CONFINDUSTRIA

16 giugno 2012
Numero 2012-1

NOTA DAL CSC

Incentivi pubblici: spesi quasi 35 miliardi, ma alle imprese industriali ne arrivano meno di tre

Alessandro Fontana

Stabilire il reale ammontare degli incentivi alle imprese è un vero e proprio rebus. Esistono, infatti, ben cinque fonti ufficiali che forniscono numeri tra loro molto diversi, perché rispondono a finalità differenti. Ciò genera grande confusione e si presta a un uso inappropriato e talvolta strumentale dei dati, come se si riferissero allo stesso aggregato, agli stessi soggetti e fossero calcolati nello stesso modo.

Dal conto economico della pubblica amministrazione risultano contributi totali alle imprese per 34,6 miliardi nel 2010. Ma anzitutto il termine impresa è in realtà un'etichetta residuale, che include anche soggetti che nulla hanno a che fare con un'attività imprenditoriale con fini di lucro (CONSOB, ENAV, scuole e università private, municipalizzate). Cosicché, la quasi totalità di questi denari del contribuente finisce a coprire parte dei costi di produzione di servizi di pubblica utilità.

In realtà, alle autentiche imprese, arrivano incentivi per 4,5 miliardi. La stima è della Commissione europea, che prende in considerazione le somme erogate legge per legge e finanziate con risorse nazionali e secondo la quale le aziende industriali beneficiano di 3,0 miliardi. Ma se si considerano solo l'industria in senso stretto e i servizi alla produzione, MET indica 2,7 miliardi pagati, compresi i fondi comunitari.

Per quantificare l'ammontare reale degli incentivi alle imprese italiane occorre districarsi in un dedalo di fonti e statistiche, che di volta in volta indicano numeri molto diversi tra loro. Cosicché nel dibattito pubblico regna la confusione massima. Chi guarda ai trasferimenti alle imprese riportati nel conto della pubblica amministrazione (PA) rimane scandalizzato dai 34,6 miliardi spesi nel 2010 (dati ISTAT). Chi svolge analisi mirate sugli incentivi effettivamente erogati, indica che questi, sempre nel 2010, totalizzavano 2,7 miliardi

(calcoli MET). L'analisi corretta di fonti e criteri dice che la bilancia del vero pende decisamente verso quest'ultima cifra.

La Commissione europea che ha il compito di assicurare che gli incentivi non alterino il mercato comunitario, e che quindi cerca di armonizzare al massimo le statistiche, quantifica in 0,3 punti di PIL, 4,5 miliardi di euro, gli aiuti considerati di Stato in Italia, contro lo 0,6% del PIL in Germania (15,9 miliardi), lo 0,8% in Francia (15,4 miliardi) e lo 0,6% nella media UE (73,7 miliardi). Una somma non lontana dai 5,1 miliardi valutati dal Ministero per lo Sviluppo economico (MISE) nei suoi rapporti annuali.

Ma perché esistono numeri così diversi? Le ragioni sono molteplici: il differente modo in cui sono considerati e quindi sommati i dati, i settori economici considerati tra i beneficiari, la natura della proprietà, pubblica o privata, delle imprese che ricevono gli incentivi, il criterio sulla base del quale viene computato il flusso di spesa, la tipologia di strumenti (agevolazioni) considerati nelle rilevazioni e le risorse che li hanno finanziati, che possono essere solo nazionali o anche comunitarie. La grande difformità delle caratteristiche spiega statistiche così lontane tra loro.

Per garantire la massima trasparenza ai conti pubblici sarebbe opportuno riconciliare le diverse fonti e, in particolare, rendere coerente la spesa riportata nel conto della PA, che è quello più rappresentativo dell'andamento della finanza pubblica italiana, con le quantificazioni individuate dai diversi studi *ad hoc* sugli incentivi alle imprese. In ogni caso, l'analisi attenta del conto della PA e del conto di cassa dello Stato suggerisce che l'ammontare effettivo degli incentivi alle imprese è molto vicino ai 4,5 miliardi indicati dalla Commissione europea.

