

Analisi e Raccomandazioni sui Contributi Pubblici alle Imprese

Rapporto al

Presidente del Consiglio e Ministro dell'Economia e delle finanze

e al Ministro dello Sviluppo, delle infrastrutture e dei trasporti

*redatto su incarico del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2012*¹

Francesco Giavazzi (Università Bocconi)
Marco D'Alberti (Università di Roma, La Sapienza)
Alfredo Moliterni (dottorando, Università di Roma, La Sapienza)
Alberto Polo (studente, Università Bocconi)
Fabiano Schivardi (Università di Cagliari e EIEF)

Versione del 30 Luglio 2012

¹ Per la stesura di questo rapporto sono stati molto utili i colloqui e i commenti di Maura Francese, Matteo Bugamelli e Guido de Blasio (Banca d'Italia), Emanuela Montebugnoli (ISTAT), Nicola Pesaresi (EC, DG Competition) e Carlo Sappino (MiSE). Ringraziamo in particolare Biagio Mazzotta e gli uffici della Ragioneria Generale dello Stato per la loro disponibilità.

Indice

Sintesi

Premessa. Il contesto macroeconomico

1. Un contributo alla crescita, o distorsioni dannose?
 - a. Argomenti teorici pro e contro i contributi
 - b. L'evidenza empirica
 - c. Conclusioni

2. Quantificazione dell'ammontare degli incentivi pubblici e una stima del perimetro dei contributi eliminabili
 - a. Le fonti
 - b. Le cifre
 - c. Perimetro dei contributi eliminabili

3. Impiego delle risorse risparmiate e valutazione dei contributi erogati

4. Linee per un intervento normativo

Appendice e Bibliografia

Sintesi

1. Seppure tagli alla spesa pubblica possano ridurre il reddito di particolari settori della società, una riduzione della spesa nel suo complesso, se destinata a diminuire la pressione fiscale, ha effetti espansivi sull'economia. Non si deve quindi cedere alla tentazione di riallocare la spesa, tagliando spese meno efficienti per finanziarne altre, apparentemente più efficienti. A parte il rischio che le riallocazioni rispondano a interessi particolari, anziché a criteri di efficienza, è solo utilizzando una riduzione della spesa per finanziare una corrispondente diminuzione della pressione fiscale che si favorisce davvero la crescita.

2. L'analisi economica indica che sussidi alle imprese sono giustificati solo quando i mercati non sono in grado di raggiungere obiettivi socialmente desiderabili (i cosiddetti fallimenti di mercato). Un esempio sono situazioni in cui l'economia produce una quantità sub-ottimale di un certo bene, nel senso che il benessere della società nel suo complesso migliorerebbe se si producesse una quantità maggiore di quel particolare bene. Un sussidio potrebbe allora contribuire a ristabilire un livello di produzione socialmente ottimale. Un caso è il finanziamento delle spese per ricerca e sviluppo (R&S). Un'impresa, attraverso i suoi profitti, guadagna solo una parte dei benefici che la società nel suo complesso, attraverso la diffusione di nuove conoscenze, può trarre dall'attività di ricerca di quell'impresa – e quindi per la società sarebbe preferibile se essa investisse di più in R&S. Concedere detrazioni fiscali per le spese in R&S è un modo per raggiungere questo obiettivo.

3. Tuttavia la presenza di un “fallimento del mercato” non è condizione sufficiente per giustificare un sussidio. Infatti, a fronte dei benefici che essi possono arrecare, i sussidi possono anche produrre effetti negativi:

- distorcendo gli incentivi degli imprenditori, cioè inducendoli a partecipare al “mercato politico” in cui vengono distribuiti i sussidi, anziché dedicarsi all'attività imprenditoriale. Questo non ha solo un effetto redistributivo: può ridurre il tasso di crescita complessivo dell'economia;
- introducendo costi di gestione da parte delle amministrazioni pubbliche (ad esempio uffici dedicati all'amministrazione dei contributi), e costi amministrativi per le imprese (analoghi uffici necessari per interagire con la pubblica amministrazione). Sebbene questi costi siano difficili da valutare, essi vanno sottratti alle stime dei possibili benefici.

4. Un sussidio è efficace solo se induce attività *addizionali*, cioè non finanzia attività che l'impresa farebbe comunque. L'evidenza empirica, sia a livello internazionale che per l'Italia, indica l'esistenza di effetti addizionali per alcuni sussidi alla R&S, ma limitatamente alle piccole e medie imprese e alle start-up. Non emergono effetti addizionali per altri tipi di sussidio, quali, ad esempio, quelli erogati in Italia a imprese localizzate in aree in ritardo di sviluppo.

5. C'è qualche evidenza a favore dell'efficacia dei *contributi automatici*, ma non di quelli *a bando*, dove l'amministrazione può esercitare discrezionalità – probabilmente perché la discrezionalità apre le porte all'influenza delle lobby e alla corruzione e perché è difficile per l'amministrazione pubblica valutare la qualità dei progetti attribuiti con bando.

6. I trasferimenti a imprese riportati nel Conto consolidato di cassa del settore pubblico ammontavano, nel 2011, a 36,322 miliardi di euro. Amministrazioni centrali e locali erogano una quantità di contributi più o meno simile. Queste cifre comprendono voci molto eterogenee. I dati pubblicati nella relazione del Ministero per lo Sviluppo Economico (MiSE) riguardano invece un sottoinsieme più ristretto, inquadrabile nella disciplina degli aiuti di Stato: circa 6 miliardi nel 2010. Nessuna di queste cifre comprende l'erosione fiscale dovuta a varie agevolazioni concesse alle imprese. La Commissione Ceriani ha stimato che nel 2011 l'erosione ammontasse a oltre 30 miliardi di euro.

7. Data l'incompletezza dei dati di cui disponiamo, è difficile giungere a una stima precisa dell'ammontare dei contributi concessi alle imprese in senso stretto, che operano cioè sul mercato. Un esercizio di stima basato su una serie di ipotesi (talvolta eroiche) consente di giungere ad un valore non lontano da 10 miliardi di euro all'anno. Un esercizio simile in corso presso la Ragioneria Generale dello Stato, svolto in modo indipendente, basato su informazioni molto più dettagliate, giunge ad una cifra analoga, poco meno di 10 miliardi. E' questo il perimetro entro il quale si collocano i contributi eliminabili, definiti al punto successivo.

8. Il criterio generale che suggeriamo, per individuare i trasferimenti giustificabili, è il seguente: non sono giustificati trasferimenti monetari (o agevolazioni fiscali)

1. che non rispondano ad un evidente "fallimento di mercato", cioè non abbiano effetti economici positivi e desiderabili per la società nel suo complesso;
2. i cui costi indiretti (amministrativi, o derivanti dalla distorsione degli incentivi degli imprenditori, o dall'intermediazione di mafie) presumibilmente superino i benefici.

9. Le linee per un intervento normativo qui proposte prendono spunto dal DL 1/2012 (Decreto Liberalizzazioni). Esse prevedono l'abrogazione di tutti i contributi salvo quelli giustificati dai criteri indicati al punto 8, quelli finanziabili con fondi europei e quelli diretti a compensare l'adempimento di obblighi di servizio pubblico.

10. Un taglio della spesa, se utilizzato per ridurre la pressione fiscale, può far crescere il reddito in modo più che proporzionale. In altre parole, se i contributi eliminabili ammontassero a circa 10 miliardi annui, la loro abrogazione produrrebbe, nell'arco di due anni circa, secondo le nostre stime, un aumento del livello del pil del 1,5 per cento. Analoghi esercizi di simulazione del modello econometrico di Prometeia indicano che un provvedimento di questo tipo nell'arco di tre anni farebbe crescere il pil fra lo 0,7 e l'1,1 per cento, ridurrebbe i prezzi al consumo di circa un punto percentuale e migliorerebbe l'avanzo di bilancio di circa 3 miliardi.

11. La riduzione della pressione fiscale dovrebbe essere conseguita tramite una riduzione del "cuneo fiscale", la differenza fra il costo del lavoro per l'impresa e il salario netto per il lavoratore. Ciò anche per far sì che i risparmi conseguiti tagliando i trasferimenti ad alcune imprese siano redistribuiti a tutte le imprese, creando quindi un ampio consenso favorevole a questi interventi.

12. Una valutazione indipendente dell'efficacia dei contributi concessi in passato dovrebbe essere l'elemento più importante nelle decidere se e quali assegnarne in futuro.

Premessa. Il contesto macroeconomico

Prima di esporre le analisi e le raccomandazioni contenute in questo rapporto è utile delineare la cornice macroeconomica entro la quale esse si collocano. L'aggravarsi della crisi del debito sovrano in alcuni paesi europei, tra cui l'Italia, ha reso urgente il consolidamento dei conti pubblici. Manovre di riduzione del deficit possono avvenire o sul lato delle entrate – aumentando le tasse -- o su quello delle uscite – riducendo la spesa pubblica. Per motivi di urgenza, i primi provvedimenti del Governo hanno fatto leva principalmente sull'aumento delle entrate. Ma appare sempre più condivisa la necessità di intervenire ora sul lato della spesa, con l'obiettivo di arrivare a una riduzione del carico fiscale su famiglie e imprese.

Le due Figure alla pagina seguente delineano in modo sintetico la cornice macroeconomica di queste analisi. I due grafici mostrano l'effetto sul tasso di crescita del reddito (pil) di un consolidamento dei conti pubblici attuato prevalentemente aumentando le imposte (linee rosse), o prevalentemente riducendo le spese (linee blu). Utilizziamo il termine "prevalentemente" perché nessuna correzione dei conti è "pura": ciascuna ha una componente di maggiori tasse ed una di minori spese. Ciò che conta è la dimensione relativa dei due interventi. Sull'asse verticale di ciascun grafico è riportata la variazione (anno su anno) del pil; sull'asse orizzontale l'intervallo di tempo intercorso (in anni) dalla correzione dei conti pubblici: 0 indica l'anno in cui la correzione è avvenuta, 1, l'anno successivo etc. I risultati nella prima sono stati costruiti analizzando un quarto di secolo (dal 1980 al 2005) e un ampio numero di paesi: 15 paesi dell'OCSE (Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Giappone, Olanda, Portogallo, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti). Per ciascun paese i ricercatori del Fondo Monetario Internazionale (che hanno costruito i dati utilizzati per questa analisi) hanno individuato episodi di consolidamento dei conti pubblici². La Figura in basso riporta i risultati solo per l'Italia. I dati sono normalizzati così che l'ampiezza delle correzioni dei conti pubblici i cui effetti sono illustrati nei grafici corrisponda ad un per cento del pil dell'anno precedente l'episodio.

L'evidenza empirica è chiara. Consolidamenti fiscali attuati alzando le tasse sono recessivi: contemporaneamente all'aumento della pressione fiscale (anno 0) il reddito scende di un ammontare solo di poco inferiore all'ammontare della correzione dei conti. Nei tre anni successivi il reddito continua a calare. Alla fine è sceso di una quantità pari (in Italia) ad oltre una volta e mezza la correzione di conti. L'effetto è molto diverso nel caso di consolidamenti fiscali attuati prevalentemente tagliando le spese che, nella maggior parte dei paesi, evidenziano effetti recessivi molto modesti. In Italia l'effetto recessivo di consolidamenti attuati prevalentemente riducendo le spese è pressoché nullo.

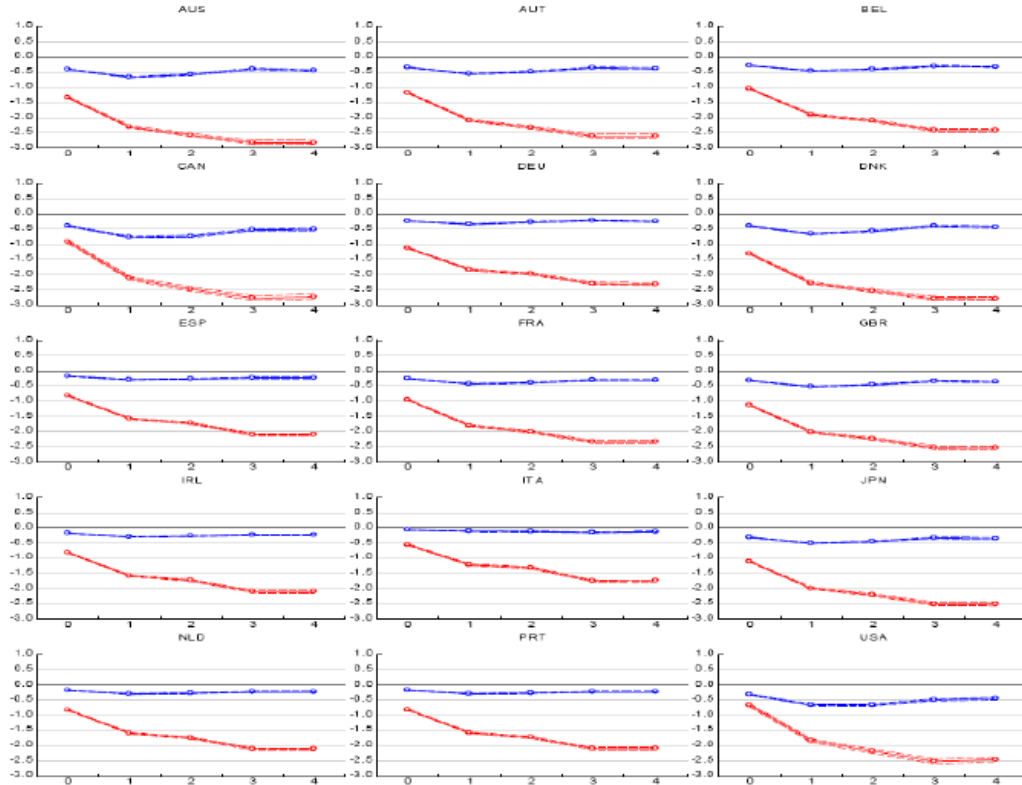
Qual è la ragione per cui tagli di spesa producono un aumento del reddito? Il canale è l'effetto sulla domanda privata, soprattutto gli investimenti delle imprese. Se la spesa pubblica scende, le imprese si aspetteranno che prima o poi pagheranno meno tasse, e questo favorisce gli investimenti.

Questi risultati empirici hanno un corollario importante. Se un aumento della pressione fiscale è recessivo, una sua riduzione è, per converso, espansiva. Quindi se i risparmi ottenuti riducendo le spese fossero impiegati per abbassare la pressione fiscale, questo potrebbe cancellare l'iniziale effetto recessivo. In altre parole: un intervento neutrale rispetto ai conti pubblici, composto da tagli di spesa e corrispondenti riduzioni di imposte, potrebbe essere quasi immediatamente espansivo.

² Devries, Guajardo, Leigh e Pescatori (2011). Gli episodi individuati sono variazioni "esogene" nel bilancio pubblico, cioè non correlate con variazioni del reddito. Ciò è condizione necessaria affinché i risultati si possano interpretare come l'effetto "causale" della politica fiscale sull'economia.

