

Gli investimenti pubblici tra flessibilità e vincoli di bilancio

Maria Cristina Mercuri*

Trimestrale di informazione per cittadini e imprese
Anno XII - Numero 1/2017 - ISSN 2465-0188

Numero 1/2017

1

Un elemento qualificante degli interventi della manovra della Legge di Bilancio 2017 consiste nell'aumento rilevante delle spese in conto capitale. Si tratta di misure che fanno seguito a una serie di provvedimenti che hanno cercato di ridare slancio all'attività di investimento, in un contesto in cui è ancora rilevante il controllo sui conti pubblici. Le misure contenute nella Legge di Bilancio e nel Decreto Fiscale (DL 193/2016) implicano l'effettuazione diretta di investimenti pubblici e l'erogazione di contributi agli investimenti, indirizzati tra l'altro anche all'emergenza sismica.

Il Governo ha cercato di sostenere gli investimenti a partire dal 2014. Dal Decreto Legge 133 del 2014 (lo "Sblocca Italia"), con misure urgenti per l'apertura dei cantieri, lo sblocco delle opere pubbliche già programmate, la semplificazione burocratica, attraverso gli allentamenti sugli investimenti nell'ambito del Patto di stabilità interno (PSI) del 2014 e 2015, il superamento del PSI col passaggio al pareggio di bilancio per gli enti territoriali dal 2016, grazie alla clausola sugli investimenti e allo stanziamento di nuove risorse.

La lunga crisi economico-finanziaria ha provocato una caduta senza precedenti degli investimenti, sia privati che pubblici, nella Unione europea. La carenza di investimenti per l'Europa a 15 nel 2014, rispetto al trend di lungo periodo, è stata valutata in circa 200 miliardi di euro. La Commissione europea, da un lato, ha deciso di intraprendere una strategia di rilancio delle infrastrutture, con l'obiettivo di far ripartire la crescita tramite il Piano Juncker, dall'altro, ha concesso la possibilità di sfruttare gli spazi di flessibilità di bilancio già esistenti all'interno delle regole del Patto di stabilità e crescita, anche al fine di promuovere gli investimenti con l'apposita clausola.

In Italia, con riferimento agli Enti territoriali che effettuano la maggior parte della spesa per investimenti, il PSI ha fortemente influenzato la dinamica della spesa in conto capitale. A partire dal 2005 con l'aumento dell'efficacia del vincolo si manifestano gli effetti distorsivi, tra cui la riduzione degli investimenti. Dal 2014, inizia la correzione delle distorsioni grazie al processo di armonizzazione contabile dei bilanci, all'introduzione del pareggio di bilancio prima per le Regioni e poi per gli Enti locali (con l'inclusione all'interno dell'unico saldo previsto del fondo pluriennale vincolato e l'esclusione del fondo crediti di dubbia esigibilità), allo smaltimento degli avanzati tramite la concessione di spazi finanziari. Si determina una maggiore possibilità di spesa in conto capitale per gli enti, anche per il pagamento dei lavori già effettuati.

A livello europeo, si cerca di combinare il risanamento dei conti pubblici con la flessibilità necessaria a non compromettere i segnali di ripresa dell'economia. Tale flessibilità si configura come un maggiore spazio di bilancio rispetto all'obiettivo di medio termine (OMT) o al percorso di avvicinamento verso l'OMT. Scostamenti temporanei dagli aggiustamenti di bilancio richiesti sono ammissibili in relazione a: particolari condizioni cicliche dell'economia, riforme strutturali, determinate tipologie di investimenti. Inoltre, la normativa europea ammette di escludere alcune spese legate a eventi ritenuti eccezionali.

Gli investimenti che possono essere eleggibili sono quelli riguardanti spese nazionali relative a progetti finanziati attraverso i cofinanziamenti europei dei Fondi strutturali e di investimento (FERS, FSE, FEASR, FEAMP e YEI¹, le spese per le Reti trans-

europee (*Trans-Europea Network*, TEN) e le spese per il Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*, CEF), come anche i finanziamenti nazionali di progetti co-finanziati dal Fondo europeo per investimenti strategici (FEIS) nell'ambito del Piano Juncker.

Sono inoltre previste specifiche condizioni da soddisfare per richiedere la clausola degli investimenti. Di rilievo sono la posizione non favorevole dell'economia, l'additività degli investimenti per cui il totale degli investimenti delle Amministrazioni pubbliche non deve ridursi rispetto all'anno precedente, la compensazione della deviazione temporanea nell'ambito del percorso di aggiustamento verso l'OMT, che deve essere raggiunto all'interno dell'orizzonte temporale del Programma di stabilità.

Nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2015, il Governo annunciava la richiesta di applicazione della clausola sugli investimenti per l'anno 2016 per un importo pari allo 0,3% del PIL (5,2 miliardi, circa 3,1 di fondi europei, 1,1 del FEIS e 1,1 del CEF). La richiesta di una deviazione temporanea dall'aggiustamento di bilancio è stata accolta dalla Commissione europea per un importo pari allo 0,25% (4,2 miliardi invece 5,2). Nel Documento di economia e finanza 2016, sono stati indicati dati riguardanti la spesa relativa alle "procedure avviate" e ai "progetti in corso" al 15/02/2016. I progetti in fase di realizzazione sono in realtà progetti che si trovano in stadi assai differenti tra loro, ma non c'è garanzia che siano stati realizzati negli importi ipotizzati.

