L'incidenza dei debiti pregressi per spese di funzionamento del Ministero degli affari esteri è tutta concentrata sui canoni e utenze che rappresentano poco più del 45 per cento nel 2011 (non erano presenti nel 2010). Tra le altre voci è possibile rilevare una forte variabilità da un anno all'altro. Nello specifico nel 2010 una quota ampia di debiti è ascrivibile al pagamento delle imposte sui rifiuti urbani (TARSU) che incide per oltre il 55 per cento e alle spese di viaggio per congedo (circa il 40 per cento), mentre nel 2011 più del 50 per cento dei debiti è attribuibile a missioni, trasferte e per spese di viaggio per congedo in Italia del personale in servizio all'estero e dei familiari a carico.

Per quanto riguarda il Ministero dell'interno, le spese di funzionamento assumono un peso di particolare rilevanza, soprattutto nel 2011 in cui superano l'83 per cento, di cui oltre la metà deriva da fitti e un altro 20 per cento da canoni. Una certa rilevanza assume la manutenzione ordinaria degli immobili privati e demaniali dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato. Con riferimento alle altre spese, la quota maggiore del debito è attribuibile principalmente alle spese per la custodia dei veicoli sequestrati e altri programmi di intervento per servizi che hanno rilevanza esterna con un'incidenza che varia tra l'11 per cento ed il 24 per cento nel biennio.

Il Ministero della difesa si caratterizza per una porzione di debiti pregressi attribuibile alle spese di funzionamento che arriva ad assorbire oltre l'80 per cento del totale nel 2011. La componente di costo di gran lunga più alta sono le spese per canoni ed utenze (che arrivano al 77 per cento circa del totale dei debiti nel 2011) e, in misura largamente inferiore, le spese di cancelleria, postali e per accessori per uffici. Altra componente di spesa che incide mediamente per oltre il 10 per cento del totale dei debiti fuori bilancio accertati è quella relativa al pagamento delle imposte sui rifiuti urbani (TARSU).

Infine, per quanto concerne il Ministero dell'ambiente, le spese di funzionamento incidono per poco più dell'11 per cento nel 2010 ma aumentano fino al 33 per cento nel 2011. Sono concentrate su spese per il funzionamento di autorità di bacino e per esigenze funzionali del Comando dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente. Quote ancora più rilevanti di debito risultano concentrate in entrambi gli anni principalmente su interventi specifici per l'esecuzione di convenzioni internazionali in materia ambientale e per la conservazione dell'assetto idrogeologico.

Tavola 3-4 Debiti fuori bilancio accertati per principali tipologie di spesa, al 31.12.2010 (in %).

	AMBIENTE	DIFESA	GIUSTIZIA	INTERNO	MAE	MEF	MIBAC	MIPAAF	MISE	MIT	MIUR	MLPS	SALUTE	Totale
Accertamenti sanitari e cure	-	-	0,00	0,03	-	-	0,69	0,83	0,14	0,08	0,16	-	-	0,03
Spese di funzionamento	**11,64**	**56,48**	**26,38**	**72,07**	**-**	**84,71**	**96,63**	**78,44**	**98,64**	**37,17**	**13,76**	**63,82**	**43,36**	**49,93**
di cui Accessori per uffici, etc.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	-	-	-	0,00
di cui Cancelleria, spese postali etc	-	0,64	4,11	9,99	-	7,19	7,44	0,09	3,13	4,79	13,07	-	17,23	6,03
di cui Canoni e utenze	-	55,83	20,28	37,99	-	20,53	86,48	70,88	90,37	10,32	0,70	63,82	0,02	32,17
di cui Fitti	-	-	0,00	16,99	-	54,37	1,81	7,15	-	-	-	-	26,11	7,88
di cui Manutenzione locali etc.	-	-	0,96	3,90	-	1,54	0,10	0,16	5,10	-	-	-	-	1,80
di cui Spese indivisibili	11,64	-	1,02	3,19	-	1,09	0,79	0,16	0,05	22,05	-	-	-	2,06
Commissioni, comitati, etc.	1,53	-	-	0,00	0,03	-	-	-	-	-	-	-	-	0,02
Missioni e trasferte etc	-	-	1,09	2,80	0,02	1,43	0,05	12,23	0,20	23,00	0,03	-	-	1,84
Noleggio mezzi di trasporto etc	-	2,62	0,29	0,88	-	0,00	0,01	0,13	-	1,15	0,00	-	-	0,87
Reti, attrezzature tecniche informatiche etc	-	9,04	-	0,02	-	0,97	-	1,14	0,05	0,44	-	-	-	1,53
Spese di giustizia e intercettazioni	-	-	67,53	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24,81
TARSU e altro rifiuti urbani	-	20,07	2,44	-	55,89	9,49	-	-	-	1,38	-	-	-	4,76
altro	86,83	11,80	2,27	24,19	44,07	3,39	2,62	7,24	0,97	36,77	86,05	36,18	56,64	16,22
Totale complessivo	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
in mln euro	**18,06**	**254,53**	**568,61**	**543,44**	**6,74**	**48,24**	**14,28**	**0,56**	**8,34**	**27,04**	**45,25**	**1,15**	**11,62**	**1.547,85**

Fonte: Elaborazioni sui decreti ministeriali di accertamento dei debiti e rilevazioni delle amministrazioni previste dalle circolari RGS n.38/2010 e n.6/2011.

Tavola 3-5 Debiti fuori bilancio accertati per principali tipologie di spesa, al 31.12.2011 (in %)

