

Senato della Repubblica
9^a Commissione permanente
(Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare)

Disegno di legge
“Delega al Governo in materia di revisione
del sistema degli incentivi alle imprese,
nonché disposizioni di semplificazione delle relative procedure”
AS 571

Memoria della Banca d'Italia

Roma, 9 giugno 2023

La Banca d'Italia ringrazia la 9^a Commissione permanente del Senato della Repubblica per l'invito a esprimere le proprie valutazioni sul disegno di legge "Delega al Governo in materia di revisione del sistema degli incentivi alle imprese, nonché disposizioni di semplificazione delle relative procedure".

Nella presente memoria si formulano dapprima osservazioni generali sullo stato delle politiche industriali in Italia, seguite da alcune valutazioni sul disegno di legge in esame.

1. Gli obiettivi della politica industriale

La politica industriale dell'Italia è profondamente mutata nel corso del tempo, adattandosi progressivamente ai cambiamenti della struttura dell'economia, delle tecnologie e delle istituzioni. Dal secondo dopoguerra fino ai primi anni ottanta del secolo scorso si è caratterizzata per un approccio interventista, basato su un esplicito sostegno statale alle imprese considerate strategiche o a settori nascenti, in un periodo di rapida industrializzazione. Dalla metà degli anni ottanta, in un contesto internazionale contraddistinto dall'aumento degli scambi commerciali e dalla crescente liberalizzazione dei mercati, l'intervento pubblico si è maggiormente orientato a lasciare operare i meccanismi di mercato con l'obiettivo di sfruttare i guadagni dovuti alla specializzazione e al commercio, alla riduzione dei costi di transazione e all'efficiente riallocazione degli input tra settori e imprese, anche in connessione con la nascita del Mercato unico europeo.

Negli anni più recenti, la globalizzazione e l'innovazione tecnologica hanno determinato in molte economie avanzate non solo indubbi miglioramenti nel benessere dei cittadini ma anche un aumento delle disuguaglianze, cui le politiche pubbliche sono chiamate a dare una risposta adeguata.

Inoltre, gli effetti sempre più visibili del cambiamento climatico e il riemergere dell'instabilità geopolitica hanno portato a un rinnovato interesse per le politiche industriali nei paesi avanzati con l'obiettivo di promuovere, oltre che l'innovazione e la crescita dei sistemi economici, anche la coesione, la sostenibilità e la resistenza agli shock.

In questa fase la politica industriale si sta quindi concentrando sull'obiettivo di favorire la doppia transizione digitale ed ecologica e su quello della diversificazione e della protezione delle catene di fornitura, in particolare di tecnologie avanzate, anche con misure volte a incoraggiare la reindustrializzazione e il *reshoring* delle attività del settore manifatturiero. Perseguire tali obiettivi comporta tuttavia costi e tempi di aggiustamento non trascurabili derivanti, per esempio, dalla distribuzione geografica delle materie prime e, almeno nel breve termine, dall'alto livello di specializzazione di alcune produzioni; vanno inoltre preservati i benefici dell'integrazione dei mercati, particolarmente rilevanti per un'economia aperta agli scambi internazionali come quella italiana.

In questo contesto un ruolo centrale è assunto dagli incentivi di tipo selettivo¹, che rispondono all'esigenza di modificare i comportamenti delle imprese al fine di contrastare eventuali fallimenti del mercato (legati principalmente alla presenza di asimmetrie informative o di esternalità) o di perseguire obiettivi ritenuti strategici o di interesse generale. Il disegno, le risorse destinate e gli strumenti utilizzati per attuare le politiche dovrebbero essere coerenti con le finalità che si vogliono raggiungere, tenendo presente, laddove possibile, anche gli effetti secondari o di retroazione.

