

Gli aiuti di stato per il miglioramento della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro

State aids for the improvement of occupational health and safety

GIULIANO SALBERINI^a, STEFANO SIGNORINI^b

^a CNR, Consiglio Nazionale delle Ricerche

^b Inail, Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro, DiMEILA – Sezione Supporto alla Prevenzione

corresponding author: s.signorini@inail.it

ABSTRACT

At the European level, the European Commission, in the second half of the 2000s, included economic incentives among the tools able to promote the improvement of health and safety at work, especially if aimed at micro, small and medium enterprises. In Italy, Legislative Decree no. 81/2008 assigned the task of organising and funding the named incentives to Inail, the National Institute for Insurance against Accidents at Work, while establishing their basic criteria and inscribing them in the regulatory European and national framework of state aids. Similarly to what happens, with rare exceptions, for other types of state aids, the impact evaluation is seldom applied, and evaluation is limited to monitoring and reporting.

KEYWORDS: Safety; incentives for investments; policy evaluation.

JEL CODES: I13, H51, H43, J28

HOW TO CITE THIS ARTICLE

Salberini, G., & Signorini, S. (2020). Gli aiuti di Stato per il miglioramento della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro in Ragazzi E. (a cura di), *L'efficacia degli incentivi agli investimenti in sicurezza* (Quaderni IRCrES, 5/2). Moncalieri, TO: CNR-IRCrES, 9-16. <http://dx.doi.org/10.23760/2499-6661.2020.006>

1 GLI INCENTIVI ECONOMICI IN MATERIA DI SICUREZZA E SALUTE SUL LAVORO: IL QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

L'erogazione degli incentivi economici in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro è basata su quanto previsto dal d.lgs. 81/2008, integrato dal d.lgs. n. 106/2009, all'articolo 11 "attività promozionali", che demanda a diversi soggetti pubblici il finanziamento di progetti d'investimento in materia di salute e di sicurezza sul lavoro presentati da piccole, medie e micro imprese (comma 1 lettera a, e comma 5). Si tratta di una misura innovativa introdotta nell'ordinamento dal legislatore con la delega conferita al Governo dalla legge n. 123/2007, nel quadro del complessivo riassetto della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

È opportuno evidenziare che il merito del d.lgs. n. 81/2008 è stato quello sia di razionalizzare la normativa antecedente – in cui prevaleva una stratificazione di norme, molte delle quali di derivazione comunitaria – sia di armonizzare i contenuti delle leggi allora vigenti in un'ottica innovativa, coerente con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, il cui articolo 117, terzo comma, attribuisce alla competenza ripartita tra Stato e Regioni la materia della sicurezza del lavoro.

Con il d.lgs. n. 81/2008 viene definito l'assetto del sistema istituzionale di prevenzione della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (articoli 5-14) in cui si colloca la disciplina delle attività promozionali dettata dall'articolo 11. Un sistema di governance che affida le attività promozionali della cultura e delle azioni di prevenzione, di cui all'articolo 11, alla "Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro" (articolo 6, comma 8 lettera c)¹, la quale opera nel rispetto degli indirizzi definiti dal "Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro" (articolo 5), il quale rappresenta la sede di programmazione nazionale e coordinamento del complesso dei soggetti istituzionali che concorrono alla realizzazione dei programmi di intervento finalizzati a migliorare le condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori².

¹ La "Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro" è composta in maniera tripartita da rappresentanti di Stato-Regioni e parti sociali (di cui 10 in rappresentanza dei Ministeri, 6 delle Regioni e Province autonome, 6 delle associazioni datoriali e 6 delle organizzazioni sindacali, 3 esperti in medicina del lavoro, igiene industriale e impiantistica industriale ed 1 rappresentante dell'ANMIL). L'Organismo, seppur consultivo, possiede un ruolo di indirizzo concertato fra le Istituzioni e le componenti sociali coinvolte nelle politiche prevenzionali.