Le sette ragioni che fanno dare i numeri. Anzitutto, c'è il **metodo di costruzione** dei dati; che può essere di due tipi: dal basso (*bottom-up*), quando il totale della spesa per incentivi alle imprese viene ricostruito a partire dalla rendicontazione delle leggi che li hanno autorizzati: dall'alto (*top-down*), se si parte dai bilanci degli enti pubblici erogatori degli incentivi, consolidandone le varie voci di uscite e così ottenendo il totale della spesa pubblica classificabile come incentivi alle imprese. La rilevazione degli aiuti di Stato da parte della Commissione europea, i rapporti annuali del MISE e quelli del MET seguono il

primo metodo. L'ISTAT nel redigere il conto economico della PA e il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), nell'elaborare il conto di cassa dello Stato, adottano il secondo metodo. In teoria i due metodi dovrebbero condurre al medesimo risultato. In pratica, però, i dati che ne emergono sono molto diversi e ciò è riconducibile in parte alle caratteristiche elencate sotto e in parte al fatto che nel conto della PA gli incentivi alle imprese vengono riportati insieme a molti altri trasferimenti a imprese e altri operatori che tutto sono tranne che incentivi. L'ideale sarebbe raccordare le diverse fonti. Ciò potrebbe essere fatto collegando le voci del conto della PA ai capitoli di bilancio dello Stato e delle regioni che le alimentano. Tale raccordo potrebbe essere realizzato solo dall'ISTAT, che in teoria è istituzionalmente titolato ad avere accesso a tutte le statistiche.

La seconda ragione è costituita dalla definizione dei **beneficiari**, che è essa stessa in qualche modo legata a ciò che si intende per incentivi alle imprese. Un credito d'imposta per gli investimenti effettuati dalle imprese manifatturiere è certamente un incentivo alle imprese finalizzato ad accrescerne il capitale fisico; ma se il Legislatore concede un sostegno finanziario a una scuola o università private, questo non ha certo la finalità di sostenere l'attività economica del Paese bensì di compensare un ente (per lo più senza fini di lucro) che eroga un servizio considerato di utilità sociale. Ecco perché la Commissione europea considera solo gli aiuti destinati alle attività economiche e produttive vere e proprie ed esclude quelli diretti a famiglie, costruzione di infrastrutture, scuole private, ospedali, edilizia pubblica, paesi in via di sviluppo, settore della difesa e lavori pubblici. Il MISE, anche se non lo precisa nei rapporti, monitora le erogazioni agli stessi settori indicati dalla Commissione europea. Il MET è l'unico che guarda solo alla spesa pubblica indirizzata all'industria in senso stretto e ai servizi alla produzione. Nel conto economico della PA e in quello di cassa dello Stato sono riportati i trasferimenti a tutti i settori, tra cui istruzione, difesa, ordine pubblico, attività ricreative e di culto, abitazioni e assetto del territorio. Nell'ambito delle attività economiche sono inclusi i trasporti, le comunicazioni, l'energia e l'agricoltura, oltre alle attività manifatturiere, estrattive ed edilizie.

La terza ragione è costituita dall'**assetto proprietario delle imprese beneficiarie**: un incentivo concesso a una impresa a controllo pubblico assume una veste particolare, in quanto è l'azionista di riferimento che agevola una propria attività e non può quindi essere considerato alla stregua di un aiuto erogato a un'impresa con capitale interamente privato, anche se entrambe operano secondo le regole di diritto privato. Purtroppo, tutte le fonti statistiche sugli incentivi fanno riferimento alle imprese senza distinguere tra quelle private e quelle partecipate o controllate dal pubblico. Il MEF nel conto di cassa dello Stato distingue i trasferimenti alle società erogatrici di servizi pubblici dai trasferimenti alle altre imprese; ciò consente almeno di ripulire le cifre sugli incentivi alle imprese dei fondi destinati a tali beneficiari.

La quarta ragione è data dal **criterio di registrazione della spesa**. Le risorse di cui effettivamente beneficiano le imprese sono quelle effettivamente erogate e da esse ricevute. La Commissione europea e il MET fanno riferimento a queste cifre di cassa. Il MISE riporta sia quanto effettivamente pagato sia le agevolazioni concesse ma che di solito vengono erogate con anni di ritardo. Il conto della PA è costruito sulla base di regole internazionali (SEC95) che impongono di registrare i contributi alla produzione e agli investimenti sulla base della cassa.

