Il settore del gas. Con il d.lgs. n.164 del 21 giugno 2000, che recepisce la Direttiva Comunitaria 98/30 in tema di liberalizzazione del mercato del gas, è stata ridefinita la regolamentazione del settore. Ogni singolo operatore non potrà superare nella fornitura e nella vendita del gas determinate quote. Inoltre dall'entrata in vigore del decreto, tutti i consumatori che superano un consumo annuale di 200.000 metri cubi possono approvvigionarsi direttamente. Dal 2003 non saranno più previste quote minime di consumo per acquisti sul mercato libero, creando così i presupposti per una riduzione ulteriore dei costi. Inoltre, il requisito dell'asta pubblica per la distribuzione del gas consentirà lo sviluppo della concorrenza. Il decreto legislativo prevede inoltre la separazione societaria tra le diverse attività del settore: i servizi di trasporto ad alta pressione, stoccaggio e di distribuzione secondaria, dalle altre attività del settore. E' previsto, in particolare, lo scorporo della rete di trasmissione nazionale, attualmente controllata da ENI S.p.A. Il processo verrà rafforzato dalla separazione societaria e dalla prevista quotazione della rete di alta pressione.

Il d.lgs. n. 164 ha inoltre attribuito all'Aeeg poteri di regolazione dei prezzi di accesso allo stoccaggio e alle reti di trasporto e quindi anche dei prezzi di vettoriamento sulla rete nazionale, gestita dalla Snam, e sulle reti di distribuzione locale (la gestione di queste ultime sarà in prospettiva affidata dagli enti locali tramite gara a evidenza pubblica, realizzando così per la distribuzione una concorrenza "per" il mercato). Mentre fino ad oggi l'Aeeg poteva regolamentare il prezzo di vendita all'utenza finale, in ispecie alle famiglie[27], ma non i prezzi di accesso alla rete e di vettoriamento, ora potrà regolamentare anche questi ultimi. Queste modifiche puntano da un lato a potenziare la concorrenza nell'importazione e nella vendita e dall'altro a consentire una regolazione dei prezzi di accesso e di vettoriamento sui segmenti caratterizzati da condizioni di monopolio naturale: ambedue queste misure mirano a produrre una significativa discesa dei prezzi finali all'utenza.

Il settore delle telecomunicazioni. Il mercato italiano delle TLC è stato liberalizzato nel 1998. Telecom Italia, pur conservando ancora la posizione di operatore dominante, ha perso una quota di mercato, pari a circa il 23%, nel segmento delle interurbane. Nel settore della telefonia mobile, TIM è il maggiore operatore in Europa con più di 20 milioni di abbonati ad agosto 2000, mentre Omnitel - con più di 13 milioni di abbonati - è diventato il secondo operatore europeo, con una quota di mercato pari al 35%. Wind, il terzo operatore del segmento mobile ha raggiunto circa 3,6 milioni di clienti in meno di un anno di attività. Blu, la cui licenza è stata rilasciata nell'agosto 1999, ha iniziato ad operare ad agosto 2000.

E' stata completata nell'autunno 2000, la gara per l'allocazione delle licenze UMTS che per un ricavato di 23.550 mld di lire ha portato alla concessione di 5 licenze della durata di 15 anni, a partire dal 1° gennaio 2002. Sono state inoltre adottate delle misure per l'introduzione delle reti radio a banda larga, con l'approvazione da parte dell'Autorità delle procedure di assegnazione delle frequenze e di concessione delle relative licenze[28]. L'introduzione di questo sistema accelererà la concorrenza, rafforzando la posizione di mercato dei nuovi entranti nel

---

[27] Con la delibera n. 41 del 1998, l'Aeeg ha modificato l'indicatore adottato per l'indicizzazione del prezzo del gas all'utenza, sostituendo il prezzo del gasolio rilevato in Italia – che non reagiva alla discesa del prezzo internazionale - con il prezzo del gasolio cif Mediterraneo L'adozione come indicatore del prezzo di una risorsa alternativa è dovuto alla indisponibilità per il gas di fonti dei prezzi internazionali certe e trasparenti.. Un ulteriore miglioramento è stato introdotto con la delibera n. 52 del 1999 che fa riferimento agli indicatori "usati per la determinazione del criterio di indicizzazione del prezzo del gas nei contratti internazionali predeterminati e sottratti al diretto controllo dei produttori e degli importatori di gas naturale", così da spingere gli importatori a cercare di spuntare i più bassi prezzi di approvvigionamento L'indicatore prescelto è costituito da una media ponderata delle variazioni del prezzo del gasolio, del greggio e della benzina e gli aggiornamenti sono bimestrali ma riferiti alla media mobile dei prezzi nei sei mesi precedenti e condizionati a una variazione dell'indicatore superiore al 5%.

[28] Tale sistema permette ai nuovi operatori entranti di interconnettersi con il ripetitore locale per terminare le chiamate attraverso un terminale fisso. Si tratta di un accesso alternativo rispetto all'utilizzo della rete di Telecom, necessario finché non diverrà operativa l'apertura dell'ultimo miglio.

settore della telefonia fissa. L'apertura del mercato alla concorrenza sarà completata con la liberalizzazione dell'ultimo miglio[29].

Per quanto riguarda i prezzi all'utenza finale, mentre i prezzi di telefonia mobile sono definiti liberamente da ogni operatore, i prezzi di telefonia fissa praticati da Telecom Italia sono regolamentati dall'Agc e sottoposti da quest'ultima a un regime di *price cap*: Telecom Italia resta, infatti, al momento operatore dominante del mercato della telefonia fissa e quindi, in analogia a quanto avviane anche in altri paesi che pure hanno sperimentato da tempo processi di liberalizzazione (Gran Bretagna, Stati Uniti e Canada), l'autorità mantiene un potere di regolazione tariffaria.

I provvedimenti adottati fino al 1998 dal governo e poi dall'Autorità hanno avviato un processo di riduzione della media ponderata delle tariffe di telefonia fissa (processo che andrà accelerando nei prossimi anni alla luce delle ultime delibere dell'Agc). L'apertura alla concorrenza pone peraltro in questo settore un problema specifico di "ribilanciamento" tariffario. In passato, per motivi essenzialmente di ordine sociale canone di abbonamento e tariffe urbane risultavano inferiori ai rispettivi costi mentre le tariffe delle chiamate interurbane e internazionali superavano largamente i costi di questi due servizi, consentendo a Telecom Italia di compensare lo squilibrio del primo segmento e di realizzare nell'insieme elevati profitti. Questa forma di "sussidio incrociato" non è più sostenibile in condizioni di apertura del mercato, giacché il divario tra tariffe e costi nei segmenti interurbano e internazionale consente l'entrata di concorrenti che possono praticare su questi servizi prezzi più bassi di quelli Telecom. Si è posto quindi il problema di un allineamento delle tariffe dei singoli servizi ai rispettivi costi che causa a sua volta problemi rilevanti, specie di tipo distributivo: il "ribilanciamento" consiste infatti in un aumento dei canoni e in un aumento (o comunque in una minor riduzione) delle tariffe urbane che riguardano soprattutto l'utenza domestica e in una forte riduzione delle tariffe interurbane e internazionali, che riguardano soprattutto l'utenza affari.

