

IV.3.4.1 Ferrovie

La politica dei trasporti nazionale è segnata dagli obiettivi tracciati dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), incentrati sullo sviluppo dell'intermodalità, dell'accessibilità, dell'efficienza e qualità dei servizi, nel tentativo di soddisfare la domanda di mobilità e movimentazione merci⁷⁵.

Nel complesso, la società di gestione delle infrastrutture del gruppo Ferrovie dello Stato, Rete Ferroviaria Italiana (RFI), negli ultimi 10 anni, ha realizzato opere per meno di 7 miliardi di euro e, in un tempo non ancora fissato, intende realizzare interventi per un totale di 64 miliardi di euro, di cui 34 miliardi relativi a opere che ancora devono completare la fattibilità. Si tratta di un programma di investimenti di considerevole ampiezza, tenuto conto del costo a esso associato e dell'impossibilità di fatto di realizzare le infrastrutture ferroviarie con altre risorse che non siano conferimenti di aumento di capitale (solo le Regioni, sotto alcuni aspetti, possono concorrere alla spesa dello Stato, non i privati)⁷⁶.

La realizzazione dei programmi di adeguamento e potenziamento delle reti non ha consentito sino ad ora il recupero del gap tra Centro-Nord e Mezzogiorno (cfr. par. II.2.1).

Nel Centro-Nord si stanno realizzando circa 1.200 km di rete Alta velocità, con un costo di 44 miliardi di euro; contemporaneamente si stanno migliorando le reti regionali per il Servizio ferroviario bus-treno, che acquistano le Regioni. Inoltre si sta realizzando l'apertura al mercato del settore: oltre a Trenitalia stanno entrando, sia per le merci sia per i passeggeri, altre compagnie, svizzere, tedesche e italiane; ciò consentirà l'aumento e il miglioramento dell'offerta e della concorrenza.

Nel Mezzogiorno il target di servizio del Nord appare oggi irraggiungibile: il deficit di rete è di circa 1.000 km di rete a doppio binario. Per poter offrire servizi paragonabili a quelli del Nord, la rete ferroviaria del Mezzogiorno dovrebbe passare da 2.400 ad almeno 3.000 km, 600 km in più rispetto ad oggi.

Va ricordato che, a partire dagli anni novanta, Rete Ferroviaria Italiana ha speso, nel Mezzogiorno, meno del 30 per cento della spesa nazionale per le reti di trasporto:

⁷⁵ Si veda Documento Strategico Preliminare Nazionale (DSPN) 2007-2013, Capitolo III, paragrafo 4 Reti e collegamenti per l'accessibilità.

la quota è nel 2003 pari al 18 per cento, monetizzando il ritardo degli investimenti nel Mezzogiorno, oggi il Sud potrebbe vantare un credito di investimenti di 2,2 miliardi di euro.

Tra i progetti previsti per l'ampliamento della rete meridionale: la linea Napoli-Bari, le direttrici a Ypsilon rovesciata da Napoli a Palermo e a Siracusa, la linea Roma-Pescara. Trasversali e reti di collegamento sulle lunghe distanze: questa è la sfida del Mezzogiorno per ridare gerarchia alla propria "maglia" di segmenti ferroviari, per passare cioè a una struttura ad albero, che è la struttura ottimale nei territori periferici (in centro: la rete; dai margini: le adduzioni). Necessita però un cambio di velocità di realizzazione con la coincidenza tra i tempi previsti e quelli effettivi nell'apertura e chiusura dei cantieri.

Il Piano delle Priorità
di Investimento

Nell'ambito del Piano delle Priorità di investimento 1993-2002 di Rete Ferroviaria Italiana, sono stati realizzati interventi per un ammontare di 24.150 milioni di euro. Per i prossimi dieci anni sono programmati investimenti assai cospicui che, anche sulla base di stime parametriche, vengono ora valutati in 164.000 milioni di euro. Ma tali stime resteranno sulla carta se a esse non si accompagnerà la fissazione di obiettivi realistici e di tempi, altrettanto realistici, entro cui realizzarli. In assenza di ciò il Mezzogiorno continuerà ad essere penalizzato.

Nonostante il Piano di priorità di intervento (PPI) abbia apportato rilevanti elementi innovativi alla programmazione degli investimenti della rete ferroviaria meridionale, nel Mezzogiorno non si è infatti realizzato in questi anni un processo di modernizzazione analogo a quello nazionale. Per recuperare qualità nel sistema ferroviario nel Sud e aumentare la competitività è necessario coniugare la realizzazione di nuove opere a un'accelerazione dei tempi.

La causa di questo ritardo appare legata alla opacità del processo decisionale. Una parte assai elevata delle opere ancora oggi programmate per il Mezzogiorno è priva di progettazione (cfr. tav. IV.14): in queste condizioni le assegnazioni programmatiche restano sulla carta. E' indispensabile un forte indirizzo politico che si assuma la piena responsabilità di fissazione delle priorità progettuali e attuative.

⁷⁶ Anche l'ipotesi di realizzare opere attraverso la Società TAV Spa con recupero del capitale investito nelle linee (non nei nodi), attraverso i ricavi caratteristici non è stata praticabile e RFI è di nuovo l'unico responsabile dell'intera rete nazionale.

