

Le agevolazioni alle imprese nel Lazio: un quadro descrittivo

Le agevolazioni alle imprese nel Lazio: un quadro descrittivo

Luglio 2013



Il Rapporto, ideato da Daniela Quaranta Leoni, Direttore del Centro Studi Unindustria, è stato realizzato dal gruppo di lavoro del CER coordinato da Stefano Fantacone e composto da Paolo Guglielmetti e Eleonora Porreca. Per il Centro Studi Unindustria hanno collaborato Antonella Fascioli, Anna Laura Pompozzi e Ervin Prifti.

L'editing del Rapporto è stato curato da Susanna Aragno e Cristina Boitani.

Indice

■	Introduzione e sintesi	5
■	1. Campo di osservazione e aspetti metodologici	11
	Riquadro Macro obiettivi e obiettivi di politica industriale	13
■	2. Il contesto nazionale di riferimento	15
■	3. Gli interventi agevolativi nel Lazio nel periodo 2006-2011	19
■	4. I principali strumenti operativi nel Lazio	27
■	5. L'incidenza delle agevolazioni sull'economia regionale	31
	Approfondimento: legge 808/85	37
■	6. Analisi per obiettivi di politica industriale e confronti regionali	39
■	7. Alcune indicazioni per dimensione di impresa e tipologia di strumento	49
	Approfondimento: interventi a garanzia	54
■	Appendice 1	
	Recenti sviluppi nelle politiche nazionali di sostegno alle imprese	57
	Approfondimento: Il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese italiane	63
■	Appendice 2	
	Tavole statistiche	65
■	Indice delle tavole e dei grafici	69

Introduzione e sintesi

Il tema delle agevolazioni alle imprese è stato oggetto negli ultimi anni di crescente attenzione da parte degli analisti e dei decisori. In un contesto di accentuato rigore della finanza pubblica, il complesso delle agevolazioni esistenti è stato visto spesso come un serbatoio cui attingere per spostare risorse da interventi costosi e considerati poco efficaci (ad esempio contributi a fondo perduto) a interventi meno pesanti finanziariamente e di presunta maggiore efficacia (ad esempio sgravi fiscali generalizzati o mirati a specifici obiettivi).

Diffusa è inoltre l'opinione per cui gli interventi di incentivazione al sistema produttivo sarebbero, oltre che distorsivi, inefficaci in quanto non in grado di indurre discontinuità nei comportamenti di impresa. Le risorse erogate attraverso l'intervento pubblico mancherebbero cioè di cogliere l'obiettivo di addizionalità e si limiterebbero a finanziare scelte (di investimento, di innovazione, di occupazione o quant'altro) che le singole aziende avrebbero comunque fatto.

La costruzione di un modello di valutazione rigoroso, basato su confronti tra la performance di campioni di imprese agevolate e campioni di controllo di imprese non agevolate, è uno degli scopi che CER e Unindustria si prefiggono di raggiungere all'interno del programma di ricerca 2013. Passo preliminare per questo tipo di analisi è la ricognizione degli interventi agevolativi operanti sul territorio, tema a cui è dedicato il presente Rapporto.

Collocando l'analisi nel contesto nazionale, le evidenze disponibili sembrano contraddire l'affermazione sulla grande rilevanza finanziaria dei fondi pubblici per le agevolazioni. Data anche una certa complessità tecnica della materia, sono entrate nel dibattito corrente cifre sull'ammontare dei finanziamenti concessi al sistema produttivo del tutto fuorvianti, dell'ordine anche di decine di miliardi di euro. In realtà, quando il campo di

osservazione venga circoscritto agli aiuti che effettivamente affluiscono alle imprese private per sostenerne la competitività e le opportunità di sviluppo, sul mercato domestico e all'estero, le cifre si riducono in misura consistente, per giungere a un ordine di grandezza di 3-5 miliardi di euro¹.

Le evidenze considerate in questo rapporto appaiono del tutto in linea con queste ultime osservazioni. Ci si riferisce, in particolare (Cap.5), all'incidenza degli aiuti di stato sul Pil nei grandi paesi europei, scesi negli ultimi anni in l'Italia su valori nettamente inferiori rispetto a Francia, Germania e Spagna e non dissimili da quelli del Regno Unito, dove gli aiuti hanno storicamente presentato un'incidenza molto contenuta. All'interno di questo percorso di allontanamento dalle esperienze dei principali paesi europei, il Lazio si caratterizza per un livello di aiuti più basso che nella media nazionale.

