

PRESENTAZIONE

La Relazione 2009 sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, pur conservando i fondamentali elementi di continuità con l'impostazione ormai consolidata del documento, contiene alcune modifiche, anche rilevanti, di carattere metodologico. Non solo per quanto riguarda le modalità di acquisizione dei dati, via web, ma soprattutto per un miglioramento qualitativo e più elevato livello di dettaglio, in particolare per gli interventi nazionali caratterizzati da tipologie "miste" di agevolazioni, per i quali si è proceduto alla revisione della relativa serie storica, potendo così disporre di dati più ricchi di informazione e quindi in grado di fornire una conoscenza dei fenomeni più puntuale e completa.

Per tale motivo, in particolare, si è ritenuto opportuno aggiungere una nota metodologica, per consentire una corretta lettura e interpretazione dei dati e per spiegare le ragioni delle differenze che si possono riscontrare rispetto alle relazioni degli anni precedenti.

Dalla Relazione, che contiene un'analisi complessiva degli interventi agevolativi a favore del sistema produttivo emerge con evidenza che il sostegno finanziario pubblico alle imprese nel 2008 è stato piuttosto consistente dal punto di vista finanziario, per la quantità di risorse assegnate.

Nel corso del 2008 e nei primi mesi del 2009 ci sono stati anche diversi interventi, sia di carattere normativo che attuativo, indirizzati alla riforma di alcuni importanti strumenti agevolativi di consolidata operatività (FIT, contratti di programma), alla definizione di nuovi interventi (contratti di

sviluppo), alla concreta attuazione di alcuni interventi introdotti dalla legge finanziaria 2008 (Progetti di Innovazione Industriale - PII, credito d'imposta per R&S e credito d'imposta per le aree svantaggiate).

A questi si sono aggiunte, nei primi mesi del 2009, specifiche misure anticrisi per fronteggiare le difficoltà conseguenti alla crisi economica internazionale.

Nella Relazione, peraltro, si pone nuovamente l'accento sulla considerazione che l'elevato numero di strumenti agevolativi, soprattutto a livello regionale, rischia di tradursi in una polverizzazione di interventi e in diseconomie nell'utilizzo delle risorse finanziarie.

La Relazione 2009 è stata predisposta sotto la direzione del prof. Gianluca Maria Esposito, Direttore generale della Direzione Generale per l'Incentivazione delle Attività Imprenditoriali (DGIAI) del Ministero dello Sviluppo Economico.

Il documento è stato coordinato da Salvatore Mignano ed è il risultato del lavoro integrato delle strutture della DGIAI - Ufficio I e dell'Istituto per la Promozione Industriale (IPI).

Hanno collaborato alla sua predisposizione e al lavoro di acquisizione ed elaborazione dei dati: Elisabetta Alimena, Marcella Amici, Enrica Caratelli, Vittoria La Monaca, Francesca Lecce, Livia Gasperoni, Grazia Giannetti, Francesco Morgia, Tiziana Rossi, Piergiorgio Saracino.

NOTA METODOLOGICA

Rispetto alle precedenti edizioni, la Relazione 2009 contiene alcune modifiche anche di carattere metodologico, delle quali è necessario dare conto puntualmente, per una corretta lettura e interpretazione dei dati e per spiegare, di conseguenza, eventuali differenze rispetto alle relazioni degli anni scorsi.

Innanzitutto sono state utilizzate nuove modalità di acquisizione e trasferimento, perfezionando l'utilizzo dell'interfaccia web, sperimentata lo scorso anno e articolando la scheda di rilevazione con riferimento ai casi di tipologie "miste" di agevolazioni (contributo in conto capitale + conto interessi, ecc.). Il risultato è un chiaro miglioramento complessivo della qualità dei dati, soprattutto per quanto riguarda gli interventi nazionali, per i quali si è proceduto, in particolare nei casi degli interventi che prevedono tipologie "miste" di agevolazioni, alla revisione della serie storica. Gli interventi in questione sono: il FIT, il FAR, la legge 488/92 per gli anni 2006, 2007 e 2008, l'autoimprenditorialità, il prestito d'onore, la legge 181/89 sulle aree di crisi.

