

**Delega al Governo in materia di revisione del sistema  
degli incentivi alle imprese, nonché disposizioni  
di semplificazione delle relative procedure  
(Atto Senato n. 571)**

**Nota dell'Istituto nazionale di statistica**

**9<sup>a</sup> Commissione  
(Industria, commercio, turismo, agricoltura  
e produzione agroalimentare)  
del Senato della Repubblica  
Roma, 7 giugno 2023**



In questa nota, necessariamente sintetica, vengono proposte alcune considerazioni generali sul disegno di legge delega in discussione. Ci soffermeremo, in particolare, sul contributo conoscitivo che l'Istat può offrire ad una più efficace pianificazione e valutazione degli incentivi.<sup>1</sup>

In primo luogo, le innovazioni introdotte negli ultimi anni dall'Istat nella produzione delle statistiche ufficiali sul sistema produttivo – il potenziamento del Sistema dei Registri e l'integrazione delle informazioni raccolte con le indagini correnti e con il Censimento permanente delle imprese<sup>2</sup> – assicurano oggi una disponibilità di dati sulle unità economiche caratterizzati da una elevata granularità e un'alta capacità informativa<sup>3</sup>. Si tratta di un quadro conoscitivo che, nella fase di elaborazione delle politiche, può risultare utile nel fornire supporto alla formulazione delle misure, nell'individuazione di specifici target, nella valutazione delle policy<sup>4</sup>. Come noto, il sistema produttivo italiano è caratterizzato da uno strutturale sotto-dimensionamento delle unità economiche e una maggiore frammentazione produttiva rispetto agli altri principali paesi europei<sup>5</sup>. L'evidenza empirica ha messo in luce come questa frammentazione sottenda una elevatissima eterogeneità di comportamenti e di performance – legata ad esempio al differente livello di assorbimento delle tecnologie digitali o alla capacità di risposta agli shock –, di cui è necessario tenere conto nel disegno di misure, con chiavi di lettura che non si limitino all'appartenenza delle imprese ai diversi settori o alla dimensione aziendale.

---

<sup>1</sup> La finalità del disegno di legge n. 571 è rimuovere gli ostacoli che limitano l'efficacia delle politiche di incentivazione alle imprese, garantendone una migliore pianificazione, organizzazione e attuazione, oltre ad una maggiore efficacia nel conseguire obiettivi di coesione, economica, sociale e territoriale. L'esigenza di riordino della normativa nasce dalla constatazione del forte aumento e della estrema frammentazione delle misure, a cui si associa una moltitudine di amministrazioni e soggetti coinvolti.

<sup>2</sup> La rilevazione multiscopo sulle imprese viene condotta con cadenza triennale e coinvolge un campione di circa 280.000 unità economiche che impiegano almeno 3 addetti. Essa permette di cogliere le caratteristiche, le strategie e le performance del sistema delle imprese italiane e fornisce un quadro del sistema produttivo, dei profili emergenti, delle strategie e dei sistemi organizzativi. La raccolta dei dati della seconda edizione della rilevazione censuaria, iniziata a novembre 2022, si è conclusa alla fine di marzo 2023. La diffusione dei primi risultati è prevista entro il prossimo autunno.

<sup>3</sup> Si pensi, ad esempio, al sistema informativo "Frame SBS Territoriale" che fornisce informazioni sulle principali variabili di conto economico per ciascuna delle unità locali delle imprese industriali e dei servizi non finanziari residenti sul territorio nazionale, coerenti con il registro esteso sulle variabili economiche a livello di impresa (Frame SBS) ([www.istat.it/it/archivio/267573](http://www.istat.it/it/archivio/267573)).

<sup>4</sup> Su questi aspetti, si veda in particolare quanto riportato nell'audizione dell'Istat nell'ambito dell'"Indagine sull'individuazione delle priorità di utilizzo del Recovery Fund" di fronte alla V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati il 2 settembre 2020 (<https://www.istat.it/it/archivio/246875>).