Il servizio postale. Anche nel settore postale è in atto, nell'ambito di una progressiva liberalizzazione del mercato, un processo di mutamento. Il decreto legislativo di recepimento della direttiva 97/67/CE mira a garantire la continuità del servizio universale, attraverso la possibilità di accesso a determinati servizi per tutti gli utenti a prezzi ragionevoli, trasparenti e non discriminatori, perseguendo nel contempo un miglioramento dell'efficienza dei costi.

Le novità più rilevanti hanno riguardato la trasformazione in società per azioni di Poste Italiane nel corso del 1998 e la ridefinizione (operata dal d.lgs. n. 261 del 1999 che ha recepito la Direttiva UE) dell'ambito dei servizi riservati a Poste S.p.A. in quanto gestore del servizio universale. Solo i servizi compresi nella riserva sono soggetti a regolazione da parte del Ministero delle comunicazioni e del Nars (nucleo di consulenza del Cipe per la regolazione delle utilities), mentre per le altre attività comprese nel servizio universale è previsto un potere di sorveglianza del Ministero.

L'ultimo aumento tariffario nel settore è quello che nell'aprile 1997 ha portato la tariffa base della posta ordinaria da 750 a 800 lire. Nel corso del 1999 è stato introdotto il cosiddetto corriere prioritario, con tariffa base di 1.200 lire, che tendenzialmente sostituisce, con risultati qualitativi superiori, il servizio di corriere espresso che ha tariffa pari a 3.000 lire. Nars e Ministero delle comunicazioni hanno imposto all'azienda obiettivi qualitativi stringenti sia sulla posta prioritaria che su quella ordinaria, volti ad avvicinare i tempi di consegna agli standard europei. Il contratto di programma, varato dal Cipe il 22 giugno 2000, conferma questi obiettivi di qualità e mantiene ferme le tariffe per tale anno, prevedendo poi un price cap per il periodo

[29] La sperimentazione è iniziata in tre città (Roma, Milano e Torino) ad ottobre 2000 con il coinvolgimento di 11 operatori

2001-2002 (pari al tasso di inflazione programmato meno l'1% annuo) tale da determinare una riduzione delle tariffe in termini reali.

Il settore radiotelevisivo. Nel contesto delle misure di regolamentazione del settore, tenuto conto anche del processo in atto di convergenza dei servizi di telecomunicazione e radiotelevisivi, sono stati adottati interventi di carattere giuridico e finanziario (erogazione di incentivi alle emittenti televisive locali che dismettono i propri impianti di trasmissione e di contributi a quelle che rispondono a determinati requisiti strutturali) finalizzati, alla razionalizzazione delle frequenze impegnate per conseguire l'ottimale sfruttamento dello spettro disponibile (particolarmente nella radiodiffusione televisiva locale). Sul piano gestionale tali misure non hanno conseguito effetti significativi per l'esiguo numero di domande pervenute, quasi tutte ritenute inammissibili dall'Amministrazione e per la mancata erogazione dei contributi in carenza di determinati provvedimenti che costituiscono presupposto necessario per la procedibilità delle istanze pervenute.

Nel settore radio-televisivo nel corso del 2000 si è pervenuti alla formalizzazione del nuovo contratto di servizio fra il Ministero delle Comunicazioni e la RAI S.p.A. per il triennio 2000/2002 (d.P.R. 8 febbraio 2001, in G.U.R.I. del 21 aprile 2001): tale negozio giuridico, nel contesto della c.d. "convenzione-quadro Stato/RAI", approvata con d.P.R. 28 marzo 1994, ha sostituito il precedente contratto di servizio per il triennio 1997/1999, approvato con d.P.R. 29 ottobre 1997 .

Con D.M. 28 febbraio 2000, inoltre, è stato adottato il nuovo P.N.R.F. (Piano Nazionale di Ripartizione delle Frequenze): il P.N.A.F. (Piano Nazionale di Assegnazione delle Frequenze) televisive, che costituisce uno degli strumenti applicativi del citato P.N.R.F., è stato più volte rivisto dall'AGC per adattarlo al mutato quadro normativo, mentre il P.N.A.F. radiofoniche risulta ancora in fase istruttoria.

Per quanto concerne, infine, il recupero dei canoni concessori non versati dalle varie emittenti l'Amministrazione ha comunicato dati molto positivi in termini di incremento delle entrate sostenendo che la specifica previsione normativa (art. 3, comma 5-sexies del D.L. n. 15/1999) con la quale si è voluto varare una sorta di "sanatoria" per gli anni dal 1994 al 1998 ha conseguito pienamente gli effetti sperati.

La riforma del commercio e la liberalizzazione degli ordini professionali.

Nell'ambito delle politiche per l'apertura dei mercati si pongono gli interventi a livello normativo, nel campo della riforma del commercio e liberalizzazione degli ordini professionali.

La riforma del commercio attuata con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, emanato nell'ambito della riforma amministrativa avviata con la legge n.59 1997, ha conferito alle regioni il compito di disciplinare l'insediamento delle attività commerciali, ha previsto l'abolizione della licenza per l'apertura dei piccoli esercizi e ha ridotto da 14 a 2 le tabelle merceologiche. Sono state inoltre introdotti altri elementi di liberalizzazione in ordine agli orari di apertura dei negozi, alla vendita di giornali e a forme speciali di vendita.

Ancora da attuare è invece il processo di liberalizzazione delle professioni, che prevede l'eliminazione di "quei vincoli amministrativi che limitano la concorrenza e garantiscono rendite di monopolio a molte professioni liberali". La creazione di ordini professionali sarà consentita soltanto laddove essa possa fornire un'effettiva tutela ai consumatori, mentre saranno vietate "ingiustificate limitazioni al numero complessivo dei professionisti" e saranno fissate regole di condotta che garantiscano la deontologia professionale.

2.4 La politica agricola.

In materia di politica agricola accanto a leggi per la soluzione di problemi specifici (ad es. questione dei Consorzi agrari o interventi settoriali, dei quali alcuni di rilievo: quote latte, vino, riproduzione animale, carcasse bovine, tutela del bergamotto), ne sono state approvate altre con carattere programmatico, o che, comunque, perseguono finalità strutturali. Spicca tra queste la legge n. 449 del 23 dicembre 1999, il cui titolo indica la volontà di riforma e di sviluppo nel rispetto delle linee del D.P.E.F. (come afferma esplicitamente il suo art. 1):" Razionalizzazione degli interventi nei settori agricolo, alimentare, agroindustriale e forestale". Queste leggi a carattere generale fanno seguito a leggi con effetti limitati nel tempo, come la legge n. 380 del 18.7.1996 per il rifinanziamento di interventi e la legge n.578 del 5.11.1996. Di notevole importanza per il loro carattere "strutturale " sono il d.lgs n.173 del 30.4.1998 (in attuazione dell'art.55, commi 14 e 15, della legge n. 449 del 27.12.1997 recante misure per la stabilizzazione della finanza pubblica) in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole; le leggi n. 441 del 15.12.1998 per la diffusione e valorizzazione dell'imprenditoria giovanile in agricoltura; la legge n. 423 del 2.12.1998 su interventi strutturali e urgenti nel settore agricolo, agrumicolo e zootecnico; legge n. 164 del 21.5.1998 in materia di pesca ed acquacoltura; n. 353 del 21.11.2000, che costituisce la legge quadro in materia di incendi boschivi.

