

19

Rivista di
Economia, Cultura
e Ricerca Sociale
Terza Serie

2021 maggio-agosto

argomenti

All'interno

- ◆ **La storia del debito pubblico in Italia**
- ◆ **Gli adempimenti amministrativi nel commercio e nella ristorazione: una stima del loro impatto economico**
- ◆ **Dieci anni dopo. Come è cambiato il sistema universitario italiano con la riforma Gelmini**
- ◆ **Il finanziamento Venture Capital: implicazioni della definizione di Piccola e Media Impresa**



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

Direttore: Ilario Favaretto

Journal manager: Giovanni Marin

Comitato scientifico: Eduardo Barberis (Università di Urbino), Jean-Claude Barbier (Université Paris 1 - Panthéon Sorbonne), Paolo Calza Bini (Università Sapienza di Roma), Giancarlo Corò (Università di Venezia), Bruno Courault (CNRS - Centre national de la recherche scientifique - France), Riccardo De Bonis (Banca d'Italia), Sebastiano Fadda (Università Roma Tre), Ilario Favaretto (Università di Urbino), Germana Giombini (Università di Urbino), Giuseppe Gramigna (Small Business Administration - Washington DC), Elisa Lello (Università di Urbino), Paolo Liberati (Università Roma Tre), Maria Lissowska (Warsaw School of Economics - Polska), Giovanni Marin (Università di Urbino), Massimiliano Mazzanti (Università di Ferrara), Maurizio Mistri (Università di Padova), Luis Moreno (CSIC - Consejo Superior de Investigaciones Científicas - España), Alicia Robb (University of California at Santa Cruz - USA), Franco Sotte (Università Politecnica delle Marche), Luciano Stefanini (Università di Urbino), Engelbert Stockhammer (Kingston University - UK), Robert J. Strom (Ewing Marion Kauffman Foundation - Kansas City), Davide Ticchi (Università Politecnica delle Marche), Giuseppe Travaglini (Università di Urbino), Elena Viganò (Università di Urbino), Josh Whitford (Columbia University - New York).

Comitato di redazione: Gabriele Di Ferdinando, Giovanni Dini.

Redazione: Centro studi SISTEMA, Via Sandro Totti, 4 - Edificio 3 - Piano 2, 60131 Ancona (Italy). Tel. 071 286091 / 071 2860925; fax 071 2860928 – email studi@marche.cna.it

Gli articoli inediti e non sottoposti alla valutazione di altre riviste, devono essere proposti a questa rivista tramite la piattaforma Open Journal Systems (OJS) disponibile al sito <http://ojs.uniurb.it/index.php/argomenti/index>, seguendo le indicazioni presenti alla voce "Invia una proposta" e previa registrazione.

Gli articoli pubblicati sulla Rivista Argomenti sono sottoposti a rigorosa procedura di peer review in modalità 'doppio cieco'. I revisori sono scelti dal Direttore scientifico della Rivista, in base a criteri di competenza, tra esperti esterni o tra i membri del Comitato scientifico.

Gli articoli che la rivista pubblica sono presenti nei seguenti registri di catalogazione: Catalogo italiano dei periodici/Acnp, DOAJ Directory Open Access Journals, Ebsco Discovery Service, Essper, Google Scholar, RePEc (Research Paper in Economics).

Argomenti. Rivista di economia, cultura e ricerca sociale è una pubblicazione dell'Università di Urbino realizzata in collaborazione con la CNA MARCHE.

Questa rivista utilizza Open Journal Systems 3.4, che è un software open source per la gestione e pubblicazioni di riviste elettroniche. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. E-ISSN 1971-8357 (Online). Registrazione presso il Tribunale di Urbino n. 4/2015 – Direttore responsabile Sergio Giacchi.

Il quadrimestre 2021 - Finito di stampare nel mese di agosto 2021

Ambito di interesse

Argomenti intende coprire uno spazio di discussione a sostegno dell'innovazione della piccola impresa e dei sistemi locali intesi come cardine dello sviluppo italiano ed europeo. La rivista cercherà di dare strumenti alla progettualità e alle concrete capacità di intervento sul territorio impostando analisi empiriche e formulazioni teoriche non fini a se stesse né chiuse in astratte formalizzazioni riservate a pochi interlocutori specializzati, ma sempre inerenti alle problematiche del governo del territorio e alle condizioni per il suo sviluppo. L'intento è di caratterizzare la nuova serie di *Argomenti* secondo caratteri di interdisciplinarietà dell'analisi, utilizzando e mettendo a confronto approcci differenti oltre che esperienze di ricerca diverse per ambito e metodologia.

La rivista si rivolge perciò innanzitutto ai soggetti economici (imprenditori e forze del lavoro), agli studiosi e ai policy maker ai vari livelli. Per le tematiche affrontate e gli orientamenti divulgativi si propone come un utile strumento di studio e approfondimento per studenti e ricercatori che vogliano approfondire le problematiche relative allo sviluppo economico territoriale.

Sommario

La storia del debito pubblico in Italia di <i>Giovanni Carnazza</i>	»	7
1. Introduzione	»	8
2. Dall'Unità d'Italia alla Prima Guerra Mondiale (1861-1913)	»	12
3. Dalla Prima guerra mondiale al secondo periodo post-bellico (1914-1947)	»	15
4. Il miracolo economico e la crisi della politica di bilancio liberista (1948-1970)	»	19
5. I semi della crisi della finanza pubblica (1971-1980)	»	23
6. Gli anni Ottanta e l'esplosione del debito pubblico (1981-1991)	»	26
7. Il Trattato di Maastricht e la corsa per l'euro (1992-2000)	»	29
8. Il debito pubblico nel nuovo Millennio (2001-2019)	»	32
9. Conclusioni	»	35
Gli adempimenti amministrativi nel commercio e nella ristorazione: una stima del loro impatto economico di <i>Giorgio Casoni, Paolo Polidori, Mariano Bella e Desirée Teobaldelli</i>	»	39
1. Introduzione	»	40
2. Red tape e white tape ovvero le diverse tipologie di costi della burocrazia	»	41
3. Il metodo utilizzato per la stima dei costi della burocrazia: modello e risultati	»	46
4. Una stima dell'impatto a livello nazionale	»	57
5. Conclusioni	»	62
Dieci anni dopo. Come è cambiato il sistema universitario italiano con la riforma Gelmini di <i>Domenico Carbone</i>	»	66
Introduzione	»	67
1. Il contesto della Riforma e le sue caratteristiche	»	68
2. Le risorse professionali del sistema universitario italiano	»	73
3. La popolazione studentesca	»	80
Conclusioni	»	87

Il finanziamento venture capital: implicazioni della definizione di piccola e media impresa <i>di Andrea Bellucci</i>	»	91
1. Introduzione	»	92
2. Cosa sono le piccole e medie imprese?	»	95
3. Implicazioni della definizione di PMI della Commissione Europea per gli investitori in Venture Capital	»	101
4. Caso studio: l'impatto di una modifica della soglia	»	104
5. Conclusioni	»	110

La storia del debito pubblico in Italia

di Giovanni Carnazza*

Sommario

Il problema del debito pubblico non è nuovo per il nostro paese e, nel corso del tempo, il suo rapporto rispetto al Pil è sempre stato elevato e persistente. Alla fine degli anni Settanta, una volta venute meno quelle caratteristiche che avevano contenuto l'incremento di tale rapporto, come la significativa crescita economica e un contenuto tasso di interesse favorito da una politica monetaria accomodante, si assiste progressivamente a un suo aumento significativo non solo in termini relativi ma anche assoluti. Scomponendo i contributi apportati dalle politiche di bilancio e dalla crescita nominale del prodotto nell'influenzare la dinamica del rapporto debito/Pil, tale lavoro vuole ricostruire, in una prospettiva storica (1861-2019), le ragioni alla base della sua evoluzione.

Parole chiave: debito pubblico, Pil, rapporto debito/Pil, politiche di bilancio, Unione Monetaria Europea

The history of public debt in Italy

Abstract

The issue of public debt is not new for our country and, over time, its ratio to GDP has always been high and persistent. At the end of the Seventies, once those characteristics that had held back its increase disappeared, such as a significant economic growth and a low interest rate thanks to an accommodating monetary policy, the debt-to-GDP ratio progressively increases in relative and absolute terms. By breaking down the contributions made by budgetary policies and nominal growth in influencing the dynamics of the debt-to-GDP ratio, this work wants to examine, in a historical perspective (1861-2019), the reasons behind its evolution.

Keywords: public debt, GDP, public debt-to-GDP ratio, fiscal policies, European Monetary Union

* Università di Roma Tre. E-mail: giovanni.carnazza@uniroma3.it

1. Introduzione

Il problema del debito pubblico non è nuovo per il nostro paese. Analizzando il rapporto debito pubblico/Pil in Italia nel corso degli ultimi 160 anni, ciò che emerge nettamente, e che differenzia l'Italia rispetto ai maggiori paesi industrializzati, è il suo livello molto elevato e persistente. In questo quadro, non va comunque dimenticato che alcuni di questi paesi raggiungono in alcuni periodi livelli sensibilmente superiori rispetto a quelli registrati dall'Italia. In ogni caso, gli elevati valori di tale rapporto tendono a configurarsi come fenomeni isolati e non durevoli se confrontati con il caso italiano: nella maggior parte dei sottoperiodi considerati, l'Italia presenta valori mediamente superiori a quelli degli altri paesi considerati, a eccezione del Giappone nell'ultimo ventennio (Tabella 1).

Il Regno Unito che, al momento della costituzione dello Stato italiano (1861), presenta un valore del rapporto debito/Pil pari al 108,5%, circa tre volte quello italiano (39,4%); tale rapporto raggiunge valori elevati al termine delle due guerre mondiali (in particolare, nel 1946, registra il valore massimo del 269,8%) ma si stabilizza, a partire dai primi anni Settanta, al di sotto del 60% fino alla recente crisi¹. Anche il rapporto debito/Pil della Francia, pur facendo registrare valori mediamente elevati nel corso della prima metà del Novecento (nel 1921, 237%), si mantiene poi sempre al di sotto del 60% fino agli inizi del nuovo Millennio.² Dinamica inversa mostra, invece, il Giappone, il cui rapporto debito/PIL, salvo durante la Seconda Guerra Mondiale, si mantiene sempre al di sotto del 60%; è a partire dagli anni Ottanta che tale rapporto subisce una forte crescita che lo porta a superare la soglia del 200% nel 2009. Tra i paesi considerati, è opportuno sottolineare che la Germania non registra mai valori elevati del rapporto debito/PIL; in particolare, tale rapporto supera la soglia del 60% soltanto a partire dagli ultimi anni del Novecento. A tal proposito, bisogna considerare che il processo di iperinflazione che la Germania sperimenta nel corso degli anni Venti, conseguente alla decisione di monetizzare gran parte del debito data l'impossibilità di intraprendere

¹ Confrontando il processo di riduzione del debito pubblico che la Gran Bretagna e gli Stati Uniti intraprendono, rispettivamente, nel primo e nel secondo dopoguerra, emerge l'importante, ma non nuova conclusione, che, affinché tale processo di riduzione avvenga con successo e in tempi rapidi, il tasso di crescita del Pil debba essere superiore al tasso di interesse.

² Nel primo dopoguerra, la Francia, a seguito delle gravi perdite subite durante il conflitto, conosce un forte aumento del debito in rapporto al Pil; la successiva diminuzione di tale rapporto è da attribuirsi principalmente alle ripetute e violente sorprese inflazionistiche e ai drastici programmi di stabilizzazione intrapresi a livello fiscale nel momento in cui la situazione politica inizia a stabilizzarsi.

reforme fiscali troppo drastiche dato un quadro politico molto debole, determina la totale cancellazione del debito contratto durante il primo conflitto mondiale. È dagli inizi del nuovo millennio, soprattutto a partire dalla fine del primo decennio, che il profilo tedesco del rapporto debito/Pil inizia a sperimentare un lieve aumento. L'analisi dell'esperienza storica di questi paesi non è scevra di riflessioni, soprattutto in relazione al modo attraverso cui poter ridurre tale rapporto: la sua diminuzione può essere rapida qualora si ricorra a una sorpresa inflazionistica, come in Germania e in Francia, o viceversa lenta qualora si faccia affidamento su una riduzione delle spese e/o un aumento delle entrate, come nel caso degli Stati Uniti e del Regno Unito (Visaggio, 1997).

Tabella 1 – Rapporto debito pubblico/Pil medio in alcuni paesi³

	1861 - 1913	1914 - 1947	1948 - 1962	1963 - 1970	1971 - 1980	1981 - 1991	1992 - 1999	2000 - 2007	2008 - 2015
Francia	96.0%	177.7%	32.9%	17.7%	17.0%	30.7%	54.2%	62.9%	85.9%
Germania	39.3%	16.4%	18.6%	19.8%	23.8%	39.9%	53.1%	62.5%	74.8%
Italia	96.4%	94.6%	31.2%	32.4%	53.2%	81.7%	112.4%	102.1%	120.5%
Giappone	35.7%	57.0%	11.4%	7.7%	29.8%	66.0%	99.8%	170.9%	228.6%
Spagna	96.7%	53.0%	22.2%	11.1%	12.2%	36.4%	59.0%	46.6%	74.9%
Regno Unito	57.0%	162.7%	161.3%	91.2%	51.9%	38.5%	41.0%	37.9%	77.4%
Stati Uniti	13.3%	38.1%	68.3%	41.2%	35.0%	54.8%	66.5%	59.7%	96.2%

Fonte: elaborazioni su dati IMF, Historical Public Debt Database (2015)

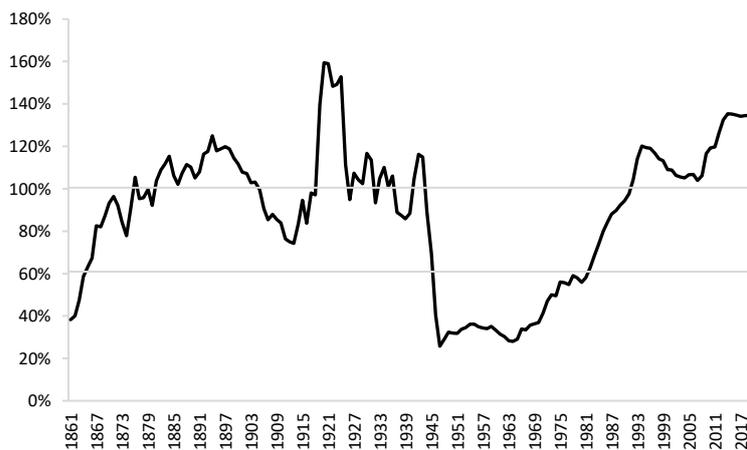
Il livello elevato e persistente del rapporto debito/Pil italiano può essere anche colto attraverso altri dati: su 159 osservazioni (1861-1919), il rapporto debito/Pil supera il valore del 60%, soglia che con il Trattato di Maastricht diventerà un vero e proprio limite di finanza pubblica per i paesi dell'Eurozona, per ben 119 volte (Figura 1). Inoltre, è interessante rimarcare che gli anni in cui il debito è superiore al prodotto non sono casi isolati. In particolare, su 159 osservazioni, l'incidenza del debito pubblico sul Pil è superiore al 100% in 72 anni.

In questo senso, il periodo successivo alla Seconda Guerra Mondiale, caratterizzato da un peso del debito in media ben al di sotto del 35 per cento, sembra, dunque, qualificarsi come un'eccezione: se confrontiamo l'esperienza italiana del secondo dopoguerra con quella di Francia, Germania e Spagna, si può inoltre notare che il basso livello del rapporto debito/Pil e la sua tendenza verso il basso caratterizzano non solo l'Italia ma tutti i paesi considerati (Figura 2). Fin da subito, è in ogni caso osservabile il progressivo e significativo divario che intercorre tra la dinamica del rapporto debito/Pil italiano e quella degli altri paesi

³ Per Francia, Germania, Giappone e Spagna i valori relativi ad alcuni anni sono mancanti.

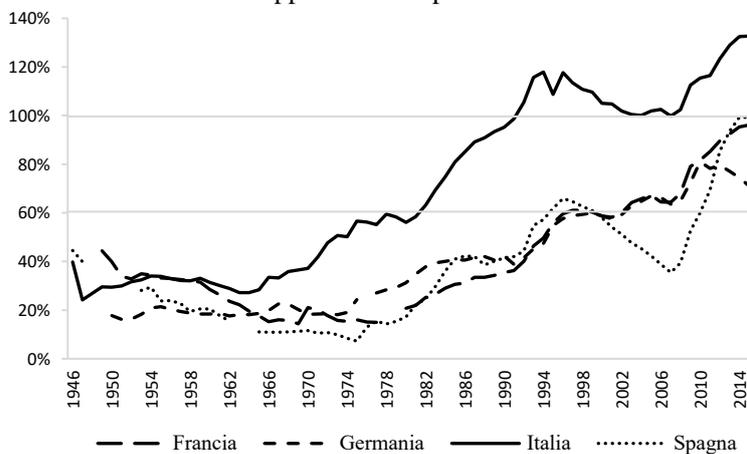
considerati fin dagli anni Sessanta. Al riguardo, è interessante osservare come il rapporto debito/PIL dei tre paesi considerati non arrivi mai a sfiorare il valore del 100% nel periodo compreso tra il 1946 e il 2015 mentre tale rapporto registra, in Italia, valori stabilmente al di sopra di questa soglia fin dal 1992.

Figura 1 – Andamento del rapporto debito pubblico/Pil (1861-2019)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat

Figura 2 – Andamento del rapporto debito pubblico/PIL dal 1946 al 2015



Fonte: elaborazioni su dati IMF, Historical Public Debt Database (2015)

L'intera storia dell'unità d'Italia è, dunque, caratterizzata fin dall'inizio da un elevato e persistente livello di debito pubblico in rapporto al Pil.

Come vedremo, infatti, il nuovo Regno d'Italia non solo nasce con un livello di debito pubblico relativamente elevato, data la decisione di riconoscere i debiti degli Stati preunitari, ma tale debito mostra anche una forte tendenza all'aumento, a causa soprattutto dell'espansione della spesa pubblica volta a sostenere un vasto programma di opere pubbliche, considerate necessarie dopo l'unificazione. A ciò si aggiungono lo scoppio della Prima guerra mondiale, che assorbe un ammontare rilevante di risorse, la Grande Crisi del 1929 e la Seconda guerra mondiale. Il venticinquennio che fa seguito al secondo conflitto bellico sembra costituire un'eccezione se confrontato con la precedente e la successiva esperienza italiana ma sarà una crescita economica senza precedenti più che una accorta politica di bilancio a contribuire in maniera cruciale al contenimento del rapporto debito/Pil. Tra la fine degli anni Sessanta e soprattutto nel corso degli anni Settanta, vengono infatti poste le premesse per una successiva ancora più forte crescita di tale rapporto, introducendo elementi di sempre maggiore rigidità nella spesa corrente (dipendenti pubblici, sanità e previdenza sociale) ai quali, tuttavia, non corrisponde un'adeguata copertura finanziaria. Da ciò, gli elevati disavanzi pubblici in termini assoluti di quegli anni. In altre parole, si forma quello che Pedone (2011a) definisce *“uno zoccolo duro di fabbisogno primario”* che rappresenterà una caratteristica strutturale del sistema italiano di finanza pubblica, che però non desta preoccupazioni in quanto non si riflette immediatamente in un corrispondente aumento del rapporto debito/PIL. A tal proposito, come puntualizza Sarcinelli (1990), *“negli anni Settanta, l'elevato finanziamento monetario del disavanzo, il controllo dei movimenti di capitale e il mantenimento di tassi di interesse negativi o modesti in termini reali hanno permesso al debito di assumere un profilo di crescita non preoccupante. Senza queste politiche 'accomodanti', probabilmente il debito avrebbe mostrato una tendenza esplosiva molto prima”*. Quando vengono meno quelle condizioni favorevoli che contenevano in passato la crescita del rapporto debito/PIL, il problema relativo all'andamento di tale rapporto si manifesta in tutta la sua importanza, soprattutto nel momento in cui la firma del Trattato di Maastricht determina la trasformazione del rapporto debito/PIL da indicatore macroeconomico a vero e proprio vincolo di finanza pubblica. L'incompatibilità del rapporto debito/PIL italiano rispetto al limite fissato dal Trattato (60% del PIL) spinge l'Italia, per evitare l'emarginazione rispetto al nuovo progetto di unificazione europea, ad avviare una progressiva riduzione di tale rapporto che, tuttavia, si interromperà con lo scoppio delle recenti crisi.

Tale lavoro affronta il tema dell'origine e dello sviluppo del debito pubblico in Italia dividendo la dinamica di quest'ultimo in sette diverse

fasi. Nell'analizzare l'evoluzione del rapporto debito/Pil, si è deciso di separare i contributi apportati dalle politiche di bilancio e dall'andamento del Pil nominale alla variazione annuale di tale rapporto al fine di isolare, di volta in volta, i principali responsabili del suo sviluppo. A tal proposito, va innanzitutto sottolineato che la dinamica del peso del debito riflette essenzialmente il fabbisogno finanziario delle Amministrazioni pubbliche e l'andamento dell'economia. In questo quadro, seguendo l'approccio seguito in Francese e Pace (2008) e, dunque, ipotizzando che il fabbisogno sia approssimativamente uguale alla variazione del debito nominale, si ha che:

$$\Delta d_t = f_t - d_{t-1} \frac{y_t}{1 + y_t} \quad (1)$$

dove d_t indica l'incidenza del debito sul prodotto al tempo t , f_t il peso del fabbisogno e y_t il tasso di crescita del prodotto nominale.

2. Dall'Unità d'Italia alla Prima Guerra Mondiale (1861-1913)

Secondo Artoni e Biancini (2004), sono due i periodi che hanno determinato un elevato livello medio del rapporto debito/Pil italiano: il periodo successivo all'unificazione italiana fino alla fine del XIX secolo e il periodo che va dai primi anni Ottanta del Novecento fino alla prima metà degli anni Novanta. In questo quadro, le due guerre mondiali non sembrano aver influito sul livello di tale rapporto: da una parte, il Regno Unito e gli Stati Uniti condonano la gran parte del debito estero contratto a seguito della partecipazione alla Prima guerra mondiale; dall'altra, il debito accumulato nel corso del secondo conflitto mondiale viene ridotto drasticamente dalla violenta inflazione degli ultimi anni di guerra.

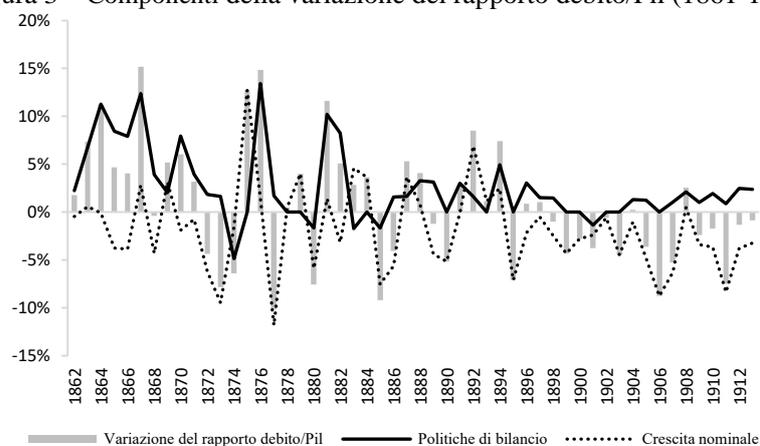
Il periodo che va dall'Unità d'Italia alla Prima guerra mondiale risulta, dunque, di particolare importanza perché i primi decenni successivi al 1861 rappresentano una prima fase, seppur non lineare, di sostanziale accumulo del debito pubblico (Figura 1). Verso la fine dell'Ottocento, il contributo della crescita del Pil nominale è tale da determinare, insieme ad una accorta politica di bilancio, una forte riduzione del rapporto debito/Pil (Figura 3).

Come anticipato, il nuovo Regno d'Italia nasce con un livello di debito pubblico relativamente elevato, data la decisione di ereditare i debiti degli Stati preunitari.⁴ Nei dieci anni successivi, il rapporto debito/Pil aumenta di

⁴ Pedone (2011a) illustra le ragioni di questa scelta nell'intento di rendere evidente la continuità tra i vecchi Stati e il nuovo Regno d'Italia in modo da assicurare a quest'ultimo

58,5 punti percentuali, dal 37,6% del 1861 al 96,1% del 1871. Le ragioni di questo aumento possono essere individuate in una serie di fattori: un forte aumento della spesa pubblica volto a sostenere un vasto programma di opere pubbliche; le spese militari derivanti dal compimento dell'unità d'Italia; il pagamento di un'indennità di guerra all'Austria; l'incorporazione nel debito del nuovo Stato nazionale dei debiti delle cosiddette regioni annesse, il Veneto e lo Stato Pontificio; i ritardi nell'entrata a regime dei provvedimenti di riordino fiscale posti in essere subito dopo l'unificazione.

Figura 3 – Componenti della variazione del rapporto debito/Pil (1861-1913)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat

Il governo reagisce all'aumento del debito pubblico, oltre che con la vendita di beni demaniali ed ecclesiastici, soprattutto attraverso la leva fiscale. I connotati strutturali della riforma fiscale varata in quegli anni rimarranno di fatto in vita per più di un secolo. Da una parte, le imposte dirette vengono raggruppate in tre distinte tipologie: l'imposta sui terreni, l'imposta sui fabbricati e l'imposta sulla ricchezza mobile.⁵ Dall'altro,

fin da subito la caratteristica di debitore credibile. Accanto a questo aspetto, tuttavia, va sottolineato come l'onere del debito non fosse uniformemente distribuito tra le varie zone del paese ma fosse principalmente in mano al Regno di Sardegna (57,2%). Da questo punto di vista, i cittadini meridionali furono di fatto chiamati a rispondere di un debito contratto per finanziare opere poste in essere al nord d'Italia senza poter in alcun modo usufruire dei conseguenti benefici (Fausto, 2005).

⁵ L'imposta sulla ricchezza mobile inizia solo nel 1869 a dare un gettito significativo, che diventa più consistente con l'aumento dell'aliquota nel 1871. Tale imposta, la prima sui redditi istituita dall'Unità d'Italia, verrà abolita e sostituita dall'IRPEF con la riforma tributaria del 1973, entrata in vigore il 1° gennaio 1974.

vengono estese e inasprite le imposte sui consumi.⁶ La prima vicenda di rientro dal debito pubblico nella storia del nuovo Stato italiano è, dunque, caratterizzata dal ricorso all'aumento delle entrate. In tale quadro, il picco del 1876 raggiunto dal rapporto debito/PIL deve essere attribuito principalmente al riscatto delle ferrovie Alta Italia. D'altra parte, ciò che contribuisce a tenere il livello del rapporto debito/PIL mediamente elevato, in un periodo in cui disavanzi pubblici non registrano valori particolarmente consistenti, è la nazionalizzazione delle ferrovie, che si ha prima nel 1876 e, successivamente, nel 1905.

Il periodo che va fino al 1876 è contraddistinto dal perseguimento, da parte del governo della Destra storica, del pareggio di bilancio. Il tentativo di raggiungere tale obiettivo costa, tuttavia, alla Destra la perdita del governo. Il successivo periodo di governo della Sinistra è caratterizzato da un deciso aumento del valore del rapporto debito/Pil. In particolare, già dai primi anni Ottanta, tale rapporto registra valori stabilmente al di sopra del 100%. In questo periodo, la creazione di debito pubblico è finalizzata principalmente a favorire lo sviluppo dell'economia italiana, senza il supporto di un finanziamento monetario del disavanzo data la decisione del governo nel 1883 di riportare l'Italia nel *gold standard* e il conseguente vincolo del rispetto della copertura aurea dei biglietti in circolazione. In questo scenario, a contribuire al deterioramento della finanza pubblica, oltre che al peggioramento del rapporto debito/Pil, è il pessimo andamento economico di quel periodo dell'economia italiana.

Nei primi anni del Novecento, l'Italia conosce la prima fase di prolungata crescita economica. Il decollo dell'economia italiana si inserisce all'interno del più generale processo di sviluppo economico che in quel periodo caratterizza l'intera economia mondiale. Il miglioramento dei saldi di bilancio, conseguente alla crescita del reddito, fa sì che lo stock di debito pubblico rimanga sostanzialmente stabile fino al 1906, per poi conoscere un lieve aumento fino al 1913. In rapporto al PIL, tuttavia, il debito pubblico, che negli ultimi anni dell'Ottocento registra valori superiori al 115%, si riduce progressivamente fino a toccare il valore del 73,9%. A tal proposito, è interessante anticipare che ci vorranno più di 30 anni affinché il rapporto debito/Pil scenda al di sotto di questa soglia.

Nei primi anni del Novecento, l'accumularsi degli avanzi di bilancio non solo elimina la necessità di fare ricorso a nuove emissioni di titoli di debito pubblico ma contribuisce anche a far aumentare al di sopra della pari le quotazioni dei titoli già emessi. Ciò, insieme al favorevole contesto

⁶ Nel 1968, viene introdotta l'impopolare tassa sul macinato, un'imposta indiretta sulla macinazione del grano e dei cereali in genere.

economico vissuto dall'Italia in quegli anni, permette a Giolitti di affrontare il problema di ridurre lo stock di debito pubblico. La cosiddetta operazione di conversione della rendita, considerata una delle operazioni più importanti della sua politica finanziaria, votata dal Parlamento nel giugno 1906, offre ai portatori di titoli con rendite al 5% lordo e 4% netto la scelta tra la conversione in un titolo di nuova creazione, con interesse del 3,75% fino al 31 dicembre 1911 e del 3,50% dal 1° gennaio 1912 in poi, e il rimborso del debito alla pari.⁷ L'operazione volontaria di conversione ha pieno successo in termini di adesioni ma determina un risparmio non così rilevante quantitativamente sulla spesa annuale per interessi. In ogni caso, la piena riuscita della politica economica ora descritta, da una parte, testimonia il grado di credibilità e fiducia raggiunto dal Governo presso i cittadini e, dall'altra, può essere intesa, come segnalatrice della quota esigua di debito pubblico italiano detenuto all'estero in quegli anni (Fausto, 2005).

3. Dalla Prima guerra mondiale al secondo periodo post-bellico (1914-1947)

Alla vigilia della Prima Guerra Mondiale, il rapporto debito/PIL registra valori al di sotto del 75%. In questo quadro, lo scoppio del primo conflitto mondiale sconvolge gli equilibri del bilancio pubblico, assorbendo un grande ammontare di risorse: l'ammontare delle spese arriva a rappresentare quasi la metà del reddito nazionale e, all'interno di queste, quelle connesse ad attività belliche superano il 75% delle spese complessive; parallelamente, il sistema tributario, ancora regolato dalle prime leggi finanziarie successive all'unificazione del Paese, si dimostra non idoneo a finanziare l'eccezionale incremento delle spese (Pedone, 2011b). La guerra comporta, dunque, un enorme sforzo finanziario, a cui si provvede principalmente attraverso il ricorso all'indebitamento. In soli sette anni, il debito pubblico in termini assoluti aumenta di più dell'800%, passando dai 10 milioni di euro del 1914 ai 90,9 milioni di euro del 1920. Ciò contribuisce a far sì che, in quegli anni, il rapporto debito/Pil conosca un forte aumento, raggiungendo nel 1920 il valore massimo per l'intera storia dell'economia italiana (159,4%) (Figura 1).

In questo primo periodo, si verificano due fenomeni molto interessanti. Innanzitutto, l'aumento del debito pubblico contratto per finanziare la guerra viene collocato interamente all'estero, data l'incapacità del mercato

⁷ Per ulteriori approfondimenti, si veda De Cecco (1990).

finanziario italiano a far fronte al crescente fabbisogno statale. I prestiti forniti da Gran Bretagna e Stati Uniti, contratti in lire-oro, si gonfiarono in maniera significativa con la svalutazione della lira (Zamagni, 1998). In secondo luogo, il processo inflazionistico che si innesca durante la guerra, insieme al protrarsi del conflitto e all'incertezza del suo esito, determina un cambiamento nella struttura per scadenza del debito. Gli investitori non sono, infatti, disposti a impiegare denaro a lungo termine. In particolare, tra il 1914 e il 1919, i titoli di debito pubblico a medio e lungo termine passano dal 72% al 49,1% del totale mentre quelli a breve termine aumentano dall'1,6% al 12,8%.⁸

Il progressivo riequilibrio della finanza pubblica è reso possibile dall'esaurirsi degli effetti della guerra che porta a una rilevante caduta della spesa pubblica. Tra il 1922 e il 1926, i primi anni del periodo fascista, alla rapida discesa del rapporto debito/Pil di 50 punti percentuali concorrono anche altri fattori: la ripresa della crescita economica, una forte inflazione e la sostanziale cancellazione del debito estero da parte del Regno Unito e degli Stati Uniti.⁹ Nel periodo tra le due guerre mondiali, l'evoluzione del rapporto debito/Pil inverte la sua tendenza, riflettendo, più che la politica di bilancio, la politica valutaria e monetaria del regime fascista e, successivamente, gli effetti della Grande Crisi del '29. Così, dopo il 1926, nonostante ripetuti avanzi di bilancio primari, il rapporto riprende a crescere per effetto della politica deflazionistica e del cambio forte adottata dal regime che porta ad una riduzione del Pil in termini nominali.¹⁰ In questo quadro, lo scoppio della Grande Crisi del '29 non fa che aggravare la situazione, influenzando negativamente lo sviluppo economico e il bilancio statale.¹¹

⁸ I dati derivano da elaborazioni sui valori ricostruiti da Francese e Pace (2008).