	AMBIENT	DIFESA	GIUSTIZIA	INTERNO	MAE	MEF	MIBAC	MIPAAF	MISE	MIT	MIUR	MLPS	SALUTE	Totale
Accertamenti sanitari e cure	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,07	-	-	0,0
Spese di funzionamento	**33,10**	**84,33**	**6,57**	**83,43**	**45,23**	**53,54**	**93,02**	**62,81**	**42,32**	**37,39**	**56,01**	**7,77**	**6,48**	**68,15**
di cui Accessori per uffici, etc.	-	4,88	-	0,03	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,17
di cui Cancelleria, spese postali etc	-	2,41	2,58	7,96	-	1,69	1,75	-	2,41	2,66	47,04	4,19	3,56	5,29
di cui Canoni e utenze	-	77,05	1,98	29,81	45,23	32,07	74,30	55,73	29,12	12,52	8,97	-	-	37,02
di cui Fitti	-	-	0,01	37,01	-	16,43	2,02	6,08	-	0,60	-	-	2,91	19,33
di cui Manutenzione locali etc.	-	-	0,12	7,19	-	3,12	-	0,99	4,75	-	-	3,58	-	3,77
di cui Spese indivisibili	33,10	-	1,88	1,43	-	0,23	14,96	-	6,03	21,62	-	-	-	1,56
Commissioni, comitati, etc.	-	-	0,58	-	-	38,60	-	-	-	-	-	31,14	-	3,73
Indennizzi e risarcimenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Liti, arbitraggi, riscarcimenti etc	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Missioni e trasferte etc	-	-	-	3,41	32,47	0,06	-	-	-	-	-	-	-	2,01
Noleggio mezzi di trasporto etc	-	9,64	0,27	1,47	-	0,13	0,39	0,92	57,44	1,38	0,25	5,56	3,62	3,43
Residui perenti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reti, attrezzature tecniche informatiche etc	-	-	0,06	0,04	0,85	3,53	2,68	6,58	-	4,36	39,14	55,53	-	0,72
Spese di giustizia e intercettazioni	-	-	24,23	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,91
TARSU e altro rifiuti urbani	-	6,03	3,15	-	-	3,68	-	-	-	-	-	-	-	2,15
Altro	66,90	-	65,12	11,64	21,44	0,47	3,91	29,69	0,24	56,87	4,53	-	89,90	16,90
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
in mln euro	**8,32**	**235,71**	**119,67**	**476,78**	**11,32**	**94,57**	**4,26**	**1,63**	**5,29**	**12,08**	**6,77**	**0,09**	**20,99**	**997,5**

Fonte: Elaborazioni sui Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e rilevazioni delle amministrazioni previste dalle circolari RGS n.38/2010 e n.6/2011.

3.4 *Debiti fuori bilancio e programmazione finanziaria*

L'accumulo di posizioni debitorie fuori dalle registrazioni contabili acuisce le difficoltà di programmazione delle amministrazioni, in un circuito tutt'altro che virtuoso. I quadri riepilogativi sopra descritti fanno emergere la difficoltà di porre in essere efficaci misure di prevenzione della formazione di debiti fuori bilancio, nonché la persistente opportunità di agire sul mutamento del contesto organizzativo delle amministrazioni per riuscire a comprimere le spese di funzionamento.

Va evidenziato che la consistenza del fenomeno appare essersi ridotta nell'ultimo triennio, ma continua a pesare in maniera non trascurabile. Il ricorso a strumenti di accertamento e copertura - le cui dimensioni sono annunciate prima ancora dell'espletamento delle procedure di accertamento – potrebbe indurre comportamenti opportunistici e, se ripetuto, può generare l'aspettativa di ripiani anche futuri.

Nell'intento di comprendere meglio se la "storia gestionale" delle poste di bilancio che si caratterizzano per la presenza di situazioni debitorie segnala un percorso maggiormente accidentato rispetto ad altre spese per consumi intermedi o soggetto a maggiori incertezze sulla disponibilità effettiva di risorse, sono stati effettuati approfondimenti relativi ai piani gestionali con pendenze di pagamento fuori dal bilancio a fine 2011.

In generale, la spesa per consumi intermedi del bilancio vede un incremento di disponibilità tra stanziamento iniziale e definitivo (pari al 52,5 per cento per la competenza e al 66,9 per cento per la cassa, nel 2011). Parte di questa variazione è dovuta a integrazioni effettuate in corso d'anno attingendo agli apposti fondi, rappresentando quindi un effetto di mera ricomposizione del bilancio. Nonostante il saldo complessivamente positivo delle variazioni in corso d'anno per questa tipologia di spesa, alcuni capitoli perdono risorse e altri ne guadagnano. Non è tuttavia possibile affermare che i debiti maturano soprattutto con riferimento ai capitoli che vedono una diminuzione complessiva dello stanziamento tra inizio e fine dell'esercizio finanziario: solo l'1,1 per cento delle riduzioni per i consumi intermedi dall'inizio alla fine della gestione sono effettuate sui piani gestionali con posizioni debitorie. A prima vista, tali poste di bilancio non appaiono maggiormente penalizzate dalle variazioni avvenute rispetto alle altre.

Esaminando il processo di formazione del bilancio e la tempistica delle variazioni effettuate in corso d'anno è possibile intravedere sintomi di una pronunciata difficoltà di programmazione per le spese per cui si manifestano mancati pagamenti non contabilizzati.

A partire dalle proposte per il disegno di Legge del bilancio e dall'effettivo stanziamento autorizzato con la Legge di bilancio, i piani gestionali dove tipicamente si rileva un debito non sono necessariamente quelli in cui lo stanziamento iniziale è stato ridotto rispetto alla previsione dell'anno prima o alla richiesta dell'amministrazione in fase di preparazione del bilancio.

Tra tutti i piani gestionali relativi all'acquisito di beni e servizi interessati da revisioni di stanziamento negative rispetto alle proposte iniziali, i piani gestionali con situazioni debitorie pregresse (d'ora in poi definiti "piani gestionali debitori") rappresentano meno del 6 per cento e assorbono solo un 16 per cento della riduzione complessiva effettuata. L'ambito in cui si manifestano i debiti non sembra dunque quello maggiormente toccato dalle riduzioni nella fase di predisposizione del bilancio. Tra la fase di proposta e la legge di bilancio, i piani gestionali debitori subiscono una variazione negativa di circa il 23 per cento rispetto alla proposta di stanziamento di bilancio avanzata dall'amministrazione in base allo stanziamento

dell'anno precedente. Tale riduzione risulta inferiore rispetto a quella registrata in media nel più ampio aggregato relativo ai consumi intermedi (dove la riduzione è quasi del doppio, pari a circa il 40 per cento). Tuttavia, i piani gestionali debitori subiscono in media, durante la fase di formazione del bilancio, delle riduzioni in valore assoluto molto più rilevanti.

Nel 2011 sono infatti diminuite mediamente di circa 865 mila euro per piano gestionale contro i 326 mila euro dell'intero comparto dei consumi intermedi in termini di cassa e rispettivamente 934 mila euro contro 324 in termini di competenza (Tavola 3-6).

Tale situazione dipende in parte dalle revisioni in riduzione delle spese effettuate tra le proposte di legge di bilancio e la legge di bilancio, e in parte da un fatto tecnico-contabile: la cosiddetta "ricostituzione" dei fondi di riserva che in corso d'anno vengono utilizzati per alimentare i capitoli/piani gestionali relativi ai fitti, canoni, utenze, manutenzioni, ecc. Detti fondi sono uno strumento di flessibilità che viene tuttavia controllato a livello centrale. In fase di formazione del nuovo bilancio i fondi sono ridotati della competenza che è stata ripartita nel corso dell'esercizio mediante una corrispondente riduzione delle dotazioni finanziarie dei capitoli che ne hanno beneficiato, salvo diverse valutazioni su casi specifici.