Tavola IV.14 - INTERVENTI AGGIUDICATI E PREVISTI DAL PIANO DELLE PRIORITÀ DI INVESTIMENTO PER REGIONI DEL MEZZOGIORNO

	Interventi aggiudicati		Previsti da PPI	
	Triennio 2000-2002 (Meuro)	Percentuale su Mezzogiorno	Percentuale su Mezzogiorno	Di cui senza progetto
PUGLIA	241	37,0	10,0	Oltre il 50%
CAMPANIA	188	29,0	24,0	Oltre il 50%
SICILIA	121	19,0	27,0	Oltre il 50%
ABRUZZO	48	7,0	3,0	
CALABRIA	36	6,0	28,0	Oltre il 50%
SARDEGNA	9	1,5	4,0	
BASILICATA	3	0,5	4,0	
Mezzogiorno	646	100,0	100,0	Oltre il 50%
ITALIA	2.437	-	-	Sotto il 50%

Fonte: Osservatorio dell'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici.

IV.3.4.2 Ricerca

Nel 2005 la spesa complessiva per ricerca e sviluppo (R&S) in Italia⁷⁷ si dovrebbe collocare ancora fra l'1,1 e l'1,2 per cento del PIL. Al netto della componente Università, le stime dell'ISTAT indicano un valore di spesa R&S pari allo 0,76 per cento del PIL, con una leggera crescita rispetto al corrispondente dato definitivo del 2004 (0,74 per cento). Tale crescita dovrà essere confermata e rafforzata nei prossimi anni perchè si possa parlare di avvio di quel processo di recupero del "gap ricerca" che gli interessi nazionali, prima che gli obiettivi di Lisbona, impongono.

Tavola IV.15 - LA SPESA PER RICERCA E SVILUPPO IN ITALIA (dati al netto università)

	2003	2004	2005
Spesa R&S (milioni di euro)	9.769	10.052	10.481
Variaz % su anno precedente	-0,4	2,9	4,3
Quota % su PIL	0,75	0,74	0,76

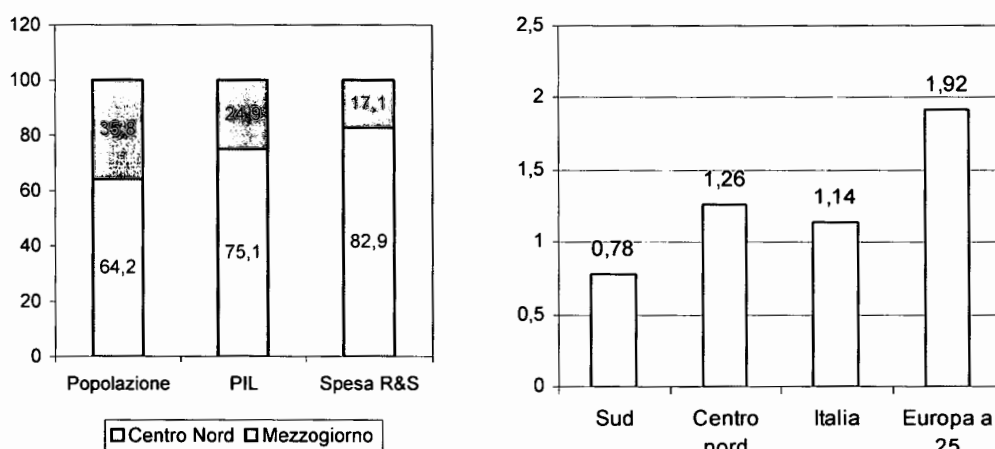
Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT "La ricerca e sviluppo in Italia 2003-2005".

Dati più completi sono disponibili fino al 2003. In tale anno la spesa complessiva per ricerca (compresa Università) in rapporto al PIL aveva segnato un leggero arretramento rispetto all'anno precedente, dall'1,16 all'1,14 per cento. Anche la quota di partecipazione delle imprese alla spesa per ricerca (la cui sostanziale crescita rientra fra gli obiettivi della strategia di Lisbona) mostra un andamento oscillante, con un leggero ma continuo calo negli anni 2000-2003 (dal 50,1 per cento al 47,3 per cento) e una ripresa nell'ultimo biennio.

Nel 2003 (ultimo anno per cui è disponibile una disaggregazione regionale) la spesa per ricerca al Sud corrispondeva a 2.257 milioni di euro. In tale anno il Mezzogiorno ha registrato positivi andamenti sia come spesa per ricerca in rapporto al PIL, passata dallo 0,76 del 2002 allo 0,78 per cento, sia come quota della spesa R&S nel Mezzogiorno sul totale nazionale (dal 16,3 al 17,1 per cento). Sono cresciuti anche gli addetti alla ricerca (1,6 per cento) (cfr. fig. IV.22).

La ricerca nel
Mezzogiorno,
situazione ed
evoluzione

Figura IV.21 – SPESA R&S 2003, ALCUNI INDICATORI (valori percentuali)
Il peso del mezzogiorno In rapporto al pil per area



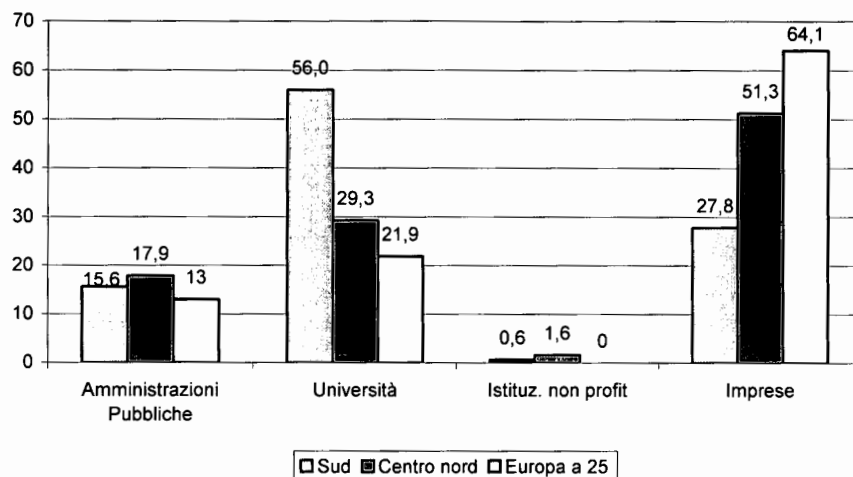
Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT.

