

RELAZIONE SUGLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE - SETTEMBRE 2021

geografiche per la sua implementazione. In tale contesto, la disponibilità dei dati di bilancio e delle informazioni relative ai beneficiari consentono l'applicazione di analisi controfattuali e di natura descrittivo/qualitativa in grado di valutare i risultati e gli effetti addizionali prodotti dall'intervento rispetto agli obiettivi fissati.

La fase operativa della misura presa in considerazione dalla valutazione va dal 31 marzo 2014 fino al 31 dicembre 2018. I soggetti che possono beneficiare dell'agevolazione⁸⁰ possono accedere solo in presenza di un finanziamento bancario o locazione finanziaria. Di fatto, sono ammissibili all'agevolazione finanziamenti, operazioni di leasing per l'acquisizione di beni nuovi di fabbrica che, presi singolarmente o nel loro insieme, presentano un'autonomia funzionale. I finanziamenti hanno una durata massima di 5 anni dalla data di stipula del contratto e vengono erogati in un'unica soluzione che può coprire fino al 100% dell'investimento⁸¹ per impresa durante tutto il periodo di validità dell'agevolazione. Il contributo concedibile dal MISE è calcolato sull'importo del finanziamento concesso e riferito a un tasso convenzionalmente determinato⁸². Per completezza vengono riportate di seguito le elaborazioni effettuate dal valutatore indipendente in merito all'operatività dello strumento come sintetizzati all'interno della Tabella 3.22.

Tabella 3.22
Quadro di sintesi dell'intervento agevolativo in milioni di euro (2014-2018)

	2014	2015	2016	2017	2018	Totale 2014-2018
Domande (n.)	4.516	5.032	10.168	23.725	16.588	60.029
Investimento richiesto	1.264,26	1.310,46	2.485,93	5.451,49	3.260,34	13.772,48
Contributi impegnati	95,86	100,67	190,99	460,88	277,28	1.125,69
Contributi concessi*	75,86	89,24	177,30	442,43	192,05	976,89
% concesso* su impegnato	79,13	88,64	92,83	95,99	69,26	86,78
Concessioni* (n.)	3.406	4.376	9.499	23.084	12.131	52.496
% concesse* su domande	75,42	86,96	93,42	97,29	73,13	87,45

Fonte: MISE

* al netto delle revocche totali, rinunce e annullamenti

Nel periodo di operatività considerato sono state presentate n. 60.029 domande di accesso al contributo (Tabella 3.22). Il numero totale di concessioni, al netto di revocche totali e rinunce, è pari a 52.496, che rappresentano l'87,5% delle domande presentate: tale rapporto risulta pertanto indicativo del grado di selettività dell'intervento. La diffusione geografica dell'intervento segnala la forte concentrazione nel Nord, dove si registra il 74,4% delle domande e il 77,7% dei finanziamenti deliberati. Va segnalata, tuttavia, l'accresciuta partecipazione delle imprese delle regioni del Centro (nel 2018 il 15,3% dei finanziamenti deliberati) e del Mezzogiorno (9,3%). Inoltre, si evidenzia che una quota significativa di imprese ha presentato più di una

80 Come identificati dall'articolo 3 del decreto interministeriale 27 novembre 2013.

81 Da un minimo di 20 mila euro ad un massimo di 2 milioni di euro.

82 Il 2,75% per gli investimenti ordinari; 3,575% per gli investimenti in tecnologie digitali 4.0 e in sistemi di tracciamento e pesatura dei rifiuti.

3. GLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE: CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONI

domanda entro il vincolo del massimale di 2 milioni di investimenti agevolabili. Nel dettaglio, la percentuale di imprese che ha, nell'arco dell'intero ciclo di operatività del regime, presentato più di una domanda è del 27,7%. A tal proposito, il valutatore ritiene che il gradimento diffuso dello strumento sia attribuibile in misura rilevante alle tempistiche tra la delibera della banca e il decreto di concessione.

Di fatto, le principali evidenze emerse dal Report valutativo mostrano come il notevole apprezzamento della misura, dal punto di vista procedurale, risieda nella scelta di uno strumento chiaro nei requisiti di accesso, rapido nelle tempistiche e poco selettivo nel riferimento alla tipologia di beni ammissibili e ai requisiti dei potenziali beneficiari. La scelta di collegare l'incentivo agli investimenti finanziati attraverso le istituzioni di credito o il leasing consente di ottenere una preselezione degli interventi secondo i meccanismi di mercato operati dalle istituzioni coinvolte. D'altra parte, la natura generalista del regime, il modesto contenuto di aiuto e il collegamento con la valutazione del merito di credito potrebbero avere ridotto il grado di addizionalità delle risorse attivate. Al contempo, l'effetto sulla crescita dell'efficienza produttiva e del numero di addetti sembra essere per lo più non significativo, mentre si segnala un effetto addizionale positivo sul miglioramento delle relazioni con le banche e sulla probabilità di accesso al credito, nonché un impatto molto rilevante del regime in tutte le aree del paese rappresentative di maggiori fragilità e deficit di competitività. Tale aspetto contribuisce anche a spiegare gli effetti negativi osservati, in termini di addizionalità, nei segmenti più competitivi del tessuto produttivo, per i quali si prevedono effetti modesti del regime. L'impatto osservato in questi segmenti di imprese rappresenta il punto su cui il valutatore suggerisce al policy maker di dedicare maggiore riflessione. D'altra parte, emerge come una maggior selettività e focalizzazione dell'intervento verso le fasce di imprese più deboli potrebbe incrementare l'addizionalità degli investimenti attivati, con il rischio tuttavia di appesantire gli oneri amministrativi con conseguente riduzione dell'efficacia dello strumento.

B. ACCORDI PER L'INNOVAZIONE

Il regime oggetto di valutazione è l'intervento denominato Accordi per l'Innovazione. L'intervento è stato istituito dal Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 1° aprile 2015 con l'obiettivo di agevolare grandi progetti di R&S&I e rafforzare, dunque, la capacità competitiva del tessuto produttivo nazionale, nonché di rappresentare un'attrattiva per le imprese estere.