Ma come si inserisce la clausola rispetto alla posizione di bilancio a medio termine e ai fini della conformità dell'Italia al braccio preventivo del Patto di stabilità? Gli anni 2016 e 2017 sono strettamente connessi, per il rispetto delle regole europee. Infatti, ai fini della flessibilità per il 2016 devono essere rispettate due condizioni: l'esistenza di piani credibili per la ripresa del percorso di aggiustamento verso OMT a partire dal 2017 e l'uso effettivo della deviazione dal percorso di aggiustamento per aumentare gli investimenti. Secondo la Commissione, con riferimento alla prima condizione, per la conformità al braccio preventivo del Patto per il 2017, è necessaria una manovra aggiuntiva strutturale dello 0,2% del PIL nel 2017, quella richiesta all'Italia con la lettera del 17 gennaio scorso. Questa conformità potrà essere valutata dalla Commissione solo sulla base delle sue prossime previsioni di primavera, dopo che il Governo italiano avrà predisposto la manovra aggiuntiva. Quanto alla seconda condizione, la Commissione prevedeva che gli investimenti pubblici nel 2016 risultassero inferiori all'anno precedente – come poi l'Istat ha confermato il 1° marzo del 2017 – nonostante le misure propulsive adottate dal Governo. Si deve quindi attendere la decisione della Commissione in proposito.

Quanto alla realizzazione degli investimenti, si deve evidenziare che l'entità dei fondi indicati per la clausola appare molto consistente se confrontata con quanto sperimentato in passato, nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013, infatti negli anni di avvio del ciclo della programmazione la realizzazione è stata nettamente inferiore, in particolare per talune regioni.

In generale, sono note le problematiche legate alla *governance* sull'attuazione della politica infrastrutturale in Italia, che riguardano una adeguata valutazione economica ex ante dei progetti di investimento, la carenza di progetti ben strutturati che possano costituire un parco progetti di riserva, la mancanza di professionalità diffusa.

*UpB - Ufficio Parlamentare di Bilancio

Quali risorse e quali riforme per il rilancio degli investimenti

di Claudia Ferretti, Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo*

Negli ultimi anni, in particolare dal 2015, è stata avviata nel nostro Paese una politica di rilancio degli investimenti che si è fatta via via più decisa e ha coinvolto significativamente tutti i livelli di governo, a partire da quelli locali. Le disposizioni messe in atto per il 2017 vanno, dunque, lette anche alle luce delle riforme strutturali avviate dal 2015 sia per quanto riguarda le norme per il raggiungimento del pareggio di bilancio che in riferimento all'armonizzazione contabile e, inoltre, alle novità introdotte dal nuovo codice degli appalti. In particolare per quanto riguarda il primo aspetto, la riforma, diventata legge nel corso del 2016 (L. 164/2016), ha ridefinito i saldi di bilancio da rispettare, le disposizioni in materia di indebitamento e il concorso alla riduzione del debito pubblico da parte del comparto. In maggiore dettaglio, la L. 164/2016 ha previsto il calcolo, in via definitiva, di un unico saldo di bilancio (saldo finale di competenza) non negativo a preventivo e a consuntivo, lasciando pertanto ai Comuni maggiori spazi di manovra rispetto ai vincoli ben più stringenti previsti con la L. 243/2012. D'altra parte però, il Governo ha optato contemporaneamente per un forte controllo centrale sulle risorse degli enti, sia attraverso il blocco alle aliquote locali che attraverso l'uso dell'avanzo di amministrazione o dell'indebitamento. Riguardo questo ultimo punto, occorre ricordare come l'avanzo e l'indebitamento siano esclusi dalle entrate da contabilizzare ai fini del saldo e che tale esclusione, di fatto, ne impedisca l'utilizzo per gli investimenti.

Già nel 2015, dunque, e poi nel 2016, gli enti godono di maggiori spazi di manovra, che si fanno più consistenti dal 2017. Nel 2016 all'abbandono del Patto si aggiunge la concessione di spazi di spesa per interventi su edifici scolastici e ambientali e nel 2017 vengono introdotte molte deroghe rispetto alle norme generali sul pareggio di bilancio. Le nuove norme contabili impongono, infatti, che il finanziamento della spesa in conto capitale (12 miliardi nel 2015) avvenga esclusivamente attraverso le entrate in c/capitale (10 miliardi), cioè oneri di urbanizzazione, cessioni di patrimonio e trasferimenti in conto capitale (ad es. i fondi strutturali). A regime, dunque, dal 2020, sono queste le risorse sulle quali gli enti potranno contare per fare investimenti. In deroga a queste norme, con la finalità di rilanciare gli investimenti, nel 2017 e per un arco di tempo triennale la Legge di Bilancio prevede che gli enti possano utilizzare le proprie risorse avanzate dagli anni del Psi (gli avanzi di amministrazione) fino a un tetto massimo di 700 milioni di euro per ogni anno. Sulla base degli ultimi bilanci disponibili il 67% dei comuni presenta un avanzo di bilancio e l'importo complessivo è pari a 2,5 miliardi. Quindi la misura consente agli enti che se lo possono permettere di spendere le proprie risorse, fino ad esaurimento.

