



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA
DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI
"M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

Sussidi alle imprese: stime e problematiche

RELATORE:

CH.MO PROF. Cesare Dosi

LAUREANDO: Alberto Cancian

MATRICOLA N. 1112986

ANNO ACCADEMICO 2018-2019

Indice

Introduzione	2
Capitolo 1 Classificazione e stime	3
1.1 Classificazione	3
1.2 Le varie stime	4
1.2.1 <i>La stima del MISE.</i>	4
1.2.2 <i>La stima della Commissione europea.</i>	9
1.2.3 <i>La relazione del MEF</i>	12
1.2.4 <i>Il Rapporto Giavazzi</i>	16
Capitolo 2 Sussidi e problematiche	19
2.1 Introduzione alle problematiche dei sussidi	19
2.2 L'obbligo di compatibilità dei sussidi con la legislazione europea	20
2.3 Sussidi, stabilità sociale ed efficienza economica	23
2.4 Sussidi in R&S, giustificazioni e problematiche	24
2.5 Il dibattito intorno ai sussidi in investimenti fissi	25
2.6 Sussidi agli investimenti fissi e in R&S: il caso della Provincia autonoma di Trento	26
2.6.1 <i>I sussidi in investimenti fissi</i>	27
2.6.2 <i>I sussidi in R&S</i>	28
2.7 I sussidi alle imprese: ragioni e proposte per una riforma	30
2.7.1 <i>I tagli alla spesa e la prudenza richiesta dai moltiplicatori</i>	31
Capitolo 3 Il Piano Nazionale Industria 4.0.	33
3.1 I Piani 4.0 in Germania, Francia e Spagna	33
3.2 Il Piano Nazionale Industria 4.0	34
Considerazioni finali	36
Riferimenti bibliografici.	37

Introduzione

Questo studio è volto a definire i vari tipi di sussidi erogati alle imprese, distinguendoli ad esempio sulla base degli obiettivi perseguiti, degli enti erogatori e delle modalità di distribuzione.

Vengono poi presentate alcune stime relative al loro ammontare, con riferimento in particolare alle imprese italiane.

Si darà poi conto della normativa europea in materia di “aiuti di stato” e dei vincoli che ne derivano.

Verranno poi presentati i risultati di alcune indagini sull’impatto degli incentivi sulle attività produttive.

Infine verranno espone le ragioni a sostegno di una loro riforma.

Capitolo 1- Sussidi: classificazione e stime

1.1 Classificazione.

I sussidi alle imprese possono essere classificati in base a vari criteri.

Per quanto riguarda l'ambito di intervento, possiamo distinguere:

- sussidi per la ricerca e lo sviluppo (con impatto principalmente sulle competenze e la tecnologia sviluppate e detenute dalle imprese),
- sussidi per l'occupazione (con impatto sulle risorse umane),
- prestiti all'impresa, (con Impatto sull' accumulo di capitale)
- sussidi per gli investimenti (con Impatto sull' accumulo di capitale)
- sussidi per l' attività di marketing, (con Impatto sull' accumulo di capitale)

Con riferimento alle modalità di attribuzione, i sussidi sono prevalentemente erogati:

- “automaticamente”, ossia a fonte dell'accertamento dello svolgimento di specifiche attività,
- mediante bandi, che prevedono una valutazione dei progetti, presentati dalle imprese, relativi alle modalità di impegno dei finanziamenti concessi.

Passando alle finalità, i sussidi possono essere suddivisi in due macro gruppi, ossia i “contributi alla produzione” e i “contributi agli investimenti”. I primi sono costituiti da “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 la remunerazione dei fattori della produzione” (Giavazzi et al, pag 15). In tale definizione sono compresi dunque anche istituti privati o municipalizzate che svolgono servizi pubblici quali la raccolta dei rifiuti o il trasporto pubblico: riguardano dunque tutte le imprese, tranne quelle che ricadono nella PA. Sempre nel “Rapporto Giavazzi” i secondi sono così definiti:” 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 [in Italia] a 14,696 miliardi.” (Giavazzi et al, pag 15).

Considerando in fine il soggetto erogatore, i sussidi possono provenire da

- autorità nazionali,
- subnazionali (Regioni, Province, Comuni)
- sovranazionali (U.E.)

L'erogazione di un sussidio è spesso collegata alla presenza di esternalità positive da incoraggiare o dalla necessità di correggere gli effetti provocati da altri fallimenti di mercato.

Questo riguarda tutte quelle situazioni in cui il libero dispiegarsi delle forze di mercato non permette il raggiungimento del miglior risultato possibile in termini di output efficiente per la collettività. Ciò può avvenire per esempio nei casi in cui a un bene siano associate delle esternalità positive, ad esempio quando un sussidio viene concesso a chi svolge attività forestali che contrastano il dissesto idrogeologico, oppure nel caso in cui si voglia far pagare agli utenti un prezzo limitato (pari al costo marginale e non al costo medio), per un bene di notevole interesse per la collettività come il trasporto pubblico: su di esso infatti gravano notevoli costi fissi. L'obiettivo in questo caso può consistere sia nel sostegno delle classi sociali più basse sia nella riduzione delle emissioni inquinanti complessive, se comparate a quelle che emetterebbe a parità di tratti percorsi il trasporto privato. Il sussidio può essere motivato anche dal tentativo di incrementare gli stock produttivi di aree arretrate/depresse.

1.2 Le varie stime

Vari soggetti hanno effettuato stime sull' effettivo ammontare dei sussidi erogati alle imprese italiane.

Le stime differiscono principalmente per la diversa tipologia di interventi presi in considerazione.

Di seguito verranno richiamate le stime proposte:

- dal MISE
- dalla Commissione Europea
- dal MEF
- nel Rapporto Giavazzi

1.2.1 La stima del MISE

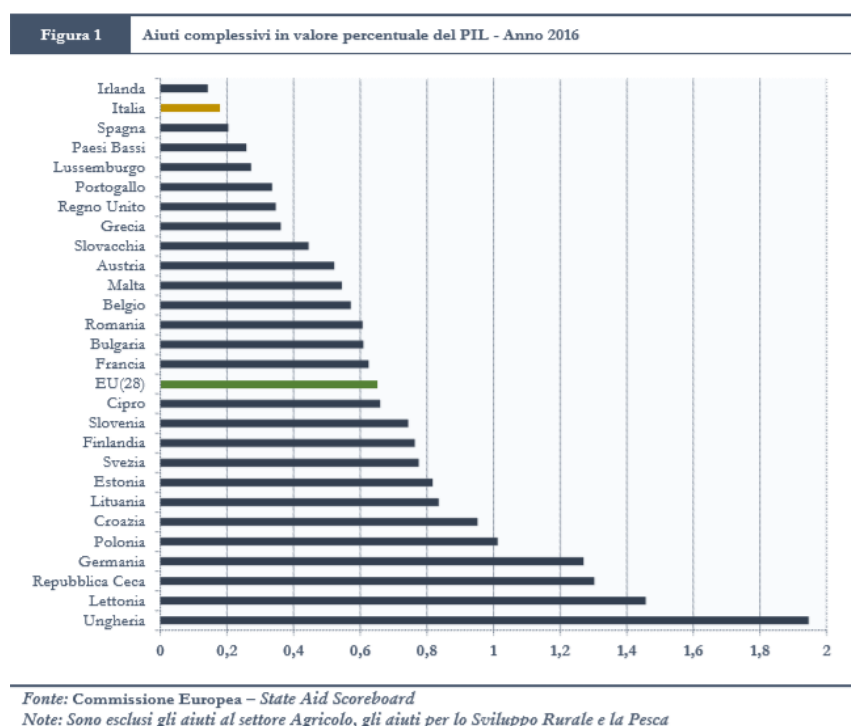
“La Relazione, prevista dall'articolo 1 della legge 266/97, è predisposta dal Ministero dello sviluppo economico (d'ora in avanti MISE) e, a seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 14 della legge 115/2015 (Legge europea 2014), è trasmessa alle Camere entro il 30 settembre di ciascun anno.” (MISE,2018.b).

La relazione del MISE inizia con l'elencazione degli obiettivi primari a cui sono stati riorientati i sussidi negli ultimi anni, ovverossia il sostegno all' accesso al credito e all' innovazione. Obiettivo dichiarato è quello di individuare in modo veritiero e trasparente il fil rouge che lega le varie finalità principali con cui vengono giustificati i vari interventi.

Strettamente connesso alle motivazioni che sottostanno a questa relazione è l'istituzione del registro europeo degli aiuti di stato previsto dall'articolo 14 della legge europea del 29 luglio 2015, n. 115. Tale registro risulta uno strumento atto non solo ad evitare ogni contrapposizione ab origine tra gli aiuti istituiti dallo stato italiano e la normativa europea sugli aiuti di stato, ma anche a consentire una più snella ed efficiente gestione dei sussidi stessi; costituisce infine un'ampia base statistica per la valutazione della loro efficacia e del loro impatto. In tale relazione risulta analizzato in uno scompartimento a parte il fondo di garanzia per le PMI, date le differenti caratteristiche di tale intervento.

In primis viene evidenziato come l'Italia sia fra i paesi con un sostegno alle imprese tra i minori nell'UE (Figura 1).

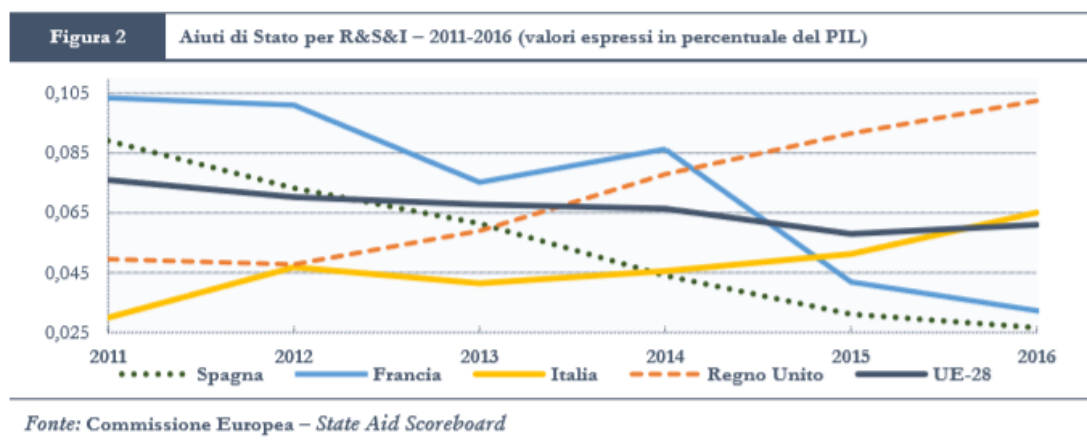
Figura 1



Fonte: MISE, 2018.b

Situazione diversa per quanto riguarda le spese in R&S, che assorbono il 36.5% del totale dei sussidi erogati dall'Italia, e che allo stato attuale in relazione al Pil sono leggermente superiori alla media UE (Figura 2).

Figura 2



Fonte: MISE, 2018.b

Un dato sottolineato è come dopo il 2012 per ragioni di razionalizzazione della spesa il numero degli interventi a livello centrale sia calato, anche se dei precedenti sussidi ormai soppressi continuavano a produrre effetti anche dopo la data della loro eliminazione a causa di obblighi pregressi assunti dallo Stato (gonfiando così il numero degli interventi attivi da 22 a 58).

