

# La valutazione degli aiuti alle imprese

Guido de Blasio  
*Banca d'Italia*  
*Trento, settembre 2009*

# Una discussione interminabile

- La discussione sul ruolo degli aiuti alle imprese si protrae da decenni  
Interesse accentuato dal ritardo di sviluppo del Mezzogiorno, ma investe anche le regioni più sviluppate (bassa crescita e declino della competitività a seguito dell'incremento della concorrenza internazionale; diffusione all'economia reale della crisi finanziaria globale)
- Gli aiuti, un caso di *vizi privati e pubbliche virtù*  
*In pubblico*: roboanti dichiarazioni di principio (*Washington Consensus*, Art. art. 87 del Trattato) sostenuta dalla diffidenza degli economisti  
*In privato*: le risorse pubbliche per gli interventi di sostegno sono ingenti (in Europa, ogni anno ammontano a circa mezzo punto di PIL)
- Una discussione senza fine, anche per via della mancanza di evidenza empirica rigorosa sull'efficacia delle misure  
Lo sviluppo delle tecniche di valutazione dell'ultimo ventennio permette (in parte) di superare questa limitazione

# Spendiamo tanto, ma quanto gli altri

	Aiuti di Stato in % del PIL	
	Totale	Industria e servizi
ITALIA	0,33	0,25
FRANCIA	0,52	0,37
GERMANIA	0,67	0,58
GRAN BRETAGNA	0,31	0,25
SPAGNA	0,51	0,41
UE 27	0,53	0,40
UE 15	0,51	0,40

Fonte: Quadro di valutazione degli aiuti di Stato, Commissione Europea 2008

# Spendiamo in tanti, molto per la coesione

## Numero e ammontare di agevolazioni/finanziamenti concessi per obiettivo nel periodo 2003-2008

Obiettivi	Interventi nazionali			Interventi regionali			Totale		
	Numero	Importo (mln)	Importo (%)	Numero	Importo (mln)	Importo (%)	Numero	Importo (mln)	Importo (%)
Innovazione, ricerca e sviluppo	19	11.672,7	27,2	232	2.362,2	13,8	251	14.034,9	23,4
Internazionalizzazione	13	2.385,6	5,6	78	262,2	1,5	91	2.647,7	4,4
Nuova imprenditorialità	6	3.864,8	9,0	54	500,9	2,9	60	4.365,7	7,3
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	11	262,3	0,6	468	9.855,8	57,4	479	10.118,1	16,9
Riduzione differenziali di sviluppo territoriali	12	18.845,0	44,0	-	-	-	12	18.845,0	31,4
Accesso al credito e consolidamento finanziario	8	5.139,1	12,0	175	2.411,7	14,0	183	7.550,8	12,6
Ambiente energia	2	47,2	0,1	61	683,8	4,0	63	730,9	1,2
Servizi/infrastrutture per le imprese	-	-	-	77	742,5	4,3	77	742,5	1,2
Razionalizzazione/Riconversione di settore	11	434,5	1,0	4	-	-	15	434,5	0,7
Altro	9	195,7	0,5	67	348,5	2,0	76	544,2	0,9
<b>Totale</b>	<b>91</b>	<b>42.846,8</b>	<b>100,0</b>	<b>1.216</b>	<b>17.167,6</b>	<b>100,0</b>	<b>1.307</b>	<b>60.014,3</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, Ministero dello sviluppo economico, giugno 2009.

Quanto va al Mezzogiorno? Circa il 61 per cento delle concessioni territorializzabili effettuate nell'arco dei 6 anni (cioè 61% di 54,4 mld = 33,2 mld)

# Ne vale la pena?: l'attività di valutazione

- Analisi che prova a rispondere alla domanda controfattuale di cosa sarebbe successo in assenza del programma di intervento

Un'impresa non può essere osservata sia nella circostanza in cui riceve un'agevolazione sia in quella in cui non la riceve. L'effetto del programma viene identificato confrontando un gruppo di imprese che ha beneficiato dell'incentivo (*imprese trattate*) con un gruppo di imprese analogo a quello agevolato ma che non ha ricevuto il contributo (*controlli, non trattate*)