Molta attenzione, nel quadro delle regole europee di rigore finanziario, viene dedicata all'indebitamento poiché per il prossimo triennio viene concesso alle amministrazioni che godono di buona salute finanziaria di indebitarsi nei limiti del proprio saldo positivo. Il 77% degli enti (sempre sulla base dei bilanci 2015) gode di un saldo positivo e gli spazi di indebitamento potenziale sono pari a 3,3 miliardi annui per tre anni. Il principio del pareg-

gio di bilancio, a regime, spingerà le amministrazioni a ridurre questi saldi, e quindi questi spazi di ricorso al debito.

Infine, vengono attivati programmi speciali quali il Patto per lo Sviluppo e i Piani periferie che sono rivolti a velocizzare la spesa dei fondi strutturali e di coesione (FSC) concentrando le risorse sui capoluoghi e attivando un rapporto diretto tra centro e amministrazioni locali (1,6 miliardi).

RISORSE A DISPOSIZIONE DEI COMUNI PER INVESTIMENTI ITALIANI SU BILANCI. 2015

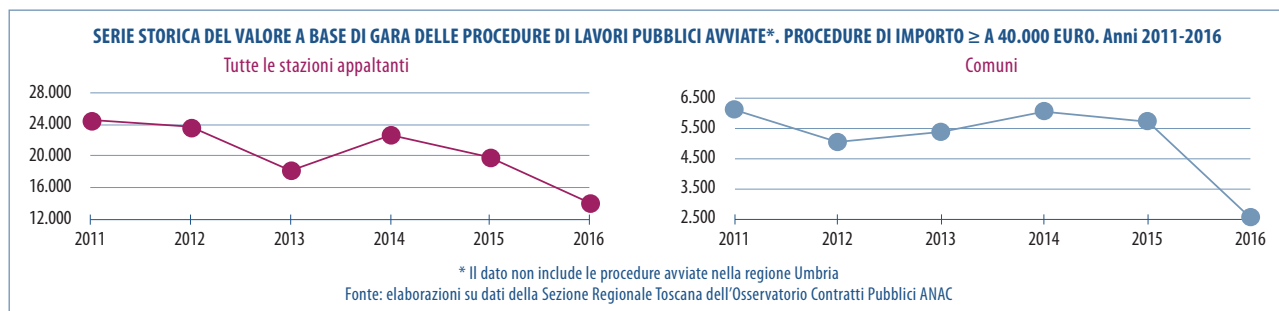
	Legge di Bilancio 2017-2020		A regime
	% comuni interessati	Importo totale	
E c/capitale (oneri, cessioni patrimonio, transf. in c/cap.)	100%	10 miliardi	Confermato
Avanzo di amministrazione, nei limiti concessi dalla Legge di Bilancio 2017	67%	700 milioni annui (l'avanzo in Italia è pari a 2,5 miliardi)	Spazi finanziari concessi dal Governo ai comuni che hanno risorse
Indebitamento nel limite del saldo > 0	77%	3,3 miliardi	Principio del pareggio di bilancio spinge gli spazi di indebitamento ad annullarsi
Piano periferie e Patti per lo Sviluppo	Regioni del sud e Città metro	1,6 miliardi - Fondi FSC	Trasferimenti una tantum

Fonte: elaborazioni IRPET

Nonostante le politiche per gli investimenti intraprese dal 2015 e le prospettive per il prossimo futuro (2017/2020) le evidenze non sembrano confortanti e gli investimenti stentano, ad oggi, a ripartire. In questa direzione vanno i dati, ancora provvisori, relativi ai bilanci dei comuni (Rapporto di Monitoraggio Corte dei conti 2017): le risorse impegnate in bilancio presentano un debole segno positivo, ma sono presumibilmente sovradimensionate a seguito della fase di introduzione delle norme sui nuovi saldi che ha coinciso con interventi una tantum introdotti nel 2016, portando ad una "accelerazione" degli impegni. Al contrario le uscite di cassa dei comuni presentano, invece, valori marcatamente negativi.

Il volume dei nuovi lavori, misurato attraverso le informazioni obbligatorie fornite dalle stazioni appaltanti comunali ad ANAC contestualmente alla loro richiesta dei Codici Identificativi di Gara (CIG), registra un'evidente contrazione proprio nel 2016, in Italia, come in Toscana (-110 milioni di euro rispetto al 2015). Quest'ultima fonte informativa si colloca in una fase avanzata del perfezionamento giuridico dell'obbligazione ai fini dell'impegno di spesa, e consente di rappresentare fedelmente gli importi e il numero dei lavori in fase di avvio con una frequenza anche infra-annuale. Dall'esame congiunto di questa pluralità di fonti emerge come l'effetto combinato delle riforme in atto e degli interventi intrapresi per il rilancio degli investimenti non abbia portato, almeno per il 2016, i risultati sperati. È ormai opinione piuttosto condivisa che l'introduzione di una riforma complessa quale quella dei contratti pubblici abbia comportato un sostanziale rallentamento dell'attività delle stazioni appaltanti, che hanno adottato un atteggiamento di cautela, nell'attesa che molti dettagli del nuovo Codice siano definitivamente chiariti. Inoltre, i contraddittori dati di bilancio (tra competenza e cassa), segnalano dei limiti anche nel processo di armonizzazione contabile, proprio rivolto a dare chiarezza e coerenza alle registrazioni sulle attività delle amministrazioni.