A seguito dei profondi mutamenti che il MIPAF ha subito in questi ultimi dieci anni, peraltro già in atto all'inizio degli anni '70 col decentramento regionale, questo Ministero svolge ormai essenzialmente funzioni di programmazione, coordinamento e regolamentazione. In relazione a quest'ultima funzione sono stati approvati alcuni provvedimenti legislativi che, peraltro, sono legati alla ristrutturazione del Ministero, di cui si dirà più ampiamente in seguito (cfr. paragrafo 4). Si tratta in particolare dei d.lgs. n.419 e 454 entrambi del 29.10.1999, che riguardano rispettivamente il riordinamento degli enti pubblici e la riorganizzazione del settore della ricerca in agricoltura, nonché i d.lgs. n. 165 del 27.5.1999 e 188 del 15.6.2000 sulla soppressione dell'AIMA e l'istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), ed infine del DPR n. 169 dell'8.4.1998 sul riordino della disciplina dei giochi e delle scommesse relative alle corse dei cavalli.

Al termine della legislatura è stata approvata la legge 28 marzo 2001, n. 122 che contiene disposizioni integrative della normativa che disciplina il settore agricolo e forestale.

Vanno infine ricordate, per l'importanza che rivestono ai fini della tutela della salute, anche se esse per ciò stesso vanno al di là della materia agricola, le due leggi in materia di lotta alla encefalopatia spongiforme bovina, n. 3 del 19.1.2001 e n. 49 dell'11.1.2001.

3. Un quadro dei risultati raggiunti.

3.1 Primi passi verso una valutazione di efficacia.

L'osservazione dei soli dati finanziari non consente di trarre valutazioni sull'efficacia delle politiche attuate. Essa come si è visto fornisce al più una informazione sul grado di realizzazione degli interventi previsti e/o sulla coerenza della distribuzione della risorse tra strumenti con la gerarchia degli obiettivi.

Riscontrare una coerenza nelle destinazioni delle risorse di bilancio con le priorità anticipate nei documenti programmatici non rappresenta condizione sufficiente per valutare positivamente, almeno in termini di efficacia, l'azione intrapresa. Gli stessi risultati economici settoriali anche quando positivi, come è avvenuto negli anni più recenti, non consentono automaticamente di indicare un efficace operare delle scelte in materia di politica pubblica. Si tratta allora di guardare alle performance degli interventi attuati, misurando la capacità che questi hanno dimostrato di incidere su quegli obiettivi (intermedi) che, nella fase programmatica, sono stati indicati come centrali per garantire una crescita economica duratura.

Per far questo, è necessario abbandonare il solo dato finanziario per arricchire l'analisi con informazioni desumibili, da un lato, dalla stessa gestione dell'intervento e, dall'altro, dagli andamenti di variabili extracontabili relative alle diverse realtà produttive e in grado di fornire una "misurazione" della condizione su cui la politica attuata intendeva intervenire.

Nel caso delle politiche per i settori produttivi si tratta innanzitutto di arricchire l'analisi con un dettaglio dei risultati raggiunti nell'attuazione degli interventi: in altre parole, leggere i dati finanziari anche alla luce dei risultati misurati in termini fisici (investimento attivato, occupazione creata, modifiche nelle strutture dei mercati...ecc.). Una analisi che, grazie al sistema di monitoraggio costruito dalla Amministrazione, è oggi possibile (ma solo a livello aggregato) per l'insieme degli interventi che prevedono il sostegno finanziario dello Stato. Un esame che può essere esteso anche al monitoraggio del livello di realizzazione del disegno normativo quando esso rappresenta un tassello rilevante nel processo di rimozione dei "vincoli" allo sviluppo.

Anche questa analisi, pur consentendo una misurazione dell'incidenza della politica sulla realtà preesistente, non consente, tuttavia, di "chiudere" la verifica delle misure adottate. Per ottenere indicazioni ulteriori è necessario riferirsi ad indagini più approfondite relative, ad esempio nel caso delle politiche di incentivazione, alle caratteristiche dei soggetti beneficiari: sarà in questo modo possibile valutare la qualità del meccanismo di selezione utilizzato e la rispondenza dell'intervento agevolativo alle caratteristiche richieste per il raggiungimento dell'obiettivo dell'intervento. Su questo aspetto aiuta l'analisi svolta, ormai in maniera ricorrente, dalle amministrazioni competenti riguardo a tre strumenti in particolare: la legge n. 46 del 1982 che governa il principale provvedimento di sostegno della ricerca e dell'innovazione, la legge n. 488 del 1992 che regola il sostegno dei settori produttivi nelle aree depresse e la legge n. 215 del 1992 che regola il sistema di sostegno dell'imprenditori femminile. Pur se solo parziali queste analisi già forniscono una prima evidenza della efficacia degli strumenti agevolativi.

Naturalmente l'analisi diventa più difficile quando dall'esame del singolo strumento si debba passare ad una valutazione complessiva dell'efficacia delle politiche attuate. Quando, in altre parole, si voglia capire se l'intervento disposto sia riuscito ad incidere sull'obiettivo (intermedio) dell'azione amministrativa (ad esempio rimuovere gli ostacoli alla diffusione dell'innovazione e della ricerca tra le piccole e medie imprese o migliorare la qualità e ridurre il livello dei prezzi di servizi di pubblica utilità cruciali per la competitività del nostro sistema produttivo). Per misure di dimensioni finanziarie contenute o per insiemi di interventi di dimensione relativa ridotta non si può certo ricorrere a tecniche di valutazioni controfattuali: simulare, cioè, cosa sarebbe successo (a parità di altre condizioni) in mancanza dell'intervento. Per questa seconda verifica si tratta quindi di ricorrere ad un insieme di informazioni che pur allontanandoci dal singolo intervento, consentono di raccogliere elementi convergenti e convincenti sull'avvenuta modifica o meno delle condizioni di partenza a seguito della politica intrapresa. La leggibilità di tali variazione, in rapporto alle politiche adottate, risente naturalmente dei tempi di trasmissione all'economia nel suo complesso degli effetti attribuibili alle scelte dell'amministrazione.

3.2 Un breve sguardo all'evoluzione dei settori produttivi nel quadriennio.

Nel 2000 il tasso di crescita dell'economia ha raggiunto il 2,9%, un valore che era stato toccato solo a metà degli anni novanta, prima dell'accelerazione impressa al processo di risanamento finanziario. Il valore aggiunto ai prezzi di mercato per il complesso dell'economia è aumentato del 2,8%. Un risultato dovuto soprattutto alla dinamica dei servizi (+3%) ed alla crescita del valore aggiunto del comparto industriale: +2,7 % l'industria in senso stretto, +2,6% le costruzioni. Negativo invece è stato il risultato dell'agricoltura che ha registrato un arretramento del 2,3%.

L'attività industriale è stata caratterizzata da un andamento particolarmente positivo rispetto agli anni precedenti: la produzione è cresciuta del 3,2%. Tale risultato è dovuto in primo luogo ai comparti tradizionali (prodotti in legno, prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi, comparti legati alla dinamica del comparto edilizio), ma trova alimento anche nella dinamica positiva dei settori legati alla produzione di beni di investimento (la meccanica, i mezzi di trasporto, le apparecchiature elettriche).

Tra i servizi, significativo risulta l'incremento dei servizi alberghieri e dei pubblici servizi; in crescita anche trasporti e comunicazioni, il cui andamento più dipende dal risultato economico complessivo. Una crescita quella dei servizi che comunque risulta soprattutto legata al comparto dell'intermediazione monetaria e finanziaria.

