

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 6 - giugno 2012

RIORDINO DEGLI INCENTIVI ALLE IMPRESE,
NOTE A MARGINE DEL DECRETO LEGGE 22
GIUGNO 2012 N. 83, RECANTE “MISURE
URGENTI PER LA CRESCITA DEL PAESE”

Francesca Romana Dau

RIORDINO DEGLI INCENTIVI ALLE IMPRESE.

Note a margine del decreto-legge 22 giugno 2012 n. 83, recante
“misure urgenti per la crescita del paese”

Francesca Romana DAU

*Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato
nell'Università Statale di Milano¹*

1. La necessità di procedere al riordino dell'insieme delle fonti italiane in materia di sostegno pubblico alle attività economiche e produttive è argomento che affonda le radici in un ampio dibattito, sia in sede giuridica che in ambito economico.

La materia degli incentivi economici rientra in quell'insieme di misure giuridiche fondate sull'idea non di punire o sanzionare i soggetti dell'ordinamento, ma di premiare comportamenti ritenuti virtuosi, e attiene a quella che Bobbio definisce la “funzione premiale” del diritto (Cocozza, 2007). Tale funzione d'incentivazione, orientata a tutelare comportamenti utili per l'insieme dei consociati, può comportare sia la sottrazione del soggetto economico privato da un onere (agevolazione o esenzione fiscale), sia la concessione di benefici patrimoniali mediante veri e propri trasferimenti finanziari. L'elemento dirimente che distingue l'incentivo da altre forme di sussidi e interventi dello Stato nell'economia, tuttavia, è la controprestazione, nel senso che le agevolazioni concesse non sono erogate in cambio di un bene o servizio ricevuto, ma per il mantenimento di determinati obiettivi di produzione, d'investimento, di occupazione, o di altre finalità meritevoli di tutela e d'interesse per i fini promossi dallo Stato (Fonderico, 2007). Gli incentivi economici, dunque, corrispondono a una forma d'intervento che permette allo Stato di indirizzare una determinata attività economica o promuovere una specifica finalità. In questo caso, ciò che rileva per l'interesse pubblico è l'attività produttiva che contribuisce a far avverare dei risultati economici identificati, di volta in volta, nella ristrutturazione di siti industriali dismessi o situati in zone del territorio

¹ “Dote ricerca”: FSE, Regione Lombardia - Università Statale di Milano

particolarmente depresse o isolate, nella promozione dell'iniziativa economica e imprenditoriale di soggetti ritenuti deboli dall'ordinamento, come i giovani o le donne, nell'investimento in attività di ricerca e sviluppo, e così via (Giannini, 1989). Invece, il quadro normativo europeo ammette una nozione più ristretta, qualificando in senso tecnico come "aiuti di Stato" solo quelle misure pubbliche che soddisfino quattro requisiti, indipendentemente dalla forma dell'aiuto: l'origine pubblica, la produzione di un vantaggio economico per il destinatario, il carattere di selettività e l'influenza sulla concorrenza combinata con l'incidenza sugli scambi tra gli Stati membri (Curti Gialdino, 2012).

È noto a più parti, tanto nel mondo accademico (Giusti, 2007) quanto nell'amministrazione (Mise, 2009), che il quadro normativo di incentivazione sia particolarmente complesso e ipertrofico e, per molte parti, desueto. Come testimoniano diversi documenti, inoltre, è difficile sia calcolare la consistenza numerica dell'insieme delle fonti normative in materia, sia l'esatto ammontare delle risorse pubbliche trasferite alle imprese italiane.