Nel periodo 2012-2017 la media dei sussidi concessi è stata intorno ai 4 mld, in cui assumono un peso rilevante il Finanziamento al Credito per l'esportazione (893 milioni) destinato a supportare la sempre più preminente necessità di internazionalizzazione delle imprese, il "Fondo per la crescita sostenibile (628 milioni) e i "Contratti di sviluppo" (358 milioni), che nel complesso ammontano al 43% del totale (Tabella 1).

Tabella 1

Tabella 1	Quadro di sintesi in milioni di euro (2012-2017)						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale 2012-2017
Domande approvate (n.)	113.670	54.475	65.746	43.355	46.217	59.239	382.702
Variazione %	-	-52,08	20,69	-34,06	6,60	28,18	-
Agevolazioni concesse	3.526,28	3.996,81	5.292,95	3.030,84	4.667,19	4.681,14	25.195,21
Variazione %	-	13,34	32,43	-42,74	53,99	0,30	-
Agevolazioni erogate	3.388,75	3.188,17	3.649,06	2.982,49	2.412,98	2.235,46	17.856,90
Variazione %	-	-5,92	14,46	-18,27	-19,09	-7,36	-
Investimenti agevolati	11.789,40	12.127,95	10.011,48	11.146,96	17.548,08	18.811,87	81.435,73
Variazione %	-	2,87	-17,45	11,34	57,42	7,20	-

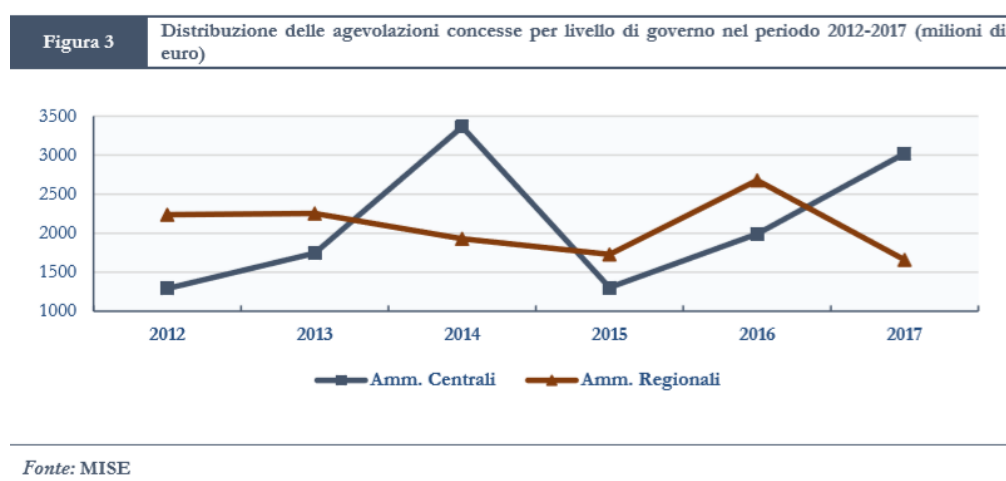
Fonte: dati MISE

Fonte: MISE, 2018.b

Per quanto riguarda il 2017, le agevolazioni concesse dalle amministrazioni regionali (-38% sul 2016) sono al minimo storico, a un livello inferiore rispetto a quelle delle amministrazioni centrali (Figura 3).

Sempre per il periodo 2012-2017 il MISE riporta come la maggior parte (70%) degli incentivi sia stata catturata dalle PMI. Questo è causato da un disequilibrio a livello locale a fronte di una ripartizione bilanciata a livello centrale, il che fa riflettere sul fatto che in un tessuto imprenditoriale composto prevalentemente da PMI molto radicate nel territorio sia facile da parte di queste ultime esercitare una notevole influenza sui politici locali condizionandone in maniera sostanziale le policy.

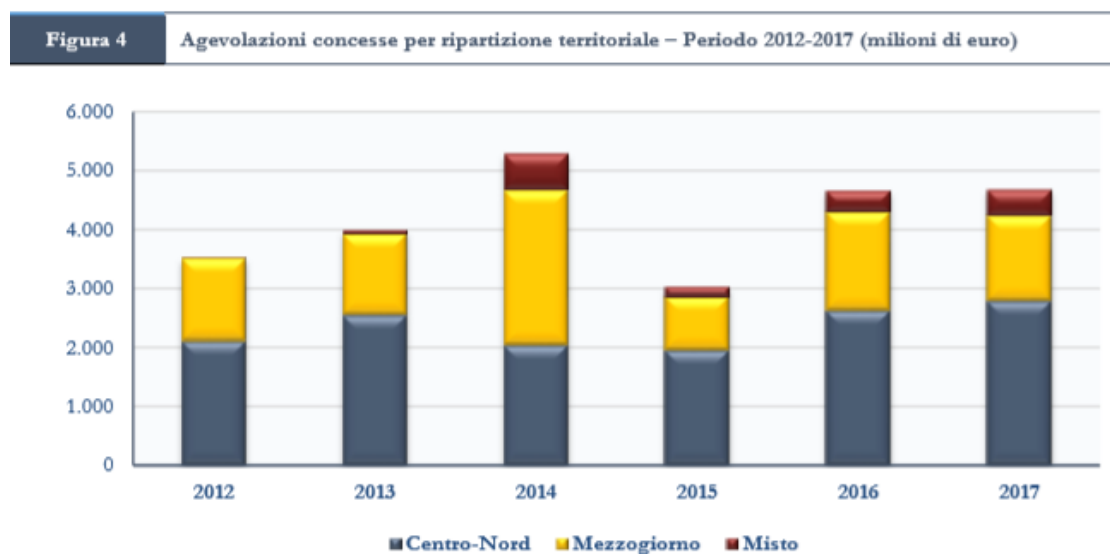
Figura 3



Fonte: MISE, 2018.b

Escluso il 2014, è il centro nord ad accaparrarsi maggiormente i sussidi statali, con un calo di quelli concessi al Meridione nel 2017 del 13% rispetto al 2016 e un contemporaneo aumento del 6,5% di quelli ottenuti dal Centro-Nord (Figura 4).

Figura 4



Fonte: MISE

Fonte:

Fonte: MISE, 2018.b

La maggior parte degli interventi è finalizzato alla promozione di tre obiettivi principali: il sostegno alle attività di R&D&I, la promozione dello sviluppo territoriale e l'incoraggiamento del processo di internazionalizzazione delle imprese; i primi due rivestono un ruolo preponderante a livello regionale (Tabella 2 e Tabella 3).

Tabella 2

Tabella 2	Quadro di sintesi in milioni di euro per obiettivi di politica industriale (2012-2017)					
Agevolazioni concesse	2012	2013	2014	2015	2016	2017
R&S&I	1.328,39	1.442,26	1.370,33	648,14	1.724,98	1.483,33
Internazionalizzazione	374,03	408,31	271,31	305,65	378,93	1.089,15
Nuova imprenditorialità	301,36	304,34	297,78	120,66	230,55	74,33
Sviluppo produttivo e territoriale	1.031,14	1.434,65	2.312,28	1.451,84	1.462,53	1.395,04
Altro	491,35	407,25	1.041,25	504,56	870,20	639,30
Totale	3.526,28	3.996,81	5.292,95	3.030,84	4.667,19	4.681,14
Agevolazioni erogate						
R&S&I	1.746,94	1.470,98	1.475,02	1.284,95	1.093,60	798,10
Internazionalizzazione	293,05	269,78	202,45	115,48	90,18	63,44
Nuova imprenditorialità	212,89	204,39	203,71	200,46	137,69	114,78
Sviluppo produttivo e territoriale	849,36	980,35	1.223,61	982,58	919,38	773,97
Altro	286,51	262,67	544,27	399,02	172,13	485,18
Totale	3.388,75	3.188,17	3.649,06	2.982,49	2.412,98	2.235,46

Fonte: MISE

Fonte: MISE, 2018.b

Tabella 3

Tabella 3		Agevolazioni concesse per obiettivo nel periodo 2012-2017 valore percentuale						
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	
R&S&I	Amm. Centrali	40,12%	44,26%	34,81%	32%	33,05%	28,62%	
	Amm. Regionali	46,12%	37,02%	27,95%	19,94%	56,12%	50,69%	
Internazionalizzazione	Amm. Centrali	29,07%	22,99%	8,93%	25,79%	19,43%	40,88%	
	Amm. Regionali	1,52%	1,92%	2,31%	1,95%	1,72%	2,81%	
Nuova imprenditorialità	Amm. Centrali	17,78%	12,9%	8,44%	6,27%	7,62%	0,87%	
	Amm. Regionali	4,86%	4,71%	5,32%	5,37%	4,17%	3,51%	
Sviluppo produttivo e territoriale	Amm. Centrali	13,02%	19,86%	47,82%	35,95%	39,9%	29,63%	
	Amm. Regionali	47,5%	56,35%	64,42%	72,74%	37,99%	42,98%	

Fonte: Elaborazioni dati MISE

Fonte: MISE, 2018.b

Dalla relazione del MISE si ricava come il Fondo di garanzia per le PMI sia stato efficace nel promuovere gli obiettivi per cui è nato. Si è infatti registrato un importante effetto leva generato dalle risorse accantonate per tale strumento. Nel 2017 le garanzie concesse e i finanziamenti garantiti alle imprese grazie a tale strumento sono risultate pari rispettivamente a 9,6 e 14,5 volte i fondi accumulati dallo stato per tali scopi (Tabella 4).

Tabella 4

Tabella 4	Operatività del Fondo 2011-2017 (milioni di euro)							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Totale
Operazioni accolte (n.)	55.200	61.413	77.229	86.230	102.608	114.473	119.925	617.078
Finanziamento garantito	8.327,3	8.143,4	10.750,9	12.856,9	14.986,3	16.644,1	17.386,2	89.095,1
Garanzia concessa	4.406,7	4.013,5	6.393,0	8.337,9	10.162,5	11.529,8	12.205,4	57.048,6
Importo accantonato	441,4	392,7	674,9	884,1	1.103,5	1.242,7	1.203,0	5.942,4

Fonte: Elaborazione MISE dati Banca del Mezzogiorno-Medio Credito Centrale

Fonte: MISE, 2018.b

1.2.2 La stima della Commissione Europea

La Commissione Europea rilascia annualmente una relazione di valutazione degli aiuti di stato erogati all' interno dell'UE, come esplicitamente richiesto dal Regolamento 794/2004 della Commissione. La relazione è basata sulle statistiche sulla spesa pubblica prodotte dagli Stati Membri.

Come affermato nel documento "State Aid Scoreboard 2018: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017" (European Commission, 2019) alla base di tale relazione vi è la preoccupazione che gli aiuti di stato, sebbene giustificati da legittime motivazioni, possano distorcere il corretto funzionamento del mercato interno. La Commissione dichiara infatti di nutrire notevole fiducia nelle capacità della concorrenza di garantire la crescita dell'efficienza e dell'innovazione; un controllo rigoroso sugli aiuti di stato consente sia di massimizzare i benefici della spesa pubblica sia di evitare che il beneficio pubblico di un aiuto di stato sia inferiore alle perdite provocate dalla distorsione della concorrenza che esso causa (European Commission, 2019).

