

INCENTIVI ALLE IMPRESE: UNA QUANTIFICAZIONE DELLE RISORSE

di

Antonio Affuso, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Guido Nannariello, Ministero dell'Economia e delle Finanze

Gli incentivi alle imprese sono stati, ed in certa misura continuano ad essere, una componente importante della politica industriale dei paesi europei. Nel corso del tempo il numero di strumenti di incentivazione è aumentato e le imprese dispongono di diverse tipologie (contributi in conto capitale, in conto interessi, crediti di imposta, etc.) e fonti di finanziamento (europee, nazionali e regionali) [1]. Nel solo periodo 2003-2008 il Ministero dello sviluppo economico ha censito 91 interventi a livello nazionale e ben 1.216 interventi a livello regionale. In particolare, nel 2008 l'intero sistema - a fronte di circa 133.500 domande pervenute - ha erogato 5,9 miliardi di euro di incentivi, un ammontare che ha attivato investimenti pari a 30 miliardi di euro (MISE, 2009)[2]. La relazione sugli incentivi del MISE, pur fornendo un quadro ampio ed articolato delle agevolazioni erogate attraverso canali di finanziamento comunitari, nazionali e regionali, trascura alcune tipologie di agevolazioni che direttamente (ad es. le agevolazioni contributive e previdenziali) o indirettamente (ad es. gli incentivi settoriali) finanziano le imprese. Al fine di ottenere una stima delle risorse nazionali effettivamente messe a disposizione del sistema produttivo che prescindano sia dai ritardi nelle procedure di assegnazione, sia dalle specifiche attribuzioni delle diverse amministrazioni, questo studio si è avvalso dei dati presenti nel Bilancio dello Stato. Il Bilancio, infatti, contiene numerose informazioni utili a ricostruire un quadro dettagliato delle risorse nazionali destinate alle imprese. Raccoglie, infatti, non solo dati relativi agli incentivi in senso stretto, ma anche quelli concernenti altre forme di aiuto come, ad esempio, gli incentivi indiretti e settoriali.

Da questo lavoro sono esclusi, pertanto, gli incentivi erogati dall'Unione Europea attraverso i fondi strutturali e gli incentivi erogati direttamente dalle regioni o da altri enti, sia pubblici che privati. L'obiettivo dell'analisi è di pervenire ad una stima - disarticolata su base regionale - dell'ammontare di risorse pubbliche destinate alle imprese private.

(i) La quantificazione delle risorse

La quantificazione dell'ammontare di risorse pubbliche destinate alle imprese è laboriosa e non priva di insidie a causa della complessità della struttura del Bilancio dello Stato. All'interno di esso, infatti, le spese e le entrate sono suddivise in numerose categorie economiche, ovvero in unità di classificazione basate sulla natura economica della spesa.

Una ricognizione delle risorse effettuata attraverso la mera classificazione economica delle voci di spesa non consente di individuare in modo univoco i destinatari finali. Alcune categorie che non sembrerebbero direttamente collegate alle imprese, in realtà vedono proprio queste ultime come beneficiarie finali[3]. Viceversa, altre categorie che sembrerebbero

	2008	2009	2010
1. Incentivi alle imprese	6.559,29	8.925,98	7.651,58
2. Incentivi fiscali	1.157,85	1.538,14	3.635,44
3. Incentivi contributivi e previdenziali	1.787,20	1.554,10	688,34
<i>Totale incentivi alle imprese</i>	<i>9.504,33</i>	<i>12.018,22</i>	<i>11.975,37</i>
4. Incentivi di settore	11.172,25	11.390,44	11.974,56
5. Trasferimenti alle imprese di pubblico servizio	38.179,50	46.502,44	43.583,08
6. Trasferimenti a Regioni ed Enti Locali	5.334,77	5.285,29	4.475,08
7. Altro	104,20	84,37	24,25
<i>Totale altri trasferimenti</i>	<i>54.790,71</i>	<i>63.262,53</i>	<i>60.056,96</i>
Totale imprese	64.295,05	75.280,75	72.032,33

i dati RGS.

destinate alle imprese private, in realtà includono trasferimenti ad altri soggetti esclusi dall'analisi, come le imprese pubbliche o gli enti di regolazione e vigilanza[4].