Gli Accordi per l'Innovazione vengono introdotti in un contesto di copresenza di differenti interventi⁸³ a promozione della R&S&I, in rapporto complementare tra di loro, a valere sul medesimo strumento di finanziamento: il Fondo per la Crescita Sostenibile (FCS).

83 Il primo intervento "Horizon 2020 FCS" (disciplinato con D.M. 20.6.2013 e D.D. 25.7.2014). Il secondo "Agenda digitale FCS" (disciplinato con D.M. 15.10.2014 e D.D. 30.4.2015). Il terzo intervento "Industria sostenibile FCS" (disciplinato con D.M. 15.10.2014 e D.D.30.4.2015). Ai tre suddetti interventi, a valere sulle sole risorse del FCS, hanno fatto seguito altri cinque interventi, dei quali tre a valere sulle risorse del PON I&C (Horizon2020 PON, ADI PON, Industria Sostenibile PON, nel corso del 2016) e due a valere sulle risorse del FRI (Agenda digitale FRI e Industria sostenibile FRI).

Rispetto agli altri strumenti attivati tramite il FCS, gli Accordi per l'Innovazione si caratterizzano per il sostegno a progetti di ricerca di grandi dimensioni caratterizzati da una maggiore complessità territoriale al fine di determinare un impatto positivo sullo sviluppo e la competitività degli eco-sistemi produttivi e innovativi regionali e sul processo di riorganizzazione e ristrutturazione aziendale di singole imprese da cui conseguano rilevanti effetti economici territoriali.

Il regime è stato emendato attraverso il D.M. 24 maggio 2017, che ha portato ad un riassetto della disciplina. Nell'ottica di modificare l'impianto del regime il Decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 5 marzo 2018 è intervenuto a ridefinire gli ambiti tecnologici di intervento, segnando un ulteriore assestamento della disciplina⁸⁴.

Una caratteristica distintiva del regime è il carattere negoziale della procedura dell'accordo. Gli accordi, infatti, sono il frutto di negoziazioni tra le pubbliche amministrazioni aderenti⁸⁵, da un lato, e le imprese promotrici dall'altro, in un processo aperto e non rigidamente predeterminato. La flessibilità garantita dallo schema in questione e dal suo approccio "bottom-up", dunque, permette di creare Accordi atipici modellati sulla base delle caratteristiche peculiari dello status quo su cui i progetti sono destinati ad incidere. Ulteriore elemento distintivo del regime è la territorialità: ciascun Accordo deve riferirsi a un'area determinata, su cui siano tangibili le ricadute concrete dei progetti. Pertanto, sulla base delle due caratteristiche appena elencate, negozialità e territorialità, è fondamentale la previsione di un coordinamento forte con le regioni con la possibilità di coinvolgere tutti i livelli degli enti territoriali e della pubblica amministrazione.

Dal punto di vista del funzionamento operativo gli Accordi prevedono due tipologie di agevolazione: il contributo diretto alla spesa e il finanziamento agevolato, ripartite tra fonti finanziarie di livello nazionale e regionale, cui si aggiunge, a partire dalla misura di cui al D.M. 24 maggio 2017, il livello comunitario. La procedura amministrativa per l'ottenimento dei benefici è articolata in due fasi distinte e consequenziali. La prima, come anticipato, consiste nella selezione dei progetti, ed è una procedura negoziale che si conclude con la sottoscrizione dell'Accordo tra impresa richiedente ed enti interessati. La seconda fase, a carattere prettamente amministrativo, prevede la presentazione del progetto definitivo, la relativa valutazione e, successivamente, la concessione delle agevolazioni. L'aspetto saliente che emerge da questa peculiare struttura ibrida coniuga due aspetti rilevanti: da un lato, la coerenza tra contenuti tecnologici e potenziali ricadute territoriali derivante dallo sviluppo dei progetti presentati e gli obiettivi specifici individuati dal regime attraverso la fase negoziale; dall'altro lato, l'omogeneità delle

84 A partire da questo momento, lo sportello "Accordi per l'Innovazione" è stato definitivamente ancorato alla Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente (SNSI). Di fatto, il Decreto ministeriale 5 marzo 2018 ne cristallizza le caratteristiche dedicandole il Capo II. La restante parte della disciplina, definizioni e Allegati compresi, si trova da questo momento in poi in comune con gli altri bandi del Capo I.

85 Il MISE, con la Direzione generale per la politica industriale, la competitività e le PMI (DGPICPMI) e la Direzione generale per gli incentivi e gli aiuti alle imprese (DGIAl), le regioni e le altre pubbliche amministrazioni interessate (qualora presenti).

3. GLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE: CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONI

modalità di valutazione tecnologico-finanziarie dei progetti di R&S&I previste dagli strumenti attivati sul Fondo Crescita Sostenibile, attraverso la fase di concessione delle agevolazioni.

Dal punto di vista metodologico la valutazione svolta sul regime in oggetto, come precedentemente accennato, riguarda la c.d. “first stage” di valutazione che si è conclusa con la stesura di un report di avanzamento alla fine del 2020. L’attività valutativa di specie si caratterizza per un approccio volto all’analisi del contesto e della teoria del cambiamento sottesa al regime. Tale fase, sulla base dei dati di operatività del regime⁸⁶, ha previsto l’utilizzo delle seguenti metodologie: teoria del cambiamento; test di analisi quantitativo prospettiche; test di analisi quali-quantitative attraverso la somministrazione di questionari ad hoc. La valutazione si è occupata anche dell’analisi di aspetti relativi a proporzionalità e adeguatezza del regime di aiuto sia in termini di volume di risorse stanziato rispetto al reale fabbisogno di mercato, sia in termini di intensità dell’aiuto. Con riferimento ai richiamati profili di osservazione, l’approccio valutativo è stato finalizzato ad analizzare i risultati di impatto sulla base di elementi theory based. Tramite questo approccio d’analisi è stato possibile approfondire il rapporto tra le risorse stanziato e i risultati raggiunti, facendo emergere considerazioni positive sull’astratta idoneità dello strumento nel raggiungimento degli obiettivi, nonché alcuni spunti critici sui tempi, frutto delle caratteristiche negoziali dell’intervento.