- Nella pratica, la definizione di un adeguato gruppo di controllo è complicata

Talvolta solo le imprese trattate sono localizzate in aree specifiche (ad esempio, quelle sotto-utilizzate) oppure sono selezionate sulla base di un qualche criterio (è il caso, per esempio, della legge 488), o ancora la decisione di partecipare al programma è volontaria (come avviene per il bonus fiscale della legge 388)

- Se le imprese che partecipano a un programma non sono analoghe a quelle che non partecipano, quello che emerge dal confronto, oltre che essere l'effetto dall'agevolazione, potrebbe essere dovuto alle differenze preesistenti l'avvio del programma (*selection bias*)

- Separare l'effetto del trattamento da quello del *bias* dovuto alla selezione

In relazione all'informazione disponibile sul processo di selezione, il ricercatore sceglie tra varie strategie di identificazione (esempi: *regression discontinuity design*, *difference-in-differences*, variabili strumentali)

# Le regole UE

- Nonostante la consapevolezza che gli aiuti possano indurre distorsioni al corretto funzionamento del mercato interno, **la Commissione Europea non li vieta, purché essi siano compatibili con l'articolo 87 del Trattato**
- L'analisi dell'UE si articola in **due parti**:
  - 1→ L'intervento è un aiuto di Stato? Per essere considerato aiuto, deve **essere fornito tramite l'uso di risorse pubbliche**, deve procurare ai beneficiari **un vantaggio economico selettivo**, deve essere **potenzialmente lesivo della concorrenza** e deve **incidere sul commercio tra i Paesi membri**
  - 2→ Se è aiuto di Stato, è compatibile con le norme comunitarie?

Alcuni interventi, sono automaticamente compatibili (aiuti a carattere sociale ai consumatori, per calamità naturali; regioni ex-DDR)

Altri lo possono essere sulla base di una valutazione di compatibilità

    - 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;**
    - b) gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro;
    - 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 nella Comunità in misura contraria all'interesse comune;
    - e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione.

# Le regole UE

- Di fatto la stragrande maggioranza dei giudizi della Commissione è relativa ai punti a) e c) Le regole comunitarie prevedono che attraverso l'analisi di compatibilità la Commissione debba verificare se nel caso in esame:
  - **un fallimento del mercato possa effettivamente essere identificato;**
  - **se l'iniziativa sia ben congegnata in relazione all'efficienza, all'adeguatezza dello strumento rispetto ad altri alternativi, e all'ammontare dell'intervento.**
- Secondo le regole UE, quindi, la Commissione dovrebbe operare un confronto tra i possibili vantaggi dell'intervento (ad esempio, maggiori investimenti o più elevata innovazione) e i suoi svantaggi, in termini di distorsioni del corretto funzionamento dei mercati (ad esempio, per via di sussidi a produttori inefficienti oppure perché altera le scelte di localizzazione)

# Le regole UE

- L'analisi di compatibilità della Commissione, essendo **ex-ante** rispetto all'attivazione dell'aiuto, non può che essere **preliminare**

Il fatto che i vantaggi dell'intervento poi effettivamente si materializzino, non è chiaramente nelle possibilità di conoscenza della Commissione

Solo l'**analisi di valutazione ex-post** permette di capire se e in che misura i vantaggi che ci si attendevano si siano poi effettivamente concretizzati

- L'approvazione di una legge di incentivazione da parte della Commissione non equivale a ottenerne una dichiarazione di efficacia, ma solo un primo parere favorevole ai fini dell'autorizzazione

Si tratta di un punto importante, che spiega perché alcuni degli interventi, pur approvati dalla Commissione nel suo giudizio di compatibilità, si sono rivelati inefficaci ex-post