A livello normativo, la legislazione nazionale sugli aiuti alle imprese deve operare in coordinamento con la disciplina di derivazione europea. L'articolo 107 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) pone un divieto generale in materia di aiuti concessi dallo Stato, qualora presentino quattro elementi costitutivi: i) l'origine statale dell'aiuto, ii) l'esistenza di un vantaggio a favore di talune imprese o produzioni (selettività), iii) la possibilità che l'aiuto abbia un impatto negativo sulla concorrenza e iv) sugli scambi tra Stati membri. Gli aiuti così individuati sono sottoposti all'obbligo di notifica alla Commissione europea, che ha il compito di verificarne la compatibilità con il diritto dell'Unione e di autorizzarne l'erogazione in deroga al divieto.

Nell'ultimo triennio, nel contesto dell'emergenza pandemica e dell'aumento dei costi dell'energia, la Commissione europea è intervenuta

¹ Gli incentivi alle imprese rappresentano un sottoinsieme delle modalità con cui il soggetto pubblico può stimolare e indirizzare l'attività economica. In questo contesto, politiche economiche non selettive – ottenibili, per esempio, attraverso rimodulazioni del carico fiscale o cambiamenti del contesto istituzionale in cui le imprese operano – possono avere effetti rilevanti per la crescita economica di un paese.

per allentare i vincoli che limitano la possibilità per gli Stati Membri di concedere aiuti. Il *Quadro temporaneo*² del 2020 e il *Quadro temporaneo di crisi*³ del 2022 hanno consentito la concessione di aiuti alle imprese in varie forme (sovvenzioni, garanzie, prestiti a tassi agevolati) e hanno previsto specifiche misure per la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione fissati a livello europeo.

L'efficacia della nuova disciplina degli incentivi sarà maggiore se opererà in sinergia con riforme incisive sul funzionamento del sistema fiscale, dei mercati e delle Pubbliche amministrazioni, volte a garantire alle imprese un contesto economico e istituzionale favorevole.

2. Il sostegno al tessuto produttivo italiano nel confronto europeo

Analizzando i dati disponibili dal 2010, il sistema degli aiuti di Stato in Italia appare più debole che in altri paesi, poco coerente e nell'insieme non del tutto efficace nel guidare il sistema produttivo nelle transizioni che esso è chiamato ad affrontare, anche se negli anni più recenti (con la definizione della strategia Industria 4.0 prima e Transizione 4.0 poi) alcune misure sono state più chiaramente indirizzate al potenziamento tecnologico del tessuto produttivo.

2.1 Prima della pandemia

Nel periodo 2010-19, gli aiuti di Stato per cui l'Italia ha chiesto l'autorizzazione alla Commissione europea sono stati pari, in media d'anno, allo 0,3 per cento del PIL, una percentuale poco più di un quarto di quella tedesca e circa un terzo di quella francese (fig. 1, pannello a). Questo limitato ricorso agli aiuti di Stato è influenzato anche dai più stringenti vincoli di bilancio che contraddistinguono il nostro paese (fig. 1, pannello b).

² Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, 2020/C 91 I/01, più volte modificato.

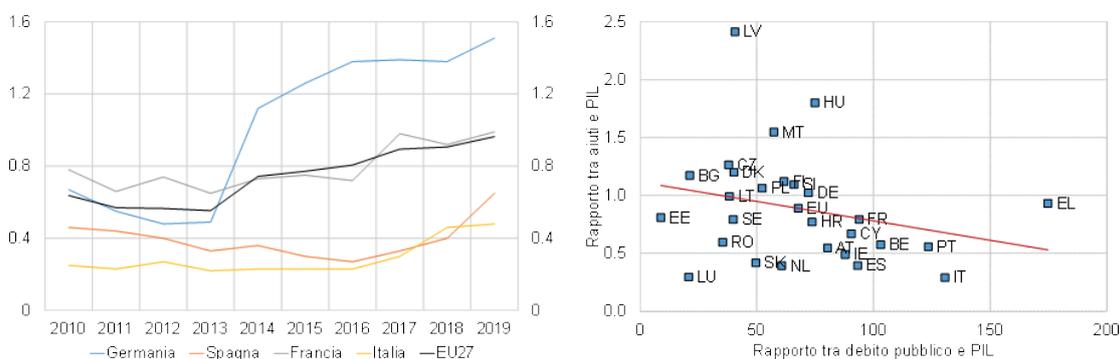
³ Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, 2022/C 131 I/01. A marzo 2023, questo *Quadro temporaneo* è stato sostituito dal *Quadro temporaneo di crisi e transizione*, che sostanzialmente ne riprende i contenuti ampliando la possibilità di concedere aiuti per sostenere la produzione di energia da fonti rinnovabili (Comunicazione della Commissione, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, 2023/C 101/3).