⁹ A questo va aggiunto anche il cosiddetto Prestito del Littorio del 6 novembre del 1926, il quale prevede che i buoni ordinari del Tesoro, quinquennali e settennali con scadenza a partire dall'11 novembre dello stesso anno vengano convertiti obbligatoriamente in un prestito novennale al 5%. L'operazione di consolidamento forzato ora descritta si distingue dalla conversione della rendita del 1906 proprio per il suo carattere coercitivo.

¹⁰ Di fronte alle continue svalutazioni della moneta che rendono sempre più costose le importazioni di materie prime, Mussolini annuncia di volere, da una parte, difendere il valore della lira e, dall'altra, far entrare l'Italia nel *gold exchange standard*. Nel dicembre del 1927, viene dichiarata la cessazione del corso forzoso della lira, stabilendo una parità di 19 lire per un dollaro e di 92,46 lire per una sterlina, la cosiddetta quota novanta, che sancisce l'ingresso dell'Italia in tale regime monetario.

¹¹ La crisi economica determina, da una parte, una diminuzione delle entrate e, dall'altra, un aumento delle spese pubbliche finalizzato a fornire un sostegno all'attività economica privata. Gli iniziali deficit di bilancio non devono, tuttavia, far pensare ad una politica fiscale di natura anticiclica che anticipa la successiva rivoluzione keynesiana. Al contrario, di fronte all'accrescersi del disavanzo, la spesa per opere pubbliche tende immediatamente a

I forti e sempre più ampi disavanzi che il bilancio dello Stato registra dall'esercizio finanziario 1935-36 trovano la loro principale motivazione nella politica per il sostegno all'attività economica in regime di autarchia e nei crescenti impegni militari. Al riguardo, è interessante osservare che parte della spesa necessaria a far fronte alla guerra di Etiopia del 1935 viene sostenuta, dato il suo carattere eccezionale, attraverso un prestito forzoso e un prelievo straordinario. In particolare, nell'ottobre del 1936, i proprietari di terreni e fabbricati vengono obbligati alla sottoscrizione di un prestito venticinquennale nella misura del 5% del valore degli immobili stessi; inoltre, congiuntamente all'obbligo di sottoscrizione, viene introdotta un'imposta, della stessa durata del prestito forzoso, sul valore capitale dei beni immobili al fine di coprire finanziariamente il servizio del prestito. D'altra parte, nel 1936 l'uscita dell'Italia dal regime del *gold exchange standard* e il ripristino della facoltà del Tesoro di chiedere alla Banca d'Italia anticipazioni straordinarie permettono un maggiore ricorso al finanziamento monetario della spesa pubblica.¹² In questo modo, si ricostituisce “*quel regime di fiscal dominance che verrà poi largamente sfruttato negli anni Settanta*” (Pedone, 2011b).¹³ In questo quadro, la diminuzione del rapporto debito/Pil che si osserva nella seconda metà degli anni Trenta, nel periodo immediatamente precedente lo scoppio del Secondo conflitto mondiale, dipende principalmente dall'aumento dei prezzi dopo anni di deflazione.

L'ingresso dell'Italia nella Seconda Guerra Mondiale genera una nuova esplosione del debito pubblico, al cui finanziamento si provvede, a differenza di quanto avvenuto durante il primo conflitto mondiale, non attraverso l'accensione di prestiti esteri ma attraverso il ricorso al risparmio nazionale, senza però incentivarne la sottoscrizione attraverso tassi di interesse più elevati. Da questo punto di vista, si fa molto più affidamento sui sentimenti patriottici e sulla mobilitazione popolare per far fronte agli eventi bellici (Musu, 2012). Come nel primo conflitto mondiale, anche in questo caso il sistema tributario non riesce a finanziare le crescenti spese belliche, nonostante l'introduzione di un'imposta sugli scambi ad ampia base, come l'imposta generale sull'entrata¹⁴, e i ripetuti prelievi

contrarsi, connotando la politica di bilancio come insufficiente dal punto di vista della stabilizzazione del ciclo (Pedone, 1967).

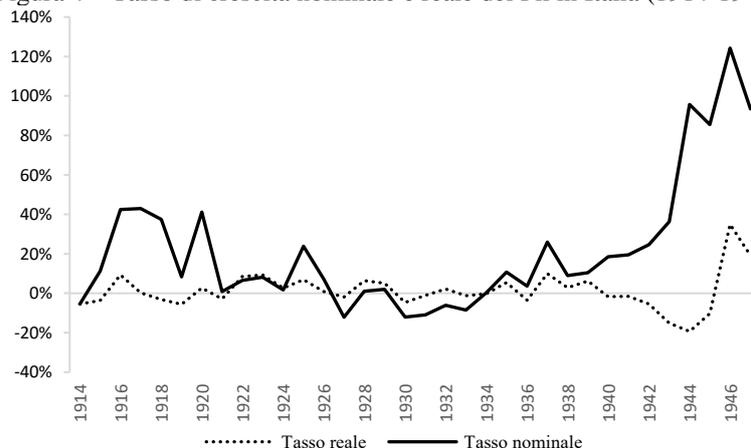
¹² L'iniziale obbligo, introdotto nel 1893, per la Banca d'Italia di concedere al Tesoro anticipazioni temporanee e straordinarie viene successivamente revocato per effetto della rivalutazione delle riserve auree della Banca d'Italia.

¹³ Per maggiori informazioni sulle caratteristiche del regime di *fiscal dominance*, si veda Sargent e Wallace (1981).

¹⁴ L'Imposta Generale sull'Entrata (IGE), introdotta nel 1940, si configura come un'imposta plurifase cumulativa, le cui caratteristiche distintive sono di colpire gli scambi in

straordinari. In ogni caso, nonostante il forte aumento del debito in termini assoluti, il rapporto debito/Pil non raggiunge valori particolarmente elevati: dopo aver toccato il picco del 116,3% nel 1942, tale rapporto conosce una netta diminuzione per effetto di un significativo e progressivo aumento dei prezzi sperimentato nel corso della Seconda Guerra Mondiale.

Figura 4 – Tasso di crescita nominale e reale del Pil in Italia (1914-1947)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat

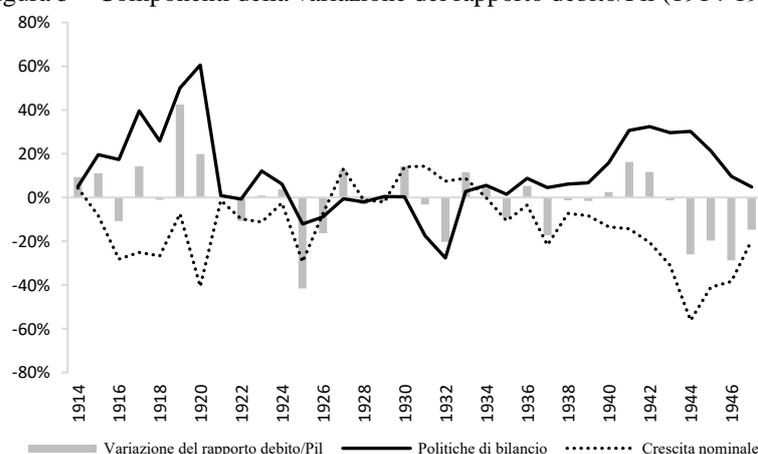
Da questo punto di vista, il confronto tra la crescita del Pil nominale e quello reale permette di dedurre quale sia stata la variazione media dei prezzi (Figura 4). In particolare, è la variazione annua del deflatore implicito del Pil a offrire una misura del tasso d'inflazione medio annuo sperimentato in quegli anni: nel 1944, ad esempio, l'economia italiana registra un tasso di crescita del deflatore del Pil superiore al 140%. Alla fine degli anni Quaranta, la cosiddetta tassa da inflazione rappresenta *“la soluzione al problema del debito pubblico”* (Musu, 2012). Nel 1947, il rapporto debito/Pil registra, infatti, il valore del 25,8%, il valore più basso mai registrato nell'intera storia del debito pubblico dall'Unità d'Italia ad oggi (Figura 1).

Nell'esaminare i contributi delle politiche di bilancio e della crescita nominale del prodotto nell'influenzare l'evoluzione del rapporto debito/Pil emerge un aspetto molto interessanti nel confronto tra quanto avvenuto nel

tutti i passaggi del processo produttivo e distributivo e di gravare ogni volta sul valore pieno dei beni e servizi scambiati. L'Imposta sul Valore Aggiunto (IVA), che prende il posto dell'IGE a partire dal 1974, si configura, invece, come un'imposta plurifase non cumulativa, la cui caratteristica è di applicarsi soltanto all'incremento di valore aggiunto realizzato nei vari stadi del processo produttivo e distributivo del bene o servizio in questione.

corso dei due conflitti mondiali: se, da una parte, l'elevata inflazione registrata durante la Seconda Guerra Mondiale è fondamentale nel ridurre drasticamente il rapporto debito/Pil, dall'altra, la forte crescita dei prezzi sperimentata dall'economia italiana nel corso della Prima Guerra Mondiale non è sufficiente a controbilanciare l'accumulazione di debito derivante dai crescenti disavanzi di bilancio (Figura 5). In quest'ultimo caso, come visto, il risultato è un forte aumento del rapporto debito/PIL. Le due guerre mondiali, dunque, pur accumulate da un rilevante sforzo in termini di spesa pubblica, incidono in modo diametralmente opposto sull'andamento di tale rapporto, dato il diverso contesto macroeconomico sperimentato dall'economia italiana durante i due conflitti mondiali.

Figura 5 – Componenti della variazione del rapporto debito/Pil (1914-1947)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat

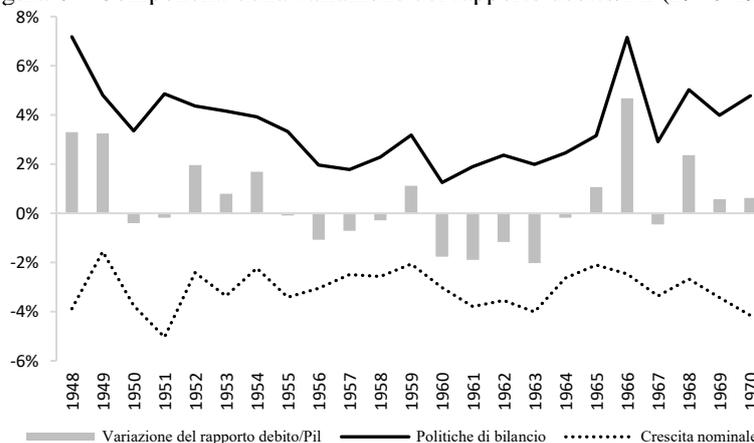
4. Il miracolo economico e la crisi della politica di bilancio liberista (1948-1970)

Al termine della Seconda guerra mondiale, grazie all'elevata inflazione registrata negli anni precedenti, l'Italia riparte con un rapporto debito/Pil molto basso, inferiore a quello registrato al momento dell'Unificazione, che continuerà a mantenersi stabile tra il 25% e il 35% fino alla fine degli anni Sessanta (Figura 1). La significativa riduzione del valore reale del debito di guerra è resa possibile dalla sconfitta del regime che l'aveva accumulato, il quale diventa il capro espiatorio del dissesto finanziario ereditato; in ogni caso, la nascente Repubblica Italiana non sceglie la via del ripudio formale

del debito, considerandosi successore del precedente Regno d'Italia (De Cecco e Pedone, 2001).

In relazione all'evoluzione del rapporto debito/Pil e ai relativi contributi alla sua dinamica, emerge una considerazione preliminare molto interessante: a differenza di quanto visto nei periodi precedentemente analizzati, il contributo apportato dal numeratore e dal denominatore del rapporto all'andamento di quest'ultimo è netto. Da una parte, infatti, le politiche di bilancio dello Stato rappresentano l'elemento chiave nello spiegare la tendenza all'aumento di tale rapporto; dall'altra, l'elevata crescita economica sperimentata in quegli anni permette non solo il contenimento del rapporto debito/Pil ma anche in alcuni anni, soprattutto nella prima metà degli anni Sessanta, la sua diminuzione (Figura 6).

Figura 6 – Componenti della variazione del rapporto debito/Pil (1948-1970)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat

Il problema principale che l'Italia deve innanzitutto affrontare nel secondo dopoguerra riguarda il cercare di riportare sotto controllo gli elevati tassi di inflazione. Tale necessità scaturiva anche dalla decisione di aderire a un sistema dei pagamenti internazionali basato su cambi rigidi (Graziani, 1979). Al riguardo, con misure adottate nell'agosto del 1947 e poi entrate in vigore il 1° ottobre, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, e poi Governatore della Banca d'Italia, Luigi Einaudi imposta una manovra di stabilizzazione monetaria che annovera, tra le altre cose, l'innalzamento delle riserve obbligatorie presso la Banca d'Italia.¹⁵

¹⁵ In realtà, le nuove norme sulla riserva obbligatoria non erano calcolate così da provocare una significativa contrazione di credito da parte del sistema bancario nel suo

Quest'ultimo provvedimento contribuisce indirettamente a modificare la composizione del debito pubblico verso i titoli a breve termine, data la possibilità per le banche di assolvere i loro obblighi di riserva presso la Banca d'Italia con titoli a breve termine del Tesoro. Nel 1949, tali titoli rappresentano circa il 30% del totale, il valore più alto mai registrato fino a quel momento.¹⁶

Se i primi anni del dopoguerra sono caratterizzati da disavanzi di bilancio molto consistenti¹⁷, il periodo che va dagli anni Cinquanta ai primi anni Sessanta è caratterizzato da una politica di bilancio improntata a grande severità che riesce a mantenere un sostanziale equilibrio nei conti pubblici. D'altra parte, a favorire una comoda gestione del bilancio pubblico e il contenimento del rapporto debito/Pil, concorrono un'elevata crescita economica, che assicura un aumento automatico delle entrate tributarie e del denominatore del rapporto, e il contenimento della spesa per interessi, ottenuto anche grazie al maggior ruolo giocato dal finanziamento monetario e dai titoli a breve termine.

All'inizio degli anni Sessanta, si verificano due fenomeni importanti: da una parte, iniziano a emergere pressioni inflazionistiche principalmente per l'effetto della pressione di una domanda in continua espansione su un'offerta che non riesce ad adeguarsi per carenza dei fattori produttivi disponibili e, dall'altra, si registrano ampi disavanzi della bilancia dei pagamenti conseguenti al peggioramento del saldo di conto corrente, favorito, a sua volta, dall'aumento dei prezzi interni (Musu, 2012). Per contrastare il sorgere di tali fenomeni, la Banca d'Italia attua, nel 1963, una manovra restrittiva che si rivela immediatamente efficace nel ridurre il tasso di inflazione e nel riportare in pareggio la bilancia dei pagamenti. D'altra parte, il regime di cambi fissi non consente di utilizzare la svalutazione per conseguire l'equilibrio esterno. La stretta monetaria ha tuttavia un costo: il tasso di crescita dell'economia diminuisce quasi della

complesso. Ciò che determinò la significativa restrizione creditizia e i conseguenti effetti deflazionistici fu principalmente il meccanismo delle aspettative da parte degli operatori di una caduta al ribasso dei prezzi (Foà, 1949). Questo costrinse il Governo a intraprendere una politica di spesa compensativa per evitare il collasso dell'attività industriale italiana, connotando il tentativo di una politica ortodossa da parte di Einaudi come una politica di maggior intervento e controllo statale (Hirschman, 1948).

¹⁶ Si veda la nota 9.

¹⁷ Come scrive Fausto (2005), mentre le entrate diminuiscono a causa dello squilibrio economico-finanziario, della contrazione dei consumi, dell'arresto del commercio e del disordine dell'amministrazione fiscale, le spese, nonostante la riduzione degli oneri del debito pubblico per l'inflazione e l'annullamento di quelli per le forze armate e le colonie, aumentano per i nuovi oneri di carattere sociale, come le spese per l'assistenza postbellica ai reduci e agli sfollati, le spese per le riparazioni dei danni di guerra, le spese per la smobilitazione.

metà nell'arco di un solo anno. In questo senso, si può affermare che, in presenza di un conflitto tra diversi obiettivi di politica economica, la Banca centrale non mostra alcun dubbio ad abbandonare almeno momentaneamente l'obiettivo della crescita (Visaggio, 1997).

In questo scenario, il compito di stimolare la crescita economica viene assegnato alla politica di bilancio. Tale scelta viene favorita dal passaggio al governo da maggioranze di centro a una nuova maggioranza di centro-sinistra. Le due componenti del nuovo governo mostrano, infatti, interessi contrastanti, la cui sintesi mette fine alla disciplina fiscale seguita fino a quel momento: da una parte, la componente di sinistra preme per aumentare le spese volte ad estendere il *Welfare State*; dall'altra, quella di centro è ferma nel salvaguardare gli interessi del proprio blocco sociale, poco incline a addossarsi l'onere del maggior interventismo statale. Nel giro di pochi anni, si assiste, dunque, ad un forte deterioramento dei conti pubblici. In particolare, sottovalutando gli effetti a lungo termine sugli equilibri complessivi del bilancio pubblico, vengono introdotte forme molto generose di trattamenti pensionistici attraverso la rivalutazione delle pensioni e l'introduzione delle pensioni sociali e di anzianità. Nel 1968, l'intervento riformatore dello Stato prevede anche una radicale riforma del sistema pensionistico e un'innovazione nell'assetto giuridico e finanziario degli ospedali, che getta le basi per la successiva istituzione del Servizio Sanitario Nazionale.¹⁸ All'aumento delle spese per le prestazioni sociali, si aggiunge inoltre l'espansione delle spese per i dipendenti pubblici.¹⁹

In questo quadro, è opportuno concentrare l'attenzione su due aspetti importanti. Innanzitutto, le origini dello squilibrio dei conti pubblici vanno fatte risalire proprio alla metà degli anni Sessanta, momento in cui l'incidenza del debito sul prodotto riprende ad accrescersi, dopo una fase di accentuata flessione (Sartor, 1998). D'altro canto, l'evoluzione della finanza pubblica di questo periodo deve essere inserita nel quadro europeo e, in questo senso, il tentativo di incrementare il ruolo dello Stato in determinati ambiti può essere letto come un tentativo di adeguamento ai modelli prevalenti nei principali paesi europei (Artoni e Biancini, 2004).

A partire dal 1967, ha inizio un nuovo processo di aggiustamento dei conti pubblici che trae forza dalla presenza nel nuovo Governo di una componente prevalentemente liberista. A fronte della maggiore cautela

¹⁸ Nel 1968, con la legge Mariotti, viene riformato il sistema degli ospedali, fino ad allora gestiti da enti di assistenza e beneficenza, trasformandoli in enti pubblici e disciplinandone l'organizzazione, la classificazione in categorie e le funzioni nell'ambito della programmazione nazionale e regionale ed il finanziamento.

¹⁹ Per ulteriori approfondimenti sulle cause dell'espansione della spesa pubblica in questo periodo e nei due decenni successivi, si veda Franco, 1993.

nella politica di bilancio, nella seconda metà degli anni Sessanta, la Banca d'Italia, dopo aver riportato sotto controllo il tasso d'inflazione e gli squilibri della bilancia dei pagamenti, torna ad attuare una politica monetaria espansiva, sostenendo, attraverso una politica di stabilizzazione del tasso di interesse, la crescita economica. Tale politica consegue un duplice risultato: da una parte, stimola la spesa per investimenti e, quindi, la crescita economica; dall'altra parte, riducendo, se non eliminando, il rischio di perdite in conto capitale, agevola un ampio collocamento di titoli pubblici, emessi per far fronte alla crescente esigenza di risorse finanziarie necessarie a coprire gli aumenti dei disavanzi pubblici (Visaggio, 1997). Il rialzo generalizzato dei tassi di interesse internazionali, tuttavia, alimentato verso la fine degli anni Sessanta da nuove tensioni inflazionistiche, porta ad una sospensione temporanea della politica di stabilizzazione del tasso di interesse per timore di una fuoriuscita di capitali e del conseguente disavanzo della bilancia dei pagamenti. Ciò costringe la Banca d'Italia, a fronte delle incertezze del mercato, a svolgere il ruolo di compratore di ultima istanza nell'offerta di titoli pubblici, perdendo, in questo modo, l'autonomia necessaria per conseguire gli obiettivi finali monetari. Si intravedono, dunque, i primi segnali di quello che risulterà essere il problema centrale degli anni Settanta: il rapporto tra la Banca d'Italia e il Tesoro.

5. I semi della crisi della finanza pubblica (1971-1980)

Nel corso degli anni Settanta, il bilancio dello Stato registra continui ed elevati disavanzi primari: le entrate, nonostante il successo dal punto di vista del gettito della riforma tributaria introdotta in Italia tra il 1973 e il 1974, non riescono a controbilanciare il rapido e marcato aumento della spesa pubblica al netto degli interessi. L'espansione della spesa pubblica riguarda principalmente la spesa corrente mentre quella in conto capitale rimane sostanzialmente stabile. Dal lato delle entrate, come anticipato, il sistema tributario italiano viene radicalmente modificato nel 1973 con l'introduzione dell'Iva e nel 1974 con l'adozione di un modello d'imposizione fondato sull'imposta personale progressiva sul reddito. In conseguenza di questa riforma, nel corso del decennio, la quota delle entrate pubbliche sul Pil aumenta considerevolmente grazie all'aumento del gettito delle imposte dirette. Tale aumento è diretta conseguenza del meccanismo di riscossione delle imposte personali fondato sul sostituto di imposta e sul *fiscal drag*, fenomeno quest'ultimo determinato

dall'introduzione di un'imposta fortemente progressiva in un periodo di elevata inflazione.

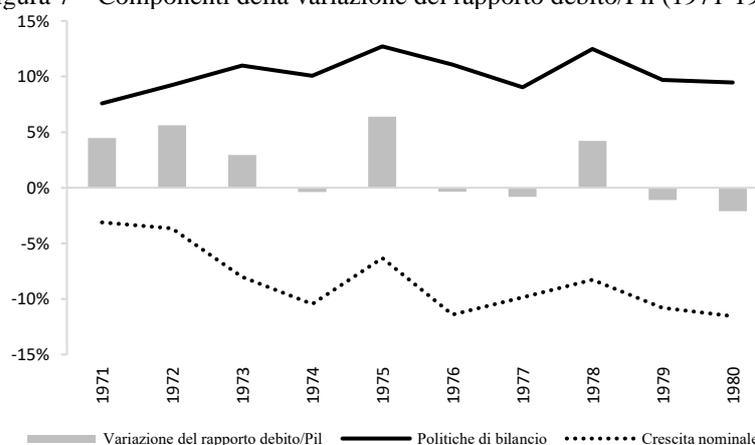
Relativamente all'aumento della spesa pubblica nel corso degli anni Settanta, è interessante sottolineare due aspetti. In primo luogo, tale aumento determina modificazioni strutturali nel bilancio pubblico attraverso l'introduzione di elementi di sempre maggiore rigidità nella spesa corrente. Tende a formarsi, in altre parole, come già anticipato in precedenza, quello *zoccolo duro di fabbisogno primario* che, da questo momento in poi, rappresenterà una caratteristica strutturale del sistema italiano di finanza pubblica. In particolare, si registra un aumento della spesa per i dipendenti pubblici e della spesa di tipo sociale per la sanità e la previdenza sociale.²⁰ Gli anni Settanta, infatti, sono gli anni in cui si costituisce il Servizio Sanitario Nazionale e in cui si concedono condizioni particolarmente favorevoli per l'accesso alle prestazioni previdenziali. In secondo luogo, l'aumento della spesa pubblica deve essere inquadrato all'interno dello scenario sociale e politico dell'epoca in cui *“la radicalità delle richieste sociali economiche favoriscono lo sgretolamento del consenso sociale e politico necessario al proseguimento delle politiche di bilancio di stabilizzazione”* (Visaggio, 1997). Nel corso del decennio, complice anche un sistema elettorale proporzionale che rende sempre più debole la forza parlamentare dei Governi di centro-sinistra, l'espansione della spesa pubblica si configura, dunque, come una vera e propria politica del consenso, alla quale non corrisponde un adeguato incremento delle entrate (Musu, 2012).

Le dinamiche ora descritte si traducono in un aumento costante del disavanzo primario del settore pubblico, a cui va aggiunto, come vedremo, una quota sempre più rilevante di spesa corrente per interessi. L'elevato disavanzo non si riflette, tuttavia, in un immediato e corrispondente aumento del rapporto debito/Pil. Tale rapporto, infatti, seppur in continuo aumento durante gli anni Settanta, registra valori ancora contenuti (Figura 1). Il suo contenimento è favorito dal contributo apportato dalla crescita nominale del prodotto (Figura 7). Approfondendo tale dinamica, la crescita del debito pubblico si colloca su un sentiero sostenibile per due ragioni fondamentali: in primo luogo, un basso onere per interessi determinato dal

²⁰ Il finanziamento delle pensioni avviene in quegli anni con un sistema di tipo retributivo e questo, insieme a una estensione della pensione di anzianità a persone con un numero di anni di contribuzione estremamente basso, appesantisce la spesa pensionistica per un numero molto elevato di anni in quanto a favore di soggetti con elevata speranza di vita. In questo senso, alcuni sottolineano la confusione della funzione previdenziale del sistema pensionistico in una veste prettamente assistenziale (Musu, 2012).

finanziamento diretto del Tesoro da parte della Banca d'Italia, che giunge anche a possedere, alla metà degli anni Settanta, poco meno del 50% del debito pubblico complessivo (Pedone, 2011b); in secondo luogo, il processo inflazionistico sviluppatosi e alimentatosi nel corso del decennio, da una parte, come visto, attiva, dato il sistema fiscale progressivo con aliquote fissate sul reddito nominale, il meccanismo del *fiscal drag* che contribuisce all'aumento delle entrate e, dall'altra, garantisce un'elevata tasso da inflazione sul debito pubblico.

Figura 7 – Componenti della variazione del rapporto debito/Pil (1971-1980)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat

Relativamente alla spesa per interessi, è necessario iniziare a rilevare il progressivo aumento della sua incidenza sul Pil: nonostante gli anni Settanta siano un periodo in cui risulta rilevante il peso del finanziamento del disavanzo pubblico attraverso la creazione di base monetaria da parte della Banca d'Italia, il forte aumento del debito pubblico in termini assoluti, che passa dai 13,4 miliardi di euro del 1970 ai 116,7 miliardi del 1980²¹, comporta una partecipazione crescente dei cittadini alla sua sottoscrizione. Di conseguenza, la spesa corrente per interessi inizia ad aumentare, diventando sempre più rilevante, ma rimanendo comunque inferiore a quanto sarebbe avvenuto nel caso in cui fosse stato assente il sostegno da parte della Banca d'Italia.²²

²¹ Fonte dei dati: Banca d'Italia.

²² Per mantenere bassi i tassi di interesse, nel corso degli anni Settanta si fa ricorso anche al cosiddetto vincolo di portafoglio, che prevede che le banche investano obbligatoriamente in titoli una certa quota, inizialmente del 6%, successivamente ampliata al 9%, dei loro depositi. Di fatto, tuttavia, tale provvedimento introduce nel sistema finanziario

6. Gli anni Ottanta e l'esplosione del debito pubblico (1981-1991)

Nel corso degli anni Settanta, la crescita del rapporto debito/Pil, alimentata da elevati e crescenti disavanzi pubblici, risulta contenuta e sostenibile grazie al consistente finanziamento monetario da parte della Banca d'Italia, che limita la spesa per interessi, e al rilevante processo inflazionistico. Gli anni Ottanta si caratterizzano, invece, per una serie di trasformazioni politiche, istituzionali ed economiche che, affievolendo i due fattori che ne avevano contenuto l'incremento, concorrono alla vera e propria esplosione di tale rapporto (Figura 1).

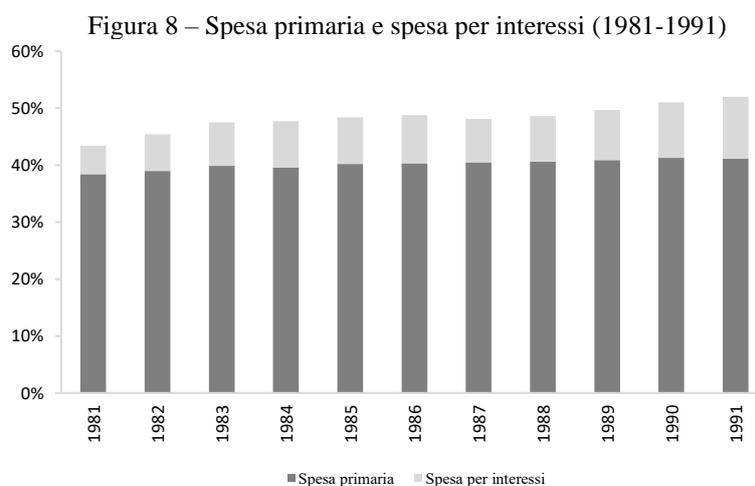
Da un punto di vista politico, la fuoriuscita del Partito comunista, ridotto nella sua rappresentanza parlamentare, dall'area governativa induce i Governi di centro-sinistra a cercare di estendere il consenso e a rafforzare il blocco sociale che ne sosteneva il potere, rinviando continuamente una rigorosa politica di stabilizzazione del debito pubblico. In questo, maggioranza e opposizione tendono ad assumere posizioni coincidenti: se, da una parte, la maggioranza usa la politica della spesa allo scopo di acquisire consenso sociale, dall'altra, l'opposizione concentra le sue battaglie nel sottolineare che tali politiche non sono sufficienti a tutelare gli interessi sociali della propria base elettorale. D'altro canto, l'ingresso dell'Italia nel Sistema Monetario Europeo, rendendo meno facile il ricorso alla svalutazione della lira, sposta il peso politica degli squilibri e della ricomposizione dei conflitti quasi interamente sul bilancio pubblico (Pedone, 2011a).

Da un punto di vista istituzionale, il cosiddetto divorzio del 1981, sancendo la fine dell'obbligo per la Banca d'Italia di sottoscrivere la quota di titoli pubblici di nuova emissione non collocata presso il mercato, afferma la definitiva autonomia della Banca centrale nei confronti della politica di bilancio del governo e, dunque, la sua piena libertà nella gestione della politica monetaria.²³ La differenza nella gestione delle nuove emissioni è sostanziale: mentre nel precedente decennio, la Banca d'Italia acquistava automaticamente la quota di titoli non collocata presso il

una distorsione sistematica che favorisce l'indebitamento pubblico a scapito dei finanziamenti al settore privato (Arcelli e Micossi, 1997).

²³ Oltre che come un modo per ridare alla Banca d'Italia il pieno controllo della base monetaria al fine di moderare il forte aumento dei prezzi, la fine del regime di *fiscal dominance* può essere interpretata come un tentativo per spingere i Governi degli anni Ottanta ad attuare una politica di stabilizzazione del debito pubblico (Visaggio, 1997). Questa speranza si rivela, tuttavia, presto vana, determinando soltanto un cambiamento nel finanziamento del disavanzo pubblico dalla Banca d'Italia al risparmio dei cittadini (Musu, 2012). Sul fronte della finanza pubblica, infatti, gli anni Ottanta si caratterizzano per la quasi totale assenza di iniziative particolarmente significative (Artoni e Biancini, 2004).

mercato, negli anni Ottanta fissa autonomamente la quota da acquistare in maniera coerente rispetto ai propri obiettivi di politica monetaria. Il pieno controllo della base monetaria da parte della Banca d'Italia rappresenta un elemento importante, insieme alla forte riduzione dell'indicizzazione salariale concordata nel 1984 tra Governo e movimenti sindacali, al crollo del dollaro agli inizi del 1985 e a una drastica riduzione del prezzo del petrolio nel 1986, nel processo di disinflazione che si mette in moto nel corso dei primi anni Ottanta. La fine della politica accomodante di finanziamento monetario del disavanzo ha, tuttavia, un risvolto ben preciso, ossia l'aumento rilevante del tasso di interesse che lo Stato deve corrispondere ai sottoscrittori dei titoli di debito pubblico di nuova emissione. Questo aspetto, insieme alla sempre più ampia quota di debito pubblico detenuta dal mercato²⁴, determina un aumento senza precedenti della spesa per interessi, la quale, nel 1991, arriva a rappresentare più di un quinto della spesa pubblica totale (Figura 8). D'altro canto, bisogna altresì tenere presente che la progressiva liberalizzazione dei movimenti di capitale elimina progressivamente i vantaggi di cui godeva il Tesoro nell'accesso all'elevato risparmio nazionale, esponendolo di fatto al giudizio dei mercati finanziari.