Per superare queste difficoltà le informazioni contenute nelle classificazioni economiche devono essere integrate da ulteriori dati. Un primo passo in questa direzione può avvenire avvalendosi dei capitoli di bilancio[5]. Tuttavia, anche l'analisi dei capitoli di bilancio, così come quella basata sulla classificazione economica, non sempre consente di ricostruire un legame univoco tra le risorse spese ed i beneficiari finali. In molti casi, infatti, i capitoli di spesa contengono risorse che hanno molteplici finalità e destinatari. Un ulteriore affinamento dell'analisi può avvenire concentrando l'osservazione sui piani gestionali[6]. Il lavoro si è focalizzato sullo studio dei piani gestionali, integrandolo con le informazioni contenute sia nelle classificazioni economiche, sia nei capitoli. Questo approccio "integrato" ha consentito di aumentare il dettaglio dell'analisi perché le informazioni contenute ad un certo livello, hanno sopperito alla mancanza di informazioni presenti ad altri livelli.

Al fine di distinguere la tipologia di incentivi destinati alle imprese, si è proceduto alla scomposizione dei pagamenti in base alla loro natura. In particolare, sono state individuate 7 categorie di cui solo le prime tre costituiscono il nucleo degli incentivi destinati alle imprese private, oggetto di questo studio. Essi sono: "incentivi alle imprese", "incentivi fiscali" e "incentivi contributivi e previdenziali"[7].

Per quanto riguarda le altre categorie, la quarta è trasversale ed è stata definita "incentivi di settore", poiché raggruppa tutte le risorse che incentivano i settori nel loro complesso, ma che non sono destinati direttamente alle imprese (un esempio è la promozione delle produzioni nel settore agro-alimentare). La quinta comprende i trasferimenti alle "imprese di pubblico servizio", così come classificate dall'ISTAT[8]. La sesta comprende i trasferimenti alle Regioni ed agli enti locali qualora non sia possibile determinare se le imprese sono tra i beneficiari finali. Infine, la settima "Altro" comprende tutti i pagamenti non riconducibili alle precedenti.

Tabella II: Ripartizione geografica degli incentivi. Fonte: Elaborazioni su dati RGS.

	2008		2009		2010	
	Mln (€)	%	Mln (€)	%	Mln (€)	%
Abruzzo	41,02	0,43%	39,63	0,33%	47,94	0,40%
Basilicata	17,22	0,18%	19,14	0,16%	17,11	0,14%
Calabria	189,10	1,99%	225,97	1,88%	56,58	0,47%
Campania	330,23	3,47%	706,78	5,88%	413,53	3,45%
Emilia-Romagna	159,36	1,68%	147,65	1,23%	125,37	1,05%
Friuli-Venezia Giulia	93,13	0,98%	95,97	0,80%	64,65	0,54%
Lazio	3.680,85	38,73%	2.993,89	24,91%	2.645,69	22,09%
Liguria	196,32	2,07%	317,52	2,64%	226,12	1,89%
Lombardia	428,46	4,51%	414,32	3,45%	547,26	4,57%
Marche	79,09	0,83%	78,34	0,65%	86,10	0,72%
Molise	7,44	0,08%	22,62	0,19%	6,27	0,05%
Piemonte	463,57	4,88%	378,51	3,15%	249,84	2,09%
Puglia	128,46	1,35%	117,75	0,98%	121,42	1,01%
Sardegna	160,34	1,69%	160,90	1,34%	86,38	0,72%
Sicilia	310,49	3,27%	402,19	3,35%	306,60	2,56%
Toscana	143,74	1,51%	144,12	1,20%	123,98	1,04%
Trentino-Alto Adige	47,23	0,50%	38,16	0,32%	20,81	0,17%
Umbria	41,10	0,43%	38,73	0,32%	19,50	0,16%
Valle d'Aosta	4,48	0,05%	5,03	0,04%	3,98	0,03%
Veneto	330,57	3,48%	313,83	2,61%	233,60	1,95%
NON ATTRIBUIBILE *	2.652,14	27,90%	5.357,17	44,58%	6.572,65	54,88%
Totale complessivo	9.504,33	100,00%	12.018,22	100,00%	11.975,37	100,00%