Per quanto riguarda il primo dato, secondo la Relazione illustrativa allegata allo schema di decreto legislativo n. 330 del 2011, sono censite cento leggi nazionali, mentre secondo la Relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive del Ministero dello sviluppo economico del 2009, sarebbero sicuramente più di sessanta (MISE, 2009). È stato dimostrato, inoltre, che l'88% delle agevolazioni approvate è riconducibile solamente a quindici leggi, mentre le due leggi più note, la n. 488 del 1992 e la n. 388 del 2000, erogano da sole un terzo dei finanziamenti (De Blasio, Lotti, 2008). Per quanto riguarda il secondo dato, la difficoltà di offrire una ricognizione organica della normativa statale sul tema è legata anche all'assenza di una definizione unitaria di "incentivi alle imprese" nelle contabilità delle amministrazioni pubbliche centrali (Giavazzi, 2012; Nannariello, 2012).

Il riordino e la razionalizzazione della disciplina delle incentivazioni e delle agevolazioni per lo sviluppo delle attività imprenditoriali è stata oggetto di diversi tentativi di riforma dei precedenti Governi, senza mai giungere a un'opera completa e organica. Il processo di riforma è stato avviato nel corso del 2004 (Mise, 2005), con l'elaborazione da parte delle amministrazioni

un “*Testo unico per il riordino e la razionalizzazione del sistema degli incentivi*”, sull’onda di quanto avviato con il decreto legislativo 123/98, ed era fortemente auspicata l’ipotesi di procedere ad un riassetto per categorie e procedure di incentivazione automatica, valutativa e negoziale (Meschino, Lascialfari, Sole 24 ore, 2004). Tale necessità è nuovamente manifestata in modo esplicito nel 2006 quando venne approvato un progetto per il riordino degli incentivi nel disegno di legge per la competitività ed il rilancio della politica industriale, c.d. “*Industria 2015*” (De Blasio, Lotti, 2008). Tra le numerose misure, vi era anche la richiesta al Parlamento di ottenere una delega per riordinare le norme di sostegno alle imprese di competenza del Ministero dello sviluppo economico. Con l’approvazione della delega contenuta nell’art. 3.2 della legge 99/2009, che fissava il termine per l’esercizio al 15 agosto 2010, poi prorogato di altri sei mesi, il Governo veniva nuovamente investito di tale onere. Si procedeva, pertanto, alla redazione dello schema di decreto legislativo n. 330 recante “*riordino della disciplina della programmazione negoziata e degli incentivi per lo sviluppo del territorio, degli interventi di reindustrializzazione di aree di crisi e degli incentivi per la ricerca, lo sviluppo e l’innovazione di competenza del Ministero dello sviluppo economico*”, uno strumento normativo particolarmente ambizioso ma rimasto nel cassetto per scadenza di termini.

Successivamente, a dimostrazione del pressante interesse del legislatore ad intervenire nella materia, veniva introdotta una nuova proroga di termini per l’esercizio della summenzionata delega, all’art. 10 dello Statuto delle imprese. Tuttavia, solo il 22 giugno scorso, con l’approvazione del decreto recante “*misure urgenti per la crescita del Paese*”, convertito in legge il 7 agosto 2012 (Legge n. 134/2012), il tema del riordino degli incentivi ha trovato una parziale collocazione normativa. La tanto invocata riforma, nel senso del “riordino”, difatti, ha avuto una sorte controversa. Fino a maggio di quest’anno, era circolata la bozza di un decreto redatto dal ministero dello Sviluppo economico dedicato espressamente al riordino degli incentivi, mentre in un secondo momento è stato deciso di accorpare in un unico testo, anche il decreto per le infrastrutture e l’edilizia, redatto dal ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, disattendendo manifestamente le aspettative di quanti già da tempo speravano nell’avvio di un complessivo riordino autonomo della materia. È

accaduto, dunque, che l'attività di riordino è rimasta menzionata nel preambolo del decreto n. 83 e relegata nella nicchia di un articolato normativo composto da quattro titoli contenenti una pluralità di misure dedicate alle infrastrutture, all'edilizia, ai trasporti, alla trasparenza nella P.A. e allo sviluppo economico. Nel frattempo, il Governo Monti ha combinato la necessità del riordino delle misure d'incentivazione alle imprese con le politiche di revisione della spesa pubblica (c.d. "*spending review*"), inserendo gli incentivi alle imprese tra le voci passibili di ristrutturazione e riduzione, e incaricando un Commissario *ad hoc* di redigere un rapporto e una bozza di decreto. Così, dopo l'entrata in vigore del decreto n. 83 è stato reso pubblico il Rapporto Giavazzi con allegato uno "*Schema di decreto legge sui contributi pubblici alle imprese*".

