



Ministero dello Sviluppo Economico

RELAZIONE SUGLI INTERVENTI
DI SOSTEGNO
ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE
E PRODUTTIVE

SETTEMBRE 2021

PRESENTAZIONE

La Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive (Relazione), prevista dall'articolo 1 della Legge 266/97, è predisposta annualmente dal Ministero dello Sviluppo Economico con l'obiettivo di fornire un'analisi complessiva dei principali risultati di attuazione del sistema nazionale di agevolazione al tessuto economico e produttivo.

Tale percorso di analisi, che informa sulle caratteristiche operative del sistema agevolativo nazionale, costituisce uno strumento essenziale per comprenderne le dinamiche evolutive in risposta alle criticità emergenti dal contesto economico-industriale.

Sotto il profilo del contesto economico, il nostro Paese e le altre economie mondiali stanno attraversando una delle più rilevanti crisi dalla Seconda guerra mondiale. La pandemia di Covid-19 ha avuto effetti estremamente gravi non solo sul piano sociale ma anche a livello economico: il PIL mondiale si è ridotto del 3,3%; il commercio, anche a seguito delle restrizioni alla mobilità di merci e persone, ha subito una forte contrazione. In Italia, gli effetti economici negativi hanno seguito le ondate della pandemia e si sono manifestati in misura diversa tra settori e aree geografiche, delineando l'esigenza di un cospicuo intervento pubblico a supporto dell'economia. Nel 2020 il PIL italiano ha subito un calo del 8,9% rispetto al precedente anno. Le successive ondate di diffusione dei contagi hanno frenato la ripresa delle attività economiche nel primo trimestre del 2021.

In questo scenario di contrazione dell'economia, tuttavia, non sono mancati segnali positivi di ripresa economica in corrispondenza dell'arretramento degli indici di diffusione dei contagi. In particolare, i segnali più incoraggianti si registrano nel secondo trimestre 2021 in cui il PIL italiano è cresciuto del 2,7% rispetto al trimestre precedente e del 17,3% in raffronto al secondo trimestre 2020.

Per dare una pronta risposta alla crisi, la Commissione europea ha adottato, anche in materia di aiuti di Stato, misure di urgenza in deroga alla disciplina ordinaria, riconoscendo la compatibilità di misure eccezionali e transitorie attivabili dagli Stati Membri a sostegno dell'economia, anche allo scopo di garantire una maggiore liquidità per le imprese. Il Temporary Framework ha consentito, così, l'introduzione nel nostro paese di misure, qualificabili come aiuti di Stato, caratterizzate da un dispiegamento di risorse economiche che non ha precedenti.

In questo scenario estremamente critico ed articolato, l'edizione 2021 della Relazione fornisce un quadro approfondito di monitoraggio attuativo sulle forme e tipologie di agevolazioni alle attività economiche e produttive, proponendo analisi diversificate e focus tematici in grado di fotografare la complessità dell'attuale sistema agevolativo alle imprese e le caratteristiche operative, tratte da un sistema multiforme di fonti dati e metodologie di censimento.

Con riferimento alle misure di contrasto alla crisi economico-sanitaria, la Relazione ha censito n. 47 misure di aiuto, di cui n. 10 notificate dalle Autorità italiane e autorizzate dalla Commissione europea ai

sensi della disciplina ordinaria e n. 37 sulla base del Temporary Framework nel periodo compreso tra il 22 marzo 2020 e il 31 maggio 2021. Tali interventi, molti dei quali in corso di operatività rilevata tramite Il Registro Nazionale degli Aiuti di Stato (RNA), hanno una dotazione finanziaria complessiva pari a 327 miliardi di euro circa e sono stati introdotti dai provvedimenti normativi che il Governo, nel corso del tempo, ha adottato d'urgenza per arginare le conseguenze derivanti dalla pandemia.

Inoltre, la Relazione, come da tradizione, presenta i risultati dell'analisi di monitoraggio condotta tramite i dati raccolti dal sistema dedicato alla Relazione (Piattaforma 266) con cui sono stati censiti 1.466 interventi agevolativi nel 2020, di cui 140 delle amministrazioni centrali e n. 1.326 delle amministrazioni regionali. La nozione di agevolazione utilizzata per l'analisi è inclusiva degli interventi qualificabili come aiuti di Stato, in base alla disciplina comunitaria, 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.