I segnali positivi si estendono alla struttura della spesa R&S per settori istituzionali, con un riequilibrio della quota delle imprese, passata in un anno dal 24,5 al 2002 al 27,8 per cento. Da segnalare a questo proposito come l'Italia, e il Mezzogiorno in particolare, presentino differenze accentuate rispetto all'Europa a 25, in cui invece la quota di ricerca realizzata dalle imprese è largamente prevalente con

⁷⁷ Si tratta della ricerca realizzata dalle imprese private, dalle Amministrazioni pubbliche, dalle Università, dalle istituzioni non profit rilevata dall'ISTAT in "La ricerca e sviluppo in Italia 2003-2005".

il 64,1 per cento (la quota imprese è pari al 69 per cento negli Stati Uniti e al 75 per cento in Giappone) (cfr. fig. IV.23).

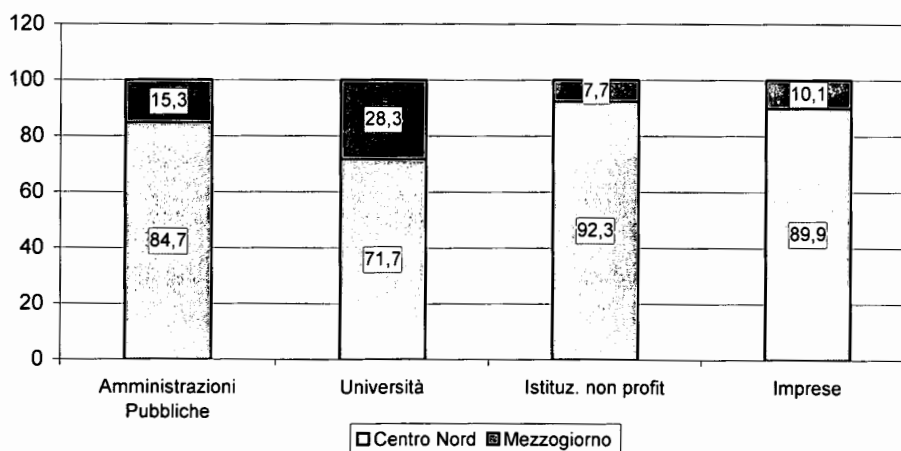
Figura IV.22 - SPESA IN R&S 2003: IL PESO DEI SETTORI ISTITUZIONALI PER AREA GEOGRAFICA (spesa di ciascuna area = 100)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT (per l'“Europa a 25” le istituzioni non profit sono comprese fra le Amministrazioni Pubbliche).

In miglioramento anche la quota delle spese in ricerca delle imprese realizzata nel Sud (dall'8,3 del 2002 al 10,1 per cento) (cfr. fig. IV.24).

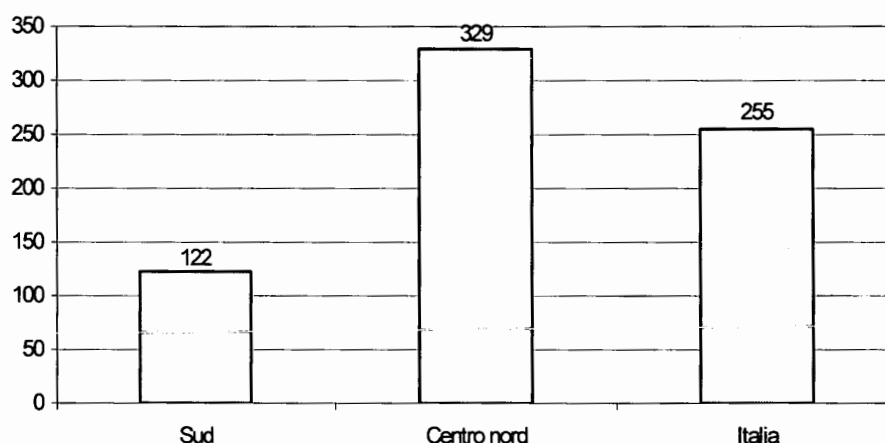
Figura IV.23 - LA SPESA R&S DEI SETTORI ISTITUZIONALI PER MACROAREE NEL 2003 (spesa settori = 100)



Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT.

Naturalmente, pur con i miglioramenti registrati, il Mezzogiorno mantiene la sua caratteristica di area a bassa intensità di ricerca, sia in rapporto al PIL (0,78 per cento contro 1,26 per cento per il Centro-Nord e 1,92 per l'Europa a 25, 2,59 per gli USA, 3,15 per il Giappone), sia in spesa R&S pro capite.

Figura IV.24 - SPESA PROCAPITE R&S PER AREA GEOGRAFICA NEL 2003 (euro)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

L'esistenza nel Mezzogiorno di importanti poli di ricerca sottoutilizzati e il ruolo che questa può svolgere (e in alcuni casi ha mostrato di svolgere) per l'aumento di innovazione di fasce importanti dell'industria e dei servizi del Sud, spiegano l'attenzione che la politica regionale aggiuntiva presta a questo settore d'intervento.