<sup>5</sup> Si vedano ad esempio il capitolo 2 del Rapporto sulla competitività dei settori produttivi 2019 (<https://www.istat.it/it/archivio/228641>) e il paragrafo 4.1 del Rapporto annuale 2020 (<https://www.istat.it/it/archivio/244848>).

In generale, misure agevolative più efficaci dovrebbero essere in grado di individuare la platea dei destinatari dei provvedimenti e definire gli incentivi adatti a far avanzare le imprese verso profili più competitivi o orientati al tipo di sviluppo che si intende promuovere. In questa direzione, le analisi dell'Istat si sono spesso soffermate sull'identificazione dei fattori in grado di favorire il passaggio delle imprese verso profili a più elevata performance e potenziale di crescita, mettendo in luce l'importanza – per tutte le classi dimensionali – di una elevata intensità di investimento in innovazione e digitalizzazione, in capitale umano e formazione, nonché nel disporre di una struttura finanziaria idonea a soddisfare le necessità legate allo specifico profilo organizzativo-strategico delle imprese – oltre ovviamente alle interazioni tra questi fattori<sup>6</sup>.

In secondo luogo, l'Istat ha spesso ricordato la necessità di rafforzare e rendere strutturale l'attività di valutazione e monitoraggio delle policy, un obiettivo richiamato nella legge delega. L'Istituto, del resto, contribuisce da tempo all'analisi dell'efficacia e della coerenza degli incentivi fiscali, in particolare quelli relativi alla competitività e l'innovazione delle imprese, sia con analisi *ex-ante* sia *ex-post*, anche grazie all'ampia disponibilità di informazioni statistiche sopra richiamata.

La dotazione di strumenti utilizzati per la valutazione *ex-ante* delle misure include lo studio di indicatori *forward-looking*<sup>7</sup> e l'impiego di modelli di microsimulazione fiscale. Questi ultimi, in particolare, rappresentano uno strumento fondamentale nell'analisi delle politiche di incentivazione, al fine di stimare – attraverso esercizi controllati – gli effetti distributivi di specifici provvedimenti proposti sulle imprese e individuare l'impatto di una specifica modifica normativa, distinguendo ad esempio tra settori o regioni all'interno di un paese o tra imprese di varia dimensione all'interno dello stesso settore. Il modello di microsimulazione Istat-Matis<sup>8</sup> (Modello per l'Analisi della Tassazione e degli Incentivi alle Società), basato sulle informazioni contenute nelle dichiarazioni fiscali per l'universo delle società di capitali integrate con altre fonti amministrative e statistiche sulle imprese disponibili presso l'Istat, si colloca alla frontiera della modellistica di questo tipo. La ricchezza del set informativo consente infatti di identificare un ampio ventaglio di tipologie d'impresa, in relazione all'intensità tecnologica e di conoscenza del settore di appartenenza,

---

<sup>6</sup> Su questi aspetti si veda ancora l'audizione dell'Istat nell'ambito dell'"Indagine sull'individuazione delle priorità di utilizzo del Recovery Fund" di fronte alla V Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati il 2 settembre 2020 (<https://www.istat.it/it/archivio/246875>).

<sup>7</sup> Le continue modifiche nel disegno delle agevolazioni rendono necessaria un'analisi prospettica; sotto questo profilo sono particolarmente indicate le aliquote effettive *forward-looking* (*B-index*, costo del capitale, aliquote marginali e medie effettive) che sono basate su un ipotizzato modello comportamentale dell'impresa in ordine alle scelte d'investimento. Tali indicatori non sono legati alla congiuntura economica e sono indicati per analizzare come gli aspetti fiscali condizionino le decisioni dell'impresa, nonché per effettuare confronti internazionali.

<sup>8</sup> Il modello è descritto più in dettaglio in questo articolo: <https://www.istat.it/it/files//2018/09/Articolo-6.pdf>.

alla struttura economico-finanziaria, alla dimensione, all'età, alla localizzazione, struttura proprietaria e orientamento all'esportazione<sup>9</sup>.