Suggerisce inoltre la Commissione che un sussidio massimizzi i propri benefici in termini di aumento dell'occupazione, della crescita e della competitività quando esso sia rivolto ad attività di R&D&I o ad ammodernamenti infrastrutturali o alle energie rinnovabili.

Il report della Commissione si concentra sulle misure su cui ha adottato una decisione formale in aggiunta a quelle a lei notificate dagli stati membri, in quanto esentabili da tale procedura.

La Commissione sottolinea in seguito come la velocizzazione della erogazione dei sussidi e la riduzione della burocrazia nella loro gestione sia associata a un aumento dei benefici da essi generati.

Sul totale degli aiuti di stato le misure volte al sostegno e alla ristrutturazione settoriale, da più del 50% negli anni 90, sono talmente diminuite rispetto ad allora da essere oggi poco significative. A titolo esemplificativo nel 2017 il 94% della spesa in aiuti di stato è stata dedicata a obiettivi orizzontali di interesse comune europeo. Esso si esplica ad esempio nella protezione ambientale o nel finanziamento dei progetti per la coesione regionale ed è motivato dalla volontà di promuovere un modello di crescita inclusiva e sostenibile.

Dal 2015 in poi il 96% dei nuovi provvedimenti rientrano sotto la categoria che esenta la Commissione da una decisione formale. Nel 2017 gli aiuti al settore finanziario risultano essere notevolmente calati rispetto all'immediato periodo post crisi.

La spesa in aiuti di stato se rapportata al PIL a livello UE è notevolmente calata dagli anni 80 alla prima decade del XXI secolo, passando dal 2% al 0,5% del PIL, per poi risalire gradualmente dal 2012 (0,76% sul PIL nel 2017.) Il 53% del totale degli aiuti erogati nel 2017 ha contribuito a sostenere progetti a carattere ambientale ed energie rinnovabili.

In Italia la spesa per aiuti di Stato nel 2017 è leggermente cresciuta rispetto al 2013, restando comunque intorno allo 0,3% sul PIL; a livello europeo l'incremento maggiore si è verificato in Polonia (+0,5% sul PIL) e il decremento maggiore in Lettonia (-0,7% sul PIL) (Figura 5).

Rispetto al 2017 l'Italia, seppur di poco, ha incrementato la spesa per la protezione ambientale e il risparmio energetico (restando pur sempre attorno allo 0,1% del PIL) mentre la spesa per lo sviluppo regionale è calata intorno allo 0,01% del PIL.

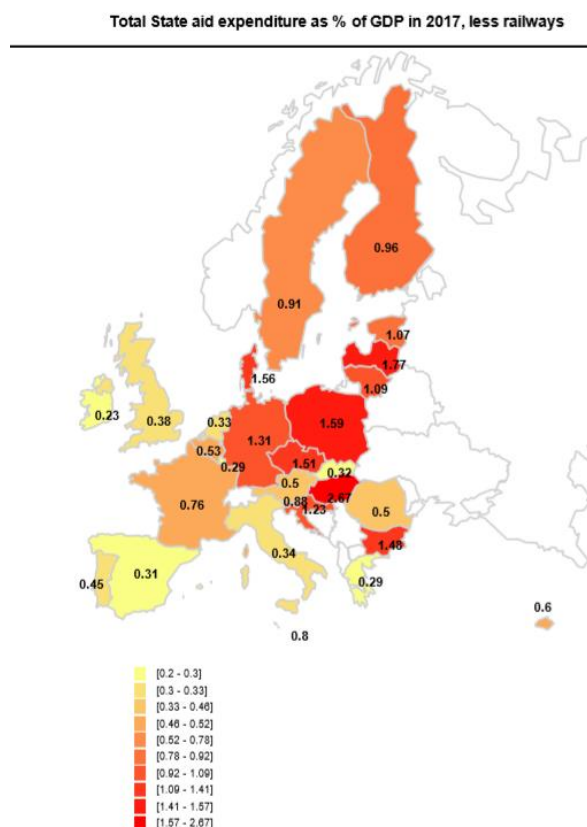
L'Italia ha invece aumentato di 1,1 mld gli aiuti di stato a favore delle PMI, mediante un regime creato per favorire il loro accesso al credito. Desti le preoccupazioni della Commissione la riduzione tra il 2016 e il 2017 da parte dell'Italia dei sussidi volti a favorire la spesa in R&D. Le PMI sono il principale destinatario dei sostegni statali in Italia, paese che però indirizza a questo scopo meno del 60% del totale dei sussidi, a differenza di quanto avviene in 12 membri UE.

La maggior parte delle misure predisposte dai paesi membri avviene tramite norme rivolte a una generalità di soggetti più che mediante interventi individuali.

In Italia nel 2017 l'utilizzo di sovvenzioni dirette rispetto ad altri strumenti come le esenzioni fiscali è leggermente inferiore alla media UE, ma pur sempre superiore al 50% del totale.

A livello UE le erogazioni dirette sono inferiori al 50% del totale, una volta detratti i sussidi agricoli.

Figura 5



Fonte: Commissione Europea, 2019.

In Ue i progetti cofinanziati dalle istituzioni comunitarie e dalle istituzioni nazionali, sono passati dai 9,3 mld di € nel 2014 ai 12,4 mld di € nel 2017, e tra il 2016 e il 2017 i progetti in Italia si sono ridotti di 9 mln restando tra 1,3 mld e 1,4 mld.

La Commissione infine commenta positivamente gli effetti delle modifiche da lei stessa introdotte. Esse, mediante una riforma chiamata SAM (State Aid Modernisation) a partire dal 2012, hanno ridotto il numero dei sussidi che devono passare sotto il suo vaglio prima di poter essere implementati, per permetterle di concentrarsi solo sui casi più rilevanti.

Tale riforma dal 2014 ha ulteriormente ampliato la categoria dei sussidi esentabili. Nonostante i potenziali rischi a essa associati, non si è in alcun modo registrata una divergenza dei processi di crescita dei membri UE dovuta alla sua introduzione. Inoltre tra il 2016 e il 2017 è stata rilevata una diminuzione del 15% del tempo medio per implementare un sussidio (da 3,3 a 2,8 anni), a fronte di un tempo d'attesa di un giudizio da parte della Commissione che invece non è variato.

Infine per quanto riguarda l'Italia si evidenzia che in seguito alle notevoli difficoltà riscontrate da MPS, a rischio insolvenza dopo il ritiro del Fondo del Qatar dall'operazione di salvataggio, e dalle banche venete gli aiuti di stato al settore finanziario sia approvati sia effettivamente utilizzati siano notevolmente aumentati nel 2017.

1.2.3 La relazione del MEF

Molto dettagliata la relazione: "LA SPESA PER TRASFERIMENTI ALLE IMPRESE" (MEF, 2013) sulla stima dei trasferimenti pubblici alle imprese.

Il primo dato che emerge è come nel 2012 la spesa per trasferimenti alle imprese fosse pari a 31,56 mld di €, pari al 3,94% del totale delle spese della P.A., calata di 8 mld tra il 2009 e il 2012. La contrazione più consistente, -7,3 mld, si è registrata nelle spese in conto capitale, classificata dall'Istat sotto la voce "Contributi agli Investimenti" (Tabella 5).

Tabella 5

Tav. 1. Trasferimenti alle imprese.

Trasferimenti a imprese (prezzi correnti; milioni di euro)				
	2009	2010	2011	2012
Contributi alla produzione	16.743	17.412	16.461	15.842
Trasferimenti correnti diversi (a imprese)	1.535	1.469	1.613	1.504
Contributi agli investimenti (a imprese)	21.577	14.691	15.645	14.221
TOTALE	39.855	33.572	33.719	31.567

Fonte: ISTAT

Fonte: MEF, 2013

Tra il 2009 e il 2011 si registra inoltre una prevalenza dei sussidi concessi dalle amministrazioni locali su quelle centrali (Tabella 6).

Tabella 6

Tav.2 - Trasferimenti alle imprese per Amministrazione. Anni 2009 – 2012. Milioni di euro.

Amministrazioni centrali	2009	2010	2011	2012
Contributi alla produzione	5.415	5.775	5.269	5.005
Trasferimenti correnti diversi (a imprese)	518	465	541	449
Contributi agli investimenti (a imprese)	14.004	9.287	10.356	9.276
TOTALE	19.937	15.527	16.166	14.730
Amministrazioni locali	2009	2010	2011	2012
Contributi alla produzione	11.328	11.637	11.192	10.837
Trasferimenti correnti diversi (a imprese)	944	929	1.010	992
Contributi agli investimenti (a imprese)	7.573	5.404	5.289	4.945
TOTALE	19.845	17.970	17.491	16.774
Enti di previdenza	2009	2010	2011	2012
Contributi alla produzione	0	0	0	0
Trasferimenti correnti diversi (a imprese)	73	75	62	63
Contributi agli investimenti (a imprese)	0	0	0	0
TOTALE	73	75	62	63

Fonte: ISTAT

Fonte: MEF, 2013

Ulteriore dato che emerge è come, con base 100 il 2002, da quell' anno al 2012 la spesa pubblica sia complessivamente aumentata del 30% mentre i trasferimenti alle imprese si sono ridotti del 12%.

Sempre considerando come base il 2002, nel 2012 i trasferimenti alle imprese in conto corrente si sono ridotti del 27,7% a fronte di una lieve crescita del 4,8% di quelli in conto capitale.

L' azienda maggiormente beneficiaria di trasferimenti correnti statali nel 2012 è stata "Ferrovie dello Stato" con 2,131 mld nel 2012 seguita da ENAV con 718 mln nel 2012. La stessa categoria di trasferimenti ad altre imprese vede come maggiori beneficiari l'istruzione privata e i crediti di imposta a favore degli autotrasportatori (per alleviare nei confronti di questa categoria il peso delle accise) (Tabella 7).

Tabella 7

Tav. 3. Trasferimenti correnti alle imprese. Pagamenti. Anni 2010 – 2012. Milioni di euro

	2010	2011	2012
TRASFERIMENTI A SOCIETÀ DI SERVIZI PUBBLICI	3.339	3.771	3.602
RAI	143	25	67
TELECOM	21	30	17
Ferrovie dello Stato S.p.A.	2.113	2.897	2.131
Poste: agevolazione editoria	224	88	132
Poste	626	533	718
ENAV	-	-	351
Gestione servizi navigazione lacuale	17	17	19
Società di servizi marittimi (Finmare)	181	181	167
Aziende di trasp. In gest diretta e in regime di concessione di competenza statale	-	-	-
Monopoli	14		
TRASFERIMENTI AD ALTRE IMPRESE	1.685	1.286	2.354
Crediti di imposta	244	32	26
Fondo settore marittimo	41	50	77
Contributi in conto interessi	188	181	175
Contributi alle imprese armatoriali per la riduzione di oneri finanziari	47	47	45
Restituzione compensazione oneri gravanti sugli autotrasportatori - crediti d'imposta	-	95	851
Fondo usura e antiracket	29	144	143
Scuole private: elementari, materne e medie	398	258	268
Università e scuole non statali	89	78	86
Anticipazione ferrovie per provvedimenti d'ufficio	-	28	28
Servizi ferroviari in concessione	93	93	93
Fondo finanziamento serv. Pubb. Viaggiatori e merci media e lunga percorrenza	-	-	-
Contributi emittenti locali	148	96	86
Contributi agricoltura	-	4	2
Quota del FUS per sovvenzionamento attività teatrali svolte da privati	-	43	43
Sistema creditizio	-	-	200
Fondo per la diffusione media in ambito locale	-	-	103
Altre imprese	408	137	128
TOTALE TRASFERIMENTI	5.024	5.057	5.956

Fonte: Documento di economia e finanza 2013. Tab. V.6-18

Fonte: MEF, 2013

Altro dato che emerge è la preminenza a livello settoriale degli aiuti a favore del settore infrastrutturale, dovuta soprattutto alle opere di modernizzazione delle linee ferroviarie mediante la creazione di linee ad alta velocità (TAV) e/o ad alta capacità (TAP), 4,243 mld. Segue il sostegno generico a trasporti e ferrovie (4,169 mld) e alla difesa (1,77 mld di €), con prevalenza in questo ultimo campo della parte aeronautica. Una quota residuale è destinata ad altri settori.