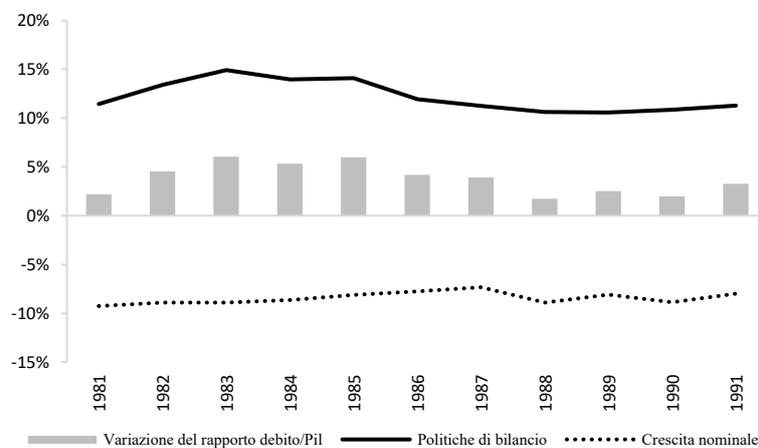
Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia

Da un punto di vista economico, infine, gli anni Ottanta si caratterizzano per la drastica riduzione del tasso di inflazione, il cui elevato valore aveva

²⁴ Se nel 1980 la Banca d'Italia deteneva circa un quarto del debito pubblico, dopo dieci anni questa quota arriva a registrare valori poco superiori del 10% (Musu, 2012).

permesso, nel decennio precedente il contenimento del rapporto debito/Pil. In questo quadro, il processo di disinflazione che si mette in moto nei primi anni Ottanta rappresenta un elemento fondamentale nella crescita del servizio del debito. In particolare, *“la principale determinante del forte aumento dell’onere effettivo del servizio del debito è la crescita dei tassi reali di rendimento, imputabile alla riduzione dell’inflazione, che non si riflette in una corrispondente riduzione dei tassi nominali. Questa maggiore resistenza alla discesa dei tassi nominali è anche il riflesso della drastica riduzione dell’intervento diretto della Banca d’Italia a sostegno del Tesoro”* (Pedone, 2011a). Le dinamiche ora presentate trovano un riflesso diretto nell’analisi dei contributi apportati dalle politiche di bilancio e dalla crescita nominale del prodotto all’evoluzione del rapporto debito/Pil: il contributo delle politiche di bilancio, per i motivi analizzati in precedenza, è talmente elevato che tale rapporto sperimenta un costante aumento per tutto il decennio; la crescita economica che l’Italia sperimenta nel corso del decennio in termini nominali, alimentata inizialmente dagli elevati tassi di inflazione e successivamente dalla più ampia ripresa dell’economia mondiale per la diminuzione dei prezzi del petrolio e delle materie prime, svolge un’azione frenante, anche se insufficiente all’aumento del rapporto debito/Pil (Figura 9).

Figura 9 – Componenti della variazione del rapporto debito/Pil (1981-1991)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d’Italia e Istat

7. Il Trattato di Maastricht e la corsa per l'euro (1992-2000)

All'inizio degli anni Novanta, sebbene il saldo primario ritorni in pareggio nel 1991 dopo un decennio di costante deficit iniziando a registrare avanzi primari a partire dal 1992, il bilancio pubblico comprensivo della spesa per interessi continua a registrare disavanzi molto elevati, in linea con quelli del decennio precedente. Alla base di questo deterioramento della finanza pubblica sta la continua crescita, iniziata nel 1981, dell'onere del servizio del debito. Gli elevati disavanzi pubblici alimentano una forte espansione del rapporto debito/Pil, favorita dal rallentamento economico che l'Italia conosce nei primi anni Novanta (Figura 1). In questo quadro, un primo fattore che favorisce la presa di coscienza della necessità di un'inversione di rotta è rappresentato dalla crisi valutaria e finanziaria che costringe l'Italia a uscire dal Sistema Monetario Europeo. La svalutazione della lira nella seconda metà del 1992, con conseguente uscita dell'Italia dallo SME, tuttavia, rappresenta soltanto uno dei due punti di svolta che in quell'anno segnano profondamente il corso della politica di bilancio. Il secondo punto di svolta è rappresentato dalla firma del Trattato di Maastricht²⁵ nel febbraio del 1992 che pone le premesse per lo sviluppo e la creazione dell'Unione Monetaria Europea (UME) sulla base di due principi: in primo luogo, l'idea di un processo graduale da percorrere nell'arco di diversi anni; in secondo luogo, la decisione di subordinare l'ingresso al soddisfacimento di determinati criteri di convergenza.²⁶ Con riferimento ai criteri di convergenza previsti dal

²⁵ Per approfondimenti circa i motivi alla base della firma del Trattato di Maastricht, si vedano Visaggio (1997) e Musu (2012). In particolare, entrambi gli autori sottolineano due punti interessanti: da una parte, la probabile sottovalutazione delle conseguenze politiche di una tale scelta; dall'altra, la speranza che ciò avrebbe permesso l'implementazione di quella disciplina fiscale che tutti ritenevano necessaria ma che nessuna forza politica osava imporre per la paura di perdere consenso.

²⁶ È interessante sottolineare che la teoria delle Aree Valutarie Ottimali, introdotta inizialmente da Mundell (1961), non prevede in alcun modo l'idea di una progressiva convergenza come prerequisito fondamentale. Risulta allora importante domandarsi perché gli estensori del Trattato abbiano prestato così tanta attenzione agli aspetti macroeconomici della convergenza rispetto a quelli microeconomici già previsti dalla letteratura. Al riguardo, Corsetti e Roubini (2003) individuano tre punti fondamentali, cui si fa riferimento nei lavori preparatori al Trattato, circa le ragioni che hanno portato all'imposizione di severi vincoli sulla finanza pubblica dei futuri paesi membri dell'unione monetaria, il cui minimo comun denominatore riguarda la preoccupazione circa la possibilità che si creino effetti di *spillover* negativi per il resto dell'unione monetaria qualora il debito pubblico di un paese membro dovesse aumentare in misura considerevole. Tale preoccupazione si basa sulla potenziale interdipendenza tra i tassi di interesse pagati da ogni emittitore sovrano che potrebbe interferire, a sua volta, con gli obiettivi di politica monetaria della Banca Centrale Europea. D'altro canto, non è da sottovalutare la possibilità che, alla base di tali vincoli, vi sia anche

Trattato di Maastricht, è importante altresì sottolineare che le condizioni richieste per la finanza pubblica rappresentano non solo una condizione necessaria per l'ingresso nella futura UME ma anche dei veri e propri vincoli da rispettare dopo l'avvio dell'unione monetaria stessa. Al riguardo, il Patto di stabilità e crescita, firmato ad Amsterdam nel giugno del 1997, rappresenta uno dei cardini guida dell'UME, integrando i contenuti del Trattato di Maastricht per quanto riguarda le procedure operative di gestione degli squilibri di finanza pubblica.

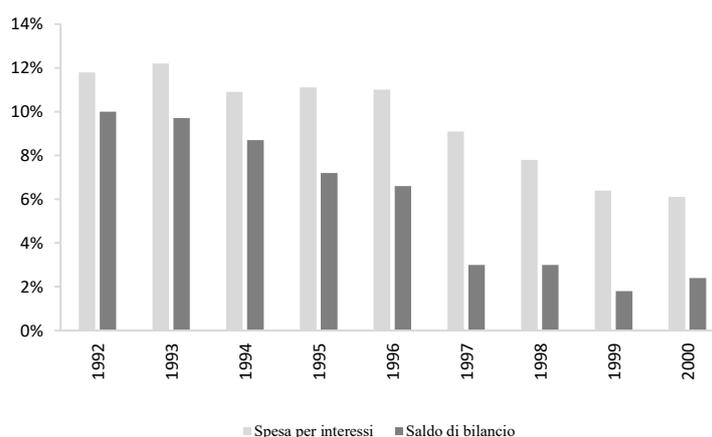
Il 1992 rappresenta, dunque, un anno chiave per comprendere le successive dinamiche di finanza pubblica. In particolare, la firma del Trattato di Maastricht e l'uscita dell'Italia dallo SME spingono l'ultimo Governo di centro-sinistra ad avviare un processo di progressivo riequilibrio del bilancio pubblico che rappresenta un importante fattore economico alla base dello sgretolamento del blocco sociale di riferimento. In questo quadro, il primo governo Amato (1992-1993) vara una drastica manovra di bilancio per il 1993, anticipando l'attuazione di molti punti all'ultima parte del 1992. La manovra restrittiva contribuisce, tuttavia, alla riduzione del tasso di crescita dell'economia che, a sua volta, determina una automatica riduzione delle entrate. Nel corso del 1993, il Governo tecnico, succeduto al Governo Amato e guidato dal governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi, decide di attuare interventi correttivi volti ad assicurare un aumento delle entrate che risulti superiore all'aumento delle spese. Dai primi anni Novanta in poi, dunque, i vari governi che si succedono, a prescindere dal tipo di maggioranza parlamentare, vincolati dall'impegno assunto a Maastricht, avviano un processo di riduzione del disavanzo totale entro la soglia prevista dal Trattato, cercando al contempo di indirizzare l'evoluzione del rapporto debito/Pil verso la soglia del 60%. Numerosi sono gli interventi che vengono implementati dal lato delle spese: due riforme pensionistiche, il rallentamento degli incrementi salariali dei dipendenti pubblici e lo spostamento dell'aumento della spesa sanitaria nella sfera privata.²⁷ Per quanto riguarda le entrate, queste registrano, nel

l'obiettivo politico di ridurre la dimensione dello Stato nel sistema economica. In ogni caso, se, da una parte, è possibile trovare argomentazioni attraverso cui giustificare i vincoli di finanza pubblica introdotti con il Trattato di Maastricht, dall'altra, è molto più difficile razionalizzarne la precisione numerica, la quale sembra rispondere più a una mera media dei rapporti debito/Pil prevalenti a quel tempo in senso all'Unione Europea piuttosto che a una determinata teoria economica (Corsetti e Roubini, 2003; De Grauwe, 2010).

²⁷ Nella prima metà degli anni Novanta, si succedono due riforme pensionistiche. La riforma Amato, varata nel 1992, è una riforma timida: il calcolo delle pensioni avviene ancora attraverso un sistema retributivo. Al contrario, la riforma Dini, introdotta nel 1995, è molto più radicale e innovativa, aprendo la strada al sistema contributivo come criterio alla base del calcolo delle pensioni.

periodo considerato, un livello medio molto più elevato rispetto a quello registrato nei precedenti decenni e superano nel 1997 il valore del 46%.²⁸ In quell'anno, infatti, il Governo Prodi decide, al fine di dimostrare la buona volontà dell'Italia nel rispettare gli impegni presi e, di conseguenza, far sì che l'Italia faccia parte del primo gruppo di Stati che adotterà la moneta unica europea, di introdurre un'imposta straordinaria per l'Europa che aumenta di 2 punti percentuali le entrate tributarie. Nel corso degli anni Novanta, si assiste, dunque, a una progressiva riduzione del disavanzo totale di bilancio. A tal proposito, fondamentale per la dinamica di tale processo di rientro del disavanzo risulta la forte riduzione della spesa per interessi che caratterizza la seconda metà degli anni Novanta (Figura 10). Alla caduta del costo medio reale del debito pubblico influiscono senza ombra di dubbio la diminuzione dei tassi di interesse su scala mondiale e la sostanziale eliminazione del differenziale di rendimento rispetto agli altri paesi europei, conseguente al futuro venir meno della possibilità di svalutazione del debito finanziato (Artoni e Biancini, 2004).

Figura 10 – Spesa primaria e saldo di bilancio (1992-2000)



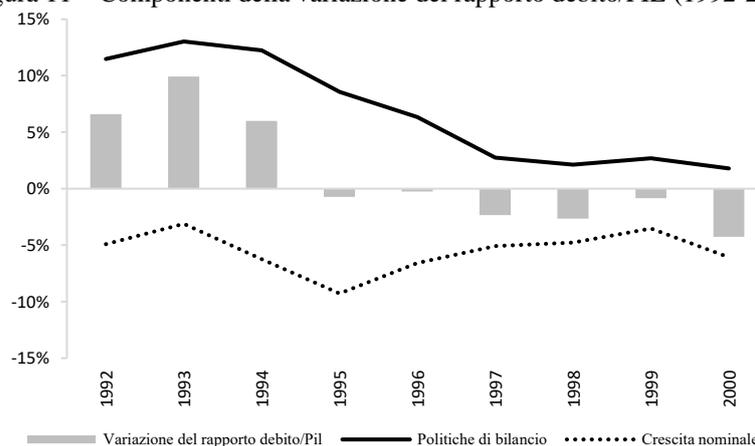
Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia

In questo quadro, il rapporto debito/Pil inizia una lenta ma costante discesa dalla seconda metà degli anni Novanta che si interromperà nella seconda metà del nuovo Millennio (Figura 1). In particolare, tale processo di rientro, trainato da una politica di bilancio nettamente restrittiva, non è, tuttavia, stato favorito dall'andamento economico dell'epoca (Figura 11). D'altro canto, l'esperienza degli anni Novanta dimostra come una politica

²⁸ Fonte dei dati: Banca d'Italia.

di bilancio volta a ridurre il disavanzo pubblico produca effetti sulla dinamica del debito pubblico con un'intensità che dipende in maniera decisiva dall'andamento dell'economia.

Figura 11 – Componenti della variazione del rapporto debito/PIL (1992-2000)



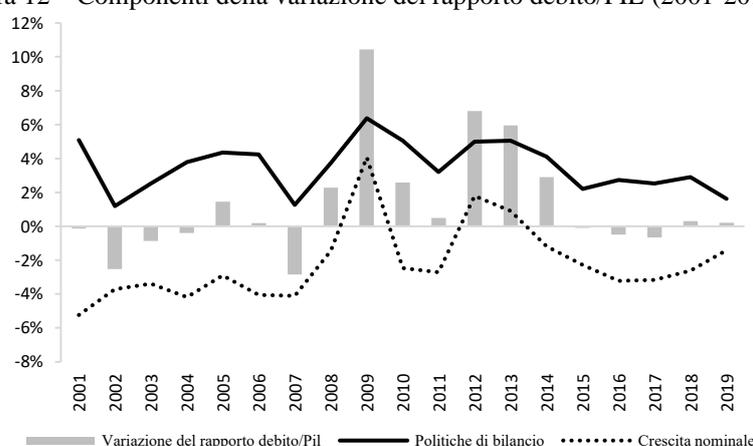
Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat

8. Il debito pubblico nel nuovo Millennio (2001-2019)

Il rapporto debito/PIL, toccato il picco relativo del 120,1% nel 1994, inizia una lenta ma costante discesa che accelera dopo la decisione dell'Italia di entrare nell'area euro fin dall'inizio (Figura 1). In questo quadro, mentre nella seconda metà degli anni Novanta l'aumento del debito pubblico in termini assoluti viene contenuto da una severa disciplina di bilancio, nel nuovo millennio il maggior contributo al contenimento del debito proviene dalla significativa e progressiva riduzione dei tassi di interesse, iniziata negli ultimi anni Novanta, che si traduce in una progressiva diminuzione della spesa per interessi. Il minor peso per il servizio del debito, tuttavia, non viene sfruttato per ridurre il disavanzo totale ma viene di fatto utilizzato per compensare l'aumento della spesa pubblica. Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio del Duemila, infatti, il rapido deterioramento in cui entra la finanza pubblica italiana viene parzialmente mascherato dalla riduzione degli interessi, l'iniziale dividendo della partecipazione all'UME (Bassanetti *et al.*, 2013). Successivamente, lo scoppio della crisi finanziaria prima e la crisi dei debiti sovrani poi non solo interrompono questa discesa ma, nel giro di pochi anni, vanificano tutti gli sforzi effettuati nell'arco di più di un decennio.

In tale quadro, per comprendere pienamente l'evoluzione del rapporto debito/Pil nel corso del nuovo Millennio, è importante sottolineare, da una parte, come la modesta crescita economica registrata fino al 2007 abbia contribuito, nonostante politiche di bilancio non sempre rigorose, a una modesta riduzione di tale rapporto e, dall'altra, come la caduta del Pil sperimentata in alcuni anni nel corso della crisi finanziaria del 2008 e della successiva crisi dei debiti sovrani abbia determinato, insieme a un peggioramento dei conti pubblici dovuto ad un forte aumento delle spese, un significativo incremento del rapporto debito/Pil (Figura 12).

Figura 12 – Componenti della variazione del rapporto debito/PIL (2001-2019)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e Istat

La crisi finanziaria del 2008, importata dagli Stati Uniti, non colpisce i paesi dell'Eurozona in maniera simmetrica. A subirla maggiormente risultano i cosiddetti PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna), i quali paesi registrano, nel biennio 2008-2009, una forte caduta del Pil reale e un drastico peggioramento delle finanze pubbliche a cui corrisponde un forte aumento del rapporto debito/Pil. Per quanto riguarda la Grecia, è opportuno sottolineare che la grave crisi delle finanze pubbliche emerge con ritardo, essendo stata nascosta all'Unione Europea attraverso opportune manipolazioni dei rendiconti fiscali. In ogni caso, "il limitato ricorso a misure di bilancio discrezionali per il sostegno diretto o indiretto della domanda è una caratteristica comune a molti paesi nell'esperienza della crisi in corso. Il peggioramento dei conti pubblici sembra scarsamente attribuibile a politiche di ispirazione keynesiana. Nella maggior parte dei casi, il repentino aumento dei disavanzi e del debito pubblico è attribuibile in larga misura all'agire degli stabilizzatori automatici piuttosto che alle

misure discrezionali, le quali si sono concentrate, sia negli Stati Uniti che in Europa, sul salvataggio del sistema finanziario più che sul sostegno della domanda di famiglie e imprese” (Pedone, 2011b). Un recente contributo ha anzi dimostrato che l’operare discrezionale dei vari Governi dell’Eurozona ha spinto in direzione contraria agli stabilizzatori automatici in modo da non far peggiorare ulteriormente le finanze pubbliche con probabili ripercussioni negative sulla dinamica del prodotto (Carnazza *et al.*, 2020). Tale circolo vizioso tra manovre correttive e contrazione del prodotto è ben descritto in Fantacone *et al.* (2015).

In questo quadro di progressivo peggioramento dei fondamentali macroeconomici, i mercati finanziari reagiscono aumentando lo scostamento tra i tassi di interessi a lungo termine dei titoli pubblici dei paesi in difficoltà rispetto a quello del paese considerato più sicuro, ossia la Germania. Alla base vi è il timore, nuovo per la neonata unione monetaria, che le obbligazioni degli emittitori sovrani possano non venir ripagati e il fatto che quote significative di questi titoli siano detenute dalle istituzioni bancarie amplifica la diffusione del contagio e dei rischi di insolvenza nell’intero sistema finanziario. Nel corso di due anni uno squilibrio originatosi principalmente nel settore privato degli Stati Uniti si trasforma, dunque, in una difficoltà generalizzata del settore pubblico in Europa. *“Una crisi finanziaria si trasforma in crisi reale”* (Bosi, 2012). Ciò sancisce l’inizio di una nuova fase per l’unione monetaria. Se, infatti, in un primo momento, la creazione dell’UME non aveva spinto i mercati a ritenere aumentato il rischio di inadempienza degli stati aderenti, in un secondo momento, la convinzione che i vari governi possano ripudiare direttamente il proprio debito, avendo perso il controllo della Banca centrale e, quindi, la possibilità di creare inflazione e svalutazioni inattese, si fa sempre più forte.

Nel corso del 2010, di fronte all’aumentare dei timori degli investitori internazionali per la situazione del debito sovrano dei paesi periferici dell’Eurozona e all’esplosione della crisi greca e irlandese, l’Unione Europea e la BCE, in cooperazione con il Fondo Monetario Internazionale, introducono misure volte a contrastare la sempre più rilevante instabilità del sistema finanziario. In questo quadro, *“a partire dall’estate del 2011, il brusco e inatteso peggioramento delle prospettive per l’economia mondiale accresce l’avversione al rischio degli investitori e accentua le paure sulla solidità di mutuatari fortemente indebitati. In Europa, i timori circa la sostenibilità del debito sovrano vengono innescati non solo dal peggioramento delle prospettive di crescita ma anche dall’esitante reazione politica dei paesi in più grave difficoltà così come da carenze di governance dell’UE nella gestione dei rischi sistemici”* (Bassanetti *et al.*, 2013). Nel gennaio 2012, al fine di cercare di disinnescare le tensioni sui

mercati finanziari attraverso il rafforzamento della disciplina fiscale, i capi di Stato e di governo di tutta l'Unione Europea approvano, con il voto contrario del Regno Unito e della Repubblica Ceca, il cosiddetto Fiscal Compact, un trattato destinato a regolare a partire dal 2013 le politiche di bilancio economiche dei singoli paesi. L'aspetto più rilevante del Fiscal Compact riguarda la fissazione dell'obiettivo del pareggio del bilancio, inteso come deficit strutturale, cioè corretto per le fluttuazioni del ciclo economico e delle misure *one-off*, massimo pari allo 0,5% del PIL, da tradurre possibilmente anche a livello costituzionale.²⁹ Il Fiscal Compact prevede, inoltre, l'obbligo per i Paesi con un debito pubblico superiore al 60% del PIL di rientrare entro tale soglia ad un ritmo pari ad un ventesimo dell'eccedenza in ciascuna annualità.³⁰ In ogni caso, ciò che sembra aver determinato la significativa diminuzione del rischio percepito dagli investitori e, di conseguenza, dei tassi di interesse sul debito sovrano sono i ripetuti interventi della Banca Centrale Europea (Altavilla *et al.*, 2015; De Pooter *et al.*, 2015; Krishnamurthy *et al.*, 2018). A tal proposito, è interessante mettere in luce come, passate le tensioni sui mercati finanziari, dal 2015 in poi, il rapporto debito/Pil rimanga sostanzialmente invariato grazie a una perfetta compensazione tra deficit complessivo di bilancio e crescita nominale del prodotto (Figura 12).

9. Conclusioni

Riassumendo quanto avvenuto negli ultimi anni, è possibile affermare che, a partire dal 2008, la situazione della finanza pubblica in Italia peggiora sensibilmente. Tale peggioramento, insieme alle modeste e in alcuni anni negative performance di crescita, determina un rapido incremento del rapporto debito/Pil. Il processo di progressiva riduzione di tale rapporto, intrapreso nei primi anni successivi alla firma del Trattato di Maastricht, si interrompe bruscamente con lo scoppio della crisi, riportando, da questo punto di vista, l'economia italiana in una situazione peggiore rispetto a quella dei primi anni Novanta. In tale scenario, è interessante, tuttavia, osservare che, nel periodo delle due crisi in precedenza analizzato, la situazione della finanza pubblica italiana è

²⁹ In Italia, il vincolo del pareggio di bilancio viene inserito nella Costituzione con una modifica all'articolo 81 approvata nell'aprile del 2012.

³⁰ Il criterio non implica che il rapporto debba essere ricondotto in vent'anni al livello del 60% ma piuttosto che ogni anno si debba verificare un ridimensionamento di un ventesimo della distanza dall'obiettivo, rispetto al quale di fatto si accosterebbe continuamente ma potrebbe non essere mai raggiunto (Gabriele, 2013).

migliore rispetto a quella di molti paesi dell'Eurozona, grazie soprattutto a un costante avanzo primario cumulato superiore a quello della stessa Germania.³¹ Ciò che determina l'aumento del rapporto debito pubblico/Pil italiano sono la sostanziale immobilità del PIL nominale e la rilevante spesa per interessi. Nonostante gli avanzi primari conseguiti, infatti, il bilancio complessivo italiano, appesantito dalla spesa per interessi, registra saldi fortemente negativi, alimentando l'accumulazione stessa del debito in un allarmante circolo vizioso. Il rapporto debito/PIL, a causa anche della stazionarietà del denominatore, è così aumentato, più che vanificando gli sforzi intrapresi dai vari Governi succedutisi a partire dai primi anni successivi la firma del Trattato di Maastricht. Tali dinamiche permettono di individuare quella che possiamo chiamare una vera e propria zavorra per la politica di bilancio italiana, soprattutto in periodi in cui il mercato richiede un'elevata remunerazione per il proprio investimento, ossia l'enorme ammontare del debito pubblico in termini assoluti (circa 2.410 miliardi di euro alla fine del 2019).³²

La recente crisi sanitaria, che ben presto si è trasformata in crisi economica con contrazioni significative del prodotto a livello mondiale, ha messo in luce l'estrema sensibilità del rapporto debito/Pil circa le potenziali dinamiche negative di finanza pubblica e del prodotto che non sono direttamente sotto il controllo dei decisori politici.³³ D'altro canto, il rapporto debito/Pil, mettendo insieme un'informazione derivante da un concetto di *stock* e una derivante da un concetto di flusso, porta con sé una serie di pericolose distorsioni. Prendiamo, ad esempio, come riferimento il dato relativo al quarto trimestre del 2019 e mettiamolo a confronto con quello del secondo trimestre del 2020: nell'arco di sei mesi, si è passati da un rapporto debito/Pil del 134,7% a uno del 149,4%.³⁴ Tale aumento, oltre che per un inevitabile peggioramento del saldo di bilancio il quale ha dovuto contrastare gli effetti recessivi del *lockdown*, è derivato da una drastica riduzione del prodotto. Questo rende il debito italiano improvvisamente insostenibile agli occhi degli investitori? L'intuizione di fondo è che i vincoli di finanza pubblica, introdotti per la prima volta con il Trattato di Maastricht e poi progressivamente rafforzati con successivi trattati, abbiano creato dei veri e propri valori segnaletici per i mercati finanziari rispetto ai quali gli operatori hanno fatto perno soprattutto nei periodi di elevata variabilità. Da questo punto di vista, la BCE ha assunto

³¹ Per maggiori approfondimenti, si veda Carnazza (2018).

³² Fonte dei dati: Banca d'Italia.

³³ Per maggiori approfondimenti circa le implicazioni socioeconomiche conseguenti al diffondersi del Coronavirus, si veda Nicola *et al.* (2020).

³⁴ Fonte dei dati: Banca d'Italia e Istat.

un ruolo sempre più fondamentale, ponendosi più volte *de facto*, ma non *de jure* data l'impossibilità prevista dai Trattati, come prestatore di ultima istanza. Tale constatazione porta a formulare una domanda molto delicata in merito al processo di unificazione monetaria: come si è arrivati a creare una moneta senza Stato? Il rapporto Werner del 1970, così denominato dal nome del suo autore, l'allora Primo Ministro e Ministro delle Finanze del Lussemburgo, Pierre Werner, rappresenta uno dei primi progetti volti alla creazione di un'unione economica e monetaria parlava della possibilità che l'unione monetaria potesse agire come un lubrificante per una successiva unione politica. In realtà, al riguardo, già Kaldor (1971) ammoniva dalla possibilità che una tale dinamica potesse davvero realizzarsi con parole che suonano quanto mai attuali: "*se la creazione di un'unione monetaria e il controllo della Comunità sui bilanci nazionali provocasse pressioni, portando al crollo del sistema, l'unione monetaria avrebbe impedito, anziché promosso, lo sviluppo di un'unione politica*". D'altra parte, nel tentativo di ridurre il rapporto debito/Pil, è impensabile non tenere conto delle ripercussioni negative che eventuali manovre restrittive di bilancio determinano nei confronti della dinamica del prodotto. Data anche l'architettura delle regole europee in termini di *output gap* e saldo strutturale, come visto, è altamente probabile che si inneschino circoli viziosi tra politiche di bilancio restrittive, caduta del prodotto e allontanamento dall'obiettivo di bilancio concordato con la Commissione Europea.

Bibliografia

Altavilla, C., Carboni, G. and Motto, R. (2015). *Asset Purchase Programmes and Financial Markets: Lessons from the Euro Area*. ECB Working Paper 1864, European Central Bank.

Arcelli, M. e Micossi, S. (1997). *La politica economica negli anni Ottanta (e nei primi anni Novanta)*, in *Debito pubblico e riforma tributaria*, i *Quaderni di Economia italiana*, n.9, 2011.

Artoni, R. e Biancini, S. (2004). *Il debito pubblico dall'Unità ad oggi*, in Ciocca P. e Toniolo G. (a cura di), *Storia Economica d'Italia*, Laterza.

Bassanetti, A., Bugamelli, M., Momigliano, S., Sabbatini, R. e Zollino, F. (2013). *The policy response to macroeconomic and fiscal imbalances in Italy in the last fifteen years*, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional papers)*, n. 211, Banca d'Italia.

Bosi, P. (2012) (a cura di), *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino.

Carnazza, G. (2018). *Il saldo strutturale: origini, sviluppi e applicazioni nell'Unione Europea*. *Argomenti – Rivista di economia, cultura e ricerca sociale*.

Carnazza, G., Liberati, P. e Sacchi, A. (2020). *The cyclically-adjusted primary balance: A novel approach for the euro area*, *Journal of Policy Modeling*, September-October.

- Corsetti, G. e Roubini, N. (2003). *Riflessioni sugli aspetti fiscali del Trattato di Maastricht*, in *Economia Italiana*, n. 2.
- De Pooter, M., Martin, R. F. and Pruitt, S. (2015). *The Liquidity Effects of Official Bond Market Intervention*. *International Finance Discussion Papers*, 1138.
- De Cecco, M. (1990). "The Italian National Debt Conversion of 1906", in Dornbusch, R. e Draghi, M. (a cura di), *Public Debt Management: Theory and History*, Cambridge University press.
- De Cecco, M. e Pedone, A. (2001). "Le istituzioni dell'economia" in Romanelli, M. (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Donzelli.
- De Grauwe, P. (2010), *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino.
- Fantacone, S., Garalova, P. G. e Milani, C. (2015). *Deficit strutturali e politiche di bilancio: i limiti del modello europeo*. *Rivista di Politica Economica*.
- Fausto, D. (2005). "Lineamenti dell'evoluzione del debito pubblico in Italia (1861-1961)", in *Rivista di Storia Finanziaria* n.15, luglio-dicembre.
- Foa', B. (1949). *Monetary Reconstruction in Italy*, in Graziani, A. (1979) (a cura di), *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Il Mulino.
- Francesse, M. e Pace, A. (2008). *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n.31.
- Franco, D. (1993). *L'espansione della spesa pubblica in Italia*, Il Mulino.
- Gabriele, S. (2013). *L'austerità: un caso di eterogenesi dei fini?*, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Il Mulino.
- Graziani, A. (1979) (a cura di), *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Il Mulino.
- Hirschman, A.O. (1948). *Inflation and Deflation in Italy*, in Graziani, A. (1979) (a cura di), *L'economia italiana dal 1945 a oggi*, Il Mulino.
- Kilponen, J., Laakkonen, H. and Vilmunen, J. (2015). *Sovereign Risk, European Crisis-Resolution Policies, and Bond Spreads*. *International Journal of Central Banking*, vol. 11(2), pages 285-323, March.
- Nicola, M., Alsafi, Z., Sohrabi, C., Kerwan, A., Al-Jabir, A., Iosifidis, C., Agha, M. and Agha, R. (2020). *The socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19): A review*. *International Journal of Surgery*, 78.
- Mundell, R. (1961). *A Theory of Optimal Currency Areas*, in *American Economic Review*, n. 51.
- Musu, I. (2012). *Il debito pubblico*, Il Mulino.
- Pedone, A. (1967). *Il bilancio dello Stato e lo sviluppo economico italiano: 1861-1963*, *Rassegna economica*, a. XXXI, n. 2.
- Pedone, A. (2011a). *Introduzione*, in Pedone, A. (a cura di), *Debito pubblico e riforma tributaria*, i *Quaderni di Economia italiana*, n.9.
- Pedone, A. (2011b). *Bilancio delle amministrazioni pubbliche, formazione e gestione del debito pubblico*, *Economia italiana*, 2011/3.
- Sarcinelli, M. (1990). *Tendenze e squilibri della finanza pubblica italiana*, in *Economia italiana*, 2011/2.
- Sargent, T.J. e Wallace, N. (1981). *Some Unpleasant Monetarist Arithmetic*, in Matteuzzi, M. e Simonazzi, A. (a cura di) (1988), *Il debito pubblico*, Il Mulino.
- Sartor, N. (1998) (a cura di). *Il risanamento mancato*, Carocci.
- Visaggio, M. (1997). *Politiche di bilancio e debito pubblico*, *La Nuova Italia Scientifica*
- Zamagni, V. (1998). *Il debito pubblico italiano 1861-1946: una ricostruzione della serie storica*, *Rivista di Storia Economica*, n.3.