La Tabella I riporta i pagamenti relativi alle suddette categorie. Si può notare che, dopo una crescita costante degli incentivi diretti nel biennio 2008-2009, si è registrata una riduzione di circa 1,3 miliardi di euro nel 2010. Contemporaneamente, si è avuto un aumento di circa 2 miliardi degli incentivi fiscali. Una possibile spiegazione risiede nel fatto che il credito d'imposta è diventato il principale strumento di incentivazione per le imprese. Inoltre, la tabella mostra come le risorse attribuite alle imprese costituiscano solo una piccola percentuale del totale, in media circa il 14%.

La Tabella II mostra la ripartizione per regione delle risorse destinate alle sole imprese private. Per quanto riguarda il Lazio, è necessario precisare che è la sede di importanti imprese operanti nel settore aeronautico[9], il quale rappresenta circa il 24% degli incentivi destinati alle imprese di questa regione. Inoltre, essendo anche la sede degli istituti previdenziali, il 26% del totale è rappresentato dai rimborsi a loro dovuti per gli sgravi con-

GS e ISTAT

	2008	2009	2010
1. Incentivi alle imprese	6.559,29	8.925,98	7.651,58
2. Incentivi fiscali	1.157,85	1.538,14	3.635,44
3. Incentivi contributivi e previdenziali	1.787,20	1.554,10	688,34
<i>Totale incentivi alle imprese</i>	<i>9.504,33</i>	<i>12.018,22</i>	<i>11.975,37</i>
4. Incentivi di settore	11.172,25	11.390,44	11.974,56
5. Trasferimenti alle imprese di pubblico servizio	38.179,50	46.502,44	43.583,08
6. Trasferimenti a Regioni ed Enti Locali	5.334,77	5.285,29	4.475,08
7. Altro	104,20	84,37	24,25
<i>Totale altri trasferimenti</i>	<i>54.790,71</i>	<i>63.262,53</i>	<i>60.056,96</i>
Totale imprese	64.295,05	75.280,75	72.032,33

tributivi e previdenziali utilizzati dalle imprese. Esaminando la distribuzione percentuale degli incentivi emerge che, nel 2010, è la Lombardia la regione che assorbe la quota più rilevante di risorse (4,57%), seguita dalla Campania (3,45%), la regione meridionale che attrae l'ammontare maggiore di agevolazioni. Se si analizza il totale delle risorse erogate nel triennio, è interessante notare che gli incentivi destinati alle imprese del Nord-ovest e del Nord-est (14,64% del totale) superano l'ammontare destinato alle imprese localizzate nel Mezzogiorno - isole incluse (11,75%). Si sottolinea, inoltre, che in molti casi, compresi tra il 28% ed il 55%, i dati contenuti nel sistema informativo non consentono una precisa attribuzione delle risorse su base regionale.

Infine, consapevoli dei limiti di significatività dell'analisi, si è calcolato - a livello regionale - il rapporto tra incentivi e numero di imprese per il 2010 (Tabella III). Con le dovute cautele nell'interpretazione dei risultati è emerso che nel Mezzogiorno le imprese ricevono, in media, un incentivo pari a 845,37 euro, contro 625,74 e 424,27 euro ricevuti, rispettivamente, dalle imprese del Nord e del Centro (con l'esclusione del Lazio). Se è vero, dunque, che in termini assoluti sono le regioni del Nord a ricevere un maggior ammontare di risorse, è altrettanto vero che sono le imprese del Mezzogiorno che dispongono di un più alto livello pro capite. Un risultato che sorprende solo in parte atteso che, nonostante le importanti riduzioni degli ultimi anni, una quota non trascurabile di incentivi è erogato a favore delle imprese localizzate nelle aree svantaggiate del paese. Analizzando i dati a livello territoriale si può osservare che è la Liguria (1.710,28 euro) la regione con il livello più alto di incentivi per impresa, seguite poi dalla Campania (1.194,35 euro) e dalla Sicilia (1.119,88).