In effetti si tratta di una procedura, quest'ultima, che potrebbe essere rivista, considerato che non consente una corretta programmazione soprattutto con riferimento alle risorse relative ai piani gestionali debitori registrati nei confronti delle varie amministrazioni.

Tavola 3-6 Confronto tra piani gestionali con posizioni debitorie fuori bilancio e afferenti ai consumi intermedi. Riduzioni di stanziamento intercorse tra la proposta e la legge di bilancio.

	dato di competenza		dato di cassa	
	per i soli pg con debito	per il totale dei pg dei consumi intermedi	per i soli pg con debito	per il totale dei pg dei consumi intermedi
pg con i debiti ridotti sul totale dei pg ridotti	5,9	/	5,9	/
peso delle riduzioni sui pg con debito ridotti rispetto al totale riduzioni	17,4		15,7	
incidenza delle riduzioni in termini di pg (%)	57,4	32,6	55,8	32,4
incidenza delle riduzioni in termini di euro (%)	-22,8	-39,8	-22,6	-39,7
riduzione media pg debiti (euro per pg)	- 936.828,2	- 323.982,6	- 865.731,4	- 325.665,8

Fonte: Elaborazioni su rilevazioni delle amministrazioni previste dalle circolari RGS n.38/2010 e n.6/2011 e il bilancio dello Stato 2011. Dati di competenza.

Un altro elemento che evidenzia le difficoltà di programmazione delle amministrazioni, in particolare per quanto attiene ai tipici ambiti di rilevazione dei debiti fuori bilancio, riguarda le variazioni amministrative di bilancio effettuate con Decreti del Ministro del Tesoro (DMT). Variazioni di grande entità effettuate verso la fine dell'esercizio finanziario si riflettono, per l'amministrazione di spesa, in possibili difficoltà gestionali e accentuano le incertezze sull'effettivo ammontare a disposizione per programmare le proprie spese.

A fine anno le variazioni effettuate tramite DMT nell'ambito della categoria dei consumi intermedi sono generalmente di segno positivo. Sono l'effetto di richieste di integrazioni degli stanziamenti e possono essere registrate dalla Corte dei conti (e quindi risultare disponibili) formalmente anche a esercizio concluso. In effetti, i piani gestionali debitori sono circa un terzo delle poste di bilancio (tra i consumi intermedi) per i quali le variazioni riferibili all'esercizio finanziario 2011 sono registrate dalla Corte dei Conti all'inizio del 2012. Inoltre, le

variazioni registrate l'anno successivo all'esercizio di riferimento muovono – nel caso dei piani gestionali debitori - un ammontare finanziario pari al 10 per cento circa delle variazioni avvenute in momenti precedenti dell'anno. L'incremento di risorse che i piani gestionali con situazioni debitorie vedono a fine anno è dello stesso ordine di grandezza dell'incremento delle poste genericamente comprese tra i consumi intermedi, poco oltre un milione di euro per piano gestionale.

Se l'orizzonte temporale viene esteso per comprendere tutte le variazioni effettuate a ridosso del nuovo esercizio finanziario – ossia nel mese di dicembre o oltre – si accentua maggiormente la situazione dei piani gestionali debitori come quella parte dei consumi intermedi che vede variazioni più significative delle altre e per la quale si cercano alla fine dell'esercizio ulteriori risorse (Tavola 3-7).

Tavola 3-7 Confronto tra piani gestionali con posizioni debitorie fuori bilancio e afferenti ai consumi intermedi. DMT con registrazione alla Corte dei Conti avvenute nell'anno successivo all'esercizio di riferimento.

	DMT registrato l'anno successivo		DMT registrato in fine anno (dopo novembre) o anno successivo	
	per i soli pg con debito	per il totale dei pg dei consumi intermedi	per i soli pg con debito	per il totale dei pg dei consumi intermedi
incidenza dei PG in cui vi sono variazioni con DMT a fine anno (%)	13,5	4,3	35,0	37,4
peso delle variazioni con DMT a fine anno rispetto alle variazioni avvenute prima della fine dell'anno (CS)	10,2	3,0	134,0	28,5
peso delle variazioni con DMT a fine anno rispetto alle variazioni avvenute prima della fine dell'anno (CP)	9,8	2,7	198,5	22,1
variazione a fine anno media per PG (euro per pg - CS)	1.759.646,9	1.940.006,8	2.689.025,7	2.346.814,8
variazione a fine anno media per PG (euro per pg - CP)	1.084.512,2	1.441.677,9	1.989.310,2	1.549.190,8
percentuale di PG debitori con variazione a fine anno sui PG totali tra i consumi intermedi con variazione a fine anno	35,6	/	22,5	/

Fonte: Elaborazioni su rilevazioni delle amministrazioni previste dalle circolari RGS n. 38/2010 e n. 6/2011 e il bilancio dello Stato 2011.

3.5 *Conclusioni*

Le amministrazioni centrali dello Stato hanno cumulato nel corso degli ultimi anni, anche a seguito dei cosiddetti tagli lineari sulle spese per consumi intermedi, un ammontare non trascurabile di debiti "fuori bilancio". A fine 2009 i debiti fuori bilanci accertati erano pari a circa 2,1 miliardi, e malgrado la costituzione di un apposito fondo di reintegro per coprirli, a fine 2010 se ne contavano altri 1,5 miliardi e a fine 2011 una quantità aggiuntiva pari a circa un miliardo.

Si tratta di debiti che, al momento delle loro formazione, non presentano alcuna evidenza contabile nel bilancio dello Stato, e pertanto non sono rilevati nelle statistiche sul debito pubblico e non vengono presi in conto nella programmazione finanziaria. Sostanzialmente, l'accumularsi di debiti fuori bilancio rinvia a esercizi successivi gli oneri che hanno causato lo "sforamento" degli stanziamenti in bilancio e le misure di razionalizzazione delle strutture organizzative che avrebbero dovuto accompagnarsi alle riduzioni degli stanziamenti.

I debiti fuori bilancio più persistenti sono quelli legate al funzionamento delle strutture centrali e periferiche delle amministrazioni (per oltre il 50 per cento) e, in particolare, canoni, utenze, fitti, spese postali e manutenzione dei locali e degli immobili. Sono oneri di natura corrente spesso derivanti da contratti con effetto pluriennale per i quali l'impegno annuo è stato assunto in anni precedenti. Circa il 90 per cento del debito accertato del 2011 grava sugli stessi capitoli e piani gestionali su cui già erano state rilevate fatture e contratti non evasi nel 2010.