Le strategie e
gli interventi
realizzati

L'intervento "aggiuntivo" al Sud si avvale dei due principali strumenti della politica regionale comunitaria e nazionale del Quadro Comunitario di Sostegno (Quadro Comunitario di Sostegno) e del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Nel Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 interventi di ricerca e alta formazione sono previsti anzitutto nel Programma Operativo Nazionale (PON) Ricerca per un costo totale di 2.267 milioni di euro per l'intero periodo di programmazione (comprensivi dell'integrazione premiale assegnata nel corso del 2004). Le più recenti rilevazioni confermano il successo finanziario dello strumento, con impegni al 31 agosto 2005 per 2.447 milioni di euro e pagamenti per 1.078

milioni di euro, pari rispettivamente al 107,9 per cento e al 47,6 per cento del valore programmato. Nel corso del 2005 si sono anche resi disponibili i dati della valutazione intermedia del Programma Operativo Nazionale che confermano, anche sul piano dei contenuti, il buon andamento dello strumento, con effetti positivi, fra l'altro, sulla propensione delle imprese a investire in R&S, sulla brevettazione dei risultati, sulla cooperazione imprese università.

Importanti interventi di ricerca sono previsti oltre che nel Programma Operativo Nazionale, nei Programmi Operativi Regionali, in cui le misure “ricerca e alta formazione” valgono complessivamente 1.573 milioni di euro. Al momento risulta ancora mediamente bassa la percentuale di risorse impegnate, pur con significative differenze fra Regioni e misure. Segno, da un lato, delle persistenti difficoltà a innovare di alcuni territori, dall'altro, in qualche caso, di una non piena entrata a regime degli apparati regionali su una competenza relativamente nuova.

Per il Fondo Aree Sottoutilizzate, anche nel 2005 è confermato l'orientamento del Cipe a riconoscere a Ricerca e Società dell'informazione un'elevata priorità. Con il riparto 2005⁷⁸, infatti, ulteriori 635 milioni di euro sono stati aggiunti alle cospicue risorse stanziare negli anni precedenti per programmi di ricerca e società dell'informazione.

Le risorse 2005 assegnate al Ministero dell'Innovazione, dell'Università e della Ricerca (350 milioni di euro), saranno destinate per il 55 per cento ad assicurare la copertura della componente a fondo perduto degli interventi portati a finanziamento sul fondo rotativo per il sostegno alle imprese e per il 45 per cento al finanziamento di progetti di ricerca, con particolare attenzione a quelli riguardanti il rafforzamento dei distretti tecnologici.

I fondi assegnati al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, sono interamente destinati ad assicurare la copertura della componente agevolativa dei bandi di accesso al fondo rotativo per il sostegno alle imprese.

Prosegue infine l'investimento nel programma “Larga banda”, destinato ad accrescere il grado di copertura del territorio nazionale e a ridurre il divario digitale fra le diverse aree del paese (cfr. par. IV.3.2).

⁷⁸ delibera CIPE n. 35 del 27 maggio 2005.

Tavola IV.16 - LA RICERCA E LA SOCIETA' DELL'INFORMAZIONE
NELLA DELIBERA CIPE DI RIPARTIZIONE DEL FAS
2005 (Delibera 35/05)

Amministrazioni	Milioni di euro	% ⁽¹⁾
Ricerca		
Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR)	350	8,0
Ministeri "Economia" e "Ricerca" per programmi "istituti" (IISF, IISS, INAF)	14,25	0,3
Ministeri "Economia", "Beni e attività culturali", "Ricerca" e Ministro Sviluppo e coesione per Promozione attività audiovisive e culturali	40	0,9
Ministro Politiche Sviluppo e coesione + Ministero "Ricerca" per progetto RI-MED (biotecnologie)	30	0,7
Regioni Centro-Nord	62,1	1,4
Totale	496,35	11,4
Società dell'informazione + Larga banda		
Dipartimento Innovazione e Tecnologie	50	1,1
Ministero Comunicazioni per Programma Larga Banda	80	1,8
Regioni Centro-Nord	8,9	0,2
Totale	138,9	3,2
Totale Ricerca e Società dell'informazione + Larga banda	635,25	14,5

⁽¹⁾ Sul totale delle risorse FAS ripartite dal Cipe.

Fonte: DPS.

Fra i programmi avviati nel 2005 da ricordare l'avvio del programma "distretti tecnologici" finanziato dal Cipe con 140 milioni di euro. L'attuazione dell'iniziativa attraverso Accordi di Programma Quadro ha portato alla stipula di numerosi "APQ ricerca" nelle regioni del Mezzogiorno. Gli accordi, nati in occasione del programma "distretti", si sono successivamente estesi ad altre iniziative nel settore della ricerca.

Numerosi anche gli Accordi di programma quadro in materia di Società dell'Informazione.

Situazione e
prospettive

Si è concluso nel corso del 2005 l'iter di definizione del fondo da 100 milioni di euro destinato al supporto degli interventi di venture capital nelle Piccole e Medie Imprese del Mezzogiorno per la realizzazione di innovazioni attraverso tecnologie digitali. L'inizio degli investimenti attraverso l'utilizzo di tali risorse è previsto per l'anno in corso.

Grandi miglioramenti sono tuttavia ancora necessari nel monitoraggio delle politiche della ricerca. Da segnalare la forte differenza in termini di disponibilità d'informazioni fra gli interventi dei fondi strutturali, per i quali è stato costruito e funziona in modo complessivamente soddisfacente un sistema di monitoraggio, e gli altri interventi, finanziati sia con risorse aggiuntive nazionali (Fondo Aree Sottoutilizzate), sia ordinari e prevale invece una sostanziale opacità, anche disattendendo quanto disposto dal Cipe in relazione all'informativa annuale nella seduta di approvazione del Piano Nazionale della Ricerca 2005-2007⁷⁹.