Crescita del PIL dopo una correzione dei conti pubblici pari all'1% del PIL 173 episodi di correzione dei conti: 15 paesi OCSE, 1980-2005

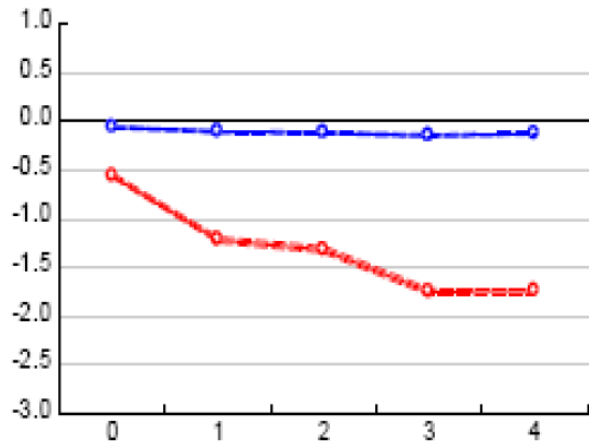
Blu (linee più in alto): correzioni attuate prevalentemente tagliando le spese
Rosso (linee più in basso): correzioni attuate prevalentemente aumentando le imposte



Fonte: Alberto Alesina, Carlo Favero e Francesco Giavazzi (2012), The output effect of fiscal consolidations, mimeo

Crescita del PIL dopo una correzione dei conti pubblici pari all'1% del PIL Italia: 1980-2005

Blu (linee più in alto): manovre attuate prevalentemente tagliando le spese
Rosso (linee più in basso): manovre attuate prevalentemente aumentando le imposte



Fonte: Alberto Alesina, Carlo Favero e Francesco Giavazzi (2012), The output effect of fiscal consolidations, mimeo

Ad ogni proposta di riduzione o eliminazione di una voce di spesa pubblica è sempre possibile --- anzi è abitudine comune --- opporre l'argomento che quella particolare attività è essenziale per il buon funzionamento e la crescita della nostra società, e che quindi la sua eliminazione provocherebbe grave danno. Come vedremo nella prima parte di questo rapporto, non sempre -- anzi molto raramente nel caso dei contributi alle imprese -- queste argomentazioni sono sostenute dall'evidenza empirica, cioè non sempre si trova evidenza a favore dell'ipotesi che quelle attività siano davvero utili -- ad esempio ad accrescere la produttività o l'occupazione. In particolare, in molti casi l'evidenza empirica suggerisce che la cancellazione dei contributi consentirebbe di risparmiare denaro pubblico senza produrre alcun effetto negativo.

Ovviamente questa conclusione non è vera in generale e dipende dalla particolare voce di spesa considerata. E' innegabile, ad esempio, che un ponte che colleghi due città altrimenti lontane abbia un effetto positivo sui residenti di quelle aree, consentendo loro di risparmiare ore di viaggio. Ma questa evidenza non è sufficiente per decidere se quella particolare spesa aumenti il *benessere complessivo della società*, non solo dei residenti di quelle aree. Qualcuno infatti dovrà pagare quel ponte, e le maggiori imposte che ricadranno su tutti i cittadini --- non solo coloro che beneficiano dell'opera --- potrebbero indurli a lavorare meno, investire meno, comunque a spendere meno: l'effetto complessivo potrebbe essere nullo o addirittura negativo³.

In definitiva, l'evidenza riassunta nella Figura 1 porta a una conclusione semplice. Seppure molti tagli siano individualmente criticabili e possano ridurre il reddito di particolari settori della società, un taglio della spesa pubblica, se usato per diminuire la pressione fiscale, può essere espansivo. Questo è vero in generale, ed è evidentemente tanto più vero quanto più si incide su capitoli di spesa il cui effetto positivo è piccolo o addirittura negativo *anche a livello locale*.

Non si deve quindi cedere alla tentazione di riallocare la spesa, tagliando voci meno efficienti per finanziarne altre, apparentemente più efficienti. A parte il rischio che la riallocazione risponda a interessi particolari, anziché a criteri di efficienza, il modo migliore per favorire la crescita è utilizzare una riduzione della spesa per finanziare una corrispondente riduzione della pressione fiscale.

E' all'interno di questa cornice che vanno lette le raccomandazioni qui contenute. Il rapporto consta di quattro sezioni. Nella prima riassumiamo gli argomenti teorici a favore e contro i contributi pubblici alle imprese e illustriamo l'evidenza empirica disponibile, con particolare riferimento all'efficacia dei contributi pubblici in Italia. Nella seconda calcoliamo la dimensione numerica dei contributi pubblici alle imprese italiane, cercando di far chiarezza su cifre spesso molto lontane le une dalle altre. Definiamo il perimetro dei contributi eliminabili individuando, per quanto possibile con le informazioni disponibili, i trasferimenti alle imprese in senso stretto. La sezione successiva discute come dovrebbero essere impiegate le risorse risparmiate grazie ai tagli nei trasferimenti. La sezione finale presenta lo strumento giuridico per ridurre i contributi pubblici alle imprese: uno schema di decreto-legge simile, nell'impostazione, al decreto-legge 1/2012, convertito dalla Legge 27/2012 sulle liberalizzazioni.

³ Uno studio recente sugli Stati Uniti, relativo a investimenti in infrastrutture stradali finanziate dal governo federale (Leduc e Wilson (2012)) , trova che l'effetto di questi investimenti sul reddito locale è positivo, anzi è accompagnato da un "effetto moltiplicatore" prodotto dall'aumento dei consumi e degli investimenti locali. Ma quando si calcola l'effetto complessivo sull'economia americana, tenendo conto che qualcuno dovrà pagare per queste infrastrutture, l'impatto si attenua e talvolta non si può escludere che esso sia nullo o addirittura negativo.

1 - Un contributo alla crescita, o distorsioni dannose? Teoria ed evidenza empirica sui contributi pubblici alle imprese

Questa sezione presenta una rassegna dei motivi che possono giustificare contributi pubblici alle imprese e illustra gli effetti negativi che essi possono produrre nel caso in cui tali motivi non sussistano. Si propone poi un riassunto dell'evidenza empirica, internazionale ma soprattutto nazionale, sull'efficacia di alcuni tipi di contributi alle imprese.

1.1 – Argomenti teorici pro e contro i contributi pubblici alle imprese

Secondo la teoria economica, l'intervento dello Stato nell'economia è giustificato in presenza di fallimenti del mercato. Per fallimenti del mercato si intende situazioni in cui l'equilibrio di mercato è socialmente inefficiente, ad esempio perché comporta una produzione sub-ottimale di un certo bene: cioè il benessere della società nel suo complesso migliorerebbe se si producesse una quantità maggiore di quel particolare bene. Per certi tipi di fallimenti di mercato l'intervento pubblico nella forma di un contributo o sussidio può contribuire a ristabilire un livello di produzione socialmente ottimale. Anche se i sussidi alle imprese sono molto eterogenei, e qualunque classificazione è quindi inevitabilmente arbitraria, nella pratica i sussidi sono stati giustificati prevalentemente sulla base di tre forme di fallimento di mercato: a) le esternalità, particolarmente nelle attività di ricerca e sviluppo (R&S); b) i vincoli finanziari; c) le aree in ritardo di sviluppo.

a. Le esternalità di ricerca e sviluppo.

Le esternalità sono un caso classico di fallimento di mercato. Un tipico esempio è l'attività di R&S, che comporta benefici alla società che vanno al di là di quelli ottenuti privatamente da chi compie quell'attività. Un'innovazione, sviluppata da una singola impresa, spesso si rivela utile anche ad altre imprese, che quindi ne beneficiano senza aver pagato il costo di svilupparla. E' per questo motivo che l'equilibrio di mercato potrebbe comportare un livello sub-ottimale di R&S. Si giustificerebbe quindi un intervento pubblico che sussidi l'attività innovativa, in modo tale che se ne faccia di più. Queste considerazioni sono alla base dei molti programmi pubblici di sostegno all'attività di R&S delle imprese, presenti in numerosi paesi⁴.

L'argomento tuttavia può essere rovesciato nel caso in cui fra diverse imprese si sviluppi una "gara ad innovare". Se il premio per chi vince la gara è un brevetto conquistato da una sola delle imprese che vi hanno partecipato, allora l'attività di R&S può essere eccessiva. Il risultato cioè viene capovolto⁵. Il motivo è che in questo caso i sussidi all'attività di R&S non producono solo più innovazione, ma anche più rendite. Queste osservazioni suggeriscono⁶ che si possono usare i brevetti – e in particolare il modo in cui essi sono assegnati – per indurre le imprese a fare la quantità "socialmente ottima" di R&S. In questo caso i contributi pubblici sarebbero inutili.

b. Asimmetrie informative che producono vincoli finanziari

Il finanziamento dell'attività imprenditoriale è caratterizzato da problemi di "asimmetria informativa" e di "azzardo morale". Nella prima categoria rientrano situazioni in cui il potenziale finanziatore ha minori informazioni sulle caratteristiche dell'investimento rispetto all'imprenditore che lo realizzerà. La teoria economica ha dimostrato come in queste condizioni può succedere che progetti potenzialmente redditizi non vengano finanziati, in quanto il finanziatore non è in grado di distinguerli da progetti di scarso valore.

⁴ Un argomento simile si applica ai sussidi alle energie rinnovabili, motivati dalla riduzione dell'inquinamento rispetto alle fonti energetiche tradizionali.

⁵ Per una rassegna si veda ad esempio Reinganum (1989).

⁶ Si veda ad esempio Doraszelski (2008).

Questi problemi sono tanto più rilevanti quanto più l'impresa è "opaca", cioè difficile da valutare da parte dei potenziali finanziatori. In particolare ciò vale per le piccole e medie imprese (PMI), sulle quali i finanziatori spesso sono in possesso di informazioni di minore qualità rispetto alle grandi imprese.

Un'altra caratteristica rilevante è il tipo di investimento. Per investimenti materiali, ad esempio fabbricati e macchinari, l'impresa può utilizzare i beni stessi come garanzia delle somme prese a prestito, riducendo così le conseguenze negative dell'asimmetria informativa. Questo è più difficile per gli investimenti immateriali, perché essi non sono utilizzabili come garanzia. L'attività di R&S è particolarmente esposta a questo problema. Ma esso riguarda anche altre forme di investimenti immateriali, ad esempio i marchi, la pubblicità, le attività necessarie per accedere a nuovi mercati. Queste considerazioni giustificano un'ampia gamma di interventi che -- ad esempio offrendo garanzie pubbliche -- mirano ad allentare i vincoli finanziari delle imprese, in particolare delle piccole e medie e per le attività di R&S.

Considerazioni simili si applicano nel caso degli incentivi alle start-up e all'imprenditoria, particolarmente quella giovanile ove i problemi di asimmetria informativa sono più acuti. Tuttavia, anche in questo caso, non è evidente che garanzie pubbliche ai finanziamenti siano il solo modo, o il migliore, per facilitare la nascita di imprese giovani. Uno dei maggiori ostacoli che un giovane incontra quando decide di creare una nuova impresa è la sua mancanza di reputazione, dovuta al semplice fatto che non è mai stato in passato un imprenditore. In queste condizioni un potenziale finanziatore sarà tanto più cauto quanto peggio funziona la giustizia civile: se il giovane imprenditore "scappa con la cassa" o si comporta in modo scorretto, più lunghi sono i tempi della giustizia civile, più rischioso sarà l'investimento, e quindi più cauto l'eventuale finanziatore. Non è detto quindi che garanzie pubbliche siano il modo più efficiente per favorire la nascita di imprenditori giovani.

c. Imprese localizzate in aree in ritardo di sviluppo

Un ulteriore argomento utilizzato per giustificare contributi pubblici è il sostegno di attività economiche in aree sottosviluppate. In questo caso l'obiettivo è ridurre le diseguglianze economiche fra le aree di un paese. Ad esempio, fare attività d'impresa in molte zone del Sud è più difficile che nel resto del paese. L'intervento pubblico sotto forma di sussidi dovrebbe contribuire a ridurre i costi espliciti e impliciti di fare impresa in queste aree, stimolando la creazione di occupazione e rendendo quindi meno necessario l'intervento a sostegno dei redditi. Anche per questi contributi, comunque, valgono le considerazioni viste sopra. Solo rimuovendo i fattori che frenano lo sviluppo di queste aree si può garantire uno sviluppo duraturo.

D'altra parte, i contributi pubblici possono anche avere conseguenze negative sul sistema economico:

- I contributi servono solo se inducono incrementi nell'attività, ad esempio, di R&S

In primo luogo, per valutare l'efficacia dei sussidi è necessario utilizzare il criterio di *addizionalità*. Se l'equilibrio di mercato implica un livello sub-ottimale di una certa attività, allora l'intervento pubblico sarà utile solo se sarà in grado di *incrementare* l'attività al di sopra di quella che si verifica in assenza di intervento pubblico. Ad esempio, non è sufficiente dimostrare che le imprese che ricevono un sussidio all'attività innovativa facciano effettivamente innovazione per sostenere che il sussidio è efficace. È necessario che il sussidio faccia crescere l'investimento in innovazione al di sopra del livello che le imprese avrebbero effettuato in mancanza del sussidio. Se il sussidio va a finanziare attività che le imprese avrebbero comunque intrapreso si verifica un semplice trasferimento di risorse dallo Stato alle imprese, senza effetti sull'attività innovativa. Dato che i fondi trasferiti alle imprese sono raccolti con tasse distorsive, in questo caso l'attività di sussidio alle imprese ha un effetto negativo sul benessere della società. Valutare gli effetti di un programma

di incentivi alle imprese è quindi complicato, in quanto richiede di stimare che cosa l'impresa avrebbe fatto in assenza di sussidio (analisi "contro-fattuale").

- Le distorsioni prodotte dal "mercato politico"

In secondo luogo, la possibilità di ottenere contributi dallo Stato tenderà a distogliere gli imprenditori dalla gestione dell'impresa, dalla creazione di nuovi prodotti, dalla ricerca di nuovi mercati, per focalizzarsi su come ottenere il sussidio partecipando al "mercato politico" in cui vengono distribuiti i sussidi. Questo fenomeno è noto come "ricerca delle rendite". Quanto più grandi sono le rendite messe a disposizione dallo Stato, tanto più forte è lo spiazzamento che l'attività di ricerca delle rendite genera. Questa attività non ha solo un effetto redistributivo (dai contribuenti che pagano per i sussidi agli imprenditori che li ricevono) ma può ridurre il tasso di crescita complessivo dell'economia, drenando risorse dalle attività produttive e spostandole verso l'attività di ricerca delle rendite. Infatti, i sussidi non andranno agli imprenditori migliori, ma a quelli con più contatti nelle amministrazioni che li erogano. Le imprese senza contatti, o che non dedicano risorse al "mercato politico", soffriranno di uno svantaggio competitivo. Questo ostacola la nascita di nuove imprese e, anche attraverso questo canale, la crescita⁷. Inoltre, soprattutto nel caso di sussidi erogati alle imprese localizzate nelle aree in ritardo di sviluppo, c'è la possibilità che i contributi pubblici vengano intercettati dalle mafie tramite la costituzione di imprese fittizie e la corruzione dei funzionari pubblici e del personale bancario, come documentato nello studio di Barone e Narciso (2012). Questo fenomeno ha effetti ancor più negativi per lo sviluppo dell'imprenditoria, per l'investimento e in ultimo la crescita.

- Contributi pubblici e incertezza normativa

Un altro problema riguarda la possibilità che i contributi introducano maggiore incertezza nel contesto in cui operano le imprese. L'esperienza italiana è caratterizzata da continui cambiamenti nella legislazione che regola i trasferimenti pubblici alle imprese, spesso con effetti retroattivi. Questa incertezza ha forti effetti disincentivanti sull'attività imprenditoriale.