# Il contributo della Banca d'Italia

- Valutazione dei principali programmi di incentivazione attuati in Italia nel recente passato:
  - Incentivi agli investimenti → legge 488, legge 388, evidenze SHIW
  - Incentivi allo sviluppo locale → Patti territoriali
  - Incentivi all'innovazione → FIT, sussidi R&S EMR
  - Valutazione dei prestiti agevolati tramite dati CR
- Queste analisi sono disponibili tra le pubblicazioni e gli atti di convegni dell'Istituto. Parte di questo lavoro (assieme a contributi di economisti esterni all'Istituto) è passato in rassegna nel volume “La valutazione degli aiuti alle imprese”, a cura di G. de Blasio e F. Lotti

# Incentivi agli investimenti: esempio dell'identificazione degli effetti della 488

Complicazioni da tenere in conto per la valutazione:

Abbiamo già detto della *selezione* → le imprese sussidiate possono essere diverse da quelle non sussidiate; esempio: se i sussidi vanno alle imprese più efficienti, queste, *anche se non fossero state sussidiate*, potrebbero aver investito in misura maggiore rispetto alle imprese non sussidiate

Ma anche:

*sostituzione temporale* → la presenza dei sussidi può incentivare le imprese a fare oggi quello che avrebbero potuto comunque realizzare ieri o domani

*inefficienza nell'utilizzo dei fattori* → attività non profittevoli vengono intraprese solo perché sussidiate

*spiazzamento* → le imprese sussidiate intraprendono attività che in assenza dei sussidi sarebbero state intraprese da altre imprese

# Incentivi agli investimenti: esempio dell'identificazione degli effetti della 488

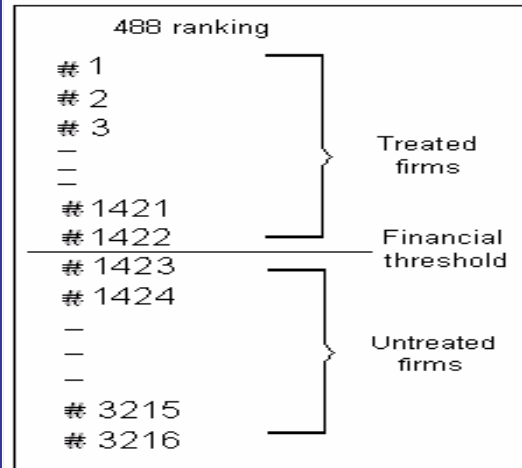
Il metodo sfrutta il meccanismo di assegnazione dei sussidi: aste competitive. Le domande ordinate in graduatorie sulla base dei criteri:

- (1) la proporzione di fondi propri investiti nel progetto in percentuale dell'investimento totale;
- (2) il numero di nuovi occupati creati con il progetto di investimento in relazione all'investimento totale;
- (3) la quota di assistenza che si richiede in proporzione a quella massima ottenibile;
- (4) priorità regionali in relazione alla localizzazione, tipo di progetto e settore;
- (5) impatto ambientale.

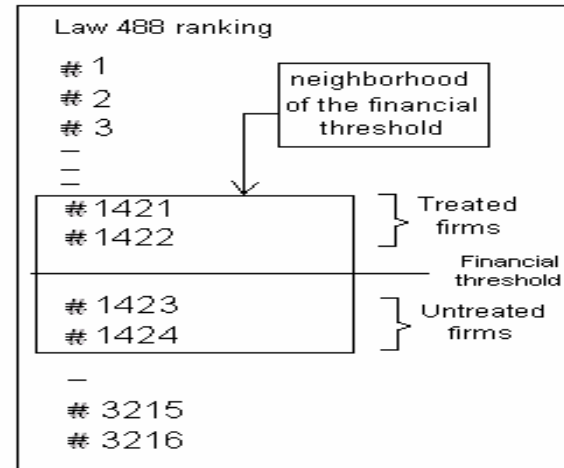
I 5 criteri hanno uguale importanza nell'attribuzione dei finanziamenti: essi vengono normalizzati per produrre un singolo punteggio che determina la posizione del progetto nella graduatoria. I finanziamenti vengono quindi assegnati in ordine di merito e fino alla capienza del budget; in caso di successo all'impresa viene assegnata la quota di finanziamento richiesta