² Il "Comitato per l'indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro" istituito presso il Ministero della Salute è composto da rappresentanti di Ministeri, Regioni e Province autonome e costituisce la cabina di regia del sistema. Esso ha il compito di: a) stabilire le linee comuni delle politiche nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro; b) individuare obiettivi e programmi dell'azione pubblica di miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori; c) definire la programmazione annuale in ordine ai settori prioritari di intervento dell'azione di vigilanza, i piani di attività e i progetti operativi a livello nazionale, tenendo conto delle indicazioni provenienti dai comitati regionali di coordinamento e dai programmi di azione individuati in sede comunitaria; d) programmare il coordinamento della vigilanza a livello nazionale in materia di salute e sicurezza sul lavoro; e) garantire lo scambio di informazioni tra i soggetti istituzionali al fine di promuovere l'uniformità dell'applicazione della normativa vigente; f) individuare le priorità della ricerca in tema di prevenzione dei rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori. Fanno parte del Comitato: a) il Direttore Generale della competente Direzione Generale e i Direttori dei competenti uffici del Ministero della salute; b) due Direttori Generali delle competenti Direzioni Generali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; c) il Direttore Centrale per la Prevenzione e la sicurezza tecnica del Dipartimento dei Vigili del fuoco e del soccorso pubblico del Ministero

In questo contesto si colloca quindi l'articolo 11, comma 1 lettera a) e lett. 3-bis e comma 5, dettato in attuazione dei principi e criteri direttivi della già citata legge di delega, di cui all'articolo 1, comma 2 lettera p). La stessa legge delega infatti delineava puntualmente i tratti della disciplina delle attività di "promozione della cultura e delle azioni di prevenzione", prevedendo nello specifico "il finanziamento degli investimenti in materia di salute e sicurezza sul lavoro delle piccole, medie e micro imprese, i cui oneri siano sostenuti dall'Inail (Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro), nell'ambito e nei limiti delle spese istituzionali dell'Istituto" e precisando che per l'accesso ai finanziamenti debba "essere garantita la semplicità delle procedure".

A questo proposito va osservato che tale scelta legislativa discende da un'accurata riflessione in sede internazionale ed europea e in particolare da due documenti: la Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro n. 187 del 2006 sul quadro promozionale per la salute e sicurezza sul lavoro (International Labour Organization, 2006) e la Strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul lavoro (Commissione europea, 2007, p. 62).

Nella Convenzione dell'OIL, gli stati membri sono invitati a stabilire, mantenere, sviluppare progressivamente e riesaminare periodicamente un sistema nazionale di sicurezza e di salute sul lavoro nel quale, tra i diversi strumenti a disposizione delle imprese e dei lavoratori, devono essere inclusi "meccanismi di sostegno per il miglioramento progressivo delle condizioni di sicurezza e di salute sul lavoro nelle micro, piccole e medie imprese e nell'economia informale".

La Commissione europea sottolinea che il miglioramento della salute e della sicurezza dei lavoratori può essere efficacemente garantito attraverso un sistema complesso di approcci diversi e coerenti nel quale, accanto alle attività di vigilanza a carattere prevalentemente repressivo, si sviluppino attività di promozione della cultura della sicurezza che rendano efficaci i contenuti espressi dalle disposizioni di legge e che favoriscano la partecipazione attiva di tutte le parti coinvolte nella prevenzione dei rischi.

Si inscrivono nell'ambito della promozione le attività che mirano a tradurre le norme in strumenti e metodi operativi idonei a ridurre i livelli di rischio, individuando anche modelli di innovazione organizzativa e tecnologica utili allo scopo; tra queste, le attività di sostegno a favore delle imprese per favorire gli interventi di adeguamento alla normativa supportando in particolar modo le piccole e medie imprese che incontrano maggiori difficoltà nell'adeguare i propri processi produttivi alle norme di salute e sicurezza, dunque al contenimento o all'eliminazione dei rischi, in relazione alle ridotte dimensioni e limitate potenzialità economiche e finanziarie³.