Le situazioni accertate non esauriscono le richieste di risorse effettuate dalle amministrazioni per l'emersione di impegni nei confronti di terzi non registrati in bilancio e in attesa di pagamento. Se si considerano anche tipologie di spesa non afferenti all'acquisto di beni e di servizi, la dinamica complessiva di formazione dei debiti verso terzi, a fine 2010, ammontava a 2,4 miliardi di euro e a fine 2011, circa 2 miliardi.

L'accumulo di posizioni debitorie fuori dalle registrazioni contabili acuisce le difficoltà di programmazione delle amministrazioni, in un circuito tutt'altro che virtuoso. I quadri riepilogativi sopra descritti fanno emergere la difficoltà di porre in essere efficaci misure di prevenzione della formazione di debiti fuori bilancio, nonché la persistente opportunità di agire sul mutamento del contesto organizzativo delle amministrazioni per riuscire a comprimere le spese di funzionamento.

Pur essendosi ridotta nell'ultimo triennio la consistenza del fenomeno, continua a pesare in maniera strutturale e il ricorso a strumenti di accertamento e copertura - le cui dimensioni sono annunciate prima ancora dell'espletamento delle procedure di accertamento – potrebbe generare l'aspettativa di ripiani anche futuri.

Le analisi effettuate in questo paragrafo sono rivolte a trovare alcune delle cause che possono concorrere al formarsi di situazioni debitorie a carico delle amministrazioni al fine porre rimedio a quanto possa dipendere da aspetti procedurali nell'applicazione delle norme in materia contabile. Resta comunque fermo il fatto che le amministrazioni stesse devono da parte loro porre in essere tutte le misure necessarie a realizzare una reale programmazione finanziaria, sia attraverso l'utilizzo delle potenzialità che consente la flessibilità di bilancio a favore delle spese effettivamente ineludibili, sia attraverso una loro maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni relative a quelle tipologie di spese che più di altre presentano debiti fuori bilancio, in modo da limitare il formarsene di nuove.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 4 La spesa per i trasferimenti e gli incentivi alle imprese

4.1 Introduzione

Nel corso degli anni l'Italia si è dotata di un articolato sistema di incentivi sia per fornire un supporto al sistema produttivo nel suo complesso, sia per favorire la localizzazione delle imprese in determinate aree del paese ritenute in ritardo di sviluppo[1]. Nel periodo 2005-2010 il Ministero dello sviluppo economico ha censito 78 interventi a livello nazionale e ben 1.082 interventi a livello regionale. Di questi, nel 2010, ne risulterebbero ancora attivi circa il 70 per cento. In base alla Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2011, nell'intero periodo sono state concesse agevolazioni per 45,7 miliardi di euro mentre sono stati erogati al sistema delle imprese 33,6 miliardi, favorendo investimenti per circa 152 miliardi[2].

Anche a causa della limitatezza delle risorse a disposizione dovuta alla crisi economica, il sistema degli incentivi è stato più volte oggetto di tentativi di razionalizzazione.[3] Le ragioni sono da ricondurre da un lato alla limitata efficacia degli interventi, dall'altro all'onerosità delle misure non più in linea con l'attuale scenario di finanza pubblica e con le priorità del paese. Tuttavia, le proposte che si sono susseguite scontano una certa indeterminatezza nella quantificazione delle risorse effettivamente destinate alle imprese sotto forma di incentivi.

Il problema è più complesso di quanto possa apparire per le seguenti ragioni: innanzitutto non esiste una definizione univoca di "incentivo"; in secondo luogo il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche definisce "trasferimenti ad imprese" un aggregato molto più ampio rispetto agli incentivi in senso stretto. Il combinato disposto di tali elementi, unitamente alla rilevanza delle risorse, determina un'elevata variabilità delle stime comprese tra i 3,7 miliardi di euro del Ministero dello sviluppo economico ed i circa 32,9 miliardi dell'Istat.[4]

Obiettivo di questo capitolo è proporre una analisi e una quantificazione delle risorse trasferite alle imprese che risponde a tre diverse chiavi interpretative complementari tra loro.

---

[1] In particolare, in passato una quota rilevante della politica di incentivazione del Paese è stata finalizzata proprio alla riduzione del divario economico esistente tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno.

[2] Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. MISE rapporti 2009 e 2011.

[3] Un primo tentativo di riorganizzazione si è avuto a seguito della delega ai sensi della legge n. 99 del 2009 che il Parlamento ha conferito al Governo per il riordino della disciplina della programmazione negoziata e degli incentivi. La delega, dopo una proroga di sei mesi, è scaduta il 15 febbraio 2011 senza che sia stato varato il relativo decreto legislativo. Una seconda opportunità si è delineata recentemente con l'emanazione dello Statuto per le imprese; il nuovo provvedimento normativo ispirato allo *Small Business Act* europeo prevede all'articolo 10 la possibilità di differire nuovamente i termini per l'esercizio delle delega. Al momento è in corso di conversione il D.L. n. 83 del 22 giugno 2012, pubblicato sulla G.U. 147 del 26 giugno 2012, nel quale si riordinano, razionalizzano e riprogrammano gli strumenti nazionali esistenti per l'incentivazione delle attività imprenditoriali, mediante interventi di abrogazione, di semplificazione e di rimodulazione delle norme esistenti.

[4] Nel presente capitolo sono prese in considerazione solo le stime ufficiali.

La prima, in linea con il quadro di contabilità nazionale proposto dall'Istat, fornisce una quantificazione delle risorse che nel conto economico delle amministrazioni pubbliche sono rappresentate attraverso tre categorie economiche della spesa: i *contributi alla produzione*, i *trasferimenti correnti diversi alle imprese* e i *contributi agli investimenti* (paragrafo 4.3).

La seconda, partendo dalla classificazione economica del bilancio dello Stato, fornisce un'analisi dei *trasferimenti alle imprese* in modo da individuare quali siano le tipologie (modalità) di detti trasferimenti e le principali voci di spesa (paragrafo 4.3.1). Uno specifico approfondimento è dedicato alla tesoreria dello Stato che intermedia una quota rilevante di risorse finanziarie provenienti dal bilancio dello Stato e da altri soggetti pubblici e privati che si trovano al di fuori del suo perimetro (paragrafi 4.4.2 e seguenti).