# Incentivi agli investimenti: esempio dell'identificazione degli effetti della 488

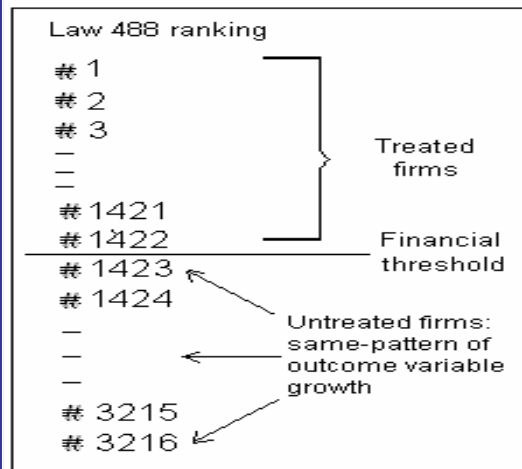
4.1 Baseline



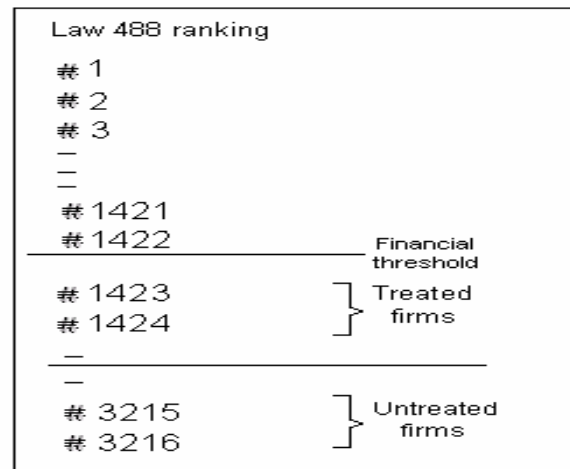
4.2 Cutoff neighborhood



4.3 Parallel trend



4.4 Placebo



# Incentivi agli investimenti: esempio dell'identificazione degli effetti della 488

- E le altre complicazioni?  
Sostituzione intertemporale → serie lunga degli investimenti post-intervento  
Spiazzamento → gruppi di controllo ristretti a imprese concorrenti  
Inefficacia nell'utilizzo dei fattori → misure di produttività post-intervento
- Risultati: gli incentivi avrebbero indotto soprattutto effetti di sostituzione intertemporale (le imprese avrebbero per lo più anticipato investimenti) e di spiazzamento (gli investimenti delle imprese sussidiate sarebbero avvenuti in parte a scapito di quelli delle imprese non sussidiate dello stesso settore o mercato locale)

# Altri incentivi agli investimenti: efficaci?

- Legge 388: il bonus fiscale (in media del 30%) avrebbe determinato investimenti aggiuntivi di circa il 40%. Ma gli effetti sono stati limitati dall'introduzione, dopo due anni, di criteri per l'accesso all'agevolazione più restrittivi
- La limitata efficacia degli incentivi agli investimenti emerge anche dai risultati dell'Indagine sulle imprese industriali della Banca d'Italia relativa al 2005: agli imprenditori intervistati è stato chiesto di indicare le azioni che avrebbero intrapreso in assenza delle misure di incentivazione

# Indagine della Banca d'Italia

Table A.3

Hypothetical decisions without subsidies, by location, size and industry  
(% of subsidised firms)

	Overall	Location <sup>(a)</sup>		Size <sup>(b)</sup>		Industry <sup>(c)</sup>	
		Centre & North	South <sup>(d)</sup>	Small	Large <sup>(d)</sup>	Traditional	Other <sup>(d)</sup>
Same amount invested, same projects	67.7	70.9	43.8 ***	64.3	74.2 **	64.3	69.1
Same amount invested, different projects	6.1	6.0	7.2	6.6	5.1	9.3	4.8
Less investment	22.5	20.5	36.9 ***	24.6	18.4	24.5	21.6
No investment	3.7	2.6	12.1 ***	4.5	2.3	1.8	4.5 *

Notes. Weighted winsorised sample estimates. (a) Location of the firm's head office. - (b) "Small" denotes firms with 20-49 employees and "Large" denotes firms with 50 employees or more. - (c) "Traditional" includes the following industries: textiles, clothing, leather, shoes, food, furniture, and paper; "Other" includes other manufacturing firms. - (d) Significance of the difference between the two means (\* = p-value between 0.05 and 0.10; \*\* = p-value between 0.01 and 0.05; \*\*\* = p-value lower than 0.01).