La strategia dell'Unione europea 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro riconosceva, in particolare per le piccole e medie imprese l'importanza degli incentivi economici diretti e indiretti nel favorire la sensibilizzazione alle problematiche della sicurezza nei luoghi di lavoro e, nel contempo, promuovere la conformità alla normativa in materia con l'obiettivo di conseguire una "riduzione continua, durevole ed omogenea degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali". Deriva da qui l'invito agli Stati membri a definire strategie nazionali che prendano in considerazione a titolo prioritario l'applicazione di un insieme di strumenti, tra i quali il "ricorso a incentivi economici a livello comunitario (ad esempio i fondi strutturali) e a livello nazionale, in particolare per le micro e le piccole imprese", funzionali a garantire un elevato livello di rispetto della legislazione, in particolare nelle piccole e medie imprese (PMI) e nei settori ad alto rischio. Nella visione della Commissione europea, infatti, il cambiamento del comportamento nei confronti dei problemi inerenti la salute e la sicurezza sul lavoro può essere conseguito anche attraverso un'opera di sensibilizzazione rivolta in particolare alle PMI, che può essere rafforzata attraverso "misure d'incentivazione che potrebbero comprendere un'eventuale

dell'interno; d) Il Direttore Generale della competente Direzione Generale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; e) il Coordinatore della Commissione Salute della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; f) quattro rappresentanti delle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano individuati per un quinquennio in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Al Comitato partecipano, con funzione consultiva, rappresentanti dell'Inail.

³ Le PMI sono considerate le categorie di imprese più vulnerabili nelle strategie europee e nazionali in quanto dispongono di minori risorse per poter attuare sistemi complessi per la protezione dei lavoratori pur essendo maggiormente colpite da problemi di salute e sicurezza (cfr. Commissione europea, 2007, p. 62).

riduzione dei contributi sociali o dei premi assicurativi in funzione degli investimenti relativi al miglioramento dell'ambiente di lavoro e/o alla riduzione degli infortuni, degli aiuti economici per la messa a punto di sistemi di gestione della salute e della sicurezza, dell'introduzione, nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici, di criteri relativi alla salute e alla sicurezza applicabili all'esecuzione".

L'articolo 11 del d.lgs. n. 81/2008, occorre sottolinearlo, recepisce i principi dell'ILO e della Strategia comunitaria declinando le opportunità di finanziamento con rilevanti e originali elementi: le imprese sono incentivate a proporre progetti che, al fine di ridurre o eliminare i fattori di rischio, prevedano l'investimento in soluzioni tecnologiche o organizzative avanzate e innovative.

2 GLI AIUTI DI STATO: GLI INDIRIZZI COMUNITARI E LE NORME NAZIONALI

È qui di utilità fare un breve richiamo alla disciplina a sostegno delle imprese nelle cui regole europee e nazionali tali interventi rientrano e si intrecciano, anche con riferimento alle azioni di monitoraggio e valutazione di tutte le forme e tipologie di incentivi che le diverse amministrazioni centrali e regionali riconoscono al sistema produttivo nella cornice degli aiuti di Stato.

A livello europeo, la materia degli aiuti di Stato è stata oggetto di un'ampia revisione a metà degli anni 2000, che ha condotto alla definizione dello State Aid Action Plan (Commissione delle comunità europee, 2005), adottato dalla Commissione nel giugno 2005, con il quale si avvia un percorso di revisione delle norme al fine di dare un migliore contributo alla crescita economica, alla competitività, alla coesione sociale e regionale e alla tutela dell'ambiente, attraverso l'utilizzo di aiuti di Stato meno numerosi e più mirati. Con la Comunicazione dell'8 maggio 2012 (Commissione europea, 2012) la Commissione europea, nel quadro della strategia "Europa 2020" (Commissione europea, 2010) dà luogo dunque a una importante riforma, nota come SAM (EU State Aid Modernisation), che conduce, tra l'altro, all'elaborazione di principi comuni applicabili alla materia degli aiuti di Stato. Vengono dunque identificati sette principi comuni per la valutazione di compatibilità di un aiuto con il mercato interno: deve contribuire a raggiungere un obiettivo ben definito di interesse comune; l'intervento dello Stato deve essere necessario; deve essere adeguato; deve essere proporzionato; deve avere un effetto di incentivazione, ovvero spingere l'impresa ad intraprendere un'attività che non svolgerebbe senza l'aiuto stesso; deve comportare un impatto ridotto sulla concorrenza e sugli scambi e infine deve essere trasparente. Tra questi, il principio di trasparenza assume particolare rilievo anche ai fini del controllo e nel 2014 la Commissione europea impone agli Stati membri nuovi obblighi di trasparenza attraverso la creazione di banche dati nazionali, ovvero banche dati anche regionali, accessibili via web, per aiuti superiori ai 500.000 euro⁴.

