

Il sistema delle agevolazioni e incentivi alle imprese: approfondimento

di [Commercialista Telematico](#)

Pubblicato il 19 Giugno 2005

Vediamo quali sono le regole che pilotano i contributi ed i finanziamenti agevolati concessi alle imprese per lo sviluppo della propria attività. Attenzione all'importanza della disciplina comunitaria.

La logica degli incentivi alle imprese

A fondamento di tutti gli interventi di incentivo vi è l'idea che imprese appartenenti ad una determinata categoria, o operanti in una determinata area incontrino delle “**barriere**” (in termini di accesso al credito) nella realizzazione di progetti che abbiano determinate caratteristiche, le imprese così definite si trovano in una posizione iniziale, cioè prima dell'intervento pubblico, di svantaggio rispetto ad altre imprese localizzate in altre aree o appartenenti a categorie più svantaggiate a competere nel mercato.



L'esistenza di tali barriere determina quindi un numero insufficiente di questi progetti rispetto ad una situazione ritenuta, da parte dei policy-maker, ottimale.

I progetti che presentano quelle particolari caratteristiche sono infatti ritenuti desiderabili in quanto capaci di generare effetti positivi su alcuni aspetti strutturali dell'impresa che li realizza (sui livelli di occupazione, sulla solidità complessiva, sulla sopravvivenza nel mercato, sulla capacità di fronteggiare la concorrenza internazionale, sull'attitudine a produrre meno inquinamento ambientale).

Gli stessi policy-maker ritengono inoltre che, indirettamente e nel più lungo periodo, la realizzazione di questi progetti da parte di alcune imprese provocherà delle esternalità sul sistema economico nel suo complesso.

Tali progetti devono essere quindi incentivati con strumenti ad hoc, attivati dall'operatore pubblico per supplire a quello che viene considerato una sorta di "fallimento del mercato".

Da questa logica derivano due necessità, in primo luogo mettere in luce ed analizzare le cause di malfunzionamento del mercato e in secondo luogo individuare gli interventi più appropriati.

Diverse le cause che hanno determinato e determinano il sottosviluppo nelle varie aree, fra le più importanti posso sicuramente citare:

- le troppe e spesso incomprensibili regole;
- gli esagerati ostacoli e lungaggini burocratiche;
- l'inadeguatezza delle strutture;
- la mancanza endemica di capitale necessario allo start-up e al consolidamento dell'impresa, quest'ultimo gap in un sistema moderno può essere superato attraverso il ricorso al credito bancario, ma qui subentrano le asimmetrie informative, e a causa di queste l'impossibilità del sistema bancario di valutare adeguatamente le imprese, proprio perché la carenza o totale mancanza di dati non permette informazioni complete, distorce la realtà, limitando sul nascere la possibilità di affermazione dell'impresa.

Altre asimmetrie informative da correggere sono rappresentate dall'incapacità di comunicare le peculiarità attrattive del territorio in modo da attrarre capitale estero e dalla sostanziale incapacità di comunicare e interrelazionarsi fra università e tessuto imprenditoriale, non permettendo alla ricerca di divenire ricerca applicata e quindi innovazione tecnologica, motore dell'agognato sviluppo economico.

Dunque l'intervento comunitario, nazionale e regionale deve rispondere alla logica del correggere le distorsioni presenti nel mercato, attraverso lo stimolo alla realizzazione di progetti ottimali e desiderabili, portatori di esternalità positive, ma che non riescono ad attivarsi nell'attuale mercato, proprio perché questo non funziona perfettamente.

Accanto all'esistenza di barriere si presume che esista anche e comunque una capacità da parte delle imprese "svantaggiate" di realizzare con esito positivo i progetti in questione al pari delle imprese non soggette allo svantaggio.

Le procedure di selezione messe in atto per l'assegnazione del contributo pubblico sono perciò disegnate con l'intenzione di individuare quelle imprese che, nonostante il loro svantaggio iniziale, siano "meritevoli", cioè capaci di portare a compimento il progetto con successo.

I tre ingredienti fondamentali che costituiscono la struttura logica di questi interventi sono:

- lo svantaggio di un certo tipo di imprese nel realizzare una certa tipologia di progetti;
- la capacità delle imprese inizialmente svantaggiate di realizzare comunque i progetti in modo proficuo, se adeguatamente incentivate;
- la desiderabilità di tali progetti in quanto potenziali portatori di effetti positivi che vanno al di là del progetto stesso.

Una volta circoscritta l'area dello svantaggio, sulla quale si intende intervenire, si innesca un processo di "autoselezione", ossia sono le stesse imprese che decidono di presentare, o meno, la richiesta di finanziamento in base ad una loro stima sulla convenienza del contributo concesso.

In seguito, tra tutte le imprese richiedenti, vengono ammesse al contributo soltanto quelle imprese che presentano i progetti più "promettenti".

Tali imprese, ottenuto l'incentivo finanziario, avviano quindi l'opera di realizzazione dei progetti che, almeno nelle attese dei policy-maker, produrranno effetti positivi sia sulle stesse imprese beneficiarie che, più complessivamente, sul sistema economico di cui esse fanno parte.