Gli adempimenti amministrativi nel commercio e nella ristorazione: una stima del loro impatto economico

di Giorgio Casoni^{}, Paolo Polidori[†], Mariano Bella[‡] e Desirée Teobaldelli[§]*

Sommario

I costi della burocrazia sono oramai da tempo oggetto di discussione e sono spesso chiamati in causa come i principali responsabili della difficoltà che affronta l'Italia nel fare impresa.

In questo lavoro è stata fatta una stima per l'Italia di un determinato set di costi amministrativi sopportati dalle piccole imprese dei settori del commercio e della ristorazione. Per ridurre i margini di incertezza è stata effettuata l'analisi di sensitività dei risultati attraverso il Metodo di Montecarlo (per i soli settori del commercio e della ristorazione con classe di addetti 1-9).

Da questa prima valutazione si è poi stimato il costo per tutti i settori economici in Italia (per la sola classe di addetti 1-19).

Parole chiave: Burocrazia, Costi amministrativi, Piccole imprese, Metodo di Montecarlo.

Administrative burden in trade and catering industries: an estimate of its economic impact

Abstract

The costs of bureaucracy have been discussed for a long time. They are often cited as the main cause behind the difficulties Italy faces in doing business.

In this work an estimate of a set of administrative costs borne by small businesses in trade and catering sectors was made for Italy. In order to reduce the margins of uncertainty, a sensitivity analysis of the results was carried out using the Montecarlo Method (for a sector subset in the class of 1-9 employees).

From this initial assessment, the cost for all economic sectors in Italy was then estimated (for the 1-19 employee class only).

Keywords: Bureaucracy, Administrative Costs, Small Business, Monte Carlo Method

^{*} Università di Bologna

[†] Università di Urbino Carlo Bo

[‡] Ufficio Studi Confcommercio

[§] Università di Urbino Carlo Bo

1. Introduzione

I costi della burocrazia sono oramai da tempo oggetto di discussione e sono spesso chiamati in causa come i principali responsabili della difficoltà che affronta l'Italia nel fare impresa.

La letteratura economica ha analizzato ampiamente gli effetti della regolamentazione dell'attività economica da parte dello Stato su occupazione, investimento, produttività, crescita e sviluppo. Sebbene non vi sia consenso unanime su quale tipologia di regolazione sia associata a risultati positivi si può sostenere che sistemi di regolamentazione efficaci sono essenziali per prevenire i fallimenti di mercato, tutelare gli interessi collettivi e realizzare rilevanti obiettivi di politica economica e sociale (Pigou, 2002; Acemoglu e Verdier, 2000). Al tempo stesso, l'intervento dello Stato comporta costi economici e sociali che possono minare il livello di investimento, la produttività, la crescita e l'imprenditorialità nel complesso. In particolare, la letteratura che ha guardato alla qualità delle istituzioni pubbliche che regolano l'attività economica, ha posto l'accento sulla corruzione dell'apparato burocratico come fattore principalmente determinante degli effetti negativi legati alla regolamentazione: non sarebbe negativa la regolamentazione di per sé, quanto l'applicazione discrezionale ed inefficiente della stessa (Teoria della Public Choice) (Shleifer e Vishny, 1998; Shleifer e Vishny, 1993; Mauro, 1995; Niskanen, 1977).

La burocrazia è spesso percepita esclusivamente come un costo, anche se ciò non è vero in assoluto, e più volte si è tentato di stimarne l'ammontare per i cittadini e le imprese proponendo soluzioni diverse (Ufficio Studi Confcommercio, 2017; Assolombarda, 2016; AIB-OpTer, 2019; OCSE, 2006; ISTAT, 2015)⁵. L'esercizio non è facile perché si tratta di individuare con attenzione il perimetro dei costi che si intende calcolare cercando di associare un valore monetario ad oneri burocratici diretti ed indiretti, evitando di dare per scontate semplici percezioni di cittadini ed operatori, nel tentativo di individuare quegli adempimenti che possono essere definiti come inutili aggravii all'attività individuale e/o d'impresa.

⁵ Sul punto si veda anche Presidenza del Consiglio dei Ministri: <http://www.funzionepubblica.gov.it/semplificazione/la-misurazione-degli-oneri>; Governo Italiano, Agenda per la semplificazione 2015-2017, Rapporto di monitoraggio agosto 2015, www.italiasemplice.gov.it/versione-testuale-news/agenda-impresa/; ANCI Lombardia, *La semplificazione amministrativa*, AnciLab, 2018.

In questo lavoro è stata fatta una stima per l'Italia di un determinato set di costi amministrativi sopportati dalle piccole imprese dei settori del commercio e della ristorazione. Gli adempimenti analizzati sono tratti dalla documentazione del Dipartimento della Funzione Pubblica sulle 100 procedure amministrative più onerose per cittadini ed imprese (Dipartimento della Funzione Pubblica (DPF), 2014). Le voci sono state integrate con le più recenti novità in materia di adempimenti amministrativi. Per assegnare un valore monetario alle procedure così identificate è stato utilizzato lo strumento dei *focus group* formati da funzionari di Confcommercio. I soggetti economici oggetto dell'analisi sono state le piccole e medie imprese della ristorazione e del commercio non alimentare. Da questa prima valutazione si è poi stimato il costo per tutti i settori economici in Italia (per la sola classe di addetti 1-19). Per ridurre i margini di incertezza è stata effettuata l'analisi di sensitività dei risultati (per i soli settori del commercio e della ristorazione con classe di addetti 1-9) attraverso il Metodo di Montecarlo.

2. Red tape e white tape ovvero le diverse tipologie di costi della burocrazia

Secondo l'antropologo Graeber (2015) mai come in questo periodo storico il genere umano si trova a passare tanto tempo ad occuparsi di «scartoffie d'ufficio» e di complicazioni burocratiche. Sembra quasi che la presenza della burocrazia sia diventata il carattere dominante delle relazioni fra cittadini e istituzioni.

I costi della burocrazia in letteratura vengono spesso denominati *red tape* dal nome dei nastri rossi utilizzati per legare i faldoni che raccoglievano le pratiche d'ufficio delle amministrazioni inglesi e americane. Con il tempo il termine ha assunto una serie di significati principalmente negativi legati alla cattiva amministrazione quali eccesso di regolazione, complicazioni, ritardi, leggi poco logiche e dagli effetti sproporzionati quando non addirittura vessatori, diseconomie amministrative (Ingrassia, 2015). Come riporta ISTAT (2015):

“La regolamentazione, produce dei costi impropri che si ripercuotono sull'intera collettività. Questi oneri sono sintetizzati in tre ampie tipologie di costo sociale e che riguardano la sfera economica, della pubblica amministrazione e di conformità. I costi economici si riferiscono esclusivamente agli effetti indiretti prodotti dalla

regolazione. Questi costi hanno una natura dinamica e moltiplicatrice e generano comportamenti caratteristici negli attori economici coinvolti in una data regolazione. Si presentano quando le norme, connesse ad una determinata regolazione, compromettono la produttività e la capacità di innovare delle imprese, per esempio ostacolando la gestione efficiente del management o inducendo distorsioni nell'allocazione efficiente delle risorse.”

Al termine *red tape* è stato contrapposto il termine *white tape* per indicare norme che fossero poste a garanzia delle istituzioni democratiche e del rispetto dei principi costituzionali; concepite a difesa dall'arbitrio dei burocrati e dalla corruzione; sorte per correggere il cattivo funzionamento del libero mercato o per produrre valore sociale; emanate per tutelare alcuni particolari portatori di interessi sociali. Nell'analisi dei costi della burocrazia, da un punto di vista teorico, è importante riuscire a distinguere fra gli oneri inevitabili e virtuosi da quelli che producono un impatto sociale negativo.

In maniera sintetica i *red tape* possono essere definiti come gli oneri collegati a norme e procedure che non producono alcun sostanziale contributo al raggiungimento degli obiettivi dell'organizzazione e che non generano un particolare valore per il soddisfacimento degli interessi ai quali essi sono preordinati.

I *red tape* possono essere interni od esterni. I primi detti anche *red tape* organizzativi si rivolgono a membri dell'organizzazione pubblica come dipendenti, sindacati, manager, amministratori mentre i secondi, o stakeholder *red tape*, sono destinati a portatori di interessi esterni come cittadini, imprese, fornitori, finanziatori. Infatti, poiché le norme possono anche essere destinate direttamente all'apparato burocratico, la dinamica degli oneri da esse indotti sugli stessi operatori della PA non è dissimile da quella che le norme possono generare sui soggetti ad essa esterni. I *red tape* possono anche essere individuati all'interno dei rapporti fra amministrazioni diverse.

In generale dovrebbe esistere una correlazione inversa fra i costi della burocrazia ed i costi di funzionamento delle organizzazioni private e pubbliche. Infatti i primi quando non sono eccessivi e nascono da norme ben congegnate dovrebbero essere funzionali alla riduzione del carico amministrativo per i soggetti interni alla Pubblica Amministrazione e per gli operatori economici. In questa prospettiva siamo in presenza dei già citati *white tape* ovvero di forme di regolamentazione che producono un costo iniziale a che nel medio e lungo periodo hanno un impatto virtuoso sull'attività economica e amministrativa. Ma la correlazione fra costi dell'apparato e quelli del sistema economico istituzionale esterno può spesso portare ad effetti perversi. Infatti i lavoratori della PA aumentando il proprio

sforzo riducono i costi per gli stakeholder esterni. Questi ultimi tendono nel tempo a considerare come uno standard il livello di servizio che ricevono dall'apparato burocratico e ogni deviazione, in senso peggiorativo, viene percepita con disappunto. Inoltre una PA efficiente riduce il potere di controllo degli apparati burocratici e, in assenza di un adeguato set di incentivi, genera una generale insoddisfazione di burocrati e funzionari. In sostanza, la semplificazione amministrativa per i cittadini può determinare un sovraccarico di lavoro e un aumento di complicazioni per l'organizzazione interna suscitando nei dipendenti pubblici sentimenti di ostilità verso simili iniziative, scarsa credibilità nelle riforme e fuga dalle responsabilità amministrative.

Le cause dei *red tape* sono state ben identificate (Kauffman, 1977; Bozeman, 1993, 2000; Ingrassia, 2015). I *red tape* sono la conseguenza di norme nate male, cioè di norme che fin dalla loro origine sono state concepite al servizio di sé stesse, hanno imposto onerosi adempimenti al destinatario o hanno introdotto una disciplina di merito sbagliata. Sono norme nate male anche quelle in contrasto con regole esistenti. I *red tape* possono essere anche la conseguenza di norme finite male cioè di norme obsolete, applicate male dall'amministrazione oppure in contrasto con regole intervenute successivamente o, ancora, risultate onerose a posteriori a causa di eventi non prevedibili.

È possibile distinguere fra *Intra organizational vs. Ordinary red tape*. I primi sono norme rivolte a soggetti interni e che traggono origine dall'interno dell'organizzazione pubblica per lo più per regolarne l'operatività (per esempio, norme sindacali, criteri di *budgeting*, procedure interne di gestione degli utenti). I secondi traggono origine sempre dall'interno dell'organizzazione ma che sono destinati a portatori di interesse esterni per disciplinarne obblighi e comportamenti (procedure di accesso ai servizi, norme di *compliance* ad atti amministrativi, reclami, ecc.).

Vi sono poi gli *External control red tape* che traggono origine da poteri esterni ma che sono destinati ai membri interni dell'organizzazione pubblica per esigenze di controllo come, per esempio, le attività ispettive, le attività di audit interno, il rispetto dei vincoli di bilancio, il blocco del turnover del personale o il mantenimento di un certo grado di indebitamento.

Infine la letteratura individua i *Pass-through red tape* che sono norme create da poteri esterni per i portatori di interessi esterni all'organizzazione pubblica. Si tratta di norme che vengono imposte da amministrazioni collegate o sovraordinate per disciplinare i comportamenti di utenti o fornitori.

Ma che cosa influenza i costi della burocrazia? Le classificazioni presentate sono utili in quanto permettono di comprendere da quale fonte

traggono origine e chi colpiscono i *red tape* e, dunque, di individuare più chiaramente coloro che ne sono responsabili, da un lato, e coloro che sono legittimati, dall'altro, a pretenderne semplificazione ed economicità. L'utilità emerge in una prospettiva di *policy* ovvero di intervento nella direzione di ridurre una certa tipologia di *red tape* oppure di mettere in campo interventi che possano trasformare un *red tape* in un *white tape*.

Gli studi empirici e teorici si sono concentrati sulla potenziale capacità dei *red tape* di generare oneri giuridici, economici e organizzativi su coloro ai quali erano destinati ed in particolare sulle variabili in grado di determinarli. Sono state così individuate variabili di ordine psicologico, organizzativo, politico-strategico e ambientale (Giauque *et al.*, 2012; Walker e Brewer, 2008; Djankov *et al.* 2002).

Per quanto riguarda le *variabili psicologiche* sono state trovate correlazioni negative tra alienazione, soddisfazione, demotivazione, intenzione di abbandonare l'impiego e produttività/qualità del lavoro dei dipendenti pubblici. Un atteggiamento positivo verso il lavoro sembra essere una precondizione affinché i manager pubblici elaborino strategie efficaci per affrontare le complicazioni burocratiche riguardanti le procedure di gestione del personale.

Con riferimento alle *variabili organizzative* sono stati individuati aspetti che riguardano la gestione aziendale e le risorse umane. Sistemi di pianificazione razionale sembrano generare più *red tape* di sistemi di programmazione incrementale a motivo delle complesse procedure di elaborazione delle informazioni che un eccessivo razionalismo comporta. La responsabilizzazione del personale e la delega delle decisioni sono strumenti sui quali fare affidamento per ridurre la produzione di *red tape*.

Riguardo alle *variabili politico-strategiche* si ha che politiche amministrative particolarmente innovative e proattive, una cultura organizzativa orientata ai risultati e un elevato supporto politico esterno tendono a moderare l'influenza dei nastri rossi con positive ricadute sulla performance di sistema. Mentre le esigenze di controllo esterno e una vasta platea di portatori di interesse tendono ad aumentare i *red tape* a garanzia della necessità di rispettare complesse procedure e obblighi di trasparenza amministrativa.

Infine per quanto riguarda le *variabili ambientali* correlazioni significative sono state trovate tra ritardi burocratici (una forma di misura dei *red tape*) e corruzione come anche tra lunghezza dei procedimenti amministrativi e tangenti. Nell'attività di ricerca l'eccessiva regolamentazione dei fondi pubblici genera costi improduttivi e distrae risorse dall'attività scientifica per destinarle alla gestione amministrativa dei progetti con negative ricadute sui risultati e sulla qualità della ricerca.

In definitiva ciò che sembra emergere dalla letteratura è che i *red tape* sono un fenomeno ambiguo, complesso e contingente in quanto:

- può colpire tanto i portatori di interesse interni quanto quelli esterni all'organizzazione pubblica e avere origini e motivazioni diverse;
- non è presente allo stesso modo in tutti i settori pubblici;
- dipende da come viene percepito dai destinatari in base agli atteggiamenti, agli interessi e ai valori da essi perseguiti;
- è correlato con fattori organizzativi come il modello di programmazione, il grado di decentramento decisionale, l'organizzazione interna del lavoro, la professionalità del personale;
- è influenzato da alcune variabili politico-strategiche e ambientali come le strategie perseguite, le attività di controllo esterno, il grado di concorrenza del settore pubblico, il livello di corruzione, il sostegno politico;
- genera oneri riflessi e costi economici per coloro che ne sono interessati.

Data la complessità delle diverse dinamiche che determinano e influenzano la nascita e lo sviluppo dei *red tape* che spesso ricadono sotto il generico termine di “costi della burocrazia” è necessario, nel momento in cui si accinge ad effettuare una stima economica dei costi degli adempimenti amministrativi, effettuare una scelta che consenta di circoscrivere il perimetro di ciò che si sta studiando. Il focus di questo studio non sarà quello di identificare quali sono i possibili interventi di *policy* che possono ridurre i *red tape* quanto piuttosto di tentare di quantificare/stimare il peso economico di un particolare insieme di «costi della burocrazia» per alcune tipologie di imprese del commercio e della ristorazione. A tal fine è utile comprendere bene la differenza fra costi reali e costi e percepiti della burocrazia.

Come accade per la corruzione (o per altri fenomeni sociali come l'immigrazione) la percezione dei cittadini può essere distorta rispetto al dato reale. Dunque può accadere che, ad esempio nel caso di sondaggi, fenomeni di sovrastima o sottostima siano determinati da *bias* cognitivi dei soggetti siano essi cittadini utenti/consumatori o imprenditori. Ciò vale in particolare, ad esempio, per i costi in termini di tempo (ore uomo) dedicato all'espletamento delle pratiche burocratiche.

Con particolare riferimento all'impatto della burocrazia la principale difficoltà che hanno i soggetti è spesso quella di non riuscire a distinguere fra *white tape* e *red tape* ovvero di non comprendere quali oneri burocratici sono funzionali al miglioramento del sistema economico produttivo e quali sono invece extra-oneri derivanti da un apparato di regole inefficiente ed inefficace. Ciò anche a seguito dell'incapacità della PA di riuscire a comunicare adeguatamente la ragione delle procedure imposte a cittadini ed

imprese. Extra-costi sono anche spesso associati a riforme applicate con tempistiche inappropriate (si pensi alla fatturazione elettronica o all'abolizione dell'utilizzo di plastiche monouso).

Un impatto negativo può anche essere correlato all'introduzione di procedure amministrative informatizzate che, soprattutto in presenza di piccole attività economico-produttive di prima generazione, possono risultare particolarmente onerose in termini di tempi di adeguamento e/o possono indurre la necessità di ricorrere a consulenze esterne per colmare il gap interno di abilità funzionali.

Per queste ragioni in questo studio si è scelto di stimare alcune voci di costi ben specifiche e che sono già state già oggetto di riflessione in un articolato studio del Dipartimento della Funzione Pubblica (2014). Queste sono i costi amministrativi, i costi uomo, i costi di consulenza, i costi di adeguamento e i costi ombra la cui descrizione verrà ripresa nel paragrafo 5.2. Per ottenere la stima del costo degli adempimenti burocratici a carico delle imprese sono stati utilizzati *focus group* che hanno coinvolto personale qualificato ed esperti che lavorano presso una associazione di categoria che fornisce servizi alle imprese nel settore del commercio e della ristorazione al dettaglio. Questa procedura dovrebbe ridurre il rischio di incorrere in errori di carattere percettivo. La procedura di stima utilizzata è brevemente descritta nella nota metodologica seguente.

3. Il metodo utilizzato per la stima dei costi della burocrazia: modello e risultati

Nel processo di stima dei costi della burocrazia effettuato in questo lavoro il primo passaggio è stato quello di decidere come individuare l'ordine di grandezza associato alle varie voci di costo rilevanti nella definizione della più generale voce «costo della burocrazia». Ciò anche a seguito di quanto evidenziato nella prima parte del lavoro in merito alle diverse possibili definizioni di *red tape*.

Le due principali opzioni per raccogliere le informazioni necessarie alla stima sono quelle di ricorrere ad una indagine campionaria o di procedere attraverso l'utilizzo di *focus group*. La prima tecnica consente di ottenere informazioni sulla popolazione evitando un'analisi completa di tutti gli elementi della stessa. A tale vantaggio corrispondono costi di indagine piuttosto elevati correlati alla necessità di effettuare un numero cospicuo di interviste dirette per poter selezionare un campione sufficientemente rappresentativo della popolazione oggetto dell'indagine. In alternativa è possibile ricorrere alla raccolta delle informazioni attraverso *focus group*. Si

tratta di una tecnica non standardizzata di rilevazione dell'informazione basata su una discussione che è solo apparentemente informale tra un gruppo di persone, di dimensioni non troppo estese, alla presenza di uno o più moderatori, focalizzata su un argomento che si vuole indagare in profondità. I *focus group* hanno il vantaggio di essere più economici e affinché possano restituire informazioni robuste devono essere effettuati con soggetti qualificati e condotti da un moderatore esperto. Un ulteriore vantaggio dei *focus* dovrebbe essere, come accennato in precedenza, quello di ridurre eventuali *bias* di percezione (Acocella, 2015; Corrao, 2005; Colella, 2011).

Nel presente studio si è scelto di utilizzare i *focus group* sia perché si è potuto utilizzare operatori del settore esperti (funzionari di Confcommercio) sia perché si è pensato di ridurre alcune componenti di semplificazione che potevano essere associate all'uso di *focus* utilizzando tecniche statistiche di stima particolarmente efficaci per una corretta analisi di sensitività della stima stessa (Metodo di Montecarlo)⁶.

Nel lavoro sono anche state fatte delle scelte ben precise in merito agli adempimenti che si intendeva prendere in analisi ed alle relative voci di costo ad essi connessi.

Il template di raccolta dati è stato redatto partendo dalla documentazione del Dipartimento della Funzione Pubblica sulle 100 procedure amministrative più onerose per cittadini ed imprese integrando le voci di costo presenti con le più recenti novità in materia di adempimenti amministrativi (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2014).

Le informazioni quali/quantitative sulle procedure amministrative più onerose e sui costi (minimi e massimi) sostenuti dalle unità produttive sono state raccolte, come si è detto, attraverso *focus group* effettuati con esperti di Confcommercio che operano nelle tre città oggetto dell'indagine: Milano, Bologna e Bari. I *focus group* sono stati condotti a più riprese con un percorso di affinamento delle informazioni raccolte che ha visto coinvolti gli esperti interpellati ed i ricercatori. I dati incerti sono stati verificati con gli esperti che avevano partecipato all'indagine.

I *focus* sono stati utilizzati sia per la stima dei costi per le imprese tipo indicate nel rapporto (ristorazione e commercio con classe dimensionale 1-9 addetti) sia per la stima dei moltiplicatori attraverso i quali poter ottenere dati nazionali per le tipologie di imprese con classi dimensionali diverse da quelle oggetto della stima (ottenuta utilizzando il metodo di Montecarlo). Anche i valori dei moltiplicatori sono stati verificati a più riprese attraverso un feedback fra esperti e ricercatori eliminando valori classificabili come *outliers*.

⁶ Le stime sono state fatte utilizzando il pacchetto software @Risk della Palisade.

Il percorso *step by step* del processo di raccolta dati può essere così sintetizzato:

1. Scelta tipologia indagine: *focus group* con responsabili degli uffici.
2. Costruzione del template di raccolta dati partendo dalla documentazione del Dipartimento della Funzione Pubblica sulle 100 procedure amministrative più onerose per cittadini ed imprese.
3. Integrazione delle voci di costo con le più recenti novità in materia di adempimenti amministrativi.
4. Validazione ed aggiornamento del template in rapporto al prototipo di imprese rappresentative oggetto dell'indagine.
5. Somministrazione del template di raccolta dati ad interlocutori esperti.
6. Verifica dei dati e secondo passaggio di validazione-integrazione dati con gli esperti.
7. Costruzione del Data Base di lavoro per la stima.
8. Controllo e pulizia dei dati e corrispondenti scelte metodologiche di stima.
9. Stima del modello.

Sintetizzando: la scelta del focus group rispetto all'indagine quantitativa estesa si spiega con la volontà di conoscere in dettaglio i veri costi sostenuti da un ristretto numero di aziende su molte questioni specifiche collegate al carico burocratico. L'alternativa dell'indagine quantitativa – CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing) , CAWI (Computer Assisted Web Interviewing) o un mix di questi due metodi secondo le consuetudini ormai vigenti - sarebbe stata coerente con la scelta di conoscere solo vagamente il fenomeno, identificandolo, per ragioni di opportunità, con espressioni del tipo “carico burocratico” oppure “oneri burocratici” al fine di formulare una domanda durante le interviste al campione rappresentativo di una qualche popolazione di riferimento. Ma dovrebbe essere chiaro che si ritiene non esista un “carico burocratico” in generale quanto piuttosto una pletera di adempimenti ai quali va correttamente associato uno specifico costo: il “carico burocratico” si deve desumere per somma ponderata degli oneri relativi ai suddetti adempimenti. In aggiunta, si presume che la varianza della media riferita a singoli costi di specifiche operazioni burocratiche sia relativamente esigua, soprattutto se la popolazione di riferimento è costituita da imprese di limitate dimensioni come nel caso che è stato esaminato, mentre la varianza riferita alla quantificazione di un supposto “carico burocratico” aggregato assumerebbe dimensioni cospicue in dipendenza non da eventi reali, ma dall'auto-percezione di esperienze pregresse, costi di riferimento specifici ma non esaustivi, stati d'animo dell'imprenditore nel momento dell'intervista. Il focus group come intervista

guidata in profondità permette all'intervistato una ricostruzione piuttosto fedele della relazione tra attività produttiva e costi burocratici effettivamente sostenuti. Infine, la pretesa di effettuare un riporto all'universo a partire dai dati dei focus group (cfr. paragrafo sulle stime a livello nazionale) appare ben sostenuta dalla trasparenza dei conteggi effettuati. Eventuali criticità o errori commessi nei passaggi che conducono dalle valutazioni quantitative rinvenienti dai focus group fino alla stima delle medie riferite a popolazioni più ampie sono facilmente individuabili proprio perché la procedura non è viziata da difetti nella modalità di costruzione o somministrazione del questionario o da deficit collegati a equivoci nell'interpretazione delle domande da parte dei rispondenti.

Il modello di simulazione Monte Carlo utilizzato per effettuare la stima dei costi della burocrazia ha seguito le seguenti fasi.

Sono state assegnate alle variabili input del modello di valutazione (tipologie di costi adempimenti amministrativi) opportune funzioni di distribuzione di probabilità (nel nostro modello: distribuzione triangolare o uniforme): la distribuzione di probabilità mostra sia i possibili intervalli di valore delle variabili input sia le relative probabilità di accadimento.

È stata definita la variabile di output relativa al costo totale individuata come somma dei costi dei singoli adempimenti. Tale variabile output, in quanto collegata a voci di costo che oscillano all'interno di un intervallo di valori finirà per essere a sua volta rappresentata con una funzione di distribuzione di probabilità.

Utilizzando il Metodo di Montecarlo si ricorre a funzioni che generano numeri casuali per arrivare a determinare un certo numero di possibili risultati per il costo totale per le due tipologie di imprese, nei due diversi stadi di sviluppo. Ciò nella pratica si ottiene nel seguente modo: l'estrazione del numero casuale provoca il manifestarsi dell'evento che ad esso è fatto corrispondere, il quale, a sua volta, essendo legato agli output, ne determinerà il valore. Questa operazione viene reiterata un numero prestabilito di volte (1000 volte nel caso del presente studio).

Il risultato così ottenuto consente di evidenziare la relativa frequenza delle variabili output, ossia la distribuzione di probabilità delle variabili obiettivo che nel nostro caso misura il costo economico degli adempimenti per il commercio e la ristorazione.

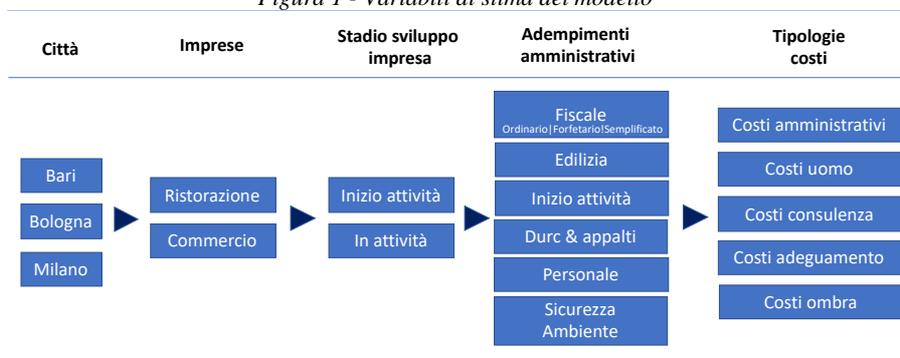
La metodologia di stima basata sul metodo di Monte Carlo, utilizzata nel presente lavoro, ha consentito di valutare l'incidenza di predeterminate componenti di costo amministrativo sul fatturato delle attività economiche oggetto dello studio. Presenta l'indubbio vantaggio di ottenere analisi accurate a costi ragionevoli. Le sue potenzialità sono tanto maggiori quanto più si è attenti nella definizione e scelta dei dati in ingresso.

3.1 Le variabili del modello di stima

Lo studio intende esplorare l'impatto della burocrazia sui settori del commercio al dettaglio (ATECO G47) e della ristorazione (ATECO I56). La stima dell'impatto della burocrazia parte dallo studio della Funzione Pubblica - Ufficio semplificazione amministrativa - che nel 2014, ha effettuato una consultazione telematica sulle "100 procedure più complicate da semplificare", in collaborazione con la Conferenza delle Regioni, l'ANCI e l'UPI. In questa consultazione sono state raccolte le indicazioni, le proposte e le priorità di intervento che nascono dall'esperienza diretta delle imprese e dei cittadini dal rapporto con la pubblica amministrazione. La consultazione telematica ha permesso di individuare i macro adempimenti amministrativi a più elevato impatto. I carichi burocratici più significativi, in ordine decrescente, risultano i seguenti.

- 1) Adempimenti fiscali.
- 2) Adempimenti e procedure in materia edilizia.
- 3) Autorizzazioni e inizio dell'attività d'impresa
- 4) DURC e altra documentazione per gli appalti.
- 5) Adempimenti per la sicurezza sul lavoro (scomposti in Personale e Sicurezza-Ambiente).

Figura 1 - Variabili di stima del modello



In questo lavoro le procedure individuate dallo studio della Funzione Pubblica sono state modificate (come si può vedere nella figura seguente) sia inserendo l'adempimento gestione del personale sia aggiungendo all'adempimento (5) le procedure ambientali sia aggiornando le voci di costo presenti all'interno di tutti i vari macro adempimenti (ad esempio inserendo le voci «costi relativi alla privacy» e «costi per la fatturazione elettronica»

originariamente non presenti nella classificazione delle procedure del documento DFP del 2014).

3.2 Componenti di costo per le imprese

La stima dei costi degli adempimenti amministrativi è stata ottenuta in collaborazione con i centri servizi alle imprese delle ASCOM-Confcommercio delle città di Bari, Bologna e Milano e per le informazioni relative agli adempimenti fiscali delle imprese ci si è avvalsi anche del supporto di SEAC SpA di Trento.

In fase di rilevazione, data l'estrema variabilità delle tipologie di impresa presenti nei codici ATECO oggetto dell'indagine, ci si è riferiti agli adempimenti relativi a due tipologie di imprese di riferimento: 1) commercio: **profumeria s.n.c.** con 1 titolare e 2 dipendenti; 2) ristorazione: **ristorante pizzeria s.a.s.** con 1 titolare, 1 pizzaiolo, 1 cuoco, 1 aiuto cuoco, 2 camerieri.

Per ciascuno dei 6 macro adempimenti (fiscale, edilizia, inizio attività, personale, DURC e appalti, sicurezza sul lavoro e ambiente) e in riferimento allo stadio di sviluppo dell'impresa (inizio attività e in attività), è stata validata la lista dei singoli adempimenti amministrativi.

Per la stima del costo annuale degli adempimenti amministrativi sono state analizzate le seguenti voci:

Costi amministrativi: costi diretti in termini di oneri fiscali; bolli; tariffe; permessi; ecc.

Costi uomo: costi del personale interno impiegato per l'attuazione dell'adempimento amministrativo.

Costi di consulenza: costi applicati dai Centri servizi oppure da vari professionisti (commercialista, consulente del lavoro, consulente ambientale, etc.)

Costi di adeguamento: oneri diretti necessari per adempiere alla prescrizione (assimilabili ai costi di apprendimento associati all'introduzione di nuovi adempimenti).

Costi ombra: oneri accessori non direttamente imputabili alle voci di costo predefinite (es. utilizzo di personale spot per finalizzare un adempimento).

Tutti i dati relativi ai costi degli adempimenti sono stati forniti (compilando «schede template» predisposte *ad hoc*) dai referenti d'area delle ASCOM di Bari, Bologna e Milano in base alla loro conoscenza e ai costi che i Centri servizi applicano alle imprese per l'espletamento dei vari adempimenti amministrativi.