In Italia la materia è attualmente regolata dalla legge n. 234/2012, così come successivamente modificata dalla legge n. 115/2015. Ma già in precedenza la materia era stata interessata da norme specifiche ad essa dedicate. Al riguardo sono da citare quelle misure d'intervento volte ad indirizzare il sistema di incentivazione verso precisi obiettivi di politica industriale di prioritario interesse, come la legge 266/97 e decreto legge 83/12, convertito con modificazioni dalla legge 134/12.

Senza entrare nel merito specifico delle norme che regolano gli aiuti, in questa sede è di interesse richiamare unicamente quelle che regolano i flussi informativi tra i gestori pubblici o privati e l'autorità nazionale competente.

In tema di gestione delle informazioni e di trasparenza occorre richiamare la legge 266/97, che all'art. 1 dispone che sia effettuata attività di valutazione e controllo sull'efficacia e sul rispetto delle finalità delle leggi e dei conseguenti provvedimenti amministrativi attraverso una

⁴ La banca dati deve contenere: il luogo in cui hanno sede le imprese, l'attività svolta, la natura di PMI o di grande impresa dei destinatari della misura. Devono essere inoltre registrati il tipo di aiuto, la base legale, la data di concessione. Il soddisfacimento dei requisiti di trasparenza è condizione di validità dell'aiuto in questione.

ricognizione sull'operatività del sistema nazionale di agevolazione alle imprese, allo scopo di monitorarne lo stato dell'arte e l'evoluzione nel corso del tempo.

Con l'articolo 14, comma 2, della legge 5 marzo 2001, n. 57, viene regolata la gestione delle informazioni relative agli aiuti pubblici per il monitoraggio del cumulo delle agevolazioni e con il successivo decreto del Ministero dello sviluppo economico del 18 ottobre 2002 sono definite le modalità di trasmissione e viene creata la Banca Dati Anagrafica (BDA).

Con il decreto 31 maggio 2017 del medesimo Ministero, n. 115, la BDA diventa Registro nazionale degli aiuti di Stato (RNA) cui i soggetti pubblici o privati che concedono ovvero gestiscono aiuti, ad eccezione di quelli operanti nei settori Agricoltura e Pesca, trasmettono le relative informazioni alla banca dati istituita presso il Ministero dello sviluppo economico ai fini del controllo sul rispetto del divieto cumulo e degli obblighi di trasparenza e di pubblicità previsti dalla normativa europea e nazionale in materia di aiuti di Stato. La legge n. 115/2015 prevede che le informazioni contenute nel RNA siano utilizzate ai fini della relazione di cui alla già citata legge 7 agosto 1997, n. 266.

Il Ministero dello sviluppo economico predispose dunque la Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive, trasmessa ogni anno alle Camere entro il 30 settembre. Le agevolazioni censite comprendono anche gli incentivi che, sebbene siano considerabili "non aiuti", rappresentano comunque un vantaggio economico per i beneficiari⁵.

3 I FINANZIAMENTI INAIL PER LA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI IN MATERIA DI SALUTE E SICUREZZA SUL LAVORO

È in questo quadro ordinamentale che si collocano quindi le attività oggetto di attenzione la cui attuazione è affidata all'Inail, ovvero i finanziamenti messi a disposizione delle PMI per il miglioramento continuo delle misure di prevenzione e protezione del lavoro.

L'articolo 11 del d.lgs. n. 81/2008 al comma 5 il dispone che l'Inail finanzi "con risorse proprie, anche nell'ambito della bilateralità e di protocolli con le parti sociali e le associazioni nazionali di tutela degli invalidi del lavoro, progetti di investimento e formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro rivolti in particolare alle piccole, medie e micro imprese e progetti volti a sperimentare soluzioni innovative e strumenti di natura organizzativa e gestionale ispirati ai principi di responsabilità sociale delle imprese" svolgendo tali compiti "con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente".