# Indagine della Banca d'Italia

**Table A.4**

**Reasons for investing less or not investing at all without subsidies, by location, size and industry**  
*(% of subsidised firms investing less without subsidies)*

	Overall	Location <sup>(a)</sup>			Size <sup>(b)</sup>			Industry <sup>(c)</sup>		
		Centre & North	South	<sup>(d)</sup>	Small	Large	<sup>(d)</sup>	Traditional	Other	<sup>(d)</sup>
Investments postponed without subsidies	64.2	68.8	49.3	***	65.9	60.8		78.2	58.8	***
Unsubsidised investment not profitable	26.6	24.2	34.5	*	28.2	23.2		14.6	31.3	**
Projects profitable, funds unavailable	8.5	6.3	15.4	**	5.8	13.8	*	6.9	9.1	
Other reasons	0.7	0.7	0.8		0.0	2.2		0.3	0.8	

Notes. Weighted winsorised sample estimates. (a) Location of the firm's head office. - (b) "Small" denotes firms with 20-49 employees and "Large" denotes firms with 50 employees or more. - (c) "Traditional" includes the following industries: textiles, clothing, leather, shoes, food, furniture, and paper; "Other" includes other manufacturing firms. - (d) Significance of the difference between the two means (\* = p-value between 0.05 and 0.10; \*\* = p-value between 0.01 and 0.05; \*\*\* = p-value lower than 0.01).

# Indagine della Banca d'Italia

Table A.5

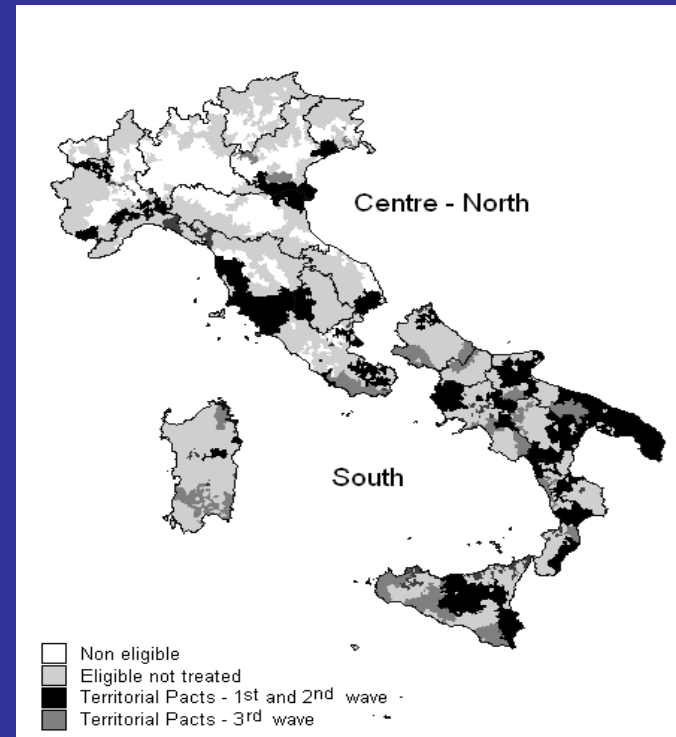
		Additional investment (%)									
		Location <sup>(a)</sup>			Size <sup>(b)</sup>			Industry <sup>(c)</sup>			
		Overall	Centre & North	South	<sup>(d)</sup>	Small	Large	<sup>(d)</sup>	Traditional	Other	<sup>(d)</sup>
Ratio of additional investment to subsidies	(1)	14.6	11.9	30.8		6.3	28.2	**	77.2	11.7	***
	(2)	10.7	8.0	27.4		4.7	20.7	**	54.1	8.8	***
	(3)	1.3	0.5	6.4	*	0.8	2.1		5.9	1.1	**
	(4)	0.2	0.1	0.6	*	0.0	0.4		0.7	0.2	**
Ratio of additional investment to total investment	(1)	6.5	4.8	20.4	***	9.9	5.2	*	9.6	5.4	*
	(2)	4.7	2.9	19.6	***	7.4	3.7		8.0	3.6	*
	(3)	2.0	0.4	14.8	**	4.9	0.9	*	4.2	1.2	
	(4)	0.2	0.2	0.9	**	0.3	0.2		0.2	0.3	