Con riferimento alle analisi *ex-post*, ovvero alle valutazioni relative alla capacità degli strumenti di incentivazione di conseguire gli obiettivi per cui vengono introdotti, il contributo dell'Istat si è articolato nel tempo in tre direzioni: a) il monitoraggio della capacità degli interventi di raggiungere i soggetti che sono maggiormente in condizioni di bisogno dell'aiuto pubblico, b) la stima controfattuale degli effetti di addizionalità delle misure sulla variabile obiettivo della politica, ed infine c) l'impatto delle agevolazioni sulla performance complessiva delle imprese beneficiarie. Si tratta di dimensioni sicuramente utili ad orientare il disegno delle politiche.

Tra le principali misure rivolte alle imprese, le analisi dell'Istat si sono concentrate negli ultimi anni sugli incentivi fiscali finalizzati a sostenere il processo di trasformazione tecnologica del sistema produttivo, in particolare le agevolazioni a favore dell'acquisto di beni strumentali materiali e immateriali (c.d. Piano Industria 4.0 successivamente modificato e ampliato dal c.d. 'Piano transizione 4.0'), degli investimenti in Ricerca e Sviluppo e il *Patent Box*, strumenti variamente rimodulati nel corso degli ultimi anni e rilevanti anche ai fini dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>10</sup>.

In merito alla maggiorazione degli ammortamenti in beni strumentali, l'Istituto ha evidenziato come le imprese manifatturiere, in particolare a medio-bassa intensità tecnologica, e le piccole e medie imprese siano state particolarmente avvantaggiate

---

<sup>9</sup> Il modello Matis è un modello dinamico multi-periodale e riproduce in dettaglio il complesso sistema di tassazione dei profitti delle imprese e dei gruppi fiscali. In particolare, al fine di tener conto delle principali componenti dinamiche della base imponibile quali, ad esempio, riporti agli anni successivi delle perdite o le agevolazioni fiscali non dedotte per incapienza, o ancora per poter valutare gli effetti derivanti dalla graduale entrata a regime delle riforme è stata implementata una struttura multi-periodale che attualmente copre un orizzonte temporale di oltre 10 periodi d'imposta. Va sottolineato che il modello ha dato luogo ad un elevato grado di successo nel replicare gli aggregati delle statistiche ufficiali sul gettito delle società di capitali. Attualmente il modello non tiene conto degli effetti comportamentali, a cui è dedicato un secondo modulo del modello in fase di sviluppo. Il modulo comportamentale del modello Matis considera le risposte comportamentali delle imprese rispetto a variazioni dei parametri fiscali con riferimento alle scelte di produzione, investimento, domanda di lavoro e finanziamento. Un ulteriore sviluppo del modello prevede il superamento dei limiti dell'analisi di equilibrio parziale cui solitamente i modelli di micro-simulazione sono confinati, attraverso la sua integrazione in simulazione con il modello computazionale di equilibrio economico generale dinamico spaziale per l'economia italiana MEG-SD. Tale integrazione consentirà di tener conto (in modo quanto più possibile simultaneo) degli effetti derivanti dalle eterogeneità micro e settoriali/territoriali nelle simulazioni degli effetti macroeconomici associati agli interventi di incentivazione fiscale rivolti alle imprese.

<sup>10</sup> Per una valutazione degli effetti distributivi dei benefici degli strumenti agevolativi a favore delle imprese introdotti negli ultimi anni (maxi-ammortamento, iper-ammortamento e credito di imposta in R&S), si veda in particolare l'audizione dell'Istat nell'ambito dell'"Indagine conoscitiva sugli strumenti di incentivazione fiscale con particolare riferimento ai crediti di imposta" di fronte alla VI Commissione (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica lo scorso 15 marzo. Nei paragrafi successivi si riportano le evidenze principali (<https://www.istat.it/it/archivio/282135>).