Figura 2 - Voci di costo per adempimento amministrativo

Adempimenti e procedure in materia edilizia	
Rilascio del permesso di costruire	
Rilascio dell'autorizzazione paesaggistica	
SCIA Edilizia	
Rilascio del certificato di agibilità	
Attestato di Prestazione Energetica	
Rilascio dell'autorizzazione sismica	
Accatastamento	
Mutamento di destinazione d'uso	
Analisi sui materiali da costruzione	
DIA edilizia	
Nulla osta sanitario	
Comunicazione di fine lavori	

Adempimenti fiscali	
Fatturazione manuale	
Certificazione dei corrispettivi	
Tenuta della contabilità	
Liquidaz. periodica IVA e versamento	
Dichiarazione IVA	
Assolvimento imposta di bollo	
Comunicaz. Operaz. IVA estrometro	
Altri adempimenti IVA	
Iscrizione al VIES	
Dichiarazioni imposte sui redditi	
Versamento imposte sui redditi	
ISA	
Dichiarazione e liquidazione IRAP	
Intrastat	
Contratti di locazione	
Assolvimento imposte sugli immobili	
Ritenute redditi di lavoro autonomo	
Dichiarazione dei sostituti d'imposta	
Responsabilità solidale negli appalti	

Autorizzazioni e inizio dell'attività d'impresa	
Comunicazione Unica per adempimenti C.C.I.A.A.	
Procedure per l'avvio di un'attività di impresa	
Funzionamento del SUAP	
SCIA per l'avvio di un'attività di impresa	
Autorizzazione per la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili	
Certificato prevenzione incendi	
Dichiarazione sostitutiva iscrizione C.C.I.A.A.	
SCIA per Agenzia d'affari	

Amministrazione e gestione del personale	
Elaborazione fogli presenza	
Elaborazione buste paga	
Consulenza del lavoro	
Registrazione costo del personale	
Dichiarazioni annuali	
LUL	
F24	
Assunzioni	
Durc	
Denuncia infortuni costo pratica	

DURC e altra documentazione per gli appalti	
Modalità di rilascio del DURC	
Tempi di rilascio del DURC	
Documentazione antimafia	
Documentazione per la partecipazione alla gara	
Durata del DURC	
Attestazione SOA	
Documentazione per i subappalti	
Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA)	
AVCPass	
Rilascio del CIG	
"Visto" lavori pubblici	
DURC per autorizzazione al transito in ZTL	
DURC per le agevolazioni INPS	

Adempimenti per la sicurezza sul lavoro e ambiente	
Formazione e aggiornamento	
Tenuta e vidimazione del registro infortuni	
Documento valutazione rischi	
Sorveglianza sanitaria	
Adesione CONAI	
Documento HACCP*	
Privacy	
Verifica delle attrezzature di lavoro	
Abilitazione degli operatori all'utilizzo di specifiche attrezzature di lavoro	
Verifica dell'idoneità tecnico professionale dell'impresa esecutrice	
Denuncia infortuni	

3.3 Matrice di raccolta dati (esempio) e la definizione variabili input del modello

La raccolta delle variabili input del modello nelle 3 città ha permesso di ottenere una serie di costi associati ad ogni singolo adempimento rappresentati dai totali di colonna della matrice di raccolta dati.

Per ciascun costo relativo ad uno specifico adempimento è stato creato un intervallo di costo: valore minimo, valore più probabile e valore massimo. Il valore più probabile è stato ottenuto come media dei valori disponibili. All'intervallo di valori dei singoli adempimenti è poi stata associata una funzione di distribuzione di probabilità di due tipi (uniforme o triangolare).

Esiste una matrice relativa a ciascuna tipologia di attività analizzata (commercio/ristorazione; in attività/inizio attività), per ciascuno dei 6 adempimenti, per ciascuna delle 3 città.

Nel caso di adempimenti fiscali, la matrice di raccolta dati conteneva un'articolazione per regime fiscale: ordinario, forfetario e semplificato.

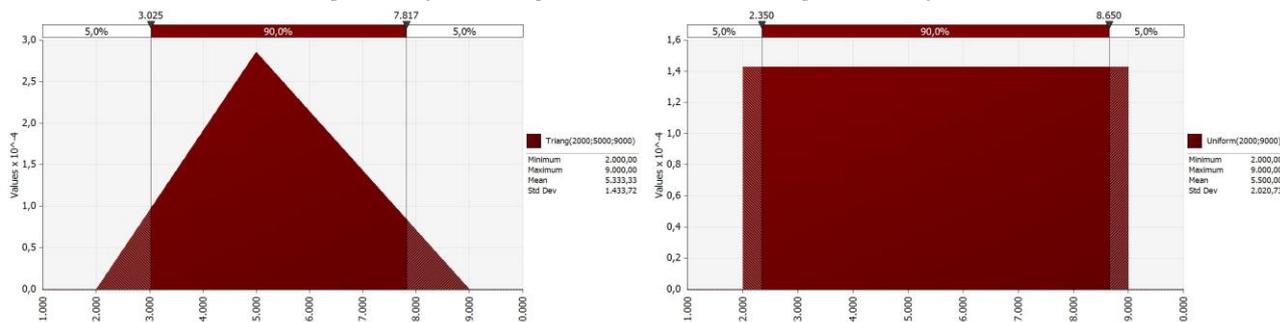
Di seguito un esempio di matrice per l'adempimento «Sicurezza sul lavoro e ambiente».

Figura 3 Esempio di matrice di raccolta dati

Adempimenti per la sicurezza sul lavoro e ambiente	Bari					Bologna					Milano				
	Costi amministrativi	Costo ore/ uomo	Costi consulenza	Costi adeguamento	Costi ombra	Costi amministrativi	Costo ore/ uomo	Costi consulenza	Costi adeguamento	Costi ombra	Costi amministrativi	Costo ore/ uomo	Costi consulenza	Costi adeguamento	Costi ombra
Formazione e aggiornamento															
Tenuta e vidimazione del registro infortuni															
Documento valutazione rischi															
Sorveglianza sanitaria															
Adesione CONAI															
Documento HACCP															
Privacy															
Verifica delle attrezzature di lavoro															
Abilitazione degli operatori all'utilizzo di specifiche attrezzature di lavoro															
Verifica dell'idoneità tecnico professionale dell'impresa esecutrice															
Denuncia infortuni															
Totale															

Nella figura seguente si riportano a titolo d'esempio una funzione di distribuzione triangolare (valore minimo €2000, come valore più probabile €5000 e come valore max €9000) ed una uniforme (valore min. €2000 e max €9000). Si tratta delle funzioni di distribuzione sovente utilizzate in letteratura in presenza di dati e conoscenza limitati (D.E. Lehman e H. Gronendall, 2020).

Figura 4 Le funzioni di probabilità utilizzate: triangolare ed uniforme



3.4 Il metodo di stima dei costi della burocrazia

Al fine di ottenere una descrizione più accurata dei costi della burocrazia per il commercio e ristorazione (in inizio attività e attualmente in attività), data l'incertezza associata alle variabili input del modello di valutazione, come già accennato si è optato per la tecnica di simulazione Monte Carlo.

Il cuore della costruzione del modello di simulazione Monte Carlo prevede i seguenti passi.

- Assegnazione alle variabili input del modello di valutazione (tipologie di costi adempimenti amministrativi) di opportune

funzioni di distribuzione di probabilità (nel nostro modello: distribuzione triangolare/uniforme).

- b) Assegnazione di una variabile output relativa al costo totale individuato come somma dei costi dei singoli adempimenti. Tale variabile output, in quanto collegata a voci di costo che oscillano all'interno di un intervallo di valori, sarà a sua volta rappresentabile con una funzione di distribuzione di probabilità.
- c) Ricorrendo a funzioni che generano numeri casuali, si arriva a determinare un certo numero di possibili risultati per il costo totale per le due tipologie di imprese, nei due diversi stadi di sviluppo. Ciò nella pratica si ottiene nel seguente modo: l'estrazione del numero casuale provoca il manifestarsi dell'evento che ad esso è fatto corrispondere, il quale, a sua volta, essendo legato agli output da relazioni matematiche, ne determinerà il valore. Questa operazione viene iterata un numero prestabilito di volte (1000 volte).
- d) Il risultato così ottenuto consentirà di evidenziare la relativa frequenza delle variabili output, ossia la distribuzione di probabilità delle variabili obiettivo che nel nostro caso misura il costo economico degli adempimenti per il commercio e la ristorazione.

3.5 Dati di sintesi delle stime costi totali adempimenti

I risultati della stima sono sintetizzati nella figura seguente. Per le imprese in attività del settore del commercio il costo medio annuale legato agli adempimenti amministrativi è pari a circa 15 mila euro mentre è di circa 19,5 mila euro per le imprese della ristorazione. Le imprese che iniziano la loro attività presentano costi inferiori pari a circa 11 mila euro e 13 mila euro rispettivamente per i due settori. Il dato sembra apparentemente contro intuitivo ma ciò è probabilmente legato al fatto che alcune voci di costo sono state considerate come significative solamente a regime e non in fase d'inizio di attività quali ad esempio le consulenze di carattere fiscale (vista anche la classe dimensionale delle imprese studiate). È interessante notare il peso % che questi oneri hanno rispetto al fatturato totale delle imprese ottenuto sempre attraverso i *focus group*. I costi oscillano per le diverse città fra un 2,1 e un 9,5 per cento del fatturato per il commercio e 3,5 e 9,0 per cento per la ristorazione. La forchetta è legata ai diversi valori del fatturato medio. Il dato dipende molto dal valore del denominatore che può risentire di oscillazioni annuali soprattutto tenendo conto che si tratta del fatturato medio individuato per la città di riferimento. In particolare il dato per la città di Milano è influenzato dalla presenza di catene (di profumerie e di

ristorazione) che non è stato possibile scorporare nel calcolo del fatturato medio.

Figura 5 - Il costo degli adempimenti amministrativi nel settore del commercio: "in attività" e "inizio attività"

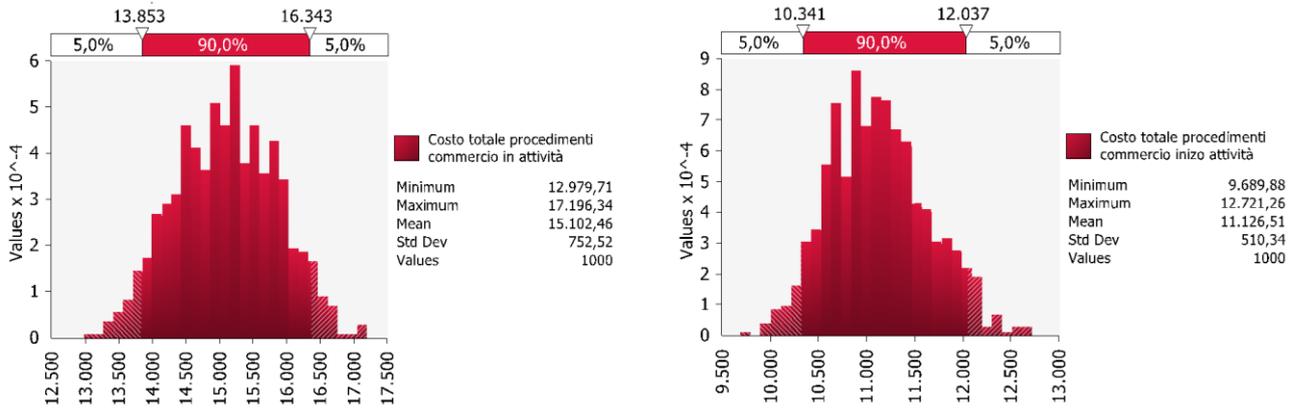


Figura 6 - Il costo degli adempimenti amministrativi nel settore della ristorazione: "in attività" e "inizio attività"

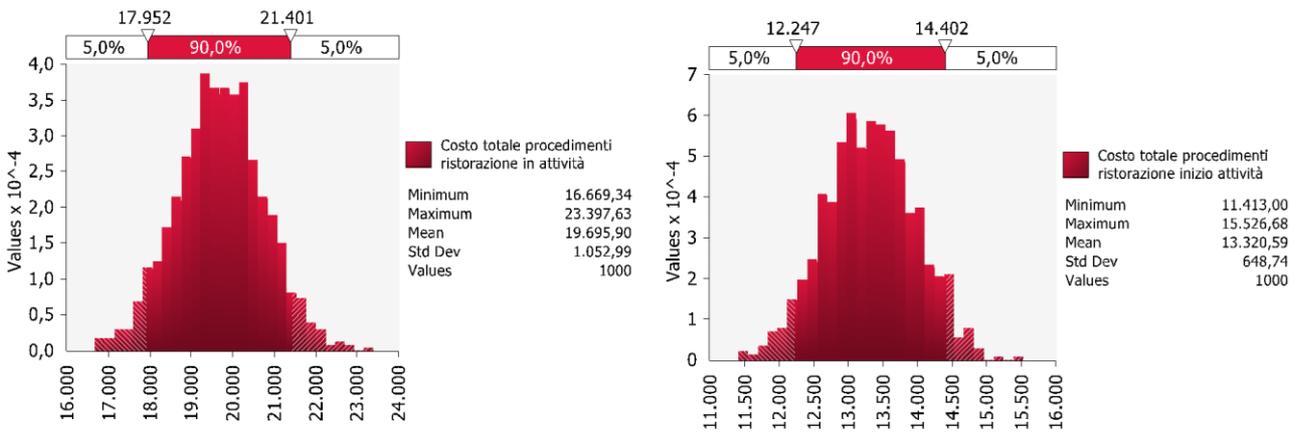


Figura 7 - Dati di sintesi stima dei costi totali degli adempimenti imprese "inizio attività" e "in attività"

Costo totale procedimenti	Distribuzione probabilità	Minimo (€)	Media (€)	Massimo (€)	5% (€)	95% (€)
Commercio in attività		12.980	15.102	17.196	13.853	16.343
Commercio inizio attività		9.690	11.127	12.721	10.341	12.037
Ristorazione in attività		16.669	19.696	23.398	17.952	21.401
Ristorazione inizio attività		11.413	13.321	15.527	12.247	14.402

3.6 Analisi di sensitività

L'analisi di sensitività effettuata (metodo di Montecarlo) ha restituito il grafico a tornado presentato di seguito. Questo tipo di rappresentazione consente di individuare le variabili di input del modello, ovvero gli adempimenti amministrativi, che esercitano un maggiore impatto sui costi totali. Nel caso delle aziende del commercio inizio attività l'impatto maggiore è costituito dai costi della consulenza richiesta per espletare le procedure in materia edilizia. Mentre per le imprese in attività sono significativi i costi relativi alle consulenze e autorizzazioni che sono stati sostenuti nelle fasi iniziali di vita dell'esercizio. Per la ristorazione inizio attività incidono maggiormente le consulenze per l'inquadramento e la gestione del personale mentre per le aziende in attività il peso maggiore sembra essere dato dai costi del personale delle aziende dedicato ad evadere le procedure in materia edilizia e dai costi delle consulenze per adempimenti autorizzativi.

Figura 8 - Analisi di sensitività settore del commercio

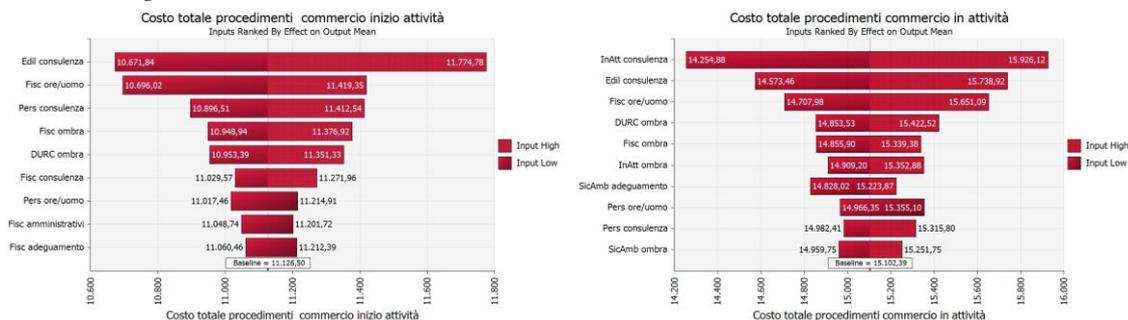
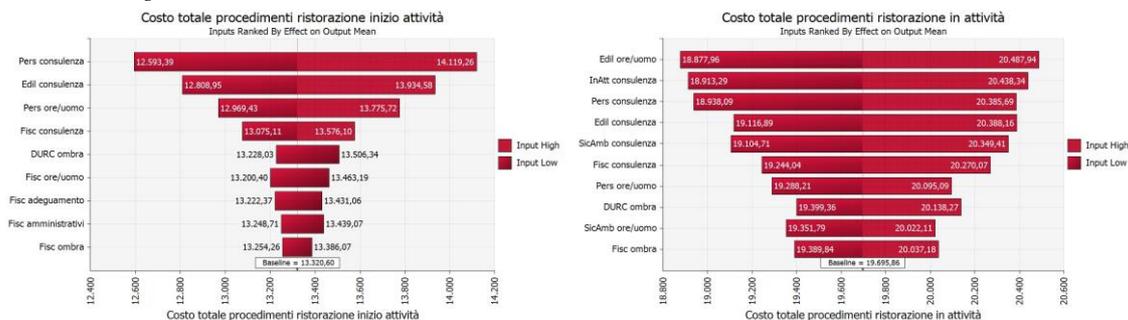


Figura 9 - Analisi di sensitività settore della ristorazione



4. Una stima dell’impatto a livello nazionale

Le stime ottenute in precedenza rappresentano la base per il calcolo della stima del costo annuale degli adempimenti burocratici a livello nazionale (che nello specifico è stato fatto per la classe dimensionale 1-19 addetti relativamente a settori commerciali ulteriori rispetto alla quelli oggetto della prima parte del lavoro). La stima a livello nazionale⁷ rappresenta un esercizio poter arrivare all’individuazione di valori dell’impatto economico degli adempimenti amministrativi oggetto dello studio per più settori economici e per una classe dimensionale ben definita (appunto 1-19 addetti) sfruttando l’analisi condotta nella prima parte del lavoro. La scelta di questa specifica classe dimensionale è dipesa dal fatto che solo per questa si dispone dalle informazioni necessarie, come si vedrà di seguito, utili al conseguimento dell’obiettivo.

In aggiunta alla ristorazione e al commercio al dettaglio non alimentare, in una prima fase, si è considerato anche il commercio alimentare (stimato attraverso il ricorso a moltiplicatori desunti dai *focus group*). La stima per le classi dimensionali superiori è stata fatta attraverso l’applicazione di moltiplicatori conservativi (i “pesi” cui si farà riferimento di seguito), che evitassero errori di sovrastima, ottenuti sempre attraverso i *focus*.

Per la stima a livello nazionale si è fatto dapprima riferimento alle seguenti due classi dimensionali: a) micro impresa (1-9 addetti), b) piccola impresa (10-49 addetti) per poi passare attraverso la stima del costo totale per le classi a) e b) al calcolo della quota di costo della burocrazia a livello nazionale per le imprese di classe dimensionale 1-19 addetti. I diversi

⁷ Che si è deciso di effettuare in un secondo momento rispetto alle stime iniziali anche al fine di poter confrontare i valori ottenuti attraverso il percorso utilizzato in questo lavoro con i valori ottenuti in altri studi presenti in letteratura (come si vedrà nella parte finale del lavoro).

passaggi hanno utilizzato le informazioni in possesso dell'Ufficio Studi Confcommercio.

Tabella 1 - Unità locali Italia (2017)

Tipologie imprese	Classi addetti				Totale
	0-9	10-49	50-249	250 e più	
Commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)	652.663	22.781	1.983	108	677.535
- di prodotti alimentari	191.542	10.041	1.286	72	202.941
- di prodotti non alimentari	461.121	12.740	697	36	474.594
Ristoranti e attività di ristorazione mobile	148.483	14.723	313	8	163.527
Totale	1.453.809	60.285	4.279	224	1.518.597

Fonte: Elaborazioni Ufficio Studio Confcommercio su dati Istat 2017

Tabella 2 Moltiplicatori di stima per classi dimensionali

Tipologie imprese	Classi dimensionali			
	1-9		10-49	
	Inizio attività	In attività	Inizio attività	In attività
Commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)				
- di prodotti alimentari	1,1	1,15	1,10	1,40
- di prodotti non alimentari	1	1	1,15	1,25
Ristoranti e attività di ristorazione mobile	1	1	1,15	1,25

Fonte: Elaborazioni Ufficio Studio Confcommercio su dati Istat 2017

Tabella 3 Costi medi annuali degli adempimenti amministrativi per la tipologia micro-impresa (1-9 addetti)

Tipologie di impresa	Costo medio
Commercio non alimentare	
In attività	15.102 €
Inizio attività	11.127 €
Commercio alimentare	
In attività	17.367 €
Inizio attività	12.240 €
Ristorazione	
In attività	19.696 €
Inizio attività	13.321 €

Come appare evidente in Tabella 1, la maggior parte delle aziende considerate ricade nella dimensione micro, quelle i cui costi annuali della burocrazia sono stati ottenuti con stima diretta nella prima parte del lavoro

sopra descritta. Ciò ha ridotto la possibilità che si verificassero eventuali errori di calcolo dell'impatto a livello nazionale a seguito dell'uso di moltiplicatori non precisi per stimare i costi della burocrazia di imprese di classi dimensionali superiori.

Nella Tabella 3 vengono riportati i costi medi annuali per la classe dimensionale micro (1-9 addetti) nei settori commercio al dettaglio alimentare, non alimentare e ristorazione. Una parte di questi valori corrispondono a quelli ottenuti nella prima parte dello studio. Il solo dato relativo al commercio alimentare è stato ottenuto applicando un moltiplicatore alla stima del costo annuale medio ottenuto per il commercio al dettaglio non alimentare (ciò in quanto tale dato non era stato rilevato attraverso la stima diretta condotta con i focus group).

I valori dei moltiplicatori per le imprese «in attività» e «inizio attività» sono stati desunti tramite i *focus group*. Per le micro-imprese (1-9 addetti) del commercio al dettaglio alimentare «in attività» è stato applicato al costo annuale medio degli adempimenti il moltiplicatore 1,15, mentre per quelle in «inizio attività» il valore di 1,10. Per il passaggio alla classe dimensionale 10-49 addetti sono stati utilizzati i moltiplicatori riportati in Tabella 2.

Per riportare i valori a livello nazionale, non disponendo della quota di imprese «in attività» e «inizio attività» sul totale nazionale, si è deciso di procedere nel calcolo del costo annuale utilizzando la media ponderata tra il costo rispetto alla condizione di «inizio attività» (peso 0,25) e «in attività» (peso 0,75).

Le stime finali dei costi totali annuali degli adempimenti amministrativi per le imprese dei settori (commercio al dettaglio, ristorazione, manifattura, servizi e altri settori) con 1-19 addetti presentano un valore **minimo** di circa **€33 miliardi/anno**, **medio** di circa **€39 miliardi/anno** e **massimo** di circa **€45 miliardi/anno**.

Il riporto della stima del costo annuale per azienda al dato nazionale è stato ottenuto mediante una serie di calcoli che vengono riportati di seguito.

Dai dati di stima iniziale dei costi della burocrazia per imprese in attività ed inizio attività, si è proceduto al calcolo del costo annuale medio ponderato assumendo, come accennato, un coefficiente di ponderazione pari a 0,75 per le imprese in attività e di 0,25 per quelle ad inizio attività (in quanto non si disponeva del numero di imprese nei rispettivi regimi a livello nazionale). Applicando la numerosità totale delle imprese del commercio al dettaglio e della ristorazione in Tab. 4 e 5 si riportano le stime del costo annuale totale degli adempimenti amministrativi rispettivamente per le classi 1-9 e 10-49 addetti.

Tabella 4 – Costo annuale totale degli adempimenti amministrativi (classe 1-9 addetti)

Imprese 1-9 addetti	Costo annuale medio adempimento	Fattore di ponderazione	Costo annuale medio ponderato adempimento	Numerosità imprese	Costo annuale totale adempimento commercio al dettaglio
Commercio non alimentare					
in attività	15.102 €	0,75	14.108,25 €	461.121	9.586.611.304 €
inizio attività	11.127 €	0,25			
Commercio alimentare					
in attività	17.367 €	0,75	16.085,25 €	191.542	
inizio attività	12.240 €	0,25			
Ristorazione					
in attività	19.696 €	0,75	18.102,25 €	148.483	
inizio attività	13.321 €	0,25			

Tabella 5 - Costo annuale totale degli adempimenti amministrativi (classe 10-49 addetti)

Imprese 10-49 addetti	Costo annuale medio adempimento	Fattore di ponderazione	Costo annuale medio ponderato adempimento	Numerosità imprese	Costo totale annuale adempimento
Commercio non alimentare					
in attività	18.878 €	0,75	17.357 €	12.740	438.029.087 €
inizio attività	12.796 €	0,25			
Commercio alimentare					
in attività	24.314 €	0,75	21.601 €	10.041	
inizio attività	13.464 €	0,25			
Ristorazione					
in attività	24.620 €	0,75	22.295 €	14.723	
inizio attività	15.319 €	0,25			

Successivamente si è ripartito il totale dei costi per le imprese 10-49 addetti per i due macrosettori utilizzando la quota di fatturato settoriale (Tab. 6) per ottenere, per ciascuno dei due settori, il costo aggregato delle imprese con 10-19 addetti. Ciò in quanto per poter ottenere la stima a livello nazionale si è deciso di utilizzare lo studio Confcommercio 2017 (Tab. 7) nel quale sono contenute le stime delle quote percentuali d'incidenza dei costi della burocrazia per tutti i settori economici, ma per la sola classe di addetti 1-19. In sostanza per ottenere un valore dei costi della burocrazia a livello nazionale si è utilizzato il lavoro Confcommercio 2017 che fatto 100 il costo degli oneri dovuti all'eccesso di burocrazia lo aveva ripartito in quote percentuali fra i diversi settori indicati nella tabella 7. Nel presente lavoro si è pensato di procedere all'inverso: dal valore stimato in un settore (aggiornato al 2020) si è passati poi al valore nazionale.

Tabella 6 – Ripartizione del costo annuale totale degli adempimenti amministrativi per settore

Settori (dati 2017)	Addetti		
	1-9	10-19	20-49
Commercio al dettaglio			
Fatturato (migliaia di euro)	103.833.513	23.677.340	19.765.061
Valore aggiunto costo fattori (migliaia euro)	18.779.235	4.373.756	3.409.612
Ristorazione			
Fatturato (migliaia di euro)	31.973.445	10.308.873	5.168.087
Valore aggiunto costo fattori (migliaia euro)	10.884.857	4.020.666	2.066.915

Tabella 7 – Risultati dello studio Confcommercio 2017

Settori	Quota % costi eccesso burocrazia	Quota % valore aggiunto
Commercio	24,5	22,9
Ristorazione e pubblici esercizi	10,5	6,7
Manifattura	6,4	17,1
Sevizi	38,4	39,4
Altri settori	20,2	14
Totale	100	100

Il costo totale così ottenuto (per la classe 10-19) risulta pari a 0,46 miliardi di euro, articolato in:

- Commercio al dettaglio: €0,24 miliardi (238.738.269 €).
- Ristorazione: €0,22 miliardi (218.637.765 €).

Sommando i costi delle due classi di addetti, 1-9 e 10-19, si ottiene il costo totale annuale della burocrazia per la classe 1-19 addetti pari a 12,73 miliardi di euro. Come si può osservare il peso della classe dimensionale 1-9 addetti risulta preponderante dato l'altissimo numero di imprese che ricadono in questa classe dimensionale).

Si procede ora con il riporto a tutti i settori per le imprese della classe di addetti 1-19, utilizzando i dati di stima della ricerca Ufficio Studio Confcommercio 2017, già citata, che contiene la stima delle quote percentuali di ripartizioni dei costi degli adempimenti burocratici tra i diversi settori economici.

Dai calcoli si ottiene il valore del costo annuale totale degli adempimenti amministrativi per tutti i settori (commercio al dettaglio, ristorazione, manifattura, servizi e altri settori) che è pari a 38,93 miliardi di euro. Applicando l'intervallo di confidenza, con una probabilità del 95% possiamo affermare che il costo annuale totale della burocrazia è compresa tra 33,08 e 44,78 miliardi di euro (si tratta dei valori non arrotondati già anticipati poco sopra). Se si effettua un confronto con lo studio di Assolombarda nel 2016 in questo lavoro la burocrazia pesa per 4% sul fatturato delle piccole imprese e circa il 2% su quello delle medie mentre per la CGIA di Mestre le aziende italiane spendevano ben 31 miliardi all'anno per la burocrazia e i rapporti con la pubblica amministrazione nel 2014 (Comunicato stampa Ufficio studi CGIA Mestre, 2018) il dato è stato aggiornato a 57 miliardi nel 2020 (Comunicato stampa Ufficio studi CGIA Mestre, 2020). Tenendo conto dell'estrema volatilità che spesso si riscontra in questa tipologia di indagini dovuta principalmente alla variabilità dell'universo di imprese preso in

considerazione i dati ottenuti con il presente lavoro appaiono in linea con le analisi esistenti.

La metodologia di stima basata sul metodo di Monte Carlo, utilizzata nel presente lavoro, rappresenta un valore aggiunto e consente di analizzare l'incidenza di predeterminate componenti di costo amministrativo sul fatturato delle attività economiche oggetto dello studio. Ha l'indubbio vantaggio di ottenere analisi accurate a costi ragionevoli. Le sue potenzialità sono tanto maggiori quanto più si è attenti nella definizione e scelta dei dati in ingresso.

5. Conclusioni

In questo lavoro è stata presentata una stima diretta del costo degli adempimenti amministrativi per i settori della ristorazione e del commercio per le piccole imprese con classe dimensionale 1-9 addetti. La stima è stata fatta utilizzando il metodo del *focus group*. Si è cercato di limitare gli elementi di incertezza applicando ai risultati ottenuti l'analisi di Montecarlo. Da questa indagine iniziale si è poi calcolato indirettamente il costo di tali adempimenti, più generalmente definito come costo della burocrazia, a livello nazionale considerando più settori economici e una diversa classe dimensionali. Nello specifico la stima diretta ottenuta per la ristorazione ed il commercio è stata estesa per comprendere anche i settori della manifattura e dei servizi arrivando fino alla classe dimensionale 1-19 addetti nella quale ricade la stragrande maggioranza delle imprese in Italia.

Il lavoro è stato effettuato con la consapevolezza che, quando si parla di costi della burocrazia, non è facile riuscire a scomporre i costi superflui dai costi necessari, in quanto gli apparati burocratici sono una componente imprescindibile dei sistemi istituzionali democratici e l'individuazione di adempimenti pleonastici od inefficienti è soggetta a grande incertezza. Da qui la scelta di operare nell'esercizio di stima utilizzando la conoscenza e l'esperienza di operatori esperti (in particolare di Confcommercio). Si è partiti da un lavoro del Dipartimento della Funzione Pubblica nel quale erano state individuate alcune delle procedure amministrative più onerose per il mondo delle imprese. Queste procedure sono state integrate con gli obblighi amministrativi apparsi successivamente allo studio della Funzione Pubblica. Come accennato l'incertezza è stata trattata attraverso strumenti di carattere statistico quali il metodo di Montecarlo.

La stima ha restituito dei valori del peso della burocrazia importanti e che individuano un costo annuo per gli adempimenti amministrativi relativi ai settori del commercio (alimentare e non alimentare) e della ristorazione

(costo medio per azienda moltiplicato per il numero di imprese) pari a circa 13 miliardi di euro (1-19 addetti). Invece il costo degli adempimenti burocratici a livello nazionale considerando anche la manifattura e i servizi per è stato stimato pari a circa 38 miliardi di euro (con una forchetta che va da un minimo di 33 miliardi ad un massimo di 45). Gli intervalli di confidenza applicati ai dati puntuali indicati restituiscono dei valori delle stime in linea con quanto apparso i lavori analoghi. Il valore aggiunto dell'esercizio che è stato effettuato in questo articolo è collegato alla economicità del metodo di valutazione utilizzato unito all'utilizzo di tecniche statistiche che hanno permesso di gestire l'incertezza associata alla valutazione stessa.

Da un punto di vista socio economico è evidente che il contenimento dei costi della burocrazia è sempre un obiettivo prioritario. Se la burocrazia è necessaria deve essere anche efficiente è quindi i costi ad essa associati dovranno essere minimi. Ogni intervento di riforma ha anch'esso i suoi costi per cui in una logica di sistema lo sforzo deve valere il risultato e il bilancio sarà, presumibilmente, tanto migliore quanto più grande lo scoglio da eliminare. Dunque stimare il costo degli adempimenti burocratici per il mondo delle imprese, al di là di semplici proclami politico-congiunturali, è utile per avere un quadro preciso delle dimensioni del problema e dei possibili benefici che si possono ottenere da una decisa, ancorché impegnativa e probabilmente costosa, iniziativa di riforma della burocrazia. Le tecniche e gli esercizi di stima possono essere diversi. La proposta presentata in questo lavoro ha il pregio di non essere eccessivamente onerosa, utilizza competenze e conoscenze consolidate nel mondo dei servizi alle imprese e consente anche di ragionare sulla possibile incertezza delle variabili oggetto di valutazione.