IV.3.5 Politica di incentivazione per le imprese

Una politica regionale volta ad agire sul contesto in cui gli operatori economici effettuano le loro scelte e orientata ad accrescere la produzione di beni collettivi e la produttività delle imprese, trova una valida possibilità di completamento in un adeguato sistema di incentivi. La reale efficacia delle politiche di agevolazione diretta alle imprese si fonda sulla capacità di Amministrazioni Centrali e Regioni di coordinare i propri interventi in questo campo, attraverso una strategia unitaria. E' l'obiettivo che si intende proseguire con il Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 muovendo dai risultati positivi e negativi della programmazione in corso. Tale strategia dovrà consentire, superando l'attuale frammentazione delle forme di intervento, di identificare gli strumenti più appropriati al raggiungimento di obiettivi specifici. Alle modalità di incentivazione così individuate dovrà essere assegnata una dotazione di risorse certa e resa flessibile in funzione dell'effettiva domanda e del monitoraggio relativo all'efficacia.

Gli aiuti a finalità regionale⁸⁰ costituiscono una delle due aree di intervento della politica nazionale relativa alle agevolazioni. Essi perseguono obiettivi di riequilibrio economico e sociale e sono quindi attualmente concentrati per quattro quinti nel

⁷⁹ Cfr. relazione annuale sullo stato di attuazione del Programma Nazionale della Ricerca.

Mezzogiorno. L'altra area di destinazione è caratterizzata dagli aiuti su base settoriale o rivolti a specifiche dimensioni d'impresa. Si tratta di agevolazioni rivolte all'intero territorio nazionale e concentrate per quasi quattro quinti al Centro-Nord.

Sviluppando lo schema presentato nel DPEF 2006-09, gli aiuti a finalità regionale possono essere articolati in quattro principali categorie in base ai diversi obiettivi perseguiti:

1) incentivi automatici per la *compensazione del maggior costo unitario del capitale o del lavoro* in alcune aree (credito d'imposta, fiscalità di vantaggio). Il decreto competitività⁸¹ ha disposto il rafforzamento della *deduzione IRAP* per ogni neoassunto nelle aree sottoutilizzate (cfr. par.IV.3.5.1). Per quanto concerne il *credito d'imposta investimenti*, le previsioni della legge finanziaria per il 2006 sono volte a dare certezza normativa all'opportuna prassi dello scorrimento delle graduatorie per l'utilizzo delle risorse liberatesi a seguito di rinunce o revoche (cfr. par. IV.3.5.2). Con riferimento al *bonus occupazione*, gli interventi previsti dalla Legge Finanziaria 2006 consentono la presentazione dell'istanza di concessione del credito di imposta per l'occupazione prima dell'assunzione dei nuovi dipendenti, per favorire quegli imprenditori per cui l'incentivo costituisca effettivamente condizione marginale di convenienza dell'assunzione stessa. Le agevolazioni di questo tipo, benchè di semplice e tempestiva attuazione, hanno sino ad ora dimostrato scarsa additività. Si impone dunque un'attenta riflessione per limitarne l'applicazione ai casi in cui massimo può essere il risultato atteso.

2) Incentivi (a bando) per *compensare i fallimenti del mercato dei capitali e del credito* (tassi più elevati, razionamento, ecc.) nelle aree in ritardo di sviluppo. Dalla riforma varata nel 2004 e completata nel 2005 (leggi 311/2004 e Piano di azione per lo sviluppo di cui alla Legge 80/2005) che ha riguardato principalmente questa categoria di incentivi, si attende una promozione del mercato del credito, soprattutto nelle regioni meridionali. La previsione di una quota di finanziamento ordinario, che affianca il contributo pubblico in conto capitale e il prestito agevolato del Fondo istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti, dovrebbe anche incentivare le banche ad una maggiore attenzione nella valutazione del merito creditizio (per conto dell'operatore pubblico) (cfr. par. IV.3.5.2).

⁸⁰ Cfr. DPSN pag. 61 e seguenti e Riquadro aiuti di Stato.

⁸¹ Decreto legge n. 35 del 2005, conv. con legge n. 80 del 2005.

3) Incentivi (negoziali) per *rafforzare l'imprenditorialità locale e attrarre investimenti dall'estero* (patti territoriali, contratti di programma e di localizzazione ecc.). Tali forme di incentivazione potranno risultare utili se impiegate in modo selettivo e con finalità orizzontali o di attrazione di investimenti dall'estero per concorrere, insieme a interventi sul contesto, a progetti territoriali di sviluppo. Nel caso dell'attrazione degli investimenti dall'estero, le agevolazioni dovranno essere inserite in un più ampio programma di attrazione quale quello attualmente realizzato da Sviluppo Italia⁸².

4) Incentivi (a bando e/o negoziali) per *ridurre il sottoinvestimento in attività dove le ricadute (ricerca, ambiente ecc.) sono in larga misura non appropriabili dall'impresa che realizza l'investimento*. Sebbene questa tipologia di incentivi sia stata finora sottoutilizzata dal punto di vista delle risorse a essa dedicate, vi sono stati significativi passi nella direzione di un suo potenziamento. Nel corso del 2005 il Dipartimento ha partecipato a numerose consultazioni avviate dalla Commissione Europea per la revisione di alcuni quadri giuridici in tema di aiuti di Stato. In particolare, in materia di aiuti di Stato e innovazione, sono stati predisposti dal Dipartimento due documenti⁸³; nel primo elaborato con il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca e il Dipartimento per le Politiche Fiscali, il tema del sostegno all'innovazione è stato affrontato attraverso l'analisi dei fallimenti del mercato, considerando i limiti degli attuali strumenti di promozione dell'innovazione alla luce dei quadri giuridici di riferimento esistenti. Un ulteriore contributo, fornito assieme al Dipartimento per le Politiche Fiscali, ha riguardato la revisione degli orientamenti comunitari in materia di aiuti di Stato alla R&S⁸⁴. In questo contesto è proseguita la riflessione avviata in tema di innovazione e aiuti a finalità regionale, con particolare riferimento al tema dell'innovazione tecnologica e organizzativa e all'attualità del modello lineare della ricerca. Nello specifico, le fasi in cui si sviluppano le attività di ricerca, fino all'innovazione, non sembrano più seguire una soluzione di continuità: l'equazione "maggiore distanza dal mercato, più alto livello di agevolazione" appare messa in discussione. Sulla scorta delle riflessioni già avviate è stato poi predisposto un documento congiunto (Amministrazioni centrali e

⁸² Cfr. cap. I, Riquadro "L'attrattività dei territori".