sia in termini di sconto potenziale sia in termini di distribuzione del beneficio (se considerati rispetto alla relativa distribuzione di addetti). Le norme di esclusione degli autoveicoli dai beni incentivati e i limiti agli investimenti incentivabili hanno favorito, negli anni successivi al 2018, una limitata redistribuzione dell'incentivo a svantaggio delle imprese più grandi e dei servizi e a vantaggio della manifattura e del commercio. L'analisi del "contributo" delle agevolazioni agli investimenti in beni strumentali alla crescita della produttività totale dei fattori (PTF) e alla capacità delle imprese di reagire alla crisi durante l'emergenza sanitaria, ha evidenziato inoltre che le agevolazioni in beni strumentali hanno sostenuto un recupero della PTF da parte delle imprese strutturalmente meno produttive nella manifattura, mentre l'evidenza prodotta non supporta la stessa conclusione per i servizi. Infine, le imprese che hanno fatto ricorso alle agevolazioni sembrano essere associate ad un maggiore dinamismo e ad una maggiore resilienza nell'affrontare la pandemia<sup>11</sup>. Ulteriori approfondimenti di analisi saranno diffusi con il Rapporto Annuale dell'Istat che sarà presentato nella prima settimana di luglio<sup>12</sup>.

L'analisi dei profili distributivi degli effetti delle risorse che sono affluite attraverso il canale fiscale alle imprese che hanno investito in attività di R&S nel periodo 2015-2019, considerando cumulativamente il credito alla Ricerca e Sviluppo (regime incrementale), il *Patent Box* e l'Aiuto alla Crescita Economica (ACE), ha invece mostrato come la quasi totalità delle imprese che hanno realizzato attività di R&S siano state beneficiarie sia del credito d'imposta per R&S sia dell'ACE – le imprese innovative prediligono, del resto, il ricorso a fonti interne di finanziamento rispetto alle fonti esterne; soltanto una quota marginale delle unità ha conseguito invece risparmi d'imposta dal *Patent Box*. Inoltre, il credito d'imposta alla R&S ha contribuito in misura sostanziale alla spesa per R&S, arrivando a rappresentare circa il 40% della spesa R&S *Intramuros* a decorrere dal terzo periodo d'imposta dalla sua introduzione (2017). Il contributo complessivo degli strumenti di incentivazione fiscale di cui hanno beneficiato le imprese innovative – credito d'imposta alla R&S, *Patent Box* e ACE – ha rappresentato oltre il 50% della spesa per R&S *Intra-muros* nei settori della manifattura con intensità tecnologica bassa e medio-bassa e circa il 50% nei servizi ad alta intensità di conoscenza. Tale percentuale scende al 30% nei settori della manifattura con intensità tecnologica alta e medio-alta.

Infine, un'ulteriore modalità di valutazione dell'impatto delle misure di policy, attraverso cui ricavare informazioni soprattutto a carattere qualitativo, è legato all'introduzione nei questionari di indagine di quesiti mirati al monitoraggio di specifiche misure.

---

<sup>11</sup> Si veda "L'impatto delle agevolazioni agli investimenti in beni strumentali sulla competitività delle imprese e sulla capacità di contrasto alla crisi" nel Rapporto sulla competitività dei settori produttivi 2022, pp. 126-129 (<https://www.istat.it/it/archivio/268378>).

<sup>12</sup> Il Rapporto Annuale 2023 approfondirà anche il tema dell'imprenditorialità giovanile e femminile sulla base delle informazioni tratte dai Registri statistici sulle imprese.