Notes. Weighted winsorised sample estimates. (a) Location of the firm's head office. - (b) "Small" denotes firms with 20-49 employees and "Large" denotes firms with 50 employees or more. - (c) "Traditional" includes the following industries: textiles, clothing, leather, shoes, food, furniture, and paper; "Other" includes other manufacturing firms. - (d) Significance of the difference between the two means (\* = p-value between 0.05 and 0.10; \*\* = p-value between 0.01 and 0.05; \*\*\* = p-value lower than 0.01).

(1) This form of additional investment includes: i) all investment by firms that would have invested the same amount if not subsidised, but in different projects; ii) investment by firms that would have invested less if not subsidised, preferring to postpone at least a part of the investment, iii) investment by firms that would have invested less if not subsidised because there would have been no return without the incentives; iv) investment by firms that would have invested less if not subsidised because they were financially unable to undertake profitable projects. - (2) This form of additional investment includes: ii), iii) and iv) above. - (3) This form of additional investment includes: iii) and iv) above. - (4) This form of additional investment includes: iv) above.

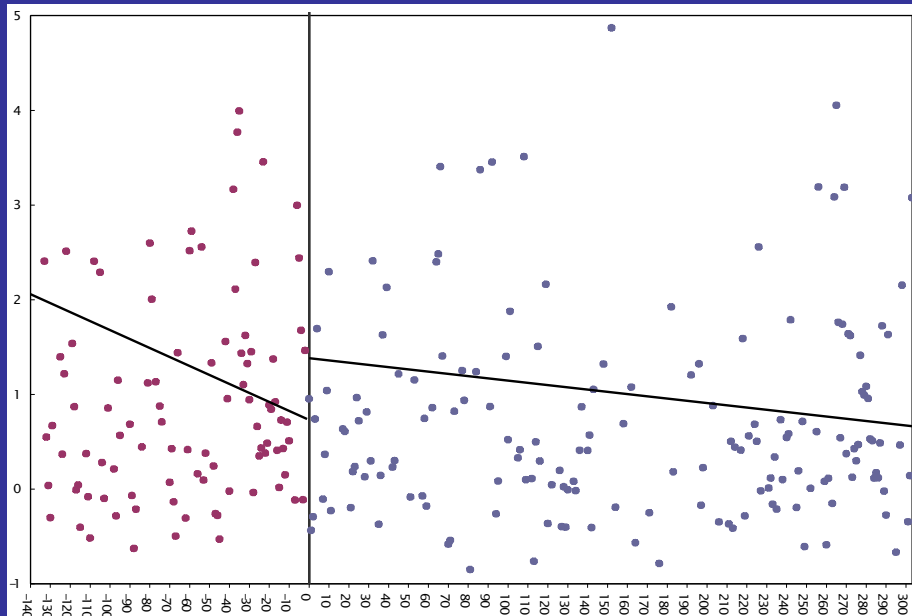
# Incentivi per lo sviluppo locale: efficaci?