La ricostruzione del quadro degli interventi fa da sfondo all'analisi di alcuni principali indicatori quantitativi sulle agevolazioni alle imprese del Lazio nel periodo 2006-2011. Nel periodo considerato, hanno operato 62 interventi agevolativi gestiti a livello nazionale (che hanno interessato tutto il territorio nazionale o parti di esso, come il Mezzogiorno) e 961 misure attuate dalle Regioni; nel solo Lazio, si contano 38 interventi nazionali e 49 regionali. Non è difficile scorgere in queste semplici cifre una tendenza alla dispersione delle iniziative, che non favorisce la focalizzazione sugli obiettivi effettivamente rilevanti delle politiche. La frammentarietà penalizza l'efficacia, diminuisce l'efficienza, manda segnali ambigui alle imprese, che possono trovarsi in difficoltà a selezionare, nell'ambito di un'offerta di agevolazioni, oltre che dispersa, soggetta a frequenti revisioni, le forme di aiuto realmente più convenienti. Molti di questi interventi, a livello sia nazionale che regionale, hanno inoltre mostrato livelli di operatività assai modesti (Cap. 4), con costi di tipo amministrativo probabilmente superiori ai benefici ottenuti dal sistema produttivo.

¹ Cfr. *Crisi industriale e crisi fiscale*, Rapporto MET 2012, Donzelli. Le cifre molto più elevate di cui a volte si discute comprendono trasferimenti pubblici che non affluiscono a soggetti effettivamente privati (ad es. in fondi per ANAS e FFSS).

É peraltro da segnalare (Appendice 1) che lo scorso anno è stato posto in essere, da parte del decreto legge 83/2012, un primo tentativo di semplificazione degli interventi a scala nazionale, con l'abolizione di 43 strumenti agevolativi e la previsione di un unico "Fondo per la crescita sostenibile", reso operativo a inizio 2013, che dovrà finanziare interventi di politica industriale a largo spettro (R&S, internazionalizzazione, rafforzamento struttura produttiva,...).

In attesa di poter meglio valutare, sulla base dell'esperienza, l'effettiva rispondenza del nuovo fondo agli obiettivi di semplificazione e focalizzazione degli interventi, non sembrano esservi dubbi sull'esiguità delle risorse al momento a disposizione (circa 600 milioni di euro).

D'altra parte, va tenuto presente che negli ultimi anni, e in prospettiva nei prossimi mesi, sembra emergere la tendenza a rafforzare l'intervento di fondi di garanzia che favoriscano l'accesso al credito, in un momento di forte restringimento degli impieghi delle banche a sostegno delle imprese.

Il progressivo ridursi delle risorse per la politica industriale italiana è testimoniato dalla forte contrazione delle agevolazioni concesse (risorse rese disponibili per specifici interventi cui fanno seguito, nel corso dell'attuazione degli interventi stessi, le effettive erogazioni alle imprese), passate, secondo il Ministero dello Sviluppo Economico, da circa 25 miliardi di euro nel triennio 2006-2008 a circa 15 miliardi nel triennio 2009-2011, con un calo percentuale dell'ordine del 40%. Queste cifre, riferite all'Italia nel suo complesso e all'insieme degli interventi nazionali e regionali, nascondono una profonda divaricazione tra Centro-Nord e Mezzogiorno. É in quest'ultima ripartizione che si è concentrata la caduta delle agevolazioni (-77%), mentre nella media delle regioni più sviluppate si è avuto un aumento (+13%). In particolare, per il Mezzogiorno, ha influito il progressivo depotenziamento

dell'operatività della legge 488/1992, da ultimo entrata nel novero dei 43 interventi aboliti dal menzionato decreto legge 83/2012.

Nel Lazio l'andamento delle agevolazioni concesse risulta meno favorevole rispetto alla media del Centro-Nord (Cap.3). Il complesso delle agevolazioni è risultato, nel 2011, di oltre 20 punti percentuali inferiore rispetto al 2006, contro un aumento, sempre dell'ordine del 20%, nel Centro-Nord. A determinare la divergenza sono stati gli interventi a gestione regionale. Mentre, infatti, per gli interventi nazionali il Lazio sconta, tra inizio e fine periodo, una contrazione non molto diversa dalla ripartizione centro-settentrionale (10-15%), per gli interventi gestiti dalla Regione si osserva una flessione molto accentuata, a fronte di una crescita nel Centro-Nord.

Dal punto di vista delle risorse complessive affluite alle imprese sotto forma di agevolazioni regionali, il Lazio si caratterizza d'altronde per un'incidenza strutturalmente modesta. Essa è risultata pari (media del periodo 2006-2011) al 29% delle agevolazioni complessive, valore più vicino al 23% del Mezzogiorno che non al 61% del Centro-Nord. In tutta la ripartizione centro-settentrionale, il Lazio è all'ultimo posto come peso degli aiuti gestiti dalla Regione. Se in futuro si confermasse la tendenza a un ridimensionamento del ruolo degli interventi nazionali, indotto dalle esigenze di contenimento del deficit pubblico, la forte dipendenza del Lazio da tali interventi potrebbe rivelarsi un handicap, da considerare, peraltro, nel quadro di un ipotetico ruolo rafforzato degli interventi a garanzia.