L'individuazione e la collaborazione di referenti per ciascuna amministrazione, a livello centrale e regionale, salvo qualche eccezione, ha consentito un più puntuale censimento degli interventi e un migliore coordinamento e controllo nella rilevazione e trasferimento dei dati. Qualche elemento di criticità persiste per quanto riguarda il censimento degli interventi regionali, numerosissimi e quindi con qualche margine di incompletezza.

Degli oltre 700 interventi regionali censiti nel 2008, per 49 non sono pervenuti i dati; si tratta in massima parte di interventi delle Regioni Sicilia, Puglia e Campania.

Rispetto alla revisione delle serie storiche dei dati dei provvedimenti nazionali in precedenza indicati, occorre precisare che:

sono stati distinti gli importi dei contributi in conto capitale da quelli dei finanziamenti agevolati, concessi direttamente o attraverso il sistema bancario; di conseguenza nella Relazione si fa riferimento alla variabile *agevolazioni/finanziamenti concessi*;

per quanto riguarda gli interventi a garanzia, come ad esempio il Fondo centrale di Garanzia (legge 662/96 art. 2), rispetto alla variabile *agevolazioni/finanziamenti concessi* sono stati acquisiti e considerati ai fini dell'analisi i dati riferiti all'ammontare dei finanziamenti garantiti, mentre in precedenza era stato considerato il dato relativo agli accantonamenti per eventuali insolvenze delle imprese beneficiarie.

Per quanto riguarda gli interventi regionali, l'analisi dei dati è stata estesa anche agli interventi a garanzia, che non erano presi in considerazione nelle precedenti relazioni.

E' anche opportuno precisare che i dati raccolti e analizzati in questa Relazione si riferiscono a 1.307 interventi agevolativi, di cui 91 interventi nazionali e 1.216 interventi regionali per il periodo 2003-2008. Una parte di questi tuttavia presenta dati, nel periodo solo relativamente alle erogazioni. Si tratta, in altri termini, di strumenti agevolativi che hanno cessato di operare da tempo e che sono caratterizzati da una attività residuale di erogazione di contributi a suo tempo concessi.

Dei 91 interventi nazionali, 26 rientrano in questa categoria..

1. IL SISTEMA DEGLI INCENTIVI ALLE IMPRESE: UN QUADRO GENERALE DEGLI INTERVENTI

1.1 I dati e le dinamiche principali

Nel 2008, anno caratterizzato, soprattutto nella seconda metà, dalla grave crisi economica, che dal piano finanziario si è trasferita anche sul piano dell'economia reale, il sostegno finanziario pubblico al sistema delle imprese è stato piuttosto consistente.

Nel complesso il sistema agevolativo nazionale e regionale ha messo a disposizione delle imprese circa 12 miliardi di euro di agevolazioni/finanziamenti concessi, a fronte di circa 133.500 domande/iniziative delle imprese, per investimenti pari a 30 miliardi di euro; le agevolazioni/finanziamenti erogati ammontano a 5,9 miliardi di euro.

Un elemento fra i molti dati di questa Relazione 2009 emerge con estrema chiarezza da un'analisi complessiva degli interventi di incentivazione al sistema produttivo: una crescita sensibile di tutti i principali valori e indicatori che vengono utilizzati per dare una "misura" generale degli interventi.