- Patti territoriali: studi che confrontano la dinamica dell'occupazione e delle unità locali delle imprese nei comuni appartenenti a un Patto territoriale con quella di comuni simili per caratteristiche socioeconomiche che non hanno aderito all'iniziativa non indicano effetti di rilievo



# Incentivi per l'innovazione: efficaci?

- FIT: le imprese ricevono contributi per effettuare spese in ricerca e sviluppo che avrebbero ugualmente effettuato anche in assenza dell'incentivo. Il contributo pubblico sostituisce e quindi la spesa privata
- Incentivazioni alla R&S della Regione Emilia Romagna: risultati analoghi nel complesso, ma più favorevoli per le PMI, per le quali vi sono evidenze di maggiori investimenti e miglioramenti complessivi delle performance delle imprese

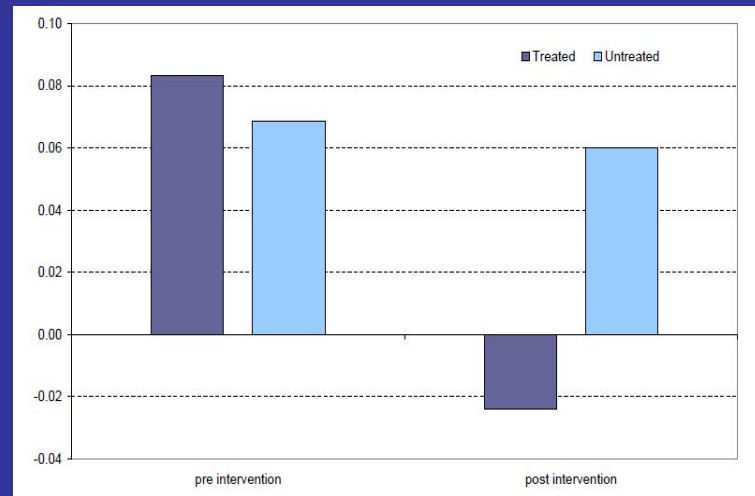


Confronto RDD tra  
trattate e non nel  
programma FIT

# E gli altri incentivi? Efficaci?

- Gli incentivi in forma di prestiti agevolati (non contributi a fondo perduto) erogati attraverso il sistema bancario sono segnalati in CR
- Un nostro studio ha valutato cosa succede alle imprese che ricevono un prestito agevolato. Se queste riducono la loro esposizione con le banche, allora il finanziamento pubblico sostituisce quelli privati, senza nessun effetto sugli obiettivi del programma di incentivazione (investimenti, R&S, ristrutturazioni, internazionalizzazione...)

I risultati (tasso di crescita del credito bancario) mostrano che in media questo è quello che succede. Evidenze più favorevoli si ottengono per le imprese di dimensioni più ridotte



# Implicazioni

- I risultati ottenuti evidenziano che molti dei programmi esaminati hanno avuto un'efficacia modesta
- Ne segue che un'attività di valutazione più adeguata di quella che ha finora caratterizzato l'esperienza italiana avrebbe probabilmente portato a una più efficiente allocazione delle risorse
- E' importante che la pratica corrente di attuare programmi di intervento senza preoccuparsi di valutarne gli effetti sia terminata

# Cosa fare

- Per i programmi in corso di attuazione (o terminati) → piena disponibilità delle informazioni  
Dovrebbero essere rivelati i nomi delle imprese agevolate assieme a quelli delle imprese che hanno richiesto l'agevolazione senza ottenerla
- Per i programmi in fase di preparazione → l'attività di valutazione parte integrante del programma  
Non necessariamente le agenzie che attuano un programma devono possedere le competenze tecniche adatte alla valutazione. Anzi, quando essa è svolta dalla stessa agenzia che gestisce la policy, vi è un evidente conflitto di interessi. Le agenzie dovrebbero piuttosto fare uno sforzo di raccolta e di diffusione delle informazioni, al fine di stimolare valutazioni indipendenti
- Incoraggiare meccanismi di attribuzione casuale del trattamento → l'attività di valutazione risulta più credibile e rigorosa  
Talvolta basta poco. Ad esempio, quando il programma prevede un vincolo di spesa per cui il numero delle richieste di trattamento supera quello dei trattamenti effettivamente assegnati, oppure quando vi è un iniziale avvio attraverso un progetto pilota o turni successivi di avvio del trattamento per i soggetti coinvolti
- Derivare le opportune conseguenze dai risultati della valutazione  
L'attuazione dei programmi non efficaci non deve essere proseguita