregato UE e ai principali paesi competitor.

Nel 2018 la crescita del PIL del nostro Paese è stata pari al +0,8%, in calo rispetto al +1,7% del 2017 (UE-28 +2,1%). Il rallentamento del 2018 è attribuibile al contributo negativo della domanda estera netta e a una significativa decelerazione dei consumi: la spesa per consumi finali delle famiglie cresce dello 0,56% dopo il più marcato incremento segnato nei due anni precedenti (rispettivamente +1,29% nel 2016 e +1,54% nel 2017).

L'andamento dell'indice della produzione industriale segnala, invece, una buona performance nel periodo di ripresa del ciclo 2015-2018: in tale periodo, infatti, la dinamica della produzione industriale italiana è stata superiore a quella di Spagna, Francia e Germania. Tuttavia, l'impatto della lunga crisi si è manifestata in una pesante erosione dell'attività industriale, nonostante la fase di crescita recente, infatti, l'industria italiana è ancora molto lontana dai livelli produttivi pre-crisi.

Se si considera, infatti, la produttività del lavoro, l'Italia non ha ancora recuperato né i livelli pre-crisi né quelli del 2010: con un valore pari a 98,4 nel 2018, uguale a quello del 2017, l'Italia è ultima nel gruppo dei principali *competitor*. L'evoluzione della produttività del lavoro è stata stagnante, portando ad un incremento del divario con i principali paesi europei.

Segnali di maggiore dinamismo del sistema economico sono emersi dalle esportazioni: nell'ultimo quinquennio l'export italiano è cresciuto in maniera analoga a quella dei maggiori



paesi esportatori europei. La stagnazione del mercato interno ha accresciuto l'orientamento degli operatori verso i mercati esteri, con un aumento sia della propensione all'export sia del numero di imprese esportatrici. A livello nazionale, il numero di esportatori è aumentato in modo significativo rispetto ai livelli pre-crisi, con una crescita del +9,0% tra il 2008 e il 2017. La propensione all'export, misurata dal rapporto dell'export in valore sul PIL, è cresciuta a un tasso superiore a quello di Francia e Germania, raggiungendo il 32,1% nel 2018.

In tale contesto economico, il ruolo dell'intervento pubblico appare di estrema importanza per il rilancio dell'economia. Il nucleo centrale dell'attuale offerta di strumenti agevolativi si è esteso e rinnovato nel corso del 2018 mantenendo una marcata focalizzazione verso la promozione di quattro macro obiettivi, corrispondenti alle aree di maggior fabbisogno, così come individuate a partire dalla ricognizione degli elementi di debolezza dell'economia nazionale: R&S&I, *Sviluppo territoriale*, *Sostegno agli investimenti privati*, *Accesso al credito*.

- a) **R&S&I** - nell'ultimo anno di rilevazione (2017) la spesa complessiva in R&S&I in Italia si è attestata ad un livello pari all'1,35% del PIL, ben al di sotto della media europea (UE-28: 2,06%). L'Italia si conferma nel gruppo di paesi definiti "innovatori moderati", caratterizzati da un posizionamento inferiore alla media europea.

Lo strumento principale per promuovere la R&S&I è rappresentato dal Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS), istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Il FCS è destinato al finanziamento di programmi e interventi che abbiano un impatto significativo sulla competitività nazionale, con particolare riguardo alla promozione di progetti di Ricerca, Sviluppo e Innovazione. Il FCS partecipa al finanziamento dei più rilevanti interventi di sostegno alla R&S&I: bando Horizon 2020, bando Grandi Progetti ICT – Agenda digitale e Industria sostenibile e Accordi per l'Innovazione. Gli Accordi per l'Innovazione, in particolare, mirano a sostenere le attività di R&S&I nell'ambito di programmi di medio-grande dimensione da realizzare sull'intero territorio nazionale, che siano in grado di: i) favorire l'innovazione di specifici comparti o settori economici; ii) incrementare gli investimenti innovativi nei territori interessati e le loro ricadute produttive ed occupazionali; iii) rafforzare la capacità competitiva di produzioni operanti in segmenti di mercato caratterizzati da una forte competizione internazionale.