Figura 1

Aiuti di Stato autorizzati e capacità fiscale (1)

(a) aiuti in rapporto al PIL

(b) aiuti in relazione al debito pubblico (2)



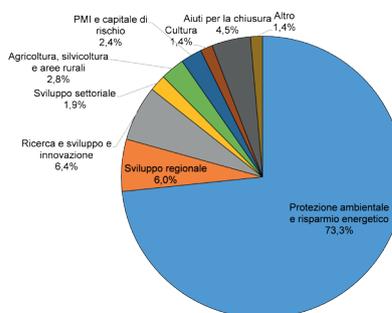
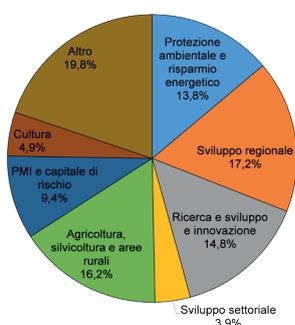
L'intervento pubblico attraverso aiuti di Stato è inoltre caratterizzato da un elevato grado di frammentazione sia in termini di obiettivi (fig. 2) sia, soprattutto, di strumenti utilizzati (tav. 1), che riflette non solo una scarsa coerenza nel disegno delle politiche ma anche un eccessivo numero di

Figura 2

Aiuti di Stato autorizzati per obiettivo (2010-2019)

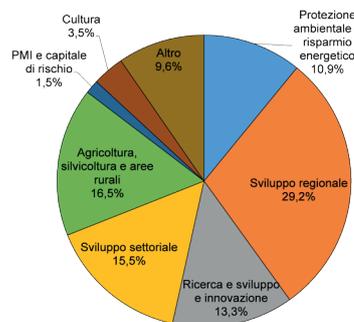
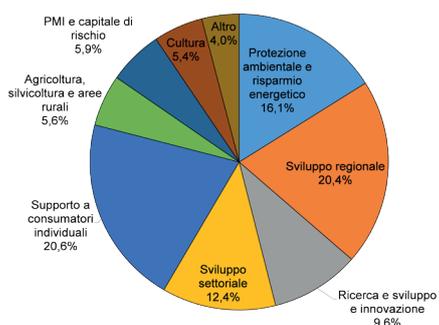
(a) Italia

(b) Germania



(c) Francia

(d) Spagna



Fonte: State Aid Scoreboard 2021.

Aiuti di Stato autorizzati nel 2019

PAESE	Totale della spesa autorizzata in % del PIL	Totale della spesa autorizzata (milioni di euro)	Numero di misure	Ammontare medio per misura (milioni di euro)
Italia	0,5	8.593,5	618	13,9
Germania	1,5	52.313,0	729	71,8
Francia	1,0	24.168,4	176	137,3
Spagna	0,6	8.593,5	400	21,5
UE 27	1,0	135.094,7	4.252	31,8

Fonte: State Aid Scoreboard 2021.

decisori coinvolti a livello nazionale e locale⁴. Nelle altre grandi economie europee gli aiuti presentano una minore dispersione; ad esempio, dal 2014 la Germania ha dedicato una parte molto rilevante della sua spesa per gli aiuti alla tutela dell'ambiente⁵.