*IRPET



Interventi sulla fiscalità di impresa: tra cambiamenti strutturali e spinte congiunturali¹

di Francesca Gastaldi*

Negli ultimi due anni, gli interventi fiscali per le imprese, seppure frammentari, sono stati significativi sul piano sia qualitativo sia quantitativo. Questi si muovono su due linee di azione:

1. interventi che incidono sulla struttura del prelievo in continuità rispetto al processo di riforma e di alleggerimento del prelievo che ha caratterizzato gli ultimi 15 anni. Le misure di incremento, a parte l'ACE, sono prevalentemente di natura antielusiva e di incentivo alla emersione delle basi imponibili;
2. interventi che sembrano rispondere, in modo più o meno esplicito, a esigenze di natura prevalentemente congiunturale cercando di assecondare i segnali di ripresa e di fiducia degli operatori economici.

Nel primo gruppo assume rilievo la riduzione della aliquota dal 27,5 al 24% dell'aliquota di imposta Ires (dal 2017). In Italia, l'imposta complessiva ordinaria sui profitti (Ires e Ilor/Irap) si è fortemente ridotta negli ultimi venti anni (dal 52,2% nel 1995, al 27,9% nel 2017). Nello stesso periodo, a livello europeo, si riscontra la stessa tendenza, con una riduzione media della aliquota di circa 12 punti percentuali.

Fino al 2007, nonostante la riduzione delle aliquote, il gettito ha mantenuto una dinamica stabile e in alcuni casi crescente in termini di PIL e in rapporto al gettito complessivo, grazie a un ampliamento sia della platea dei contribuenti e della loro profittabilità, sia, sul piano della politica tributaria, delle basi imponibili.

Con la recessione, dal 2010, la redditività delle imprese si è ridotta e di conseguenza il gettito si è contratto in modo non trascurabile. Anche in questo caso, fattori di politica tributaria hanno comunque contribuito (in direzione contraria rispetto al passato) a una erosione delle basi imponibili. Tra questi rientrano l'Aiuto per la crescita economica (ACE) e il riporto illimitato delle perdite.

Per quanto riguarda l'ACE, questa agevolazione è stata introdotta nel 2011 per favorire la neutralità della tassazione nei confronti delle scelte di finanziamento e prevede la deducibilità di una percentuale (remunerazione ordinaria) dell'incremento del capitale proprio dal 2010, per le società di capitali, e dell'intero patrimonio netto per i contribuenti Irpef. La remunerazione ordinaria del capitale è fissata sulla base di un'aliquota di rendimento. L'effetto sulle basi imponibile ha quindi una dinamica crescente.

La Legge di Bilancio 2017 ha previsto per l'ACE modifiche finalizzate sia alla razionalizzazione del sistema (norme antielusive, equiparazione del metodo di calcolo per i diversi contribuenti (Irpef o Ires), esclusione dall'incremento di capitale delle consistenze dei titoli e dei valori mobiliari diversi dalle partecipazioni), sia all'adeguamento della aliquota di remunerazione al mutato assetto delle condizioni di mercato (riducendo l'aliquota dal 4,75% nel 2016 al 2,3 e al 2,7% rispettivamente nel 2017 e dal 2018).

Utilizzando il modello di simulazione dell'imposta sul reddito delle società di capitali non finanziarie dell'UPB è stata stimata la distribuzione settoriale e dimensionale dell'effetto di puro impatto sul gettito delle società di capitali della interazione tra la riduzione dell'aliquota Ires già prevista dalla Legge di Stabilità per il 2016 e le modifiche al funzionamento dell'ACE inserite nel progetto di legge in esame. In termini generali si può osservare che la riduzione dei 3,5 punti di aliquota IRES determina una diminuzione del debito di imposta del 12,7%. La

riduzione dell'aliquota del rendimento nozionale dell'ACE e la restrizione della sua base di riferimento vanno invece nella direzione di un aumento del prelievo Ires non omogeneo a livello settoriale e dimensionale.

Il quadro attuale della imposizione sulle imprese è caratterizzata da regimi differenziati sulla base di diversi fattori: natura giuridica, dimensione delle imprese, struttura proprietaria e, non da ultimo operatività/profittabilità dell'impresa con la normativa per le "società di comodo". La Legge di Stabilità ha introdotto l'IRI, che consiste in un regime di tassazione proporzionale opzionale per gli utili non prelevati dalle imprese individuali in contabilità ordinaria e dalle società di persone. L'aliquota IRI è allineata con quella Ires e il reddito prelevato dall'imprenditore rimane tassato con l'aliquota progressiva Irpef. Il nuovo regime dovrebbe rendere il sistema fiscale maggiormente neutrale rispetto alla scelta della forma societaria e, al contempo, dovrebbe favorire la capitalizzazione delle imprese attraverso il finanziamento mediante capitale proprio.

Infine, va evidenziato che il regime IRI può consentire agli imprenditori di "stabilizzare" il reddito prelevato in presenza di entrate irregolari. La minore concentrazione dei redditi prelevati, sottoposti ad aliquota progressiva, rispecchierebbe meglio la capacità contributiva su un orizzonte temporale pluriennale.

Considerando la differenza di trattamento fiscale degli utili non distribuiti nel regime progressivo rispetto al regime proporzionale IRES, una penalizzazione si verifica per redditi superiori ai 15.000 euro e, a parità di quota di utili non distribuiti, risulta crescente al crescere del reddito fino a un aggravio complessivo di 19 punti percentuali di imposta per i redditi più elevati. A parità di reddito di impresa, l'aggravio è minore al crescere della quota di utili non distribuiti. Si consideri inoltre che la tassazione in regime Irpef prevede l'assoggettamento alle addizionali comunale e regionale.