Bibliografia

- Acemoglu D. and Thierry A. Verdier (2000), "The Choice between Market Failures and Corruption", *American Economic Review*, 90.
- Acocella I. (2015), *Il focus group. Teoria e tecnica*, Franco Angeli.
- AIB (Associazione Industriale Bresciana) e OpTer (Osservatorio per il Territorio-Università Cattolica del Sacro Cuore) (2019), *Osservatorio sui costi della Pubblica Amministrazione*.
- ANCI Lombardia (2018), *La semplificazione amministrativa*, AnciLab.
- Arthur C. Pigou (2002), *The Economics of Welfare*, New Brunswick, N.J.: Transaction.
- Assolombarda (2016), *Quanto costa la burocrazia? Osservatorio sulla semplificazione 2015, Rapporto n.2*.
- Bozeman B. (1993). *A Theory of Government "Red tape"*. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 3(3): 273-303.

- Bozeman B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.
- Brewer G.A., Walker R.M. (2010). Explaining Variation in Perceptions of Red tape: A Professionalism- Marketization Model. *Public Administration*, 88(2): 418-438.
- Caiden G. (1991). What Really Is Public Maladministration? *Public Administration Review*, 51(6): 486-493.
- Colella F. (2011), *Focus group. Ricerca sociale e strategie applicative*, Franco Angeli.
- Corrao S. (2005), *Il focus group*, Franco Angeli.
- Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) (2014). *Semplificazione: cosa chiedono cittadini e imprese. Report sui risultati della consultazione pubblica (aprile)*. www.funzionepubblica.it.
- Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F. e Shleifer A. (2002); *The Regulation of Entry; Quarterly Journal of Economics*; 117(1).
- Ferrara G. (1999). Comunicazione dell'azienda pubblica e soddisfazione dell'utente. In: Brondoni S. (a cura di), *La comunicazione nell'azienda pubblica. I paradigmi di efficacia e di efficienza*. Torino: Giappichelli: 65-72.
- Giauque D., Ritz A., Varone F., Anderfuhren-Biget S. (2012). *Resigned but Satisfied: The Negative Impact of Public Service Motivation and Red tape on Work Satisfaction*. *Public Administration*, 90(1): 175-193.
- Governo Italiano (2015), *Agenda per la semplificazione 2015-2017 - Rapporto di monitoraggio agosto 2015*, www.italiasemplice.gov.it/versione-testuale-news/agenda-impresa/.
- Goodsell Ch.T. (2000). *Red tape and a Theory of Bureaucratic Rules*. *Public Administration Review*, 60(4): 373-375.
- Graeber D. (2015), "The Utopia of Rules: On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy", Melville House.
- Ingrassia, R. (2015), *I costi dell'azione amministrativa per i cittadini e le imprese*. *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 3.
- ISTAT (2015), *Misurazione e riduzione degli oneri regolatori gravanti sulle imprese*.
- Kaufman H. (1977). *Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses*. Washington (DC): The Brookings Institution.
- Lehman D.E. e Gronendall H. (2020), *Practical Spreadsheet Modeling Using @Risk*, CRC Press.
- Mauro P. (1995), "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3).
- Niskanen Jr. W. (1977), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine.
- OCSE (2006), *Cutting Red Tape. National Strategies for Administrative Simplification*.
- Shleifer A. e Vishny R. W. (1998), *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Shleifer A. e Vishny, R.W. (1993), "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 108 (3).
- Ufficio Studi Confcommercio (2017); *Appunti sull'eccesso di burocrazia*. Dicembre, Roma.
- Walker R. M. e Brewer G.A. (2008); "An Organizational Echelon Analysis of the Determinants of Red Tape in Public Organizations", *Public Administration Review*, November/December.

Si desidera ringraziare per il contributo nella fase di costruzione e raccolta dati:

Cedascom S.p.A. Bologna: Giorgi Stefano, Direttore; Massimo Argazzi, Responsabile Servizio Contabilità; Raffaella Collina, Responsabile Servizio paghe; Gherardo Dugato, Responsabile Ufficio Ambiente.

Confcommercio Bari: Leo Carriera, Presidente; Leo Volpicella, Vice Direttore Confcommercio Bari-BAT.

Confcommercio Milano: Francesco Mungo, Responsabile Area supporto istituzionale e studi presso Unione Confcommercio Milano, Lodi e Monza Brianza.

Seac S.p.A. Trento: Franco Cova, Direttore; Tullio Zanini e Jgor Merighi, Editoria fiscale.

Dieci anni dopo. Come è cambiato il sistema universitario italiano con la riforma Gelmini

di Domenico Carbone*

Sommario

L'articolo analizza le trasformazioni del sistema universitario italiano nel decennio successivo all'approvazione della legge di riforma 240 del Dicembre 2010. Attraverso una prospettiva di indagine longitudinale, basata sui dati del Ministero dell'Istruzione e dell'Università, il contributo esplora i cambiamenti intervenuti sui principali attori di questo sistema: vale a dire il personale dipendente che lavora negli Atenei italiani e la popolazione studentesca che frequenta i vari corsi di studio. I risultati dell'analisi mettono in evidenza un'ampia e complessa ridefinizione dello scenario politico, culturale ed economico entro cui si svolge l'azione di questi attori che si accompagna all'emergere di nuove fratture sociali interne al sistema nonché all'intensificarsi di altre già esistenti.

Parole chiave: riforma Gelmini, neoliberalismo, cultura manageriale, politiche universitarie

Ten years later. How the Italian university system has changed with the Gelmini reform

Abstract

The article examines the transformations of the Italian university system in the decade following the approval of the reform law 240 of December 2010. Through a longitudinal perspective, based on data from the Ministry of Education and Universities, the contribution explores the changes that have occurred on the main actors of this system: i.e. the employees working in the Italian Universities and the student population attending the various courses. The results of the analysis highlight a broad and complex redefinition of the political, cultural and economic scenario within which the action of these actors takes place, that is accompanied by the emergence of new social fractures in this system as well as the intensification of other already existing ones.

Keywords: Gelmini reform, neoliberalism, managerial culture, university policies

* Dipartimento di Giurisprudenza Scienze Politiche Economiche e Sociali, Università del Piemonte Orientale.

Introduzione

Il presente articolo ha lo scopo di analizzare il funzionamento del sistema universitario italiano alla luce dei cambiamenti in esso intervenuti nel corso dell'ultimo decennio. Nel 2020 si è celebrato, infatti, il decennale dell'approvazione della 240/10. Una norma che ha radicalmente riformato l'istruzione terziaria italiana e che così veniva descritta il 23 Dicembre 2010 dall'allora ministra dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, Maria Stella Gelmini, al momento della sua definitiva approvazione in Parlamento: *«Credo che oggi sia una bella giornata per il Paese e per l'Università italiana perché viene archiviata definitivamente la cultura falsamente egualitaria del '68 e comincia una nuova stagione all'insegna della responsabilità, del merito, del "no" agli sprechi, a parentopoli e ai vari casi di baronie. È una sfida importante. Credo che sia una grande opportunità per gli studenti che sono i veri protagonisti di questa riforma. E lo dico anche a coloro che hanno molto protestato in questi giorni»*¹.

Nei confronti della cosiddetta riforma Gelmini le aspettative, ma anche le preoccupazioni degli studenti, così come di una vasta parte del personale docente e amministrativo, erano molto elevate. Nella sua dichiarazione la ministra non esita a descrivere la nuova legge in termini epocali presentandola come un'azione normativa in grado di liberare, irrevocabilmente, l'Università italiana dai suoi vecchi difetti archiviando definitivamente, quindi, una fase storica di inefficienza del sistema formativo terziario.

Certamente le aspettative erano elevate soprattutto tra gli addetti ai lavori in considerazione del fatto che nell'anno della riforma l'Italia si collocava all'ultimo posto per l'incidenza dei laureati sulla popolazione. Nel 2010, infatti, poco meno di un italiano su cinque (19,3%) con un'età compresa tra 30 e 34 anni era in possesso di un titolo di studio universitario contro una media europea (Ue-27) del 34,6%. Gli ultimi dati al momento disponibili, riferiti al 2019, ci dicono che qualcosa, in questo senso, è cambiato in maniera positiva. Nell'ultima rilevazione risulta, infatti, che il tasso di laureati tra i 30-34enni è arrivato al 27,6%. Tuttavia, esso rimane ancora tra i più bassi d'Europa, dove nel frattempo si riscontrano in media quattro laureati su dieci nella stessa fascia d'età (41,6%)². Da questo punto di vista, dunque, la riforma attuata con la legge 240/10 non sembrerebbe

¹ La dichiarazione della Ministra è disponibile al seguente link: https://www.ilmattino.it/primopiano/scuola_e_universita00e0/universita_la_riforma_gelmini_legge_tensioni_al_senato_prima_voto_finale-180518.html

² https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_41/default/table?lang=en

aver dato quell'accelerazione decisiva per il conseguimento di uno degli obiettivi stabiliti nella Strategia di Lisbona che prevedeva, appunto, il raggiungimento entro il 2020 della soglia del 40% di laureati nella fascia d'età 30-34 anni.

Scopo del presente contributo non è, tuttavia, quello di misurare l'efficacia dell'azione riformatrice della legge Gelmini alla luce di specifici parametri standardizzati. L'obiettivo che ci si pone è, invece, quello di osservare quali dinamiche interne al sistema universitario italiano si siano innescate dopo l'approvazione della legge 240/10 focalizzandoci sui principali attori di questo sistema, vale a dire il personale dipendente, in particolare quello docente, e la popolazione studentesca.

L'elaborato è organizzato in quattro parti, oltre la presente introduzione. Nella prima si ricostruisce lo scenario complessivo, da un punto di vista normativo ma anche paradigmatico, entro cui è maturata la legge 240 al fine di evidenziarne le principali novità introdotte. La seconda parte analizza, attraverso un'analisi delle serie storiche presenti nel data-set del Ministero dell'Istruzione e dell'Università (MIUR), i cambiamenti relativi al personale dipendente degli Atenei italiani. La terza, utilizzando la stessa fonte dati, analizza invece le trasformazioni relative alla popolazione studentesca. Nelle conclusioni, infine, sono sintetizzate le principali evidenze emerse e le implicazioni da esse derivanti.

1. Il contesto della Riforma e le sue caratteristiche

La riforma del sistema universitario italiano realizzata con la legge 240/10 si colloca all'interno di un processo di cambiamenti che, negli scorsi decenni, ha coinvolto molti paesi europei. Le Università e le istituzioni di ricerca hanno visto modificarsi alcune delle forme di autoregolamentazione che le avevano caratterizzate in passato (Henkel, 2009), per essere sempre più regolate da principi compatibili con le forme gestionali del New Public Management (NPM) (Gunter *et al.*, 2016).

A partire dagli ultimi due decenni del secolo scorso, tale paradigma organizzativo ha proposto una visione del mondo basata sul principio secondo cui tutto il settore pubblico, dalla salute all'educazione, avrebbe dovuto introdurre logiche aziendali e di mercato nel suo *modus operandi*, con l'aspettativa di risolvere la crisi di legittimità e di efficienza dello stato sociale keynesiano (Pierre, 2000; Fischer, 2009).

Ovviamente, la dottrina del NPM ha visto una varietà di declinazioni empiriche e ogni contesto ha seguito la propria traiettoria di riforma (Pollitt

et al., 2007, Ongaro, 2009). Ciò è avvenuto anche per quanto riguarda la riforma dei sistemi di istruzione terziaria (Bonal 2003; Mattei 2012). Come evidenziato da alcuni studi comparativi (Capano *et al.*, 2016; Gunter *et al.*, 2016) l'implementazione delle pratiche organizzative ispirate a questo paradigma ha risentito delle caratteristiche istituzionali e regolative, storicamente sedimentate nei vari sistemi di istruzione, generando processi ed esiti non omogenei. Nonostante tali differenze, è possibile rintracciare due elementi comuni che, trasversalmente, hanno accompagnato le istanze riformatrici nei diversi paesi europei: da una parte l'obiettivo di avvicinare i sistemi di istruzione alle istanze del mercato e dall'altra l'esigenza, ineluttabile, di introdurre logiche di mercato all'interno dell'Università (Capano, 2015). Il primo obiettivo ha implicato un'apertura del campo universitario a quello della produzione con l'instaurarsi di pratiche di *governance* tra Atenei e imprese relativamente ai processi formativi e alle attività di ricerca. Il secondo obiettivo ha implicato, invece, l'avvio di un processo di competizione tra gli Atenei, anche su scala internazionale, per riuscire a conquistare quote sempre più ampie di domanda di formazione e di finanziamenti pubblici e privati per la ricerca.

Le parole usate dalla ministra Gelmini, al momento dell'approvazione della legge 240, denotano una chiara comunanza ideologica con i principi ispiratori del NPM. Il riferimento a termini quali «responsabilità» e «merito» risultano coerenti, infatti, con i dettami di questo paradigma. Da questo punto di vista, la nuova norma non rappresenta, affatto, una novità assoluta. Il processo di revisione del sistema universitario italiano, lungo tale direttrice, risale infatti alla fine degli anni '80 del secolo scorso (Benozzo *et al* 2017) quando l'Università italiana rappresentava un tipico esempio del tradizionale modello continentale, caratterizzato dalla centralizzazione delle decisioni nel Ministero, una scarsa autonomia degli Atenei, un elevato potere delle oligarchie accademiche (Morzenti Pellegrini *et al.* 2015). Tale sistema è stato radicalmente riformato attraverso una serie di provvedimenti normativi che possono essere sintetizzati in tre fasi.

La prima fase è stata quella che può essere definita «dell'autonomia e dell'orientamento al mercato» e si realizza nella prima metà degli anni '90. Dopo l'approvazione della legge 9 maggio 1989, n. 168, che ha dato il via all'autonomia statutaria ed amministrativa degli Atenei, un passo significativo è stato compiuto con l'articolo 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (legge finanziaria per il 1994), che ha modificato sostanzialmente la modalità di assegnazione delle risorse statali alle Università. Tradizionalmente il sistema era caratterizzato da un meccanismo di finanziamento del tipo *line-items*, ovvero le risorse giungevano agli Atenei mediante linee di spesa predeterminate. La riforma

ha introdotto un unico fondo (chiamato FFO – Fondo di Finanziamento Ordinario), onnicomprensivo di tutti i trasferimenti statali, da ripartirsi sui costi standard per studente nei diversi ambiti disciplinari e secondo una quota premiale in base a parametri di valutazione standardizzati.

La seconda fase riguarda, prevalentemente, la «riorganizzazione didattica» e si realizza tra la metà degli anni '90 e i primi anni del 2000. Nel complesso, si tratta di un tentativo di costruire un mercato dei titoli di studio, allargando l'offerta, segmentandola attraverso *ratings* istituzionali e la differenziazione delle tasse studentesche (Freschi, 2009). In questo quadro, di particolare interesse è il decreto ministeriale 3 novembre 1999, n. 509, che ha dettato le norme applicative della riforma didattica (nota come "3+2"). Ciò che appare rilevante, ai fini di questo lavoro, non è solo la nuova organizzazione dei curricula, ma il fatto che ciascun Ateneo abbia avuto la possibilità di definire in autonomia la propria offerta formativa.

La terza fase si apre con l'emanazione della legge 230/2005, la cosiddetta riforma Moratti, dal cognome dell'allora ministra dell'Istruzione e dell'Università e si conclude, proprio con la legge 240/2010. Con la legge 230/2005 si avvia il processo di revisione del reclutamento e delle carriere dei docenti universitari. Tra le novità più rilevanti della legge vi è l'introduzione della figura del ricercatore a tempo determinato e la previsione di una procedura di idoneità scientifica nazionale per l'accesso ai ruoli di professore associato e ordinario. La riforma Moratti insinua, quindi, nelle carriere accademiche due nuovi principi: la precarietà e la valutazione dei risultati scientifici dei docenti sulla base di parametri standardizzati. A ciò va aggiunto anche un altro importante elemento di novità: l'istituzionalizzazione, avvenuta con decreto legge del n° 262 del 3 ottobre 2006, dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) a cui delegare, tra gli altri il compito di definizione dei criteri di valutazione delle performance degli Atenei e del personale docente.

Alla legge Gelmini è stato affidato, quindi, il compito di sistematizzare l'intero impianto di riforme che erano già state avviate in precedenza nel solco di una continuità istituzionale, regolativa ma anche ideologica. Essa costituisce, quindi, un riordino organico del sistema universitario italiano, avente quale obiettivo prioritario quello della promozione dell'efficienza, anche in un'ottica di sostenibilità economica, e del merito.

La legge 240/2010 ha inteso, anzitutto, ridisegnare la *governance* del sistema universitario, prevedendo un ruolo maggiore per gli organi centrali di governo – il Rettore e il Consiglio di Amministrazione – a scapito dell'organo rappresentativo della comunità accademica, il Senato (Rostan, 2015)

Fra i cambiamenti più rilevanti introdotti dalla riforma vi è, inoltre, la previsione di una valutazione periodica delle attività di ricerca e di terza missione delle Università e degli enti di ricerca (Valutazione della Qualità della Ricerca, VQR) e un nuovo sistema di reclutamento per l'immissione in ruolo dei professori ordinari e associati che prevede una procedura nazionale volta a verificare il possesso dei requisiti necessari per svolgere le funzioni di docente (Abilitazione Scientifica Nazionale, ASN). La definizione dei parametri valutativi, tanto della VQR quanto dell'ASN, vengono affidati all'ANVUR.

La VQR rappresenta una novità molto rilevante poiché, in virtù delle previsioni della Legge 240/2010 e di una serie di provvedimenti successivi, è divenuta la fonte di automatismi aventi effetti diretti sul finanziamento del sistema universitario. I risultati di questo esercizio di valutazione contribuiscono a determinare l'allocazione di una parte rilevante della quota premiale del FFO delle Università, vale a dire di quella parte di finanziamento che viene assegnata in relazione ai risultati della didattica e della ricerca.

L'ASN rappresenta lo strumento per attestare la qualificazione scientifica di coloro che intendono accedere alle posizioni di prima e seconda fascia. Al fine di conseguire l'abilitazione, la normativa prevede, per ciascun settore concorsuale, il superamento preventivo di una serie di parametri quantitativi definiti dall'ANVUR e la successiva valutazione positiva di titoli e le pubblicazioni da parte di un'apposita commissione nazionale.

Per quanto riguarda i ricercatori, la Riforma Gelmini cancella definitivamente i contratti a tempo indeterminato e introduce due nuove figure di ricercatori a tempo determinato. La prima, ricercatore a tempo determinato di tipo A (RTDA), prevede un contratto di 3 anni prorogabili per altri 2 al termine dei quali il contratto si estingue senza nessun accesso diretto ai ruoli successivi. La seconda figura, ricercatore a tempo determinato di tipo B (RTDB), prevede una durata di 3 anni al termine dei quali, coloro che hanno ottenuto l'ASN, possono essere inquadrati nel ruolo di professori associati.

Si può sostenere che con la Riforma Gelmini, l'Università italiana si sia definitivamente avviata verso una configurazione di "quasi-mercato" (Catalano e Silvestri 1999) le cui caratteristiche salienti sono:

- i produttori (Atenei) sono autonomi sotto il profilo della determinazione della propria offerta didattica, nonché dal punto di vista della possibilità di utilizzo delle proprie risorse finanziarie;

- il sistema di finanziamento rimane prevalentemente pubblico, ma le risorse sono attribuite non solo sulla base della spesa storica, bensì anche in relazione al numero di studenti iscritti e alle prestazioni (*performance-based funding*);
- vi è libertà di scelta degli studenti, che possono iscriversi ai corsi di studio che rispondono meglio alle proprie preferenze.

Va infine sottolineato come l'attuazione della riforma si è svolta nel contesto di un forte ridimensionamento del sistema universitario (riduzione del FFO, vincoli al turnover, ecc.), che ha inevitabilmente influenzato gli esiti e le potenzialità di innovazione che essa conteneva. Tra il 2008 e il 2015 il FFO è passato dai 7,44 ai 6,91 miliardi per poi risalire gradualmente fino a 7,43 miliardi del 2019. L'aspetto più importante da rilevare è, tuttavia, la crescita all'interno del FFO della cosiddetta quota premiale che ha avuto un trend in costante aumento arrivando a pesare per il 20% nel 2015 e per il 30% nel 2019. In Europa soltanto il Regno Unito, con una quota pari al 35%, si colloca su livelli vicini a quelli italiani (Viesti, 2016).

Il nuovo corso inaugurato dalla riforma Gelmini ci restituisce, quindi, un sistema universitario in cui una parte, sempre più rilevante, delle risorse degli Atenei dipende dalle loro capacità di attrarre studenti e di risultare efficienti secondo i parametri di valutazione standardizzati. In questo scenario le Università si sono trovate, dunque, a competere tra di loro sia per l'acquisizione di "quote di mercato" tra i potenziali studenti, sia per l'accesso alle risorse necessarie per ampliare la propria offerta di servizi educativi attraverso fonti di finanziamento addizionali nel mercato locale (Grimaldi *et al.*, 2016; Casalone e Checchi, 2017).

L'analisi che segue ha l'obiettivo di analizzare l'impatto che il nuovo quadro normativo, ha avuto sull'intero campo dell'istruzione terziaria in Italia. Come messo ben in evidenza dagli studi neo-istituzionalisti, il riassetto complessivo di un campo organizzativo, come quello che è avvenuto con la riforma del 2010, non incide soltanto sulle strutture di governo di quel campo, ma coinvolge direttamente tutti i livelli e gli attori che agiscono al suo interno, generando nuove dinamiche di differenziazione e conflitto (Powell e DiMaggio, 1983). Attraverso uno sguardo centrato sui principali attori del campo, vale a dire il personale dipendente e gli studenti, l'ipotesi che si intende verificare, già sostenuta anche in altri studi (Pitzalis e Porcu, 2015; Viesti, 2016) è che la logica competitiva tra gli Atenei, conseguente all'implementazione della nuova norma, possa aver incrementato le disparità nel sistema universitario italiano. Il ricorso sempre più ampio alla differenziazione dei finanziamenti

sulla base di criteri di calcolo standardizzati, sembrerebbe poco adeguato a tener conto delle differenze del contesto socio-economico (Grisorio *et al.*, 2016) e le dotazioni funzionali degli Atenei contribuendo, quindi, ad esacerbare le fratture interne al sistema. La verifica di questa ipotesi passa attraverso un'analisi di tipo longitudinale che tiene conto, quindi, dei cambiamenti avvenuti nel personale degli Atenei e nella popolazione studentesca dopo il 2010, ed è basata sulle serie storiche disponibili presso la banca dati del Ministero dell'Università³.

2. Le risorse professionali del sistema universitario italiano

La prima evidenza che emerge considerando complessivamente tutto il personale degli Atenei italiani è la netta riduzione delle risorse umane a disposizione del sistema universitario dopo l'approvazione della legge 240/10. Se fermiamo la nostra osservazione al 31 dicembre 2018, data in cui abbiamo a disposizione i dati aggiornati per tutte le categorie presenti, il calo dei dipendenti risulta pari al 12,8% con taglio di oltre ventiduemila addetti.

Nell'arco di tempo considerato, l'Università italiana si è trovata ad operare, anzitutto con una netta contrazione del personale amministrativo. Osservando congiuntamente le tipologie di contratto a tempo indeterminato e determinato si evidenzia, infatti, un calo degli addetti pari a circa il 10% corrispondente a quasi sei mila unità (5840).

Per quanto riguarda, invece, gli assegnisti di ricerca, vale a dire quella parte del personale con mansioni di ricerca, ma non strutturato nell'organico dei dipendenti delle Università, si nota, una sostanziale stabilità nei valori assoluti comparando i dati del 2010 con quelli del 2019. Tuttavia, analizzando in dettaglio il trend di questa categoria, nel periodo in esame, appare evidente come fino al 2013 il numero degli assegnisti segni un incremento di oltre il 20% che si riduce gradualmente, ma in maniera costante, negli anni successivi. Tale trend denota, quindi, un netto peggioramento da parte degli Atenei italiani nel riuscire a finanziare le attività di ricerca attraverso la stipula di contratti *ad hoc* e testimonia, dall'altra parte, come quella che rappresenta la porta di ingresso principale nel mondo dell'accademia si sia chiusa progressivamente per le generazioni più giovani che rappresentano, normalmente, i destinatari principali di questo tipo di contratti. Tra il 2013 e il 2019 il numero totale degli assegni

³ Per dettagli si veda la pagina web del Ministero all'indirizzo: <http://ustat.miur.it/opendata/>

di ricerca si è ridotto di circa tremila unità. In questo trend ha sicuramente pesato, anche, la forte riduzione del finanziamento dei Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) con cui il Ministero dell'Università finanzia parte dell'attività di ricerca nell'accademia italiana. Si consideri, infatti che il budget disponibile è passato da centosedici milioni di euro in media negli anni tra il 2001 e il 2010 ai trenta milioni di euro tra il 2010 e il 2017. Inoltre se prima della riforma Gelmini i bandi PRIN avevano una cadenza annuale, dal 2010 ad oggi sono stati emanati soltanto cinque bandi⁴.

Tab1: *Personale dipendente nelle Università italiane per anno, ruolo e tipologia contrattuale*

Anno	Prof. Ord.	Prof. Ass..	Ricerc. T. Ind.	Ricerc. T. Det.	Assegnisti	Docenti a contratto	Personale Amm. T.Det..	Personale Amm. T.lind.	Totale
Valore assoluti									
2010	15299	16958	24936	682	13109	41453	2802	57614	172853
2011	15243	16628	24589	1575	13370	36924	2804	56453	167586
2012	14521	16146	24262	2378	15747	36398	2761	55164	167377
2013	13890	15806	23740	3005	16280	36043	2675	54966	166405
2014	13267	17539	21030	3540	15909	28398	2673	54525	156881
2015	12881	20036	17432	4098	14042	27495	2249	53682	151915
2016	12975	19924	15982	5350	13946	28208	2306	53403	152094
2017	12856	20119	14610	6206	14124	29184	2500	52706	152305
2018	13183	20783	12601	7712	14105	27.759	2.172	52.404	150719
2019	13693	22275	10710	8761	13433	---	---	---	---
Numeri indice									
2010	100	100	100	100	100	100	100	100	100
2011	99,6	98,1	98,6	230,9	102	89,1	100,1	98	97
2012	94,9	95,2	97,3	348,7	120,1	87,8	98,5	95,7	96,8
2013	90,8	93,2	95,2	440,6	124,2	86,9	95,5	95,4	96,3
2014	86,7	103,4	84,3	519,1	121,4	68,5	95,4	94,6	90,8
2015	84,2	118,2	69,9	600,9	107,1	66,3	80,3	93,2	87,9
2016	84,8	117,5	64,1	784,5	106,4	68	82,3	92,7	88
2017	84	118,6	58,6	910	107,7	70,4	89,2	91,5	88,1
2018	86,2	122,6	50,5	1130,8	107,6	67	77,5	91	87,2
2019	89,5	131,4	42,9	1284,6	102,5	---	---	---	---

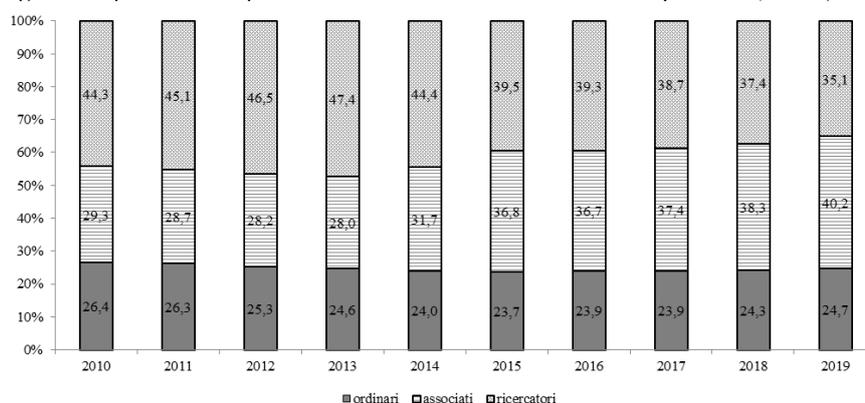
Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Sempre nell'ambito del personale non strutturato si registra, inoltre, una netta riduzione tra i docenti a contratto. Dal 2010 al 2018 si è passati, infatti, dagli oltre quarantunomila docenti a contratto ai poco più di ventisettemila, con una contrazione relativa pari al 33%. La riduzione delle risorse a disposizione del sistema universitario italiano ha gravato, quindi, consistentemente su quell'area vasta del precariato accademico riducendo

⁴ Per approfondimenti si veda: <https://prin.miur.it/index.php>

notevolmente, soprattutto per le coorti più giovani, le possibilità di costruirsi delle competenze nelle attività di didattica e ricerca e di aspirare ad una posizione stabile nel mondo accademico. Una recente indagine, condotta nel 2019 a cura dell'associazione dei dottori di ricerca (ADI), ha infatti stimato che oltre il 90% dei precari degli Atenei italiani è destinato a non trovare spazio tra il personale docente a tempo indeterminato e, dunque, ad essere espulso dal sistema universitario⁵.

Fig. 1: Composizione del personale docente dell'Università italiana per anno (val. %)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Tuttavia, anche sul versante del personale docente strutturato, l'Università italiana ha dovuto fare i conti con un netto ridimensionamento. Dall'entrata in vigore della riforma Gelmini al 31 dicembre 2019, infatti, il personale docente si è ridotto, complessivamente, dell'8,2% con una contrazione di circa 2436 unità. Tra questi, i professori ordinari sono diminuiti dell'11,5% (- 2606 unità), i professori associati sono aumentati, invece, del 31,4% (+5317 unità) mentre i ricercatori, considerando congiuntamente quelli a tempo indeterminato, messi ad esaurimento con la legge 240/10, e quelli a tempo determinato con profilo A e B introdotti dalla nuova legge, sono diminuiti del 24% (- 6147). Quest'ultimo dato è il combinato disposto di due fattori concomitanti. Da una parte gli Atenei hanno utilizzato le risorse a loro disposizione per promuovere, in larga parte, il passaggio dei ricercatori a tempo indeterminato al ruolo di professore associato. Come si può notare in figura 1, infatti, il peso specifico di questo segmento passa dal 29,3% del 2010 al 40,2% del 2019.

⁵ Dettagli sull'indagine sono disponibili alla pagina web: <https://dottorato.it/sites/default/files/survey/indagine-adi-2019.pdf>

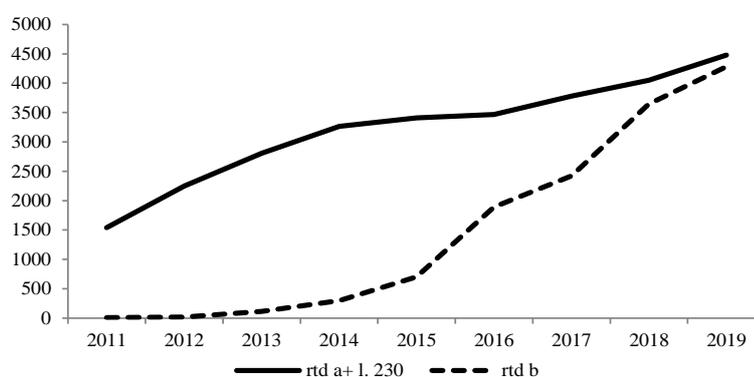
Dall'altra parte, come già emerso altrove (Cersosimo *et al.* 2018), l'immissione nel sistema universitario, dei nuovi ricercatori a tempo determinato non è stato sufficiente per compensare gli avanzamenti di carriera o i pensionamenti dei ricercatori a tempo indeterminato. Nel periodo considerato, infatti, il numero complessivo di quest'ultimi si riduce di 13686 unità mentre i nuovi ricercatori aumentano soltanto di 8079 casi.