Segnali meno positivi si colgono sul fronte delle esportazioni di beni e servizi: nonostante l'accelerazione a tassi vicini a quelli del 1995, le vendite complessive sono risultate crescere ad un tasso inferiore a quello ottenuto nell'area euro. Si tratta di un risultato da ricondurre soprattutto ad una debole espansione delle esportazioni del comparto servizi. Ma permangono anche segnali non rassicuranti sulla capacità competitiva delle merci italiane sui mercati internazionali. Le esportazioni italiane sono cresciute soprattutto verso i paesi extra UE (+17,2%). Molto più contenuto è stato, invece, il risultato verso i paesi dell'Unione (+5,9%) area verso la quale l'interscambio è progressivamente peggiorato. Il saldo commerciale con questi paesi torna ad essere negativo (come nei primi anni novanta), soprattutto per il peggioramento degli scambi con la Germania in atto da metà degli anni 90. Un risultato connesso alla progressiva perdita di quote di mercato dovuta alla concorrenza di prodotti provenienti da mercati dell'Est Europeo e dall'Asia.

Si tratta di una tendenza a cui non è estranea la forte specializzazione del Paese nei settori tradizionali e nelle macchine e attrezzature nate come indotto di questi comparti. Peggiora, inoltre, la posizione commerciale nei settori caratterizzati da un elevato contenuto tecnologico.

3.3 L'andamento dell'occupazione e degli investimenti.

L'impulso alla crescita si è riflesso in un più rapido incremento dell'occupazione. Tra il 1997 e il 2000, il volume di lavoro utilizzato (misurato in unità standard) è cresciuto di 762.000 unità, di cui 722.000 di lavoro dipendente e 40.000 di indipendenti. La riduzione degli occupati in agricoltura (-170.000 unità standard) è stata compensata da una forte crescita dei servizi (+860.000) e da una variazione contenuta dell'industria (+93.000). Un risultato quello dell'industria dovuto per 68.000 unità al comparto della trasformazione industriale.

Nel 2000 si registrata un'accelerazione del processo di accumulazione. Dopo i risultati positivi degli ultimi anni (sono cresciuti nel complesso tra il 1996 e il 1999 del 11,4%), gli investimenti fissi lordi sono ulteriormente aumentati nel 2000 del 6,1% in termini reali. Un risultato che, nel 1995, era stato ottenuto dopo tre anni di variazioni negative o nulle degli investimenti. Le buone prospettive della domanda, l'elevato grado di utilizzo degli impianti e gli incentivi fiscali all'attività di investimento hanno favorito gli investimenti in macchine e attrezzature che sono cresciuti di quasi il 7% (in ulteriore accelerazione rispetto agli anni precedenti). Gli investimenti in mezzi di trasporto, nonostante la forte crescita del recente passato (+17,7 nel 1998 e +8,4 nel 1999), sono cresciuti ad un tasso vicino al 10%. Dopo due anni di crescita a tassi superiori al 12%, si è confermata anche nel 2000 la grande vivacità degli investimenti in beni immateriali che hanno rappresentato in media, come nell'ultimo quinquennio, il 4% degli investimenti fissi lordi.

3.4 I nodi strutturali e gli obiettivi intermedi dell'azione pubblica.

Nell'intento di rafforzare il sistema economico consentendo di consolidare il processo di crescita e l'aumento dell'occupazione, l'intervento pubblico per i settori produttivi nella seconda metà degli anni novanta è stato rivolto alla rimozione di limiti di natura diversa. Si tratta di barriere:

- tecnologiche, legate alla bassa diffusione dei processi di ricerca e di innovazione cui corrisponde una minore capacità di modifica dei prodotti e dei processi produttivi;
- amministrative, frutto di una regolamentazione eccessiva che impone un pesante carico amministrativo e fornisce prestazioni e servizi di qualità inferiore agli standard dei paesi avanzati;
- finanziarie, gravanti specie sul tessuto di piccole e medie imprese che soffre della scarsità di mezzi finanziari, indispensabili per la loro crescita;
- fiscali, dovuti all'elevato carico tributario e contributivo che caratterizzavano il nostro paese tra quelli dell'Europa continentale;
- di carattere formativo, connesse ad una offerta di lavoro non sempre corrisponde alle mutate esigenze del mercato del lavoro, in particolare per quanto riguarda l'uso delle nuove tecnologie;
- concorrenziali, dovute al mantenimento di posizioni monopolistiche con costi dei servizi in media superiori a quelli dei principali paesi avanzati in troppi comparti cruciali per lo sviluppo (oltre che per i servizi ai cittadini).

Limiti che toccano in misura differente i diversi comparti. Per alcune delle politiche attuate è possibile una prima valutazione, attraverso un esame sia dei risultati ottenuti grazie alla politica intrapresa, sia dall'osservazione delle variabili che, tra quelle disponibili, meglio sembrano consentire una misurazioni dei progressi (o regressi) accusati dal nostro Paese in quel campo.

Sotto quest'ultimo aspetto, è utile il riferimento agli indicatori assunti di recente in sede comunitaria per il monitoraggio delle condizioni economiche dei paesi aderenti all'Unione.

Al Consiglio straordinario di Lisbona del marzo 2000 è stata lanciata una sfida per trasformare l'Europa "nell'economia più competitiva e dinamica del mondo, basata sulla conoscenza e capace di una crescita economica sostenibile con maggiori e migliori posti di lavoro e maggiore coesione sociale". A questo scopo, la Commissione Europea ha selezionato alcuni indicatori strutturali da utilizzare come riferimento comune per una nuova fase di indirizzo strategico delle politiche economiche. Si tratta di un insieme di oltre 27 indicatori, suddivisi in quattro aree tematiche – occupazione, ricerca e sviluppo, riforme economiche e coesione sociale – scelte in quanto ritenute i pilastri fondamentali per una crescita duratura e sostenibile. L'idea di fondo è che l'uso di indicatori comuni permette il confronto fra gli Stati membri e fra questi ed i paesi esterni all'area. La logica sottostante è quella del benchmarking: una volta individuate le best practice, ovvero il paese che ha registrato la migliore performance in termini di crescita e di occupazione, gli altri paesi saranno chiamati a replicare le politiche economiche.

Ciò che rileva ai nostri fini non è tanto l'identificazione delle best-practice quanto il rilievo attribuito a detti indicatori. Si tratta, infatti, di una scelta metodologica chiara secondo la quale gli indicatori sono stati scelti perché in grado di fornire una misurazione sintetica dei risultati conseguiti dai diversi paesi, nelle aree considerate più "sensibili" per garantire una crescita duratura e sostenibile. Naturalmente, una analisi che miri a fornire una prima valutazione delle politiche pubbliche adottate dall'Italia in questi anni non può prescindere dalla considerazione di essi.