Dal punto di vista della convenienza fiscale sul singolo anno di imposta, nella maggior parte dei casi il massimo beneficio fiscale teorico si conseguirebbe lasciando tutto il reddito nell'impresa. Tale ipotesi potrebbe tuttavia risultare troppo "estrema". Se da un lato il reddito trattenuto può contribuire al finanziamento dell'impresa in alternativa al ricorso al debito, l'imprenditore dovrà considerare che la "concentrazione" del prelievo degli utili accantonati, sottoposti al momento della distribuzione ad aliquota progressiva, potrebbe comportare una tassazione a una più elevata aliquota marginale. È dunque presumibile che le imprese scelgano di distribuire una quota di utili maggiore rispetto al livello che garantisce il massimo risparmio fiscale.

Per quanto riguarda la seconda linea di intervento, dal lato delle politiche congiunturali, assumono un certo rilievo le misure di incentivo agli investimenti. Queste rispondono in modo più esplicito a una esigenza congiunturale non solo di sostegno, ma anche di propulsione, alla ripresa economica dal lato dell'offerta.

La spesa per investimenti delle imprese, nei dati di contabilità nazionale, è in riduzione dal 2007. In questo contesto, l'effetto degli incentivi potrebbe non essere trascurabile, anche se il loro effetto potrebbe essere in parte depotenziato dalla effettiva capienza fiscale delle imprese.

Tra le misure di incentivo è prevista: la maggiorazione degli ammortamenti deducibili a fini fiscali (incrementata ulteriormente per i beni strumentali altamente tecnologici); un credito di imposta per gli investimenti realizzati nel Mezzogiorno; un incentivo per gli investimenti delle PMI innovative e delle cosiddette start-up; il rifinanziamento della Nuova Sabatini (DL 69/2013, art. 2); e l'estensione del credito di imposta per gli investimenti in ricerca e sviluppo.

¹ Per una analisi più approfondita si veda F. Gastaldi, M. G. Pazienza e C. Pollastri, *Gli incentivi agli investimenti nella Legge di Stabilità per il 2016*, Nota di lavoro 1/2016, Ufficio Parlamentare di Bilancio e nel *Rapporto sulla politica di bilancio 2017*, Ufficio Parlamentare di Bilancio, Novembre 2016.

La promozione delle imprese e dei loro investimenti

di Marco Mariani*

Al fine di sostenere gli investimenti nel settore privato, nel 2017 vengono confermate e, in taluni casi, potenziate una varietà di misure per le imprese già introdotte in anni più o meno recenti. Con la Legge di Bilancio 2017 vengono introdotte anche alcune nuove misure agevolative che creano vantaggi alle imprese che effettuano investimenti in beni high-tech o che si fanno sponsor di nuove iniziative imprenditoriali.

L'approccio seguito dagli interventi è fortemente orizzontale, nel senso che va a creare un sistema di incentivi che può interessare una platea molto ampia di imprese, settori, territori. Esso è guidato da una visione di quelli che sono, attualmente, alcuni punti critici del sistema produttivo italiano, quali la bassa produttività, la presenza relativamente contenuta di settori high-tech, le difficoltà di assorbimento del mercato del lavoro, criticità che faticano ad essere superate date le rigidità del mercato del credito, soprattutto per le piccole e medie imprese (PMI), e il modesto sviluppo di forme alternative di finanziamento esterno dei progetti imprenditoriali, ad esempio della c.d. finanza innovativa.

Al fine di cogliere alcuni spunti sugli effetti potenziali di tali interventi, è interessante ricordare che cosa sappiamo sull'efficacia di misure simili a quelle riproposte dalla Legge di Stabilità 2017 e dal Decreto Fiscale. Negli ultimi quindici anni si è molto diffusa, nel nostro paese, la pratica della valutazione dell'impatto dei programmi per le imprese e l'innovazione basata su tecniche statistiche controfattuali (vedi tabella).

Alcune di queste valutazioni hanno riguardato, appunto, il credito di imposta per la R&S, le garanzie pubbliche per il credito alle PMI e gli incentivi (di vario tipo) all'autoimprenditorialità. Purtroppo non vi sono, tra queste, valutazioni e analisi riguardanti le agevolazioni in conto interessi (come nella Nuova Sabatini) o gli effetti delle politiche di super-ammortamento. I principali risultati degli studi valutativi controfattuali italiani riguar-

danti il credito di imposta, le garanzie e l'autoimprenditorialità sono riportati in tabella. Da questi studi si può evincere che:

- 1) il credito di imposta sembra essere in genere idoneo a incrementare l'investimento in R&S delle imprese, specie nei settori a intensità tecnologica non troppo elevata;
- 2) le garanzie aiutano le PMI, specie le più "svantaggiate", a finanziare i propri investimenti con debiti a lunga scadenza ma non sempre abbattano il costo del debito per l'impresa o portano a una crescita significativa degli investimenti stessi; esse possono inoltre preludere a un più elevato rischio di default del debito, legato presumibilmente a fenomeni di azzardo morale;
- 3) le misure per l'autoimprenditorialità femminile e giovanile garantiscono alle nuove imprese aiutate più lunghe prospettive di sopravvivenza e, dunque, di reddito ai soggetti promotori delle nuove imprese stesse; non sono da escludere effetti positivi aggiuntivi riguardanti la possibilità che queste imprese creino qualche posizione lavorativa in più rispetto a quelle già occupate dai promotori. Nonostante questi esiti positivi sul piano occupazionale, è stato anche evidenziato negli studi ricordati come i programmi per l'autoimprenditorialità abbiano serie difficoltà a intercettare e promuovere i progetti imprenditoriali più promettenti, il che rende questi programmi poco efficaci come politiche industriali.