- I costi di amministrazione e accesso ai contributi

Infine, amministrare i contributi costa. Gli studi che illustreremo nel prossimo paragrafo considerano l'efficacia delle somme effettivamente erogate alle imprese. Le difficoltà di reperimento dei dati non consentono tuttavia di valutare i costi di gestione degli incentivi da parte delle amministrazioni pubbliche, né i costi amministrativi sopportati dalle imprese per accedere ai finanziamenti. Le stime dell'effetto addizionale, quindi, tenderanno a sopravvalutare l'efficacia dei sussidi, in quanto non tengono conto dei costi di gestione impliciti ed espliciti sostenuti sia dalle pubbliche amministrazioni sia dalle imprese.

1.2 - L'evidenza empirica. Che cosa sappiamo degli effetti dei contributi?

- a. L'evidenza internazionale

Esiste una grande quantità di studi sull'efficacia di singoli provvedimenti di sostegno alle imprese. È tuttavia difficile giungere a una visione d'insieme, in quanto gli studi di valutazione sono per loro natura specifici al singolo provvedimento considerato, in un dato periodo di tempo e in un dato paese, con pochi margini per generalizzare.

⁷ Si veda ad esempio Bellettini e Ottaviano (2005) o Brou e Ruta (2007).

Una parziale eccezione riguarda gli studi sull'**efficacia degli incentivi all'attività di R&S** delle imprese. Questi interventi si ritrovano in molti paesi con modalità di erogazione relativamente standardizzate, sintetizzabili in due gradi categorie:

- incentivi a R&S automatici
- incentivi a R&S a bando con graduatoria.

Hall e Van Reenen (2000) trovano – e le loro conclusioni sono confermate negli studi più recenti come Parsons e Phillips (2007) e Mohnen e Lokshin (2009) -- che l'evidenza empirica supporta l'efficacia del credito d'imposta per la spesa in R&S. Diversi studi concludono che questa forma di sussidio

- nel medio-lungo periodo produce un incremento dell'investimento in R&S pari o superiore alla corrispondente riduzione nel costo della R&S ottenuta grazie al credito
- nel breve periodo sembra invece avere un effetto più ridotto, probabilmente perché nei primi anni dopo l'introduzione dell'incentivo fiscale le imprese devono modificare i loro piani di investimento.

Un altro aspetto studiato è la differenza di **efficacia fra credito d'imposta sul livello della spesa in R&S e credito d'imposta incrementale**. Nel primo caso, il credito è calcolato sul totale della spesa in R&S in un certo periodo. Nel secondo, la base è costituita dalla spesa, sostenuta durante un dato periodo, in eccesso rispetto a un livello di riferimento, che può essere l'investimento in R&S dell'anno precedente o la media di quello sostenuto negli ultimi anni⁸. L'evidenza, come documentata nella rassegna di Mohnen e Lokshin (2009), mostra:

- la maggior efficacia del **credito d'imposta incrementale**: questo dà luogo ad un incremento della spesa in R&S superiore al valore del credito concesso;
- che i sistemi di incentivazione che utilizzano il **credito sul livello** danno luogo ad un incremento nell'attività di R&S inferiore all'ammontare del sussidio.

La differenza fra gli effetti delle due modalità è da attribuire principalmente al fatto che il credito d'imposta sul livello finanzia attività di R&S già in corso di svolgimento, che sarebbe intrapresa anche in assenza del credito. Ciò non accade col credito d'imposta incrementale. Tuttavia, il sistema incrementale non è esente da problemi, poiché è ritenuto più difficile da amministrare e induce le imprese ad adottare una strategia ciclica di R&S per massimizzare i benefici fiscali.

L'evidenza sull'efficacia degli incentivi per R&S in forma di **contributi a fondo perduto** documentati nella rassegna di David, Hall e Toole (2000) è più debole. Circa la metà degli studi, infatti, trova che il finanziamento pubblico è un sostituto di quello privato, senza effetti addizionali. Anche quando si ha un effetto addizionale, il valore è tipicamente inferiore a uno: c'è comunque uno spiazzamento dell'investimento privato, e un euro di sussidio porta a un incremento di spesa in R&S inferiore a un euro. Questa proporzione tra studi che trovano un effetto positivo e studi dai quali non risulta evidenza di alcun effetto, oppure risulta sostituzione, è confermata da rassegne più recenti (Garcia-Quevedo (2004), Parsons e Phillips (2007), Bronzini e Iachini (2011)).

Non emerge invece un quadro unitario riguardo agli incentivi alle imprese concessi nell'ambito di **politiche regionali o locali**. Tale assenza, del resto, non è sorprendente, vista la varietà dei programmi implementati anche solo nei paesi OCSE e la numerosità degli studi che su di essi vengono svolti. Una lettura non sistematica di questi studi rende chiaro che l'evidenza riguardo l'efficacia di tali trasferimenti è mista, e le conclusioni tratte nelle valutazioni dipendono essenzialmente dalla struttura del programma analizzato e dalle caratteristiche del singolo paese.

⁸ La maggior parte dei paesi adotta il credito d'imposta sul livello. Quello di tipo incrementale è in vigore negli Stati Uniti, in Spagna, Irlanda, Portogallo, e fino al 2008 in Francia.

b. La valutazione delle politiche di sostegno alle imprese in Italia

La valutazione delle politiche di incentivo alle imprese in Italia ha conosciuto uno sviluppo notevole, sebbene non sistematico, negli anni più recenti. Diversi studi hanno preso in considerazione singole politiche di incentivo e ne hanno studiato l'efficacia. In Appendice forniamo una sintesi (non esaustiva) di lavori sull'argomento. Sebbene i risultati non offrano un quadro del tutto coerente, in generale essi confermano per l'Italia quanto emerge dall'evidenza internazionale:

- i provvedimenti che ricevono qualche conforto empirico, seppur non univoco, sono quelli di sostegno alla R&S svolta dalle piccole imprese. Per gli altri tipi di intervento non vi è evidenza che siano efficaci nello stimolare l'attività delle imprese.

Un metodo alternativo per determinare gli effetti degli incentivi alle imprese consiste nel chiedere direttamente alle imprese beneficiarie dell'incentivo cosa avrebbero fatto in assenza dell'incentivo stesso⁹. Questo approccio è stato seguito nell'*Indagine sugli investimenti delle imprese* effettuata dalla Banca d'Italia per l'anno 2005 (si veda Cannari, D'Aurizio e de Blasio (2006)):

- l'evidenza mostra che in generale gli **incentivi agli investimenti** hanno avuto effetti addizionali molto modesti. Il 74 per cento delle imprese incentivate riporta che avrebbe fatto esattamente gli stessi investimenti in assenza d'incentivo. Del restante 26 per cento, il 17 per cento dichiara che l'investimento sarebbe stato comunque fatto, ma in un periodo successivo. Solo il 2 per cento delle imprese dichiara che l'incentivo ha permesso di intraprendere un investimento che sarebbe stato profittevole anche senza incentivo, ma che l'impresa non avrebbe potuto sostenere a causa della mancanza di altre fonti di finanziamento.
- i risultati sono diversi quando si considera la **spesa in R&S** (queste domande sono state poste nell'indagine degli anni 2010 e 2011). In questo caso, più della metà del campione dichiara che avrebbe sostenuto meno spesa in R&S se non avesse ricevuto l'incentivo pubblico.
- Gli **incentivi erogati nell'ambito di politiche regionali/locali** sono stati valutati (per quanto sappiamo) in quattro lavori:
 - Lo studio di Accetturo e de Blasio (2008) conclude che, per i **Patti Territoriali**, non c'è evidenza empirica a supporto della loro efficacia, né in termini di effetto sull'occupazione né di impatto sul numero di impianti, nemmeno a distanza d'anni.
 - Lo studio di Andini e de Blasio (2012) conclude che per i comuni interessati da un **Contratto di Programma** vi sarebbe evidenza di un modesto effetto positivo sulla crescita del numero di impianti e degli occupati nel settore industriale e dei servizi privati non finanziari. Tuttavia, questo effetto avverrebbe per lo più a discapito delle aree confinanti, con effetti aggregati nulli. I risultati suggeriscono anche che l'efficacia dell'iniziativa è risultata scarsa sia per i Contratti di Programma che miravano a incentivare l'insediamento nel meridione di grandi imprese o gruppi industriali sia per quelli che intendevano favorire forme di imprenditoria locale e finanziavano consorzi di PMI già presenti sul territorio.
 - L'analisi svolta in Bronzini e de Blasio (2006) sugli effetti della **Legge 488/1992** a sostegno degli investimenti attraverso bando con graduatoria ne mette in dubbio l'efficacia. Risulta esserci evidenza di sostituzione temporale: le imprese finanziate investono di più inizialmente ma meno negli anni successivi rispetto alle imprese non finanziate, con un effetto complessivo non significativo. Inoltre, vi sarebbe anche evidenza che l'investimento addizionale abbia in realtà sostituito quello che le imprese non finanziate avrebbero effettuato in assenza della Legge 488.

⁹ Si noti che questo metodo potrebbe sovrastimare l'effetto dell'incentivo nel caso le imprese tendano a rispondere che l'incentivo è stato molto importante, per minimizzare la probabilità che esso sia abolito.

- Infine, Bronzini, de Blasio, Pellegrini e Scognamiglio (2008) studiano l’impatto della **Legge 388/2000** e trovano che il credito d’imposta che essa riconosce per l’investimento in aree in ritardo di sviluppo produce investimenti aggiuntivi in modo significativo. Questo risultato conferma la maggior efficacia degli strumenti automatici rispetto a quelli a bando¹⁰. Per quanto riguarda il controllo dei flussi di spesa, il credito d’imposta presenta tuttavia significative limitazioni. A differenza dei provvedimenti a bando, per i quali gli stanziamenti vincolano le possibilità di spesa, il credito d’imposta è una misura il cui costo non è precisamente prevedibile. Il controllo della spesa può basarsi solo sulle previsioni dell’utilizzo dell’agevolazione da parte dei potenziali destinatari. Nell’esperienza concreta di attuazione della Legge 388, dopo meno di due anni dall’avvio dell’iniziativa, le allocazioni di bilancio vennero drasticamente diminuite e contestualmente fu introdotto un criterio di approvazione ex-ante delle richieste di agevolazione, basato su un meccanismo di precedenza temporale delle richieste.

L’evidenza disponibile sugli incentivi alle imprese in Italia porta quindi alle seguenti conclusioni:

- C’è qualche evidenza a favore dell’efficacia dei **provvedimenti automatici**, ma non di quelli a **bando**;
- In termini di attività sussidiata, qualche risultato positivo emerge per la **R&S**, mentre la gran parte degli altri provvedimenti studiati non sembrano produrre effetti aggiuntivi;
- Per i contributi a **R&S** gli effetti sono più forti per le PMI e le start-up. Nel caso delle grandi imprese, invece, non si rileva alcuna addizionalità;
- In merito agli incentivi erogati nell’ambito di **politiche regionali/locali** l’evidenza non supporta la loro efficacia, ad eccezione di un particolare caso (la Legge 388).

1.3 – Che cosa abbiamo imparato dalla teoria e dall’evidenza empirica

- la teoria suggerisce che i contributi sono giustificati solo in presenza di fallimenti di mercato. Le più evidenti riguardano le esternalità di R&S, le asimmetrie informative che generano vincoli finanziari e la localizzazione delle imprese in aree in ritardo di sviluppo;
- a fronte dei benefici che un sussidio potrebbe arrecare nelle circostanze elencate al punto precedente, i sussidi possono anche produrre effetti negativi:
 - innanzitutto servono solo se inducono incrementi nell’attività, ad esempio, di R&S;
 - tanto più grandi sono i contributi messi a disposizione dallo Stato, tanto più la loro presenza può distorcere gli incentivi degli imprenditori inducendoli a partecipare al “mercato politico” in cui essi vengono distribuiti. Questa attività non ha solo un effetto redistributivo (dai contribuenti che pagano per i sussidi agli imprenditori che li ricevono) ma può ridurre il tasso di crescita complessivo dell’economia, drenando risorse dalle attività produttive e spostandole verso l’attività di ricerca delle rendite;

¹⁰ Bronzini et al. (2008) sottolineano che il credito d’imposta della Legge 388 è riconosciuto anche a imprese in perdita, per le quali le difficoltà nel finanziare gli investimenti sono maggiori e, pertanto, è più probabile che la disponibilità di risorse aggiuntive generi investimenti aggiuntivi.

- le leggi che regolano i contributi pubblici alle imprese cambiano spesso, e ciò induce incertezza con effetti negativi sulle imprese;
 - i costi di gestione del sistema di incentivi da parte delle amministrazioni pubbliche, e i costi amministrativi sopportati dalle imprese per accedere ai finanziamenti non sono mai considerati, né è facile valutarli. Essi tuttavia vanno sottratti alle stime dei benefici dei sussidi.
- L'evidenza empirica aiuta a comprendere quali tipi di sussidio hanno un effetto addizionale positivo sulle imprese. Gli studi, sia a livello internazionale che per l'Italia, giungono ad una conclusione simile: i soli contributi che paiono produrre effetti addizionali sono quelli alle spese per R&S, ma limitatamente alle PMI e alle start-up e nella forma di contributi incrementali. Nel caso delle grandi imprese non si rileva alcuna addizionalità.
 - L'evidenza empirica tuttavia non consente di misurare gli **effetti indiretti** derivanti ad esempio dai costi amministrativi, dalla partecipazione degli imprenditori al "mercato politico", dalla possibilità che i contributi pubblici vengano intercettati o intermediati dalle mafie. Seppure difficili da stimare, questi effetti certamente esistono (si veda ad esempio l'evidenza presentata in Barone e Narciso (2012)): ciò significa che gli effetti positivi devono essere abbastanza grandi da compensare questi effetti negativi perché i singoli contributi alle imprese siano giustificabili.

2 - Quantificazione dell'ammontare dei trasferimenti pubblici alle imprese italiane, e una stima del perimetro dei contributi eliminabili

Obiettivo di questa sezione è determinare la quantità di risorse che le amministrazioni pubbliche italiane destinano a questa voce di spesa. Circolano infatti numeri molto diversi sull'entità dei trasferimenti alle imprese, da un minimo di 3 a un massimo di 30-40 miliardi di euro l'anno, quindi dallo 0,1 a oltre il 2,5% del pil. Il motivo di questa variabilità è riconducibile sia alle diverse fonti di dati sia soprattutto alle diverse definizioni utilizzate per classificare un trasferimento ad un'impresa come "sussidio". Ad esempio, nei conti pubblici sotto la voce "trasferimenti alle imprese" vengono catalogate voci molto diverse: dai contributi all'Attività cinematografica e circense, al credito d'imposta per investimenti, al MOSE di Venezia, ai contributi a RAI, Ferrovie, Telecom Italia, ai contributi a scuole e università private.

A queste cifre va aggiunta la stima dell'erosione fiscale dovuta a varie agevolazioni concesse alle imprese. La Commissione Ceriani ha stimato che nel 2011 l'erosione ammontasse a 31,954 miliardi di euro cioè un altro 2% del pil, di cui 1,39 miliardi relativi a crediti d'imposta, questi quindi già compresi nelle voci qui analizzate.