Nell'affrontare tale argomento, ci s'imbatte inevitabilmente in quattro testi principali redatti tra il 2011 e il 2012: la bozza di decreto legislativo n. 330, la bozza di riordino degli incentivi predisposta dal Ministero dello sviluppo economico, il decreto legge n. 83/2012, e la bozza Giavazzi. La bozza di decreto legislativo n. 330, in particolare, aveva avuto il merito di procedere al riordino degli incentivi anche tramite la suddivisione delle modalità di gestione fra procedure di carattere valutativo, negoziale e automatico; la bozza predisposta dal ministero dello sviluppo economico aveva il pregio di mantenere il progetto di un testo normativo unico e omogeneo che contenesse esclusivamente la disciplina del riordino degli incentivi; mentre la bozza Giavazzi è forse quella che produce effetti più dirompenti sul piano scientifico e culturale.

Per quanto questa nota si concentri esclusivamente sulla lettura delle disposizioni contenute nel decreto legge 83/2012, verrà operato, di volta in volta, un confronto con alcune misure contenute negli altri testi, con particolare attenzione alla bozza Giavazzi.

Il tema del riordino degli incentivi si presta ad almeno tre chiavi di lettura. La prima concerne gli aspetti propriamente giuridico-formali, relativi alla razionalizzazione delle fonti del diritto operanti in uno stesso settore, e si accumuna alle operazioni di "riordino" e di "codificazione" della disciplina normativa portata avanti in altri settori dell'ordinamento. La seconda si coniuga con i temi della politica finanziaria e identifica gli incentivi alle imprese come una voce di "spesa

aggredibile” all’interno del bilancio pubblico, ponendo conseguentemente domande circa l’ottimizzazione e l’efficacia di tali misure. La terza chiave di lettura, infine, concerne la disamina di quegli aspetti strettamente legati agli indirizzi di politica economica e industriale, come il rilancio della crescita del Paese e il sostegno pubblico all’aumento del PIL.

2. Per quanto attiene il piano giuridico-formale, il decreto 83/2012 reca tra le motivazioni che hanno giustificato un intervento emergenziale quella di “*emanare disposizioni (...) per il riordino degli incentivi per la crescita e lo sviluppo sostenibile*”. Tale progetto si pone perfettamente in linea con le esigenze di una società post-industrializzata, di garantire un’elevata qualità delle norme, sia sotto il profilo formale della redazione dei testi, sia sotto il profilo sostanziale, per garantire al singolo, in questo caso nell’espressione della sua libera iniziativa economica e imprenditoriale, di godere di un concerto di regole certe che permettano il mantenimento di un buon rapporto tra autorità e imprese (Raveraira, 2009).

La *ratio* che informa la parte relativa al riordino degli incentivi, come emerge dalla Relazione illustrativa, è quella di provvedere al riordino, alla razionalizzazione e alla riprogrammazione degli strumenti nazionali attraverso tre linee direttrici d’intervento: abrogazione di norme, semplificazione di procedure e rimodulazione di normative preesistenti.