Si è riaffermato in questo modo un principio, ossia gli aiuti alle imprese sono destinati alla riduzione dei divari territoriali, sono dunque per loro stessa natura, di carattere transitorio, in quanto dedicati a promuovere gli investimenti e l'occupazione fino a che il processo di sviluppo non diventi autopropulsivo.

Questa è logica alla base dell'attuale programmazione dell'intervento pubblico, tenendo ben conto che gli interventi di questo tipo richiedono inevitabilmente tempi non brevi, non solo per la loro realizzazione

ma, soprattutto per il pieno svolgimento di tutti gli effetti sullo sviluppo.

Ne consegue che deve essere monitorata costantemente nella sua produzione di risultati, per riuscire a comprendere in tempo se la via intrapresa è quella ottimale oppure, i correttivi da implementare per superare le distorsioni o, ancora, per dirla con Krugman (Krugman Paul, economista americano; Articolo apparso sul New York Times, gennaio 2003), se

"tali aiuti hanno la tendenza a promuovere una dipendenza perpetua".

Nella ricerca di migliori e più adeguate soluzioni e strategie da applicare perché gli interventi siano efficaci ed efficienti anche nel tempo, ovvero eliminino le vere cause di arretratezza, diverse sono le possibili vie da seguire, nell'ultimo periodo emerge con forza l'esigenza di una strategia "bottom-up" che faciliti il dispiegamento dal basso delle risorse e generi risultati migliori sia in termini di tasso di crescita che di equità sociale, come dimostrato anche da recenti ricerche (Working Paper 2003 di Monica Das Gupta, Helene Grandvoinet e Mattia Romani, Banca Mondiale.), permettendo di superare grossi ostacoli allo sviluppo fra i quali ricordiamo: l'accaparramento di risorse comunitarie da parte di alcune élite, la creazione di caste privilegiate, la mancanza di trasparenza, lo sfasamento con le esigenze reali, le vere priorità, ecc.

Uno sforzo si impone dunque a tutto il sistema degli attori per raggiungere sufficienti risultati di trasparenza, accessibilità e conoscenza in modo da creare le condizioni di base perché il mercato possa essere fonte di opportunità per tutti gli operatori ed i portatori di interessi che vogliono agire nel rispetto delle regole.

La conoscenza è proprio la mission dichiarata a cui si ispira questo lavoro che, nell'ottica di privilegiare un approccio "problem solving", spesso tenderà a schematizzare e semplificare evidenziando la pratica e togliendo spazio agli approfondimenti che, se pur ritenuti determinanti per il formarsi e la circolazione dell'umano pensiero, verranno incastonati in altri spazi.

2. La disciplina delle agevolazioni in Italia

La disciplina delle “agevolazioni”, come tutte le altre discipline umane, ha seguito e segue un costante percorso evolutivo.

Nel nostro Paese tale evoluzione, fortemente influenzata dall'appartenenza all'Unione Europea, ha portato all'acquisizione di una cultura della programmazione e del monitoraggio obbligatorio che nel rispetto dei principi di sussidiarietà e federalismo amministrativo hanno permesso di avvicinare i luoghi della programmazione e gestione degli interventi ai destinatari degli stessi.

La terminologia “agevolazione” ingloba tutta una serie di strumenti di intervento pubblico che il legislatore dispone a favore degli operatori economici per superare il gap competitivo concentrandosi su tre obiettivi generali di lungo periodo:

- incremento dell' occupazione;
- riduzione delle disparità socio-economiche tra aree forti ed aree deboli;
- crescita del prodotto interno lordo.

Pertanto è da considerarsi “agevolazione” qualunque pagamento, diretto o indiretto, erogato al fine di ottenere un risultato nell'attività economica diverso da quello che si sarebbe ottenuto in assenza di sussidio, per esempio, anche una legge che preveda sgravi fiscali per l'assunzione di individui ritenuti in posizione di svantaggio è a tutti gli effetti una agevolazione.

Nel linguaggio comune, invece, l'accezione “agevolazione” viene utilizzata per indicare gli strumenti che finanziano l'attività d'impresa ad insediarsi, consolidarsi e svilupparsi attraverso un supporto agli investimenti.

In tale ambito alcune leggi sono generali (leggi quadro) altre, invece, individuano una tipologia precisa di investimento e di investitori.

L'evoluzione ha portato a preferire agli interventi a pioggia “non discriminanti” gli interventi mirati, ossia selettivi in funzione delle caratteristiche qualitative del progetto in esame.

3. Le fonti delle agevolazioni finanziarie

La base della politica comunitaria in materia di agevolazioni è contenuta nell'articolo 87, paragrafo 1 del trattato CE, che stabilisce che gli aiuti di Stato sono, in linea di principio, incompatibili con il mercato comune.

L'articolo 88 conferisce alla Commissione il compito di controllare gli aiuti di Stato e dispone inoltre che gli Stati membri debbano informare preventivamente la Commissione di ogni progetto volto a istituire aiuti.