Un esempio in questa direzione è dato dalla seconda “Indagine su situazione e prospettive delle imprese dopo l’emergenza sanitaria Covid-19”<sup>13</sup>, condotta dall’Istituto tra ottobre e novembre 2020 e relativa al periodo giugno-ottobre 2020, e volta a raccogliere informazioni sui profili di comportamento delle imprese italiane in risposta all’emergenza sanitaria ed economica. Tra i quesiti, uno in particolare era rivolto a valutare il grado di importanza di alcune misure di policy ai fini dell’attuazione delle strategie di impresa nel primo semestre 2021, anche in risposta alla crisi. Il quesito ha messo soprattutto in evidenza un rilevante gap informativo: oltre la metà delle imprese dichiarava di non essere a conoscenza dei provvedimenti che avevano potenziato e prorogato gli incentivi del piano Industria 4.0; oltre il 40% non conosceva l’esistenza di incentivi, risorse pubbliche o figure di consulenza ai fini del trasferimento tecnologico, della trasformazione digitale, dell’internazionalizzazione, dell’export digitale; più del 30% segnalava di non essere informato sulla presenza di misure per il rafforzamento patrimoniale delle PMI, l’aggiornamento e la formazione del personale, il rafforzamento di sportelli unici di consulenza, la cessione del credito d’imposta sugli investimenti. Allo stesso tempo, tra le imprese che erano a conoscenza dei provvedimenti, sembrava prevalere – in una fase, è bene ricordare, ancora di forte incertezza – una domanda di misure finalizzate ad assicurare disponibilità liquide, più che di strumenti in grado di accompagnare la pianificazione e l’attuazione delle strategie aziendali.<sup>14</sup>

In questa direzione, l’ultima edizione del Censimento permanente delle imprese ha introdotto alcune novità di interesse sul tema degli incentivi all’innovazione. In particolare, sono stati introdotti due quesiti al fine di identificare le imprese beneficiarie degli incentivi pubblici all’innovazione e, nel caso di rispondenti beneficiari, di individuare se essi siano in grado di valutare gli effetti economici ed organizzativi delle innovazioni introdotte grazie agli incentivi pubblici. Il Censimento 2022 ha anche sondato l’interesse delle imprese rispondenti a contribuire ai progetti inseriti nel PNRR. In questo caso, è stato chiesto ai rispondenti di auto-classificarsi in una delle quattro categorie proposte: (a) le imprese che già nel 2022 partecipavano o collaboravano a uno o più progetti del PNRR; (b) le imprese che conoscevano i progetti PNRR ma non erano interessate a parteciparvi; (c) le imprese che avrebbero potuto avere un interesse potenziale a partecipare a tali progetti; (d) le imprese che non conoscevano il PNRR e, comunque, non erano interessate ad una partecipazione

---

<sup>13</sup> Si veda il Comunicato del 14 dicembre 2020 (<https://www.istat.it/it/archivio/251618>).

<sup>14</sup> Un quesito volto a valutare l’utilizzo degli incentivi di legge introdotti al fine di promuovere i comportamenti di sostenibilità ambientale è stato recentemente posto alle imprese nell’ambito dell’Indagine sulla fiducia delle imprese manifatturiere e sulla fiducia dei servizi di mercato nel mese di febbraio 2023. I dati mostrano come gli incentivi vengano utilizzati dal 16,7% delle imprese manifatturiere che svolgono azioni di sostenibilità, in particolare dalle grandi (il 23,5% delle imprese) e nell’area geografica del Centro (il 20% delle imprese). Per quel che riguarda i servizi, gli incentivi vengono invece utilizzati dal 22,8% delle imprese che svolgono azioni di sostenibilità, in particolare dalle grandi unità (con il 55,7% delle grandi imprese) e nell’area geografica del Centro (con il 46,5% delle imprese) (si veda <https://www.istat.it/it/archivio/283952>).

ad esso. Al fine di consentire un'efficace classificazione dei rispondenti in una delle quattro categorie citate, sono stati proposti nei quesiti censuari i sei principali blocchi di attività PNRR gestite dal Ministero dell'Università e della Ricerca e i cinque principali blocchi di attività gestite dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy. La raccolta dei dati della rilevazione censuaria, iniziata a novembre 2022, si è conclusa alla fine di marzo 2023. La diffusione dei primi risultati è prevista entro il prossimo autunno.

In conclusione, la valutazione e il monitoraggio – così come anche il disegno degli incentivi – richiedono l'utilizzo di dati di elevata granularità e qualità. Il contributo che l'Istituto intende offrire, nel rispetto della normativa e delle proprie finalità istituzionali, è essere partner attivo nel supportare il disegno delle politiche, sia tramite un'offerta informativa di basi statistiche integrate sia attraverso un'attività di *scouting* delle fonti informative – utili anche a progettare e valutare le misure di riforma in atto<sup>15</sup>. A tal fine si segnala che l'Istituto opera già nell'ambito del PNRR come ente attuatore di due progetti di rilevante interesse per le politiche pubbliche, relativi al catalogo nazionale dei dati e al supporto del monitoraggio delle politiche di semplificazione della PA.