La prima linea direttrice è anche quella più chiara e limpida nella sua formulazione, e inequivocabile dal punto di vista della sua individuazione all’interno dell’articolato. Il comma 7, dell’art. 23 stabilisce perentoriamente che “*Dalla data in vigore del presente decreto legge sono abrogate le disposizioni di legge indicate dall’allegato 1, fatto salvo quanto previsto dal comma 11 del presente articolo*”. Al comma 7, dunque, è disposta l’abrogazione di un sostanzioso numero di leggi relative ad incentivi, nell’intenzione di eliminare dall’ordinamento leggi che non sono più operative di fatto, o che non sono state rifinanziate ovvero ritenute obsolete e non più suscettibili di determinare un effettivo impatto sul sistema economico, operando un rinvio all’Allegato 1. Tale allegato elenca quarantatré strumenti normativi che al momento dell’entrata in vigore del decreto non vengono più applicati rispetto ai nuovi fatti. Il ricorso

all'abrogazione espressa, con l'indicazione puntuale delle fonti abrogate, permette di avere fin da subito certezza degli effetti abrogativi e dell'inesistenza giuridica delle disposizioni ivi menzionate (Caretti, De Siervo, 2006), offrendo all'ordinamento giuridico e agli operatori economici quell'immediatezza e certezza delle norme ancor più necessaria nei periodi di crisi economica.

Una simile operazione ha avuto anche il pregio di portare alla luce una parte della legislazione statale vigente relativa agli aiuti alle imprese che, andando oltre la mera logica della risoluzione delle antinomie tra le fonti, offre uno spaccato della storia dell'intervento statale nell'industria italiana. Tra gli strumenti normativi abrogati si trovano la legge n. 623 del 1959 recante *"Incentivi a favore delle medie e piccole industrie dell'artigianato"*, che aveva ampliato l'entità dei finanziamenti e degli interventi, ed era considerata una delle più significative degli anni '50. Così, l'introduzione dello strumento del credito agevolato al settore industriale, previsto nel D.P.R. n. 902 del 1976, altra fonte abrogata, era stato un passaggio cruciale per l'introduzione del credito agevolato al settore industriale, per quanto le agevolazioni speciali previste erano state ritenute troppo macchinose (Garella, 1985). Viene anche abrogata la legge che aveva caratterizzato gli anni '70, ossia la n. 675 del 1977 recante interventi per la ristrutturazione e la riconversione industriale, ed eliminata la legge n. 394 sui consorzi per l'esportazione del 1981, ritenuta oramai troppo limitativa rispetto alle attuali prospettive dell'internazionalizzazione. Anche la legge n. 488 del 1992 che rientrava tra le misure ordinarie di sostegno alle imprese e che, come si è detto in apertura, contribuiva a erogare un terzo delle incentivazioni, è stata abrogata.

Per quanto attiene la seconda linea direttrice, ossia la semplificazione di procedure amministrative, si possono ricordare l'art. 28 che predispone la semplificazione dei procedimenti agevolativi contenute nel pacchetto di misure c.d. *"Industria 2015"*; e la norma contenuta all'art. 29 che introduce un insieme di meccanismi di accelerazione nella definizione di procedimenti agevolativi, per permettere a imprese beneficiarie di incentivi già concesse, la sottrazione da oneri che ne rallentavano l'effettivo godimento.

Per quanto attiene la terza linea promossa, ossia la rimodulazione di normative pre-esistenti, è significativo l'intervento dell'art. 23, volto a riprogrammare le agevolazioni previste dalla legge 46/1982. Un'altra misura che interviene a rimodulare e aggiornare una normativa esistente è quella relativa alla definizione di una nuova tipologia di consorzi per l'internazionalizzazione, contenuta all'articolo 42.3, su cui si tornerà nel prossimo paragrafo per quanto concerne gli aspetti "premiali" del decreto.

L'insieme delle disposizioni di riordino formale degli incentivi appare ambiziosa nella sua programmazione iniziale e, tuttavia, ancora insoddisfacente sul piano dei risultati concreti. In altre parole, quella che viene definita come "l'attività di risistemazione delle disposizioni normative in modo da evitare duplicazioni, sovrapposizioni, contraddizioni e incertezze" (Savini, 2007, p. 15), avrebbe potuto sfociare nella stesura di un Testo unico.