Dal punto di vista operativo il lavoro ha condotto al monitoraggio degli Accordi, aggiornato sulla base dei dati al 20 ottobre 2020.

Il totale della spesa privata in R&S&I relativa ai progetti associati agli Accordi proposti si assesta intorno a complessivi 5 miliardi di euro circa. Dalla sottoscrizione degli accordi, sono stati presentati n. 113 progetti definitivi, di cui n. 58 sono stati decretati per un importo di agevolazioni concesse pari a 306 milioni di euro circa.

La valutazione del Regime è positiva rispetto al disegno della misura e ai dati ricavati dall’analisi dell’operatività dello stesso e di alcuni casi studio, nonostante siano emerse nel tempo alcune difficoltà operative, collegate alla complessità della fase negoziale e che si sono riverberati sui tempi di completamento dell’iter. Il giudizio positivo riguarda la coerenza del disegno della misura rispetto agli obiettivi della stessa e rispetto al quadro nazionale delle politiche di sostegno alle attività di R&S&I, con particolare riguardo agli aspetti dell’addizionalità, della adeguatezza e della proporzionalità del regime. ■

Dal punto di vista procedimentale, uno dei punti di forza del regime consiste nel garantire la partecipazione di tutti gli stakeholder dei sistemi di innovazione settoriale, regionale, nazionale, consentendo di innalzare il grado di consapevolezza dei decisori istituzionali sui punti di forza e debolezza dei tessuti produttivi e sui fabbisogni effettivi in tema di ricerca, sviluppo e innovazione presenti sul territorio nazionale. Il coordinamento

86 Aggiornati al 20 ottobre 2020.

istituzionale proprio delle misure attuative del regime, consente di innalzare l'efficienza allocativa nell'impiego delle risorse pubbliche anche nell'ottica di ridurre il rischio di sovrapposizione o duplicazione di iniziative. D'altra parte, sulla base dell'analisi di monitoraggio, il coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nella fase negoziale può determinare delle criticità in termini di allungamento dei tempi. La difficoltà aggiuntiva insita nella ricerca di un consenso multilaterale, infatti, impone all'amministrazione di condurre negoziazioni impegnative sia dal punto di vista tecnico, per le professionalità coinvolte, sia da quello operativo, per il costo del coordinamento, aspetti che incidono in modo eterogeneo sui tempi della fase negoziale. I tempi di questa fase, peraltro, sono condizionati dai diversi atti amministrativi necessari, a livello ministeriale e regionale, per disporre l'effettiva prenotazione degli impegni delle risorse da destinare agli Accordi valutati positivamente. Se sul fronte ministeriale, infatti, l'atto di prenotazione degli impegni è firmato dal Ministro su proposta del Direttore Generale DGIAI, sul fronte regionale l'atto di prenotazione delle risorse deve essere approvato dalla Giunta regionale (nel caso di assenza di delega al Presidente di Regione). Tale circostanza tratteggia un quadro che conferisce alta eterogeneità ai passaggi necessari per giungere alla conclusione della fase negoziale.

Dall'analisi condotta appaiono particolarmente rilevanti i maggiori tempi amministrativi connessi agli atti di impegno regionale e, nell'eventualità, sempre sul fronte regionale, ai tempi richiesti per l'espletamento dei necessari atti di indirizzo programmatico-finanziario delle risorse. Al fine di ridurre il gradiente di tale complessità, appare ipotizzabile, in parallelo con quanto prefigurato nella proposta ministeriale, la previsione di una attività prodromica di coordinamento specifica per lo strumento, da espletarsi con le regioni in sede di programmazione economico finanziaria. Lo strumento idoneo potrebbe essere rappresentato da un Accordo quadro di tipo nazionale. Questa anticipazione potrebbe implicare per le regioni due aspetti sistemici importanti: l'approvazione in Giunta regionale di una delega alla sottoscrizione degli Accordi e la definizione certa di una dotazione complessiva da dedicare allo strumento.

3.4 Analisi di dettaglio: gli interventi agevolativi delle amministrazioni regionali

Dopo aver tracciato, nel paragrafo precedente, il quadro di sintesi relativo agli interventi delle amministrazioni centrali, si prosegue il monitoraggio approfondendo lo stato di attuazione relativo alle agevolazioni promosse dalle amministrazioni regionali.

Rispetto a quanto esposto in precedenza sul censimento degli interventi delle amministrazioni centrali, il numero degli interventi regionali è ben più consistente, pari a n. 1.326 misure censite attraverso il

3. GLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE: CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONI

sistema di monitoraggio dedicato alla presente Relazione. Ciò testimonia un universo decisamente più complesso, frammentato e diversificato. Nonostante questa diversità, possono individuarsi alcune caratteristiche e trend condivisi anche con riguardo al sistema regionale di agevolazioni alle imprese.

In considerazione dei dati relativi al monitoraggio delle agevolazioni regionali, presentati in Tabella 3.23, emergono tendenze estremamente in crescita nel 2020. Tutte le variabili prese in considerazione, infatti, testimoniano una straordinaria operatività degli interventi regionali che hanno certamente influito a determinare i risultati positivi, descritti in precedenza, del sistema degli interventi agevolativi nazionali. Le domande presentate e approvate nel 2020 fanno osservare una crescita rispetto al precedente anno di oltre il 600%. Le agevolazioni concesse sono pari a 3,3 miliardi di euro nel 2020 grazie ad un incremento di oltre l'84% rispetto al 2019; le erogazioni si attestano intorno ai 2,6 miliardi di euro (+74%). Il sistema agevolativo regionale ha attivato, infine, 7,7 miliardi di euro di investimenti agevolati (+84%).