A fronte di questi risultati nel complesso non scoraggianti, va ricordato che tutti gli studi ricordati si limitano a presentare stime dell'impatto che le politiche producono in media sulle imprese, senza spingersi in analisi più ampie relative al confronto tra i costi di implementazione dei programmi e i benefici, privati e sociali, da essi generati.

*IRPET

RISULTATI PRINCIPALI DEGLI STUDI VALUTATIVI CONTROFATTUALI ITALIANI RIGUARDANTI ALCUNE MISURE PER LE IMPRESE SIMILI A QUELLE CONTENUTE NELLA LEGGE DI STABILITÀ 2017 E NEL DECRETO FISCALE MA ATTUATE IN PASSATO

Studio	Periodo analizzato e luogo di attuazione del programma	Effetti positivi su	Nessun effetto su	Effetti negativi su
CREDITO D'IMPOSTA PER LA R&S				
Carboni (2011)	2001-2003, Italia	Spesa in R&S per addetto		
Acconcia e Cantabene (2014)	2007-2009, Italia	Spesa in R&S, soprattutto per imprese non ICT	Spesa in R&S imprese ICT	
Cantabene e Nascia (2014)	2007-2009, Italia	Spesa in R&S in generale, soprattutto se in settori concorrenziali	Spesa in R&S in settori oligopolistici	
Bodas Freitas et al. (2015)	2004-2008, Italia	Spesa in R&S in generale nel 2008	Spesa in R&S in generale nel 2006	
GARANZIE PUBBLICHE PER INVESTIMENTI				
Zecchini e Ventura (2009)	2000-2004, Italia (Fondo Centrale)	Espansione del debito v. banche	Costo del debito	
D'Ignazio e Menon (2013)	1999-2004, Lazio (Fondo Regionale)	Debito a lungo termine v. banche; Costo del debito	Riduzione debito a breve termine; Crescita investimenti	Rischio di default
Mariani et al. (2013)	2009, Toscana (Fondo Regionale)	Debito a lungo termine; Costo del debito; Investimenti. Effetti apprezzabili soprattutto per imprese giovani o con bilancio semplificato	Degenerazione successiva del merito di credito	
Boschi et al. (2014)	1999-2004, Italia (Fondo Centrale)	Espansione del debito v. banche		
De Blasio et al. (2014)	2005-2010, Italia (Fondo Centrale)	Debito a lungo termine	Costo del debito	Rischio di default
AUTOIMPRENDITORIALITÀ E STARTUP				
Battistin et al. (2001)	1987-1992, Sud Italia (sussidi e training manageriale per impr. giovanili)	Sopravvivenza impresa		
Mealli e Pagni (2002)	Anni '90, Toscana (sussidi e agevol. interessi per impr. giovanile)	Sopravvivenza impresa		
Mariani et al. (2016)	2012-2015, Toscana (garanzie e agevol. per impr. femminili e giovanili)	Sopravvivenza impresa; Assunzioni permanenti	Assunzioni temporanee	
Pellegrini e Muccigrosso (2016)	1996-2009, Sud Italia (sussidi L. 488 per investimenti percepiti da nuove imprese)	Sopravvivenza impresa		

Valutazione degli investimenti pubblici in Italia: il caso delle politiche di prevenzione del rischio geologico

di Mauro Grassi*

Gli investimenti pubblici: un problema di quantità

Il tema degli investimenti pubblici in Italia è oggi un tema di quantità. Il totale della spesa pubblica si è mantenuto intorno a 800/830 miliardi ma gli investimenti pubblici sono passati da un peso sul totale della spesa del periodo 2007-2010 superiore al 6% a valori addirittura al di sotto del 4,5% nell'ultimo triennio. In termini di valore assoluto si può rilevare che, a parità di spesa totale, e ipotizzando la stabilità del valore percentuale intorno al 6,1% dal 2012 ad oggi avremmo avuto negli ultimi 5 anni un cumulo di investimenti pubblici in più di oltre 63 miliardi.

SPESA PUBBLICA IN ITALIA 2007-2016
Miliardi di euro e valori percentuali

Anni	Investimenti fissi lordi	Spesa pubblica	Peso %
2007	46.794	753.128	6,2
2008	48.599	780.663	6,2
...
2015	36.686	830.115	4,4
2016	34.714	829.660	4,2
Media 2007-2011	48.340,2	789.502	6,1
Media 2012-2016	37.605,2	823.900	4,6

Si può cioè affermare che le scelte "implicite" nella gestione della spesa pubblica del paese hanno favorito una crescita sostenuta della spesa corrente ed invece una netta contrazione degli investimenti: contravvenendo in questo modo il principio fondante della "spending review" che puntava a determinare in aggregato, con il controllo e in qualche caso il blocco delle fonti di spesa corrente, l'esatto opposto di quanto accaduto e rilevato dai Bilanci consuntivi.