Nel quadro dei numerosi provvedimenti agevolativi operanti nel Lazio, si conferma, come emerso in numerose analisi riferite all'Italia nel suo complesso, la concentrazione della maggior parte delle agevolazioni in un numero limitato di interventi. In particolare, tanto tra gli interventi nazionali che tra quelli regionali, i primi cinque concentrano il 50-55% delle agevolazioni concesse (Cap.4). Un ruolo ancora molto forte, nell'ambito degli interventi gestiti dalla Regione, continuano a svolgere quei

provvedimenti, un tempo di tipo nazionale, “conferiti” al livello regionale sul finire degli anni Novanta nel quadro del decentramento amministrativo (“Decreto Bassanini”). Anche questo appare, per certi versi, un indizio di eccessiva dipendenza del sistema agevolativo laziale da centri decisionali esterni.

Il Lazio si caratterizza anche per l'impatto molto contenuto delle agevolazioni alle imprese sull'economia regionale. In percentuale del Pil, con riferimento alla media del periodo 2006-2011, le agevolazioni complessivamente concesse nel Lazio collocano la regione all'ultimo posto tra tutte le regioni del Paese, con lo 0,12% (Cap. 5). Si tratta di un valore non solo molto distante dalla media italiana (0,42%), che risente strutturalmente dell'incidenza più elevata delle regioni meridionali, destinatarie di politiche di sviluppo consistenti sia pur fortemente declinanti, ma lontano anche da altre regioni del Centro-Nord confrontabili con il Lazio dal punto di vista della dimensione economica (Piemonte, Toscana, Veneto); lo scarto è minore, ma non trascurabile, nei confronti delle due altre grandi regioni Emilia Romagna e Lombardia.

Il *ranking* sfavorevole risente in misura decisiva dell'ultimo posto del Lazio nella graduatoria parziale riferita proprio agli interventi regionali, mentre per gli interventi nazionali il Lazio riesce a scalare qualche posizione, rimanendo comunque nella parte bassa della graduatoria. Questi risultati si confermano quand'anche si sostituisca al Pil, come base per il calcolo dell'incidenza delle agevolazioni concesse, il valore aggiunto dei settori effettivamente destinatari degli aiuti, così da rimuovere l'effetto potenzialmente distorto determinato dall'elevata quota delle Pubbliche Amministrazioni nel Pil laziale.

La composizione delle agevolazioni per obiettivo di politica industriale (Cap.6) vede nel Lazio una netta prevalenza degli interventi destinati alla R&S (all'incirca la metà del totale), seguiti con poco meno del 20% dal sostegno allo sviluppo produttivo e territoriale (interventi più genericamente

rivolti al sostegno degli investimenti fissi) e con il 12 % circa ciascuno dalla nuova imprenditorialità (incluso l'autoimpiego) e dall'internazionalizzazione.

La quota di agevolazioni alla R&S appare elevata anche in rapporto alle regioni del Centro-Nord in prima approssimazione confrontabili come livello di sviluppo e dimensione assoluta dell'economia (si vedano in particolare gli indici di specializzazione riportati nella tavola 6 del testo). Il giudizio rimane sostanzialmente valido anche quando separatamente riferito agli interventi nazionali e regionali; emerge inoltre una certa complementarità tra le due gestioni, con gli interventi nazionali prevalentemente rivolti alla ricerca industriale/sviluppo sperimentale delle imprese di maggiore dimensione e quelli regionali, destinati soprattutto alle piccole imprese, più orientati al trasferimento tecnologico.

Al contrario, dai confronti territoriali sembra emergere un significativo ritardo del Lazio con riferimento all'altro importante *driver* della competitività, vale a dire l'internazionalizzazione. In particolare, appare estremamente ridotto l'impegno della legislazione regionale. Nel campo della nuova imprenditorialità e del sostegno di tipo più "generalista" allo sviluppo produttivo la specializzazione del Lazio risulta invece abbastanza evidente, trainata dagli interventi nazionali.

I dati disponibili per dimensione di impresa presentano notevoli carenze ma consentono di affermare che anche nel Lazio vi è una notevole concentrazione di interventi a sostegno delle imprese di piccola e media dimensione, specie nell'ambito di quelli a gestione regionale.

Gli indicatori quantitativi proposti nel Rapporto hanno naturalmente un valore essenzialmente descrittivo e non prefigurano ancora giudizi di efficacia. Questi ultimi potranno essere espressi solo attraverso le analisi valutative condotte all'interno del modello di valutazione che CER e Unindustria stanno predisponendo.