Nell'arco della serie storica considerata (2015-2020), il sistema regionale di sostegno alle imprese ha complessivamente concesso agevolazioni per 13 miliardi di euro circa, erogando quasi 9 miliardi di euro e attivando investimenti per più di 28,7 miliardi di euro.

Tabella 3.23 Interventi regionali - Quadro di sintesi 2015-2020 (milioni di euro)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale 2015-2020
Domande presentate (n.)	42.873	35.314	47.314	61.295	58.906	427.894	673.596
Variazione %		-17,63	33,98	29,55	-3,90	626,40	
Domande approvate (n.)	28.860	28.013	26.545	44.207	49.994	377.259	554.878
Variazione %		-2,93	-5,24	66,54	13,09	654,61	
Agevolazioni concesse	1.718,07	2.146,43	1.677,84	2.309,59	1.801,36	3.316,30	12.969,59
Variazione %		24,93	-21,83	37,65	-22,01	84,10	
Agevolazioni erogate	1.303,89	1.153,93	884,07	1.488,66	1.488,78	2.627,38	8.946,71
Variazione %		-11,50	-23,39	68,39	0,01	76,48	
Investimenti agevolati	3.788,78	4.293,59	3.721,44	4.926,06	4.208,00	7.765,60	28.703,47
Variazione %		13,32	-13,33	32,37	-14,58	84,54	

Fonte: MISE

3.4.1 Analisi per territorio

Con riferimento alla ripartizione geografica delle risorse, considerate le consuete aree Centro-Nord e Mezzogiorno, gli elementi di dettaglio sono offerti nella seguente Tabella 3.24.

RELAZIONE SUGLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE - SETTEMBRE 2021

Tabella 3.24						
Interventi regionali per ripartizione territoriale 2015-2020 (milioni di euro)						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Domande approvate (n.)						
Centro-Nord	22.852	22.313	19.956	28.104	35.392	129.601
Variazione %		-2,36	-10,56	40,83	25,93	266,19
Mezzogiorno	6.008	5.700	6.589	16.103	14.602	247.658
Variazione %		-5,13	15,60	144,39	-9,32	1.596,06
Agevolazioni concesse						
Centro-Nord	1.283,57	1.649,20	1.003,81	1.130,06	1.028,87	1.649,83
Variazione %		28,49	-39,13	12,58	-8,96	60,35
Mezzogiorno	434,50	497,22	674,03	1.179,52	772,49	1.666,47
Variazione %		14,44	35,56	75,00	-34,51	115,73
Agevolazioni erogate						
Centro-Nord	902,93	802,87	478,51	939,54	870,82	1.091,21
Variazione %		-11,08	-40,40	96,35	-7,31	25,31
Mezzogiorno	400,96	351,06	405,56	549,12	617,96	1.536,18
Variazione %		-12,44	15,52	35,40	12,54	148,59
Investimenti agevolati						
Centro-Nord	2.375,49	3.107,38	2.419,14	2.918,07	2.597,85	4.807,23
Variazione %		30,81	-22,15	20,62	-10,97	85,05
Mezzogiorno	1.413,29	1.186,22	1.302,30	2.007,99	1.610,15	2.958,37
Variazione %		-16,07	9,79	54,19	-19,81	83,73

Fonte: MISE

L'analisi per macroaree geografiche rivela che la straordinaria crescita delle variabili osservate è per lo più determinata nei territori del Mezzogiorno anche se il segno positivo interessa tutte le variabili anche nel Centro-Nord Italia. Basti osservare sul punto che, con riferimento al numero delle domande approvate, il dato del Mezzogiorno passa da circa n. 14.000 domande nel 2019 a oltre n. 247.000 (+1.596%) nel 2020. Il Centro-Nord fa registrare, invece, una crescita meno marcata (+266%). La maggiore incidenza del Mezzogiorno sulla crescita operativa nel 2020 è evidente anche per quanto riguarda le concessioni e le erogazioni: le concessioni nel Mezzogiorno sono pari a oltre 1,6 miliardi di euro, di poco superiore ai livelli del Centro-Nord, e registra un incremento del 115% rispetto al 2019; sul fronte delle erogazioni il Mezzogiorno è destinatario nel 2020 di 1,5 miliardi di euro (+148% rispetto al 2019), mentre il dato del Centro-Nord si attesta a meno di 1,1 miliardi di euro.

Le due aree territoriali mostrano il medesimo tasso di crescita per quanto concerne gli investimenti agevolati: entrambi i territori mostrano un +84% rispetto al 2019, tuttavia, il Centro-Nord, con 4,8 miliardi fa osservare una maggiore capacità di attivare investimenti rispetto all'area del Mezzogiorno (quasi 3 miliardi di euro).

A livello di singola regione (Tabella 3.25 e Figura 3.15) nel 2020 le concessioni degli interventi delle amministrazioni regionali sono più marcate in Puglia (22%) e Campania (11%). Queste due regioni, rispettivamente con 729 milioni di euro e 347 milioni di euro hanno anche ricevuto maggiori erogazioni.

3. GLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE: CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONI

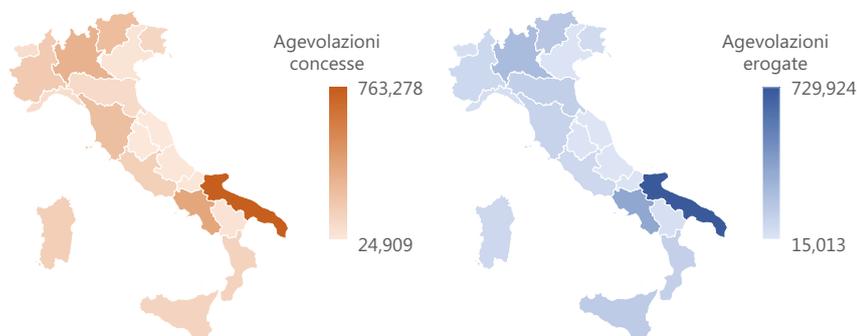
Le ottime performance del tessuto industriale pugliese trovano riscontro anche per quanto concerne gli investimenti agevolati, con 1,9 miliardi di euro attivati.