I costi del non intervento

La contrazione della spesa per investimenti pubblici ovviamente determina effetti sulla qualità della vita della comunità nazionale e sulla produttività del sistema economico e genera il cosiddetto "costo per il non intervento". Una delle conseguenze più evidenti di questo circolo vizioso è riscontrabile nel settore della prevenzione degli eventi naturali catastrofici. Con riferimento agli ultimi decenni della storia del paese, il danno arrecato alla comunità a seguito di calamità naturali può essere valutato intorno a 6/7 miliardi per anno, distribuiti evidentemente in maniera non eguale nel corso degli anni ma non per questo meno prevedibili e verificabili nell'arco di un decennio. Ebbene, a fronte di questo "danno atteso" in un decennio di 60/70 miliardi, lo Stato ha impegnato, ad essere benevoli considerando tutte le diverse tipologie di intervento e le diverse fonti di finanziamento, non più di 10 miliardi per interventi di prevenzione.

Il costo della mancata valutazione degli interventi

Non esiste soltanto il rischio del non intervento ma anche, seppur di più difficile valutazione generale, il costo della errata pianificazione degli interventi. Si tratta dei costi che è difficile calcolare senza una analisi specifica e puntuale sugli interventi realizzati negli anni a scopo di prevenzione; tali interventi spesso sono stati programmati a seguito di una superficiale, a volte inesistente, valutazione economico-finanziaria, tecnica e di priorità e delle eventuali possibili soluzioni alternative.

A questa fattispecie distorsiva si possono far risalire tanti dei mali del nostro paese: la mancanza di una seria valutazione dei costi benefici e quindi di una efficiente selezione delle priorità di intervento si aggiunge al costo dovuto alla corruzione e alla distrazione dei fondi destinati alle politiche di prevenzione.

In questo caso non si può dire che le risorse utilizzate siano state "mal spese", in un'ottica di formale correttezza dei processi di

spesa pubblica, ma sono state certamente utilizzate in maniera non efficiente, e quindi con un rapporto spesa/danno abbattuto più elevato.

La quantità e la qualità negli interventi di prevenzione: #Italiasicura

Quando nel maggio 2014 il nuovo Governo Renzi istituì #Italiasicura, la Struttura di Missione contro il rischio idrogeologico presso la Presidenza del Consiglio, la situazione era quella appena descritta pur se con una inevitabile schematicità. La prevenzione era una politica marginale malgrado il livello del rischio del paese e i considerevoli danni derivati dai continui eventi catastrofici. Inoltre la selezione dei progetti, di cui peraltro non esisteva un archivio capace di rappresentare il fabbisogno complessivo per il paese, era demandata a scelte per lo più di natura politica. Gli strumenti di valutazione dei progetti erano, nella migliore delle ipotesi, esclusivamente di natura tecnico-ingegneristica senza alcun approfondimento in termini di valutazioni economiche del danno e di analisi costi benefici. Tendenzialmente scarsa era anche l'analisi delle diverse alternative progettuali fra cui quasi mai veniva ipotizzato "l'intervento zero". Senza una analisi costi benefici come si fa infatti ad individuare l'intervento zero come ottimale? Si intende in questo caso far riferimento alla possibilità che sia ottimale l'intervento zero dal punto di vista strutturale e che la gestione del rischio sia interamente, o quasi interamente, demandata ad altre misure alternative non strutturali.

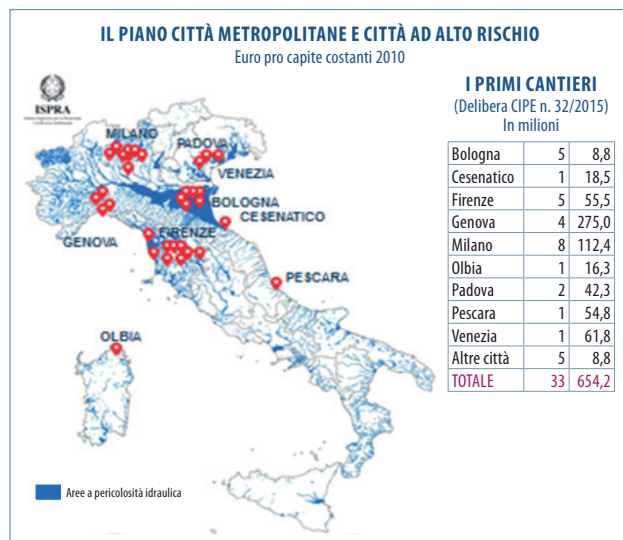
Inoltre le risorse finanziarie impegnate erano utilizzate con forti ritardi di spesa e quindi di concreta realizzazione delle opere, problema questo centrale delle politiche d'investimento del Paese. Già nel maggio 2014 la Struttura di Missione valutò in oltre 3 miliardi i finanziamenti impegnati ancora da spendere di cui 2,5 miliardi ancora da avviare a gara su un totale di 7 miliardi della precedente programmazione del periodo 2000-2014. Tale valutazione è avvenuta fra molte difficoltà districandosi fra i monitoraggi dei vari enti e ministeri coinvolti non in relazione tra di loro, con duplicazioni non rilevabili, non aggiornati e spesso discordanti.