⁸³ Documento di risposta alla Commissione europea in materia di innovazione-Documento congiunto MEF-MIUR, gennaio 2005; Posizione dello Stato italiano concernente il "Documento di consultazione della Commissione europea sugli aiuti di Stato all'innovazione", novembre 2005.

⁸⁴ Risposta al "Questionario per la revisione degli orientamenti comunitari in materia di R&D", gennaio 2005.

regionali) sulla revisione della disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato e capitale di rischio⁸⁵. Si è sottolineato, tra l'altro, il riconoscimento del ruolo pubblico per superare l'incertezza radicale sulle potenzialità del mercato e sui vincoli tecnologici e per sostenere un'attività di supporto e accompagnamento nelle fasi di apprendimento iniziale di capacità da parte degli operatori. Appare opportuno che questa tipologia di incentivi sia rafforzata in futuro, in quanto massimamente compatibile con una politica di riequilibrio economico e sociale che, come si è detto, sempre più tenderà ad attuare interventi di contesto per la crescita della produttività e l'aumento della qualità dei servizi pubblici erogati.

Gli aiuti di Stato
in Italia e nell'UE
nel 2004

L'adozione degli orientamenti appena menzionati, ed in particolar modo il coordinamento Stato-Regioni per la definizione di una strategia comune in materia, costituiscono l'indispensabile premessa per il pieno raggiungimento, da parte dell'Italia, degli obiettivi europei di riduzione della quantità degli aiuti di Stato e riorientamento degli stessi a finalità orizzontali.

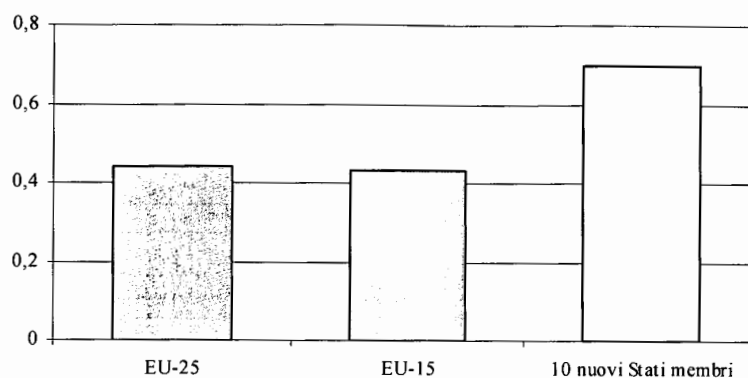
Il Consiglio Europeo di marzo 2005 e successivamente la Commissione Europea⁸⁶, hanno infatti ribadito la validità di tali obiettivi.

Anche se alcuni Stati membri hanno ridotto il livello complessivo degli aiuti, l'Unione nel suo complesso non ha ancora raggiunto l'obiettivo di riduzione degli aiuti fissato a Lisbona. D'altro canto, la maggior parte degli Stati membri sembra indirizzare le proprie misure di aiuto verso obiettivi orizzontali, in particolare la tutela dell'ambiente. In termini relativi rispetto al Pil, gli aiuti di Stato si sono concentrati negli Stati membri entrati nell'UE nel 2004, registrando una percentuale rispetto al Pil dello 0,7, a fronte di una quota nell'UE-15 dello 0,43 per cento. In questo modo, la percentuale degli aiuti di Stato rispetto al Pil nell'UE-25 si attesta conseguentemente allo 0,44 per cento.

⁸⁵ Comunicazione della Commissione - Aiuti di Stato e capitale di rischio (GU C 235 del 21.8.2001) Oggetto: revisione della comunicazione della Commissione - Aiuti di Stato e capitale di rischio. Risposte al questionario per consultazione pubblica, settembre 2005.

⁸⁶ Commission Recommendation on the Broad Economic Policy Guidelines for 2005-2008, COM (2005) 141 final, 12.04.2005, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/comm2005_141en.pdf.

Figura IV.25 - AIUTI DI STATO IN PERCENTUALE DEL PIL¹: UE-25, UE-15, 10 NUOVI STATI MEMBRI - ANNO 2004

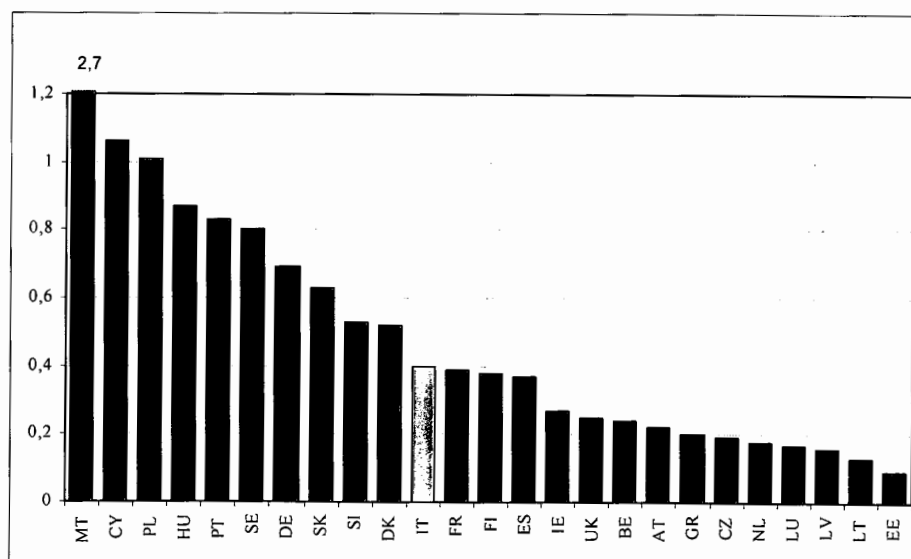


¹ Aiuti di Stato al netto di agricoltura, pesca e trasporti.