Tabella 3.25
Interventi delle amministrazioni regionali per ripartizione regionale anno 2020 (milioni di euro)

Regione	Agevolazioni Concesse	%	Agevolazioni erogate	%	Investimenti agevolati	%
Abruzzo	34,28	1,03	15,01	0,57	74,90	0,96
Basilicata	54,57	1,65	46,44	1,77	100,61	1,30
Calabria	138,20	4,17	128,63	4,90	42,19	0,54
Campania	370,31	11,17	347,51	13,23	401,92	5,18
Emilia-Romagna	103,69	3,13	140,93	5,36	239,08	3,08
Friuli-Venezia Giulia	122,17	3,68	69,40	2,64	310,47	4,00
Lazio	159,13	4,80	89,81	3,42	193,73	2,49
Liguria	87,74	2,65	52,33	1,99	139,51	1,80
Lombardia	308,49	9,30	234,80	8,94	2.125,52	27,37
Marche	24,91	0,75	16,34	0,62	93,01	1,20
Molise	42,00	1,27	20,42	0,78	25,30	0,33
Piemonte	182,32	5,50	92,50	3,52	291,28	3,75
Puglia	736,28	22,20	729,92	27,78	1.887,91	24,31
Sardegna	160,65	4,84	91,11	3,47	316,40	4,07
Sicilia	130,20	3,93	157,14	5,98	109,15	1,41
Toscana	247,08	7,45	116,79	4,45	254,13	3,27
Trentino-Alto Adige	252,75	7,62	179,52	6,83	612,92	7,89
Umbria	29,96	0,90	26,92	1,02	84,45	1,09
Valle D'Aosta	81,32	2,45	48,51	1,85	326,65	4,21
Veneto	50,27	1,52	23,36	0,89	136,48	1,76
Totale	3.316,30	100	2.627,38	100	7.765,60	100

Fonte: MISE

Figura 3.15
Agevolazioni delle amministrazioni regionali: distribuzione delle agevolazioni concesse ed erogate per regioni – anno 2020 (milioni di euro)



Fonte: MISE

3.4.2 Analisi per obiettivi di politica industriale

Il monitoraggio sposta ora il suo baricentro verso il profilo qualitativo, esponendo in Tabella 3.26 la distribuzione dei risultati operativi degli interventi regionali per obiettivo di politica industriale perseguito.

Tabella 3.26						
Interventi regionali per obiettivo. Quadro di sintesi 2015-2020 (milioni di euro)						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Agevolazioni concesse						
R&S&I	297,65	1.138,12	747,82	825,36	389,65	624,27
Internazionalizzazione	28,05	33,06	41,95	35,38	49,78	51,57
Nuova imprenditorialità	50,45	95,08	52,17	193,41	103,55	115,48
Sviluppo produttivo e territoriale	1.066,31	754,11	643,19	940,70	787,37	1.016,96
Altro	275,61	126,06	192,72	314,74	471,01	1.508,02
Totale	1.718,07	2.146,43	1.677,84	2.309,59	1.801,36	3.316,30
Agevolazioni erogate						
R&S&I	518,05	496,58	215,62	536,91	474,23	502,46
Internazionalizzazione	20,21	22,15	9,34	24,13	33,39	36,41
Nuova imprenditorialità	59,28	62,10	44,30	31,33	106,87	97,84
Sviluppo produttivo e territoriale	504,12	489,41	487,67	461,03	487,27	618,42
Altro	202,23	83,69	127,14	435,26	387,02	1.372,25
Totale	1.303,89	1.153,93	884,07	1.488,66	1.488,78	2.627,38

Fonte: MISE

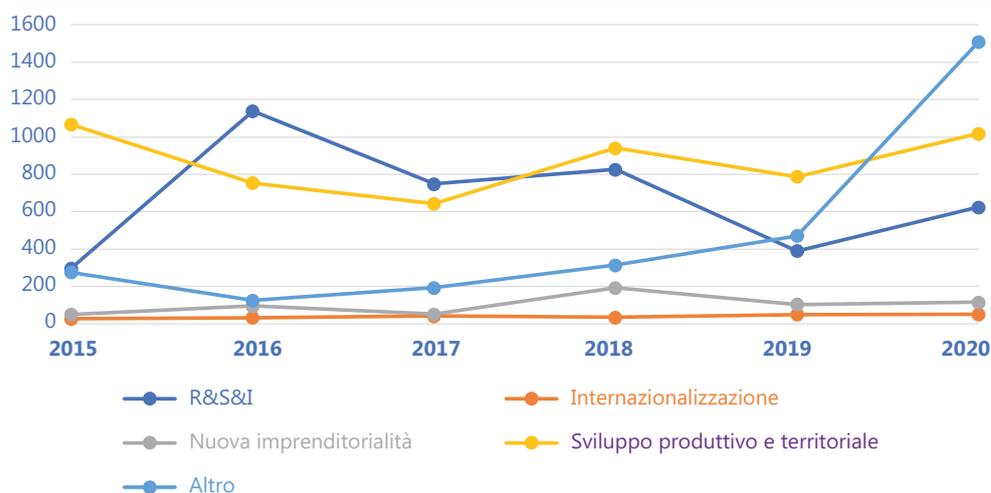
Nel già esposto quadro delle dinamiche sull'operatività delle variabili osservate a livello regionale nel 2020, l'incremento delle concessioni riguarda tutti gli obiettivi di politica industriale. In termini assoluti le concessioni sono maggiormente concentrate verso l'obiettivo "Sviluppo produttivo e territoriale" (oltre 1 miliardo di euro), tuttavia, la maggiore crescita rispetto al precedente anno è attribuibile all'obiettivo R&S&I (+60%).