Dalla ricognizione svolta sugli interventi agevolativi alle imprese, ad esclusione degli interventi a garanzia, emerge un quadro di grande espansione dell'operatività degli interventi nel 2020: il numero delle domande approvate è più che raddoppiato rispetto al 2019; le agevolazioni concesse, il cui ammontare nel 2020 è pari a 8,2 miliardi di euro, registrano un aumento del 38% circa rispetto al precedente anno. L'ammontare della spesa nel 2020 supera 5,7 miliardi di euro, registrando un incremento pari a circa il 52% rispetto al 2019. Gli investimenti attivati per il tramite del sistema agevolativo, infine, registrano un valore assoluto che supera di poco 20 miliardi di euro (+4,6% rispetto al 2019).

La maggiore operatività del sistema agevolativo è strettamente legata alla situazione economica emergenziale determinata dalla pandemia. Le amministrazioni centrali e regionali hanno introdotto ex novo numerose misure o hanno rafforzato l'efficacia di misure già esistenti al fine di contrastare gli effetti negativi della pandemia sulle attività economiche e produttive. Il perseguimento dell'obiettivo in questione si è, così, tradotto in una attività di concessione ed erogazione di rilevante importanza nel 2020 che ha inciso notevolmente a determinare la descritta crescita operativa.

Inoltre, con riferimento agli interventi a garanzia e, in particolare, al Fondo di garanzia per le PMI (Fondo), la presenza della garanzia pubblica si è rilevata fondamentale nell'attuale crisi economica delle PMI. L'operatività del Fondo si colloca in netta controtendenza con i risultati fatti registrare dal mercato del credito nell'ultimo decennio. Tale evidenza mette in luce il ruolo cruciale svolto dal Fondo quale strumento anticiclico del mercato del credito in periodi di instabilità.

La ricognizione svolta si articola, inoltre, secondo una struttura che approfondisce le caratteristiche del 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 delle imprese beneficiarie.

Oltre all'analisi descritta, la Relazione è valorizzata attraverso le informazioni tratte dal Registro Nazionale degli Aiuti di Stato, istituito presso la Direzione Generale per gli Incentivi alle Imprese del Ministero dello Sviluppo Economico. La Legge n. 115 del 29 luglio 2015, (Legge Europea 2014), nell'istituire il Registro

Nazionale degli Aiuti di Stato, specifica, infatti, che le informazioni ivi contenute vengano utilizzate ai fini della presente Relazione per illustrare le caratteristiche e l'andamento dei diversi provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive, per una valutazione dei provvedimenti in questione e per fornire elementi di monitoraggio. Invero, pur non essendo un sistema di monitoraggio, il RNA 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 consentono di ricavare elementi di dettaglio sulle caratteristiche di 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 2020 il RNA, coerentemente con le analisi basate sulla Piattaforma 266, ha registrato una rilevante crescita delle agevolazioni concesse, per un totale di circa 108 miliardi di euro (in questo caso comprensivi degli interventi a garanzia), distribuiti su quasi 2,7 milioni di aiuti per una platea di beneficiari pari a circa 1,7 milioni. Nell'ultimo anno di rilevazione, in particolare, gli interventi a garanzia hanno fatto segnare livelli record con 95,4 miliardi di euro concessi a fronte di 1 miliardo per gli anni 2018 e 2019.

In aggiunta alle diverse fonti dati per la rilevazione delle caratteristiche del sistema agevolativo al tessuto economico e produttivo, è in fase di sviluppo presso il Ministero dello Sviluppo Economico la Nuova Banca Dati Agevolazioni (NBDA). Il nuovo progetto assolve all'esigenza di dotare il Paese di uno strumento di analisi delle misure di incentivazione e di sostegno alle imprese e al mondo produttivo anche al fine di indirizzare la scelta e l'attuazione di nuove azioni da intraprendere. La NBDA è proiettata verso una ricognizione puntuale e storica delle informazioni sulle agevolazioni con particolare riferimento alle informazioni che riguardano le erogazioni tramite l'interazione con i sistemi dei Soggetti gestori e alle informazioni sulle concessioni tramite l'interazione con il RNA. L'obiettivo è di disporre di un cruscotto centralizzato con dati e informazioni puntuali e storici sull'operatività del sistema nazionale di agevolazione alle imprese, allo scopo di fornire una rappresentazione puntuale oltre che aggregata utile a valutarne l'efficacia. Al momento il progetto sta coinvolgendo le misure agevolative di cui è responsabile il Ministero dello Sviluppo Economico. In prospettiva, dunque, l'integrazione con le informazioni puntuali di erogazione acquisite tramite l'NBDA potrà fornire una migliore valorizzazione della Relazione dei prossimi anni sull'efficacia delle misure di incentivazione.