Quattro sono le aree considerate; di queste, due attengono ai risultati ottenuti dai diversi paesi nelle politiche per i settori produttivi: si tratta in particolare degli indicatori scelti per

valutare la performance in termini di ricerca e innovazione e di quelli adottati per misurare il procedere delle riforme economiche. Nel primo gruppo sono stati inseriti sia indicatori, diretti o indiretti, di policy (parametri che misurano l'impatto diretto della politica pubblica), sia indicatori di performance (più mirati a cogliere le modifiche indotte dalle politiche). Ai primi appartengono la quota sul PIL di spesa pubblica per l'educazione e quella della spesa per ricerca e innovazione finanziata dal pubblico; ai secondi la quota su PIL della spesa per ricerca e innovazione del settore privato, quella per il comparto delle tecnologie della comunicazione, la percentuale di cittadini che hanno accesso ad Internet, il numero di brevetti pro-capite, la quota delle esportazioni di prodotti ad alta tecnologia sul totale dell'export, gli investimenti nel venture-capital in quota di PIL. Nel secondo gruppo di indicatori, che misurano lo stato di avanzamento delle riforme, sono invece compresi indicatori di integrazione commerciale, di investimento (in quota PIL), di andamento dei prezzi (in particolare nei comparti delle telecomunicazioni, dell'energia e del gas), di protezione (misurata in base alla quota di commesse pubbliche aperte, al peso degli aiuti ai settori produttivi su PIL...).

Tali indicatori sono richiamati nell'analisi che segue, insieme ad altri, per consentire un esame dell'evoluzione dell'impatto delle politiche perseguite nel corso della legislatura sugli obiettivi intermedi.

3.5 Le risorse stanziate per obiettivo, gli investimenti agevolati e l'occupazione prevista: il ruolo dell'intervento di sostegno.

L'esame per funzioni obiettivo, svolto in precedenza, consente solo in parte di seguire nel tempo l'evoluzione nella composizione degli obiettivi. Limitato è l'orizzonte temporale per il quale è disponibile una disaggregazione delle spesa in base alle funzioni obiettivo; e comunque ancora insufficiente è il dettaglio disponibile in termini di funzioni, nonostante la Corte abbia sviluppato negli ultimi due esercizi l'analisi ampliando la classificazione COFOG a tre cifre fornita dalla Amministrazione. Una ricostruzione della composizione "per obiettivi" delle risorse trasferite nel quadriennio 1996-1999 si può trarre dalla Relazione allegata al Documento di programmazione economico finanziaria per il 2001-2003. Gli stanziamenti ivi indicati differiscono, tuttavia, dalla funzioni obiettivi oltre che per la diversa riclassificazione, proprio in ragione delle diversa logica di costruzione. Nella Relazione infatti si tratta di una semplice somma degli stanziamenti per interventi, mentre nella classificazione per funzioni obiettivo lo stesso aggregato complessivo differisce a ragione della considerazione, tra le spese per intervento, anche di quelle necessarie per la gestione degli stessi che vengono aggiunte nella somma ripartita[30].

[30] Va inoltre considerato che in molti casi come si diceva nel precedente paragrafo 2 la ripartizione tra gli obiettivi Cofog adottata dalla Corte risente della qualità sperimentale delle indicazioni fornite dalla amministrazione che, in questa fase, appaiono ancora approssimative.

Tavola 7

Stanziamenti per obiettivo nel periodo 1996-1999

(valori in miliardi di lire)

	1996	1997	1998	1999
Ricerca e Sviluppo	**460**	**585**	**1.242**	**1.212**
Internazionalizzazione	**229**	**487**	**281**	**244**
Aiuti all'export	198	387	177	82
Investimenti diretti all'estero	32	100	104	162
Sviluppo produttivo	**12.310**	**8.519**	**6.726**	**8.259**
Aiuti all'investimento industriali e artigiani	11.575	8.058	6.327	6.537
Aiuti agli investimenti turistici e commerciali	271	25	10	1.422
Creazioni di imprese	385	377	303	250
Interventi per i consorzi	79	59	86	50
Equilibrio gestione finanziaria	**117**	**170**	**80**	**856**
Capitalizzazione	91	0	0	658
Miglioramento condizioni creditizie	26	170	80	198
Razionalizzazione di settore	**508**	**389**	**450**	**428**
Calamità naturali	**205**	**105**	**110**	**163**
TOTALE	**13.829**	**10.255**	**8.888**	**11.162**

Stanziamenti per obiettivo nel periodo 1996-1999 (composizione percentuale)

	1996	1997	1998	1999
Ricerca e Sviluppo	**3,33**	**5,70**	**13,97**	**10,86**
Internazionalizzazione	**1,66**	**4,75**	**3,16**	**2,19**
Aiuti all'export	1,43	3,77	1,99	0,73
Investimenti diretti all'estero	0,23	0,98	1,17	1,45
Sviluppo produttivo	**89,02**	**83,07**	**75,68**	**73,99**
Aiuti all'investimento industriali e artigiani	83,70	78,58	71,19	58,56
Aiuti agli investimenti turistici e commerciali	1,96	0,24	0,11	12,74
Creazioni di imprese	2,78	3,68	3,41	2,24
Interventi per i consorzi	0,57	0,58	0,97	0,45
Equilibrio gestione finanziaria	**0,85**	**1,66**	**0,90**	**7,67**
Capitalizzazione	0,66	0,00	0,00	5,90
Miglioramento condizioni creditizie	0,19	1,66	0,90	1,77
Razionalizzazione di settore	**3,67**	**3,79**	**5,06**	**3,83**
Calamità naturali	**1,48**	**1,02**	**1,24**	**1,46**
TOTALE	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Relazione sulle leggi e provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive. Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. Giugno 2000

Con questi limiti, tuttavia, l'analisi della Relazione consente di valutare il mutare nel peso degli interventi: tra il 1996 e il 1999 è più che triplicato il peso degli interventi a sostegno della ricerca e dell'innovazione (a questo obiettivo erano dedicate nel 1996 solo il 3,3% cresciute a circa l'11% nel 1999); ed è aumentato al 7,7% il peso di quelli per il riequilibrio finanziario delle imprese. Si è ridotto, invece, il peso degli interventi a sostegno dello sviluppo produttivo in genere. Tale contrazione non riguarda, tuttavia, nè gli interventi per le aree depresse, né i settori turistico e commerciale, che anzi hanno visto, almeno nel 1999, un forte aumento delle risorse assorbite. Un risultato da attribuire, in parte, al provvedimento di riforma del commercio (con l'introduzione di incentivi per la rottamazione delle licenze) e all'avvio del programma di sostegno al turismo nelle aree depresse.

Tavola 8

Ammontare degli investimenti agevolati nel periodo 1997-1999 per area geografica e tipologia di beneficiario

(importi in miliardi di lire)

Localizzazione /tipologia	Piccole imprese	Medie imprese	Grandi imprese	non classificate	Consorzi imprese	Altro	Beneficiari non classificati	Totale
Centro nord	32.664	16.173	18.556	4.589	2.718	350	13.132	88.182
Mezzogiorno	27.281	6.128	7.557	2.476	1.530	18	583	45.573
Non classificata	14	53	1.920	1.749		4	2.090	5.830
Totale	**59.959**	**22.354**	**28.033**	**8.814**	**4.248**	**371**	**15.805**	**139.585**

Incremento occupazionale previsto dichiarato nel periodo 1997-1999 per area geografica e tipologia di beneficiario

Localizzazione /tipologia	Piccole imprese	Medie imprese	Grandi imprese	non classificate	Consorzi imprese	Altro	Beneficiari non classificati	Totale
Centro nord	75.126	11.586	15.987	10.909	15.597	0	0	129.205
Mezzogiorno	142.391	19.941	11.452	10.648	4.894	0	1.498	190.824
Non classificata	0	0	437	0	0	0	0	437
Totale	**217.517**	**31.527**	**27.876**	**21.557**	**20.491**	**0**	**1.498**	**320.466**

Fonte: Relazione sulle leggi e provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive. Ministero dell'Industria del commercio e dell'artigianato. Giugno 2000.