La quinta ragione è nel **metodo di valutazione della spesa**: gli strumenti attraverso cui le imprese vengono sostenute sono molto diversificati e per poter essere confrontati e sommati tra loro richiedono una trasformazione finanziaria che li riporti a coerenza. Senza questo fondamentale passaggio logico-economico non si può misurare l'effettivo beneficio ricevuto dalle imprese attraverso le agevolazioni. La trasformazione ormai accettata e condivisa in sede UE dà luogo al calcolo dell'equivalente sovvenzione al lordo degli effetti fiscali (ESL). Per comprendere l'importanza di questa operazione si pensi che per i finanziamenti agevolati (che stanno diventando la forma di incentivo prevalente) l'ammontare dell'agevolazione può essere quantificata sull'importo complessivo del finanziamento stesso, che è un multiplo dell'effettivo beneficio ricevuto dalle imprese. Quest'ultimo, infatti, è limitato all'agevolazione concessa sull'ammontare degli interessi da pagare o sulla quota del capitale a fondo perduto, mentre la maggior parte del

finanziamento ricevuto viene rimborsato dall'impresa. I dati della Commissione europea e quelli del MET sono basati sull'ESL, mentre il conto economico della PA, il conto di cassa dello Stato e il MISE riportano il costo dell'agevolazione per la PA e lo Stato. La Commissione e il MISE quantificano anche il controvalore delle garanzie concesse (però senza utilizzare l'ESL), ciò che il MET invece non fa.

La sesta ragione è dovuta agli **strumenti agevolativi considerati**. La Commissione europea, il MISE e il MET tengono conto di tutte le diverse forme di incentivo: contributi in conto esercizio, in conto interessi, in conto canoni, in conto capitale, in conto impianti, finanziamenti agevolati, partecipazioni al capitale, crediti di imposta e bonus fiscali.

Escludono le compensazioni per i concessionari di servizi pubblici, che non rappresentano un aiuto ma una copertura di maggior costi sostenuti per la fornitura dei servizi pubblici stessi. Queste compensazioni, invece, sono incluse sia nel conto della PA sia nel conto di cassa dello Stato. Le garanzie concesse sono considerate sia dalla Commissione europea sia dal MISE ma non dal MET. La Commissione europea non prende in considerazione incentivi di importo inferiore ai 200 mila euro pagati a un'impresa nell'arco degli ultimi tre anni, a partire da quello corrente, perché ritenuti non in grado di alterare la concorrenza nel mercato unico. Queste sono invece rilevate dal MISE e anche dalle altre fonti. Per la stessa ragione la Commissione non rileva le misure generali (contributi sociali, aliquote IVA ridotte, aliquote fiscali differenziate per tipologia di impresa); solo l'aliquota ridotta sul reddito d'impresa per le PMI è considerata aiuto di Stato; lo stesso fanno tutte le altre fonti, benché i dati sulle entrate nel conto economico della PA e in quello di cassa dello Stato che inglobano tali forme di agevolazione non consentano di isolarle e quindi di determinarne il valore. Alcune misure generali (come la Tremonti-ter) sono considerate dal MISE tra gli incentivi.

La settima e ultima ragione di discrepanza tra le somme considerate incentivi alle imprese è riconducibile alle diverse **fonti di finanziamento**: le agevolazioni alle imprese sono finanziate con risorse pubbliche nazionali, statali e regionali, ed europee. La Commissione europea tiene conto delle sole risorse nazionali, escludendo i fondi comunitari e quelli

della Banca europea per gli investimenti; anche nel conto economico della PA non sono considerati i fondi comunitari. Tutte le altre fonti, invece, conteggiano gli incentivi finanziati con risorse europee, sebbene il conto di cassa dello Stato riporta i soli incentivi statali, compresa la parte coperta da risorse comunitarie.

I fondi comunitari non sono comunque direttamente a carico dei contribuenti italiani e per le casse pubbliche costituiscono una partita di giro perché ad ogni euro sborsato corrisponde un euro incassato dall'UE, ma se e solo se tale euro viene effettivamente pagato. Non utilizzare questi fondi che rientrano in programmi europei rappresenterebbe una forma di autolesionismo da parte del Paese.

Il passaggio stretto dal metodo alle cifre. L'individuazione delle differenze di metodo non porta automaticamente a circoscrivere i veri incentivi alle imprese e a quantificarli. Quale somma considerare valida, allora, tra quelle disponibili?