E' significativo per quanto riguarda la voce agricoltura come quasi il 50% del totale dei sussidi destinati a tale settore sia riservato all'ippica, voce seguita dai risarcimenti per le calamità naturali.

Vi è infine il sostegno alla cantieristica navale (360 milioni).

Tra le voci non riferibili ad uno specifico settore sono rilevanti i 606 milioni destinati a incentivare l'aumento degli stock di capitale produttivo nelle aeree svantaggiate, i 742 milioni

per gli interventi concernenti le aeree terremotate e i 756 milioni per l'acquisto di nuove unità navali.

Infine la relazione si concentra sull'individuazione dei principali beneficiari degli aiuti statali sia a livello di imprese sia a quello dei ministeri.

Tra i soggetti beneficiari quella che maggiormente si avvantaggia è "Ferrovie dello stato SPA", a cui vengono erogati 5,849 mld di sussidi sia per permetterle l'attuazione dei progetti infrastrutturali prima menzionati sia per rifonderla degli oneri connessi al servizio da essa garantito (Tabella 8).

Sempre per oneri di servizio e ammodernamenti infrastrutturali la seconda in graduatoria è la "Poste Italiane Spa", con rispettivamente 352 e 113 mln destinati a tali obiettivi. Sotto i 30 milioni l'ANAS (per la sicurezza stradale), la RAI (per l'esenzione canone agli anziani) e l'ENAV (per il servizio di sorveglianza dell'aviazione civile).

Il Ministero che gestisce più fondi è il MEF col 61% (perché gestisce i fondi delle FS) seguito dal MISE e dal Ministero dei trasporti (Tabella 9).

Tabella 8

	2013	%
IMPRESE	8.248	48,5%
SOCIETA' PARTECIPATE	6.467	38,0%
Ferrovie dello Stato Spa	5.849	34,4%
Poste spa	556	3,3%
ANAS	23	0,1%
RAI	22	0,1%
ENAV	18	0,1%
ALTRI DESTINATARI	2.292	13,5%
Totale	17.007	100,0%

Fonte: Elaborazioni su dati BdS

Fonte: MEF, 2013

Tabella 9

	2013	%
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	10.380	61,0%
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	3.496	20,6%
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	2.011	11,8%
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	460	2,7%
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	426	2,5%
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI	136	0,8%
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	60	0,4%
MINISTERO DELL'INTERNO	31	0,2%
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	6	0,0%
Totale complessivo	17.007	100,0%

Fonte: Elaborazioni su dati Bds

Fonte: MEF, 2013

1.2.4 Il rapporto Giavazzi

Il documento “Analisi e Raccomandazioni sui Contributi Pubblici alle Imprese” (Giavazzi et al, 2012) (di seguito “Rapporto Giavazzi”) è stato redatto nel 2012, su incarico del governo. Tale lavoro non tenta solo, a partire da altre fonti, di fornire una stima autonoma dell’ammontare dei sussidi in Italia, ma suggerisce anche un’ipotesi di riforma dei medesimi.

Nell’elaborare le stime, il “Rapporto” evidenzia come, a seconda della banca dati utilizzata e della mole di interventi inclusa nei termini sussidi, le quantificazioni dei sussidi stessi possano variare di molto, più precisamente dallo 0,1 a oltre il 2,5% del PIL. Inoltre ricorda come la Commissione Ciriani nel 2011 abbia calcolato una perdita di gettito fiscale dovuta alle agevolazioni concesse alle imprese pari a 31,954 mld, di cui gli 1,39 mld di crediti di imposta già generalmente inclusa nelle varie stime prodotte sui sussidi.

La prima stima citata nel Rapporto è quella dell’ISTAT, che così ripartisce i sussidi: 16,673 MLD di contributi alla produzione, 14,696 mld di contributi agli investimenti, 1,53 mld di contributi diversi alle imprese e 1,201 mld di altri trasferimenti in conto capitale alle imprese. Viene evidenziato come in tale stima non siano inclusi gli incentivi alle energie rinnovabili e i contributi per la rottamazione dei veicoli. Gli incentivi alle rinnovabili valgono circa 9 mld l’anno, vengono caricati sulle bollette, e non vengono considerati da nessuna stima di quelle citate in tale rapporto. Pregio della stima dell’Istat è la suddivisione settoriale dei sussidi e la ripartizione della loro erogazione tra amministrazioni dello Stato. La maggior parte degli aiuti viene destinata ai Trasporti, seguita dal 22% dell’agricoltura e dal 6% dell’istruzione. Altro

dato interessante che emerge è che i sussidi siano distribuiti maggiormente, 18 mld, a livello periferico, con questa ripartizione: 62% a carico delle regioni, 10% a carico delle province e 21% a carico dei comuni.

La seconda fonte è costituita dai Conti di Cassa dei conti pubblici, elaborati dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla base del database SIOPE. Differisce dalla stima dell'ISTAT solo per quanto riguarda la voce "Pagamenti Correnti". Tale scarto, di circa 5 mld a favore della prima, è dovuto al fatto che la Ragioneria include nella propria valutazione i sussidi erogati dall'UE che invece l'Istat non considera e altre voci che invece l'ISTAT riporta sotto la voce "Trasferimenti correnti diversi alle imprese".

La terza stima considerata è quella del MISE. In questo caso, i criteri con cui una misura di sostegno all' economia viene qualificata come sussidio sono molto restrittivi. Essi corrispondono alle quattro caratteristiche con cui i trattati europei qualificano una misura come aiuto di stato, che sono caratterizzati da questi 4 connotati: la imputabilità (la provenienza pubblica di un aiuto); il vantaggio (il miglioramento della situazione economica e finanziaria di un seguito alla ricezione dell'aiuto) e l'idoneità potenziale ad alterare le dinamiche concorrenziali e gli scambi fra gli stati membri. Dalla stima sono inoltre esclusi i trasferimenti alle imprese di proprietà statale. Complessivamente il MISE stima che i sussidi valgano 6 Miliardi. La stima del MISE raggiunse il massimo di 12,04 mld nel 2012, per poi declinare.

La quarta stima, realizzata dalla Commissione Europea è simile a quella del MISE, perché redatta secondo criteri simili. La cifra rilevata si attesta a 4,176 mld, inferiore a quella ricavata dal MISE perché esclude gli aiuti de minimis, quelli inferiori ai 200 K €. Sotto tale soglia non vige infatti l'obbligo di comunicazione alla Commissione, che così può concentrarsi solo sui casi più importanti.

La quinta stima, quella dell'ente di ricerca "Monitoraggio economia e territorio, SRL", utilizzando criteri ancora più stringenti giunge a una stima dei sussidi pari a 3 mld.

La sesta stima, quella dell'Eurostat, consente il confronto dell'entità dei sussidi fra diversi paesi europei. Da essa si evince che l'Italia spende una cifra pari all'1 % del PIL a sostegno delle imprese, una percentuale simile alla Germania e lievemente inferiore alla media UE, contro l'1,5% della Francia.

In seguito il Rapporto si concentra su un'autonoma analisi dei sussidi in senso stretto, ovvero quelli ricevuti dalle imprese che non devono operare per il settore pubblico.

Esso parte dalle stime già prima citate del MISE e della Commissione europea. Tali relazioni non includono alcuni dati invece ricavabili dal bilancio dello Stato, che ricadono sotto le due voci “Trasferimenti correnti a imprese” e “Contributi agli investimenti ad Imprese”. A partire da questi dati, il Rapporto Giavazzi giunge a stimare la cifra di 5,228 mld di contributi alle imprese per quanto riguarda lo Stato in senso stretto. Ipotizzando che le amministrazioni pubbliche erogino una percentuale di sussidi sulle spese totali da esse sostenute pari a quella sulle spese complessive effettuate dallo Stato in senso stretto, il Rapporto giunge a una stima dei sussidi alle imprese in Italia che si colloca tra i 9,72 e i 10,76 mld.

La Ragioneria Generale dello Stato giunge a stime simili a quelle del Rapporto Giavazzi utilizzando per il calcolo dei sussidi tutte sovvenzioni statali alle imprese in senso stretto. Definisce sussidi tutti quei sostegni pubblici alle imprese che non richiedono una controprestazione da parte dell’impresa beneficiaria allo Stato. Utilizzando il concetto di Stato in senso stretto e quello allargato giunge alle stime rispettivamente di 5,228 mld e 9,702 mld di sussidi alle imprese in senso stretto.

L’ISTAT infine, basandosi sulle voci funzionali, ovverossia “gli scopi o gli obiettivi per i quali gli operatori mettono in atto le transazioni”, giunge alla stima dei sussidi in senso stretto alle imprese di 14 mld, sovrastimando la loro reale entità probabilmente per la scarsa accuratezza di tale definizione.

Capitolo 2-Sussidi e problematiche

2.1 Introduzione alle problematiche dei sussidi

Vari attori pubblici possono predisporre ed erogare sussidi.

A seconda del soggetto pubblico che li eroga, ai sussidi si associano vantaggi e svantaggi. Considerando i soggetti locali, soprattutto regionali, la miglior conoscenza delle esigenze specifiche di un territorio da parte degli amministratori potrebbe astrattamente rendere più efficace ed efficiente l'insieme degli interventi da loro predisposti, ma al contempo aumenta la possibilità che la maggiore vicinanza degli imprenditori locali ai politici infici la corretta distribuzione dei sussidi stessi mediante l'insorgere di rapporti promiscui e clientele. D'altro canto, alla capacità di un politico nazionale di guardare al contesto generale di una determinata economia durante la predisposizione degli interventi fa da contrappeso una eventuale perdita di efficienza derivante dalla difficoltà che una decisione presa a livello centrale riesca ad adattarsi agli innumerevoli casi particolari a cui deve applicarsi. (Gabriele, 2013)

L'erogazione di sussidi comporta varie altre problematiche.

La prima riguarda la necessità che essi rispettino le normative europee sugli aiuti di Stato, impiegate su principi della libera e corretta concorrenza tra imprese.