L'analisi appena ricordata consente di risalire anche all'ammontare complessivo dell'investimento agevolato e dell'incremento occupazionale previsto. Nella tavola sono riportati i risultati di sintesi letti per area territoriale e dimensione di impresa. Tra il 1997 e il 1999, sono stati agevolati investimenti per quasi 140.000 mld che, a regime, è previsto generino un incremento occupazionale pari ad oltre 320.000 unità. Una misura del rilievo di un tale sistema di intervento è dato dal rapporto tra gli investimenti agevolati tra il 1997 e il 1999 e il complesso degli investimenti fissi lordi (al netto di quelli in abitazioni): il sistema agevolativo ha raggiunto circa il 16,8% di quanto realizzato nel periodo. Si tratta di un misurazione che deve essere letta con prudenza giacchè, ad esempio, non l'intero ammontare agevolato viene

realizzato in un arco temporale così limitato. Tuttavia, la misura offre un'indicazione sufficientemente chiara del ruolo giocato dal sistema di sostegno.

Stessa cautela deve tenersi nella valutazione del contributo all'occupazione atteso degli interventi agevolativi rispetto a quella realizzata effettivamente nel periodo. In questo caso poi si tratta solo di un parametro di valutazione, giacché il rapporto con gli incrementi di occupazione non consente di considerare i nuovi impieghi sostitutivi. In ogni caso il rilievo del sistema di sostegno finanziario è evidente: nel periodo 1997-1999 l'occupazione è crescita di oltre 420.000 unità, mentre i progetti agevolati hanno previsto, a regime, la creazione di oltre 320.000 nuovi posti di lavoro.

Un sistema di intervento di tutto rilievo di cui valutare l'efficacia.

3.6 Risultati ed efficacia delle misure per la rimozione degli ostacoli alla ricerca e innovazione.

Come si diceva in apertura, tutte le misure di sostegno finanziario alla ricerca e innovazione sono state interessate, nel corso degli ultimi anni, da un processo di revisione tendente a ridurre gli ostacoli al funzionamento e, attraverso un ridisegno del sistema di selezione, a concentrare la valutazione delle condizioni di accesso sulle caratteristiche tecnologiche ed economico-finanziarie dei progetti.

Tra i Fondi destinati al sostegno dell'innovazione e della ricerca delle imprese, il Fondo per la Ricerca Applicata è il più rilevante per importi agevolati: tra il 1996 e il 1999 sono state deliberate agevolazioni per oltre 7.300 mld. I progetti agevolati sono cresciuti considerevolmente già nel 1999, successivamente al varo del d.lgs. n. 297/99 con cui è stato avviato il riordino degli interventi a favore della ricerca: dai 1.591 mld del 1998 si è passati agli oltre 2.200 del 1999. Le agevolazione deliberate hanno superato i 1.300 mld (contro i circa 1.000 mld del 1998): un risultato dovuto agli interventi per le grandi imprese (+42,8%) ma soprattutto per le piccole imprese (+70,6%). Un risultato che sembra, quindi, confermare il superamento delle difficoltà di accesso che avevano condizionato la fruizione dei benefici del Fondo e il successo delle modifiche normative e procedurali a questo fine introdotte, ma che, tuttavia, è profondamente diverso a livello territoriale: crescono gli importi nel Centro Nord (+62,4%), mentre si riducono quelli nelle aree obiettivo 1 (-12,2%).

Buona anche l'operatività del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (FIT): sempre tra il 1996 e il 1999, gli investimenti ammessi sono stati superiori ai 5.500 mld. Sul funzionamento, che è stato garantito negli ultimi anni dalle risorse provenienti dai rimborsi delle imprese (per effetto dell'elevato numero di contratti di finanziamento in fase di ammortamento, ma anche del crescente numero di imprese che hanno estinto anticipatamente il finanziamento a causa degli alti tassi dei contratti stipulati in rapporto agli attuali tassi di mercato) sembra non aver troppo pesato il basso livello di incentivazione concessa (il finanziamento agevolato copre nella stragrande maggioranza solo il 35% dei costi sostenuti dall'impresa) e la consistente concorrenza del Fondo ricerca applicata. Nel 1999 sono stati ammessi alle agevolazioni del Fondo 289 programmi, per un investimento di oltre 1.890 mld. Il numero dei progetti e gli importi ammessi relativi alle grandi imprese, cresciuti particolarmente negli ultimi anni, si riducono in fine periodo, mentre crescono significativamente in numero (+35,5%) e per importo (+89,4%) i progetti delle piccole e medie imprese.

Un sguardo a parte meritano i provvedimenti mirati al sostegno dell'innovazione nelle piccole e medie imprese, oggetto nel 2000 del trasferimento alle regioni. Negli ultimi anni, rimasta la legge n. 317/91 sostanziamente inattiva (nel 1999 sono stati concessi contributi per investimenti innovativi a 17 imprese, per un investimento di 22,8 mld e contributi pari a 3,1 mld), il sostegno ai processi innovativi è stato affidato alla legge 140/97[31], che prevede un

[31] Il provvedimento prevede la concessione di un contributo alle spese sostenute per l'acquisizione di nuove conoscenze finalizzate alla messa a punto di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi per il miglioramento di prodotti e processi esistenti. Coerentemente con la disciplina comunitaria, le misure agevolative sono state fissate per

bonus fiscale per il sostegno dell'attività di ricerca e sviluppo, e alla 598/94 nata per finanziare le operazioni di consolidamento finanziario delle PMI, ma in seguito estesa al finanziamento di progetti innovativi e di carattere ambientale. Nei primi due anni di operatività sono state accolte, in base alla legge 140/97, 4.563 domande per un investimento complessivo di 2.836 mld ed un contributo agevolativo di circa 440 mld. Solo nell'ultimo bando avviato nel 2000, il primo anno del passaggio della gestione a livello regionale, gli investimenti ammessi sono stati pari a circa 3.000 mld per una agevolazione richiesta di oltre 500 mld.

Particolarmente rilevante l'incremento conosciuto dalla legge n. 598/94: tra il 1997 e il 2000 sono state presentate oltre 6.600 domande di agevolazione (di cui 5.749 solo nel 2000), per un importo ammissibile di circa 3.600 mld (2.800 nel 2000). Le domande accolte sono state 4.897, per circa 2.000 mld di investimento ed un contributo di 156 mld. La crescita di questo intervento gestito, anche dopo il passaggio alle regioni, dal Mediocredito Centrale, in base ad atti aggiuntivi (integrativi rispetto alle convenzioni stipulate tra il Tesoro e lo stesso Mediocredito Centrale) stipulati dalle singole regioni con l'Istituto, è stata particolarmente rilevante: nel secondo semestre 2000 (momento in cui ha avuto avvio effettivo il decentramento) sono state accolte 2.787 domande, per 916 mld ed un intervento di circa 70 mld.

Nel complesso, i dati e gli andamenti appena ricordati consentono di rilevare come gli interventi dedicati al sostegno dei processi innovativi abbiano:

- risposto positivamente alle modifiche introdotte nella seconda metà degli anni novanta;
- superato le possibili difficoltà connesse al passaggio della gestione alle regioni, grazie anche al fatto di essersi giovati dell'esperienza del Mediocredito Centrale. Nella fase iniziale era infatti previsto il convenzionamento con questo Istituto, per garantire continuità alla gestione degli interventi per le imprese minori e, al tempo stesso, per consentire alle regioni di "acquisire" un modello di gestione che, come quello adottato a livello centrale, ha dato prova di godere di vantaggi gestionali considerevoli;
- dimostrato di poter attivare un volume di investimento considerevole sia pure in presenza di un livello di sostegno via via decrescente.