La terza restituisce una quantificazione degli *incentivi alle imprese* in senso stretto (paragrafo 4.5). In questo caso, sono esclusi gli incentivi erogati dall'Unione Europea attraverso i fondi strutturali e gli incentivi erogati direttamente dalle Regioni, dagli Enti locali o da altri enti; sono esclusi, inoltre, gli incentivi alle imprese che erogano servizi per conto dell'operatore pubblico come, ad esempio, Trenitalia S.p.A. e Poste S.p.A. attraverso contratti di servizio e/o di programma. In questa parte del lavoro sono definiti incentivi alle imprese le risorse trasferite dal bilancio dello Stato alle imprese senza alcuna forma di controprestazione;[5] i dati si riferiscono ai pagamenti erogati nel quinquennio 2007-2011 e sono tratti dal consuntivo del bilancio dello Stato.

4.2 Definizioni e tipologie di trasferimenti

Le modalità attraverso cui i trasferimenti alle imprese vengono erogati sono diverse. La principale è costituita dai *Contributi a fondo perduto,* articolati nelle seguenti tipologie:

- *Contributi in conto capitale e in conto impianti*: sono generalmente concessi per la realizzazione di opere o l'acquisto di beni strumentali durevoli a favore sia di nuove imprese che di imprese già attive.
- *Contributi in conto interessi*: sono finalizzati a ridurre il tasso di interesse applicato al finanziamento dell'impresa beneficiaria.
- *Contributi in conto esercizio (gestione)*: normalmente concessi per contribuire alle spese di gestione delle imprese.
- *Incentivi fiscali, contributivi e previdenziali:* tra gli incentivi fiscali il più importante è il *credito d'imposta,* utilizzato dalle imprese in compensazione delle imposte dovute. Gli *sgravi contributivi e previdenziali* si riferiscono ai provvedimenti finalizzati a ridurre il peso contributivo a carico delle imprese, nonché alle varie forme di sostegno all'occupazione.

Nel caso dei *Contributi in conto capitale e in conto impianti*, che riguardano il finanziamento di investimenti pubblici, l'erogazione dei *contributi* pluriennali può avvenire attraverso due distinte modalità. In forma diretta, per cui il trasferimento all'impresa coincide con il pagamento del contributo. L'altra fattispecie prevede che i *contributi pluriennali* (ex *Limiti d'impegno)* siano utilizzati previa apposita autorizzazione del Ministero dell'economia e

[5] In altri termini sono definiti incentivi i trasferimenti di risorse che le imprese private ricevono senza che queste ultime forniscano in cambio alcun corrispettivo in termini di fornitura di beni o di erogazione di servizi.

delle finanze, per contrarre mutui presso istituti bancari da parte di soggetti diversi dall'amministrazione centrale che finanzia l'investimento. Il rimborso, per capitale e interessi, è posto direttamente a carico del Bilancio dello Stato[6]. L'effetto economico di tali operazioni (e quindi l'effettivo trasferimento all'impresa) è costituito dal ricavo netto del mutuo che l'impresa beneficiaria acquisisce direttamente dall'istituto bancario sulla base degli stati di avanzamento dell'opera da realizzare. Tale ammontare è quello che determina l'impatto sui saldi di finanza pubblica.

Inoltre, esistono alcuni strumenti di finanziamento che non trasferiscono risorse a fondo perduto ma consentono alle imprese di finanziarsi a condizioni e tassi agevolati. È il caso dei *Fondi di garanzia* e dei *Fondi rotativi.*

I *Fondi di garanzia* consentono una parziale assicurazione ai crediti concessi dagli istituti di credito a favore delle imprese, favorendone l'accesso alle fonti finanziarie mediante la concessione di una garanzia pubblica[7]. Rivolgendosi al Fondo, l'impresa non ottiene un contributo in denaro, ma ha la possibilità di ottenere finanziamenti senza garanzie aggiuntive sugli importi garantiti dal Fondo.

L'obiettivo dei *Fondi rotativi* è, nella maggior parte dei casi, la concessione alle imprese di finanziamenti agevolati sotto forma di anticipazioni, generalmente rimborsabili con un piano di rientro pluriennale. La particolarità di questo tipo di strumento consiste nel fatto che il Fondo, a fronte di una dotazione iniziale, viene ricostituito nel tempo dai rimborsi che le imprese effettuano.

Lo Stato interviene, inoltre, in favore di alcune tipologie di imprese anche attraverso i *Contratti di servizio e/o di programma*, ad esempio i pagamenti effettuati alle imprese a fronte degli obblighi di servizio pubblico riguardanti il trasporto, gli *Apporti di capitale*, utilizzati per la ricapitalizzazione di imprese partecipate e la *Copertura dei disavanzi*, principalmente delle aziende esercenti servizi di trasporto pubblico locale.

Infine, si segnala che alle suddette forme di trasferimenti si affiancano le agevolazioni fiscali fruite dalle imprese in sede di pagamento delle imposte (si veda l'Appendice, Tavola A.6).

4.3 I trasferimenti alle imprese nel conto delle Amministrazioni pubbliche.

4.3.1 Quadro generale

Il conto delle amministrazioni pubbliche, che costituisce il principale riferimento per definire il quadro complessivo delle variabili di finanza pubblica, fornisce una rappresentazione dei trasferimenti alle imprese attraverso quattro categorie economiche della spesa: i *contributi alla produzione*, i *trasferimenti correnti diversi alle imprese*, i *contributi agli investimenti* e gli

---

[6] All'atto dell'erogazione del mutuo in favore del soggetto beneficiario lo Stato contrae un debito con l'intermediario finanziario. Le relative rate di rimborso vengono scomposte tra quota interessi e quota capitale e corrispondentemente contabilizzate in bilancio. È come se lo Stato si indebitasse direttamente sul mercato per reperire le risorse necessarie per la realizzazione dell'opera e, successivamente, le trasferisse all'impresa o all'ente beneficiario (da *"I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi"* 2008).

[7] Ne costituisce un esempio *il fondo di garanzia per le PMI,* la cui finalità è favorire l'accesso alle fonti finanziarie delle piccole e medie imprese mediante la concessione di una garanzia pubblica che si affianca e spesso si sostituisce alle garanzie reali portate dalle imprese.

altri trasferimenti in conto capitale. Ai fini dell'analisi esposta in questo capitolo, sono considerate le prime tre voci di spesa poiché la quarta, data la sua caratteristica di spesa "straordinaria", o una tantum, raccoglie interventi a favore del sistema produttivo di tipo episodico che non hanno carattere ricorrente e che sono, pertanto, caratterizzati da andamenti legati a particolari episodi economici che hanno caratteristiche prevalentemente di tipo congiunturale[8].