2.2 La fase della pandemia

Nel 2020, quando in risposta allo shock pandemico è stato adottato il *Quadro temporaneo*, la spesa complessiva per aiuti di Stato autorizzata dai paesi dell'UE27 è più che raddoppiata, attestandosi a circa il 2,3 per cento del PIL totale. L'aumento è stato particolarmente intenso per l'Italia, i cui impegni di spesa sono più che quadruplicati rispetto all'anno precedente, raggiungendo un rapporto aiuti/PIL in linea con la media europea. Il forte incremento, che si è esteso a tutto il biennio 2020-21, è stato guidato dalla crescita delle garanzie pubbliche ai prestiti bancari per sostenere la liquidità delle imprese⁶.

⁴ M. Bugamelli, L. Cannari, F. Lotti e S. Magri (*Il gap innovativo del sistema produttivo italiano: radici e possibili rimedi*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 121, 2012) osservano una rilevante frammentazione nel sostegno alle attività innovative. F. Lotti e coautori (*Le iniziative regionali per favorire l'innovazione nelle imprese*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 246, 2014) mettono in evidenza i diversi livelli di *governance* nel disegno degli incentivi all'innovazione. G. Albanese, R. Greco, L. Lavecchia e M. Manile (*Nuove evidenze sugli aiuti alle imprese in Italia*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 640, 2021) mostrano che la frammentazione è particolarmente elevata nelle regioni del Meridione.

⁵ Considerando la distribuzione degli aiuti di Stato per obiettivo, nel periodo 2010-19 l'indice Herfindahl-Hirschman (HHI index), che misura la concentrazione delle misure di aiuto autorizzate, è stato 0,55 in Germania, 0,18 in Spagna e 0,15 in Francia e in Italia.

⁶ Tale scelta è coerente con il fatto che i vincoli di bilancio pubblico limitavano l'uso di sovvenzioni dirette mentre l'onere del debito delle imprese era relativamente basso rispetto ad altre economie avanzate. Cfr. G. Gobbi, F. Palazzo e A. Segura, *Unintended effects of loan guarantees during the Covid-19 crisis*, A. Bénassy-Quéré e B. Weder di Mauro (a cura di), *Europe in the time of Covid-19*, Londra, CEPR Press, 2020, pp. 104-108.

2.3 *La fase della guerra e della crisi energetica*

Ulteriori misure di sostegno sono state assunte nell'ambito del *Quadro temporaneo di crisi*, adottato in seguito all'invasione russa dell'Ucraina per fronteggiare le difficoltà di approvvigionamento di materie prime energetiche dell'economia europea. La Commissione europea ha approvato nuovi aiuti per 672 miliardi per il complesso della UE⁷. Persistono tuttavia ampie eterogeneità tra gli Stati membri: gli aiuti notificati dalla Germania e dalla Francia sono stati, rispettivamente, pari a 356 e 162 miliardi e hanno assorbito quasi l'80 per cento del totale. Il sostegno al sistema produttivo autorizzato per l'Italia è stato più limitato e pari a 51 miliardi, riflettendo presumibilmente anche in questo caso la minore capacità fiscale del nostro paese.

3. **Alcuni risultati sull'efficacia degli strumenti di sostegno in Italia**

Gli impegni di spesa e l'utilizzo dei fondi da parte delle imprese non si traducono necessariamente in una maggiore crescita per l'economia: in alcuni casi i sussidi possono sovvenzionare attività che le imprese avrebbero comunque svolto; la distribuzione dei fondi pubblici può risentire di un disegno non ottimale con effetti indesiderati sull'allocazione delle risorse e l'efficienza del sistema produttivo, a priori non identificati.

L'analisi empirica di tipo controfattuale consente di valutare l'efficacia delle diverse misure, con indicazioni rilevanti per il disegno delle politiche e l'allocazione dei fondi. Gli studi condotti in Banca d'Italia sui risultati ottenuti da varie misure applicate nel nostro paese presentano luci e ombre.