### *Focus: Lo studio Ocse-Bdi-Istat sul divario digitale delle imprese italiane*

Integrando dati relativi al Censimento permanente delle imprese 2018 con informazioni di tipo amministrativo, uno studio pubblicato nel 2022 da un team di ricercatori dell'Ocse, della Banca d'Italia e dell'Istat<sup>16</sup> ha fornito alcuni elementi di interesse sulle possibili priorità di un intervento pubblico volto a rafforzare i processi di digitalizzazione delle imprese italiane. Il contributo dell'Ocse allo studio è stato finanziato dall'allora Ministero dello Sviluppo Economico. L'obiettivo era di verificare quali elementi influenzassero il divario digitale tra l'Italia e gli altri paesi Ocse e l'insoddisfacente crescita che ha afflitto la produttività italiana negli ultimi 25 anni, e valutare inoltre eventuali politiche correttive. In questo contesto, sono state analizzate due misure inserite nei Programmi Industria 4.0 tra il 2015 e 2018: il credito d'imposta per R&S e il beneficio di iper-ammortamento per gli investimenti digitali.

In particolare, per quel che riguarda l'iper-ammortamento, i risultati delle analisi svolte dal team Ocse-Bdi-Istat hanno confermato l'efficacia dell'incentivo nel promuovere l'adozione di tecnologie digitali avanzate (tecnologie Internet-of-Things,

---

<sup>15</sup> In questa direzione, l'utilizzo sperimentale di nuove fonti informative come ad esempio la fatturazione elettronica potrebbe consentire non solo di migliorare l'offerta statistica corrente, ma di studiare in prospettiva le relazioni di produzione tra le imprese (il network di produzione) e misurare la capacità di attivazione degli incentivi, considerando anche gli effetti indiretti sul territorio nazionale (lungo la filiera produttiva). Si tratta, quest'ultima, di una direzione che l'Istituto ha cominciato a vagliare, anche nell'ambito di un tavolo tecnico promosso dal MIMIT.

<sup>16</sup> Si veda <https://www.oecd.org/italy/closing-the-italian-digital-gap-e33c281e-en.htm>.

automazione avanzata, stampa 3D e simulazione di macchine interconnesse, ma anche tecnologie complementari come software gestionale e/o tecnologie di sicurezza informatica), con una ricaduta positiva su fatturato, occupazione (dimensione e qualità) e produttività del lavoro<sup>17</sup>. Le agevolazioni di questo tipo tendono tuttavia a beneficiare per lo più medie e grandi imprese, che potrebbero non essere quelle più bisognose di sostegno, essendo meno vincolate nell'accumulazione di nuovo capitale. I risultati dello studio hanno anche mostrato che micro e piccole imprese con manager altamente qualificati possono beneficiare di tali incentivi in misura assai maggiore delle imprese concorrenti. Si tratta di uno spunto importante per rafforzare la tendenza verso l'integrazione tra incentivi all'innovazione e politiche attive che promuovano la riduzione del divario tecnologico tra le piccole e le grandi unità economiche. Il punto chiave resta il potenziamento del capitale immateriale, così come le capacità e le competenze del management viste come "capitale manageriale"<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> In particolare, l'aumento dell'occupazione è stato trainato dall'assunzione di lavoratori con titolo di studio universitario.

<sup>18</sup> Con riferimento all'analisi dei differenziali territoriali, lo studio ha anche rilevato che le complementarità tra tecnologie digitali e i lavoratori qualificati sono significativamente inferiori per le imprese situate nel Sud Italia rispetto a quelli del Centro-Nord. Le stime mostrano che circa un terzo della differenza nella performance delle imprese beneficiarie dell'iper-ammortamento nei due territori può essere spiegata dalle minori capacità manageriali delle imprese meridionali.