A seguito di queste criticità l'azione di #Italiasicura si è snodata, e si snoda ancora oggi, su queste principali linee di azione:

- accelerare gare, apertura dei cantieri e conclusione dei lavori degli interventi previsti nella programmazione 2000-2014. E questo sia attraverso la proposizione di nuove norme (il c.d. Sblocca Italia), una filiera decisionale più corta e meno parcellizzante le responsabilità (il Presidente di Regione unico referente del "centro" come Commissario di Governo) e un sistema di controllo, verifica e sostegno operativo dei soggetti attuatori di tipo proattivo;
- una valutazione globale del fabbisogno necessario al paese che ha portato ad un data-base concertato con le Regioni e con le Autorità di bacino di oltre 9000 progetti per circa 27 miliardi e un incremento delle risorse destinate alla prevenzione per il momento raddoppiato rispetto alla precedente programmazione (7 miliardi in 7 anni);
- l'introduzione nella procedura di selezione dei progetti di un algoritmo tecnico che tiene conto di elementi di qualità e completezza del progetto, di coerenza con la pianificazione di bacino, di fattori di rischio atteso e di un qualche elemento di pur semplificata analisi di efficienza in termini di abbattimento del rischio oltre, ovviamente, a elementi legati a priorità regionali esplicitate nella procedura attraverso criteri motivati e trasparenti nella procedura (DPCM 28 maggio 2015).

È da questa, pur iniziale impostazione metodologica, che è derivata la decisione di realizzare prioritariamente un Piano

di 654 milioni indirizzato alle città metropolitane e alle città a maggior rischio in termini di popolazione esposta, che ha privilegiato tra le altre città come Genova, Milano, Firenze, Venezia nella prima tranche e città come Roma, Torino, Parma e altre nella seconda tranche in via di finanziamento: d) la definizione, per la distribuzione delle risorse fra le Regioni, di un indicatore realizzato da Struttura di Missione-Ispra legato a parametri oggettivi relativi al peso della popolazione e alla superficie territoriale oltre che a misurati fattori di rischio alluvionale, di frane e valanghe e di erosione costiera (DPCM 5 dicembre 2016); e) la predisposizione di Linee guida per le attività di programmazione e progettazione degli interventi per il contrasto del rischio idrogeologico discusse con le Regioni e con la cabina di regia di #Italiassicura ma soprattutto partecipate da tecnici e professionisti i cui contributi sono stati raccolti in un forum on-line e in seminari realizzati e programmati in ogni Regione.



L'analisi Costi/Benefici come guida per l'efficienza allocativa delle risorse

Una delle conseguenze inevitabili che discendono dall'approccio, così detto novecentesco, del "facciamo tutti gli interventi necessari così si raggiungerà la sicurezza" è la mancanza di cultura dell'efficienza in termini di spesa delle risorse finanziarie. Efficienza e priorità di realizzazione sono aspetti di uno stesso approccio. L'efficienza non dipende dall'applicazione di una qualche ideologia economicistica agli aspetti di mitigazione dei rischi ambientali è piuttosto un parametro cui l'attività complessiva dell'intervento pubblico, in tutti i settori significativi di spesa, si dovrebbe uniformare. Efficienza significa, in maniera schematica, che il rapporto fra Spesa (C=Costo) e Obiettivo da raggiungere (O=Output), è il più basso possibile date le condizioni tecniche, economiche, sociali e ambientali da tenere in considerazione.

Il rischio è dato dal prodotto di tre fattori: la pericolosità, la vulnerabilità e la esposizione ($R=P*V*E$). L'abbattimento del rischio può avvenire attraverso la riduzione dei singoli fattori di uno dei tre elementi o da una combinazione efficiente dei tre elementi considerati. Si tratta di trovare la migliore soluzione in termini di minor rischio residuo (operando quindi l'analisi del residuo) e di maggiore efficienza in termini di C/O. Questa operazione, pur essendo chiara dal punto di vista logico, non è semplice dal punto di vista computazionale. Richiede operazioni di misurazione qualificate e approfondite e una capacità di flessibilità progettuale e operativa che non sempre è riscontrabile nell'intervento pubblico standard.

Pur in considerazione della complessità logica e quindi operativa di un simile approccio integrato, è tuttavia chiaro che l'intervento efficiente del pubblico rimane un obiettivo fondamentale se si vuole che la Pubblica Amministrazione cresca per capacità progettuali e operative e se si vuole che i servizi resi siano sempre più efficienti in termini di risorse spese ed efficaci per la popolazione.

Ci sembra questo approccio un passo notevole avanti che può portare a rivedere completamente, in meglio, le politiche contro i rischi naturali nel paese.

*Direttore di #Italiassicura

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:
Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:
Luigi Idili
Giovanni Morandini
Agnese Parrini
<http://www.regione.toscana.it/~il-bollettino-federalismo-in-toscana>

Sede di redazione:

IRPET - Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it
www.irpet.it

Attività e Notizie

Iniziative

La Legge di Bilancio 2017. Investimenti pubblici e privati, società e territorio.

Le opportunità per la Toscana
Laboratorio IRPET
Firenze, 28 febbraio 2017

Investimenti pubblici e riforma della spesa
IRPET - Regione Toscana
Firenze, 12 maggio 2017

Pubblicazioni

La ripresa in crisi? Analisi e prospettive di un'economia indebolita
A cura di L. Ghezzi e N. Sciclone
Febbraio 2017

Il sistema rurale toscano. Rapporto 2016
A cura di S. Bertini, F. Boncinelli e S. Turchetti
Febbraio 2017

Le novità della Legge di Bilancio 2017
Studi e Approfondimenti
Marzo 2017

Toscana Notizie - Flash LAVORO
n. 31/2017
IRPET - Settore Lavoro Regione Toscana
Marzo 2017

Tax gap ed enti locali
E. De Simone
Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale - Nota n. 1/2017
Regione Toscana - Osservatorio sul Federalismo Fiscale
Aprile 2017

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a: tributi@regione.toscana.it