Il citato disposto era stato in parte anticipato dall'articolo 23 del d.lgs. n. 38/2000 "Disposizioni in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, a norma dell'articolo 55, comma 1, della legge 17 maggio 1999, n. 144", che consentiva all'Inail di finanziare, in via sperimentale nel triennio 1999-2001, programmi di adeguamento alle normative di salute e sicurezza del lavoro delle strutture e dell'organizzazione delle piccole e medie imprese e dei settori agricolo e artigianale, oltre che progetti di formazione. Sulla base di

⁵ L'analisi svolta nell'ultimo quinquennio mostra un forte incremento delle agevolazioni concesse ed erogate. In particolare, nel 2018 il monitoraggio rileva 1.119 interventi agevolativi, di cui 89 delle amministrazioni centrali e 1.030 regionali per un valore complessivo di 6,5 miliardi di euro di agevolazioni concesse (+38,3% rispetto al 2017) e di 2,6 miliardi di euro di erogazioni (+26,1% rispetto al 2017).

Dal punto di vista della dimensione delle imprese beneficiarie nel quinquennio 2013-2018, le PMI hanno attratto la quota maggiore delle risorse concesse ed erogate risultando beneficiarie del 68% dell'ammontare degli impegni. Tale risultato è dovuto principalmente all'azione delle amministrazioni regionali, mentre a livello di amministrazioni centrali la distribuzione favorisce le Grandi imprese col 57% del totale concesso.

Per quanto riguarda le forme agevolative impiegate, il contributo in conto capitale assume sempre più rilievo (pari al 35% delle somme concesse nel 2018), e costituisce la tipologia prevalente delle amministrazioni regionali (58%).

Nel periodo 2013-2018, a fronte degli impegni assunti sono stati attivati investimenti agevolati per oltre 100 miliardi di euro a testimonianza del significativo effetto leva del sistema agevolativo italiano sugli investimenti degli operatori privati.

In tale contesto, considerando le agevolazioni che nel quinquennio hanno superato i 250 milioni di euro, l'Inail con oltre 863 milioni di euro, pari al 5,53 del totale degli aiuti, risulta al sesto posto tra gli interventi delle Amministrazioni centrali (Ministero dello sviluppo economico, 2019).

quella disposizione l'Ente ha emanato tre bandi negli anni 2002, 2004 e 2006, stanziando complessivamente oltre 230 milioni di euro.

Con l'introduzione della materia nel d.lgs. n. 81/2008 si è addivenuti a una stabilità degli interventi che sono stati inquadrati in una cornice programmatica nazionale coerente con le indicazioni internazionali in materia. L'attuazione dell'articolo 11 comma 5 del d.lgs. n. 81/2008, ha reso necessario che Inail definisse preventivamente gli indirizzi di policy, deliberati dal Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV-Inail) a partire dal 2009⁶. L'Ente dal 2010 ha dunque provveduto a rendere operative le misure d'incentivazione per la prevenzione dei rischi lavorativi dando origine a bandi annuali denominati Bandi ISI (Incentivi di Sostegno alle Imprese).

È utile qui ricordare la delibera CIV-Inail n. 15 del 3 agosto 2011 "Linee guida per la concessione di incentivi economici alle imprese che investono in sicurezza - Bandi 2011", basata sui risultati di un primo intervento sperimentale realizzato nel 2010, poiché in essa sono stati fissati i primi criteri procedurali, ancora oggi utilizzati, tra i quali:

1. la suddivisione delle risorse economiche disponibili su base regionale, in funzione del numero di lavoratori addetti e dell'andamento infortunistico;
2. l'assunzione degli assi di intervento previsti dalla norma (investimenti, formazione, adozione di sistemi di gestione della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ispirati ai principi di responsabilità sociale delle imprese);
3. la valorizzazione delle iniziative dirette, su base territoriale, a intervenire sulle principali cause di infortunio;
4. l'assunzione di soglie/punteggi e condizioni, in grado di agevolare in particolare piccole, medie e micro imprese, connesse alla finalità dell'intervento e alle tipologie delle iniziative per l'ammissibilità all'attività istruttoria;
5. la valorizzazione delle iniziative realizzate nell'ambito della bilateralità e di protocolli con le parti sociali e le associazioni nazionali di tutela degli invalidi del lavoro;
6. l'adozione della procedura di valutazione prevista dal d.lgs. n. 123/1998, articolo 5, comma 3 (cd. "procedimento a sportello") finalizzata a privilegiare la tempestività nella erogazione dei finanziamenti e dunque la compatibilità con la pianificazione economica e produttiva delle imprese;
7. la realizzazione, a sostegno dell'iniziativa, di una campagna di comunicazione.