3. La seconda chiave di lettura concerne il tema dell'analisi economica degli incentivi oramai indissolubilmente collegata con il problema della revisione della spesa pubblica e con la necessità di soddisfare un criterio di efficienza e ottimizzazione nell'allocazione delle (poche) risorse disponibili. A questo proposito, si devono distinguere due piani di intervento e di normazione, da una parte il problema della revisione della spesa e dall'altra il tema assai più ampio della valutazione *ex post* degli incentivi.

Nella prospettiva di ottimizzazione gestionale delle risorse esistenti, sono apprezzabili le misure che intervengono a rimodulare e riprogrammare normative esistenti, combinando le risorse in giacenza su determinati fondi con l'assegnazione a soggetti economici e piani d'investimento definiti in differenti leggi, contribuendo a sbloccare risorse arenate nei vicoli dell'amministrazione centrale oppure destinate a promuovere progetti non più in linea con le recenti trasformazioni socio-economiche. A titolo esemplificativo si possono citare le misure di riprogrammazione delle risorse contenute nel "*Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca*", dell'art. 30; lo sblocco e la riassegnazione delle risorse in giacenza sul

“Fondo per l’efficienza energetica”, di cui all’art. 31; e l’integrale ristrutturazione del “Fondo speciale rotativo per l’innovazione tecnologica”, all’art. 23.

La seconda prospettiva, di contro, è quella della valutazione *ex post* dell’efficacia degli incentivi sul sistema economico e sui settori beneficiati, elaborata dall’analisi economica. Tale valutazione viene svolta attraverso un’analisi controfattuale che parte dalla considerazione di cosa sarebbe successo e quali investimenti avrebbe fatto un’azienda in assenza del sussidio. La stessa letteratura condivide l’idea che per compiere un miglioramento decisivo ai fini della promozione della crescita e dello sviluppo, le misure di incentivazione debbano essere indissolubilmente collegate ai procedimenti di valutazione, secondo il principio del “nessun sussidio senza valutazione” (Alesina, in De Blasio, Lotti, 2008, p. 12). Sotto questo aspetto, il decreto convertito in legge ha sensibilmente ampliato la portata delle misure già previste dalla legge 266/1997 che aveva introdotto l’obbligo per il ministero dello Sviluppo economico di redigere una Relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. L’obiettivo della relazione era quello di effettuare un’attività di valutazione e di controllo sull’efficacia e sul rispetto delle finalità delle leggi e dei provvedimenti amministrativi in materia di sostegno alle attività economiche e produttive. L’art. 25, comma 4, del decreto legge ha ampliato lo spettro delle attività di valutazione e ha introdotto la possibilità far ricorso a strumenti di analisi economica come la formulazione di indicatori e valori-obiettivo per valutare l’efficacia degli interventi agevolativi. A complemento di ciò, la bozza del decreto Giavazzi avrebbe accennato alla possibilità di costituire un Comitato tecnico chiamato a verificare “*la necessità e l’idoneità a correggere la presenza di una situazione di fallimento di mercato*” per distinguere l’insieme delle norme abrogabili dagli incentivi giustificati, sulla base di un’analisi economica e non meramente politica (Giavazzi, 2012). Nella prospettiva di un taglio delle risorse il decreto n. 83 si è limitato ad abrogare alcuni contributi, senza offrire alcuna impostazione programmatica sulla nuova destinazione delle risorse risparmiate. Lo schema di decreto legge allegato al Rapporto Giavazzi, di contro, predisporrebbe l’abrogazione di tutti i contributi, salvo alcune eccezioni, per una stima pari a 10 miliardi l’anno. La “scure Giavazzi”, inoltre, non interverrebbe solo a drenare

risorse pubbliche. Quel che sembra particolarmente interessante è l'art. 6.4 con il quale si vorrebbe vincolare il legislatore a ricollocare, per legge, i risparmi ottenuti. La norma, così formulata “*I risparmi derivanti dall'applicazione delle norme del presente decreto-legge sono destinati alla riduzione del costo del lavoro*”, conterrebbe un preciso orientamento di politica economica, supportato anche da una previsione di crescita del PIL nel breve periodo (Giavazzi, 2012).