La struttura della Relazione si compone di cinque capitoli.

*Il **primo Capitolo**, introduttivo, propone una selezione di dati utili a delineare il contesto macroeconomico nazionale ed europeo al fine di inquadrare le recenti politiche di incentivazione e le relative finalità nel quadro della crisi economico-sanitaria. La descrizione del contesto viene, inoltre, arricchita da una disamina del mutato quadro normativo europeo in materia di aiuti di Stato che, in ragione dell'emergenza economico-sanitaria che ha colpito il Paese, introduce il Temporary Framework delle misure volte a contrastare gli effetti economici della pandemia sul tessuto industriale.*

Il secondo Capitolo è dedicato al monitoraggio degli interventi di contrasto alla crisi economico-sanitaria causata dal Covid-19. Il perimetro oggetto di analisi è definito dalle misure di aiuto notificate dalle Autorità italiane e autorizzate dalla Commissione europea, ai sensi della disciplina ordinaria e straordinaria in materia di aiuti di Stato nel periodo compreso tra il 22 marzo 2020 e il 31 maggio 2021. Inoltre, il Capitolo espone una descrizione delle caratteristiche degli interventi agevolativi maggiormente rappresentativi dal punto di vista della dotazione delle risorse.

Il terzo Capitolo presenta l'andamento, nel periodo 2015-2020, 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 quarto Capitolo costituisce un approfondimento sugli interventi a garanzia e, in particolar modo, sul Fondo di garanzia per le PMI, la cui trattazione, rispetto al precedente Capitolo, è separata in virtù della profonda diversità di struttura e dell'autonoma rilevanza ormai acquisita nell'ambito del sostegno alle imprese.

Il quinto Capitolo, infine, opera un approfondimento in tema di aiuti di Stato, utilizzando le informazioni di dettaglio del Registro Nazionale Aiuti di Stato (RNA).

LA RELAZIONE 2021 È STATA PREDISPOSTA DALLA DIREZIONE GENERALE PER GLI INCENTIVI ALLE IMPRESE (DGIAI) DEL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO CON IL COORDINAMENTO DEL DIRETTORE GENERALE GIUSEPPE BRONZINO E DI MARCO CALABRÒ, DIRIGENTE DELLA DIVISIONE III “MONITORAGGIO E CONTROLLO DEGLI INTERVENTI, SERVIZI INFORMATICI”.

HANNO CONTRIBUITO AL COORDINAMENTO DELLE ATTIVITÀ ANGELO CIOCCA (DIREZIONE GENERALE PER LE ATTIVITÀ TERRITORIALI) E PER LA DGIAI: ERIKA DE SANTIS (DIVISIONE III), PAOLO CHIAPPINI (DIVISIONE III), CON LA COLLABORAZIONE DI CLAUDIO IMPARATO (DIVISIONE III), ANTONELLA PETTINI (DIVISIONE III), MASSIMO BOCCI (DIVISIONE IV).

HA CONTRIBUITO ALLA REDAZIONE DELLA RELAZIONE L'ASSISTENZA TECNICA DI “PROGRAMMI OPERATIVI” DI INVITALIA S.P.A.: LEONARDA DANILA SANSONE, ROSELLA VITALE, GIORGIO MARINI, FABIO PAGLIARINI, ISABELLA PANUNZIO, STEFANO MARIA DELLA CORTE, NICOLA BUONFIGLIO, STEFANIA BRUNO (MEDIOCREDITO CENTRALE S.P.A.), EDOARDO ERCOLE, DOMENICA PAOLA FOTI, RENAN LOTTO SACILOTTO, ANTONIO FUSTOLO, DAMIANO LANDOLINA, ANDREA MARESCA, ELENA PIANESE, MADDALENA PISCAZZI, LEONARDO PROCOPIO, MICHELE REPOLE, CECILIA TRULLI, CAMILLA VALLI.