Partiamo dalle fonti dei dati. In seguito cercheremo di calcolare l'ammontare totale dei trasferimenti, prima a livello aggregato, suddividendoli poi per le classificazioni più fini che siamo stati in grado di ricostruire. Nell'ultimo paragrafo di questa sezione, dopo aver fatto un po' di chiarezza sui numeri, affronteremo il tema di quali di questi contributi siano destinati alle imprese in senso stretto e siano quindi eliminabili senza intaccare la spesa sociale o i trasferimenti a società di servizio pubblico.

2.1 - Le fonti

Iniziamo dagli aggregati più ampi per passare via via a quelli più ristretti. Le cifre più elevate relative ai trasferimenti alle imprese derivano da due fonti ufficiali: i dati di Contabilità nazionale (CN) e il Conto consolidato di cassa dei conti pubblici (CP). Pur con alcune importanti differenze, le due voci sono grosso

modo comparabili. La CN si basa su un concetto di competenza e utilizza i criteri del SEC95. I CP utilizzano i dati elementari provenienti dal bilancio pubblico e si basano su un criterio di cassa.

- La **Contabilità nazionale** è redatta dall'ISTAT. I principi contabili adottati sono quelli del SEC95. Le regole di redazione della contabilità sono quelle usate per calcolare il deficit rilevante per i parametri europei. I dati di base sono di fonte Ministero del Tesoro, integrati per le spese delle amministrazioni locali dall'analisi dei loro bilanci. Il problema principale è che l'autonomia regionale si estende anche alle regole di redazione del bilancio, cosicché le Regioni non usano uno schema di bilancio omogeneo. Ciò rende il lavoro di classificazione delle spese regionali molto complicato. L'Istat ha il compito di produrre i conti nazionali, e quindi è interessata prevalentemente al valore aggregato delle voci. Le voci di spesa sottostanti l'aggregato, non pubblicate, sono considerate solo al fine di assicurare una corretta classificazione secondo i criteri del SEC95.

In base ai criteri del SEC95, *tutti gli enti produttori di beni e servizi di mercato che non rientrano nella definizione di Pubblica Amministrazione sono compresi nell'aggregato imprese*. Le voci relative alle imprese quindi includono i trasferimenti a enti molto eterogenei: non solo le imprese private in senso stretto, ma anche le imprese di trasporto pubblico, di pubblica utilità, le aziende municipali, le scuole private etc. Le poste rilevanti per gli aiuti alle imprese (Tabella 1 in Appendice) sono due:

- **Contributi alla produzione:** sono *“i trasferimenti correnti unilaterali operati dalle amministrazioni pubbliche o dalle istituzioni dell'Unione europea ai produttori residenti con l'obiettivo di influenzare i livelli della produzione o i prezzi, oppure di influenzare la remunerazione dei fattori della produzione”*. Sono principalmente di due tipi: i *contributi ai prodotti*, commisurati alla quantità prodotta (tipicamente trasporti: contratti di servizio) e *altri contributi alla produzione*, per lo più contributi in conto interessi. Vengono classificati fra i contributi alla produzione (e non agli investimenti) in quanto abbattano le spese per interessi, contabilizzate come un costo. Nel 2011 i contributi alla produzione ammontavano a **16,673 miliardi**,
- **Contributi agli investimenti:** contributi erogati per finanziare in tutto o in parte i costi di acquisizione del capitale (investimenti fissi lordi). Nel 2011 questa voce ammontava a **14,696 miliardi**.
- Esistono due ulteriori voci di minore entità: *Trasferimenti correnti diversi a imprese (1.530 milioni nel 2011)* e *Altri trasferimenti in conto capitale a imprese (1.201 milioni nel 2010)*. Quest'ultima voce presenta un profilo temporale molto discontinuo che dipende da operazioni di natura straordinaria o dall'applicazione di regole specifiche dei conti nazionali.

Nonostante l'aggregato di contabilità nazionale sia molto ampio, ci sono altre voci di spesa, non comprese nei due aggregati sopra riportati ma che, da un punto di vista logico, potrebbero essere classificate come aiuti alle imprese. Ad esempio, gli *incentivi alla rottamazione* vengono classificati come trasferimenti alle famiglie, anche se è indubbio che l'obiettivo di questo incentivo è di sostenere la domanda dei beni sussidiati per aiutare le imprese produttrici. Infine, sono anche esclusi gli *incentivi alle fonti energetiche rinnovabili*, che, essendo pagati direttamente in bolletta, non transitano per il bilancio pubblico. Ritourneremo su quest'ultimo punto alla fine di questa sezione.

- La seconda fonte di dati è il **Conto di cassa dei conti pubblici (CP)**. E' redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato e si basa sul bilancio dello Stato e sulla banca dati SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoreri di tutte le amministrazioni pubbliche.

Anche questa classificazione distingue fra *Pagamenti correnti* (**21,827 miliardi nel 2011**) e *Pagamenti in conto capitale* (**14,495 nel 2011**). La voce "Altri pagamenti", sia correnti sia in conto capitale, non riporta ulteriori spaccature. La differenza con la CN è ampia per i pagamenti correnti: circa 5 miliardi di euro, dovuta al fatto che l'Istat include alcune voci in "Trasferimenti correnti diversi alle imprese" (1.530 milioni di euro) e soprattutto che i dati Istat escludono i trasferimenti riconducibili a fondi UE. Anche all'interno di questi grandi aggregati rientrano voci di spesa molto eterogenee. La RGS dispone di informazioni di dettaglio per quel che riguarda lo Stato, per il quale i capitoli di bilancio permettono di identificare i destinatari delle singole voci di spesa.

- Il **Ministero per lo Sviluppo Economico (MiSE)** pubblica annualmente la "*Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*", con dati dettagliati sugli aiuti alle imprese. Rispetto ai dati di CN e CP, ci si concentra su un aggregato molto più ristretto, inquadrabile nell'ambito degli *Aiuto di Stato*. Per Aiuto di Stato si intendono gli interventi di sostegno a imprese o produzioni che presentano le seguenti caratteristiche:
 1. origine statale dell'aiuto (aiuto concesso dal settore pubblico ovvero mediante risorse statali);
 2. vantaggio offerto a talune imprese o produzioni;
 3. alterazione della dinamica concorrenziale;
 4. idoneità ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri.

Gli interventi che presentano queste quattro caratteristiche sono qualificabili come aiuti, indipendentemente dalla forma che assumono (ad es. sovvenzione, credito a tasso agevolato, garanzia contro un corrispettivo non di mercato, riduzioni fiscali, ecc).

I dati sono ottenuti da flussi informativi provenienti dai soggetti che amministrano le varie misure, sia a livello di amministrazione centrale che regionale. Sono esclusi tutti gli interventi a favore delle imprese di servizio pubblico. L'aggregato è molto più ristretto di quello di CN o CP: per il 2010, il valore totale è **di poco inferiore a 6 miliardi**. Esistono dati sia per importi approvati che erogati, per tipo di concessione (R&S, investimenti, etc.), per natura del concedente (amministrazioni centrali o locali).

- Anche la **Commissione europea** censisce gli aiuti di stato. A differenza del MiSE, tuttavia, la Commissione esclude i cofinanziamenti UE. Esclude anche gli aiuti che comportano erogazioni unitarie inferiori ai 200.000 euro. Secondo questi dati i contributi, esclusi i trasporti e le ferrovie, ammontavano, nel 2010, a **4.176 milioni**.
- Il **MET (Monitoraggio Economia e Territorio S.r.l.)**, un centro di ricerca privato che elabora dati comparabili con quelli del MiSE, calcola il valore degli aiuti alle imprese utilizzando il concetto di *Equivalente Sovvenzione Lorda*, cioè l'equivalente economico effettivamente corrisposto alle imprese. Ad esempio, nel caso di agevolazioni sui tassi d'interesse, si utilizza la differenza fra tasso di mercato e tasso sovvenzionato come misura di incentivo, invece del tasso totale o del capitale sovvenzionato. Inoltre, considera gli aiuti erogati piuttosto che quelli stanziati. Così facendo, l'ammontare degli incentivi scende ulteriormente, a circa **3 miliardi**.
- **Incentivi alle rinnovabili**. Gli aggregati sopra elencati non comprendono gli incentivi alle energie rinnovabili, in quanto finanziati tramite la bolletta elettrica pagata dai consumatori e non con fondi pubblici. L'ammontare di tali incentivi è pari ad oggi a circa **9 miliardi l'anno**, garantiti ai titolari di impianti rinnovabili per un periodo di 15-20 anni, con un onere complessivo cumulato di circa 170 miliardi. Tale onere, tuttavia, è in continua crescita, a causa del notevole sviluppo degli impianti rinnovabili, dovuto soprattutto a incentivi unitari molto generosi (gli incentivi italiani sono i più alti in Europa). La crescita della spesa per incentivi risulta dalla previsione di crescita dell'energia prodotta in nuovi impianti negli anni a venire. Il Governo, con decreti ministeriali di recente emanazione, ha ristrutturato il sistema di incentivi – riducendo il livello degli incentivi e controllando la crescita della nuova potenza installata -- per ridurre la spesa di oltre 3 miliardi l'anno rispetto al costo inerziale che si

sarebbe raggiunto con il precedente regime. Si prevede di passare **dagli attuali 9 miliardi annui a 11,500-12** (invece che oltre 15 miliardi di spesa inerziale) con **un impegno complessivo nei prossimi 20 anni di ulteriori 60 miliardi, che si aggiungono agli attuali circa 170 miliardi**. Non sono previsti interventi retroattivi.

- Infine, come già ricordato sopra, a queste cifre va aggiunta la stima dell'erosione fiscale dovuta a varie agevolazioni concesse alle imprese. La **Commissione Ceriani** ha stimato che nel 2011 l'erosione ammontasse a 31,954 miliardi di euro, di cui 1,39 miliardi relativi a crediti d'imposta.

2.2 - Le cifre in dettaglio

I dati **Eurostat** dovrebbero consentire un confronto fra quanto spende l'Italia e quanto spendono gli altri paesi europei in contributi alle imprese. Questo confronto, tuttavia, può essere fatto in modo completo solo per i contributi alla produzione, una delle due poste rilevanti. I contributi agli investimenti sono infatti disponibili per un sotto-insieme di paesi. Non è quindi possibile un confronto complessivo significativo, in particolare con i due paesi maggiori dell'Euro area, Francia e Germania. Inoltre, la classificazione dei contributi potrebbe non essere omogenea tra paesi. Pertanto, è possibile si finisca col confrontare cifre che in realtà non riflettono gli stessi fenomeni. La Tabella 2 in Appendice riporta i contributi alla produzione e agli investimenti in percentuale del pil. Quanto ai primi, maggiormente confrontabili tra paesi, l'Italia riporta un valore che oscilla intorno all'1 per cento, lievemente inferiore alla media UE a 27 paesi. La Germania ha valori simili, mentre la Francia lievemente superiori, attorno all'1,5 per cento.

Veniamo ora alle **fonti italiane** perché queste consentono, diversamente dai dati Eurostat, di considerare, oltre all'aggregato, anche la disaggregazione dei contributi per voci e soggetti che li ricevono. I dati più aggiornati, e per i quali sono disponibili anche previsioni a tre anni, sono desumibili dal Conto di cassa dei conti pubblici riportato nel **Documento di Economia e Finanza 2012**. I dati per il 2012 e anni successivi sono previsioni a *legislazione vigente*. La Tabella 3 riassume i dati, sia per il conto consolidato del settore pubblico (il totale della spesa pubblica), sia per la suddivisione in amministrazioni centrali, sia locali. All'interno delle amministrazioni centrali, è inoltre possibile evidenziare le uscite desumibili dal Bilancio dello Stato, l'aggregato per cui si dispone di maggior dettaglio riguardo alle singole voci di spesa, riportate nella Tabella 4. Come notato sopra, molti dei trasferimenti riguardano entità diverse dalle imprese private, incluso le ferrovie, il trasporto pubblico locale, le università e le scuole non statali.

L'**Istat** offre un maggiore dettaglio *solo per i contributi alla produzione*, con spaccatura per **branca di attività economica**, per suddivisione fra Regioni, Province e Comuni. Esiste anche una suddivisione per funzioni di spesa, che utilizzeremo nella prossima sezione. La Tabella 5 in Appendice riporta i contributi alla produzione per branca di attività economica. Secondo questa suddivisione, più della metà dei contributi sono destinati al settore dei trasporti, il 22 per cento all'agricoltura, il 6 per cento all'istruzione. L'industria nel suo complesso riceve il 7,6 per cento del totale (1.666 milioni nel 2010). La Tabella 1 riporta la suddivisione per i diversi livelli di spesa, distinguendo amministrazioni centrali e locali e, all'interno di quest'ultime, fra Regioni, Province e Comuni. A livello di amministrazioni locali, le Regioni sono la principale fonte di trasferimento alle imprese. Sommando tutte le voci di spesa, le amministrazioni locali nel 2010 hanno trasferito 18.048 milioni, di cui 11.229 a carico delle Regioni (62 per cento), 1.833 delle Province (10 per cento) e 3.790 dei Comuni (21 per cento). La quota regionale è massima nei contributi agli investimenti delle imprese (85 per cento), mentre gli altri trasferimenti in conto capitale sono fatti principalmente dai comuni (74 per cento, 503 milioni).

I dati del **MiSE** sono costruiti partendo da un concetto diverso: la disciplina degli aiuti di Stato. Sono descritti in dettaglio nella *"Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2011"*. La Tabella 6 in Appendice, tratta dalla relazione, offre un quadro di sintesi degli andamenti per i finanziamenti concessi a livello centrale e regionale. Mentre le somme regionali sono relativamente stabili fra i 2 e i 3 miliardi, quelli nazionali hanno un andamento molto discontinuo. Per il totale, dopo un picco di

12,040 miliardi nel 2006, la cifra è scesa a poco meno di 6 miliardi nel 2010, con una quota leggermente superiore alla metà attribuibile ai finanziamenti nazionali.

2.3 – Una stima del perimetro dei contributi alle imprese in senso stretto

Obiettivo di questo rapporto è offrire una struttura logica con la quale analizzare e intervenire sui trasferimenti pubblici alle imprese. Le nostre proposte sono di metodo e prescindono dall'ammontare delle risorse coinvolte. L'evidenza empirica passata in rassegna nella sezione 1 indica che molti di questi trasferimenti hanno un'efficacia quantomeno dubbia. Reindirizzare queste risorse verso i pochi strumenti che trovano supporto empirico (quali quelli a sostegno della R&S) e, soprattutto, verso riduzioni della tassazione darebbe un contributo positivo alla crescita. Anche se la validità delle proposte prescinde dalla dimensione delle cifre coinvolte, la loro rilevanza pratica dipende ovviamente dalla quantità di fondi sui quali si può intervenire. E' quindi essenziale proporre una stima di questo ammontare.