Con uno stanziamento complessivo di oltre 2 miliardi dal 2010 ad oggi, i Bandi ISI rappresentano il più importante intervento dedicato alla tutela della salute e della sicurezza a livello europeo, per estensione dei beneficiari e per importi.

4 LA VALUTAZIONE EX POST DEGLI AIUTI DI STATO

La Commissione europea, già nel Piano di azione citato, evidenziava che "[...] per valutare concretamente gli effetti allocativi o distributivi degli aiuti di Stato occorre tener conto del loro effettivo contributo alla realizzazione di obiettivi fissati di comune accordo e politicamente auspicabili". Ad oggi, la compatibilità di un aiuto con il mercato comune è accertata mediante un sistema di controllo ex ante che, attraverso l'applicazione di criteri di valutazione predefiniti, può valutare se un determinato intervento produrrà potenziali effetti positivi in grado di prevalere sui potenziali effetti negativi. Il controllo ex post si limita ad oggi a due strumenti: la verifica periodica della Commissione sulla legittimità degli atti amministrativi; l'esame delle relazioni che, in adempimento agli obblighi di trasparenza, i diversi Paesi membri redigono annualmente – queste contengono essenzialmente dati statistici e quantitativi relativi ai diversi processi gestionali condotti dagli enti competenti.

Ciò tuttavia non permette di condurre analisi di risultati misurabili che siano in grado di fornire risposte riguardo il raggiungimento degli obiettivi originali di un regime di aiuti, evidenziandone

⁶ Il Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV) è l'organo di vertice dell'Inail con competenza a definire i programmi e individuare le linee di indirizzo dell'Ente.

gli effetti positivi sul beneficiario, e al contempo verificandone i possibili effetti negativi quali, ad esempio, l'impatto sui mercati e sulla concorrenza.

Pertanto nel quadro della "modernizzazione degli aiuti di Stato", la Commissione nel 2014 ha predisposto un documento di lavoro avente per oggetto una metodologia comune per la valutazione ex post degli aiuti di Stato (Commissione Europea, 2014) con la funzione di suggerire agli Stati membri un approccio uniforme e condiviso; tuttavia, occorre segnalare che attualmente manca una metodologia standard europea per la valutazione dell'impatto.

In Italia, al pari degli altri paesi europei, la valutazione dell'efficacia degli aiuti non è applicata in modo regolare dagli enti pubblici erogatori e gestori, limitandosi in larga parte, salvo alcune episodiche eccezioni, al controllo della legittimità degli atti amministrativi e all'adempimento agli obblighi di trasparenza già richiamati.

Eppure l'art.11 del d.lgs. n. 123/1998, recante disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, offre puntuali indicazioni riguardo al monitoraggio e alla valutazione dell'efficacia: ciascun soggetto competente deve provvedere al monitoraggio degli interventi al fine di verificare lo stato di attuazione, anche finanziario, di ciascun regime e la capacità di perseguire i relativi obiettivi, applicando indicatori predeterminati sulla base degli obiettivi e delle modalità di intervento. Ciascun soggetto competente deve inoltre predisporre annualmente una dettagliata relazione nella quale per ogni tipologia di intervento sono in particolare indicati: lo stato di attuazione finanziario, l'efficacia in termini quantitativi degli interventi rispetto agli obiettivi perseguiti; l'eventuale fabbisogno finanziario per gli interventi in vigore; l'eventuale esigenza di nuovi interventi, con il relativo fabbisogno finanziario, tenuto conto degli obiettivi da perseguire e dei possibili risultati conseguibili.

La valutazione ex post delle misure applicate riguardo il raggiungimento degli effetti addizionali dell'incentivo sull'attività delle imprese è quanto mai importante in considerazione dell'impiego di ingenti risorse pubbliche per il raggiungimento degli obiettivi di crescita economica. La valutazione sui contributi erogati permetterebbe una destinazione razionale ed efficace delle risorse future. A tale proposito occorre considerare che diversi studi mettono in discussione la validità degli aiuti come strumento di stimolo alla crescita economica, rilevando alcune criticità come: l'effetto spiazzamento, ovvero la riduzione degli investimenti privati; la difficoltà di concentrare gli aiuti verso investimenti marginali altrimenti non realizzabili senza l'intervento pubblico; la concessione di incentivi a imprese deboli sul mercato.