SI RINGRAZIANO PIERPAOLO BRUNOZZI, GIANPAOLO PAVIA, PAOLO COMERCI, ROSARIO D'ANNA E GIANMICHELE DI GILIO DI MEDIOCREDITO CENTRALE S.P.A. PER AVER FORNITO I DATI SUL FONDO CENTRALE DI GARANZIA.

SI RINGRAZIANO, INFINE, TUTTE LE AMMINISTRAZIONI NAZIONALI E REGIONALI COINVOLTE CHE, PUR IN UN MOMENTO DI ESTREMA DIFFICOLTÀ A CAUSA DEL PERDURARE DELL'EMERGENZA COVID-19, HANNO PROVVEDUTO A FORNIRE I DATI PROPEDEUTICI ALLA RELAZIONE.

Indice

PERIMETRO DELL'INDAGINE E NOTA METODOLOGICA	9
CAPITOLO 1 - IL CONTESTO ECONOMICO E NORMATIVO DEGLI INTERVENTI AGEVOLATIVI ALLE IMPRESE	
1.1 Introduzione e Sintesi	16
1.2. Il contesto macro-economico: l'impatto del Covid-19 sui settori produttivi	17
1.2.1. Le dinamiche territoriali	29
1.3. Le novità del quadro degli interventi di sostegno alle imprese	35
1.3.1. Il Temporary Framework	36
CAPITOLO 2 - ANALISI DEGLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA CRISI ECONOMICO-SANITARIA	
2.1 Introduzione e Sintesi	44
2.2 Le misure di aiuto di contrasto alla crisi	50
2.3 Analisi delle caratteristiche operative	54
<i>Focus: I principali contributi a fondo perduto</i>	56
2.3.1 Le misure del decreto Cura Italia	59
<i>Focus: Le misure del decreto Cura Italia</i>	61
2.3.2 Le misure del decreto Liquidità	66
<i>Focus: Garanzia Italia - Regime di aiuti a sostegno dell'economia nel contesto dell'emergenza Covid-19 (articolo 1 del decreto Liquidità)</i>	68
2.3.3 Le misure del decreto Rilancio	71
<i>Focus: Le misure del decreto Rilancio</i>	74
2.3.4 Le misure del decreto Agosto	82
<i>Focus: Le misure del decreto Agosto</i>	83
2.3.5 Le misure dei decreti Ristori	84
<i>Focus: Le misure del decreto Ristori</i>	85
CAPITOLO 3 - GLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE: CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONI	
3.1 Introduzione e Sintesi	88
3.2 Gli interventi agevolativi complessivi: un confronto tra livelli di Governo	90
3.2.1 Interventi agevolativi nel territorio	93
3.2.2 Obiettivi orizzontali di politica industriale	98
3.2.3 Caratteristiche dimensionali delle imprese beneficiarie	101
3.2.4 Tipologie di agevolazione	104
3.3 Analisi di dettaglio: gli interventi agevolativi delle amministrazioni centrali	105
3.3.1 Analisi per territorio	106
3.3.2 Analisi per obiettivi di politica industriale	108
<i>Focus: I principali interventi agevolativi per il perseguimento degli obiettivi di politica industriale</i>	109