Abbiamo visto che gli aggregati di contabilità nazionale e i conti pubblici classificano come trasferimenti a imprese anche quelli diretti a soggetti che non operano direttamente sul mercato, quali ad esempio scuole private e imprese fornitrici di servizi pubblici. Una larga parte dei trasferimenti a imprese, in particolare, confluisce nell'aggregato "trasporti". Queste voci identificano spese con obiettivi sociali -- ad esempio fornire trasporto pubblico a prezzi inferiori ai costi di produzione. L'analisi di questi trasferimenti è al di fuori degli obiettivi del nostro rapporto, sebbene ciò non implichi che tali spese debbano essere escluse da un più generale processo di riordino della spesa pubblica. Ci focalizziamo sui trasferimenti alle *imprese che operano in ambiente di mercato*, cioè non gravate da oneri di servizio pubblico e che in linea di principio potrebbero finanziarsi unicamente attraverso la vendita dei beni e servizi che producono. Definiamo i trasferimenti a queste imprese i *contributi alle imprese in senso stretto*. Come vedremo più sotto, l'utilizzo di questo criterio porta a risultati molto simili a quelli di un esercizio di ricognizione dei sussidi alle imprese della RGS, basato su un criterio diverso e su dati molto più dettagliati di quelli in nostro possesso.

Non avendo a disposizione dati disaggregati che permettano l'individuazione puntuale dei contributi alle imprese in senso stretto, utilizziamo le diverse fonti a disposizione per ottenere stime dei trasferimenti che potrebbero rientrare in questo perimetro. Useremo queste stime per determinare un intervallo di minima e di massima delle risorse eliminabili.

1. Il primo aggregato che consideriamo è quello censito dal **MiSE**. Poiché si tratta di fondi che rientrano nella definizione di aiuti di Stato, sono automaticamente esclusi contributi classificabili come spesa sociale o trasferimenti a società di servizio pubblico. Nel 2010 (ultimo dato disponibile), l'ammontare totale dei trasferimenti alle imprese censiti dal MiSE era pari a circa 6 miliardi. Anche la **Commissione europea** censisce gli aiuti di Stato, escludendo quelli finanziati con fondi UE. Rispetto al MiSE, inoltre, la Commissione non conteggia gli aiuti che comportano erogazioni unitarie inferiori ai 200.000 euro, cosicché essa fornisce una stima per difetto dell'intero ammontare. Secondo questa fonte, i contributi nel 2010 sono pari a 4,176 miliardi. **L'ammontare degli aiuti di Stato si colloca quindi fra i 4 e i 6 miliardi**, di cui circa una metà erogata da amministrazioni locali (per lo più Regioni).
2. Le cifre di cui al punto precedente escludono molti trasferimenti che non rientrano nella definizione di aiuti di Stato ma che potrebbero rientrare nella definizione di trasferimenti alle imprese in senso stretto. Un esempio sono gli incentivi alla rottamazione (**1.500** milioni nei crediti d'imposta nel 2010, Tabella 4), che, non essendo selettivi, cioè non recando vantaggio ad alcune imprese rispetto ad altre, non sono classificati come aiuti di Stato. Per fornirne una stima utilizziamo il **Bilancio dello Stato**, per il quale è disponibile una disaggregazione piuttosto dettagliata dei contributi alle imprese. La Tabella 4 in Appendice fornisce una disaggregazione dei

"*Trasferimenti correnti a imprese*" e dei "*Contributi agli investimenti ad imprese*" per singole voci di spesa per l'anno 2011. Evidenziamo le voci che riteniamo trasferimenti alle imprese in senso stretto (**voci in grassetto** nelle Tabella 4). **La somma dei trasferimenti così evidenziati è pari a 5,228 miliardi.** Quindi calcoliamo la *quota* di trasferimenti alle imprese in senso stretto, separatamente per i pagamenti correnti e per i contributi agli investimenti, rispetto al totale. Sotto l'ipotesi che le altre amministrazioni pubbliche (cioè diverse dallo Stato) abbiano una composizione simile in termini di trasferimenti alle imprese in senso stretto, applichiamo le quote calcolate sulla spesa dello Stato alle spese aggregate delle **Amministrazioni Pubbliche**. È chiaro che l'ipotesi sottostante è forte e che solo una ricognizione puntuale delle voci di spesa può produrre una stima affidabile. Inoltre, anche la disaggregazione disponibile per l'aggregato Stato non sempre permette di determinare in modo inequivocabile la natura del contributo. L'esercizio, quindi, va interpretato *cum granu salis*. In Appendice (pp. 36-37) riportiamo ulteriori dettagli del metodo di calcolo. Ripetiamo l'esercizio utilizzando un criterio meno stringente per definire i trasferimenti alle imprese in senso stretto (**voci in corsivo** nella Tabella 4). **L'ammontare dei trasferimenti alle imprese in senso stretto così stimato è 9,431 miliardi utilizzando il criterio stringente, e 10,760 quello allargato** (per i dettagli si veda la Tabella 7 in Appendice).

3. La **RGS** sta compiendo un esercizio di ricognizione degli incentivi alle imprese basato sull'analisi delle singole voci che compongono il bilancio dello Stato, una fonte informativa molto più dettagliata di quella da noi utilizzata¹¹. Per definire i contributi alle imprese, la RGS utilizza un concetto di incentivo che presuppone l'assenza di scambio di beni o servizi tra l'impresa beneficiaria e il soggetto pubblico erogante. Alcuni trasferimenti, infatti, danno origine a qualche forma di contro-prestazione da parte dell'impresa. Si tratta quindi, di un esercizio che definisce un perimetro utilizzando un criterio diverso dal nostro. **L'ammontare degli incentivi nel bilancio pubblico è pari, secondo lo studio della RGS, a 5,322 miliardi**, una cifra quasi identica al valore di 5,228 miliardi ottenuto utilizzando il nostro criterio ristretto. La RGS è inoltre in grado di identificare altre poste di bilancio riconducibili ad incentivi, in particolare nelle voci *Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche*, *Contributi agli investimenti*, *Acquisizioni di attività finanziarie*. **Gli incentivi così evidenziati si riferiscono ad un aggregato più ampio dello Stato e più vicino al perimetro della Pubblica Amministrazione. Il totale è pari a 9,702 miliardi, anche queste cifra molto vicina alle nostre stime** (9,431 con il criterio stringente e 10.760 con quello allargato.)
4. Il **Conto Economico della PA fornito dall'Istat** offre la disaggregazione funzionale dei trasferimenti alle imprese. La classificazione funzionale si basa su "gli scopi o gli obiettivi per i quali gli operatori mettono in atto le transazioni" (si veda <http://www.istat.it/it/archivio/8834> per i dettagli). All'interno delle 10 funzioni di primo livello, abbiamo selezionato *i contributi alla produzione, gli altri trasferimenti correnti e i contributi agli investimenti* relativamente alle imprese per le voci funzionali *affari economici esclusi i trasporti* (si rimanda all'appendice per i dettagli). **Il valore di questo aggregato per il 2010 è pari a poco più di 14 miliardi.** Questo valore è probabilmente una sovrastima dei trasferimenti alle imprese in senso stretto, in quanto le voci funzionali non permettono un sufficiente dettaglio per classificare più precisamente le voci di spesa.

Le diverse stime sono riassunte nella tabella alla pagina seguente. L'ampiezza dell'intervallo di variazione, da 4 a 14 miliardi, riflette la mancanza di dati più disaggregati sui trasferimenti alle imprese. In particolare, come già osservato, la definizione di aiuti di Stato, su cui si basano le cifre più piccole, esclude alcuni trasferimenti alle imprese, ad esempio gli incentivi alla rottamazione e i crediti di imposta concessi dalla cosiddetta Tremonti-ter. Comunque, anche nelle ipotesi più restrittive, si arriva a cifre tutt'altro che trascurabili. Il punto centrale dell'intervallo delle varie stime è intorno ai 10 miliardi.

¹¹ Ringraziamo la RGS per averci anticipato le loro elaborazioni.

Stime dei trasferimenti eliminabili in base alle diverse fonti di dati (miliardi di euro)

| Fonte: | MiSE | Commissione Europea | Nostre stime | | RGS | Istat |
|--------|----------|---------------------|---------------------------|---------------------------|--------------|---------------|
| Anno: | 2010 | 2010 | 2011 | | 2011 | 2010 |
| | | | <i>Critério ristretto</i> | <i>Critério allargato</i> | | |
| | 6 | 4,176 | 9,431 | 10,760 | 9,702 | 14,212 |

Nota: la tabella riporta varie stime dei contributi eliminabili. I dettagli per il calcolo di queste stime sono riportati nell'Appendice.

È possibile che alcune voci che in linea di principio sono eliminabili prevedano impegni pluriennali delle amministrazioni pubbliche, ad esempio i contributi in conto interessi su mutui a lunga scadenza. In questo caso, la voce sarà eliminabile solo quando si saranno esauriti gli impegni di spesa. Le cifre sopra riportate vanno quindi intese come stime di lungo periodo, quando cioè l'amministrazione pubblica sarà libera da obblighi contrattuali pregressi. Con l'informazione disponibile non è possibile stimare la quota di spesa immediatamente liberabile. La maggior parte delle voci, comunque, sembra riguardare spese correnti.

3 - Impiego delle risorse risparmiate e valutazione dei contributi erogati

I contributi dei quali si propone l'eliminazione sono, come si è visto, in gran parte inefficaci agli scopi per i quali erano stati disegnati. In linea di principio, questi contributi sono quindi eliminabili senza che si generino particolari conseguenze negative per il sistema produttivo. Le analisi illustrate nella sezione 1 indicano due criteri per decidere quali contributi, o agevolazioni fiscali, non siano giustificati:

1. che non rispondano ad un evidente "fallimento di mercato", cioè non abbiano effetti economici positivi e desiderabili per la società nel suo complesso;
2. i cui costi indiretti (amministrativi, o derivanti dalla distorsione degli incentivi degli imprenditori, o dall'intermediazione di mafie) presumibilmente superino i benefici.

Solo contributi che soddisfano questi criteri sono giustificabili. Ma, anche nel caso di contributi giustificabili, non è detto che il contributo rappresenti il miglior utilizzo di risorse pubbliche. Infatti, come abbiamo mostrato nella premessa, riduzioni di spesa destinate a ridurre le imposte sono comunque espansive, cioè contribuiscono alla crescita. Le stime illustrate per l'Italia nella premessa macroeconomica suggeriscono che un taglio della spesa, se utilizzato per ridurre la pressione fiscale, possa dar luogo ad un moltiplicatore superiore all'unità. Cioè, se prendiamo il punto centrale dell'intervallo dei trasferimenti a nostro avviso eliminabili (10 miliardi annui) l'effetto sarebbe un aumento del livello pil di 1,5 percento, ottenibile nell'arco di due anni. Stime simili si ottengono da fonti alternative. In particolare, Prometeia (2012) ha condotto alcuni esercizi di simulazione basati sul suo modello macro-econometrico trimestrale. Una riduzione dei trasferimenti alle imprese di 10 miliardi a cui corrisponda un taglio del cuneo fiscale dello stesso ammontare nell'arco di tre anni farebbe crescere il pil fra lo 0,7 e l'1,1 per cento, ridurrebbe i prezzi al consumo di circa un punto percentuale e produrrebbe un avanzo di bilancio di circa 3 miliardi.

La riduzione della pressione fiscale dovrebbe essere conseguita tramite una riduzione del “cuneo fiscale”, la differenza fra il costo del lavoro per l’impresa e il salario netto per il lavoratore. Ciò anche per far sì che i risparmi conseguiti tagliando i trasferimenti ad **alcune** imprese siano redistribuiti su **tutte** le imprese, creando quindi un ampio consenso favorevole a questi interventi. La riduzione del cuneo contribuirebbe ad accrescere la competitività di tutte le imprese.

L’importanza del processo di valutazione dei contributi erogati

Nell’ultimo decennio la crescita del numero di valutazioni dei programmi di incentivi alle imprese italiane svolte in lavori accademici o in analisi di ricercatori della Banca d’Italia è stata accompagnata dal crescente sviluppo di valutazioni da parte delle amministrazioni che li erogano e li gestiscono ¹².

Ciononostante, l’**utilizzo in maniera sistematica** da parte delle amministrazioni di tali valutazioni nel disegnare le politiche future è di là da venire. Diversamente da altri paesi – che decidono sulla base dei risultati di valutazioni sperimentali -- di rado ciò avviene in Italia. Per quanto accurati siano i criteri utilizzati per decidere l’opportunità di un contributo, è solo la valutazione *ex-post* che può dire se quei criteri hanno trovato conferma nei risultati conseguiti, e quindi possano continuare ad essere la guida per contributi futuri. La valutazione dell’efficacia dei contributi concessi in passato dovrebbe essere l’elemento più importante nella decisione su quelli futuri.

Affinché la valutazione sia attendibile, è necessario che essa sia indipendentemente verificabile. Il modo per farlo è semplice: le amministrazioni che erogano i contributi dovrebbero **rendere pubblici i dati** che impiegano per le loro valutazioni, in modo che i risultati possano essere replicati da **ricercatori esterni**.

¹² Valutazioni dei contributi alle imprese realizzate dalle amministrazioni centrali e regionali sono disponibili, ad esempio, sul sito del Sistema Nazionale di Valutazione della politica regionale <http://www.dps.tesoro.it/valutazione/ml.asp>. Tramite lo stesso sito, e il sito <http://www.opencoesione.gov.it/>, è possibile accedere a dati relativi agli interventi erogati nell’ambito delle politiche regionali.

4 – Linee per un intervento normativo

Si indicano qui alcune linee generali di un intervento normativo che contenga una disciplina organica degli incentivi pubblici alle imprese mirante a sopprimere gli incentivi non giustificati sul piano economico e dell'interesse pubblico. Tale intervento dovrebbe essere fondato sull'analisi economica e sulle evidenze empiriche sopra esposte e dovrebbe essere coerente con i principi e le norme dell'ordinamento dell'Unione europea.

L'intervento normativo, che potrebbe concretarsi nell'adozione di un decreto-legge, avrebbe come finalità principali la garanzia dell'integrità della finanza pubblica e la crescita dell'economia italiana. Per il raggiungimento di questi scopi, le norme dovrebbero prevedere misure di abrogazione, di riordino e di semplificazione amministrativa.

Un primo passo in tal senso è stato fatto con il decreto-legge recante misure urgenti per la crescita del Paese (n. 83/2012), che ha abrogato diverse disposizioni di leggi statali di settore in materia di incentivi, le quali erano non più operative, non rfinanziate ovvero obsolete e non più suscettibili di determinare un effettivo impatto sul sistema economico del Paese (art. 23, comma 7).

Il nuovo intervento, che qui si propone, dovrebbe contenere una disciplina generale della materia, mirante a distinguere gli incentivi giustificati sul piano economico – da mantenere nell'ordinamento – e gli incentivi non giustificati, da sopprimere, tramite l'abrogazione delle norme che li prevedono.

L'intervento normativo dovrebbe, anzitutto, prevedere una seconda fase di abrogazioni che risponda a criteri applicabili a tutti i settori in cui si utilizzano incentivi. Le abrogazioni riguarderebbero norme statali. Le disposizioni da abrogare potrebbero essere individuate, come s'è fatto in materia di liberalizzazioni (con il decreto-legge n. 1/2012, art. 1), da regolamenti governativi delegificanti (adottati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/1988). I regolamenti andrebbero emanati entro un termine ragionevolmente breve (4/6 mesi).

Il criterio principale che il Governo dovrebbe rispettare al fine di individuare le norme da abrogare dovrebbe essere quello secondo cui sono da eliminare le disposizioni di legge o di regolamento che prevedono incentivi non giustificati in quanto non idonei a rispondere ad una situazione di fallimento di mercato. Il criterio che guida tali abrogazioni si basa, dunque, sulle note definizioni e tipologie fornite dall'analisi economica riguardo ai cosiddetti fallimenti di mercato.