(ii) Conclusioni

L'obiettivo del lavoro era di fornire una stima delle risorse messe a disposizione del sistema d'impresa negli ultimi anni. A tal fine, si è analizzato l'andamento delle risorse del bilancio dello stato attraverso la scomposizione dei destinatari dei pagamenti. In particolare, sono state individuate 7 categorie di pagamenti di cui solo le prime 3 possono essere definite incentivi alle imprese in senso stretto. Le altre 4, viceversa, rappresentano l'insieme delle risorse destinate ad altri beneficiari, risorse da cui le imprese possono trarre vantaggio ma che, di fatto, non sono destinate direttamente ad esse.

Da questa scomposizione è emerso che del totale delle risorse trasferite alle imprese dal Bilancio dello Stato nel 2010 (72.032,33 milioni di euro), solo il 16,6% (11.975,37 milioni di euro) è erogato sotto forma di incentivi alle imprese private. Per ciò che riguarda i meccanismi di incentivazione si è registrato uno spostamento delle risorse dagli strumenti di incentivazione diretta agli incentivi fiscali; in particolare il credito d'imposta è diventato il principale strumento di incentivazione per le imprese.

Escludendo dai conteggi il Lazio per i motivi sopra richiamati, lo studio ha evidenziato che nel 2010 è la Lombardia la regione che ha ricevuto l'importo più consistente di risorse (547,26 milioni di euro), seguito dalla Campania (413,53 milioni di euro) e dalla Sicilia (306,60 milioni di euro). Considerando gli incentivi per impresa, è la Liguria la regione con il rapporto più elevato (1.710,28 euro). Il risultato dell'analisi - con gli opportuni distinguo a livello regionale - sembra ridimensionare, dunque, l'effettiva portata dell'intervento pubblico a favore delle imprese private. Un intervento che, in valore assoluto, è indirizzato principalmente verso il sistema produttivo del Nord del paese ma che, a livello unitario, sembra favorire le imprese del Mezzogiorno.

Riferimenti bibliografici

Ministero dello Sviluppo Economico (2009), Relazione sugli interventi a sostegno delle attività economiche e produttive.

Note

[1] Le opinioni espresse sono da attribuire esclusivamente agli autori e non coinvolgono l'Istituzione di appartenenza.

[2] All'interno di questo complesso ed articolato sistema è possibile individuare tre strumenti principali: la legge 488/1992, operativa fino al 2006, i "contratti di programma" ed il "credito d'imposta".

[3] È questo il caso dei trasferimenti alle Amministrazioni Pubbliche - categorie 4 e 22, rispettivamente Trasferimenti correnti ad Imprese Pubbliche e Contributi agli investimenti - che hanno le imprese come destinatarie finali.

[4] È il caso della categoria 6 della classificazione economica, Trasferimenti correnti ad imprese, che include anche le imprese pubbliche, nonché gli enti di regolazione e vigilanza, come la Consob, l'Isvap e l'attuale Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato. Lo

stesso discorso vale per la categoria 23, di parte capitale, Contributi agli investimenti ad imprese.

[5] Nel Bilancio dello Stato i capitoli sono l'unità elementare ai fini della gestione e della rendicontazione; sono classificati sia secondo il contenuto economico, sia secondo quello funzionale.

[6] I piani gestionali sono sottoarticolazioni del capitolo di bilancio.

[7] Gli "incentivi alle imprese" sono risorse direttamente trasferite alle imprese. Le altre due categorie sono, invece, agevolazioni definite indirette in quanto contributive, previdenziali e fiscali.

[8] Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale - Legge Finanziaria 2005).

[9] Si ricorda che una specifica norma, la Legge 11 maggio 1999, n. 140, opera a sostegno del settore aeronautico.