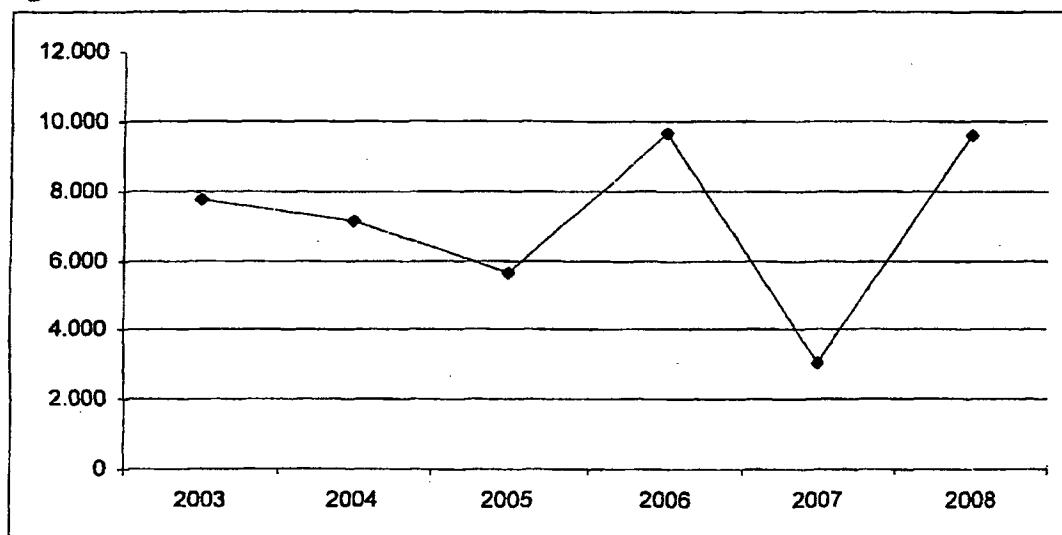
I dati relativi alle domande/iniziative approvate, alle agevolazioni concesse ed erogate, agli investimenti attivati, in particolare per gli interventi nazionali, segnano tutti una crescita consistente, superiore anche al prevedibile andamento in rapporto al 2007, anno caratterizzato, invece, da un sostanziale "blocco" della operatività dei principali strumenti agevolativi, a seguito della chiusura del PON "sviluppo imprenditoriale locale" 2000-2006 e della scadenza dei regimi di aiuto a finalità regionale, come è stato abbondantemente sottolineato nella Relazione dello scorso anno.

La crescita registrata riporta i valori principali del sistema sui livelli del 2006, il più elevato del periodo preso in esame (2003-2008).

Il dato certamente più significativo riguarda l'ammontare delle agevolazioni/finanziamenti concessi, che per il complesso degli interventi nazionali raggiunge l'importo di circa 9,6 miliardi di euro, valore di oltre 3 volte superiore a quello del 2007 e analogo a quello del 2006, a fronte del quale sono state agevolate oltre 57.800 domande/iniziative delle imprese. Questo dato indica, evidentemente, che il "blocco" di cui si è detto è stato superato e che quindi il 2008 segna l'inizio di una ripresa delle politiche d'incentivazione alle imprese, grazie soprattutto all'attivazione di alcuni recenti interventi.

La parte più consistente di questi "trasferimenti" alle imprese (65%) è avvenuta attraverso contributi in conto capitale o crediti d'imposta, una quota significativa, pari al 23%, è stata assegnata al sistema delle imprese attraverso finanziamenti agevolati, diretti o attraverso le banche, (circa 2,2 miliardi di euro), una ulteriore quota (12%) attraverso finanziamenti bancari garantiti dallo Stato (Fondo centrale di garanzia). Assolutamente poco significative le altre forme di agevolazione, come, ad esempio, la partecipazione al capitale di rischio.

Grafico 1
Agevolazioni/finanziamenti concessi- interventi nazionali (mln di euro)



Anche il dato relativo agli investimenti attivati, che è evidentemente correlato alle agevolazioni/finanziamenti concessi, è cresciuto analogamente e ha raggiunto l'importo complessivo, nel 2008, di circa 22,7 miliardi di euro, di cui 12,5 miliardi nel Mezzogiorno.