Con riferimento al sostegno degli investimenti, le analisi empiriche disponibili indicano che gli incentivi automatici sono mediamente più efficaci di quelli assegnati a seguito di bandi competitivi⁸. Tra questi ultimi, una maggiore efficacia è riscontrabile nel caso in cui i criteri utilizzati per allocare le risorse riflettono regole oggettive anziché valutazioni discrezionali dei

⁷ Lettera del 13 gennaio 2023 della Commissaria europea Vestager agli Stati membri. I dati si riferiscono agli aiuti di Stato approvati nel periodo marzo 2022-gennaio 2023.

⁸ G. de Blasio e F. Lotti (a cura di), *La valutazione degli aiuti alle imprese*, Bologna, Il Mulino, 2008.

decisori⁹. Come già sottolineato¹⁰, misure di incentivazione fiscale (attraverso crediti di imposta) agli investimenti delle imprese si sono rivelate molto efficaci per stimolare la crescita, l’ammodernamento del capitale produttivo e l’attività innovativa; esse però sono tendenzialmente contraddistinte da maggiori oneri per le finanze pubbliche e sono spesso caratterizzate da grandi difficoltà nel prevedere le adesioni alla misura e quindi monitorare per tempo la spesa relativa¹¹.

Le evidenze relative all’efficacia del sostegno alla ricerca e sviluppo e alle start-up innovative forniscono un quadro complessivamente favorevole. Lo *Start-up act* del 2012 ha avuto effetti positivi sulla crescita dimensionale delle giovani imprese innovative e ne ha migliorato l’accesso al credito¹². Anche alcune iniziative regionali per l’innovazione e la nascita di aziende a elevato contenuto tecnologico hanno registrato effetti positivi¹³.

Il quadro relativo all’efficacia degli incentivi finalizzati alla coesione territoriale è invece complessivamente meno incoraggiante¹⁴. Il decentramento decisionale sulle politiche per lo sviluppo locale attuato a partire dagli anni settanta del secolo scorso ha comportato una netta riduzione nell’efficacia delle politiche rispetto ai due decenni precedenti, a parità (almeno fino all’inizio degli anni novanta) di spesa pubblica per investimenti nelle regioni meridionali¹⁵. Tale fenomeno riflette una minore capacità delle Amministrazioni pubbliche meridionali nel disegnare aiuti efficaci per

⁹ F. Cingano, F. Palomba, P. Pinotti e E. Rettore, *Making subsidies work: rules vs. discretion*, Banca d’Italia, Temi di discussione, 1364, 2022.

¹⁰ *Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta*, Testimonianza del Capo del Servizio Assistenza e consulenza fiscale della Banca d’Italia Giacomo Ricotti, Senato della Repubblica, Roma, 21 febbraio 2023.

¹¹ *Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta*, Corte dei Conti, marzo 2023.

¹² F. Manaresi, C. Menon e P. Santoleri, *Supporting innovative entrepreneurship: an evaluation of the Italian “Start-Up Act”*, “Industrial and Corporate Change”, 30(6), 2021, pp. 1591-1614.

¹³ R. Bronzini e E. Iachini, *Are incentives for R&D effective? Evidence from a Regression Discontinuity Approach*, “American Economic Journal: Economic Policy”, 6(4), 2014, pp. 100-134; A. Accetturo, *Subsidies for innovative start-ups and firm entry*, “Industrial and Corporate Change”, 31(5), 2022, pp. 1202-1222. E. Russo e P. Santoleri (*Spurring subsidy entrepreneurs*, mimeo, 2023) danno invece una valutazione meno favorevole circa l’efficacia delle iniziative regionali per le start-up innovative.

¹⁴ A. Accetturo e G. de Blasio, *Morire di aiuti. I fallimenti delle politiche per il Sud e come evitarli*, Milano, IBL Libri, 2019.