Riquadro 4-1 Definizioni delle spese per le imprese secondo i conti nazionali

I contributi alla produzione sono trasferimenti correnti unilaterali effettuati dalle amministrazioni pubbliche[9] ai produttori market con l'obiettivo di influenzare i livelli di produzione o i prezzi, oppure di influenzare la remunerazione dei fattori della produzione. Possono essere erogati per singola unità di bene o servizio prodotto o importato; in alternativa possono essere erogati alle unità produttrici in ragione dell'attività di produzione, non legati in maniera diretta alle quantità prodotte. Essi comprendono anche i contributi in conto interessi quando sono separabili dalle quote di ammortamento del debito.

I trasferimenti correnti diversi alle imprese rappresentano una parte residuale dei trasferimenti correnti, registrati prevalentemente nella contabilità nazionale a titolo di contributi alla produzione, erogati dalle amministrazioni pubbliche in ragione di sostegno delle attività produttive e connessi a specifiche politiche economiche quali la ricerca e sviluppo, la sicurezza sul lavoro, la prevenzione usura e simili.

I contributi agli investimenti alle imprese sono i trasferimenti in conto capitale[10] effettuati dalle amministrazioni pubbliche nei confronti dei produttori market allo scopo di finanziare in tutto o in parte i costi delle loro acquisizioni di capitale fisso. I contributi agli investimenti alle imprese comprendono, oltre ai contributi concessi alle imprese private, gli apporti di capitale a favore delle imprese pubbliche con personalità giuridica, se le amministrazioni pubbliche che effettuano i conferimenti non conservano un credito nei confronti delle imprese pubbliche.

---

[8] A titolo esemplificativo si ricorda che tra le operazioni registrate quali *Altri trasferimenti in conto capitale alle imprese* sono state contabilizzate alcune operazioni di ricapitalizzazione di alcune imprese pubbliche, Ferrovie dello Stato all'inizio degli anni Duemila, l'accollo del debito per l'alta velocità nel 2006, i trasferimenti a titolo di salvataggio per la crisi economico e finanziaria degli anni 2008-2009, la ricapitalizzazione di Alitalia nel 2009. Particolarmente rilevante risulta in tal senso il confronto internazionale effettuato sulla spesa per funzioni, dove è possibile vedere il livello estremamente elevato dei trasferimenti in conto capitale in corrispondenza agli Affari economici per il 2009 in numerosi paesi europei.

[9] I contributi alla produzione dal lato della spesa e le imposte sulla produzione dal lato delle entrate costituiscono uno dei canali attraverso cui avvengono i trasferimenti di risorse tra gli Stati membri e l'Unione europea. Infatti, rappresentano da un lato uno degli strumenti per il finanziamento delle politiche comunitarie e dall'altro lato una delle risorse di finanziamento del bilancio dell'Unione europea. Pertanto, e solo a livello di economia nazionale in quanto non hanno incidenza sul livello della spesa pubblica e delle entrate pubbliche, è possibile vederne l'effetto complessivo sul sistema produttivo nazionale. In questo contesto sono esaminate le sole risorse trasferite a carico delle amministrazioni pubbliche nazionali.

[10] I trasferimenti possono essere in denaro o in natura. Per contributi agli investimenti in natura s'intendono i trasferimenti di mezzi di trasporto, impianti o altri macchinari da parte delle amministrazioni pubbliche, nonché la messa a disposizione di fabbricati o di altre opere.

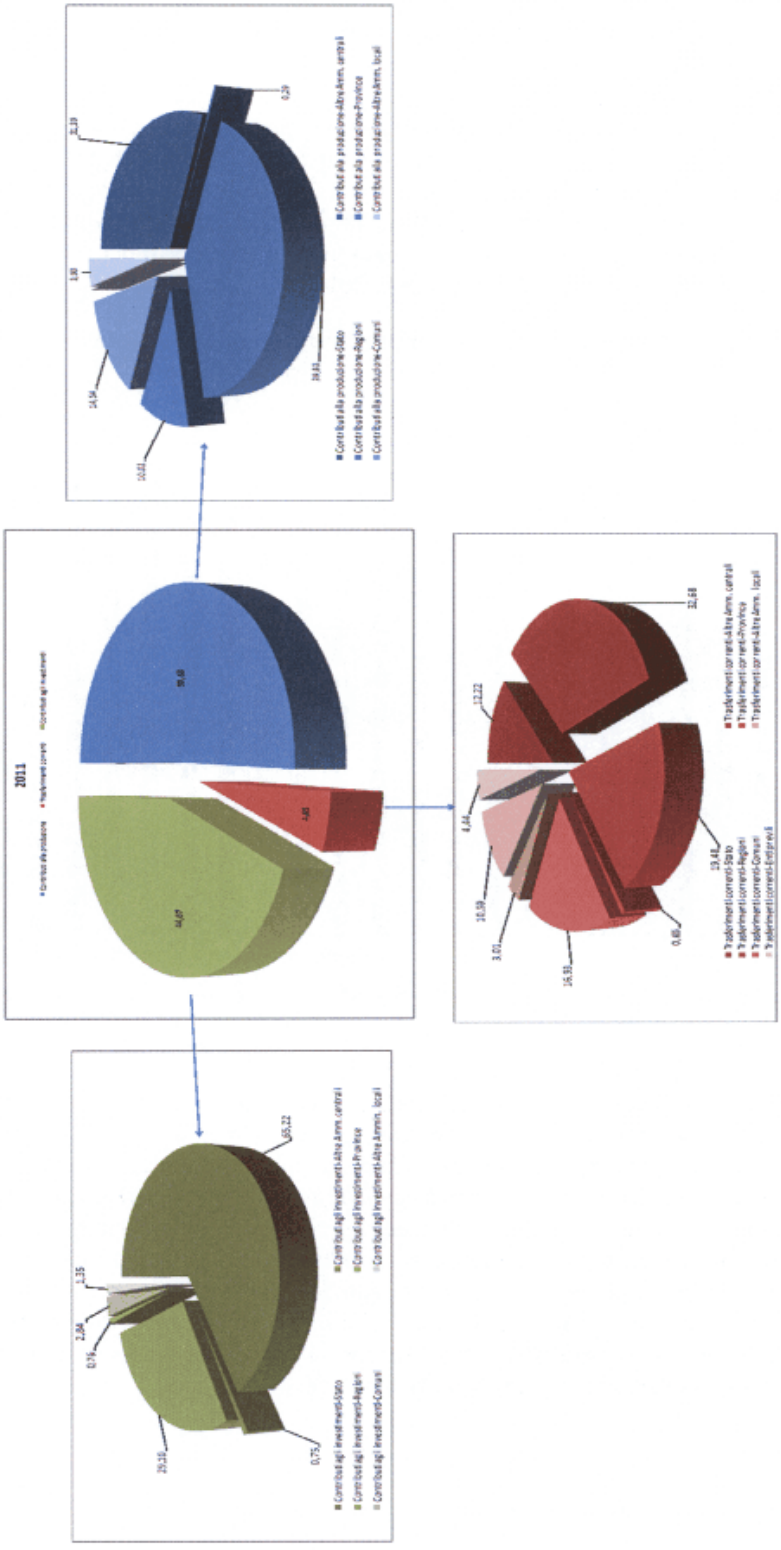
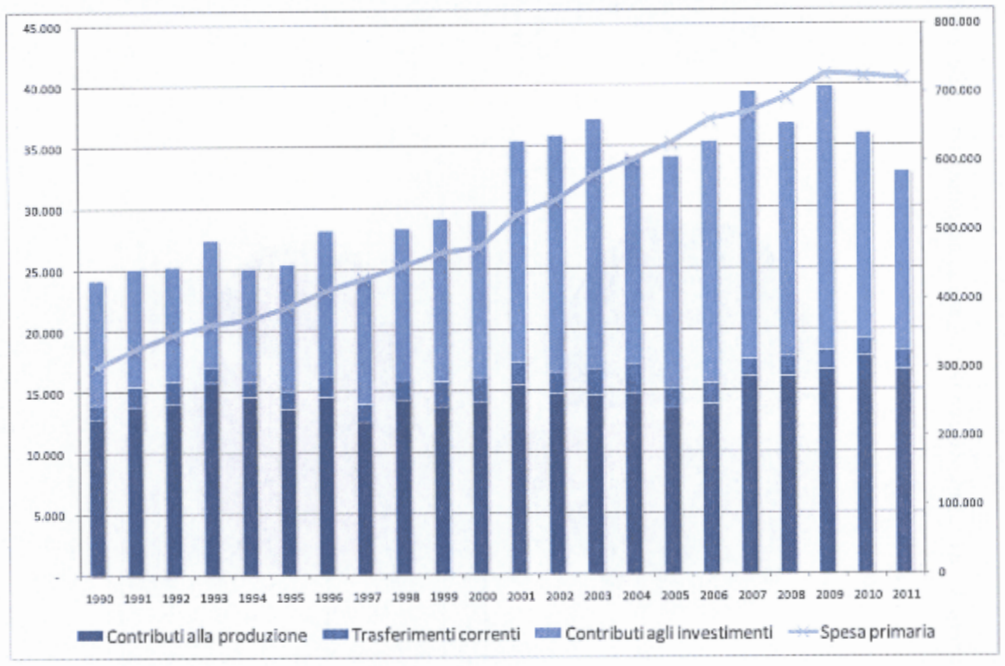