3.3.3	Analisi per tipologia di agevolazione	116
3.3.4	I principali interventi di sostegno alle attività economiche e produttive	118
	<i>Focus: La valutazione dei grandi regimi di aiuto ai sensi del regolamento (UE) 651/2014: le evidenze emerse dalle attività svolte</i>	126
3.4	Analisi di dettaglio: gli interventi agevolativi delle amministrazioni regionali	133
3.4.1	Analisi per territorio	134
3.4.2	Analisi per obiettivi di politica industriale	137
3.4.3	Analisi per tipologia di agevolazione	139
CAPITOLO 4 - GLI INTERVENTI A GARANZIA: IL FONDO DI GARANZIA PER LE PMI		
4.1	Introduzione e Sintesi	142
4.2	Sezione I: Il Fondo di garanzia per le Pmi nel periodo 2014-2020	144
	<i>Focus: Il mercato del credito e il Fondo di garanzia</i>	144
4.2.1	Le principali novità normative	148
4.2.2	La dinamica delle domande accolte, delle garanzie concesse e del finanziamento garantito	152
4.2.3	Le garanzie concesse per tipologia di finalità	156
4.2.4	La distribuzione domande accolte, delle garanzie concesse e del finanziamento garantito per classe dimensionale delle imprese	159
4.2.5	La distribuzione domande accolte, delle garanzie concesse e del finanziamento garantito per settore di attività economica	161
4.2.6	Distribuzione territoriale domande accolte, delle garanzie concesse e del finanziamento garantito	163
	<i>Focus: Analisi sulla garanzia su portafogli e confronto con l'operatività ordinaria</i>	166
4.2.7	Analisi delle operazioni in sofferenza	170
4.3	Sezione II: l'operatività straordinaria del fondo nel 2020	173
4.3.1	La Sezione speciale articolo 56 del "Decreto Cura Italia" - Moratoria	175
4.3.2	Il rafforzamento delle Sezioni speciali regionali e provinciali del Fondo di garanzia in chiave anticrisi	176
CAPITOLO 5 - IL REGISTRO NAZIONALE DEGLI AIUTI DI STATO		
5.1	Introduzione e sintesi	182
5.2	Pubblicità a trasparenza	183
5.3	Emergenza Covid-19: Quadro Temporaneo e nuove funzionalità del RNA	184
5.4	Un triennio a confronto	184
5.5	Analisi di dettaglio degli aiuti di Stato	187
5.5.1	Le caratteristiche degli aiuti	190
5.5.2	Le misure di aiuto	196
5.5.3	I soggetti gestori	198
5.5.4	I soggetti beneficiari	202
5.5.5	Confronto Internazionale	206
Indice delle tabelle e delle figure		213

PERIMETRO DELL'INDAGINE E NOTA METODOLOGICA

La Relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive (Relazione) descrive il contesto e le caratteristiche operative del sistema agevolativo nazionale attingendo a numerose fonti informative.

In particolare, per la ricostruzione del contesto economico di riferimento, descritto nel Capitolo 1, ci si è avvalsi delle fonti dati istituzionali (Istat, Eurostat, Banca d'Italia, Commissione europea). In considerazione del ruolo fondamentale degli interventi di sostegno per contrastare gli effetti negativi sull'economia della pandemia di Covid-19, il Capitolo 2 della Relazione offre un'analisi di monitoraggio delle misure di aiuto notificate dalle Autorità italiane e autorizzate dalla Commissione europea, ai sensi della disciplina ordinaria e straordinaria in materia di aiuti di Stato nel periodo compreso tra il 22 marzo 2020 e il 31 maggio 2021. L'individuazione di tale perimetro di riferimento ha consentito di individuare gli specifici interventi di contrasto alla crisi sanitaria ed economica adottati dalle Autorità italiane qualificabili come aiuti di Stato. Sono, invece, esclusi dal perimetro di analisi gli interventi adottati a livello centrale e locale che, seppur indirizzati a far fronte alla crisi, non costituiscono aiuti di Stato o non sono soggetti a notifica o, ancora, costituiscono aiuti di stato di non rilevante entità – c.d. “*aiuti de minimis*”, ecc.). Le caratteristiche attuative delle suddette misure di aiuto sono tratte dal Registro Nazionale degli Aiuti di Stato (ultimo aggiornamento al 31 maggio 2021).

L'esame delle caratteristiche del sistema agevolativo prosegue nel Capitolo 3 della Relazione con la tradizionale analisi che ha, come popolazione statistica di riferimento, la totalità degli strumenti di agevolazione attivi nel periodo compreso tra il 2015 e il 2020 a livello di amministrazioni centrali e regionali. I dati operativi degli interventi di sostegno alle imprese sono ottenuti tramite la cosiddetta Piattaforma 266¹, che rappresenta lo strumento informativo in grado di offrire una serie storica di dati di monitoraggio e che consente un'analisi aggregata delle grandezze più significative che coinvolgono le misure in analisi. La Piattaforma 266 è gestita dal Ministero dello Sviluppo Economico in attuazione dell'articolo 1, Legge 7 agosto 1997, n. 266 e dall'articolo 10 del D.Lgs. 123/98.

Per fornire un chiaro orientamento all'analisi proposta e per una corretta interpretazione dei risultati esposti nel Capitolo 3 della Relazione, appare opportuno fornire una panoramica descrittiva della metodologia utilizzata per le fasi di raccolta, trattamento, elaborazione e rappresentazione dei dati, nonché sull'ambito oggettivo del monitoraggio. La rilevazione dei dati tramite la suddetta Piattaforma 266 avviene sulla base della compilazione di apposite schede informative rivolte esclusivamente alle amministrazioni centrali e regionali, responsabili della gestione amministrativa delle singole norme agevolative censite. Sono, pertanto, escluse dal perimetro altre amministrazioni locali o enti che gestiscono misure agevolative ad un differente livello di governo.