¹⁵ E. Felice e A. Lepore, *State intervention and economic growth in Southern Italy: the rise and fall of the ‘Cassa per il Mezzogiorno’ (1950-1986)*, “Business History”, 59(3), 2017, pp. 319-341. A. Accetturo e G. de Blasio, *History and regional policy: some reflections on Italy’s Cassa per il Mezzogiorno*, “Review of regional research”, 42(3), 2022, pp. 269-277.

il miglioramento del tessuto produttivo e l'esistenza di forti diseconomie ambientali che possono distorcere le finalità dell'azione pubblica¹⁶.

In generale occorre tuttavia sottolineare come molte delle iniziative di sostegno alle imprese manchino di una sistematica valutazione, salvo quando essa sia prevista per legge. Questa attività riveste una particolare rilevanza sia per garantire la trasparenza e l'*accountability* dell'attività della Pubblica amministrazione, sia per consentire una rimodulazione delle risorse in caso di assenza di effetti apprezzabili.

4. Il disegno di legge delega

Il disegno di legge delega si propone di rinnovare in maniera organica il sistema degli incentivi alle imprese, migliorandone la pianificazione e l'organizzazione, con l'obiettivo di accrescerne l'efficacia in termini di sviluppo economico e coesione sociale.

I principi generali del disegno di legge si articolano attorno ad alcuni elementi principali (art. 2). Nello specifico gli incentivi: (i) devono avere una programmazione pluriennale, in coerenza con l'orizzonte temporale degli investimenti, e devono fornire risorse finanziarie adeguate per il raggiungimento dell'obiettivo assegnato; (ii) devono avere un impatto misurabile attraverso tecniche standard di valutazione delle politiche ex ante, in itinere ed ex post; (iii) devono essere coordinati tra le varie amministrazioni, al fine di massimizzarne l'efficacia; (iv) devono essere facilmente conoscibili da parte dei potenziali fruitori, con procedure semplici e possibilmente digitali; (v) devono favorire la coesione sociale, economica e territoriale, valorizzando al massimo l'imprenditoria femminile.

Sulla base di questi principi, il Governo intende provvedere alla definizione di un sistema organico di incentivi che preveda (art. 3) una razionalizzazione nell'offerta dei sussidi e l'adozione di una disciplina di carattere generale ("codice degli incentivi"), in coordinamento con i diversi ministeri coinvolti e la Conferenza permanente Stato-Regioni.

¹⁶ A. Accetturo, G. Albanese e R. Torrini (coord.), *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, Banca d'Italia, Seminari e convegni, 25, 2022. L. Mauro, F. Pigliaru e G. Carmeci (*Decentralization, social capital, and regional growth: the case of the Italian North-South divide*, "European Journal of Political Economy", 78, 2023) sottolineano il ruolo della decentralizzazione nella gestione dei fondi per lo sviluppo economico per il Mezzogiorno nello spiegare l'interruzione del processo di convergenza tra Nord e Sud all'inizio degli anni settanta del secolo scorso.

Con riferimento al primo punto (razionalizzazione dell'offerta; art. 4), il Governo intende procedere a una ricognizione e sistematizzazione delle misure esistenti, sulla base degli ambiti e delle finalità delle stesse, con l'obiettivo di concentrarne l'offerta e ridurre la dispersione. Questa finalità richiederà dunque un maggiore coordinamento tra gli attori coinvolti, integrando in particolare gli interventi regionali nel più ampio quadro delle strategie nazionali per l'incentivazione (art. 5).