Grafico 4-1 Trasferimenti alle imprese 2011 – Ripartizione percentuale della spesa secondo le categorie economiche e distribuzione percentuale in base alle amministrazioni pubbliche che hanno trasferito.

Fonte: Istat, Conti nazionali.

Facendo riferimento all'ultimo aggiornamento dei conti delle amministrazioni pubbliche[11], la spesa per i trasferimenti alle imprese nel 2011 è stata di 32.899 milioni: la quota a carico dello Stato è stata pari a 15.005 milioni, mentre 17.168 milioni sono riferiti alle amministrazioni locali e la parte residuale prevalentemente a enti diversi delle amministrazioni centrali. La ripartizione tra i sottosettori fa osservare, nel 2011, una leggera prevalenza dei trasferimenti effettuati dalle amministrazioni locali (il 52 per cento complessivo) rispetto a quelli effettuati dalle amministrazioni centrali (il 48 per cento del totale). Nei grafici seguenti è possibile vedere la composizione di questa spesa in base all'apporto dei singoli enti, sia per l'ultimo anno disponibile che per il periodo 1990-2011

Grafico 4-2 Trasferimenti alle imprese e spesa primaria 1990-2011 – milioni di euro correnti.



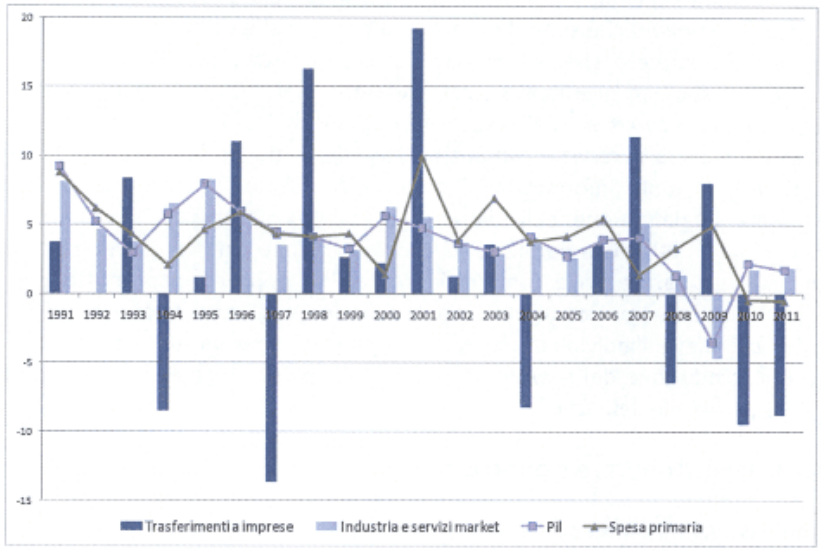
Fonte: Istat, Conti nazionali.

L'analisi dei dati in serie storica permette di vedere come il complesso dei trasferimenti alle imprese abbia mostrato un tasso di crescita generalmente e notevolmente inferiore rispetto alla crescita della spesa pubblica primaria complessiva; infatti, rispetto a una crescita in termini nominali della spesa complessiva pari al 138 per cento nel periodo in esame, la spesa per trasferimenti alle imprese è cresciuta del 36 per cento. Al suo interno si rileva come l'andamento più sostenuto sia imputabile ai contributi agli investimenti, che sono aumentati del 43,6 per cento, rispetto alle due voci di spesa corrente che hanno fatto registrare un incremento complessivo del 30,1 per cento. L'andamento più sostenuto della crescita all'inizio degli anni duemila è da imputare ai trasferimenti al settore dei trasporti, che costituisce il principale settore di attività economica destinatario dei trasferimenti.