- b) **Sviluppo territoriale** - l'evoluzione dell'economia del Mezzogiorno è stata caratterizzata da un ampliamento del divario con le regioni del centro-nord. La dinamica relativa è stata negativa con riferimento sia al periodo 2008-2017, con una contrazione reale del PIL del -8,8% a fronte del -2,2% dell'area centro-settentrionale, sia nella fase più recente di ripresa del ciclo economico, con una variazione 2013-2018 del +1,8% contro il +4,4% del resto del paese.

Il riequilibrio territoriale, lungi dall'essere obiettivo di un'unica misura, ispira trasversalmente l'azione amministrativa in molteplici modalità. Per quanto riguarda il sostegno allo sviluppo produttivo dei territori nei settori industriale, turistico,



1. - IL SISTEMA DEGLI INCENTIVI NEL QUADRO ECONOMICO GENERALE

commerciale e della tutela ambientale, il principale strumento è rappresentato dai Contratti di Sviluppo.

In questo ambito è da menzionare anche la misura Zone Franche Urbane (ZFU). Le ZFU intervengono a sostegno di quartieri e aree urbane caratterizzati da disagio socio-economico ed occupazionale, nonché dei territori colpiti da calamità naturali, attraverso programmi di defiscalizzazione e decontribuzione rivolti alle imprese e, di recente, a vantaggio anche dei professionisti. Con il decreto legge 8 settembre 2018, n. 109, è stata istituita la zona franca urbana nel territorio della Città metropolitana di Genova, a seguito del crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, noto come "ponte Morandi", avvenuto nel Comune di Genova nella mattinata del 14 agosto 2018. L'operatività delle ZFU è particolarmente significativa per quanto riguarda il cratere sismico del centro Italia: il decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, definisce la perimetrazione della ZFU, che comprende il territorio dei Comuni delle Regioni interessate dagli eventi sismici.

Particolare risalto ha avuto, inoltre, il rilancio del turismo nell'area del cratere sismico aquilano, grazie al bando Restart.

- c) **Investimenti privati** - dopo la rilevante contrazione avvenuta nei precedenti anni, l'attività di investimento nel quinquennio 2014-18 è ripresa in modo sostenuto, con un tasso di crescita in linea con la media UE e superiore a quello di Germania e Francia. Il livello degli investimenti fissi lordi, tuttavia, si attesta oggi su valori ben inferiori ai massimi pre-crisi. La dinamica positiva degli ultimi anni è stata influenzata in modo sensibile dalla crescita degli asset della proprietà intellettuale (spese in R&S, acquisto di software e basi dati) e dalla buona performance degli investimenti in impianti e macchinari, attribuibile a una significativa crescita delle acquisizioni di beni strumentali e a un incremento particolarmente sostenuto dei mezzi di trasporto.

In tale ambito, l'offerta di interventi di sostegno risulta particolarmente articolata. Le misure coinvolte in via principale sono: Beni Strumentali "Nuova Sabatini", che proseguirà la sua operatività anche nel 2019 grazie alle previsioni contenute Legge n. 145/2018 (legge di bilancio 2019); il Voucher digitalizzazione, un contributo a fondo perduto finalizzato all'adozione di interventi di digitalizzazione dei processi aziendali e di ammodernamento tecnologico, con dotazione aumentata a 342 milioni di euro per il 2018; gli interventi di sostegno alla nuova imprenditorialità, tra cui Smart & Start Italia, Nuove imprese a tasso zero, ecc.

- d) **Accesso al credito** - Il mercato del credito italiano sconta ancora significativi problemi di razionamento. A seguito della crisi economico-finanziaria, il mercato del credito ha subito un netto calo, assestandosi nuovamente su volumi contenuti. La riduzione del volume dei prestiti fino al terzo trimestre 2014 appare molto significativa (-51% circa). Dopo una modesta espansione nel 2015, il 2016 ha segnato un nuovo calo del volume