L'altro criterio che dovrebbe ispirare il Governo nell'adozione dei regolamenti è quello dell'analisi costi-benefici: non sono giustificati incentivi (consistenti in trasferimenti monetari o in agevolazioni fiscali) che comportino costi indiretti (economici o amministrativi) presumibilmente superiori ai benefici.

Il decreto-legge potrebbe utilmente prevedere anche alcuni "sottocriteri" specificativi: ad esempio, quello della finalità dell'incentivo a promuovere ricerca e sviluppo di piccole o medie imprese, ovvero di imprese nella fase di avvio; le evidenze empiriche, come si è visto, mostrano che tali incentivi hanno dato buoni risultati e appaiono giustificabili.

Andrebbero previsti, direttamente dal decreto-legge, alcuni casi tassativi di esclusione dall'abrogazione effettuata mediante i regolamenti delegificanti: tali casi dovrebbero riguardare gli

incentivi gravanti su fondi europei e gli incentivi diretti a compensare l'adempimento di obblighi di servizio pubblico, con l'indicazione di alcuni particolari settori, come l'istruzione, i trasporti, la sanità, in armonia con il diritto dell'Unione europea.

Al di là dei casi tassativi di esclusione, andrebbero previste ulteriori ipotesi di possibile esclusione dall'abrogazione: si potrebbe stabilire che possono essere escluse dall'abrogazione le norme che prevedono incentivi destinati a perseguire determinate finalità meritevoli di qualificata tutela, come la realizzazione di progetti di comune interesse europeo e la promozione della cultura, nonché la conservazione e la valorizzazione del patrimonio artistico, paesaggistico e ambientale. Tale meccanismo presenta alcune analogie con quelli previsti dalla direttiva 2006/123/CE sui servizi e dal decreto-legge n. 1/2012 sulle liberalizzazioni.

L'abrogazione comporta la soppressione degli incentivi previsti dalle norme abrogate: gli altri incentivi restano nell'ordinamento, in quanto giustificati. Al fine di individuare l'ambito delle norme da abrogare e il perimetro degli incentivi giustificati, il Governo si potrebbe opportunamente avvalere di un parere tecnico circa la sussistenza di situazioni di fallimento del mercato e l'analisi costi-benefici: il parere potrebbe essere reso o da un Comitato apposito disciplinato con decreto del Presidente del Consiglio, o da un'istituzione pubblica già operante e dotata di elevata *expertise*, come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Sarebbe auspicabile che tutti gli stanziamenti per gli incentivi che – in quanto giustificati in base ai predetti criteri – continuano ad operare, fossero assegnati al Fondo per la crescita sostenibile presso il Ministero dello sviluppo economico previsto dal decreto-legge n. 83/2012 (art. 23, comma 2).

Ove si procedesse alla assegnazione di tutti gli incentivi al Fondo per la crescita sostenibile, andrebbe ridisegnato il quadro delle competenze amministrative a concedere gli incentivi stessi, nel senso di una progressiva attribuzione di tali competenze al Ministero dello sviluppo economico.

Per gli incentivi giustificati, si dovrebbero altresì prevedere meccanismi di trasparenza e di semplificazione dei relativi procedimenti di concessione, meccanismi che andrebbero stabiliti dai menzionati regolamenti delegificanti. In particolare, il conferimento dei contributi dovrebbe essere subordinato alla dimostrazione dell'effetto addizionale dell'incentivo sull'attività delle imprese; inoltre, dovrebbe intervenire una valutazione successiva alla concessione dei contributi, al fine di verificarne l'efficacia in relazione agli obiettivi: la valutazione negativa potrebbe condurre all'adozione di misure sanzionatorie, fino alla revoca del contributo.

Quanto all'importante tema degli incentivi previsti da leggi regionali, il decreto-legge potrebbe prevedere espressamente che le disposizioni in esso contenute – in quanto ispirate alla "tutela della concorrenza", al "coordinamento della finanza pubblica", al "sostegno all'innovazione per i settori produttivi" (ai sensi dell'art. 117, commi 2 e 3, Cost.) – costituiscono "principi fondamentali" della materia, cui le Regioni sono tenute a conformarsi nell'esercizio della propria potestà legislativa. In particolare le Regioni dovranno rivedere la loro legislazione in materia di incentivi e non potranno discostarsi dal criterio della necessaria giustificazione degli incentivi stessi sulla base dei fallimenti del mercato e dell'analisi costi-benefici; inoltre, le Regioni dovranno conformarsi alle disposizioni del decreto-legge che subordinano il conferimento degli incentivi

giustificati alla dimostrazione dell'effetto addizionale degli incentivi stessi sull'attività delle imprese e alle norme che prevedono una valutazione successiva alla concessione dei contributi.

Andrebbero previste norme transitorie su alcuni aspetti della disciplina. Ad esempio, potrebbe stabilirsi in via normativa la revoca degli incentivi previsti da leggi abrogate in base al decreto-legge, che non siano stati ancora utilizzati, se già erogati, ovvero che non siano stati ancora erogati anche se assegnati. Si potrebbe stabilire, altresì, l'esclusione dalle abrogazioni delle norme relative a incentivi che consistono in contributi in conto interessi su investimenti già realizzati o concernenti gli incentivi riguardanti opere infrastrutturali già in fase di esecuzione.

I risparmi derivanti dall'applicazione delle norme del decreto-legge potrebbero essere destinati alla riduzione del costo del lavoro, secondo le modalità individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Al fine di rafforzare l'intervento legislativo che qui si propone, si potrebbero dettare alcuni criteri orientativi, ma significativi, al futuro legislatore. Nuovi provvedimenti normativi sugli incentivi potranno essere adottati solo se contengano una disciplina generale della materia e, comunque, dovranno essere preceduti da un'apposita e specifica analisi di impatto della regolazione, volta a dimostrare l'effettiva idoneità delle misure di incentivazione in termini di supporto alla crescita economica.

APPENDICE

Tabella di sintesi degli studi rilevanti di valutazione delle politiche di incentivo alle imprese in Italia

| PROVVEDIMENTO | ATTIVITA' SUSSIDIATA | TIPOLOGIA DI INTERVENTO | POPOLAZIONE INTERESSATA | LIMITE SUSSIDIO (ulteriore rispetto a quanto previsto da norme UE) | METODOLOGIA | RISULTATI | AUTORI, AFFILIAZIONE | NOTE |
|--|---|---|--|--|---------------------------|--|---|---|
| Legge 388/2000 art.8 | Investimenti in capitale fisico e immateriale (esclusa pubblicità, avviamento, R&S, mobili da ufficio e veicoli per il trasporto terzi) sia da parte di imprese manifatturiere che di servizi | Automatico*. Credito d'imposta (CI), calcolato come % della spesa netta annuale in capitale. Non cumulabile con altri aiuti a finalità regionale. CI deducibile non solo da imposte sul reddito d'impresa ma anche ad es. da IVA, contributi previdenziali etc. | Aree sottosviluppate in tutta Italia. CI calcolato con % diversa in base al livello di sottosviluppo della regione | *Da fine 2002 imposti: limite annuale allo stanziamento e presentazione istanze preventive, da approvare in base all'ordine di presentazione | Difference-in-differences | Genera investimenti addizionali in modo significativo. No evidenza di sostituzione temporale o effetti negativi sull'efficienza dei fattori e profittabilità. Gli effetti decrescono con il diminuire dei fondi stanziati | Bronzini, de Blasio, Pellegrini, Scognamiglio; Banca d'Italia e Università di Bologna | |
| Legge 488/1992 (rivista tra 2005 e 2007) | Vari progetti di investimento (ampliamento della capacità produttiva, modernizzazione, ristrutturazione, etc.) | Non automatico. Gara d'asta nella quale il Ministero attribuisce un punteggio a ciascuna richiesta di contributo a fondo perduto. Queste vengono ordinate e finanziate fino ad esaurimento delle risorse. Non cumulabile con altri sussidi pubblici | Principalmente imprese manifatturiere ed estrattive, che investono in aree sottosviluppate. La % dei costi dell'investimento che viene finanziata ha dei limiti max in base alla zona e alle dimensioni dell'impresa | Viene prestabilito un limite al budget disponibile per ciascuna area | Difference-in-differences | Inizialmente investimenti addizionali. Ma c'è sostituzione temporale: negli anni successivi le imprese finanziate accumulano meno investimento in modo significativo. Inoltre, c'è evidenza che l'investimento addizionale ha in realtà sostituito quello delle imprese non finanziate | Bronzini, de Blasio; Banca d'Italia | Nello studio si considerano il 2° e 3° bando. I risultati del 3° bando sono più positivi, forse in parte perché a partire dal 3° bando si sono utilizzati dei criteri aggiuntivi per assegnare i punteggi |

| PROVVEDIMENTO | ATTIVITA' SUSSIDIATA | TIPOLOGIA DI INTERVENTO | POPOLAZIONE INTERESSATA | LIMITE SUSSIDIO | METODOLOGIA | RISULTATI | AUTORI, AFFILIAZIONE | NOTE |
|--|--|---|---|---|---------------------------------------|---|---|--|
| Legge 488/1992 vs. vari programmi (europei, nazionali, regionali) di incentivo alle PMI del Piemonte | Legge 488 v. sopra. Altri programmi: investimento in capitale, prestiti alle imprese | Legge 488 v. sopra. Altri programmi: principalmente prestiti erogati da enti pubblici a tassi di interesse inferiori al livello di mercato e sussidi per ridurre il costo dei prestiti erogati dalle banche | Legge 488 v. sopra. Altri programmi: solo PMI. In più, a seconda dei casi, solo imprese cooperative, individuali, agricole etc. | | Conditional difference-in-differences | - Legge 488: le grandi imprese utilizzano i fondi per progetti che verrebbero comunque intrapresi. Efficacia limitata alle PMI. - Trasferimenti di ammontare limitato hanno un miglior rapporto costo-efficacia. - Finanziamenti agevolati hanno costo per posto di lavoro creato inferiore rispetto ai contributi a fondo perduto e maggior effetto sull'investimento. | Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) | Rapporto finale al DG Regional Policy della Commissione Europea |
| Patti Territoriali (PT) (Legge 662/1996 art.2) | Opere infrastrutturali e investimenti per creazione, estensione, ammodernamento, etc. di impianti produttivi | Programmazione negoziata. Rappresentanti delle aa. pp. di un gruppo di comuni, degli imprenditori e dei sindacati locali firmano un contratto che definisce progetti imprenditoriali e interventi pubblici | PT con finanziamenti pubblici solo per comuni localizzati nelle aree sottosviluppate | Max 50 milioni di euro per ciascun patto. In ogni caso, non più del 70% dell'investimento privato | Matching | Non c'è evidenza che supporti l'efficacia, né per quanto riguarda l'effetto sull'occupazione né quello sul numero di unità locali** | Accetturo, de Blasio; Banca d'Italia | **unità locale = impianto o corpo di impianti con ubicazione diversa da quella della sede principale o della sede legale, in cui si esercitano attività dell'impresa |

| PROVVEDIMENTO | ATTIVITA' SUSSIDIATA | TIPOLOGIA DI INTERVENTO | POPOLAZIONE INTERESSATA | LIMITE SUSSIDIO | METODOLOGIA | RISULTATI | AUTORI, AFFILIAZIONE | NOTE |
|--|--|--|--|---|--------------------------|--|---|--|
| Contratti di Programma (CP) (Legge 662/1996 art.2, deliberazione CIPE 25 febbraio 1994) | Grandi investimenti industriali con rilevante impatto su occupazione e capacità produttiva | Programmazione negoziata. Contratto tra amministrazione statale e imprese che definisce caratteristiche rilevanti dell'investimento, infrastrutture e finanziamento pubblico | Grandi imprese italiane e estere che investono in aree sottosviluppate. Per consorzi di PMI no limitazione territoriale. Previsti valori minimi di investimento | | Matching | Effetto positivo su numero di impianti e di occupati a livello di comune, ma per lo più a discapito dei comuni confinanti, con effetti aggregati nulli | Andini, de Blasio; Banca d'Italia | |
| Emilia Romagna, "Programma Regionale per Ricerca Industriale, Innovazione e Trasferimento Tecnologico" (attuazione Legge Regionale 7/2002 art.4) | Progetti di ricerca industriale e sviluppo (R&S) | Non automatico, necessaria valutazione del progetto da parte di un comitato di esperti. Contributo vale 50% del costo di progetto di ricerca ind., 25% del costo di progetto di sviluppo precompetitivo***. Non cumulabile con altri fondi pubblici per lo stesso progetto | Imprese con sede nella regione per progetti nella regione. Sussidi maggiori per PMI. Valore min progetto = 150,000 euro | Trasferimento fino a max 250,000 euro | Regression discontinuity | Considerando tutte le imprese, no evidenza di investimenti addizionali. Per PMI l'aumento dell'investimento è pari, in media, all'ammontare del sussidio. Per grandi imprese la sostituzione completa dell'investimento privato non può essere esclusa | Bronzini, Iachini; Banca d'Italia | ***limite massimo concesso dall'Unione Europea |
| Fondo per l'Innovazione Tecnologica (Legge 46/1982 art.14 , riformato a partire dal 1999) | Progetti di R&S con principale componente di sviluppo (almeno 50.1% del costo****) | Non automatico, il MiSE decide sul sussidio in seguito a valutazione di un comitato tecnico. ****Trasferimento vale 50% costo di progetto di ricerca ind., 25% costo di progetto di sviluppo precompetitivo; in totale da 25% a 37.5% del costo | Tutte le imprese. Sussidi più elevati per PMI, imprese stabilite in zone sottosviluppate, progetti in cooperazione con altre imprese o organizzazioni pubbliche di ricerca | Nel marzo 2002 il finanziamento del programma fu interrotto per mancanza di risorse. Riprese dopo fine 2007 | Regression discontinuity | No evidenza di investimenti addizionali, nemmeno per PMI | de Blasio, Fantino, Pellegrini; Banca d'Italia e Università di Roma "La Sapienza" | |

| PROVVEDIMENTO | ATTIVITA' SUSSIDIATA | TIPOLOGIA DI INTERVENTO | POPOLAZIONE INTERESSATA | LIMITE SUSSIDIO | METODOLOGIA | RISULTATI | AUTORI, AFFILIAZIONE | NOTE |
|---|--|---|---|--|------------------------------|---|--|---|
| Fondo Speciale per la Ricerca Applicata (Legge 1089/1968, riformato varie volte e sostituito col Decreto Legislativo 297/1999 dal Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca) | Progetti di R&S a principale componente di ricerca | Non automatico, il MURST seleziona i progetti da subsidiare in seguito ad una valutazione delle richieste presentate dalle imprese | Tutte le imprese. Finanziamenti più ingenti per PMI e imprese localizzate nel sud | | Matching | - In tutto il campione: nel medio periodo non c'è evidenza di efficacia. Nel breve periodo il numero di domande di brevetto cresce significativamente - Considerando le PMI: l'evidenza di stimolo alla R&S nel breve rimane. Inoltre, nel breve e medio periodo c'è evidenza di aggiustamento del personale verso dipendenti con maggiori competenze. Nel medio periodo c'è effetto positivo su occupazione | Merito, Giannangeli, Bonaccorsi; Scuola Superiore Sant'Anna e Università di Pisa | |
| Vari programmi nazionali e regionali (tra gli altri, attuazione Legge Regionale 18/1999 e 27/2000 del Piemonte, Legge Regionale 27/2006 del Lazio, Legge Regionale 1/1999 del Veneto) | Prestiti alle imprese | Prestito fornito dall'amministrazione centrale o locale a tasso di interesse inferiore a quello di mercato. Le banche private fanno da agenti, selezionando le potenziali imprese beneficiarie e gestendo il rimborso | Ciascuna legge sottostante stabilisce le condizioni (riguardanti dimensione dell'impresa, localizzazione, settore di attività, progetto di investimento). In certi casi, le banche selezionano le imprese sulla base del merito di credito***** | | Difference-in-differences | Le grandi imprese e quelle con responsabilità limitata sostituiscono in gran parte il credito bancario con quello subsidiato. Tale evidenza non sussiste per PMI e società di persone | Carmignani, D'Ignazio; Banca d'Italia | *****La maggior parte dei prestiti agevolati nel campione vengono erogati a imprese del nord e delle regioni a statuto speciale. 80% delle risorse stanziata va alle grandi imprese |
| Vari programmi per i quali la banca i cui dati vengono utilizzati nello studio fa da agente delle aa. pp. ***** | Prestiti alle imprese | L'impresa riceve un prestito dalla banca a tasso fissato da ciascun programma, in parte pagato dall'impresa e in parte dall'a. p. competente. La banca deve mostrare all'a. p. che l'impresa potenziale beneficiaria ha superato la selezione | ***** | Sussidi erogati solo su prestiti di ammontare limitato | Panel data con effetti fissi | No evidenza che tassi agevolati favoriscono l'erogazione di prestiti a nuovi clienti. Vengono dati a imprese che hanno relazione solida con la banca e storia creditizia molto buona, i quali è probabile ricevano un prestito anche in assenza dell'incentivo. L'evidenza supporta che i prestiti agevolati sostituiscano quelli esistenti non agevolati | Patacchini; Università di Roma "La Sapienza" e IZA | ***** La banca che ha fornito i dati opera in una zona geografica in cui i sussidi sono stati un fenomeno molto diffuso nel periodo d'osservazione |