Tuttavia, il principio d'incompatibilità non equivale a un divieto totale: i paragrafi 2 e 3 dello stesso articolo 87 specificano un certo numero di casi in cui gli aiuti di Stato possono essere considerati Ammissibili: (le cosiddette deroghe)

L'esistenza delle deroghe giustifica inoltre il previo controllo degli aiuti di Stato, da parte della Commissione.

Tale controllo è stabilito dall'articolo 88 del trattato, che dispone che gli Stati membri debbano notificare alla Commissione qualsiasi progetto diretto a istituire aiuti prima di procedere alla sua esecuzione e conferisce alla Commissione il potere discrezionale di decidere se l'aiuto previsto può beneficiare della deroga o se lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo.

Per cui in ordine di importanza possiamo individuare le seguenti **fonti**:

- **Legislazione comunitaria**
- **Legislazione nazionale**
- **Legislazione regionale**

4. Caratteristiche e forme di aiuto alle imprese

I meccanismi di incentivazione vengono frequentemente distinti in base alle forme tecniche che possono assumere.

Nel nostro come in tutti i Paesi dell'Unione le forme tecniche più comunemente utilizzate sono riconducibili alle seguenti:

1. Sovvenzioni – trattasi di un pagamento monetario diretto distribuito nella forma di:

- **Contributo in conto capitale** - consiste nel famoso “**contributo a fondo perduto**” .
Di solito è calcolato in percentuale sulle spese ammissibili e non è previsto alcun rimborso.
Tranne che per l'anticipo dove è richiesta garanzia , il resto viene erogato solo a fronte della presentazione della documentazione di spesa (fatture quietanziate dei fornitori).
- **Contributo in conto esercizio (gestione)** - anche questo un contributo in conto capitale, differisce solo per l'imposizione fiscale alla quale viene assoggettato.
Qui il contributo viene identificato come ricavo e deve essere tassato nel periodo di competenza e per l'intero importo (per la tassazione dei contributi in conto capitale si rimanda si rimanda alla definizione di ESL e di ESN)

NDR. Per approfondire le norme vigenti (NDR. per l'anno 2005):

- [I contributi in conto esercizio e i contributi in conto capitale](#)
- [I contributi in conto impianti](#)

2. Agevolazioni fiscali – lo Stato rinuncia ad una parte delle entrate.

Lo strumento viene utilizzato principalmente attraverso **due forme**:

- **Riduzioni di imposta** - detrazioni, esenzioni, aliquote ridotte, ecc.
- **Differimento di imposta** – riserve esenti da imposta, ammortamento facoltativo o accelerato, ecc.

3. Prestiti agevolati – Prestiti ai quali vengono applicate condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato.

Si utilizzano generalmente le seguenti forme:

- **Contributo in conto interessi** – è un contributo che viene concesso a fronte un finanziamento a medio lungo termine che permette di abbassare il tasso di interesse applicato a detto finanziamento;
- **Mutuo agevolato** – è un contributo in conto interessi, se ne differenzia, perché la stipula del finanziamento e la concessione dell'agevolazione avvengono contemporaneamente. Ossia il finanziamento è legato all'approvazione dell'agevolazione che inciderà sul tasso abbattendolo.
- **Contributo in conto canoni** – è simile ad un contributo in conto interessi, l'agevolazione (a fondo perduto) è concessa per abbattere il costo di un contratto di locazione finanziaria (leasing) stipulato a costi di mercato.

4. Garanzie – le garanzie sui prestiti rappresentano una forma di aiuto attraverso la quale lo Stato si fa carico del rischio di insolvenza.

Il beneficio è rappresentato dalla possibilità di contrarre un finanziamento a condizioni maggiormente favorevoli, o in casi estremi, dalla stessa possibilità di ottenere il finanziamento. A questo scopo particolare importanza rivestono i fondi di garanzia normalmente istituiti presso i Consorzi di Garanzia Collettiva Fidi.

La garanzia, concessa assume la forma di:

- **Garanzia integrativa** – tale garanzia copre per una percentuale stabilita le eventuali perdite dell'Istituto di credito e deve essere riscossa a prima richiesta, ossia prima che siano state concluse le procedure esecutive. (Avrò modo di approfondire questo particolare aspetto quando tratterò il nuovo accordo di Basilea – Basilea II-);

5. Assunzione di partecipazioni

La Commissione dell'Unione Europea ravvisa un elemento d'aiuto, anche nell'acquisizione di una partecipazione, quando un investitore privato operante alle normali condizioni di mercato non vi avrebbe acceduto. La quantificazione e l'inquadramento dell'aiuto variano a seconda che sia prevista la remunerazione del capitale:

- In presenza di remunerazione del capitale – il beneficio è costituito dal differenziale del tasso di interesse richiesto rispetto a quello ottenibile alle normali condizioni di mercato, assimilando l'aiuto ad un prestito agevolato;
- Nel caso di non remunerazione del capitale – l'aiuto è di fatto eguagliabile alla convenzione.

giugno 2005

a cura Dott. Cosimo Quarta