[11] L'ultimo aggiornamento, relativo all'edizione 2012, dei conti delle amministrazioni pubbliche è stato diffuso dall'ISTAT il 24 maggio 2012.

Tale contenuto profilo di crescita (+36 per cento) risulta evidente anche dal confronto con lo sviluppo nominale del Pil (+ 124,4 per cento) e con l'andamento del valore aggiunto del settore industriale e dei servizi market[12] (+121,6 per cento); si veda il successivo Grafico 4-3. È stato considerato il valore aggiunto dei settori produttivi sopra richiamati, poiché tra i trasferimenti correnti alle imprese la parte più rilevante costituita dai contributi alla produzione è erogata con l'obiettivo di ridurre i costi di produzione allo scopo di assicurare un adeguato ricavo alle imprese.

Grafico 4-3 Tassi di crescita annuali dei trasferimenti alle imprese, PIL, spesa primaria, valore aggiunto industria e servizi market – dati a prezzi correnti 1991-2011.



Fonte: elaborazione Ragioneria generale dello Stato su dati Istat, Conti nazionali.

4.3.2 La metodologia di stima

La metodologia di stima adottata nei conti nazionali per la valutazione dei trasferimenti alle imprese è ampiamente basata sull'utilizzo dei dati di cassa che permettono di approssimare meglio il momento di effettiva erogazione e di messa a disposizione delle risorse a favore delle imprese che le utilizzano; fanno eccezione i trasferimenti alle principali imprese pubbliche, per cui la valutazione è effettuata a partire dai dati di impegno dell'ente erogatore laddove tali dati siano disponibili in maniera analitica, in quanto, in tale caso e differentemente da quanto avviene nella generalità degli altri casi, è possibile effettuare il riscontro delle fonti tra i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e degli altri enti pubblici e i dati di bilancio, in entrata, delle imprese beneficiarie. Tale riscontro permette di verificare l'efficace rappresentazione del principio della competenza economica definito dal SEC95. In alcuni casi particolari, prevalentemente legati agli altri trasferimenti in conto capitale che non costituiscono oggetto del presente approfondimento, possono essere utilizzati dati extracontabili al fine di approssimare il criterio della competenza economica secondo le linee guida definite a livello internazionale.

---

[12] Per quanto concerne i servizi sono stati considerati tutti a eccezione di quelli dove è prevalente l'attività della PA e le attività artistiche e altro.

Il principale riferimento di bilancio che viene utilizzato per la stima dei contributi alla produzione è costituito dai trasferimenti di parte corrente effettuati a favore delle imprese pubbliche e private. Nel caso del bilancio dello Stato tali trasferimenti corrispondono alla categoria economica 6, nel caso delle Regioni vengono individuate diverse tipologie di trasferimenti correnti che sono riportati in nota[13]. Per quanto riguarda gli Enti locali, le categorie considerate sono i *"Trasferimenti correnti a imprese, aziende di pubblici servizi e consorzi"* e le *"Prestazioni di servizi"*, quest'ultima tipologia di spesa è relativa solamente agli interventi effettuati nel settore dei trasporti pubblici locali che contengono le spese sostenute per i contratti di servizio con le società di TPL.

Una procedura simile a quella usata per i contributi alla produzione vale nel caso dei *Contributi agli investimenti* che sono determinati a partire dalle categorie dei *Trasferimenti in conto capitale alle imprese* che, a seconda dei casi, possono assumere la definizione di *Contributi agli investimenti alle imprese,* categoria economica 23 del bilancio dello Stato, di *Trasferimenti in conto capitale*[14] nel caso delle Regioni, di *Trasferimenti in conto capitale a imprese, aziende di pubblici servizi e consorzi* nel caso degli Enti locali. Vale la pena rilevare che tanto più ricca è la fonte informativa di partenza tanto più "potenzialmente" complessa potrebbe essere la definizione della voce di contabilità nazionale, in quanto una base informativa ampia e dettagliata permette un'approssimazione più precisa dei concetti e delle definizioni SEC95 a partire dalle fonti della contabilità pubblica, soprattutto per quanto concerne la distinzione tra i contributi alla produzione e gli altri trasferimenti correnti a imprese, per cui rileva l'individuazione di un legame di tipo diretto tra l'erogazione del contributo e la produzione del servizio da parte dell'impresa erogatrice, come riportato nel Riquadro 4-1 relativo alle definizioni.

4.3.3 Analisi per sottosettore e composizione

4.3.3.1 Amministrazioni centrali

I trasferimenti alle imprese effettuati dal sottosettore delle amministrazioni centrali afferiscono principalmente allo Stato che, nel periodo 1990-2011, ne eroga mediamente l'88 per cento del totale. La parte residuale dei trasferimenti di competenza degli altri enti dell'amministrazione centrale è attribuibile all'attività della Cassa Depositi e Prestiti (fino al 2003), all'ANAS e agli altri enti economici nazionali.

Come è possibile cogliere dal Grafico 4-4, i trasferimenti statali mostrano nel periodo considerato un'evoluzione a favore del conto capitale, attraverso la componente dei contributi agli investimenti, mentre il ruolo delle altre amministrazioni centrali viene molto ridimensionato a partire dai primi anni Duemila con la trasformazione societaria della Cassa Depositi e Prestiti, le cui competenze in tema sono rientrate nella gestione diretta dell'amministrazione statale. I contributi agli investimenti hanno rappresentato, in media dal

---

[13] Le categorie standard della spesa dei bilanci regionali considerate per la definizione dei trasferimenti alle imprese di parte corrente sono: Trasferimenti correnti a Aziende regionalizzate, provincializzate, municipalizzate e aziende consortili, Altri enti del settore pubblico allargato aventi natura di impresa, Imprese, consorzi fra imprese e cooperative. A tali categorie vanno aggiunti i Contributi in c/interessi alle imprese e consorzi che sono classificati nei bilanci tra i trasferimenti in conto capitale e che, invece, rientrano nella definizione dei contributi alla produzione. Si segnala che per le regioni esiste un rilevante problema di confrontabilità e di standardizzazione dei bilanci dovuto all'adozione differenziata e non coordinata, data anche l'autonomia in materia di bilanci ad esse riconosciuta dal titolo V della Costituzione, delle indicazioni del decreto legislativo 76/2000.

[14] Le categorie standard della spesa dei bilanci regionali considerate per la definizione dei trasferimenti alle imprese di conto capitale sono: Trasferimenti in conto capitale a Aziende regionalizzate, provincializzate, municipalizzate e aziende consortili, Altri enti del settore pubblico allargato aventi natura di impresa, Imprese, consorzi fra imprese e cooperative.