Fonte: elaborazioni DPS su dati DG Concorrenza – State Aid Scoreboard (autunno 2005).

Nel periodo 1992-2004 l'Italia, in attuazione delle indicazioni di politica economica della Commissione europea, ha ridotto gli aiuti di Stato dalla quota dell'1,4 per cento del Pil nel 1992 (pari a 16 miliardi di euro) allo 0,4 per cento nell'ultimo anno di rilevazione (pari a 5,4 miliardi di euro).

Figura IV.26- AIUTI DI STATO IN PERCENTUALE DEL PIL¹: UE-25 - ANNO 2004



¹ Aiuti di Stato al netto di agricoltura, pesca e trasporti. Non sono ancora disponibili i dati complessivi sui trasporti per i dieci nuovi Stati membri.

Fonte: elaborazioni DPS su dati DG Concorrenza – State Aid Scoreboard (autunno 2005).

Gli aiuti di Stato
per obiettivi
orizzontali

Gli impegni verso la riduzione degli aiuti di Stato per Malta, Cipro, Polonia dovranno essere maggiori, poiché questi Paesi hanno mostrato nel 2004 una percentuale rispetto al Pil superiore all'unità (quasi tripla, il 2,7 per cento, per Malta).

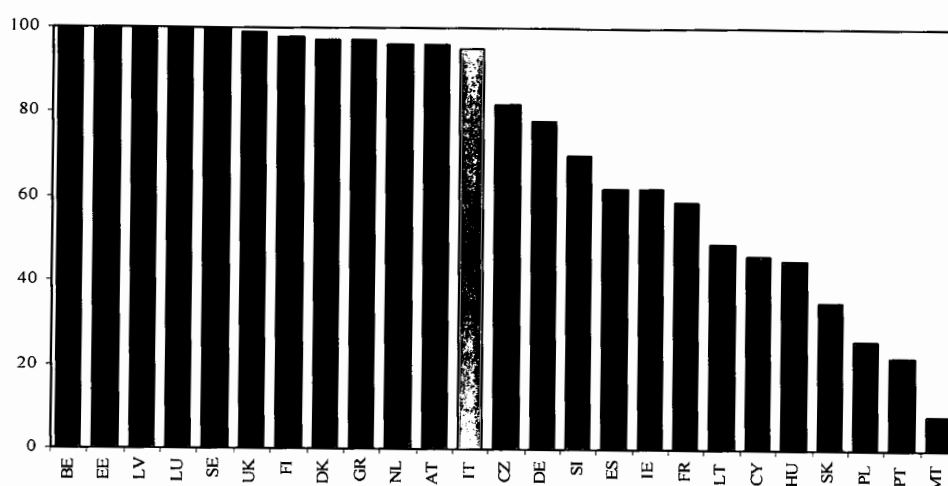
Gli Stati membri hanno proseguito gli sforzi per riorientare gli aiuti verso obiettivi orizzontali, considerati uno strumento di intervento sulle cause del fallimento del mercato e meno distorsivi rispetto agli aiuti settoriali. Secondo la definizione dell'Unione Europea gli aiuti di Stato per obiettivi orizzontali sono “destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività economiche” (art. 87 (3) (c) del Tratto UE) e finalizzati alla realizzazione di obiettivi comuni a più settori produttivi (ricerca e sviluppo, della tutela dell'ambiente, dell'occupazione, della formazione). Le stime dell'Unione Europea comprendono, in questa categoria di aiuti, anche quelli finalizzati ad obiettivi di sviluppo regionale altrove non classificati⁸⁷. Nei periodi 2000-2002 e 2002-2004, la quota sul totale degli aiuti di Stato per obiettivi orizzontali è aumentata nella media UE-25 di 4 punti percentuali (di 7 punti percentuali nell'UE-15), a motivo di un significativo incremento di questi aiuti e di una progressiva riduzione di quelli settoriali in molti Stati membri. Nel 2004 la quota di aiuti orizzontali è salita al 76 per cento dell'importo complessivo degli aiuti: gli Stati membri hanno destinato gran parte delle risorse finanziarie a ricerca e sviluppo, alla protezione dell'ambiente, al risparmio energetico, al sostegno alle PMI, alla creazione di occupazione.