E' fondamentale poi comprendere come un sussidio influenzi in modo strutturale o meno gli investimenti di un'impresa. Si deve cercare infatti di valutare se essi abbiano un impatto a lungo termine sulla produzione di nuova conoscenza generata o sull'incremento della qualità del capitale fisico e/o umano detenuto da un'impresa, e se il loro effetto permanga anche dopo la conclusione di un determinato programma. Potrebbe infatti accadere che essi distorcano i meccanismi di entrata e di uscita dal mercato consentendo a imprese che troverebbero difficoltà a restare nel settore in cui operano di rafforzare artificialmente la propria posizione competitiva e quindi di evitare l'esito altrimenti certo di un'espulsione dal mercato, rafforzando in tal modo specularmente le barriere all'entrata per le imprese che vi vogliano accedere. (Gabriele, 2013)

Si deve poi indagare sugli effetti dei sussidi distinguendo le imprese in base alle loro dimensioni.

E' importante inoltre capire se i sussidi siano in grado di rendere più attraente un territorio e come essi impattino sull'occupazione.

2.2 L'obbligo di compatibilità dei sussidi con la legislazione europea

L'erogazione e la natura dei sussidi deve essere compatibile con la normativa europea riguardante gli aiuti di Stato, la cui definizione è fornita dall'articolo 107 del TFUE.

“Secondo questa disposizione, salvo quanto disposto nei trattati, qualsiasi aiuto concesso da uno Stato membro o da risorse statali in qualsiasi forma che distorce o minaccia di falsare la concorrenza favorendo talune imprese o la produzione di determinate merci, sarà, nella misura in cui interessa gli scambi tra stati membri, incompatibile con il mercato interno” (Milano, 2018, p 1).

In tale normativa, la nozione di impresa è connessa al concetto di esistenza di un obiettivo economico a lungo termine da essa perseguito e il concetto di stato è assai vasto: non include solo la pubblica amministrazione, ma anche gli enti o le società a esso prossime.

La fornitura di servizi di pubblica utilità da parte dello stato non è invece inclusa nella voce “aiuti di stato”.

Per qualificarsi come aiuto di Stato illegittimo un sussidio deve avere le seguenti caratteristiche (art 107, par 1 TFUE):

1. l'aiuto di stato “...deve provenire da risorse economiche dello Stato [criterio dell'imputabilità]” (Milano, 2018, p 2) e non deve essere legato a una situazione in cui lo stato agisce nell'economia in modalità comparabili a quelle di un imprenditore privato;
2. deve essere dimostrato un miglioramento dei parametri aziendali da parte di chi ha ricevuto un beneficio (criterio del vantaggio);
3. non deve essere rivolta alla generalità delle imprese o delle produzioni (criterio della selettività);
4. la misura incriminata aderisce ai tre criteri sopra menzionati, condizione sufficiente affinché essa venga ritenuta in grado di alterare la concorrenza. Tale condizione risulta sufficiente a determinare un tale esito giuridico (la qualificazione come illegittimo aiuto di stato) anche quando apparentemente la norma imputata sembra avere carattere generale e non indirizzata a una impresa specifica. L'onere della prova che il quarto criterio non sia soddisfatto spetta allo stato membro o al beneficiario della misura incriminata.

Secondo i par 2 e 3 dell'art 107 del TFUE sono invece “compatibili con il mercato interno:

a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti;

b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali;

c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.

3. Possono [inoltre] considerarsi compatibili con il mercato interno:

a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale;

b) gli aiuti di interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro; 26.10.2012 Gazzetta IT ufficiale dell'Unione europea C 326/91

c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse;

d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune;

e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione” (TFUE: Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, art 107, par 2 e 3).

L' articolo 108 del TFUE prevede una collaborazione costante tra le istituzioni degli Stati membri e la Commissione finalizzati a facilitare il controllo di quest' ultima previsto dai Trattati. Ogni nuovo aiuto di stato va comunicato alla Commissione in accordo con quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 108 del TFUE. Esso prevede che la Commissione, qualora abbia dei dubbi sulla conciliabilità di una misura col corretto funzionamento del Mercato interno, debba intimare allo Stato supervisionato di modificarlo o di sopprimerlo. Se lo Stato incriminato non si adegua, è facoltà della Commissione o di qualsiasi altro Stato membro adire in giudizio di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione europea lo Stato inosservante. Quest'ultimo può infine rivolgersi al Consiglio chiedendogli, in base all' art.108 comma 2, di deliberare sulla questione. La procedura avviata dalla Commissione decade nel caso la decisione adottata sia favorevole allo Stato sotto accusa, in deroga all' articolo 107 del TFUE e ai regolamenti adottati ex art 109 TFUE dal Consiglio stesso su proposta della Commissione

e previa consultazione del Parlamento Europeo riguardanti l'applicazione degli art. 107 e 108 del TFUE e gli aiuti che non ricadono sotto la supervisione prevista dal 108 (su questa particolare categoria di aiuti proprio in base al 108 la Commissione può emanare regolamenti in base all' art 108.4 del TFUE.

Qualora il Consiglio non si pronunci entro tre mesi dalla richiesta dello Stato membro, decorso tale termine la procedura può riprendere e la Commissione potrà a quel punto deliberare. Qualora un sussidio sia giudicato incompatibile con il funzionamento del Mercato interno, è obbligo del beneficiario restituire il sostegno ricevuto e dello stato di far rivalere tale pretesa (da cui è esentato solo nel caso risulti impossibile). Se, in seguito alla presa di coscienza da parte della Commissione dell'esistenza di un aiuto di stato, questa risulti immobile, è facoltà del beneficiario, di uno Stato membro o di un concorrente, rivolgersi al Tribunale Generale, tenuto a giudicare sulla questione, per riaprire in tal modo il caso rimasto in sospeso.

Anche nello svolgimento di un servizio pubblico ex art 106 TFUE le pubbliche amministrazioni devono, entro i limiti stabiliti dalla missione specifica loro affidata, cercare di rispettare le norme sulla concorrenza elaborate dal Diritto Europeo. Per questo ogni rimborso dato a un'impresa che eroga un determinato servizio pubblico non può contravvenire alle seguenti condizioni

I: la mission che giustifichi l'aiuto deve essere chiaramente determinata e specificata;

II: i metri di giudizio devono essere quando più trasparenti e oggettivi;

III: la compensazione deve prevedere al massimo e mai oltrepassare in entità i costi sorretti dall' impresa;

IV: se l'affidamento di un servizio non avviene tramite appalto è necessaria un'indagine comparativi per far sì che l'entità del rimborso sia in linea con quella che tenderebbero a ricevere altre imprese simili in contesti simili.

Sono state stabilite inoltre dal diritto comunitario "...aiuti di minima entità [in termini temporali e quantitativi] senza obbligo di notifica ed autorizzazione, secondo i criteri stabiliti in decisioni, comunicazioni e regolamenti della Commissione relativi agli aiuti cosiddetti de minimis [per permettere alla Commissione di focalizzare di focalizzarsi sui casi più rilevanti, quelli maggiormente in grado di compromettere il corretto funzionamento del mercato interno]" (Milano, 2018, p 8).

Altra questione molto rilevante riguarda il rapporto tra aiuti di stato e appalti pubblici, in quanto l'assai elevato livello di fornitura da parte dello stato di servizi pubblici pone delle questioni

molto significative concernenti il corretto funzionamento del Mercato unico. Anche queste vengono dettagliatamente affrontate dal diritto europeo (sia in materia di concorrenza sia della libera circolazione di merci, servizi e fattori produttivi, affermata da vari articoli del TFUE, tra cui il 28, il 110 e il 49). (Milano, 2018).

Sempre in tema di appalti, l'obiettivo comune individuabile in varie fonti di matrice europea è quello di garantire la coesistenza della equità di trattamento, della trasparenza, della concorrenza e di procedure corrette nei processi di selezione dell'appaltatore. La UE prevede inoltre che l'accesso a settori strategici da parte di paesi extra UE vada limitato. È poi lecito da parte delle pubbliche amministrazioni adottare per la selezione dell'appaltatore criteri sociali e ambientali da integrare alla valutazione dell'appaltatore (questi ultimi però devono riguardare esclusivamente l'oggetto dell'appalto).

Infine, oltre una certa soglia, il margine di discrezionalità dello Stato nella gestione di un appalto si restringe e si richiede una stretta osservanza delle direttive inerenti tale materia.

2.3 Sussidi, stabilità sociale ed efficienza economica

Le problematiche dei sussidi possono riguardare anche la finalità associata alla loro concessione. La necessità di mantenere il livello occupazionale di un territorio si pone a volte come principale obiettivo a scapito di considerazioni di carattere ambientale. L'esistenza di tale dissidio è riscontrabile ad esempio nel dibattito circa la sorte dell'ILVA di Taranto. “Un esempio è quello dell'ILVA di Taranto, il più grande polo metallurgico europeo, il cui sostegno, da un punto di vista strettamente economico e sociale, appare sensato, e proficuo (l'impresa in questione è una realtà importante a livello nazionale ed assicura migliaia di posti di lavoro), ma che, da un punto di vista ambientale e sanitario, appare problematico.” (Gabriele, 2013, pag 22). L'importanza del caso ILVA è ulteriormente evidenziato dalla mole di aiuti di stato messi a sua disposizione a partire dal 2014, più di 2 mld, di cui 84 milioni considerati illegittimi dalla Commissione Europea (Romano, 2017), e dalla faticosa lentezza con cui si è giunti a un accordo definitivo tra sindacati e l'impresa acquirente AcelorMittal (Palmiotti, 2018).

2.4 Sussidi agli investimenti in R&S: giustificazioni e problematiche

I sussidi in R&S sono giustificati generalmente dal fatto che per un'impresa investire autonomamente in attività di ricerca e sviluppo potrebbe rappresentare un impegno eccessivamente rischioso. La nuova conoscenza generata tramite tale attività potrebbe essere facilmente sfruttata dalle altre imprese, rendendo impossibile trattenere in azienda abbastanza valore per rendere profittevole l'investimento. Ciò rischia di tradursi a livello aggregato in un investimento complessivo in ricerca e sviluppo al di sotto del livello socialmente ottimale (Giavazzi et al, 2012).

Esiste INOLTRE la possibilità, per quanto riguarda i sussidi in R&S, che essi diano luogo semplicemente a un effetto di spiazzamento e non di addizionalità. Essi potrebbero indurre infatti le imprese a volerli semplicemente catturare, aumentando così la quantità di investimenti in un comparto, riducendo però contemporaneamente quelli già programmati in altri, con una variazione nulla del volume complessivo degli investimenti.

Molti studi propendono per l'assenza di fenomeni di spiazzamento (Gabriele, 2013).

Alcuni, invece, asseriscono come gli effetti addizionali siano riscontrabili solo per le PMI, e ciò può essere spiegato con la capacità dei sussidi di ovviare ai problemi di accesso al credito che colpiscono le imprese più piccole (Gabriele, 2013).

Il confronto poi tra due studi incentrati, uno di Ceruli e Potì, (2010), incentrato sulle imprese italiane e uno di Czarnitki et al., (2007), su quelle tedesche e finlandesi, sembra suggerire che i sussidi in Italia abbiano comportato un aumento della propensione a brevettare da parte delle imprese incentivate rispetto a quelle non sussidiate, fenomeno non osservato negli altri due paesi (Gabriele, 2013).