Le ragioni fondamentali di questi incrementi sono da ricondurre alla effettiva attivazione, nel corso del 2008, di alcuni recenti, importanti, strumenti di incentivazione e, in particolare al credito d'imposta per le aree svantaggiate e al credito d'imposta per la ricerca e sviluppo. Entrambi questi interventi erano già previsti dalla legge finanziaria per il 2007 (legge 296/06), ma, per evidenti e note ragioni legate ai tempi fisiologici di avvio operativo degli strumenti, non proprio brevi (definizione dei criteri, modalità e procedure di accesso, autorizzazione da parte della Commissione europea), solo nella seconda metà del 2008 sono entrati nella fase operativa.

Attraverso il credito d'imposta per le aree svantaggiate sono state concesse agevolazioni per 4,5 miliardi di euro alle imprese, che hanno investito e stanno investendo nel Mezzogiorno. È un dato finanziariamente rilevante, in quanto il volume di risorse utilizzato (prenotazioni) dalle imprese è analogo a quello registrato negli anni di massima operatività (2004-2006) per un altro intervento del tutto simile anche nelle modalità applicative, quello previsto dall'art. 8 della legge 388/00 (cosiddetta Visco Sud). Il credito d'imposta per le aree svantaggiate, previsto dalla legge 296/06 (commi 271-279), è, allo stesso modo, un intervento di carattere generalizzato, a sostegno degli investimenti di tutte le imprese, senza specifiche particolari e limitazioni, se non quelle previste dalla normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato a finalità regionale. Il meccanismo totalmente automatico inizialmente previsto ha subito, prima della piena operatività, alcuni aggiustamenti per renderlo più facilmente governabile sul piano finanziario e, quindi, compatibile con i vincoli della finanza pubblica.

Si può senz'altro affermare che, di fatto, il nuovo credito d'imposta per le aree svantaggiate ha sostituito non solo la Visco Sud, strumento del tutto simile, ma anche la legge 488/92, che sostanzialmente hanno cessato di operare nel 2006.

Sono circa 23.700 le domande (prenotazioni) delle imprese ammesse al nuovo credito d'imposta, un numero notevole, soprattutto se si tiene conto che nel solo mese di giugno 2008 le prenotazioni hanno esaurito tutte le risorse disponibili per il periodo dal 2007 al 2013. La conseguenza è che, dopo una brevissima fase di attività potrebbe aver già chiuso il suo ciclo; nel corso del 2009, infatti, il credito d'imposta non potrà essere utilizzato dalle imprese per finanziare nuovi investimenti, tenuto conto della necessità di consistenti risorse finanziarie per assicurare la sua continuità.

Questo deve porre una serie di riflessioni riguardo alla definizione delle politiche, degli obiettivi ad esse correlati e degli strumenti per perseguirli. In via generale si deve sottolineare l'esigenza di dare continuità agli interventi, attraverso una programmazione di medio periodo delle risorse perché si possa ragionevolmente attendere di produrre effetti duraturi sul sistema produttivo. Nello specifico, poi, si pone il problema di quale sia la modalità più efficace di utilizzare strumenti automatici di questo tipo e in relazione a quali obiettivi, tenuto conto che essi attivano facilmente un notevole flusso di risorse finanziarie pubbliche, da cui sarebbe ragionevole attendersi un impatto positivo adeguato sul sistema produttivo. Una esperienza sotto molti profili analoga si era già avuta con il precedente credito d'imposta per le aree sottoutilizzate (art. 8 legge 388/00).

La dimensione finanziaria del credito d'imposta ha fortemente condizionato la distribuzione delle risorse sul piano territoriale. Delle risorse complessive del sistema degli incentivi nazionali, quelle assegnate al Mezzogiorno nel 2008 (5,5 miliardi di euro) sono pari a 2,5 volte quelle