Sul versante delle erogazioni, l'obiettivo "Sviluppo produttivo e territoriale" è prevalente anche in termini di crescita (+27%).

Le Figure 3.16 e 3.17 rappresentano graficamente le tendenze descritte.

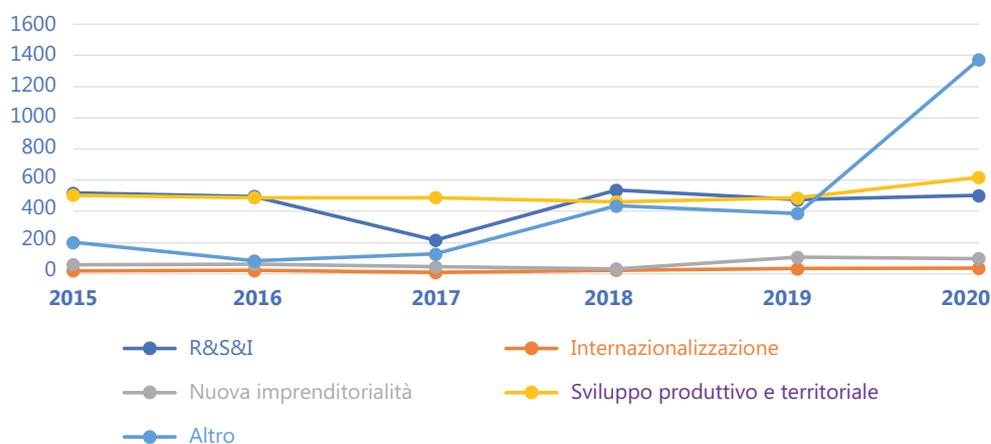
3. GLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE: CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONI

Figura 3.16
Interventi regionali. Agevolazioni concesse per obiettivo – Periodo 2015-2020 (milioni di euro)



Fonte: MISE

Figura 3.17
Interventi regionali. Agevolazioni erogate per obiettivo – Periodo 2015-2020 (milioni di euro)



Fonte: MISE

Come si può notare, le erogazioni delle amministrazioni regionali sono più costanti nel tempo, mantenendo una variabilità intorno ai valori medi del periodo per alcuni obiettivi in particolare.

Ulteriore approfondimento che presenta profili di interesse con riguardo alle agevolazioni erogate nel periodo 2015-2020 è quello che deriva dall'analisi contestuale di obiettivi orizzontali e ripartizione territoriale, i cui dati cumulati sono esposti in Tabella 3.27.

RELAZIONE SUGLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE - SETTEMBRE 2021

In generale, si nota che entrambe le macroaree del Paese destinano una consistente parte della spesa per l'obiettivo "Sviluppo produttivo e territoriale" e "R&S&I".

Tabella 3.27
Interventi regionali. Agevolazioni erogate per obiettivo e per ripartizione territoriale nel periodo 2015-2020 (milioni di euro)

Obiettivi	Centro-Nord		Mezzogiorno		Totale	
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%
R&S&I	2.958,64	38,20	1.064,23	20,37	4.022,87	31,02
Internazionalizzazione	206,39	2,66	33,40	0,64	239,79	1,85
Nuova imprenditorialità	325,54	4,20	284,59	5,45	610,14	4,70
Sviluppo produttivo e territoriale	3.191,59	41,21	2.017,05	38,61	5.208,64	40,16
Altro	1.063,19	13,73	1.824,97	34,93	2.888,16	22,27
Totale	7.745,34	100,00	5.224,24	100,00	12.969,59	100,00

Fonte: MISE

3.4.3 Analisi per tipologia di agevolazione

Nella presente sezione si osserveranno le modalità di trasferimento delle risorse ai beneficiari scelte dalle amministrazioni regionali. In Tabella 3.28 vengono riportati, con riferimento alle agevolazioni concesse, i valori relativi a tali modalità nella serie storica 2015-2020.

Tabella 3.28
Interventi regionali per tipologia. Agevolazioni concesse per tipologia di agevolazione nel periodo 2015-2020 (milioni di euro)

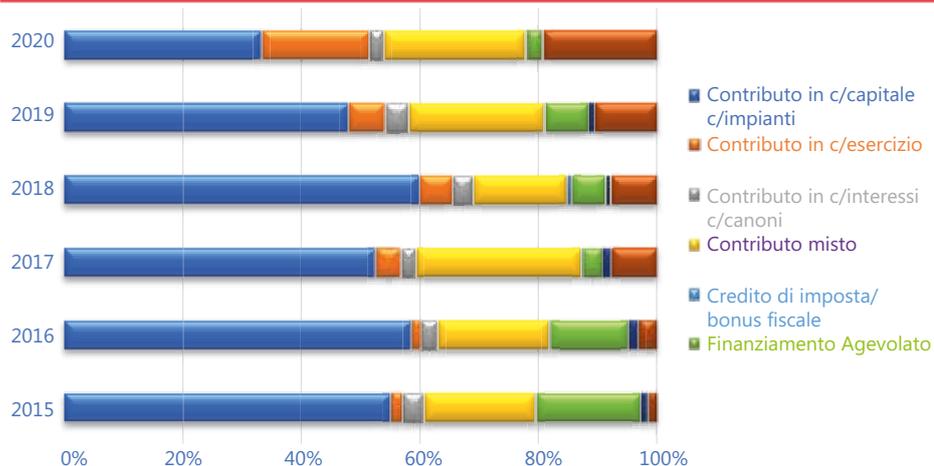
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contributo in c/capitale c/impianti	947,46	1.258,81	881,68	1.386,04	864,39	1.104,16
Contributo in c/esercizio	34,72	35,41	72,89	129,56	111,07	605,09
Contributo in c/interessi c/canoni	59,99	57,91	40,83	77,40	71,70	78,25
Contributo misto	324,57	406,31	470,15	368,89	412,45	795,49
Credito di imposta/bonus fiscale	1,42	0,11	0,90	16,43	2,24	5,96
Finanziamento Agevolato	304,79	287,30	59,09	132,68	134,34	90,22
Partecipazione al capitale	19,17	32,92	23,14	20,08	16,96	1,76
Altro	25,96	67,67	129,16	178,52	188,21	635,37
Totale	1.718,07	2.146,43	1.677,84	2.309,59	1.801,36	3.316,30

Fonte: MISE

Seguendo quanto illustrato in Tabella 3.28 e Figura 3.18, gli interventi promossi dalle amministrazioni regionali utilizzano maggiormente la tipologia del Contributo in conto capitale (1,1 miliardi di euro nel 2020), nonostante questo abbia subito un notevole calo nel 2019.

3. GLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE: CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONI

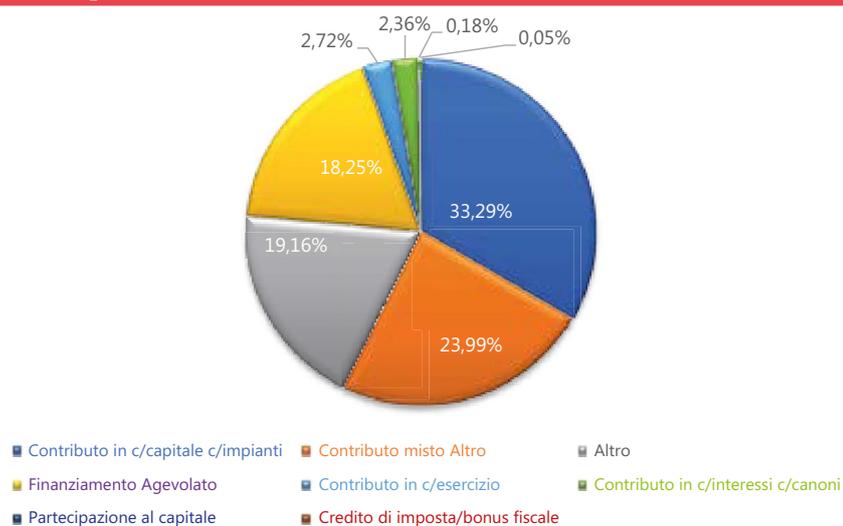
Figura 3.18
Interventi regionali. Agevolazioni concesse per tipologia d'intervento – Periodo 2015-2020
(in valori percentuali sul totale incentivi)



Fonte: MISE

Rispetto a quanto registrato nell'ultimo anno di rilevazione, approfondito in Figura 3.19, la tipologia prevalente è il "Contributo in c/capitale c/impianti, tramite il quale è stato concesso il 33% circa del totale delle agevolazioni; segue, con il 24% del totale, il finanziamento agevolato.

Figura 3.19
Interventi regionali per tipologia. Agevolazioni concesse per tipologia d'intervento – anno 2020 (valori percentuali sul totale)



Fonte: MISE

CAPITOLO 4

GLI INTERVENTI A GARANZIA: IL FONDO DI GARANZIA PER LE PMI

4. GLI INTERVENTI A GARANZIA: IL FONDO DI GARANZIA PER LE PMI

4.1 Introduzione e Sintesi

A partire dalla crisi economico-finanziaria del 2008, la garanzia pubblica, concessa a fronte di finanziamenti accordati dal sistema bancario e creditizio, si è affermata in Italia come principale strumento di contrasto al razionamento del credito operato dagli intermediari bancari e creditizi nei confronti delle imprese, soprattutto delle PMI, strutturalmente dipendenti dai finanziamenti bancari. Nell'ultimo decennio, infatti, le amministrazioni centrali hanno fatto ampiamente ricorso a strumenti di incentivazione delle imprese basati su interventi di garanzia sul credito.

Anche la recente esperienza legata alla crisi economica innescata dal Covid-19 dimostra che il potenziamento dei programmi di garanzie pubbliche sui prestiti si è rivelato strategico per fronteggiare le esigenze di liquidità delle imprese, esposte ai contraccolpi economici dell'emergenza epidemiologica.

Difatti, nel corso del 2020, a seguito dell'entrata in vigore di un pacchetto di norme di natura straordinaria e ad efficacia transitoria, sono stati potenziati gli interventi di garanzia pubblica sia in favore delle PMI che delle grandi imprese colpite dall'emergenza Covid-19. Tale piano normativo, che ha ricevuto il via libera dalla Commissione europea nell'ambito delle nuove regole fissate dal Quadro Temporaneo di riferimento per le misure di contrasto all'emergenza Covid-19 (c.d. *Temporary Framework*), trova primario riferimento:

- nel Fondo di garanzia per le PMI⁸⁷, la cui gestione è affidata ad un raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) costituito da sei banche, con Mediocredito Centrale S.p.A. in qualità di mandataria;
- nel programma “Garanzia Italia”, gestito da SACE S.p.A. (società del gruppo Cassa depositi e prestiti specializzata nel sostegno alle imprese italiane), rivolto soprattutto alle imprese di grande dimensione.

La normativa dispone, oltre ai predetti interventi, una moratoria straordinaria⁸⁸ per le micro, piccole e medie imprese, dei prestiti revocabili e in scadenza, nonché la sospensione dei pagamenti delle rate dei mutui e dei canoni di leasing. Le operazioni oggetto di tale ultima misura di sostegno sono, peraltro, ammissibili alla garanzia di un'apposita sezione speciale del Fondo⁸⁹. La moratoria *ex lege*, che è stata più volte prorogata, da ultimo fino al 31/12/2021⁹⁰, è affiancata da moratorie private concordate con i singoli intermediari e da quelle promosse dalle associazioni di categoria, queste ultime riconducibili essenzialmente agli accordi sottoscritti dall'ABI e da Assofin.

87 Istituito dall'articolo 2, comma 100, lettera a), della Legge 23 dicembre 1996, n. 662, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 303 del 28 dicembre 1996.