4. Per quanto attiene gli indirizzi di politica economica occorre innanzitutto ricordare alcune delle misure premiali introdotte *ex novo*. La prima è il credito d'imposta, di cui all'art. 24, concesso a tutte le imprese di qualsiasi settore e dimensione, che inseriscano nel bilancio degli investimenti per la ricerca e lo sviluppo, che appare essere il vero perno su cui si fonda la riforma. L'ambito soggettivo della norma comprende l'intero universo degli operatori economici identificato come l'insieme di “*tutte le imprese, indipendentemente dalla forma giuridica, dalle dimensioni aziendali, dal settore economico in cui operano nonché dal regime contabile adottato*”. L'ammontare del beneficio fiscale per l'assunzione di tali categorie di personale, secondo le tipologie contrattuali descritte, è pari al 35%, con un limite massimo di duecentomila euro annui per impresa. Il decreto individua anche precise sanzioni per l'uso improprio del beneficio, che comportano l'automatica decadenza dal diritto di usufruire del credito. Un simile incentivo, pur configurato come una sospensione d'imposta, si distingue per il suo carattere di automaticità, sistematicità e permanenza nell'ambito del sistema produttivo, e si colloca su di un terreno anfibio in cui si fonde l'intervento a supporto dell'economia con la proiezione verso un duplice fine di politica sociale, ossia l'aumento delle spese aziendali per la ricerca e lo sviluppo, e l'incentivazione all'occupazione e alla stabilizzazione di personale molto qualificato. È noto, inoltre, che il credito d'imposta costituisce uno strumento particolarmente efficace ed efficiente per concedere forme di aiuto pubblico alle attività produttive perché offre vantaggi in termini di rapidità di risposte da parte delle aziende, contenimento dei costi di gestione per l'amministrazione del sussidio e facilità di utilizzo per i beneficiari (Russo, Russetti,

2010) ed è dunque apprezzabile anche dal punto di vista di contenimento della spesa.

Un'altra misura premiale è prevista all'articolo 26 che introduce un sussidio, nella forma di posticipo del pagamento delle rate del finanziamento agevolato concesso dal Ministero dello sviluppo economico. È interessante osservare, come si legge nella Relazione illustrativa del decreto, che la norma codifica l'accordo firmato il 28 febbraio 2012, tra il Ministero dell'economia e delle finanze, l'ABI e le associazioni di rappresentanza datoriale, tra cui Confindustria e R.E TE. Imprese Italia, e si rende necessaria per evitare l'insolvenza di moltissimi operatori economici che incorrono in una temporanea difficoltà di pagare le rate del mutuo. Un'ulteriore misura premiale è la previsione dell'art. 42.3 che definisce i consorzi per l'internazionalizzazione al fine di concedere un nuovo incentivo, sotto forma di contributo per la copertura delle spese sostenute per l'esecuzione di progetti per l'internazionalizzazione fino a un massimo del 50 per cento del totale. In tale senso, l'art. 42.3 del decreto promuove e incentiva l'aggregazione delle imprese e la loro proiezione verso i mercati esteri, abrogando una tipologia societaria ritenuta ormai superata.