Nulla sembra infine la capacità dei sussidi in R&S di influenzare le performance dell'impresa incentivata (Gabriele, 2013).

Altra problematica riguarda il fatto che, qualora la competizione di mercato consista nella gara per l'ottenimento di un brevetto, gli incentivi in R&S potrebbero rivelarsi inefficaci, generando solo sovrainvestimento in tale campo e alimentando la creazione di nuove rendite. Una migliore protezione dei brevetti potrebbe dunque comportare una riduzione della necessità di sussidi in R&S (Giavazzi et al, 2012).

Ulteriore tema che emerge dal dibattito è il diverso impatto delle due principali modalità con cui vengono concessi i sussidi in ricerca sviluppo: il credito di imposta sul livello e il credito d'imposta incrementale. Nel primo caso esso è calcolato sulla spesa complessiva delle imprese in

un dato arco temporale, nel secondo esso è calcolato sullo scostamento positivo degli investimenti in R&D dalla media di uno o più periodi considerati. La prima tipologia comporta un aumento degli investimenti inferiore all' entità del sussidio concesso, la seconda invece determina effetti addizionali sugli investimenti stessi. Il motivo di questi effetti divergenti è così spiegato: il primo semplicemente allevia alle imprese i costi dei progetti già in essere, il secondo invece induce le imprese ad attività incrementali in R&S. Tuttavia anche il secondo metodo non è esente da problematiche. Infatti la qualità degli investimenti potrebbe essere compromessa da una strategia imprenditoriale finalizzata alla mera massimizzazione dei benefici fiscali ottenibili dall' azienda (Giavazzi et al, 2012).

2.5 Il dibattito intorno ai sussidi in investimenti fissi

Il sostegno agli investimenti può avere conseguenze in vari ambiti, come il volume degli stessi, l'occupazione, la competitività.

Per quanto concerne il primo aspetto, il sussidio in investimenti fissi risulta utile laddove esso sia in grado di generare effetti addizionali. Effetti addizionali causati dai sussidi in investimenti fissi sono riscontrati dalla maggior parte degli studi (Gabriele, 2013).

Contrastanti risultano invece i risultati degli studi sull' occupazione. Il sussidio altera infatti il rapporto relativo dei prezzi lavoro/capitale, quindi teoricamente a parità di produzione l'impiego del secondo fattore verrebbe ad essere aumentato a sfavore del primo, e questo fenomeno prende il nome di “effetto sostituzione”. Di contro la maggiore produzione (effetto output) che ne conseguirebbe dovrebbe però contrastare con le conseguenze del primo. L' impatto finale sull' occupazione è dunque incerto, e dipende dal prevalere o dall' equivalersi del primo o del secondo fenomeno.

Per quanto riguarda l'Italia, vengono rilevati effetti addizionali sugli investimenti fissi e conseguenze positive sull' occupazione ma poco significative sulla produttività aziendale.

Per quanto concerne le politiche regionali esse sembrano rendere maggiormente attraenti le aree sussidiate, ma senza effetti degni di nota su altre variabili come il posizionamento competitivo delle aziende.

In un sondaggio effettuato dalla Banca d' Italia nel 2005 e riportato nel Rapporto Giavazzi risulta invece che solo il 2% delle imprese abbia dichiarato un aumento effettivo degli investimenti rispetto a quelli già programmati avvenuto grazie all' ottenimento dei sussidi. Viene inoltre riportato come le politiche attuate a livello comunale abbiano un impatto positivo sull' area interessata dai sussidi, ma negativo su quelle limitrofe. Efficace sembra il sussidio quando è costituito da un credito di imposta sull' aumento della disponibilità di capitale fisso

nelle aree in ritardo di sviluppo. Ciò fa risaltare la maggior utilità dei sussidi automatici su quelli discrezionali. L'accessibilità a tale strumento va però contenuta, perché si presta a richieste potenzialmente illimitate (Giavazzi et al, 2012).

2.6 Sussidi agli investimenti fissi e in R&S: il caso della Provincia autonoma di Trento

Interessante relativamente ai sussidi in investimenti fissi e in R&S il caso della Provincia autonoma di Trento (PAT), oggetto di due studio realizzati da Roberto Gabriele tra il 2006 e il 2012 (Gabriele, 2013). Grazie all'elevata autonomia di cui gode, la Provincia gestisce infatti direttamente la totalità dei sussidi erogati alle imprese del suo territorio: a queste per legge è vietata la richiesta di sussidi ad altre autorità statali o sovranazionali (disposizione prevista dal d.lgs. n. 266 del 16 Marzo 1992). Ciò presenta innanzitutto il vantaggio per uno studioso di poter svolgere uno studio evitando alla radice eventuali effetti di confondimento dovuti a enti diversi di provenienza dei sussidi. Oltre a ciò il caso della Provincia di Trento risulta interessante perché anticipa la tendenza alla progressiva regionalizzazione delle politiche industriali, concretizzatasi a livello legislativo negli anni 2000.

Le leggi i cui effetti vengono analizzati sono la LP 4/81 e la LP 6/99: entrambe si occupano di investimenti fissi, la seconda anche di sussidi in R&S. Interessante riportare le differenze esistenti tra le due. Si nota infatti come la prima, di impostazione dirigistica, abbia adottato un approccio difensivo, corrispondente alla necessità di rispondere alla fase di crisi che l'economia italiana attraversava in quel periodo, scegliendo di sostenere le aree più depresse e i settori maggiormente in grado di intercettare le dinamiche più promettenti di mercato (concentrando dunque le risorse su quei settori in cui a livello locale era stato registrato uno scostamento positivo dei tassi di crescita rispetto a quelli nazionali e a livello nazionale rispetto a quelli internazionali).

La seconda legge può essere invece inserita nell'ambito di quelle strategiche. Essa infatti si prefigge di rafforzare la competitività delle imprese locali nelle aree ove già si situino in una posizione di forza e al contempo di sostenerne la penetrazione in nuovi settori poco sviluppati a livello locale. La LP 6/99, dovendo adeguarsi alla normativa comunitaria, ha ridotto la taglia massima dei singoli interventi erogabili, e ha previsto meccanismi automatici di attribuzione degli incentivi in base alle soglie riconosciute dal diritto europeo. L'automatismo nella concessione degli incentivi dimostra la fiducia del legislatore nella capacità del mercato di indirizzare i sussidi verso i più efficaci impieghi.

2.6.1 I sussidi in investimenti fissi.

A differenza di quanto avverrebbe in un esperimento predefinito, il campione delle imprese oggetto dello studio citato non è casuale. Tra le imprese solo quelle che ritengono di avere più probabilità di ottenere un sussidio ne fanno richiesta. In secondo luogo entrambe le leggi, la prima in modo più marcato, tendono a privilegiare determinati settori rispetto ad altri. Oltre a ciò, ulteriori effetti distorsivi sui risultati possono essere attribuiti all'entrata e all'uscita dal mercato di imprese nel periodo oggetto di studio e dal transizione dalla prima alla seconda legge (che è divenuta esclusivamente operativa nel 2001).

Per ovviare a questi problemi nello studio sono stati adottati i seguenti accorgimenti metodologici:

- si è evitato l'uso del metodo OLS e si è utilizzato l'approccio controfattuale. Si è usato uno stimatore che impiega il propensity score matching approach (in modo da associare a ogni impresa trattata almeno una non trattata di controllo con caratteristiche quanto più simili possibili);
- lo studio ha incluso nel campione solo le imprese operanti durante tutto l'arco dello studio;
- si è evitato di includere il 2000 tra gli anni oggetto di studio.

Dallo studio per quanto concerne gli investimenti fissi è emerso che:

- La LP 6/99 produce effetti significativi addizionali sugli investimenti l'anno stesso della concessione degli incentivi, mentre la LP 4/81 produce i medesimi effetti con due anni di ritardo. Ciò è spiegabile con la maggior celerità delle procedure per il riconoscimento del sussidio previste dalla seconda legge rispetto alla prima. Si nota dunque semplicemente una divaricazione temporale del sostenimento delle spese legate al sussidio.
- L'anno successivo all'osservazione degli effetti positivi sopra descritti il trend della crescita del capitale fisso torna in linea con la tendenza precedente alla concessione del sussidio.
- Entrambe le leggi, anche se con maggiore efficacia la seconda, promuovono la crescita dimensionale delle imprese incentivate sia in termini di occupazione sia in termini di fatturato.
- La prima legge non ha effetto sul rapporto lavoro/capitale utilizzata dalle imprese per la realizzazione dei beni da esse prodotte; alla seconda è associata una riduzione significativa dell'intensità del capitale nella combinazione di fattori utilizzata dall'

impresa incentivata. Il tutto implica che le imprese utilizzino i sussidi per investire in tecnologie a più elevata intensità di lavoro.

- Nessuna delle due leggi mostra alcun effetto sulla profittabilità delle aziende incentivate
- Nessuna delle due leggi impatta in modo statisticamente significativo sulla produttività del lavoro. Alla prima legge tuttavia è per lo meno associato un effetto significativo e positivo sulla produttività del capitale a partire dal terzo anno dalla concessione dell'incentivo, alla seconda a tale parametro è invece associato seppur con significatività inferiore rispetto alla prima nel secondo e terzo anno il segno meno.

Gabriele (Gabriele, 2013) attribuisce i risultati deludenti in termini di produttività maggiori della seconda legge (rispetto alla prima) al fatto che la seconda ricorra erroneamente a logiche di mercato per risolvere problemi dovuti proprio ai fallimenti di mercato. L'automatismo nella concessione degli incentivi potrebbe inoltre indurre le imprese che più prevedono che potrebbero essere incentivate a incorporare l'attesa di ricevere il finanziamento pubblico nelle proprie aspettative. Ciò può indurre le imprese, nell'attesa di ricevere il finanziamento pubblico, ad evitare il più possibile il ricorso ad altre fonti di finanziamento abbassando il TIR (tasso di rendimento interno) con cui valutare determinati progetti di investimento. Questi tenderanno ad essere avviati solo dopo l'effettiva concretizzazione dell'aiuto statale. Vi è poi la possibilità che le imprese siano interessate agli incentivi non al fine di aumentare le proprie performance a lungo termine, ma solo per beneficiare degli introiti monetari garantiti dal sussidio.

Altra considerazione riguarda il fatto che se il sussidio servisse a sopperire all'assenza di adeguate infrastrutture, forse sarebbe preferibile investire maggiormente in infrastrutture e ridurre i fondi destinati ai sussidi.

2.6.2 I sussidi in R&S.

Lo stesso approccio metodologico scelto per i sussidi in investimenti fissi è stato utilizzato da Gabriele per il suo studio effettuato tra il 2010 e il 2012 (Gabriele, 2013) per analizzare gli effetti di quelli R&S nella Provincia Autonoma di Trento (P.A.T.).

La P.A.T. distingue tra “ricerca industriale”, quella indirizzata all'ottenimento di nuove conoscenze, finalizzate ad esempio alla creazione di nuovi prodotti, al miglioramento di processi produttivi, e “sviluppo precompetitivo”, consistente nell'utilizzo di conoscenze già possedute per finalità simili. I sussidi coprono costi diretti e indiretti legati ai progetti di ricerca.