Tabella 1 – Trsferimenti e Contributi alle Imprese nel Conto economico delle Amministrazioni Pubbliche

| (milioni di Euro correnti) | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Contributi alla produzione | | | | |
| Amministrazioni Pubbliche | 16.107 | 16.743 | 17.786 | 16.673 |
| di cui: Amministrazioni Centrali | 5.882 | 5.415 | 6.082 | 5.282 |
| Amministrazioni Locali | 10.225 | 11.328 | 11.704 | 11.391 |
| di cui: Regioni | 6.635 | 7.199 | 6.931 | 6.641 |
| Province | 1.564 | 1.650 | 1.667 | 1.670 |
| Comuni | 1.447 | 1.832 | 2.431 | 2.424 |
| Trasferimenti correnti diversi a imprese | | | | |
| Amministrazioni Pubbliche | 1.656 | 1.535 | 1.419 | 1.530 |
| di cui: Amministrazioni Centrali | 429 | 518 | 465 | 687 |
| Amministrazioni Locali | 1.142 | 944 | 879 | 775 |
| di cui: Regioni | 627 | 409 | 339 | 298 |
| Province | 26 | 25 | 10 | 10 |
| Comuni | 236 | 253 | 283 | 259 |
| Contributi agli investimenti a imprese | | | | |
| Amministrazioni Pubbliche | 19.135 | 21.577 | 16.876 | 14.696 |
| di cui: Amministrazioni Centrali | 12.132 | 14.004 | 11.472 | 9.694 |
| Amministrazioni Locali | 7.003 | 7.573 | 5.404 | 5.002 |
| di cui: Regioni | 5.922 | 6.625 | 4.644 | 4.276 |
| Province | 331 | 154 | 144 | 111 |
| Comuni | 418 | 477 | 404 | 417 |
| Altri trasferimenti in c/capitale a imprese | | | | |
| Amministrazioni Pubbliche | 1.633 | 3.607 | 1.201 | |
| di cui: Amministrazioni Centrali | 709 | 2.886 | 521 | |
| Amministrazioni Locali | 924 | 721 | 680 | |
| di cui: Regioni | 242 | 211 | 127 | |
| Province | 19 | 28 | 29 | |
| Comuni | 662 | 461 | 503 | |

Fonte: ISTAT, Tavole 1,2,3,6,7,8 - Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche

Tabella 2 - Dati Eurostat

Contributi alle imprese in Europa (solo contributi alla produzione come in Tabella 1¹³), % del PIL

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| UE (27 paesi) | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,3 | 1,3 |
| Euro area | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,4 | 1,4 |
| Belgio | 1,7 | 1,9 | 2,1 | 2,2 | 2,5 |
| Danimarca | 2,2 | 2,2 | 2,2 | 2,6 | 2,6 |
| Germania | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |
| Irlanda | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,6 | 0,5 |
| Grecia | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,1 | 0,1 |
| Spagna | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 |
| Francia | 1,4 | 1,4 | 1,4 | 1,7 | 1,7 |
| Italia | 0,9 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,1 |
| Paesi Bassi | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,6 | 1,5 |
| Austria | 3,4 | 3,3 | 3,5 | 3,6 | 3,5 |
| Portogallo | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 0,8 | 0,7 |
| Finlandia | 1,4 | 1,3 | 1,3 | 1,4 | 1,5 |
| Svezia | 1,5 | 1,4 | 1,4 | 1,5 | 1,5 |
| Regno Unito | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,7 | 0,7 |
| Islanda | 1,7 | 1,8 | 1,8 | 1,9 | 1,8 |
| Norvegia | 1,9 | 1,7 | 1,7 | 2,0 | 2,0 |
| Svizzera | 3,7 | 3,7 | 3,4 | 3,4 | 3,4 |

Contributi agli investimenti delle imprese in Europa, % del PIL

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Belgio | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,1 | 1,0 |
| Danimarca | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Germania | : | : | : | : | : |
| Irlanda | 0,3 | 0,4 | 1,1 | 3,0 | 20,6 |
| Grecia | 0,7 | 0,6 | 0,8 | 1,1 | 0,6 |
| Spagna | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 0,8 |
| Francia | : | : | : | : | : |
| Italia | 1,5 | 1,6 | 1,4 | 1,6 | 1,3 |
| Paesi Bassi | : | : | : | : | : |
| Austria | 1,6 | 1,6 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Portogallo | 0,3 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 0,4 |
| Finlandia | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Svezia | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| Regno Unito | 1,6 | 1,7 | 1,7 | 2,7 | 2,2 |
| Islanda | : | : | : | : | : |
| Norvegia | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | : |
| Svizzera | : | : | : | : | : |

Fonte: Eurostat, General government expenditure by function (Cofog)

¹³ I dati in percentuale del PIL per l'Italia sono costruiti a partire da dati in valore assoluto che combaciavano con i dati ISTAT – prima dell'aggiornamento di questi avvenuto a maggio 2012 – come riportati in Tabella 1 nell'Appendice alla voce "contributi alla produzione". Un corrispondente esatto nel database Eurostat delle altre voci in Tabella 1 non è stato trovato. La categoria Eurostat che più si avvicina alla voce "contributi agli investimenti a imprese" di Tabella 1 è quella di "Investment grants".

Tabella 3 - Dati Documento di Economia e Finanze 2012**CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO**

| (milioni di Euro) | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Pagamenti correnti | 22.091 | 21.332 | 21.827 | 20.152 | 18.473 | 18.226 | 17.889 |
| Pagamenti in conto capitale | 20.337 | 18.192 | 14.495 | 15.373 | 14.537 | 13.422 | 13.402 |
| TOTALE TRASFERIMENTI A IMPRESE | 42.428 | 39.524 | 36.322 | 35.525 | 33.010 | 31.648 | 31.291 |

di cui:

CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

| (milioni di Euro) | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Pagamenti correnti | 10.606 | 10.553 | 11.656 | 10.317 | 9.246 | 9.008 | 8.707 |
| Pagamenti in conto capitale | 13.316 | 13.229 | 10.378 | 11.053 | 10.429 | 9.190 | 9.168 |
| TOTALE TRASFERIMENTI A IMPRESE | 23.922 | 23.782 | 22.034 | 21.370 | 19.675 | 18.198 | 17.875 |
| di cui: Fondi UE (prevalentemente GEA) | | | 7.278 | | | | |

CONTO CONSOLIDATO DI CASSA DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

| (milioni di Euro) | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Pagamenti correnti | 10.992 | 10.161 | 9.609 | 9.273 | 8.656 | 8.638 | 8.603 |
| Pagamenti in conto capitale | 7.021 | 4.963 | 4.117 | 4.320 | 4.109 | 4.231 | 4.233 |
| TOTALE TRASFERIMENTI A IMPRESE | 18.013 | 15.124 | 13.726 | 13.593 | 12.765 | 12.869 | 12.836 |

BILANCIO DELLO STATO (ANALISI DEI PAGAMENTI EFFETTUATI IN 2009-2011 E STIMATI PER IL 2012)

| (milioni di Euro) | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Trasferimenti correnti ad imprese | 3.975 | 4.861 | 4.962 | 7.012 |
| Contributi agli investimenti ad imprese | 12.199 | 11.422 | 9.794 | 10.028 |
| TOTALE | 16.174 | 16.283 | 14.756 | 17.040 |

Fonte: DEF 2012 (Tabelle IV.1-1/IV.2-1, IV.1-3/IV.2-2, IV.1-5/IV.2-3, V.5-1/V.6-9)

Tabella 4 – Disaggregazione dei dati del Bilancio dello Stato

TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE

| | (milioni di Euro) | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|-------------------|-------|-------|-------|
| TRASFERIMENTI A SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI | | 2.475 | 3.339 | 3.771 |
| RAI | | 2 | 143 | 25 |
| TELECOM | | 25 | 21 | 30 |
| Ferrovie dello Stato S.p.A. | | 1.573 | 2.113 | 2.897 |
| Poste | | 91 | 626 | 533 |
| Poste: agevolazione editoria | | 214 | 224 | 88 |
| ENAV | | 182 | 0 | 0 |
| Gestione servizi navigazione lacuale | | 17 | 17 | 17 |
| Società di servizi marittimi (Finmare) | | 357 | 181 | 181 |
| Aziende di trasp. In gest diretta e in regime di concessione di competenza statale | | 0 | 0 | 0 |
| Monopoli | | 14 | 14 | 0 |
| TRASFERIMENTI AD ALTRE IMPRESE | | 1.500 | 1.522 | 1.191 |
| Crediti di imposta | | 33 | 81 | 32 |
| <i>Fondo settore marittimo</i> | | 90 | 41 | 50 |
| Contributi in conto interessi | | 203 | 188 | 175 |
| Contributi alle imprese armatoriali per la riduzione di oneri finanziari | | 46 | 47 | 47 |
| Fondo usura e antiracket | | 62 | 29 | 132 |
| Scuole private, elementari e materne | | 460 | 398 | 258 |
| <i>Università e scuole non statali</i> | | 93 | 89 | 78 |
| Servizi ferroviari in concessione | | 93 | 93 | 93 |
| IGED: mutui settore marittimo | | 0 | 0 | 0 |
| CONSOB | | 18 | 1 | 0 |
| Fondo finanziamento serv. Pubb. Viaggiatori e merci media e lunga percorrenza | | 18 | 0 | 0 |
| Contributi emittenti locali | | 131 | 148 | 96 |
| Altre imprese | | 253 | 407 | 230 |
| TOTALE TRASFERIMENTI | | 3.975 | 4.861 | 4.962 |

CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE

| | (milioni di Euro) | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|-------------------|-------|-------|-------|
| SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI | | 4.865 | 2.417 | 3.940 |
| Ferrovie in regime di concessione | | 363 | 200 | 224 |
| Ferrovie dello Stato S.P.A. | | 4.288 | 2.047 | 3.556 |
| Poste | | 211 | 167 | 155 |
| Finmare e Servizi navigazione lacuale | | 3 | 3 | 5 |
| CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE | | 7.334 | 9.005 | 5.854 |
| <i>Interventi sistema autostrada (ANAS)</i> | | 240 | 192 | 192 |
| <i>Industria navalmecanica ed armatoriale</i> | | 195 | 173 | 153 |
| Settore agricolo | | 143 | 86 | 97 |
| Programma FREMM | | 361 | 265 | 498 |
| Fondo occupazione quota | | 52 | 58 | 40 |
| Mutui settori trasporti | | 47 | 47 | 13 |
| Sistemi ferroviari passanti | | 144 | 106 | 79 |
| <i>FUS – attività cinematografiche e circense</i> | | 74 | 71 | 84 |

| | | | |
|---|---------------|---------------|--------------|
| Salvaguardia Venezia | 133 | 131 | 131 |
| Agevolazioni alle imprese industriali | 1.665 | 1.842 | 1.903 |
| di cui settore aeronautico | 295 | 388 | 421 |
| Fondo per la competitività e lo sviluppo | 1.705 | 456 | 607 |
| Contributi trasporto merci | 62 | 36 | 38 |
| Fondo agevolazioni ricerca: Fondo da ripartire | 207 | 321 | 278 |
| Contributi per abbattimento tassi mutui agevolati | 13 | 15 | 32 |
| Rete nazionale interporti | 28 | 39 | 36 |
| MOSE | 59 | 11 | 1 |
| Sicurezza stradale | 20 | 20 | 20 |
| Incentivi assicurativi – fondo solidarietà agricoltura | 191 | 234 | 157 |
| Crediti di imposta per investimenti occupazione | 347 | 549 | 318 |
| Crediti di imposta | 914 | 1.098 | 414 |
| Crediti di imposta per la rottamazione | 61 | 1.500 | 150 |
| Reintegro anticipazioni concesse a favore di Alitalia | 0 | 300 | 0 |
| Bonus occupazionale | 0 | 271 | 50 |
| Fondo finanza d'impresa | 0 | 390 | 270 |
| Altri contributi ad imprese | 673 | 793 | 294 |
| TOTALE | 12.199 | 11.422 | 9.794 |

Fonte: DEF 2012 (Tabelle V.6-18, V.6-29). In grassetto le voci rientranti nella definizione stretta di eliminabili, in corsivo quelle aggiuntive per la definizione allargata.