1 <https://legge266.dgiai.gov.it/Login.aspx>

PERIMETRO DELL'INDAGINE - NOTA METODOLOGICA

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 3) non tiene conto degli interventi a garanzia e, in particolare, del Fondo di garanzia per le PMI². Tale scelta è volta ad evitare che il cumulo di agevolazioni aventi natura e caratteristiche differenti possa compromettere la significatività e rappresentatività, dal punto di vista statistico-finanziario, delle informazioni riportate³. Per tener conto della diversa natura degli strumenti agevolativi trattati, si è ritenuto opportuno dedicare agli interventi a garanzia una sezione a parte (Capitolo 4). In questa sezione viene dedicato un approfondimento agli interventi a garanzia e, in particolare, al Fondo di garanzia in ragione della sua centralità all'interno delle attuali politiche agevolative e della rilevante dimensione operativa raggiunta dallo strumento. La centralità del Fondo di garanzia nelle politiche di intervento pubblico si è recentemente accresciuta notevolmente a seguito delle criticità determinate dal *lockdown* che ha interessato interi settori produttivi. Per la redazione dell'approfondimento in questione sono state utilizzate anche le informazioni di dettaglio fornite dal gestore della misura: il Mediocredito Centrale S.p.A..

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 eterogenee. 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 pesca⁴. Il quadro delle agevolazioni censite si interseca, inoltre, con l'insieme delle misure qualificabili come aiuti di Stato ai sensi della disciplina comunitaria⁵.

2 <https://www.fondidigaranzia.it/>

3 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.

4 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.

5 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

Nonostante siano rilevanti gli elementi a fattor comune, 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 è costituito, nel 2020, da n. 1.466 interventi agevolativi censiti, di cui n. 140 delle amministrazioni centrali e n. 1.326 regionali.

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

In considerazione della lunga operatività dalla Piattaforma 266, i dati si riferiscono agli ultimi 6 anni di attività (2015-2020), consentendo l'analisi dei trend nell'arco di un periodo storico sufficientemente lungo.

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*⁶ (*R&S&I*), *Internazionalizzazione, Nuova imprenditorialità, Sviluppo produttivo e territoriale*⁷, nonché un'ultima categoria, residuale, denominata "Altro". In considerazione, tuttavia, della accresciuta rilevanza degli ultimi anni della categoria "Altro" e della necessità di mappare ulteriori obiettivi emergenti dalle nuove istanze del tessuto economico e produttivo, viene proposto un approfondimento sulle finalità degli interventi agevolativi rientranti nella categoria residuale. A seguito di tale analisi è stato possibile, perciò, disaggregare la categoria "Altro" per i seguenti ed ulteriori obiettivi: emergenza Covid-19, patrimonializzazione delle imprese esportatrici, formazione, salute e sicurezza sul lavoro, ambiente ed energia, occupazione, ecc. È bene, però, considerare che la classificazione operata in base agli obiettivi orizzontali di politica industriale è frutto di un necessario esercizio interpretativo delle principali finalità a cui sono preposte le misure analizzate. Tale approccio comporta una semplificazione rispetto alla natura multi-obiettivo di molti interventi di sostegno alle attività economiche e produttive.

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.

6 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.

7 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 - NOTA METODOLOGICA

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 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 agevolati⁸.

Infine, la Relazione propone, nel Capitolo 5, l'analisi delle informazioni derivanti dal Registro Nazionale degli Aiuti di Stato (RNA). Il RNA risulta pienamente operativo dal 12 agosto 2017 e 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 paragonabile per monitorare gli andamenti del sistema agevolativo negli anni precedenti al 2017: per questa ragione si è scelto di ancorare il nucleo della Relazione alle informazioni provenienti dalla Piattaforma 266 (Capitolo 3), valorizzando le risultanze del Registro attraverso uno specifico capitolo della Relazione del tutto indipendente sul piano analitico.

8 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”.

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, arricchisce la Relazione, permettendo di indagare il fenomeno degli aiuti di Stato attraverso un puntuale approfondimento relativo alle concessioni, che può sfruttare un'ampiezza e una qualità di dati sinora inedite.