Tenendo conto che l'acuirsi della crisi economica ha avuto la duplice conseguenza di portare a un incremento dell'entità di benefici pubblici concessi dagli Stati al proprio sistema produttivo, in forma diretta e indiretta, e di segnare l'intensificarsi dell'azione di vigilanza della Commissione europea (Bellomo, 2011), è opportuno riprendere i capisaldi della normativa europea sugli aiuti di Stato per collocare le misure premiali previste dal decreto n. 83. È noto che il Trattato istitutivo dell'Unione europea vieta in via generale la concessione di aiuti alle imprese, in virtù dell'applicazione di un radicale principio della libera concorrenza e del funzionamento del mercato come definito all'art. 107 TFUE. Il sostegno pubblico all'economia può essere concesso e riconosciuto solo in via derogatoria ed eccezionale, nel quadro di una normativa specifica che coinvolga tanto i soggetti concessori quanto i soggetti beneficiari, con l'attivazione della procedura di notifica (Tesauro, 2010). L'esenzione dalla notifica, di contro, esprime non solo un limite al supporto pubblico dell'economia finalizzato a garantire l'equilibrio del mercato, ma può anche essere letto come "fonte d'indirizzi strategici idonei ad orientare verso obiettivi piuttosto

precisi e tangibili l'intervento pubblico nella materia economica" (Dani, 2001).

In tal senso, le agevolazioni introdotte *ex novo* dall'art. 42.3 sono ricondotte esplicitamente entro la normativa comunitaria degli aiuti *de minimis*, come disciplinato dal Regolamento CE n. 1998/2006 della Commissione, del 15 dicembre 2006, ossia di quei sussidi rientranti nella regola del valore minimo che si applica a determinati aiuti di entità minore, che non vengono fatti rientrare nella nozione in senso stretto di "aiuti di Stato". Oltre a prestare attenzione alla soglia di aiuti concessi dagli Stati, la Commissione europea ha avviato un percorso di riforma degli aiuti invitando gli Stati a ridurre l'entità e a indirizzare gli sforzi verso la promozione di obiettivi orizzontali, come la ricerca, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano (Corrente, 2008). Ora, se da una parte la politica economica portata avanti dal Governo italiano sembra essere in linea con le raccomandazioni della Commissione europea verso i c.d. "obiettivi orizzontali", sono state sollevate voci critiche da chi ritiene che si debba cominciare a elaborare una politica specifica d'innovazione che non ripartisca le risorse tra tanti attori, ma individui dei precisi canali di sviluppo e di crescita (Trigilia, 2012). D'altro canto, anche la Relazione ministeriale del 2005 evidenziava la necessità di far convogliare le poche risorse disponibili verso "pochi, fondamentali obiettivi" (Mise, 2005), elemento che sembra in parte essere disatteso dall'ampiezza soggettiva dei destinatari del credito di imposta e dalla genericità dei programmi disposti.

5. Per concludere, si può dire che qualcosa è stato fatto in termini di riordino delle fonti sul piano formale, qualcos'altro sul piano della migliore allocazione delle risorse disponibili, mentre ancora poco sul piano della previsione di strumenti per favorire la crescita e della *spending review*.

Si è detto che l'intenzione di riordinare e razionalizzare sul piano formale il sistema degli incentivi e aiuti alle imprese era buona, ma il risultato sembra ancora insoddisfacente, ed è venuta a mancare anche questa volta la possibilità di vedere raccolte in unico testo tutte le misure d'incentivazione all'attività imprenditoriale. Quel che appare meritevole del decreto in

commento, tuttavia, è l'intenzione di incidere sulla semplificazione delle procedure amministrative e burocratiche, incidendo sull'eliminazione di freni e lacci che rallentano le attività produttive e imprenditoriali e che difficilmente incorrono nello *sfavor* dell'Unione europea (Bellomo, 2011).

Sul versante della revisione della spesa e della valutazione degli aiuti alle imprese, la misura proposta dalla bozza Giavazzi di introdurre tagli per dieci miliardi di incentivi alle imprese e vincolare per legge la destinazione delle risorse risparmiate alla riduzione del cuneo fiscale, è rimasta del tutto inascoltata; mentre l'attività di valutazione *ex post* degli incentivi sembra ancora lontana dal ricevere una organica disciplina normativa nell'ordinamento, nonostante gli sforzi profusi.