Il basso livello di reclutamento dei nuovi ricercatori, soprattutto quelli di profilo B, chiama in causa diversi fattori. In primo luogo va considerato il loro costo per gli Atenei. La legge 240/10 ha infatti recepito e ampliato quanto già previsto dal decreto legge del n° 7 del 31 gennaio 2005 che aveva fissato dei parametri di costo per ciascun dipendente, sia appartenente al personale docente sia a quello amministrativo, sulla base del cosiddetto "punto organico". Nello specifico del personale docente, la norma stabilisce che il costo per un ricercatore di tipo A è pari a 0,4 punti organico, per un ricercatore di tipo B è pari a 0,5 (più eventuali 0,2 in caso di passaggio al ruolo di associato), per un professore associato è pari a 0,7 e per un professore ordinario è pari a 1 punto organico. Tuttavia, nei casi in cui, per le posizioni di professore associato o ordinario, il vincitore o la vincitrice sia già dipendente dello stesso Ateneo, il costo è pari alla differenza tra la posizione finale e quella di partenza. Così ad esempio, il passaggio di un ricercatore a tempo indeterminato, già in organico nell'Ateneo, al ruolo di professore associato è pari a 0,2 punti organico (0,7 – 0,5), mentre il passaggio da associato a ordinario è pari a 0,3 (1 – 0,7). In pratica qualsiasi avanzamento di carriera risulta più parsimonioso rispetto all'assunzione di un nuovo ricercatore e questo spiega, almeno in parte, il maggior impegno dei punti organico per professori associati. A ciò si aggiunga anche il fatto che, seppure la scelta finale di allocazione delle risorse spetti di diritto al Consiglio di Amministrazione, sono i Dipartimenti che propongono settore e ruolo per le nuove posizioni da personale docente. In pratica le decisioni strategiche sull'assunzione del personale vengono demandate ad un organo collegiale di cui fanno parte dei portatori di interesse, soprattutto i ricercatori a tempo indeterminato e gli associati, che sono chiamati decidere se utilizzare le risorse disponibili per creare opportunità di carriera per loro stessi o per assumere nuovo personale. L'effetto di questo meccanismo è evidente nei trend precedentemente descritti.

Per quanto riguarda l'assunzione dei cosiddetti "nuovi" ricercatori introdotti con la Riforma Gelmini, è opportuno, inoltre, un ulteriore approfondimento. Come si è visto in precedenza (cfr. par. 1) infatti la norma ha previsto due tipi di contratto, uno della durata massima di 5 anni che si conclude senza la possibilità di un'immissione in ruolo definitiva per

il profilo A, e un'altra della durata di 3 anni con possibile immissione nel ruolo di professore associato al termine del contratto. In una situazione di forte contrazione delle risorse a disposizione, le scelte di reclutamento del sistema universitario italiano si sono orientate, prevalentemente, sul profilo A. Ciò è avvenuto per diverse ragioni. La prima è legata al fatto che la norma, come si è visto, aveva inizialmente previsto un costo inferiore in termini di punti organico per i ricercatori di tipo A. Inoltre, mentre per questi ultimi gli Atenei possono ricorrere anche a finanziamenti esterni e gli stessi ricercatori possono essere assunti con un regime di impiego a tempo definito, per i ricercatori di tipo B l'intero costo pesa sul budget a disposizione dell'Ateneo e l'assunzione può avvenire soltanto in regime di impiego a tempo pieno. Se a questo si aggiunge anche il fatto che i ricercatori di tipo B attraverso il meccanismo di *tenure track* possono accedere alla posizione di professore associato, le risorse da impiegare per questo profilo risultano notevolmente più elevate rispetto ad un ricercatore di tipo A. Ciò spiega perché, negli anni immediatamente successivi all'approvazione della nuova norma, il numero dei contratti per ricercatori di tipo B è rimasto limitato a poche centinaia di casi (cfr. fig. 2)

Fig. 2 Trend dei ricercatori a tempo determinato per anno e tipo (val. assoluti)
Fonte: elaborazioni su dati MIUR

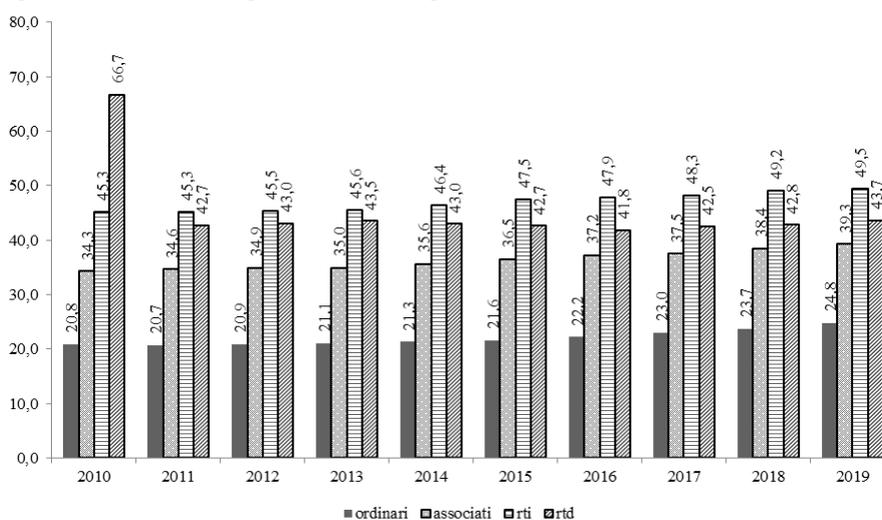


La forte resistenza dei Dipartimenti e degli Atenei a ricorrere a questo tipo di contratti, è resa evidente dal fatto che il Ministero dell'Università è dovuto intervenire successivamente, facendosi carico direttamente delle risorse necessarie all'assunzione di un certo numero di ricercatori di tipo B attraverso dei piani di reclutamento straordinario. Il primo piano

straordinario è stato emanato nel 2016 (D.M. 78 del 18-02-2016) e ha previsto l'assunzione di 861 ricercatori di tipo B; il secondo piano è stato emanato nel 2018 (D.M. 168 del 28-02-2018) ed ha garantito altri 1305 ricercatori, infine un terzo piano è stato emanato nel 2019 (D.M. 09-03-2019) prevedendo l'assunzione di altri 1511 ricercatori. L'incremento di questo profilo di ricercatore a partire dal 2016, come si può osservare in figura 2, è spiegabile a partire da questo intervento straordinario del Ministero che ha annullato, di fatto, il costo per i singoli Atenei per l'assunzione di questo tipo di ricercatori.

L'insieme degli effetti fin qui descritti ha determinato, quindi, una sorta di sbarramento per le nuove generazioni nel sistema universitario italiano. Ciò è evidente anche nel momento in cui si considera l'età del personale docente in servizio negli Atenei. Tra il 2010 e il 2018, infatti, la fascia di età con meno di 34 anni è passata dal 18% al 16% del totale, quella compresa tra 35 e 44 anni dal 31% al 27%, viceversa la fascia di età compresa tra 45 e 54 anni è cresciuta passando dal 30% al 33%, così come quella compresa tra 55 e 64 anni che è passata dal 12% al 15%, mentre è rimasta complessivamente invariata, intorno all'8%, quella con 65 anni e oltre.

Fig. 3 Quota di donne nel personale docente per ruolo e anno



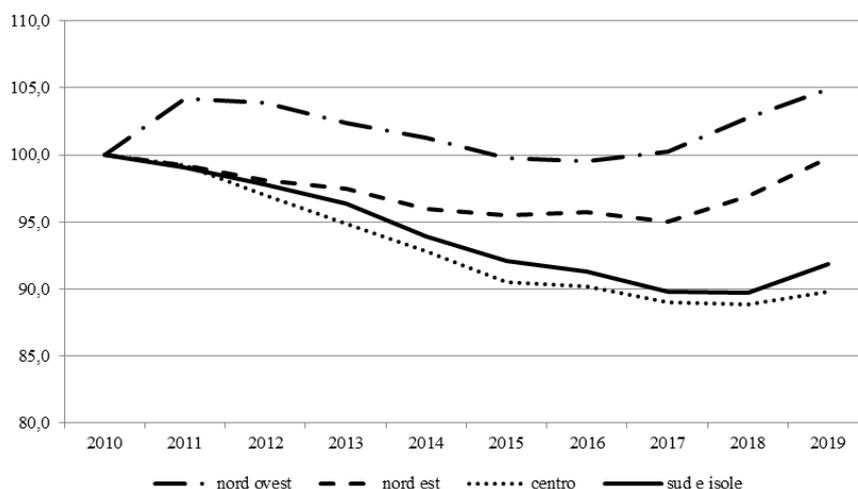
Fonte: elaborazioni su dati MIUR

L'effetto sbarramento sembrerebbe aver condizionato maggiormente le chance di accesso per le donne. Come si può notare in figura 3, infatti,

mentre per tutti i ruoli a tempo indeterminato la quota femminile risulta in leggera crescita, confermando una tendenza già presente prima dell'attuazione della riforma, tra il 2010 ed il 2019 la quota di ricercatrici a tempo determinato passa dal 66,7% al 43,7%.

Alle limitate chance di carriera che caratterizzano le biografie lavorative femminili nell'accademia italiana (Picardi, 2019; De Angelis e Gruning 2020) si somma, quindi, un'accresciuta difficoltà di ingresso in quello che con la riforma Gelmini, rappresenta il primo gradino della carriera accademica. Ne deriva, quindi, che nei prossimi anni la presenza femminile nei ruoli più elevati di questa gerarchia sembrerebbe destinata a contrarsi senza un'inversione di tendenza rispetto a quanto osservato in questa ultima fase storica.

Fig. 4: Trend del personale docente per anno e area geografica dell'Ateneo (numeri indice 2010=100)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Passando a considerare, infine, l'impatto dei cambiamenti avvenuti nel sistema universitario da un punto di vista territoriale, si evidenzia, a parziale conferma delle ipotesi di partenza, una netta differenziazione tra le diverse aree del paese. Come si può osservare in figura 4, infatti, nelle regioni di Nord Ovest il personale docente risulta il 5% in più nel 2019 rispetto al dato registrato all'inizio del periodo di osservazione. In questo arco di tempo si registra, in questa area geografica, un andamento del fenomeno, caratterizzato da una prima fase di crescita dei docenti e ricercatori, seguita tra il 2015 e il 2016 da una leggera flessione, che però

non ha mai comportato una riduzione del contingente al di sotto del dato di partenza, e infine una crescita relativa agli ultimi tre anni.

Le regioni del Nord Est registrano, invece, nel 2019 un numero di docenti e ricercatori quasi identico a quello del 2010 (il valore è inferiore soltanto dello 0,2% corrispondente ad un calo di 22 unità). L'andamento del fenomeno, in questo caso è caratterizzato da una fase di leggera contrazione fino al 2017 e da una crescita nel corso degli ultimi anni.

Le regioni del Centro e del Sud, infine, mostrano un andamento molto simile. In entrambi i casi, infatti, il personale docente risulta inferiore rispetto a quello del 2010, e l'inversione di tendenza che si registra in questi contesti, negli ultimi anni, non ha permesso di compensare tale contrazione. Nello specifico nelle regioni centrali il personale docente risulta inferiore del 10,2% (con una contrazione di 1506 unità rispetto al 2010), mentre nelle regioni meridionali e nelle isole il calo è pari all'8,2% (con una contrazione di 2436 unità)

In sintesi, quindi, gli effetti più evidenti del nuovo corso inaugurato dalla riforma Gelmini ci restituiscono un sistema universitario con una netta riduzione del personale dipendente e, per quanto riguarda i docenti, una difficoltà nel garantire il ricambio generazionale con conseguente invecchiamento degli addetti alla didattica e ricerca. Si tratta di effetti di sbarramento che hanno interessato, quindi, in prevalenza i giovani ricercatori, ma soprattutto le giovani ricercatrici mostrando, inoltre, l'allargamento di fratture territoriali sempre più evidenti e la prefigurazione di un sistema duale tra gli Atenei settentrionali, da una parte, e quelli del Centro e del Sud dall'altra.

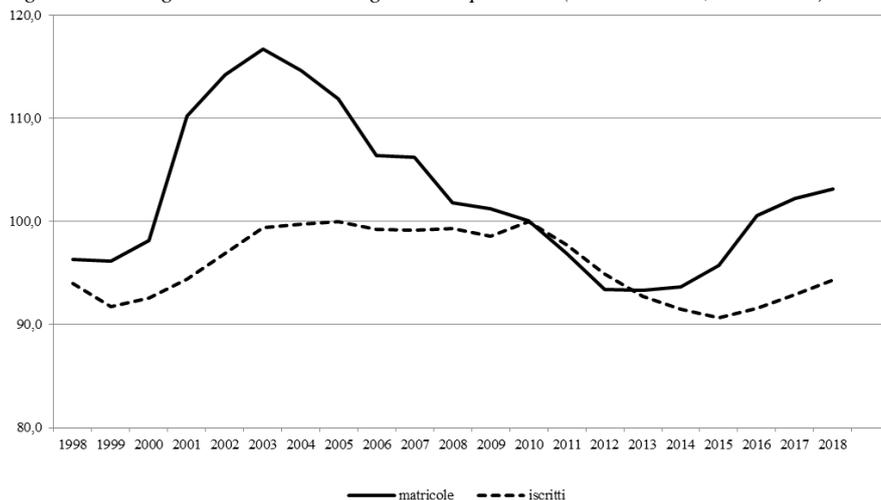
3. La popolazione studentesca

Al momento dell'approvazione della legge di riforma n° 240/10 risultavano iscritti negli Atenei italiani 1.824.598 studenti con 289.667 nuove matricole. La nuova norma si inserisce all'interno di una congiuntura molto particolare. Come si può osservare in figura 5, infatti, la legge viene varata in un momento in cui il trend relativo alle immatricolazioni conosce, già da qualche anno, una tendenza alla diminuzione. Dopo una fase di veloce e ampia espansione, all'inizio del nuovo millennio, corrispondente con la riforma degli ordinamenti didattici e l'introduzione del cosiddetto sistema 3+2, dal 2003 in poi le immatricolazioni diminuiscono costantemente e rappresentano nel 2010 soltanto il 5,6% in più rispetto al 1998. Per quanto riguarda, invece, l'andamento degli iscritti, gli anni che

precedono l'approvazione della nuova legge, si caratterizzano per una sostanziale stabilità degli studenti universitari.

Dopo l'approvazione della nuova legge, il trend della popolazione studentesca si contraddistingue per la presenza di due fasi distinte. Nei primissimi anni che seguono l'implementazione della nuova norma, continua il trend negativo delle immatricolazioni a cui si aggiunge anche quello degli iscritti. A partire dal 2014, tuttavia, sia il numero dei neo-iscritti, sia successivamente quello del totale degli studenti, mostrano una inversione di tendenza che continua fino alla fine del periodo preso in esame. Nel 2018 le immatricolazioni sono state circa il 3% in più rispetto al 2010 (con un aumento di 9070 nuovi studenti), mentre il totale degli studenti risulta ancora inferiore del 5,6% con una riduzione totale di oltre centomila casi (102808)⁶.

Fig. 5: Trend degli immatricolati e degli iscritti per anno (numeri indice, 2010=100)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Tali tendenze vanno, tuttavia, valutate alla luce delle differenze territoriali. Come si è visto in precedenza, infatti, l'acuirsi della concorrenza, in conseguenza dell'implementazione della nuova norma, ha portato all'accentuarsi delle fratture tra gli Atenei settentrionali e quelli

⁶ Al momento della stesura del presente articolo, il Ministero dell'Università ha reso noto per il 2019 soltanto il dato complessivo delle immatricolazioni dai quali risulta una leggera flessione rispetto al 2018 pari a poco più di 2000 unità. Per esigenze di confronto con il trend degli iscritti e di analisi comparata tra le diverse aree geografiche si è deciso, quindi, di considerare il dato sulle immatricolazioni al 31 dicembre 2018.

localizzati nelle altre aree del paese. Uno degli effetti derivanti dalla contrazione delle risorse, è stato l'innalzamento consistente della tassazione universitaria. Ciò è avvenuto soprattutto dopo l'emanazione del decreto legge n° 95 del 6 luglio 2012, che ha, di fatto, liberalizzato il sistema eliminando il vincolo che imponeva un introito, alla tassazione studentesca, inferiore al 20% dei fondi destinati a ogni Ateneo. Attraverso i contributi economici degli studenti, quindi, le Università hanno provato a compensare la carenza di risorse necessarie al loro funzionamento (Viesti, 2018) e, anche se l'incremento è avvenuto con importanti differenze tra i vari Atenei, esso si è concentrato maggiormente proprio nelle regioni in cui le Università risultavano meno premiate dal nuovo sistema di ripartizione del FFO. Un'indagine dell'Unione degli Universitari, del 2017, ha infatti mostrato come nel decennio precedente la tassazione era cresciuta, in termini relativi, del 43% in media nelle regioni settentrionali, del 56% in quelle centrali e del 90% in quelle del Mezzogiorno⁷.

Alla luce di ciò, diventa, quindi fondamentale valutare le variazioni che sono intervenute nel comportamento della domanda di istruzione terziaria il cui andamento, non può essere ricondotto esclusivamente agli effetti generati dalla legge 240/10 anche perché, come si è visto in precedenza, la norma non è intervenuta direttamente sul riassetto dell'offerta formativa. Tuttavia, è innegabile che i meccanismi ad essa imputabili, come appunto l'accresciuta concorrenzialità tra gli Atenei abbiano inciso, inevitabilmente, anche sulle scelte degli studenti.

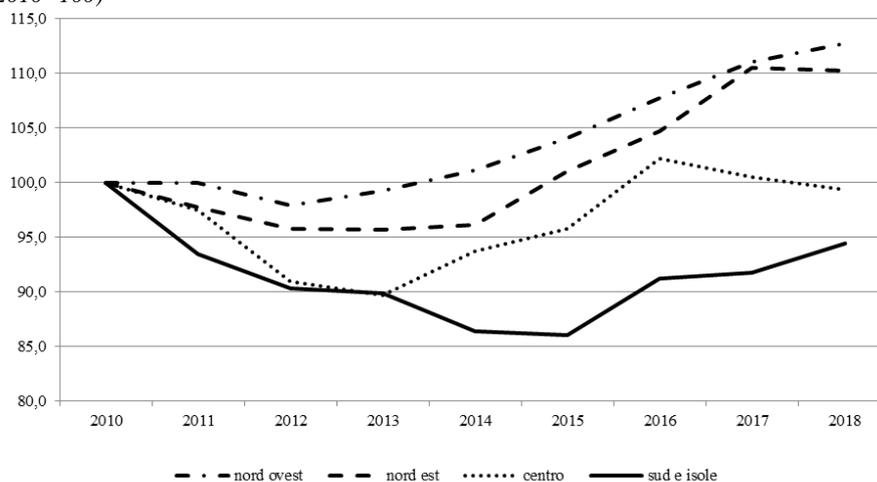
Concentrando l'analisi sulle immatricolazioni e distinguendo il territorio nazionale in quattro macro-aree, emergono alcune importanti differenze sull'andamento del fenomeno. Gli Atenei del Nord-Ovest, dopo la riforma conoscono, solo marginalmente, una piccola flessione delle immatricolazioni, tra il 2011 ed il 2012, dopo la quale mostrano un trend in netta crescita. In queste regioni nel 2018 il numero delle matricole risulta superiore di quasi il 13% rispetto a quanto registrato nel 2010 con una differenza di 9226 neo iscritti (72401 nel 2010 contro 81627 nel 2018).

Analogamente al Nord Ovest, anche le regioni del Nord Est mostrano un trend con caratteristiche simili anche se, in questa area, l'inversione di tendenza del trend negativo avviene con un breve ritardo, a partire dal 2014, rispetto alle altre regioni settentrionali. Alla fine del periodo considerato, comunque, anche a Nord Est le immatricolazioni risultano superiori del 10% circa rispetto al 2010, con un incremento di 5481 casi (53447 nel 2010 contro 58928 nel 2018)

⁷ Il report è disponibile al seguente link: http://www.unionedegliuniversitari.it/wp-content/uploads/2017/11/inchiesta-tassazione_pidieffe.pdf

Nelle regioni del Centro, il fenomeno assume caratteristiche diverse. In questa area, infatti, il trend negativo dei neo-iscritti dopo il 2010 è più accentuato rispetto alle regioni settentrionali e la crescita successiva ha soltanto compensato la contrazione iniziale. Nel dettaglio, nelle regioni centrali gli immatricolati del 2018 risultano lo 0,7% in meno rispetto a quelli del 2010 con un calo di 465 unità (70033 nel 2010 contro 69568).

Fig. 6: Trend delle immatricolazioni per anno e area geografica dell'Ateneo (numeri indice 2010=100)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

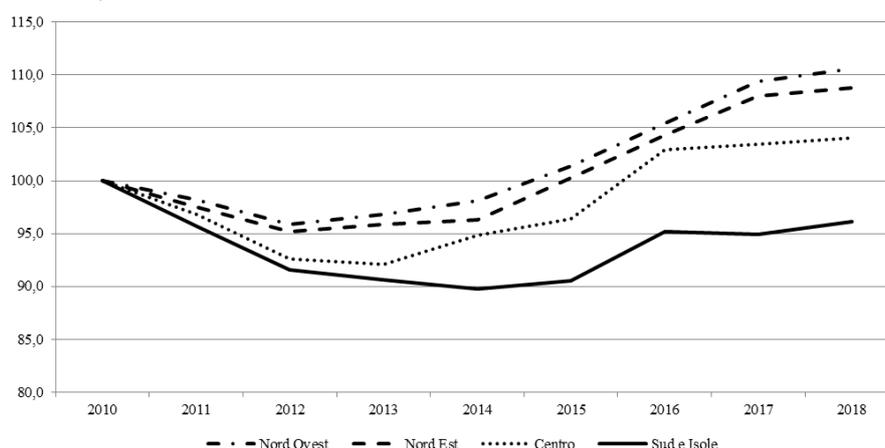
Infine gli Atenei delle regioni meridionali mostrano, chiaramente, una situazione maggiormente negativa. In questa area, infatti, il calo nelle immatricolazioni procede, con un andamento più consistente, fino al 2015 e la ripresa successiva non è stata tale da riportare il livello di neo-iscritti a quello iniziale. Nel 2018 le matricole negli Atenei del Sud e delle Isole risultano ancora il 5,5% in meno, con un calo, quindi, di 5172 studenti (93786 nel 2010 contro 88614 nel 2018).

È possibile, quindi, sostenere che gli Atenei del Nord abbiano beneficiato dei cambiamenti intervenuti nel sistema universitario italiano attraendo un numero maggiore di studenti dalle altre aree del paese?

Per rispondere a questa domanda è necessario prendere in considerazione non soltanto la variazione degli immatricolati negli Atenei delle diverse aree geografiche ma, altresì, il modo in cui nel tempo è variata la scelta di iscriversi all'Università nelle varie regioni d'Italia.

Se consideriamo, ad esempio il trend delle matricole in base all'area geografica di residenza degli studenti (fig. 7) notiamo un andamento del fenomeno comune a tutte le zone seppur con un'intensità chiaramente differente. In generale, si evidenzia un andamento ad "U" del fenomeno in cui, quindi, ad un iniziale riduzione nel numero dei nuovi iscritti segue una fase, più recente, di crescita delle immatricolazioni. Tuttavia, mentre le regioni del Nord e del Centro hanno più che compensato il calo iniziale registrando, in anni più recenti, un numero più elevato di studenti che decidono di iscriversi ad un corso universitario, nelle regioni del Mezzogiorno il numero delle nuove matricole rimane su livelli inferiori rispetto al 2010. Nello specifico, nelle regioni di Nord Ovest gli immatricolati del 2018 sono il 10,6% in più (+ 6881 matricole rispetto al 2010), l'8,8% in più nelle regioni di Nord Est (+ 4143 matricole rispetto al 2010), il 4,1% in più nelle regioni centrali (+ 2371 matricole rispetto al 2010) e il 4,0% in meno nel Mezzogiorno (- 4388 matricole rispetto al 2010).

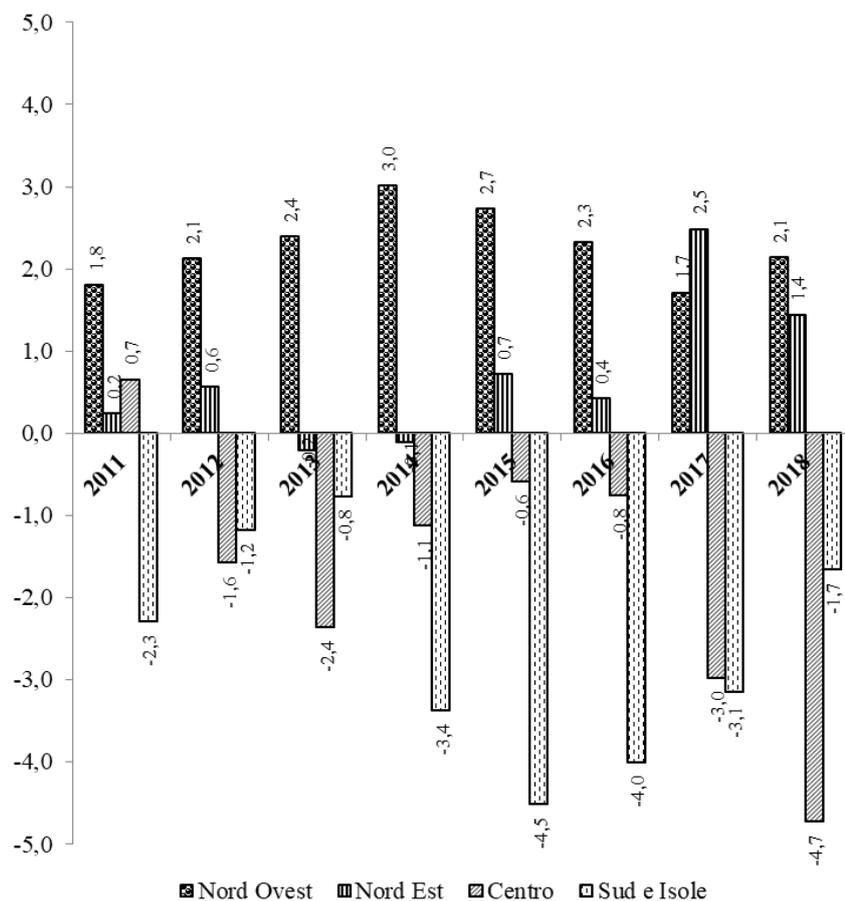
Fig. 7: Trend delle immatricolazioni per anno e area geografica di residenza (numeri indice 2010=100)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Le regioni in cui, in proporzione, si registra un calo maggiore nelle immatricolazioni sono il Molise (-13,7%) la Basilicata (-11,5%) e la Calabria, (-10,6%). Viceversa, le regioni che hanno visto crescere tra 2010 e 2018 il numero degli immatricolati tra i propri studenti residenti sono l'Umbria (+13,6%) la Lombardia (+12,9%), l'Emilia Romagna (+11,6%) e il Friuli Venezia Giulia (+11,5%).

Fig. 8: Confronto tra immatricolazioni per area di residenza degli iscritti e area geografica dell'Ateneo (numeri indice base variabile)



Fonte: elaborazioni su dati MIUR

Confrontando il numero delle matricole per area geografica di residenza con lo stesso dato relativo all'area geografica degli Atenei è possibile, quindi, dare una risposta più accurata al quesito posto in precedenza. La figura 8 sintetizza i dati di questo confronto riportando, per ogni anno, la differenza tra il numero indice delle immatricolazioni negli Atenei, sulla base della loro collocazione geografica, e il numero indice, nello stesso anno, delle immatricolazioni considerando l'area geografica di residenza

degli studenti⁸. Un valore positivo indica, quindi, che la percentuale di crescita degli Atenei è maggiore di quella delle matricole residenti in quell'area, viceversa un valore negativo indica la percentuale di neo-iscritti che, in quell'anno, ha scelto un Ateneo collocato in un'altra area geografica.

Come si può osservare l'ipotesi di un sistema universitario italiano duale, sembrerebbe trovare ulteriore conferma in questi dati che mostrano come le regioni settentrionali, e tra esse soprattutto quelle del Nord Ovest, hanno attratto costantemente in questi anni una quota di matricole provenienti dalle altre aree geografiche, mentre gli Atenei del Mezzogiorno, ma anche quelli delle regioni centrali registrano costantemente un saldo negativo. È soprattutto questo dato che merita di essere sottolineato, perché se la mobilità degli studenti dalle regioni del Mezzogiorno verso le altre aree del Paese, al fine di sfruttare anche le maggiori opportunità lavorative del mercato del lavoro locale una volta completati i percorsi di studio, rappresenta un fenomeno già diffuso e noto da tempo (Panichella 2009), il dato delle regioni centrali merita ulteriori approfondimenti ed analisi specifiche in considerazione del fatto che in queste regioni si concentrano alcuni degli Atenei verso cui, storicamente, si sono orientate le scelte formative di intere generazioni precedenti. Il saldo negativo e il trend in crescita è, quindi, un ulteriore indicatore delle difficoltà diffuse in questa area con il nuovo corso inaugurato con la legge 240/10.

L'attrazione verso il Nord degli studenti delle altre aree geografiche non testimonia soltanto di un accresciuto disequilibrio territoriale nel sistema universitario italiano, ma è testimonianza anche di un divario sociale sempre più ampio. La mobilità degli studenti verso le regioni settentrionali è certamente legata a strategie delle famiglie in cui si mette l'accento più sull'esito dell'investimento che sugli aspetti più sostanzialmente educativi. Le lauree conseguite nelle aree più ricche e prestigiose danno, prima di tutto, la possibilità, da una parte, di introdursi in un mercato del lavoro dinamico e, dall'altra, per chi vuole ritornare al Centro-Sud, di dotarsi di un capitale simbolico (prestigio) associato al titolo di nobiltà della laurea conseguita (Pitzalis e Porcu 2015). Nel quadro socio-economico sopra citato, e in uno scenario di notevole rincaro delle tasse universitarie, è lecito ipotizzare che tale strategia sia più ampiamente diffusa e perseguibile tra le famiglie appartenenti alle classi medio-alte.

⁸ In questo caso, a differenza delle figure precedenti i numeri indice sono calcolati su base variabile rispetto all'anno precedente e non a base fissa sul 2010.

Conclusioni

La riforma del sistema universitario italiano, attuata con la legge 240/10, rappresenta il momento culminante di un processo avviato nel ventennio precedente. L'intero corso della riforma, iniziato nei primi anni '90 del secolo scorso, è avvenuto in un clima economico-politico radicalmente cambiato dopo l'entrata in crisi del welfare state negli anni settanta che ha incentivato i governi ad intervenire in modo profondo nei sistemi universitari al fine di renderli meno costosi e più coerenti con le esigenze delle economie pubbliche nella tarda modernità (Capano 2015).

La riforma Gelmini si colloca, quindi, dentro un disegno istituzionale, ampiamente diffuso anche in molti altri paesi europei (Gunter *et al.*, 2016) caratterizzato, da un lato, dall'obiettivo di produrre un capitale umano immediatamente occupabile (Borelli e Stazio 2018) e, dall'altro lato, dalla necessità di raggiungere un'efficienza finanziaria in una situazione caratterizzata da crisi fiscali e politiche di *retrenchment* dello Stato. La dimensione dell'efficienza è stata perseguita attraverso strumenti di stampo manageriale-privatistico ritenute più performanti, e quindi capaci soprattutto di diminuire i costi a parità di output prodotto, rispetto alle tradizionali procedure di tipo burocratico.

Gli effetti innescati da questo tipo di riforma, nel contesto del sistema universitario italiano hanno prodotto alcuni rilevanti cambiamenti, ridefinendo lo scenario politico, culturale economico e tecnologico entro cui si svolge l'azione di attori e istituzioni che operano in questo ambito.

L'analisi condotta in questo studio evidenzia come tali cambiamenti si accompagnino all'emergere di nuove fratture interne al sistema e all'intensificarsi di altre già esistenti.

Per quanto riguarda il personale docente, i nuovi meccanismi di reclutamento e di carriera sembrerebbero muoversi in una direzione diversa da quella proclamata dalla Ministra Gelmini nella sua dichiarazione al momento dell'approvazione della nuova norma, immaginando un'Università libera dalle logiche "baronali". Il ceto dei docenti italiani sembrerebbe, infatti, aver reagito alle novità legislative con un'intensificazione dei meccanismi di chiusura sociale. Come si è visto, in una situazione certamente condizionata dalla contrazione delle risorse disponibili, queste sono state utilizzate in larga misura per promuovere processi di carriera interna a discapito delle chance di ingresso delle nuove generazioni. Sono anzitutto i giovani ricercatori, e soprattutto le giovani ricercatrici, che hanno visto, infatti, innalzarsi una barriera nelle loro aspirazioni di accesso al mondo accademico. Sotto questo aspetto, quindi,

la riforma Gelmini ha certamente acuito le fratture tra il personale dipendente con contratto stabile e i precari, il cui numero è, in questi anni, diminuito in valori assoluti, non tanto per la capacità del sistema di stabilizzare questi lavoratori e lavoratrici, ma perché una quota rilevante di essi è stata espulsa dal sistema.