Si tratta di elementi positivi, ma che ancora non consentono di esprimere una compiuta valutazione sull'efficacia dell'intervento. Su questo fronte aiutano le analisi avviate, sia pure con riferimento solo ad alcune leggi, dal Ministero dell'Industria in base a quanto disposto dalla legge n. 266/97.

Come rilevato nella Relazione allegata al D.P.E.F. 2001-2003, "attraverso le leggi di incentivazione si persegue l'obiettivo di accrescere il numero dei progetti realizzati e quindi di elevare l'output della ricerca restituendo all'operatore privato parte del differenziale tra benessere pubblico e benessere privato". La validità del meccanismo è fortemente condizionata dal modo in cui le imprese destinatarie reagiscono all'agevolazione: i soggetti incentivati hanno la possibilità di attivare investimenti che avrebbero comunque effettuato, limitandosi in tal modo a sostituire con il finanziamento pubblico mezzi propri o indebitamento; o possono invece utilizzare i fondi ottenuti come risorse addizionali, con cui effettuare investimenti che non avrebbero realizzato in assenza di risorse pubbliche.

L'analisi svolta dal Ministero relativamente alla legge n. 46/82, che ha istituito il Fondo Innovazione tecnologica, ha puntato attraverso uno studio a livello micro a dimostrare la complementarietà fra finanziamento pubblico e spesa privata. La variabile osservata è stata quella delle immobilizzazioni immateriali come proxi di quelle in R&S.

---

le piccole imprese nel 30% dei costi sostenuti nelle aree di cui alla deroga prevista dall'articolo 87.3a del Trattato, 25% in quelle 87.3c e 20% nelle restanti aree. Per le medie imprese l'agevolazione è ridotta del 5% per ciascuna area e per le grandi imprese di un ulteriore 5%. Il beneficio è garantito nella forma del bonus fiscale, che l'impresa può utilizzare per pagare le imposte che transitano sul suo conto fiscale.

L'esercizio sembra aver prodotto una evidenza empirica a favore della complementarietà. In quota del fatturato le immobilizzazioni erano in media pari al 3,9%, per crescere durante le fasi di investimento agevolato al 4,1%, e ridursi quindi di nuovo alla fine del periodo ai livelli iniziali. A due anni dalla fine del progetto, l'accumulazione di macchinari ed attrezzature torna a crescere. L'utilizzo di nuove tecnologie richiede infatti un processo di adeguamento del capitale immateriale.

Vanno poi valutati gli effetti degli incentivi sulla performance delle imprese agevolate. L'impatto della legge emerso dall'analisi è positivo in termini di crescita della produttività, anche se nel medio periodo non si osserva ancora una crescita differenziale delle imprese agevolate in termini di fatturato e occupazione. Il finanziamento pubblico crea investimenti in R&S aggiuntivi con effetti positivi sul capitale umano.

Nel caso del Fondo per la ricerca applicata, non è stata fornita per ora alcuna analisi specifica riguardo la performance in termini differenziali delle imprese agevolate rispetto alle non agevolate in termini di ricerca e innovazione, né una verifica empirica sul tema della additività degli investimenti agevolati. Secondo gli esperti del Ministero non sono disponibili sufficienti informazioni relative alle imprese agevolate. In questo caso, quindi, l'analisi è stata limitata ad un esame delle caratteristiche delle imprese agevolate rispetto al totale delle altre. E' stato così possibile evidenziare se gli incentivi del Fondo hanno aiutato le imprese più dinamiche, "capaci quindi di trarre i maggiori benefici in termini di redditività ed efficienza dalla realizzazione degli investimenti in ricerca, o se invece sono stati utilizzati per incentivare la ricerca in imprese con scarsa capacità di sviluppo. "L'ipotesi di lavoro è che, se esistono spillover positivi (che favoriscono la diffusione delle nuove conoscenze presso le imprese che non hanno investito direttamente nell'attività di ricerca), questo può garantire un miglioramento competitivo dell'intero sistema industriale. I risultati di questo confronto sono positivi: le imprese agevolate sono quelle che hanno una quota di immobilizzazioni immateriali sul fatturato più elevata rispetto al campione di controllo. L'agevolazione è stata infatti diretta a imprese più capital intensive, con una maggiore propensione all'utilizzo della ricerca prodotta internamente o acquistata. Non univoci invece i risultati in termini di redditività: se infatti risulta migliore la capacità di remunerare il capitale proprio delle imprese agevolate, leggermente inferiore risulta la redditività del capitale investito. Le imprese agevolate sono caratterizzate da un minor livello di indebitamento e dal fatto che investono in misura più rilevante rispetto alle altre. La maggiore quantità di investimenti attivata, con un minor ricorso a debito, rappresenta un segnale positivo a favore dell'ipotesi che, negli anni successivi, le imprese agevolate utilizzeranno la liquidità per realizzare investimenti aggiuntivi, e non per migliorare la propria posizione debitoria.

Tavola 9

La spesa pubblica per l'istruzione - in percentuale del PIL

Paesi	1995	1996	1997	1998
Belgio	5,2	5,2	5,1	4,9
Germania	4,7	4,7	4,7	4,6
Spagna	4,7	4,7	4,6	4,5
Irlanda	5,1	4,5	4,8	4,5
Italia	**4,6**	**4,7**	**4,6**	**4,9**
Portogallo	5,3	5,5	5,6	5,7
Regno Unito	5,1	4,9	4,7	4,7
EU 15	5,4	5,5	5,4	5,5

Fonte: Unesco(Oecd/Eurostat

La spesa in ricerca e sviluppo (Berd)

Paesi	1996	1997	1998	1999
Belgio	1,3	1,3	1,3	nd
Germania	1,5	1,6	1,6	1,6
Spagna	0,4	0,4	0,5	0,5
Irlanda	1,0	1,0	nd	nd
Italia	**0,5**	**0,5**	**0,6**	**0,6**
Portogallo	nd	0,1	nd	0,2
Regno Unito	1,3	1,2	1,2	
EU 15	1,2	1,2	1,2	1,2

Fonte: Eurostat/OECD

La spesa in ricerca e sviluppo - (Gerd)

Paesi	1996	1997	1998	1999
Belgio	1,8	1,8		
Germania	2,3	2,3	2,3	2,4
Spagna	0,8	0,8	0,9	0,9
Irlanda	1,4	1,4	nd	nd
Italia	**1,0**	**1,0**	**1,0**	**1,0**
Portogallo	nd	0,6	nd	0,8
Regno Unito	1,9	1,8	1,8	nd
EU15	1,9	1,9	1,9	1,9

Fonte: Eurostat

Le spesa in tecnologie della comunicazione (in % Pil)

Paesi	1996	1997	1998	1999	2000
Belgio	4,5	4,9	4,9	5,4	5,4
Germania	4,2	4,5	5,0	5,3	5,6
Spagna	3,7	5	5,5	6,1	6,1
Irlanda	5,6	5,7	5,4	5,4	4,6
Italia	**3,7**	**3,9**	**4,5**	**5,0**	**5,2**
Portogallo	4,5	5,4	6,1	6,4	6,4
Regno Unito	6,1	6,4	6,2	6,6	6,1
EU15	4,5	4,9	5,2	5,6	5,8