A tal fine, il Governo mira a creare un vero e proprio "codice degli incentivi" (art. 6) che contenga i principi comuni che regolano i procedimenti amministrativi, standardizzandone i criteri, definendo i contenuti minimi dei provvedimenti (ad es. bandi o direttive), fissando linee guida per la valutazione. Le disposizioni finali riguardano il tema della digitalizzazione, modernizzazione e semplificazione delle procedure amministrative (art. 7), prevedendo un obbligo di pubblicità legale su internet di tutti i provvedimenti nonché la creazione di una piattaforma telematica di raccolta delle informazioni più rilevanti ("Incentivi.gov.it"). Il disegno di legge prevede inoltre la sottoscrizione di protocolli tra le Amministrazioni pubbliche per il rilascio accelerato delle certificazioni necessarie all'erogazione del sussidio; tali procedure si estenderebbero anche al documento unico di regolarità contributiva e alle certificazioni antimafia.

5. Una valutazione complessiva

I principi generali del disegno di legge delega – seppur estremamente generali – appaiono largamente condivisibili.

Nell'art. 2 si sottolinea l'importanza della stabilità e della certezza delle normative sull'incentivazione, elementi importanti nelle scelte strategiche delle imprese, in particolare per quelle relative agli investimenti. Il principio di misurabilità dell'impatto economico dei sussidi e dell'attività di valutazione risulta inoltre fondamentale nel disegno degli aiuti, per garantire una migliore allocazione delle risorse e per favorire l'*accountability* dell'azione pubblica.

L'agevole conoscibilità e la semplificazione delle procedure, se applicate con efficacia, potrebbero inoltre allargare la platea delle imprese che accedono alle misure di sostegno, aumentandone l'impatto macroeconomico.

Da valutare favorevolmente è l'inclusione della coesione sociale, economica e territoriale e della valorizzazione dell'imprenditoria femminile

tra gli obiettivi generali dell'attività di incentivazione. Risultano invece assenti i temi della competitività del tessuto produttivo, della sostenibilità ambientale e dell'innovazione tecnologica delle imprese.

Un aspetto positivo del disegno di legge è la delega relativa alla razionalizzazione dell'offerta di incentivi (art. 4), che prevede la ricognizione e la sistematizzazione delle misure esistenti e una loro concentrazione, al fine di ridurre la sovrapposizione tra sussidi esistenti. Si tratta di un aspetto cruciale, alla luce dell'estrema frammentazione che caratterizza il sistema degli aiuti alle imprese in Italia. La stratificazione di incentivi simili per finalità, con modalità di accesso differenti e spesso di importo limitato riduce l'efficacia delle misure e ne limita la capacità di coprire ambiti strategici.

Infine, la delega per la formazione di un "codice degli incentivi" rappresenterebbe una novità che consentirebbe l'armonizzazione dei procedimenti amministrativi per gli interventi di incentivazione anche al fine di individuare le migliori pratiche che le diverse amministrazioni coinvolte potrebbero adottare.

Difficoltà rilevanti potrebbero tuttavia emergere nella concreta attuazione di questi principi.

In primo luogo e in via generale, l'armonizzazione dei regimi di incentivazione in Italia non può che avvenire nel più ampio quadro dell'evoluzione in corso a livello europeo della normativa sugli aiuti di Stato. Le recenti iniziative della Commissione¹⁷ mirano a rafforzare il coordinamento europeo nello stimolare la transizione verde dell'economia. In questo quadro, la Commissione intende semplificare i regimi di autorizzazione degli aiuti, dando loro quindi un ruolo centrale nel finanziamento della transizione in atto. La necessaria razionalizzazione dei regimi di aiuto in Italia – tra gli obiettivi di questa riforma – dovrebbe essere accompagnata da un rafforzamento del coordinamento con gli altri paesi dell'Unione. In questo contesto, il "codice degli incentivi" potrebbe prevedere norme per il recepimento automatico e senza criteri aggiuntivi delle linee guida europee.