Alcuni autori (Giavazzi *et al.*, 2012) suggeriscono che i sussidi alle imprese sono giustificati solo quando i mercati non siano in grado di raggiungere obiettivi socialmente desiderabili (i cosiddetti fallimenti di mercato) e i benefici superino presumibilmente i costi indiretti derivanti da oneri di gestione per le pubbliche amministrazioni e da costi amministrativi per le imprese, e non creino effetti distorsivi sugli incentivi degli imprenditori.

Riguardo il tema di questo lavoro, anche nel caso degli incentivi economici di Inail alle PMI la valutazione si è limitata agli ambiti descritti senza procedere a una valutazione di efficacia delle misure attuate. Solo recentemente, su indirizzo del CIV, si è deciso di attivare uno studio di fattibilità per la definizione di un piano di valutazione dell'impatto dei finanziamenti alle imprese.

Di questo sarà dato conto negli altri articoli del quaderno.

5 BIBLIOGRAFIA

- Boccaccio, M. (2016). Dal controllo ex ante al controllo ex post: la rivoluzione della modernizzazione degli aiuti di Stato. *Public Finance Research Papers, Istituto di Economia e Finanza* (DIGEF. Sapienza University of Rome), 22.
- Commissione delle comunità europee. (2005). Piano di azione nel settore degli aiuti di Stato. Aiuti di Stato meno numerosi e più mirati: itinerario di riforma degli aiuti di Stato 2005-2009 (Documento di consultazione). Disponibile da <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/e27c007b-3e3f-4f1d-9458-47b36f2c54a1/language-it>
- Commissione europea. (2007). Comunicazione della Commissione. Migliorare la qualità e la produttività sul luogo di lavoro: strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza

- sul luogo di lavoro. Disponibile da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0062&from=EN>
- Commissione europea. (2010). Comunicazione della Commissione. EUROPA 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Disponibile da https://www.minambiente.it/sites/default/files/archivio/allegati/certificazione_ambientale/com2020_europa.pdf
- Commissione europea. (2012). Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE. Disponibile da <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0209>
- Commissione europea. (2014). Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Metodologia comune per la valutazione degli aiuti di Stato. Disponibile da https://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_it.pdf
- Commissione europea. (2016). Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Disponibile da [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=ES)
- European commission. (2017a). Ex post assessment of the impact of state aid on competition. Final report. Brussels, November. Disponibile da https://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_reports_2007_2013/civil_justice_programme.pdf
- European Commission. (2017b). Commission staff working document: Ex-post evaluation of the European Union occupational safety and health Directives (REFIT evaluation). Disponibile da <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f3e4cf37-d80a-11e6-ad7c-01aa75ed71a1/language-sl>
- Giavazzi, F., D'Alberti, M., Moliterni, A., Polo, A., & Schivardi, F. (2012). Analisi e Raccomandazioni sui Contributi Pubblici alle Imprese Rapporto al Presidente del Consiglio e Ministro dell'Economia e delle finanze e al Ministro dello Sviluppo, delle infrastrutture e dei trasporti redatto su incarico del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2012. Roma. Disponibile da <https://www.camera.it/temiap/temi17/rapporto%20giavazzi.pdf>
- International Labour Organization. (2006). C187 - Convenzione sul quadro promozionale per la salute e la sicurezza sul lavoro. Disponibile da https://www.ilo.org/rome/norme-del-lavoro-e-documenti/WCMS_185099/lang--it/index.htm
- Ministero dello sviluppo economico. (2019). Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Roma, settembre. Disponibile da <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/pubblicazioni/2038803-relazione-sugli-interventi-di-sostegno-alle-attivita-economiche-e-produttive-edizione-2018>
- Unioncamere Veneto. (2018). Manuale sugli aiuti di Stato per le camere di commercio e gli enti controllati. Marghera-Venezia, 30 giugno. Disponibile da http://www.ven.camcom.it/userfiles/ID562_ManualesugliaiutidiStatoaggiornatoagiugno2018.pdf