In ottica futura, l'implementazione della Nuova Banca Dati Agevolazioni (NBDA), istituita presso il Ministero dello Sviluppo Economico per dotare il Paese di uno strumento evoluto per l'analisi delle misure di incentivazione e di sostegno rivolte alle imprese e al mondo produttivo, potrà consentire un'ulteriore valorizzazione della Relazione. La NBDA, infatti, attingendo dal RNA le informazioni relative alle concessioni di aiuti e dai sistemi dei soggetti gestori i dati delle erogazioni, potrà costituire un rilevante strumento per il monitoraggio e la valutazione del sistema agevolativo, anche al fine di orientare ex ante il processo decisionale.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 1

IL CONTESTO ECONOMICO E NORMATIVO DEGLI INTERVENTI AGEVOLATIVI ALLE IMPRESE

I. IL CONTESTO ECONOMICO E NORMATIVO DEGLI INTERVENTI AGEVOLATIVI ALLE IMPRESE

1.1 Introduzione e Sintesi

La ricognizione sul sistema agevolativo alle imprese oggetto della Relazione è preceduta in questa sede da un opportuno inquadramento del contesto di riferimento sotto due principali profili di osservazione: i) la descrizione dello scenario macro-economico che consente di inquadrare i principali elementi di forza e di esposizione del tessuto economico e produttivo italiano sulla cui base i policy maker delineano gli opportuni interventi di sostegno; ii) l'analisi del contesto normativo, con i suoi più recenti mutamenti, che consente di individuare le principali tendenze regolatorie che impattano sulla definizione del sistema agevolativo nazionale, in particolare sugli interventi qualificabili come aiuti di Stato. Entrambi i profili di osservazione rappresentano, infatti, elementi in grado di indirizzare l'offerta degli interventi agevolativi dal punto di vista della selezione degli obiettivi di policy da perseguire e delle modalità e caratteristiche attuative.

Il contesto di riferimento è stato profondamente scosso dalla pandemia di Covid-19 che ha portato ad una crisi socio-economica di rilevante impatto e, al contempo, ha imposto una rivisitazione delle regole sulla compatibilità degli aiuti di Stato per consentire l'introduzione di misure straordinarie in grado di fronteggiarne le ricadute sul sistema economico-industriale.

Gli effetti recessivi sull'economia sono andati di pari passo con le ondate dei contagi e con le sospensioni imposte ai comparti economici; complessivamente il 2020 si è chiuso con un calo dell'8,9% del PIL rispetto all'anno precedente. Durante il periodo caratterizzato dalla pandemia, tuttavia, non sono mancati alcuni segnali positivi di reazione dell'economia in corrispondenza delle fasi di arretramento degli indici di diffusione dei contagi. Nel secondo trimestre 2021 il PIL è cresciuto del +2,7% rispetto al trimestre precedente e del +17,3% in raffronto al secondo trimestre 2020.

Il quadro di più lungo periodo dell'economia italiana è caratterizzato da un ritardo di crescita che si è acuito rispetto ai principali competitori europei: tra il 2010 e il 2020, infatti, il PIL italiano è calato dell'8,2%, a fronte di una crescita del 7,3% dell'UE, del 10,6% della Germania e del 6,8% della Francia.

L'accresciuto divario di crescita dell'Italia rispetto ai principali competitori si affianca a un mancato processo di convergenza delle aree più depresse del Paese. Dall'analisi delle dinamiche territoriali emerge che, in un quadro nazionale di sostanziale stagnazione, nel triennio 2017-2019 il Mezzogiorno ha fatto registrare un incremento del PIL del +0,4% a fronte del +1,6% delle restanti aree del Paese. Nel decennio 2010-2019 il ritardo tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord è aumentato, specie negli ultimi anni.

La crisi economica descritta ha portato le istituzioni europee ad adottare misure straordinarie in deroga alle regole previste sugli aiuti di Stato. Tale impostazione ha aperto il campo all'introduzione di misure eccezionali e transitorie a sostegno dell'economia, anche allo scopo di garantire maggiore liquidità per le imprese. È stato, così, introdotto un Quadro Temporaneo delle regole sugli aiuti di Stato, adottato dalla Commissione nelle prime fasi di emergenza, al fine di rendere più rapida e semplice l'autorizzazione da parte della CE di misure di aiuto adottate dagli Stati Membri.