In secondo luogo, occorrerà verificare come dare concreta attuazione al coordinamento tra misure adottate ai diversi livelli di governo, tenuto

¹⁷ Nell'ambito del *Green deal* europeo, è stata annunciata una riforma della disciplina degli aiuti di Stato, con particolare riferimento al regolamento generale di esenzione per categoria.

conto della competenza legislativa regionale in materia. I principi contenuti nel disegno di legge dovrebbero avere carattere vincolante anche per i legislatori regionali, in virtù delle limitazioni alla concorrenza che possono derivare dall'applicazione di legislazioni non armonizzate (rispetto del *level playing field* tra imprese situate in regioni diverse) e del carattere trasversale riconosciuto dalla Corte costituzionale alla competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza. In questo contesto, gli obiettivi di ricognizione e concentrazione dell'offerta appaiono apprezzabili, al fine di ridurre le sovrapposizioni e unificare gli strumenti.

In terzo luogo, qualunque attività di valutazione richiederà una attenta definizione di obiettivi quantificabili e osservabili durante e dopo il periodo di validità dell'incentivo, secondo il principio di misurabilità degli effetti. Nel rispetto della vigente normativa sulla tutela della riservatezza dei dati personali, sfruttando la crescente digitalizzazione dei processi all'interno della Pubblica amministrazione, il legislatore dovrebbe prevedere già nel disegno delle misure di incentivo un quadro stabile e omogeneo di raccolta delle informazioni necessarie al monitoraggio e alla valutazione ex post delle misure. A tal fine andrebbe garantita l'interoperabilità delle basi dati amministrative già esistenti, senza caricare di ulteriori oneri statistici i soggetti erogatori o i beneficiari. Andrebbero parimenti individuate modalità di accesso ai dati per valutazioni esterne e indipendenti, oltre a quelle condotte dalle amministrazioni preposte. Su questo tema è bene ricordare che l'efficacia di un intervento dipende, oltre che dal suo disegno, dalle infrastrutture economiche e sociali specifiche di un paese; in questo contesto sarebbe utile una ricognizione sistematica delle valutazioni di impatto già effettuate per capire quali strumenti abbiano dato i migliori risultati.

Infine, la digitalizzazione nella raccolta dei dati delle imprese si potrebbe tradurre nella creazione di un database di dati amministrativi, aggiornato dalle aziende che fanno domanda e interrogabile direttamente dalle amministrazioni che ricevono una richiesta di sussidio, che contenga tutte le certificazioni necessarie per ricevere gli incentivi, determinando una semplificazione delle procedure sia per le aziende sia per l'operatore pubblico.

In conclusione, il riordino della disciplina degli incentivi riveste un ruolo importante nello stimolare il cambiamento strutturale di un paese, ma va inserito nel contesto di riforme incisive sul sistema fiscale e sul funzionamento

dei mercati e delle Pubbliche amministrazioni volte a migliorare il contesto economico e istituzionale nel quale operano le imprese. Risulta quindi necessario un forte coordinamento con il recente disegno di legge delega al Governo per la riforma fiscale (AC 1038), soprattutto con riferimento ai meccanismi di fruizione degli incentivi fiscali alle imprese. Inoltre, nonostante gli interventi legislativi di attuazione delle riforme previste dal *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, vi sono ancora aree di possibile miglioramento per quanto riguarda, ad esempio, l'efficienza complessiva della giustizia, la regolazione di alcuni settori e la semplificazione della regolamentazione dell'attività di impresa; misure attuate in passato in questa direzione hanno avuto effetti significativi sulla crescita¹⁸.

¹⁸ G. Barone e F. Cingano, *Service regulation and growth: evidence from OECD countries*, "Economic Journal", 121, 2011, pp. 931-957; F. Schivardi ed E. Viviano, *Entry barriers in retail trade*, "Economic Journal", 121, 2011, pp. 145-170; E. Ciapanna, S. Mocetti e A. Notarpietro, *The effects of structural reforms: evidence from Italy*, "Economic Policy", di prossima pubblicazione; A. Cintolesi, S. Mocetti e G. Roma, *Regulation and productivity: evidence from Italian firms*, Banca d'Italia, Temi di discussione, di prossima pubblicazione; V. Pezone, *The real effects of judicial enforcement*, "Review of finance", di prossima pubblicazione.