Se l'obiettivo è di avere un'indicazione sulla spesa in incentivi alle imprese a carico del bilancio pubblico italiano (e non anche di quello UE) per finalità di politica industriale, la cifra più rappresentativa sono i 4,5 miliardi indicati per il 2010 dalla Commissione europea. Questo dato è comparabile internazionalmente (a livello europeo) e si riferisce alle spese per le attività produttive (esclusi quindi i trasferimenti ai concessionari di servizi pubblici locali) finanziate con risorse nazionali (statali e regionali), definite in termini di ESL e autorizzate sulla base delle diverse leggi di spesa approvate. L'ammontare indicato dalla Commissione non è molto inferiore a quello del MISE che lo quantifica in 5,1 i miliardi; la differenza è spiegata interamente dall'inclusione dei fondi comunitari, degli interventi inferiori ai 200 mila euro per impresa e di alcune misure generali. Dei 4,5 miliardi della Commissione alle imprese industriali arrivano circa 3,0 miliardi. Un numero che non è molto lontano dai 2,7 miliardi computati dal MET per l'industria in senso stretto e i servizi alla produzione. La differenza tra i due dati, oltre che alla non perfetta coincidenza del settore di riferimento (l'industria per la Commissione europea e l'industria in senso stretto e i servizi alla produzione per il MET), è riconducibile alle garanzie concesse (incluse nelle stime della Commissione europea ma non in quelle del MET) e ai fondi UE (considerati dal MET ma non dalla Commissione). I 2,7 miliardi calcolati dal MET, già nettamente e da

tempo decurtati rispetto ai 6,1 del 2002 (erano via via scesi fino a 3,5 nel 2007), sono formati principalmente dalle seguenti voci: sostegno al settore aeronautico (660 milioni), credito d'imposta per R&S (370), credito agevolato alle esportazioni (190), fondo ricerca FAR (120), contratti di programma (111), autoimpiego (111), legge 488 (106) e credito d'imposta per gli investimenti (legge 388/2000; 103 milioni).

Tre miliardi di incentivi all'industria italiana possono comunque apparire una cifra elevata in tempi di grave crisi e di drastico risanamento dei conti pubblici. Tuttavia va ricordato che rappresentano una frazione di quanto erogato nei paesi con i quali il settore manifatturiero italiano compete e trovano giustificazione scientifica nel promuovere le esternalità positive di alcune attività svolte dalle imprese, come quelle rivolte alla ricerca, all'innovazione e alla formazione, con benefiche ricadute dirette e indirette per tutta la comunità. Inoltre non è immaginabile penalizzare ulteriormente l'industria italiana (sebbene i ritardi dei pagamenti e la perenzione dei fondi lo stiano già facendo) quando tutti i maggiori paesi, avanzati ed emergenti, stanno puntando con decisione sulla rinascita del manifatturiero come leva per uscire in modo sostenibile dalla crisi, potenziando e ampliando gli interventi di politica industriale.

Tutte le cifre citate per l'Italia sono comunque di gran lunga distanti dai 34,6 miliardi riportati nel conto economico della PA e destinati alle imprese come contributi alla produzione e agli investimenti. La disaggregazione per funzioni di spesa svela alcuni arcani (Tabella A). Anzitutto, evidenzia che dei 34,6 miliardi la quota maggiore è destinata ai trasporti: 17,1 miliardi destinati a compensare i concessionari dei trasporti pubblici locali per le tariffe decise non sulla base dei costi sostenuti ma secondo logiche politiche di supporto agli utenti. Si tratta, quindi, di fatto di trasferimenti alle famiglie, che ne sono le effettive beneficiarie ultime.

Non sono irrilevanti nemmeno le risorse destinate all'istruzione (1,4 miliardi), alle comunicazioni (1,1 miliardi), all'edilizia abitativa pubblica e all'assetto del territorio (1,0 miliardi) e alle attività ricreative, culturali e di culto (872 milioni).
Solo 7,4 miliardi sono destinati alle attività estrattive, manifatturiere ed edilizie, dei quali 5,0 sono erogati dalle amministrazioni centrali e principalmente dallo Stato. Una somma

che è superiore a quella indicata dalla Commissione europea (3,0 miliardi per l'industria), ma i dati pubblicati dall'ISTAT non consentono di scendere ulteriormente nella disaggregazione e quindi riconciliare perfettamente le statistiche.