Tabella 5 - Contributi alla produzione erogati dalle AA.PP. e dall'UE per branca di attività economica

| | (milioni di Euro correnti) | 2008 | 2009 | 2010 | 2010: quota |
|---|----------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Prodotti dell'agricoltura, silvicoltura e pesca | | 4.310 | 6.390 | 4.913 | 22,31% |
| Prodotti delle miniere e delle cave | | 8 | 5 | 5 | 0,02% |
| Prodotti alimentari, bevande e prodotti a base di tabacco | | 985 | 823 | 475 | 2,16% |
| Prodotti tessili, articoli di abbigliamento, cuoio e relativi prodotti | | 107 | 117 | 151 | 0,69% |
| Legno; prodotti di carta; servizi stampa | | 88 | 78 | 100 | 0,45% |
| Coke e prodotti petroliferi raffinati | | 7 | 6 | 10 | 0,05% |
| Prodotti chimici | | 57 | 40 | 51 | 0,23% |
| Prodotti farmaceutici di base e preparati farmaceutici | | 17 | 15 | 23 | 0,10% |
| Articoli in gomma e materie plastiche e altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi | | 71 | 74 | 94 | 0,43% |
| Metalli prodotti in metallo, esclusi macchine e impianti | | 178 | 159 | 199 | 0,90% |
| Prodotti informatici, elettronici ed ottici | | 40 | 37 | 45 | 0,20% |
| Apparecchiature elettriche | | 34 | 35 | 47 | 0,21% |
| Macchine ed apparecchi meccanici n.c.a. | | 133 | 106 | 129 | 0,59% |
| Mezzi di trasporto | | 162 | 115 | 132 | 0,60% |
| Mobilio; altri manufatti; servizi di riparazione e installazione di macchinari e apparecchi | | 58 | 62 | 74 | 0,34% |
| <i>Energia elettrica, gas, vapore ed aria condizionata</i> | | 29 | 37 | 38 | 0,17% |
| <i>Servizi di distribuzione d'acqua, di smaltimento delle acque di scarico, di trattamento dei rifiuti e di decontaminazione</i> | | 51 | 91 | 85 | 0,39% |
| Lavori di costruzione ed opere di edilizia civile | | 11 | 9 | 8 | 0,04% |
| Servizi di vendita all'ingrosso e al dettaglio: servizi di riparazione di autoveicoli e motocicli | | 979 | 1.096 | 992 | 4,50% |
| Servizi di trasporto e magazzinaggio | | 10.825 | 11.505 | 11.543 | 52,41% |
| Servizi di alloggio e di ristorazione | | 71 | 76 | 66 | 0,30% |
| <i>Servizi di editoria, audiovisivi e di emissione radiofonico e telefonica</i> | | 408 | 397 | 398 | 1,81% |
| Servizi di telecomunicazione | | 69 | 37 | 51 | 0,23% |
| Programmazione informatica, consulenze e servizi connessi; servizi di informazione | | 1 | 0 | 0 | 0,00% |
| Servizi finanziari e assicurativi | | 0 | 0 | 0 | 0,00% |
| Servizi immobiliari | | 173 | 173 | 347 | 1,58% |
| Servizi legali e contabilità, servizi di sedi sociali; servizi di consulenza... | | 1 | 1 | 1 | 0,00% |
| Servizi di ricerca e sviluppo scientifici | | 9 | 8 | 8 | 0,04% |
| Servizi di pubblicità e studi di mercato; altri servizi professionali, scientifici e tecnici; servizi veterinari | | 12 | 11 | 10 | 0,05% |
| Servizi amministrativi e di supporto | | 532 | 598 | 603 | 2,74% |
| Servizi di pubblica amministrazione e difesa; servizi di assicurazione sociale obbligatoria | | 0 | 0 | 0 | 0,00% |
| Servizi di istruzione | | 1.525 | 1.394 | 1.336 | 6,07% |
| Servizi sanitari | | 9 | 12 | 10 | 0,05% |
| Servizi di assistenza sociale | | 6 | 17 | 16 | 0,07% |
| Servizi nel campo dell'arte, dello spettacolo e del tempo libero | | 57 | 69 | 63 | 0,29% |
| Altri servizi | | 1 | 0 | 0 | 0,00% |
| Servizi di datore di lavoro svolto da famiglie e convivenze; produzione di beni e servizi per uso proprio da parte di famiglie e convivenze | | 0 | 0 | 0 | 0,00% |
| Servizi forniti da organizzazioni e organismi extraterritoriale | | 0 | 0 | 0 | 0,00% |
| TOTALE | | 21.024 | 23.593 | 22.023 | |
| <i>Amministrazioni pubbliche</i> | | 16.107 | 16.769 | 17.240 | |
| <i>Unione Europea</i> | | 4.917 | 6.824 | 4.783 | |

Fonte: ISTAT, Tavola 19 - Contributi alla produzione erogati dalle AA.PP. e dall'UE per branca di attività economica. Anni 1990 – 2010. In grassetto le voci rientranti nella definizione stretta di eliminabili, in corsivo quelle aggiuntive per la definizione allargata.

Tabella 6 - Dati MiSE

Agevolazioni/finanziamenti concessi nel periodo 2005-2010

| (milioni di Euro) | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| Nazionali | 5.064 | 8.845 | 1.999 | 8.362 | 3.714 | 3.273 |
| Regionali | 2.213 | 3.196 | 1.943 | 2.102 | 2.483 | 2.570 |
| TOTALE | 7.277 | 12.040 | 3.942 | 10.464 | 6.196 | 5.843 |

Fonte: MiSE, "Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2011"

Dettagli sulle stime dei contributi eliminabili

La nostra stima dei contributi eliminabili si basa sulla dicitura delle voci di spesa nella Tabella 4, attraverso la quale abbiamo cercato di evidenziare i contributi alle imprese in senso stretto. In grassetto riportiamo quelli non controversi, in corsivo quelli più dubbi. Partendo dai trasferimenti correnti nel Bilancio dello Stato nel 2011, la definizione più stretta di voci eliminabili (solo quelle in grassetto) somma a 580 milioni, pari al 12 per cento del totale e a 738 milioni nella definizione allargata (comprendente anche le voci in corsivo), con una quota del 15 per cento del totale – si veda la Tabella 7 sotto. Le cifre sono più alte per i contributi agli investimenti: 4.648 nella definizione stretta (47 per cento del totale) e 5.077 in quella allargata (52 per cento). La somma di trasferimenti correnti e dei contributi agli investimenti cancellabili ammonta quindi a 5.228 nella definizione stretta e a 5.815 in quella allargata. Nel conto consolidato del settore pubblico i trasferimenti correnti ammontano a 21.827 e quelli in conto capitale a 14.495. Se applichiamo a questi aggregati le quote eliminabili ottenute per lo Stato, otteniamo che il totale dei contributi cancellabili varia fra 9.431 ($0,12 \cdot 21.827 + 0,47 \cdot 14.495$) nella definizione stretta e 10.760 in quella allargata.

Per verificare l'attendibilità delle nostre stime, calcoliamo l'ammontare dei trasferimenti "cancellabili" nei dati Istat sui *contributi alla produzione* per branca d'attività, riportati nella Tabella 5 (non esistono dati disaggregati per i contributi agli investimenti). Anche in questo caso abbiamo evidenziato in grassetto le branche che a nostro parere sono eliminabili, e in corsivo quelle dubbie. Utilizzando questo criterio, i valori delle voci eliminabili per l'anno 2010 (ultimo dato disponibile) variano fra 3.621 e 4.142 milioni. Se utilizziamo il metodo di stima descritto al paragrafo precedente per i trasferimenti correnti nel conto consolidato del settore pubblico del 2010 otteniamo un valore che varia fra i 3.800 (definizione ristretta) e i 4.485 (allargata) milioni. Le stime sono quindi dello stesso ordine di grandezza.

Tabella 7 – Stima dei contributi eliminabili utilizzando il Bilancio dello Stato

| Criterio: | dati 2011 | | | | | |
|------------------------------|---------------|--------------|--------------|---------------------------|--------------|---------------|
| | Stato | | | Amministrazioni Pubbliche | | |
| | Tutti | Eliminabili | | Tutti | Eliminabili | |
| | | Stretto | Allargato | | Stretto | Allargato |
| Trasferimenti correnti | 4.962 | 580 | 738 | 21.827 | 2.551 | 3.246 |
| Quota | | 0,12 | 0,15 | | | |
| Contributi agli investimenti | 9.794 | 4.648 | 5.077 | 14.495 | 6.879 | 7.514 |
| Quota | | 0,47 | 0,52 | | | |
| Totale | 14.756 | 5.228 | 5.815 | 36.322 | 9.431 | 10.760 |

| Criterio: | dati 2010 | | | | | |
|------------------------------|---------------|--------------|--------------|---------------------------|---------------|---------------|
| | Stato | | | Amministrazioni Pubbliche | | |
| | Tutti | Eliminabili | | Tutti | Eliminabili | |
| | | Stretto | Allargato | | Stretto | Allargato |
| Trasferimenti correnti | 4.861 | 871 | 1.022 | 21.332 | 3.822 | 4.485 |
| Quota | | 0,18 | 0,21 | | | |
| Contributi agli investimenti | 11.422 | 7.949 | 8.385 | 18.192 | 12.660 | 13.355 |
| Quota | | 0,70 | 0,73 | | | |
| Totale | 16.283 | 8.820 | 9.407 | 39.524 | 16.483 | 17.840 |

L'Istat disaggrega i conti dello stato per funzione, utilizzando la classificazione internazionale Cofog (*Classification of function of government*) che comprende tre livelli di analisi: 10 Divisioni (o funzioni di 1° livello) articolate al loro interno in Gruppi (funzioni di 2° livello) e successivamente in Classi (funzioni di 3° livello). I Gruppi Cofog riguardano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche (si veda <http://www.istat.it/it/archivio/8834>). Utilizziamo la classificazione di secondo livello, selezionando le voci relative agli affari economici esclusi i trasporti. Sono queste le voci che con maggiore probabilità catturano i trasferimenti alle imprese. I valori sono riportati nella Tabella 8, che distingue per amministrazioni centrali, locali e per il totale delle amministrazioni pubbliche.

Tabella 8 - Stima dei contributi eliminabili utilizzando il Conto Economico della PA

| Denominazione gruppi | dati 2010 | | |
|--|---------------|---------------|----------------|
| | Amm. centrali | Amm. locali | Amm. pubbliche |
| Affari generali economici, commerc. e del lavoro | 544 | 360 | 904 |
| Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia | 964 | 1.076 | 2.040 |
| Combustibili ed energia | 6 | 109 | 115 |
| Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie | 4.995 | 2.548 | 7.543 |
| Trasporti | 7.189 | 10.059 | 17.248 |
| Comunicazioni | 1.041 | 22 | 1.063 |
| Altri settori | 195 | 811 | 1.006 |
| R&S per gli affari economici | 1.458 | 83 | 1.541 |
| Totale | 16.392 | 15.068 | 31.460 |
| TOTALE escluso Trasporti | 9.203 | 5.009 | 14.212 |

Fonte: nostre elaborazioni su ISTAT – Spesa delle amministrazioni pubbliche per Gruppi Cofog (funzioni di 2° livello). I dati comprendono le voci “contributi alla produzione”, “altri trasferimenti correnti” e “contributi agli investimenti”.

BIBLIOGRAFIA

Accetturo, A., de Blasio, G. (2008). "Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti Territoriali". In: de Blasio, G., Lotti, F. (a cura di), La valutazione degli aiuti alle imprese, cap. 7. Il Mulino, Bologna.

Alesina, A., Favero, C., Giavazzi, F. (2012). "The output effect of fiscal consolidations". Mimeo.

Andini, M., de Blasio, G. (2012). "Local Development that Money Can't Buy: Italy's Contratti di Programma". mimeo. Banca d'Italia.

Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) (2012). "Counterfactual Impact Evaluation of Cohesion Policy: Impact and Cost-effectiveness of Investment Subsidies in Italy". Final Report to DG Regional Policy "Counterfactual Impact Evaluation of Cohesion Policy. Work Package 1: Examples from Enterprise Support". Contract n° 2010.CE.16.B.AT.042

Barone, G., Narciso, G. (2012). "The effect of mafia on public transfers". Institute for International Integration Studies Discussion Paper, 398.

Bellettini, G., Ottaviano, G. I. P. (2005). "Special Interests and Technological Change". Review of Economic Studies, vol. 72(1), pp. 43-56.

Bronzini, R., de Blasio, G. (2006). "Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992". Journal of Urban Economics, vol. 60(2), pp. 327-349.

Bronzini, R., de Blasio, G., Pellegrini, G., Scognamiglio, A. (2008). "The effect of investment tax credit: evidence from an atypical program in Italy". Temi di Discussione, 661. Banca d'Italia.

Bronzini, R., Iachini, E. (2011). "Are incentives for R&D effective? Evidence from a regression discontinuity approach". Temi di Discussione, 791. Banca d'Italia.

Brou, D., Ruta, M. (2007). "Rent Seeking, Market Structure and Growth". EUI Working Paper.

Cannari, L., D'Aurizio, L., de Blasio, G. (2006). "The effectiveness of investment subsidies: Evidence from survey data". Questioni di economia e finanza, 4. Banca d'Italia.

Carmignani, A., D'Ignazio, A. (2010). "Financial subsidies and bank lending: substitutes or complements? Micro level evidence from Italy". Presentato al workshop sulla valutazione degli incentivi alle imprese ospitato dalla Banca d'Italia nell'aprile 2010.

David, P.A., Hall, B., Toole, A. (2000). "Is public R&D a complement or substitute for private R&D? A review of the econometric evidence". Research Policy, vol. 29(4-5), pp. 497-529.

de Blasio, G., Fantino, D., Pellegrini, G. (2011). "Evaluating the impact of innovation incentives: evidence from an unexpected shortage of funds". Temi di Discussione, 792. Banca d'Italia.

Devries, P., Guajardo, J., Leigh, D., Pescatori, A. (2011). "A New Action-based Dataset of Fiscal Consolidation". IMF Working Paper.

Doraszelski, U. (2008). "Rent Dissipation in R&D Races". In: Cellini, R., Lambertini, L. (Eds.), The Economics of Innovation. In: Contributions to Economic Analysis, vol. 286, ch. 1, pp. 3-13. Emerald Group Publishing.

- García-Quevedo, J. (2004). "Do Public Subsidies Complement Business R&D? A Meta-Analysis of the Econometric Evidence". *Kyklos*, vol. 57(1), pp. 87-102.
- Hall, B., Van Reenen, J. (2000). "How effective are fiscal incentives for R&D? A review of the evidence". *Research Policy*, vol. 29(4-5), pp. 449-469.
- Leduc, S., Wilson, D. (2012). "Roads to Prosperity or Bridges to Nowhere? Theory and Evidence on the Impact of Public Infrastructure Investment". Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper Series.
- Merito, M., Giannangeli, S., Bonaccorsi, A. (2008). "L'impatto degli incentivi pubblici per la ricerca e sviluppo sull'attività delle PMI". In: de Blasio, G., Lotti, F. (a cura di), *La valutazione degli aiuti alle imprese*, cap. 5. Il Mulino, Bologna.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, (2012). "Documento di Economia e Finanze 2012 – Sezione II: Analisi e tendenze della Finanza pubblica". Presentata al Consiglio dei Ministri il 18 aprile 2012. Roma.
- Ministero dello Sviluppo Economico, (2011). "Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive 2011". Roma.
- Mohnen, P., Lokshin, B. (2009). "What does it take for an R&D tax incentive policy to be effective?", UNU-MERIT Working Paper 2009-014.
- Parsons, M., Phillips, N. (2007). "An Evaluation of the Federal Tax Credit for Scientific Research and Experimental Development". Department of Finance Working Paper 2007-08.
- Patacchini, E. (2007). "Who Benefits from Credit Subsidies?". *Rivista di Politica Economica*, IX-X 2007.
- Prometeia (2012). Aggiornamento del rapporto di previsione. Nota informativa - 24 luglio 2012.
- Reinganum, J. (1989). "The timing of innovation: Research, development, and diffusion". In: R. Schmalensee, R., Willig, R. (Eds.), *Handbook of Industrial Organization*, vol. 1, ch. 14, pp. 849-908. North-Holland, Amsterdam.