Fonte: EITO

Numero di brevetti depositati all'ufficio Brevetti Europeo (importo procapite per milione)

Paesi	1996	1997	1998	1999
Belgio	74,7	86,2	101,8	99,5
Germania	146,8	168,8	196,4	221,7
Spagna	7,2	9,8	11,0	12,1
Irlanda	22,1	32,6	49,3	43,4
Italia	**40,5**	**43,2**	**49,4**	**52,2**
Regno Unito	56,9	67,8	67,2	69,7
EU15	78,5	89,9	101,1	111,2

Fonte: European Patent Office (EPO)

Quota di esportazioni in prodotti ad alta tecnologia

Paesi	1996	1997	1998	1999	2000
Belgio	6,3	6,6	7,1	7,9	7,6
Germania	11,7	12,5	13,1	14,2	14,8
Spagna	6	5,2	5,5	5,9	5,7
Irlanda	36,7	37,5	37,7	39,4	39,8
Italia	**7,2**	**6,9**	**7,4**	**7,5**	**7,9**
Portogallo	3,6	3,6	4,0	4,3	4,6
Regno Unito	21,8	21,1	23,2	24,4	23,5
EU15	15,7	16,3	17,6	18,9	19,3

Fonte: Comext

I risultati in termini di investimento attivato e le evidenze dell'efficacia dei provvedimenti agevolativi testimoniano di un contributo positivo fornito dalla politica pubblica alla riduzione delle barriere all'innovazione e alla ricerca delle imprese. Si tratta di vedere se questo risultato rivela una effettiva capacità della politica intrapresa di incidere sulla capacità innovativa del sistema paese. Di qui il ricorso ad indicatori più generali utilizzati nella valutazione delle performance innovative.

Gli indicatori utilizzati in sede europea offrono un risultato noto non modificato dalle politiche attuate negli ultimi anni. Nel caso di tutti gli indicatori il dato italiano è significativamente sotto la media dei 15 paesi aderenti all'UE. Per alcuni tuttavia si possono rilevare tra il 1995 e il 2000 segnali di un graduale riduzione del gap. E' il caso della spesa pubblica per istruzione per il quale si riduce il gap con gli altri paesi: l'importo destinato a tale obiettivo, nel 1996 pari all'85,2% del dato medio europeo è nel 2000 il 90%.

Migliora anche la quota della spesa in termini di PIL destinata a ricerca e sviluppo e quella per le tecnologie dell'informazione. Ma mentre per quest'ultima il divario in termini di PIL è solo del 10% rispetto alla media europea ed è dimezzato rispetto a quella di inizio periodo, la spesa in ricerca e sviluppo finanziata da privati risulta ancora pari alla metà di quella media dei 15. Gli altri indicatori pur denunciando un qualche progresso nel quinquennio vedono peggiorare la posizione relativa dell'Italia rispetto ai partner europei. E' il caso della capacità brevettale che in termini pro-capite cresce (da 40 a 52,2) ma vede ulteriormente peggiorare la performance italiana che scende al di sotto del 50% di quella media dei 15. La stessa leggera crescita (dal 7,2% al 7,9%) della quota di export ad alta tecnologia non è sufficiente a

mantenere il già rilevante distacco con la media europea (il valore italiano è di poco superiore al 40% di quello medio dei 15).

3.7 Risultati ed efficacia delle misure di riduzione dei limiti allo sviluppo imprenditoriale nelle aree depresse.

Dal 1996 all'ottobre 2000 con la legge 488/92 sono stati agevolati nel comparto industriale e in quello dei servizi 18.377[32] programmi di investimento. Di questi, 10.515 sono localizzati nel Mezzogiorno del Paese. Le agevolazioni concesse pari a 19.092 mld (16.098 nel Mezzogiorno) dovrebbero comportare 58.251 mld di investimenti (di cui oltre 34.600 nel Mezzogiorno). A completamento dei programmi di investimento, l'incremento occupazionale atteso è di oltre 234.400 unità, di cui circa 150.000 nelle aree meridionali. Nel 1999 è stato inoltre realizzato il primo bando riservato al settore turistico alberghiero: sono state ammesse ad agevolazione 1.135 iniziative per un ammontare di investimenti di circa 3.770 mld (a fronte di un contributo di circa 950 mld), a cui dovrebbe ricondursi un incremento occupazionale di oltre 12.900 unità (gli investimenti agevolati nel Mezzogiorno sono pari a 2.951 mld per un incremento dell'occupazione di quasi 11.200 unità).

Alcuni elementi consentono di valutare la qualità dell'intervento. Al 31 ottobre 2000, 14.667 iniziative avevano avviato la realizzazione del programma di investimento (il 9,3% del totale); di queste 8.506 risultavano completate e 4.396 avere iniziato l'investimento (ma non completato). Gli investimenti realizzati erano pari a circa 31.010 mld, il 52,4% dell'investimento previsto dalle imprese monitorate. Di questi, circa 18.000 mld erano localizzati nel Mezzogiorno (il 49,4 % dei previsti). In termini occupazionali, le iniziative completate avevano realizzato un incremento occupazionale di 64.777 unità (contro le 94.045 previste). A fronte di tale risultato, alla stessa data risultavano erogati 9.587 mld di contributi. Un risultato quello occupazionale che deve essere valutato considerando che guardando alle sole imprese che hanno terminato il primo esercizio a regime (4.777), l'incremento occupazionale realizzato è pari a 49.064 unità contro le 52.358 previste (il risultato è positivo sia nel Mezzogiorno, 16.055 contro le 16.752 unità previste che al Centro Nord 33.009 rispetto alle 35.606 previste). Particolarmente rilevanti ai fini della valutazione del provvedimento sono l'attività di controllo e quella di verifica. Il controllo ha riguardato (entro il 15 gennaio 2001) 819 unità produttive (sulle 1.040 programmate). La gestione e il monitoraggio delle iniziative in essere ha portato alla concessione di proroghe per 655 unità produttive, variazioni per 258 unità e revoca in 1.601 casi.

Sono state programmate 904 ispezioni: di queste, 444 sono state completate e per 71 di esse è stata riscontrata una qualche irregolarità riguardanti le norme del ambiente di lavoro, la sicurezza, i certificati antimafia, ma anche, e prevalentemente, aspetti particolare della 488/92 (capitale proprio, spese ammissibili, cumulatività con altre agevolazioni, occupazione).

Anche in questo caso i risultati ottenuti in termini di investimento e occupazione non esauriscono la valutazione di efficacia della politica intrapresa.

Di qui l'interesse per l'indagine sugli effetti della legge contenuta nella Relazione predisposta del Ministero dell'Industria e allegata al D.P.E.F. 2001-2003.

Nel caso della legge n. 488/92 l'obiettivo è stato quello di monitorare l'impatto sulle imprese degli incentivi erogati. L'indagine, condotta attraverso un questionario sottoposto alle imprese, ha riguardato:

- gli obiettivi e le finalità dell'investimento agevolato, in che misura tali obiettivi sono stati raggiunti;

---

[32] Si tratta dei progetti agevolati i base ai primi 4 bandi ordinari, con quello speciale destinato alle aree terremotate dell'Umbria e delle Marche e con quello straordinario del 1999 per il Centro-Nord.