88 L'articolo 56 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, e s.m.i., disciplina tale moratoria, attualmente ancora attiva.

89 Cfr. paragrafo 4.3.2.

90 Per effetto del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73.

RELAZIONE SUGLI INTERVENTI DI SOSTEGNO ALLE ATTIVITÀ ECONOMICHE E PRODUTTIVE - SETTEMBRE 2021

Con riferimento al pacchetto di interventi sopraelencati, il Ministero dell’Economia e delle Finanze, il Ministero dello Sviluppo Economico, la Banca d’Italia, l’ABI, il Mediocredito Centrale S.p.A. e SACE S.p.A. hanno costituito una *task force* per assicurare l’attuazione delle predette misure emergenziali a sostegno della liquidità delle imprese.

Sulla base dei principali risultati⁹¹ rilevati dalla task force congiunta, dall’entrata in vigore delle misure normative emergenziali relative ai decreti-legge 17 marzo 2020, n. 18 e 8 aprile 2020, n. 23, al 29/06/2021, il volume dei prestiti assistiti dalla garanzia del Fondo di garanzia per le PMI supera quota 182 miliardi di euro a fronte di n. 2.239.782 richieste pervenute; attraverso “Garanzia Italia” il volume dei prestiti garantiti raggiunge 26,1 miliardi di euro su n. 2.618 richieste di garanzia pervenute. Sul fronte moratorie, il valore complessivo dei prestiti ammonta a circa 128 miliardi di euro, su 1,2 milioni di sospensioni accordate.

Anche a livello regionale, sono molte le amministrazioni che hanno fatto ricorso negli anni a strumenti di garanzia. A riguardo, la Tabella 4.1, evidenzia, sulla base delle informazioni tratte dal sistema di monitoraggio dedicato alla Relazione (Piattaforma 266), che nel periodo di osservazione 2015-2020, a livello regionale sono stati attivati interventi a garanzia e contributi misti per un importo complessivo pari a circa 3,8 miliardi di euro circa.

Tabella 4.1 Interventi a garanzia e contributi misti 2015-2020 (milioni di euro)	
Amministrazioni regionali	Totale interventi a garanzia e contributi misti 2015-2020
Provincia Autonoma Di Trento	461,36
Regione Abruzzo	101,80
Regione Basilicata	53,53
Regione Calabria	3,86
Regione Campania	11,52
Regione Emilia-Romagna	126,92
Regione Friuli-Venezia Giulia	1,00
Regione Lazio	28,20
Regione Liguria	16,06
Regione Lombardia	143,12
Regione Marche	57,14
Regione Piemonte	449,54
Regione Puglia	949,09
Regione Sardegna	20,54
Regione Toscana	61,78
Regione Umbria	86,97
Regione Valle D’Aosta	2,65
Regione Veneto	1.213,70
Totale	3.788,78

Fonte: MISE

91 Dati della task force congiunta coordinata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze; cfr. sito web della Banca d’Italia: Task force per assicurare l’efficiente e rapido utilizzo delle misure di supporto alla liquidità.

4. GLI INTERVENTI A GARANZIA: IL FONDO DI GARANZIA PER LE PMI

Il presente capitolo è incentrato sul Fondo di garanzia per le PMI ed esamina, nel periodo 2014-2020, la dinamica operativa dello strumento condotta attraverso le informazioni di dettaglio fornite da Mediocredito Centrale S.p.A.. I successivi paragrafi si articolano in due distinte sezioni:

- la prima, di descrizione sull'operatività e sull'analisi dei risultati fatti registrare negli ultimi sette anni (2014-2020) dallo strumento agevolativo in questione;
- la seconda, dedicata all'approfondimento dei risultati fatti registrare dallo strumento nel corso del 2020, a seguito dell'entrata in vigore, in deroga alla disciplina ordinaria del Fondo, di misure normative straordinarie e transitorie volte a sostenere le PMI, duramente colpite dalla crisi economica innescata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19.

4.2 Sezione I: Il Fondo di garanzia per le Pmi nel periodo 2014-2020

Il Fondo di garanzia per le PMI rappresenta lo strumento agevolativo di gran lunga più rilevante in ambito nazionale nel consentire l'afflusso tempestivo di nuova finanza alle imprese di micro, piccola e media dimensione nelle fasi in cui le stesse hanno difficoltà a finanziarsi mediante il proprio attivo.

L'esigenza di favorire l'accesso al credito delle PMI mediante l'intervento del Fondo è legata al tema del razionamento del credito operato in modo endogeno dagli intermediari bancari nei confronti delle PMI stesse, considerate più rischiose rispetto alle altre imprese perché più esposte al rischio di insolvenza. A tale criticità va aggiunta quella della struttura banco-centrica del sistema economico italiano ed in generale europeo che, di fatto, non è supportata adeguatamente da forme alternative di finanziamento delle imprese, costrette a far ricorso al credito bancario per il finanziamento sia del capitale circolante e delle esigenze di liquidità, che degli investimenti.

FOCUS: IL MERCATO DEL CREDITO E IL FONDO DI GARANZIA

Nell'ultimo decennio, l'accesso al finanziamento bancario da parte delle PMI è stato caratterizzato da politiche restrittive operate dagli istituti di credito in risposta al contesto di instabilità economica iniziato dalla crisi finanziaria del 2008 (i.e. mutui *subprime* e successivamente, nel 2012, crisi dei debiti sovrani). La recente crisi economica globale generata dalla pandemia da Covid-19, tutt'ora in corso, ha ulteriormente minato le condizioni di concessione del credito alle PMI, prontamente rafforzate attraverso misure di sostegno introdotte dalle Istituzioni comunitarie e nazionali.

In tale contesto, il Fondo di garanzia ha rappresentato la principale misura governativa contro il razionamento del credito alle PMI, confermando il suo ruolo anche nel 2020, avendo fatto registrare risultati senza precedenti.