Ogni anno la Provincia destina un budget di fondi destinato ad essi destinato a cui si può far richiesta di accesso senza limiti di tempo durante l'anno fino ad esaurimento fondi.

La Provincia può finanziare da un massimo dell'80% di un progetto in ricerca di base di Piccole imprese inserite nel Piano di sviluppo pluriennale (PSP) della P.A.T a un minimo del 30% di un progetto di sviluppo precompetitivo di una grande impresa non inserita nel Piano di Sviluppo Pluriennale.

Le spese cofinanziate dai sussidi devono essere effettuate non oltre i tre anni dalla concessione degli stessi, e quelle legate alle attività di ricerca di base devono essere avviate entro non meno di sei mesi dalla scadenza dei tre anni.

A seguito di queste iniziative, il numero di imprese incentivate è progressivamente cresciuto nel corso degli anni.

Per evitare il rischio di effetti distorsivi sono state inserite nel campione delle imprese di controllo quelle che non hanno ricevuto incentivi di alcun tipo nei cinque anni precedenti alla valutazione dell'impatto dello studio, mentre quelle trattate non devono aver ricevuto tipi di sussidio diversi rispetto a quelli in R&S nel periodo in esame. Un altro modo per ridurre ulteriormente la distorsione dei risultati è stato lo scorporamento delle somme cofinanziate dai dati di bilancio delle aziende utilizzati per la realizzazione dello studio.

Rispetto alle varie ipotesi di ricerca formulate, i risultati dello studio sono stati i seguenti:

- Per i primi due anni a partire dalla concessione del sussidio in R&S aumentano in modo consistente e significativo gli investimenti in beni immateriali da parte delle imprese incentivate. La significatività scompare del tutto nel terzo anno successivo a quello preso come riferimento per determinare l'impatto dei sussidi sulle variabili oggetto di studio.
- Non c'è invece alcuna variazione statisticamente significativa derivante dai sussidi sull'entità degli investimenti in beni materiali.
- Le imprese incentivate sperimentano un apprezzabile aumento degli occupati del 13,8% il secondo anno dopo la concessione degli incentivi, addirittura del 26% il terzo, ma in modo poco significativo.
- Per le imprese incentivate si verifica un aumento del costo del lavoro (indice dell'assunzione di personale più qualificato) in modo significativo in tutti i tre anni a partire dalla concessione dell'incentivo, ma la dimensione di tale incremento cala progressivamente tra il primo e il terzo anno

- I sussidi in R&S non esercitano alcuna influenza significativa sulle variabili obiettivo utilizzate per valutare la profittabilità e l'avvio di processi dimensionali di crescita dell'impresa (escludendo l'elevato ma poco significativo aumento del fatturato al termine del periodo di concessione del sussidio).
- I sussidi in R&S non sortiscono infine alcun effetto significativo sulle dinamiche della produttività delle imprese incentivate.

2.7 I sussidi alle imprese: ragioni e proposte per una riforma

Esistono numerosi motivi per una riforma dei sussidi alle imprese. Il Rapporto Giavazzi ne suggerisce alcuni.

In uno studio empirico effettuato su 15 paesi OCSE presentato nel Rapporto risulta una netta discrepanza negativa tra i valori dei moltiplicatori di aggiustamenti fiscali effettuati tramite aumenti delle tasse e i valori di quelli effettuati tramite taglio della spesa.

Un taglio di 10 miliardi dei sussidi alle imprese compensato da un equivalente riduzione di 10 miliardi del carico fiscale condurrebbe secondo il Rapporto a un aumento dell'1,5% del PIL nell'arco di due anni dall'attuazione di tale manovra. Se però tale riduzione di imposte venisse impiegata per ridurre il cuneo fiscale ciò consentirebbe un irrobustimento della competitività delle imprese italiane; permetterebbe inoltre al PIL di crescere entro una gamma di valori compresa tra lo 0,7 e lo 1,3% del PIL nell'arco di tre anni. In aggiunta si produrrebbero benefici effetti sull'avanzo di bilancio del valore di 3 miliardi. Contro la tentazione di riallocare la spesa risparmiata in sussidi in altri capitoli di spesa il rapporto si richiama al fatto che secondo uno studio riguardante gli USA un investimento infrastrutturale locale avrebbe un impatto positivo localmente, ma, nel migliore dei casi, solo debolmente positivo a livello nazionale.

A fronte di tali premesse, nel Rapporto vengono avanzate le seguenti proposte di riforma. Si suggerisce in primo luogo la promulgazione di un decreto legge finalizzato a disciplinare l'intera materia. Tale decreto dovrebbe innanzitutto stabilire i criteri con cui verificare la presenza di un fallimento di mercato che giustifichi l'esistenza di un sussidio e gli effetti addizionali da esso prodotti. In secondo luogo andrebbero individuati, basandosi anche su un'analisi costi benefici, tutti i sussidi da sopprimere (suggerendo che tale azione avvenga mediante regolamenti governativi delegificanti). L'analisi costi benefici è necessaria in quanto può accadere che i costi indiretti per la gestione dei sussidi eccedano i benefici da essi prodotti per la società. Si dovrebbe inoltre prevedere una serie di esenzioni dall'applicazione di tali criteri, valide ad esempio per i sussidi a vantaggio della cultura, per quelli a sostegno di politiche

ambientali o per quelli provenienti da risorse europee. Infine si suggerisce di revocare i fondi vincolati per sussidi concessi ma non ancora utilizzati e di impiegare la riduzione delle tasse derivante dalla diminuzione dei sussidi per abbassare il cuneo fiscale.

Dall'analisi empirica poi risulta che i sussidi in investimenti fissi non sono in grado di generare alcun aumento significativo della produttività determinato dalla loro erogazione. Ciò può implicare che le imprese utilizzino i sussidi per facilitare la realizzazione dei propri piani di investimento incuranti però del loro impatto su questo importante aspetto. Tale problema potrebbe essere risolto condizionando gli incentivi in investimenti fissi all'acquisto di beni che effettivamente rappresentino e consentano una modernizzazione del capitale e dei processi produttivi aziendali, criterio adottato nel caso dei piani di sostegno alla diffusione di tecnologie raggruppabili sotto la dicitura "industria 4.0".

Un ulteriore motivo per una riforma dei sussidi in campo ambientale riguarda la rigerosità dei regolamenti con cui deve venire valutato l'effettivo impatto ambientale di un progetto e della tecnologia incentivata. La ragione per cui, per esempio, i sussidi concessi (Reuters, 2009) per il rinnovo del parco macchine in Europa non abbiano ottenuto l'effetto sperato è dovuta al fatto che molti dei progressi dichiarati dalle case automobilistiche erano soltanto fittizi e non reali (Sky tg 24, 2019). Ciò era permesso dal lassismo della regolamentazione che consentiva di dichiarare dati di emissione estremamente bassi basati su test non realistici. In seguito all'adozione di nuove e più severe procedure per tali test e alle necessarie migliorie tecniche per superarli (Vai, 2018) il recupero del divario tra emissioni dichiarate e reali è stato nell'arco di pochi anni notevole.

2.7.1 I tagli alla spesa e la prudenza richiesta dai moltiplicatori

Studi successivi a quelli presentati nel rapporto Giavazzi hanno però mostrato un impatto dei moltiplicatori della spesa pubblica superiore all'unità, suggerendo prudenza nell'attuazione dei tagli di bilancio.

Nel 2013 infatti l'FMI ammise che il moltiplicatore fiscale associato alle misure di austerità a cui era stata sottoposta la Grecia, basato su analisi ex post, risultava dell'1,5 contro lo 0,5 originariamente stimato (Da Rold, 2013).

In un altro studio dell'FMI sempre dello stesso anno si suggerisce che, sebbene durante le fasi espansive il moltiplicatore della spesa pubblica si collochi intorno allo 0,5, in un periodo di crisi può raggiungere il valore 2 (Sorrentino, 2013). Tale studio mostra inoltre come l'esperienza empirica degli anni crisi abbia mostrato la scarsa validità di determinati assunti come ad esempio la presunta eccessiva lentezza da parte dello Stato nell'implementare politiche

espansive. Si suggerisce poi che, ove i tassi d'interesse risultino prossimi allo zero, in un periodo di crisi programmi di stimolo all'economia consentono un incremento permanente dei livelli di occupazione dell'economia beneficiaria. Infine afferma che a volte non è inopportuno monetizzare il debito pubblico.

Altre indagini dell'FMI svolti sugli Stati Uniti giungono alle stesse conclusioni (Summers, 2014). Si mette in evidenza come in presenza di tassi prossimi allo zero anche con ipotesi molto conservative il debito pubblico in infrastrutture riduce il peso del debito per le future generazioni. Eliminando le restrizioni il valore del moltiplicatore degli investimenti pubblici in infrastrutture cresce fino a 3. Tale incremento avviene quando ad esempio si considera l'abilità di un'infrastruttura di incrementare la capacità produttiva del contesto economico che va a servire o la possibilità che parte dei costi per la realizzazione possano essere coperti dalla mobilitazione di capitali privati invogliati dalla concessione di pubbliche garanzie per tale finalità.

Capitolo 3- Il Piano nazionale industria 4.0

Per industria 4.0 si intende quel tipo di rinnovamento dei processi produttivi t che si poggia sull' adozione delle più moderne tecnologie basate sul monitoraggio, sulla raccolta e sull' analisi costante dei dati da esse collezionati. La transizione verso questo modello di gestione si accompagna a un ruolo sempre più rilevante ricoperto dell'automazione nella fabbricazione dei beni prodotti dalle imprese.

3.1 I Piani 4.0 in Germania, Francia e Spagna

Proprio per il rilevante ruolo dell'industria 4.0 nell' accrescere le performance e nell' irrobustire la struttura i delle industrie che avessero deciso di adottare tali tecnologie, piani per incentivarne l'adozione sono stati adottati in vari paesi UE (ISTAT, 2018).

La Germania è stata la prima a varare un piano con lo scopo di conservare la propria posizione competitiva nel settore manifatturiero e promuovere la crescita della produttività e dell'efficienza dell'economia tramite il sostegno alla digitalizzazione dei processi produttivi, riconoscendo alle PMI rispetto alle grandi imprese una maggiore quota di finanziamento sul totale degli investimenti effettuati. Il tutto tramite la collaborazione tra l'industria e il governo federale (ISTAT,2018).

Con scopi simili, più recente, il piano francese. Esso nasce nel 2013 in risposta al calo degli investimenti sperimentato dall' industria nazionale dopo la crisi e si prefigge la modernizzazione del capitale fisso detenuto dalle imprese e il rinnovamento dei loro modelli di business al fine di rilanciare la competitività, mettendo a disposizione per tale scopo 47 miliardi di Euro. L' attuazione di un piano successivo, "Industrie de future", del 2015, si basa su una piattaforma che opera tramite una collaborazione pubblico-privato a cui si sono iscritte 33mila aziende. Per essa sono stati stanziati 10 mld con l'obiettivo di generare un investimento privato pari a 8 volte le risorse pubbliche messe a disposizione. I fondi pubblici destinati a tale progetto consistono in sussidi diretti e in altre forme di agevolazioni fiscali agli investimenti (ISTAT,2018).