La conferma che il metodo *top-down* finisce per fare un'impropria commistione tra gli incentivi alle imprese veri e propri e altri trasferimenti, che nulla hanno a che vedere con le aziende che competono sul mercato, viene dall'analisi del conto di cassa dello Stato. Nel quale è possibile disaggregare per alcuni destinatari i 16,3 miliardi erogati nel 2010 in qualità di trasferimenti correnti e di contributi agli investimenti classificati come "alle imprese". Un terzo finisce a società che svolgono, in tutto o in parte, un servizio di pubblica utilità (RAI, TELECOM, FS, Poste, ENAV); dei restanti due terzi solo una porzione minoritaria va effettivamente alle imprese come incentivi. Il resto soddisfa le più disparate finalità: Fondo per la salvaguardia di Venezia, MOSE, CONSOB, contributi alle emittenti locali, finanziamento delle scuole e università private, Fondo unico dello spettacolo. Non è possibile individuare esattamente ciò che può essere davvero considerato come incentivi alle imprese, ma certo è che si tratta di una frazione del coacervo di ciò che è viene messo sotto l'etichetta fuorviante di "trasferimenti statali alle imprese".

Altra questione, che non è oggetto di questa Nota, è l'efficacia degli incentivi alle imprese. A questo riguardo ricordiamo che molti studi hanno testato tale efficacia, per lo più arrivando a conclusioni negative. Ciò non perché le politiche degli incentivi siano di per sé e in assoluto errate: costituiscono un asse portante delle politiche industriali praticate in tutti i maggiori paesi, avanzati ed emergenti[1]. Bensì a causa del modo in cui sono attuate in Italia: fondi erogati in ritardo, con alta incertezza su tempi e ammontare; sovrapposizione di enti erogatori e programmi; prevalere di interessi particolari su quelli generali.

[1] Su questo punto si veda CSC, Scenari industriali n. 3, giugno 2012.

Tabella A

Le quantificazioni degli incentivi alle imprese per il 2010
(milioni di euro)

Conto economico della PA[1]				Conto di cassa dello Stato[2]		Commissione europea[3]		Rapporto MISE[4]		MET-economia	
	Am. Centrali	Am. Locali	Totale PA	**A società di servizi pubblici**	**5.756**	Agricoltura	846	Nazionali	3.761	Industria (netto aeronautico)	2.044
Servizi generali	0	8	8	RAI	143	Pesca	2	Regionali	1.387	Settore aeronautico	656
Protezione dell'ambiente	68	326	394	TELECOM	21	Manifatturiero	2.952				
Abitazioni e assetto del territorio	481	545	1.026	Ferrovie dello Stato s.p.a.	4.160	Industria non manifatturiera	128				
Sanità	0	4	4	Ferrovie in regime di concessione	200	Servizi	248				
Attività culturali e di culto	737	135	872	Poste	1.017	Trasporti (escluse ferrovie)	384				
Istruzione	580	844	1.424	ENAV	0						
Protezione sociale	0	21	21	Finmare e Servizi navigazione lacuale	201						
Affari economici	16.244	14.624	30.868	Monopoli	14						
di cui:				**Ad altre imprese**	**10.526**						
Affari economici generali	507	276	783	Incentivi a occupazione	878						
Agricoltura, pesca e caccia	963	975	1.938	Venezia (MOSE)	142						
Combustibili ed energia	6	109	115	CONSOB	1						
Estrattivi, manifatturiero, edile	4.995	2.446	7.441	Contributi emittenti locali	148						
Trasporti	7.079	10.037	17.116	Fondo usura e antiraket	29						
Comunicazioni	1.041	14	1.055	Scuole e università private	487						
Altri settori economici	195	690	885	Agricoltura	320						
R&S per gli affari economici	1.458	77	1.535	Trasporti	833						
				Fondo Unico Spettacolo	71						
				Programma FREMM	265						
				Settore aeronautico e marittimo	649						
				Agevolazioni imprese industriali (netto aeronautica)	1.454						
				Fondo per la competitività e lo sviluppo	456						
				Fondo agevolazioni ricerca	321						
				Crediti di imposta (inclusa rottamazione)	2.679						
				Contributi in conto interessi	203						
				Fondo finanza d'impresa	390						
				Altri contributi a imprese	1.200						
Totale	**18.110**	**16.507**	**34.617**		**16.282**		**4.560**		**5.148**		**2.700**

[1] I dati riportati si riferiscono alla disaggregazione funzionale dei contributi alla produzione (correnti) e dei contributi agli investimenti (in c/capitale) a imprese.

[2] I dati riportati si riferiscono ai trasferimenti correnti e ai contributi agli investimenti a imprese.

[3] I dati riportati si riferiscono agli aiuti di Stato non connessi alla crisi economica ed escludono gli aiuti al settore ferroviario.

[4] I dati riportati si riferiscono alle erogazioni.

Fonte: elaborazioni CSC su dati ISTAT, MEF, Commissione europea, MISE e MET.