I dati mostrano che nell'UE-25 persistono ampie disparità tra gli Stati membri relativamente alla quota di aiuti destinati ad obiettivi orizzontali. Gran parte degli Stati membri, tra cui molti Paesi entrati nell'Unione nel 2004, ma anche Regno Unito, Danimarca, Grecia, Olanda e Austria, hanno destinato più del 90 per cento ad aiuti per obiettivi orizzontali. Tra questi l'Italia ha seguito le indicazioni della Commissione europea impegnandosi nell'aumentare la quota di aiuti da destinare a obiettivi orizzontali, raggiungendo il 95 per cento nel 2004 (pari a circa 5,14 miliardi di euro) e collocandosi tra i Paesi più virtuosi nel processo di incremento di questa tipologia di aiuti. In un altro gruppo di Paesi (Spagna, Francia e Irlanda) circa il 60 per cento degli aiuti di Stato hanno sostenuto obiettivi orizzontali. Mentre Ungheria,

⁸⁷ Cfr. Tavola 8 – State Aid Scoreboard – autumn 2005. Gli aiuti di Stato a finalità regionale relativi alle sole regioni ammissibili alla deroga di cui all'art.87.3 a), sono trattati in una specifica sezione del documento (cfr. par.1.9 - State Aid Scoreboard – autumn 2005).

Cipro, Slovacchia, Polonia, Portogallo e Malta hanno erogato aiuti di Stato per obiettivi orizzontali in una quota inferiore al 50 per cento del totale.

Figura IV.27 - AIUTI DI STATO ORIZZONTALI¹: UE-25 – ANNO 2004



¹ Aiuti di Stato per obiettivi orizzontali finalizzati a obiettivi comuni a più settori produttivi: ricerca e sviluppo, tutela dell'ambiente, occupazione, formazione, sviluppo economico regionale. I valori sono calcolati in percentuale del totale degli aiuti al netto di agricoltura, pesca e trasporti. Il complemento a 100 della quota relativa agli aiuti di Stato orizzontali è rivolto a specifici settori.

Fonte: elaborazioni DPS su dati DG Concorrenza – State Aid Scoreboard (autumn 2005).

Gli aiuti di Stato
a finalità
regionale

La riforma degli aiuti a finalità regionale, avviata dalla Commissione attraverso la revisione degli Orientamenti al fine di favorire la riduzione dell'ammontare complessivo di aiuti e la loro concentrazione nelle zone in ritardo di sviluppo, comporterebbe elevati livelli di investimenti ed assicurerebbe la riduzione delle disparità regionali, in accordo con gli obiettivi di Lisbona (cfr. Riquadro W).

Nel 2004, sono stati destinati aiuti a finalità regionali, relativamente alle sole regioni ammissibili alla deroga di cui all'art.87.3 a), pari al 27 per cento degli aiuti totali (pari a circa 12 miliardi di euro) e hanno interessato soprattutto i nuovi Stati membri. L'Italia ha erogato il 40 per cento degli aiuti totali⁸⁸ per interventi a finalità regionale (pari circa a 2,1 miliardi di euro), seguita dalla Spagna con il 39 per cento (pari a circa 1,2 miliardi di euro), e dalla Francia con il 13 per cento (pari a circa 0,8 miliardi di euro).

⁸⁸ Al netto degli aiuti per agricoltura, pesca e trasporti.

IV.3.5.1 Fiscalità di vantaggio

Nel contesto della graduale abolizione dell'IRAP, di cui all'articolo 8 della legge 7 aprile 2003, n. 80, che prevede la prioritaria e progressiva esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro, si collocano le norme che prevedono un'importante misura di deduzioni ai fini IRAP per nuove assunzioni⁸⁹.

La misura recentemente autorizzata è composta di due parti. In primo luogo, la deduzione si applica su tutto il territorio italiano alle società di tutte le dimensioni operanti in qualsiasi settore economico, che creano occupazione. Si prevede una deduzione annuale dalla base imponibile IRAP del costo sostenuto per ogni nuova assunzione, per un importo non superiore a 20.000 euro.

In secondo luogo, le imprese che operano nelle aree assistite (aree ammesse alle deroghe previste all'art. 8.3 lettere a e c del Trattato CE) possono fruire di maggiori deduzioni: nelle aree art. 87.3 lettera a) ovvero nelle aree ove il tenore di vita è anormalmente basso, oppure si ha una grave forma di sottoccupazione, la deduzione può arrivare sino a 100.000 euro per ogni nuova assunzione, e nelle aree 87.3 lettera c) e cioè nelle aree in cui l'aiuto è destinato ad agevolarne lo sviluppo, sempre che non alteri le condizioni degli scambi in misura contraria all'interesse comune, le imprese possono applicare una deduzione fino a 60.000 euro.

Per il calcolo dell'incremento occupazionale netto, la misura considera soltanto i contratti a tempo indeterminato, garantendo così che i posti di lavoro creati siano mantenuti stabilmente per un periodo ragionevolmente lungo. La diminuzione complessiva del gettito fiscale è stimata in 471 milioni di euro per la deduzione generale, e in 846 milioni per l'ulteriore deduzione nelle aree assistite (art. 87.3.a e c).

La misura durerà dall'anno di imposta 2005 sino all'anno di imposta 2008. Le assunzioni devono avvenire entro il 31 dicembre 2007 e per l'anno di imposta 2005 potranno essere prese in considerazione solo le assunzioni avvenute dopo la data dell'autorizzazione comunitaria⁹⁰.

⁸⁹ L'aiuto di Stato in oggetto è stato notificato dalla Commissione europea con lettera del 20 aprile 2005 alla Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'UE (ITALRAP) ed è stato autorizzato dalla Commissione europea con nota del 7 dicembre 2005 C (2005) 4675 def.

⁹⁰ Nella sua decisione la Commissione europea rileva che una causa relativa all'IRAP è attualmente pendente dinanzi la Corte di giustizia, cui è stato chiesto di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla compatibilità dell'imposta con il divieto comunitario delle imposte nazionali sul fatturato diverse dall'IVA. La cosa non le impedisce tuttavia di autorizzare la misura la quale, in effetti, tende alla graduale abolizione dell'imposta, dando priorità all'esclusione dei costi del lavoro dalla base imponibile, in modo che la sua approvazione non pregiudica