Con lo scopo di ridurre la dipendenza dall' estero per quanto concerne la fornitura di informazioni ricavabili da tecnologie digitali, di incrementare la produttività del lavoro e di favorire la modernizzazione del capitale fisso, un piano simile ai due citati è stato attuato a partire dal 2014 in Spagna. Anche in questo caso si nota come le spese sostenute in investimenti dalle piccole imprese godano di una percentuale di cofinanziamento maggiore rispetto alle grandi (ISTAT,2018).

3.2 Il Piano Nazionale Industria 4.0

Il piano industria 4.0 in Italia è stato varato nel 2017, in ritardo rispetto ad altri Stati membri. Esso è stato avallato dal governo col ruolo determinante del MISE allora diretto dal ministro Carlo Calenda. La piattaforma 4.0 si avvale della collaborazione di imprese, università e della Conferenza dei Rettori.

Sebbene il piano sia destinato a varie finalità, come la promozione delle attività di R&S e lo stimolo all'apprendimento di nuove competenze nell'ambito delle nuove tecnologie, l'obiettivo principale è quello di incentivare le imprese all'aumento degli investimenti finalizzato non solo alla crescita del capitale produttivo da esse detenuto ma anche alla modernizzazione dello stesso. Si prefigge inoltre entro il 2020 la formazione di 200.000 studenti sulle tecnologie 4.0 e il raggiungimento grazie agli investimenti privati di un livello complessivo di spesa in R&S pari al 2% del PIL (ISTAT, 2018).

Il piano si rivolge a tutte le tipologie di imprese, con l'auspicio però di coinvolgere soprattutto le PMI, dato il peso assai rilevante che esse ricoprono nell'economia italiana.

Secondo i dati del MISE le imprese 4.0 sono quelle con le miglior dinamiche in termini di assunzioni, spese in R&S, innovazione di prodotto e di processo e di fatturato (MISE, 2018). L'adozione di tali tecnologie (sia in termini di capitale fisso accumulato sia di varietà di macchinari acquisiti) è inoltre direttamente proporzionale alle dimensioni di un'azienda, anche perché le imprese più grandi sono quelle maggiormente in grado di superare le principali criticità derivanti da tali tecnologie come la necessaria acquisizione di competenze da parte del personale per potere sfruttarle. Ne consegue la necessità che tale piano sia focalizzato sulle esigenze delle PMI. Si nota inoltre come si replichi il classico divario tra centro nord e meridione a favore del primo nell'adozione di questa tecnologia (MISE, 2018.a)

La tipologia di incentivo adottata è quella di tipo automatico proprio per promuovere potenzialmente gli investimenti in tutti i settori produttivi.

Tra il 2017 e il 2020 il Piano industria 4.0 ha messo a disposizione delle imprese 18 miliardi di euro e per gli obiettivi sopra menzionati (ISTAT, 2018).

Due misure del piano risultano essere particolarmente rilevanti: l'iperammortamento e il superammortamento.

Il primo strumento consente di aumentare il valore dell'investimento del 140% nel caso in cui un'impresa investa in beni strumentali immateriali o software e del 130% nel caso in cui investa in nuovi beni strumentali. L'iperammortamento prevede poi una supervalutazione pari al 250%

di quegli investimenti che permettono a un'impresa di riqualificare il proprio status da tradizionale a 4.0 (ISTAT, 2018).

Altre misure contenute in tale piano sono state l'abbassamento dell'IRES dal 27,5 al 24% (MISE, 2017), con un'ulteriore riduzione fino al 50% della stessa per le imprese beneficiarie dei Patent Box, strumenti utili a promuovere gli investimenti finalizzati all'incremento dei brevetti.

Il piano industria 4.0 mira inoltre, mediante la Legge Sabatini, ad incrementare l'accesso al credito da parte delle imprese, concedendo garanzie fino all'80% del prestito a cui hanno avuto accesso.

Infine il piano prevede un credito di imposta incrementale per le attività di R&S con copertura del 50% delle spese cofinanziate fino a un tetto di 20 milioni annui.

L'Istat nota come gli incrementi in termini percentuali determinati dalle misure sugli ammortamenti siano ben più marcati sugli investimenti in proprietà intellettuale che su quelli in macchinari (ISTAT, 2018).

Molto positivo viene valutato l'impatto del credito di imposta sulle spese in R&S: per ogni euro di credito d'imposta si ha un euro di investimento aggiuntivo in termini di investimenti privati in tale ambito.

Escludendo il caso del patent box, l'ISTAT nota come i risultati della sua valutazione suggeriscano l'esistenza di un effetto di sostituzione sul breve termine tra lavoro e capitale (favorito dall'attuale struttura della tassazione sul lavoro in Italia). Tale effetto potrebbe essere mitigato da un utilizzo contemporaneo agli strumenti previsti dal Piano Nazionale Industria 4.0 di incentivi per l'occupazione. Afferma infine l'ISTAT che sul lungo termine l'effetto negativo sull'occupazione causato dall'effetto sostituzione dovuto agli investimenti direttamente determinati da tale piano dovrebbe completamente annullarsi e anzi divenire positivo (ISTAT, 2018).

Considerazioni finali

I sussidi alle imprese sono uno strumento di politica economica che si basa generalmente sul presupposto che l'intervento statale debba correggere alcuni “fallimenti di mercato”.

Particolarmente importanti risultano i sussidi agli investimenti in ricerca e sviluppo, in quanto varie indagini evidenziano notevoli effetti addizionali da essi prodotti. Effetti che risultano amplificati nel caso dello strumento scelto dal credito di imposta incrementale, e a livello imprenditoriale quando sono rivolti alle PMI, giacché le minori risorse di cui queste dispongono possono limitarne la capacità di intraprendere autonomamente processi innovativi.

Per quanto concerne invece gli investimenti fissi, i sussidi, anche laddove sortiscano effetti addizionali, non sembrano in grado di garantire ricadute significative sulla produttività, e ciò pone la riflessione sull'opportunità o meno di condizionare l'erogazione di tali sussidi all'attuazione di investimenti effettivamente in grado di permettere una modernizzazione del capitale produttivo aziendale, come si tenta di fare nel piano industria 4.0.

Risulta rilevante il ruolo dei regolamenti comunitari che subordinano l'intervento statale al rispetto della concorrenza in ambito UE.

Per quanto riguarda infine l'ambito ambientale, la vicenda del “diesel gate” mostra come l'incentivazione di tecnologie certificate come pulite sulla base però di test molto permissivi consentiti da normative molto indulgenti rischi di non permettere il raggiungimento degli obiettivi perseguiti.

Proprio la preoccupazione per l'ambiente evidenzia come attraverso i sussidi lo stato possa prefiggersi obiettivi che non riguardano meramente l'aspetto economico, tradizionalmente inteso, ma il benessere generale della società e delle future generazioni.

Riferimenti bibliografici

Da Rold, V, 2013. Fmi ammette: errori gravi e colpevoli ritardi nel salvataggio della Grecia. Il Sole 24 Ore [online]. Disponibile su www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013.../ammette-sono-stati-commessi-183544.shtml?... > [30-05-2019]

European Commission, 2019. State Aid Scoreboard 2018: Results, trends and observations regarding EU28 State Aid expenditure reports for 2017 [online]. Disponibile su <ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/state_aid_scoreboard_2018.pdf>[02-05-2019]

GABRIELE, R.,2013, *Comportamento d'impresa e politica industriale. L'impatto dei sussidi sulla capacità competitiva dell'impresa*. Milano: Franco Angeli. Pp. 15-62, pp. 80-151

Giavazzi, et al.,2012. Analisi e Raccomandazioni sui Contributi Pubblici alle Imprese [online]. Disponibile su < <https://moodle.adaptland.it/mod/resource/view.php?id=19667> > [15-04-2019]

ISTAT, 2018. “4. Il piano nazionale “Impresa 4.0”: prime valutazioni1” in “Rapporto sulla competitività dei settori produttivi - Edizione 2018” [online]. Disponibile su < <http://www.istat.it/storage/settori-produttivi/2018/Capitolo-4.pdf>> [30-05-2019]

Milano, L, 2018. L’aiuto di Stato nella legislazione europea. diritto.it [online]. Disponibile su < <https://www.diritto.it/laiuto-nella-legislazione-europea/> > [18-05-2019]

MEF, 2013. “La spesa per trasferimenti alle imprese” [online]. Disponibile su <www.rgs.mef.gov.it/_...spesa-per-trasferimenti-alle-imprese/La_spesa_per_trasferimenti_2013> [11-05-2019]

Mise, 2017. "Piano Nazionale Industria 4.0" [online]. Disponibile su < https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/guida_industria_40.pdf > [7-05-2019]

MISE, 2018. Industria 4.0 in Italia: diffusione, tendenze e qualche riflessione [online]. Disponibile su < https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Rapporto-MiSE-Met-I40_Slide.pdf>[31-05-2019]

MISE, 2018.a. “La diffusione delle imprese 4.0 e le politiche: evidenze 2017” [online]. Disponibile su < <https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Rapporto-MiSE-MetI40.pdf> > [1-06-2019]

MISE, 2018.b. “Ministero dello Sviluppo Economico Direzione Generale per gli incentivi alle imprese – DGIAI. Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive (2018)- Sommario esecutivo”[online]. Disponibile su <<https://www.mise.gov.it/images/stories/.../Sommario-esecutivo-incentivi-2018.pdf>> [24-04-2019]

Palmiotti, D, 2018. Ilva, l'accordo ai raggi X. Il confronto tra Piano Calenda e Di Maio[online]. Il Sole 24 Ore [online]. Disponibile su < <https://www.ilsole24ore.com/...e.../ilva-l-accordo-raggi-x-confronto-piano-calenda-e-...> > [21-05-2019]

Reuters, 2009. Auto, cronologia degli incentivi alla rottamazione [online]. Disponibile su < <https://it.reuters.com/article/businessNews/idITMIE50R0J820090128> > [25-05-2019]

Romano, B, 2017. «Aiuti di Stato per l'Ilva». La Ue chiede all'Italia di recuperare 84 milioni. Il sole 24 Ore [Online]. Disponibile su < www.ilsole24ore.com/.../aiuti-stato-l-ilva-l-ue-chiede-all-italia-restituire-84-milioni. > [21-05-2019]

Sky tg 24, 2019. Dieselgate, dallo scoppio dello scandalo nel 2015 ad oggi: le tappe [online]. Disponibile su < <https://tg24.sky.it/mondo/2018/06/18/dieselgate-cosa-e.html> > [26-05-2019]

Sorrentino, R, 2013. L' Fmi” rivaluta” la spesa pubblica. Il Sole 24 Ore [online]. Disponibile su <www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013/lfmi-rivaluta-spesa-pubblica-064613.shtml?> [30-05-2019]

Summers, L, 2014. Why public investment really is a free lunch. Financial Times [online]. Disponibile su < <https://www.ft.com/.../9b591f98-4997-11e4-8d68-00> > [31-05-2019]

Vai, A, 2018. Omologazione emissioni, ecco che cosa cambia fra il vecchio ciclo Nedc e il nuovo Wltp. La Stampa [online]. Disponibile su <www.lastampa.it/.../omologazione-emissioni-ecco-che-cosa-cambia-fra-il-vecchio-ciclo-...> [26-05-2019]