L'intero capitolo del decreto relativo al riordino degli incentivi sembra orientato piuttosto alla razionalizzazione degli strumenti e delle risorse esistenti, che allo stanziamento di nuove. Lo stesso decreto legge segue piuttosto uno slittamento delle risorse dalle forme d'incentivazione diretta a quelle indirette, tramite incentivi fiscali (Nannariello, 2012), rimanendo nel solco di una politica apparentemente virtuosa. Il *quanto* s'incentiva, tuttavia, non è di per se indice del maggiore o minore contributo pubblico alla crescita delle attività produttive e dell'effettiva sostenibilità dell'operazione per il bilancio, ma si deve considerare anche il *cosa* si incentiva e il *come*.

BIBLIOGRAFIA

- G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1972.
- G. BELLOMO, *Corte di giustizia dell'Unione europea (prima sezione). Sentenza 22 dicembre 2010, causa C-304/09. Commissione europea c. Repubblica italiana*, in DPCE, vol. 2, 2011.
- P. CARETTI - U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2006.
- S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Bari, 2000.
- F. COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all'economia*, 2° ed., Giappichelli, Torino, 2007.
- G. CORRENTE, *Il sistema degli incentivi tra continuità e riforma*, in R. COLAIZZO - A. VERRI (a cura di), *Innovazioni e riforme degli aiuti alle imprese*, Formez, Roma 2008.
- C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, Simone, Napoli, 2012.
- D. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, Angeli, Milano, 1971.
- M. DANI, *Razionalizzazione e riqualificazione strategica degli aiuti di Stato alle imprese: indirizzi emergenti da alcuni recenti regolamenti della Commissione in materia di "aiuti di stato orizzontali"*, in DPCE, vol. 2, 2001.
- G. DE BLASIO - F. LOTTI, *La valutazione degli aiuti alle imprese*, Il Mulino, Bologna, 2008.
- G. FONDERICO, *Aiuti alle imprese* (voce), in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, Nuovo Istituto italiano d'Arti grafiche, Bergamo, 2007.
- F. GARELLA, *Interpretazione degli indirizzi costituzionali nella legislazione parlamentare riguardante lo sviluppo delle attività imprenditoriali pubbliche e private*, in M. D'ANTONIO (a cura di), *La Costituzione economica. Prospettive di riforma dell'ordinamento economico*, Il Sole 24 ore, Milano, 1985.
- M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- F. GIAVAZZI ET AL., *Analisi e raccomandazioni sul tema di Contributi Pubblici alle Imprese*, Roma, 2012.
- M. GIUSTI, *Fondamenti di diritto dell'economia*, 2° ed., Cedam, Padova, 2007.
- G. MESCHINO - C. LASCIALFARI, *Guida al sistema degli incentivi: il modello 488 e il ruolo delle banche nel riordino degli incentivi*, Il Sole 24 ore, Milano, 2004.
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Giugno 2007, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, www.sviluppoeconomico.gov.it.
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Giugno 2008, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, www.sviluppoeconomico.gov.it.
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Giugno 2009, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, www.sviluppoeconomico.gov.it.
- G. NANNARIELLO, *I conti sugli incentivi alle imprese*, in www.lavoce.info, 4.01.2012.
- G. NANNARIELLO, *Prove di spending review sugli incentivi alle imprese*, in *Il Sole 24 ore*, 3.12.2011.
- G. NAPOLETANO, *Aiuti di Stato (Dir. U.E.)*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, Nuovo Istituto italiano d'Arti grafiche, Bergamo, 2007.

- M. RAVERAIRA, *Presentazione del Focus Semplificazione e Qualità della Normazione*, in *federalismi.it Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 20 maggio 2009.
- F. RUSSO - G. RUSSETTI, *Le agevolazioni alle imprese*, IPSOA. Wolters Kluwer, Milano, 2010.
- G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2010.
- C. TRIGILIA, *Incentivi, maneggiare con cura*, Corriere della Sera, 2012.
- G. SAVINI, *Esperienze di nuova codificazione: i codici di semplificazione di settore*, Cedam, Padova, 2007.