Tuttavia, la riforma ha portato con sé anche nuove fratture interne al personale docente soprattutto tra i ricercatori. A questo livello della gerarchia accademica italiana coesistono, ad oggi, tre figure diverse con altrettanti opportunità e aspettative di carriera. I ricercatori di tipo B sembrerebbero quelli maggiormente avvantaggiati, rispetto agli altri, perché seppur in possesso di un contratto a tempo determinato, le loro chance di passaggio al ruolo di associati sono agevolate dal meccanismo della *tenure track*. Tuttavia, come si è visto in questa analisi, il ricorso a questo tipo di contratti ha trovato una diffusa resistenza nel sistema universitario italiano. Ciò alimenta il dubbio che in assenza di esplicito intervento da parte del Ministero, come è avvenuto in anni recenti, tale figura è destinata ad essere poco utilizzata, soprattutto perché meno economica rispetto alla tipologia A, ma anche perché la decisione di reclutare una risorsa con profilo B comporta l'accantonamento delle risorse, in termini di punti organico, necessarie per il possibile passaggio al ruolo di associato. Di fatto ciò implica il congelamento, per tre anni, di risorse che uno stesso Dipartimento potrebbe utilizzare per l'avanzamento di carriera dei propri membri. Il citato ricorso a piani di assunzione straordinaria per il reclutamento di ricercatori di tipo B è, quindi, il chiaro indicatore di un sistema che mostra dei limiti strutturali di funzionamento.

La legge 240/10 e i successivi decreti attuativi hanno, inoltre, ampliato in maniera significativa la concorrenza tra i vari Atenei, determinando un accrescimento rilevante delle disegualianze territoriali (Cersosimo *et al.*, 2018). L'adozione di parametri standardizzati nella definizione degli indici utilizzati per la distribuzione delle risorse premiali, avrebbe implicato la non adeguata considerazione del contesto socio-economico in cui gli Atenei si trovano a svolgere la propria funzione, finendo con l'agevolare le Università operanti nei territori con maggiori dotazioni funzionali. Ciò è evidente, nella analisi qui condotta, sia nel momento in cui si analizza l'andamento quantitativo delle risorse umane, su cui hanno potuto investire gli Atenei collocati nelle diverse aree geografiche del paese, ma soprattutto in riferimento ai cambiamenti intervenuti nella popolazione studentesca. Qui i dati mostrano una netta dualizzazione del sistema universitario nel decennio post-riforma. Gli Atenei delle regioni settentrionali hanno, complessivamente, accresciuto il proprio peso specifico a discapito di quelli delle regioni centrali e meridionali, potendo contare su una maggiore

tenuta delle immatricolazioni degli studenti residenti nelle loro aree, ma anche su un'accresciuta attrattività nei confronti degli studenti del Centro e del Mezzogiorno. Gli effetti della crisi economica sul reddito disponibile per le famiglie, ma anche la tendenza all'aumento della tassazione universitaria, per compensare le minori risorse disponibili per gli Atenei, sembrerebbero aver pesato soprattutto nelle aree del Sud dove si concentra il calo più consistente della popolazione studentesca.

La “grande opportunità” a cui faceva riferimento la ministra Gelmini nella sua dichiarazione, laddove ci sia stata, non sembrerebbe, dunque, essersi distribuita equamente per gli studenti italiani. È questo, probabilmente, l'esito maggiormente critico della riforma poiché gli effetti da esso derivanti investono le capacità stesse del sistema universitario italiano nella sua funzione di miglioramento complessivo del benessere sociale del Paese.

Bibliografia

Benozzo A., Scacchi L., Carbone D. e Monaci M.G. (2017). *Neo-liberalism in the Italian University: Encroachment and resistance. Cultural Studies - Critical Methodologies*, 17 (3), 205-213.

Bonal, X. (2003). *The neoliberal educational agenda and the legitimation crisis: Old and new state strategies. British Journal of Sociology of Education*, 24(2), 159-175.

Borelli, D. e Stazio, M. (2018). *La grande trasformazione dell'Università italiana. Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 1, 1-19.

Capano G. (2015). *Obiettivi e tendenze delle riforme dei sistemi universitari europei. Scuola Democratica*, 1, 123-139.

Capano, G., Regini, M. e Turri, M. (2016), *Changing Governance in Universities. Italian Higher Education in Comparative Perspective*, London, Palgrave Macmillan

Casalone, G., Checchi, D. (2017). *L'istruzione pubblica alla luce delle recenti riforme. in G. Arachi, M. Baldini (a cura di) La finanza pubblica italiana. Rapporto 2017 (pp. 247-276). Bologna, Il Mulino.*

Catalano G. e Silvestri P. (1999). *Regolamentazione e competizione nel sistema universitario italiano: effetti e problemi del nuovo sistema di finanziamento. In D. Fabbri e G. Fiorentini (a cura di), Regolamentazione dei servizi pubblici (pp. 143-185). Roma, Carocci.*

Cersosimo D. Nisticò R. Pavolini E. e Viesti G. (2018). *Circolazione del capitale umano e politiche universitarie: un'analisi del caso italiano. Politiche Sociali*, 3, 387-406.

De Angelis, G. e Grüning, B. (2020). *Gender inequality in precarious academic work: female adjunct professors in Italy. Frontiers in Sociology*, 4, pp. 1-18.

Fischer M. (2009). *Capitalist Realism. Is There No Alternative?.* Winchester, Zero Books.

Freschi, A. C. (2009). *L'Università senza vocazione e l'(inedita) equità del mercato. Inchiesta*, 39, 41-46.

Grisorio, M.J. Pavolini, E. e Prota, F. (2017). *Abilitazione Scientifica Nazionale e Valutazione della Qualità della Ricerca. Un confronto a livello territoriale. Scuola democratica*, 2, 253-278.

Grimaldi, E. Landri, P. e Serpieri R. (2016). *NPM and the reculturing of the Italian education system. The making of new fields of visibility*, in Gunter, H. M. Grimaldi, E. Hall, D. and Serpieri, R. (eds.). *New public management and the reform of education* (pp- 96-110). London, Routledge.

Gunter, H. M. Grimaldi, E. Hall, D., and Serpieri, R., (a cura di) (2016). *New public management and the reform of education*, London, Routledge.

Henkel, M. (2009). *Policy change and the challenge to academic identities*. In J. Enders and E. de Weert (eds). *The changing face of academic life. analytical and comparative*

Mattei, P. (2012). *Market accountability in schools: policy reforms in England, Germany, France and Italy*. *Oxford Review of Education*, 38(3), pp. 247-266.

Morzenti Pellegrini, R. Molaschi, V. e Genuessi, V. (2015). *Le riforme della governance universitaria in Italia e in Europa*. In G. Capano e M. Regini (a cura di). *Come cambia la governance. Università italiane e europee a confronto* (pp. 8-22), Roma, Fondazione CRUI

Ongaro, E. (2009). *Public management reform and modernization. Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

Panichella, N. (2009). *La mobilità territoriale dei laureati meridionali: vincoli, strategie e opportunità*, Polis, 2, 221-246.

Picardi, I (2019). *La porta di cristallo: un nuovo indice per rilevare l'impatto di genere della riforma Gelmini sull'accesso alla professione accademica*. *Quaderni di Sociologia*, 80, 87-111.

Pierre, J. (ed.) (2000). *Debating governance. Authenticity. steering and democracy*, Oxford, Oxford University Press.

Pitzalis, M, e Porcu, M. (2015), *Passaggio a Nord. Come si ristruttura il campo universitario italiano?*. *Scuola democratica*, 3, 711-722.

Pollitt, C. Thiel S.V. e Holmburg V., (2007), (a cura di). *New public management in Europe. Adaptation and alternatives*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Powell W. e DiMaggio P. (1983), *The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality*, *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160.

Rostan, M. (2015). *La governance centrale degli Atenei*. In G. Capano e M. Regini (a cura di). *Come cambia la governance. Università italiane e europee a confronto* (pp. 26-38), Roma, Fondazione CRUI.

Viesti G. (2016) (a cura di), *Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud*. Roma, Donzelli.

Viesti, G. (2018). *La laurea negata*. Bari, Editori Laterza.

Il finanziamento Venture Capital: implicazioni della definizione di Piccola e Media Impresa *

di Andrea Bellucci[†] e Gianluca Gucciardi[‡]

Sommario

Questo lavoro analizza la definizione di Piccola e Media Impresa (PMI) della Commissione Europea e la confronta con definizioni affini adottate dalle organizzazioni internazionali. L'analisi approfondisce come la definizione dei termini di partecipazione al capitale o al diritto di voto da parte dei Venture Capitalist (VC) possa influenzare lo status stesso di PMI e conseguentemente introdurre un potenziale vincolo nell'accesso alle fonti di finanziamento pubbliche. L'analisi descrittiva evidenzia come solo una quota limitata di imprese che hanno ricevuto investimenti VC non avrebbe avuto accesso a finanziamenti pubblici applicando le soglie standard attualmente in essere nella definizione di PMI della Commissione Europea.

Parole chiave: Definizione di PMI; Venture Capital; Sovvenzioni Pubbliche; Horizon 2020

Classificazione JEL: E61; H81; G24; L53; P16

Venture Capital financing: implications from the SMEs definition

Abstract

This work analyzes the current definition of Small and Medium-sized Enterprises (SMEs) provided by the European Commission comparing it with similar definitions adopted by other international organizations and synthesizing potential strengths and weaknesses. This analysis investigates how Venture Capitalists' (VC) participation in the equity or the voting rights of a company can influence its status of SME and implicitly introduce a constraint in the access to public funding. Our descriptive analysis shows that only a limited share of VC-backed companies would not have had access to public funding applying the standard thresholds that are currently required by the European Commission SME definition.

Keywords: SME definition; Venture Capital; Public Grants; Horizon 2020

JEL Classification: E61; H81; G24; L53; P16

* Le opinioni espresse sono unicamente quelle degli autori e non devono essere considerate rappresentative della posizione ufficiale della Commissione Europea.

[†] Università degli Studi dell'Insubria. E-mail: andrea.bellucci@uninsubria.it

[‡] Commissione Europea e Università degli Studi di Milano. E-mail: gianluca.gucciardi@gmail.com

1. Introduzione

Le Piccole e Medie Imprese (PMI) rappresentano la struttura portante del sistema produttivo italiano e dei paesi dell'Unione Europea (Schmiemann, 2009; European Commission, 2019). Esse sono infatti considerate tra i contributori più importanti alla crescita economica, soprattutto per il supporto che forniscono alla creazione di nuovi posti di lavoro, allo sviluppo di innovazione e la diffusione di nuove conoscenze tecnologiche, nonché allo stimolo della concorrenza nel mercato interno (si veda, tra gli altri, Audretsch, 2002, 2007; Thurik e Wennekers, 2004; Beck et al., 2005; Acs e Szerb, 2007; Aghion e Jaravel, 2015). Data la loro rilevanza, le PMI sono state spesso oggetto di numerose politiche nazionali ed europee volte, ad esempio, a facilitare l'accesso a diverse fonti di finanziamento, a ridurre gli oneri normativi per semplificare l'ingresso nei mercati del capitale e a sostenere la transizione verso la sostenibilità e la digitalizzazione.¹

Sebbene ci sia un consenso generalizzato sulla rilevanza delle PMI sul piano economico e sociale nel contesto europeo, l'accezione di PMI ha ancora dei contorni sfumati e diverse definizioni sono state adottate, sia nell'ambito della ricerca economica e aziendale, sia sul piano istituzionale dalle varie organizzazioni nazionali e internazionali. Tuttavia, come è facilmente intuibile, lo sviluppo e l'attuazione di politiche dedicate alle PMI non possono che essere influenzati dalla definizione stessa di PMI, ovvero da come le imprese vengano diversamente segmentate o categorizzate sulla base della propria dimensione.

In questo lavoro, presentiamo e discutiamo la definizione di Piccola e Media Impresa fornita dalla raccomandazione n. 361 del 2003 della Commissione Europea (2003/361/CE), la confrontiamo con definizioni affini adottate da altre organizzazioni internazionali e la collochiamo in un contesto di riferimento più ampio sulla base della relativa letteratura economica. Oltre a fornire una sintesi dei principali punti di forza e di debolezza della definizione corrente rintracciabili in letteratura, la nostra analisi ha l'obiettivo di esaminare e approfondire una specifica implicazione - ancora non adeguatamente analizzata e approfondita - che l'attuale definizione comunitaria di PMI può avere sull'accesso da parte delle imprese a fonti di finanziamento pubbliche. Nello specifico, le regole attuali prevedono che una PMI che ha ricevuto un investimento sotto forma di equity da parte di investitori terzi il cui controvalore supera il 25% del proprio patrimonio netto può facilmente perdere lo status di PMI in quanto

¹ A tali pilastri si può infatti ricondurre, ad esempio, la nuova "Strategia per le PMI per un'Europa sostenibile e digitale" (European Commission, 2020b).

la determinazione della dimensione aziendale dovrà tenere in conto anche i numeri relativi all'investitore. Tale soglia è elevata al 50% per alcuni investitori istituzionali, come per esempio gli operatori di Venture Capital, per evitare un'eccessiva penalizzazione di questi strumenti ritenuti utili allo sviluppo delle imprese più innovative.

La definizione europea di PMI, infatti, è necessaria al fine di individuare quelle tipologie di imprese per le quali è consentito concorrere all'accesso competitivo nell'ambito degli strumenti e dei bandi di finanza pubblica agevolata per le imprese (per esempio, *Horizon 2020*, e tra questi, in particolare, i programmi *SME instruments*, *InnoFin* e *COSME*). Tramite questi bandi pubblici, l'Unione Europea supporta e sostiene in vario modo le PMI. Tale supporto si può manifestare sia tramite contributi diretti per la realizzazione di specifici progetti, sia per mezzo di strumenti indiretti al fine di favorire l'accesso delle imprese con determinate caratteristiche alle fonti di finanziamento, come per esempio fondi di garanzia, appalti banditi e finanziati direttamente dalle istituzioni comunitarie o la fornitura di servizi.

Questi contributi sono diventati, dall'anno della loro introduzione, una delle fonti di finanziamento pubblico più importanti per le imprese europee e in particolare per le PMI. Infatti, nella gestione del fabbisogno finanziario le imprese europee affiancano sempre più ai finanziamenti da privati fonti e strumenti di finanziamento di natura pubblica in particolare in un'ottica di crescita aziendale (Bellucci et al., 2021).

Allo stesso modo, le PMI beneficiano anche di finanziamenti privati ad opera di quei soggetti – come, ad esempio, gli investitori di Venture Capital - che apportano capitale di rischio soprattutto nelle imprese in fase di avvio e sviluppo. Il ruolo esercitato da questi ultimi risulta fondamentale per la crescita e lo sviluppo delle imprese e delle PMI in particolare. Infatti, esse potrebbero essere soggette a vincoli e restrizioni nell'accesso alle fonti di finanziamento più tradizionali come il prestito bancario. In tale ottica, la Commissione Europea ha predisposto specifici piani d'azione volti ad agevolare l'accesso a fonti di finanziamento alternative, tra le quali appunto il Venture Capital.

È ampiamente riscontrato in letteratura il ruolo svolto dagli operatori di Venture Capital nello sviluppo e nella crescita delle PMI, in particolar modo per quelle più innovative e nelle fasi iniziali delle loro attività. Emerge infatti come le aziende che attraggono investimenti in Venture Capital crescano più velocemente e con prestazioni superiori - in termini di attivo e ricavi, nonché occupazionali - rispetto alle proprie controparti non finanziate e sostenute da questa tipologia di operatori, sia in Europa che negli Stati Uniti (si veda tra gli altri, Manigart e Van Hyfte, 1999; Gompers e Lerner, 2001; Engel, 2002; Davila et al. 2003; Denis, 2004; Alemany e Martì, 2005; Engel e Keibach,

2007; Bertoni et al., 2011; Chemmanur et al., 2011; Puri e Zarutskie, 2012; Marti et al., 2013; Bellucci et al., 2021).

Tuttavia, una definizione stringente dei criteri identificativi della definizione comunitaria di PMI - come soglie di partecipazione al capitale o diritto di voto in altre imprese non quotate detenute dagli investitori che esercitano regolare attività di investimento in capitale di rischio - potrebbe comportare come conseguenza la riduzione dell'apporto finanziario da parte degli operatori di Venture Capital alle imprese. In aggiunta, il ruolo limitato dell'equity nella struttura di finanziamento delle imprese può mettere l'Europa in una posizione di svantaggio rispetto ad economie con portafogli di finanziamento più sviluppati e diversificati, soprattutto in un contesto con esigenze di ristrutturazione finanziaria post-pandemica da parte delle imprese (Commissione Europea, 2020a).

Nonostante la gran parte della letteratura sia concorde sui vantaggi derivanti dagli investimenti di Venture Capital per lo sviluppo e la crescita delle imprese, alcuni studi hanno sollevato recentemente qualche dubbio sulla validità delle eccezioni nella definizione di PMI (Crehan, 2020). Il primo sarebbe correlato all'eccezione concessa agli investimenti di Venture Capital nella definizione di PMI e dal fatto che la definizione della Commissione Europea non tenga adeguata considerazione di alcune specificità della strutturazione giuridica delle attività di Venture Capital, come le modalità di organizzazione ed operative delle attività di investimento in cui agiscono soggetti distinti (General Partner e Limited Partner) pur facenti parte dello stesso fondo di investimento. La seconda perplessità riguarda la valutazione sull'autonomia delle imprese che è legata alla scelta - essenzialmente arbitraria - della soglia di investimento nel capitale da parte di investitori terzi oltre la quale le imprese possono essere considerate o meno autonome ($\geq 25\%$) diversa da quella applicata come eccezione nel caso degli investitori di Venture Capital ($\geq 50\%$). Una via per mitigare almeno parzialmente tale arbitrarietà sarebbe l'omologazione della soglia applicata ai VC al valore standard. Tuttavia, la riduzione della soglia potrebbe condurre al fatto che una quota maggiore di imprese che hanno ricevuto investimenti VC possano perdere lo status di PMI, implicitamente riducendo la platea di imprese che hanno i requisiti per accedere ai fondi pubblici comunitari dedicati.

In questo lavoro, sviluppiamo quindi un approccio metodologico per quantificare in che misura la potenziale modifica della soglia dal 50% al 25% per gli investitori Venture Capital possa avere un impatto sull'accesso alle fonti di finanziamento pubblico dedicate alle PMI. La nostra analisi si basa su un database che combina diverse fonti informative relative sia agli investimenti e agli operatori di Venture Capital, sia alle sovvenzioni

pubbliche, nonché alle imprese beneficiarie di entrambe le fonti di finanziamento. Nello specifico, ci concentriamo su quelle imprese che oltre ad aver ricevuto una sovvenzione pubblica dalla Commissione Europea (condizione 1), hanno anche raccolto un investimento privato di Venture Capital (condizione 2), cronologicamente precedente all'erogazione dello strumento pubblico europeo (condizione 3). Infatti, dal momento che tali imprese hanno ricevuto una sovvenzione pubblica in quanto PMI certificate, abbiamo la ragionevole certezza che gli investimenti di Venture Capital che esse hanno ottenuto prima della sovvenzione pubblica non avessero superato la soglia del 50% del capitale, cosa che avrebbe fatto perdere loro lo status di PMI. In altri termini, abbiamo quantificato l'ammontare di sovvenzioni pubbliche che sarebbe andato perduto se fosse stata applicata la soglia standard (25%) relativa a tutti gli altri investitori.

I risultati descrittivi suggeriscono come l'applicazione della soglia standard anche agli investitori VC interessi in realtà una quota limitata di imprese. Ciò ci induce a concludere che un'eventuale revisione dei criteri identificativi della definizione comunitaria di PMI che interessi i termini di partecipazione al capitale o diritto di voto da parte di investitori di Venture Capital non dovrebbe avere un impatto negativo quantitativamente rilevante sull'assegnazione di sovvenzioni pubbliche alle imprese coinvolte. Ne discende che, parallelamente, le imprese interessate ad entrambe le fonti di finanziamento (pubbliche e private) non limitino il proprio accesso agli investimenti Venture Capital per il timore di perdere lo status di PMI e, conseguentemente, l'opportunità di accedere alle sovvenzioni pubbliche ad esse dedicate.

2. Cosa sono le Piccole e Medie Imprese?

La Commissione Europea ha adottato l'attuale definizione di PMI nel 2003 (raccomandazione della Commissione 2003/361/CE).² L'aspetto più importante considerato in questa definizione è la dimensione dell'impresa, che viene misurata attraverso tre indicatori: organico, fatturato e totale delle attività patrimoniali.³ Sulla base di queste misure, la definizione europea introduce due condizioni affinché un'impresa possa essere considerata una

² La definizione è entrata ufficialmente in vigore nel gennaio 2015. La prima definizione di PMI della Commissione Europea è stata pubblicata nel 1996 (Raccomandazione 96/280/CE). Le principali modifiche alla versione originale includono: (i) l'introduzione della definizione di microimprese; (ii) la discussione sulle implicazioni degli investimenti di VC sulla definizione; (iii) una definizione più completa di società indipendenti.

³ Alternativamente indicato come il totale di bilancio.

PMI: da un lato, essa deve avere in organico non più di 249 dipendenti, dall'altro il suo fatturato non deve superare i 50 milioni di euro o le sue attività patrimoniali non eccedere i 43 milioni di euro.

In base alla definizione della Commissione Europea, a loro volta le PMI possono essere ulteriormente distinte in tre sottocategorie. In particolare, si definisce come “micro-impresa” un'azienda che ha in organico meno di 10 dipendenti, il cui fatturato o le cui attività patrimoniali hanno un valore non superiore ai 2 milioni di euro. D'altro canto, si definisce “piccola impresa” un'azienda con meno di 50 dipendenti e il cui fatturato o le cui attività patrimoniali non superano i 10 milioni di euro. Infine, le più grandi fra le PMI sono definite come “medie imprese”.⁴ La Tabella 1 sintetizza i criteri di classificazione delle PMI.

Tabella 1. – Regole dimensionali alla base della definizione di PMI della Commissione Europea

Categoria di PMI	Organico	Dati finanziari		
		Fatturato	o	Attività patrimoniali
PMI	< 250	≤ 50 milioni €		≤ 43 milioni €
Piccola	< 50	≤ 10 milioni €		≤ 10 milioni €
Micro	< 10	≤ 2 milioni €		≤ 2 milioni €

Fonte: Elaborazione degli Autori da European Commission (2003).

I criteri dimensionali descritti devono essere applicati alla singola impresa, nel caso in cui questa sia autonoma, mentre devono essere estesi anche alle aziende collegate nel caso in cui l'azienda appartenga a un gruppo economico più ampio. In altri termini, secondo la definizione della Commissione Europea, nel caso di aziende non autonome, la valutazione sulla dimensione dovrebbe essere condotta includendo (parte di) organico, fatturato o delle attività di bilancio del gruppo complessivo.

Più precisamente, la definizione europea categorizza le aziende in tre gruppi: “autonome”, “partner” o “collegate”. In genere, una società “autonoma” è completamente indipendente, il che significa che non ha partecipazioni azionarie in altre società e nessun'altra società ne detiene azioni. Tuttavia, un'impresa è considerata come “autonoma” anche se possiede partecipazioni che rappresentano meno del 25% del capitale (o dei diritti di voto) in una o più altre società e se altre parti detengono

⁴ Tuttavia, nella definizione queste categorie non sono descritte come esclusive. Ciò implica che, in linea di principio, le microimprese sono anche piccole imprese e sia le microimprese che le piccole imprese, insieme alle medie imprese, sono incluse nella più ampia categoria di PMI.

partecipazioni non superiori al 25% del proprio capitale (o dei diritti di voto).⁵ Al contrario, due imprese sono considerate “partner” quando stabiliscono un rapporto tra aziende basato sulla partecipazione reciproca di quote di capitale, ma nessuna delle due può esercitare il controllo legale sull'altra. Ciò accade quando una società possiede più del 25% ma non più del 50% del capitale (o dei diritti di voto) dell'altra. Infine, due imprese sono “collegate” quando formano un vero e proprio gruppo, cioè quando una controlla la maggioranza delle azioni (o dei diritti di voto) dell'altra.⁶

La quantificazione della dimensione è, dunque, più immediata per un'impresa autonoma, essendo limitata alle attività dell'impresa stessa. Viceversa, per il calcolo dell'organico e dei dati finanziari delle società partner, è necessario sommare ai dati di una società i dati relativi a tutti i partner, ponderati per la quota di azioni possedute. Infine, per le imprese collegate, la totalità dei dati della società collegata deve essere aggiunta a quelli dell'azienda oggetto di valutazione per lo status di PMI. Pertanto, una società che può essere classificata come PMI - se valutata come entità separata - potrebbe essere classificata in modo diverso se in partnership o collegata ad altre.

La definizione stabilisce, inoltre, che un'impresa perde lo status di PMI solo se supera le soglie (in termini di organico e di indicatori finanziari) per almeno due anni consecutivi (Articolo 4.2). La logica sottostante questa misura è quella di fornire stabilità alle imprese che hanno, ad esempio, un anno commerciale di successo ma che poi ricadono sotto le soglie l'anno seguente. Tuttavia, tale “periodo di grazia” biennale non si applica se il superamento delle soglie è dovuto a un cambio dell'assetto proprietario, che viene considerato come un cambio permanente – e non temporaneo – dell'assetto aziendale.⁷

Accanto alla definizione ufficiale della Commissione Europea, nell'ambito della letteratura economico-aziendale una grande varietà di criteri è stata adottata per identificare una PMI (Aybar-Arias et al., 2003; Gilmore et al., 2013), in particolare quando vengono analizzate le aziende con sede nell'Unione Europea. Diversi studi hanno adottato il numero di dipendenti come unico indicatore identificativo (Hatten, 2011). Nella

⁵ Alcune eccezioni alla quota del 25% sono previste dalla definizione europea, incluso il caso in cui l'impresa riceve investimenti da business angel o venture capitalist. Discuteremo di queste eccezioni in modo più dettagliato nella sezione seguente.

⁶ Secondo un'interpretazione più ampia, il legame tra le imprese emerge anche quando una società può nominare o revocare autonomamente il management di un'altra o può esercitare un'influenza dominante (sulla base di contratti o accordi firmati) sull'altra.

⁷ L'investimento in VC è considerato un cambiamento permanente e quindi la perdita dello status è immediata.

maggior parte dei lavori, le PMI sono definite come aziende con un numero di dipendenti compreso tra 0 e 250 (Greene e Travis, 2002; Ayyagari et al., 2003; Ruiz-Santos et al., 2003; Kushnir et al., 2010; Rossi et al., 2015). Tuttavia, anche tra questi lavori emerge un certo grado di discrezionalità. In particolare, in alcuni il valore massimo è fissato sulla soglia dei 100 dipendenti (Voulgaris et al., 2000; Becchetti e Trovato, 2002; Papadogonas, 2007; Uhlaner et al., 2013), in altri dei 200 (Robson e Bennet, 2000; Segura e Toledo, 2003) o dei 500 dipendenti (Levy et al., 2002; Corso et al., 2003; Çokpekin e Knudsen, 2012), anche nel contesto di imprese con sede nell'Unione Europea. In casi più limitati, il criterio adottato è esclusivamente il volume di fatturato (Lopez-Gracia e Aybar-Arias, 2000; Bellucci et al., 2013, 2014), oppure sia il fatturato che le attività patrimoniali (Pérez et al., 2002), mentre non viene preso in considerazione il numero dei dipendenti. Al contrario, altri studiosi hanno identificato le PMI seguendo la definizione della Commissione Europea, nella sua versione integrale (Deloof et al., 2007; Eikebrokk e Olsen, 2007; Varum e Rocha, 2013; Bellucci et al., 2019a, b) o con alcune limitate variazioni, anche legate alle caratteristiche del paese in cui sono basate le aziende analizzate (Ikonomou, 2011).

Allo stesso modo, si rileva come una definizione univoca di PMI non esista nemmeno nel contesto delle organizzazioni internazionali o tra le autorità pubbliche (Buculescu, 2013; Berisha e Pula, 2015). Due esempi rilevanti sono documentati nella Tabella 2.

Tabella 2. – Definizioni di PMI di OCSE e Banca Mondiale

Organizzazione internazionale	Micro	Piccola	Media
OCSE	1–9 dipendenti	10–49 dipendenti	50–249 dipendenti
Banca Mondiale (International Finance Corporation)	a. < 10 dipendenti b. Fatturato < 0.1 milioni € c. Totale attività < 0.1 milioni €	a. < 50 dipendenti b. Fatturato < 3 milioni USD c. Totale attività < 3 milioni USD	a. < 300 dipendenti b. Fatturato < 15 milioni USD c. Totale attività < 15 milioni USD

Fonte: Elaborazione degli Autori da OECD (2019) and World Bank (2019).

Da un lato, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) discrimina le dimensioni dell'azienda basandosi esclusivamente sul numero di dipendenti. In particolare, per essere considerate PMI, le imprese dovrebbero impiegare non più di 249 dipendenti (OECD, 2019)⁸, la stessa soglia prevista dalla Commissione Europea. Allo

⁸ Occorre tuttavia ricordare che, in altre pubblicazioni (ad esempio OECD, 2015), le soglie adottate sono diverse: ad esempio, le imprese sono definite come PMI quando hanno meno di 500 dipendenti. In tal caso, ci sono quattro, invece che tre, sottocategorie dimensionali di PMI:

stesso tempo, non vengono definite soglie con riferimento al fatturato annuo o al totale delle attività patrimoniali. Al contrario, la Banca Mondiale adotta un approccio multicriterio, basato sugli stessi indicatori utilizzati dalla Commissione Europea. Tuttavia, emergono due differenze significative tra le due definizioni. In primo luogo, nella definizione della Banca Mondiale i criteri finanziari (fatturato e attività patrimoniali) devono essere applicati congiuntamente e non alternativamente come per la Commissione Europea. Inoltre, le soglie indicate sono leggermente diverse per tutti gli indicatori. Nello specifico, la soglia massima di dipendenti fissata affinché un'azienda possa essere definita PMI è maggiore (ovvero 300 vs 250), mentre quelle relative ai criteri finanziari sono significativamente inferiori (ovvero 15 milioni di dollari contro 50 milioni di euro per il fatturato e 15 milioni di dollari contro 43 milioni di euro per le attività patrimoniali).

Un'altra possibile fonte di eterogeneità nella definizione di PMI proviene dal paese in cui ha sede l'impresa. Infatti, paesi diversi possono adottare definizioni diverse di PMI. Ad esempio, secondo OECD (2010) la soglia massima di dipendenti che determina se un'impresa rientra nella definizione di PMI è 99 per la Nuova Zelanda, 150 per il Messico, 199 per l'Australia e la Corea, 249 per il Giappone e la Turchia e 499 per il Canada e gli Stati Uniti.

Nel complesso, emerge che non esiste una definizione univoca, comune, condivisa di PMI, sebbene il dibattito sull'armonizzazione dei criteri sottostanti la definizione sia attivo. Allo stesso tempo, la definizione della Commissione Europea appare come un riferimento consolidato, almeno per le imprese con sede nell'UE. Questa posizione di rilievo nel dibattito ha attirato alcuni commenti, portando in rilievo nella letteratura economica alcuni possibili limiti o incongruenze dell'attuale definizione di PMI della Commissione Europea.

Le osservazioni sollevate riguardano principali tre aree. In primo luogo, diversi studi hanno esaminato alcune delle possibili limitazioni inerenti agli indicatori alla base dell'attuale definizione, in particolare il peso dato al numero dei dipendenti. La scelta di dare ampia rilevanza al numero di dipendenti potrebbe essere motivata dal fatto che le informazioni sull'organico siano generalmente oggettive e più disponibili (Berisha e Pula, 2015), difficilmente possano essere controllate arbitrariamente dal datore di lavoro (Filion, 1990), e non possano essere gonfiate artificialmente dalla crescita dei prezzi (Ganguly, 1985), come può invece accadere per il fatturato o per le attività patrimoniali. Al contrario, il mero numero di dipendenti può fornire indicazioni meno immediate nell'attuale contesto del mercato del

1-9, 10-49, 50-99 e 100-499 dipendenti.

lavoro, dove le posizioni *part-time* e temporanee sono sempre più comuni (Curran e Blackburn, 2001). Più in generale, l'organico potrebbe non riflettere le dimensioni reali di una piccola azienda (Osteryoung e Newman, 1993). Inoltre, non è scontato che un'azienda che voglia crescere sul piano economico ed essere più competitiva debba impiegare più lavoratori (Buculescu, 2013). Ulteriori osservazioni sono state sollevate anche riguardo il totale delle attività patrimoniali come indicatore dimensionale, in quanto, in alcuni casi, asset elevati potrebbero nascondere inefficienze nell'allocazione del capitale delle imprese (Gibson e van der Vaart, 2008).

Un secondo insieme di osservazioni riguarda l'arbitrarietà delle soglie relative ai criteri dimensionali. Secondo diversi lavori, esse dovrebbero infatti essere adeguate in base ad alcuni fattori rilevanti, che potrebbero agire come fonti di eterogeneità. Tra questi, ad esempio, le differenze contabili tra paesi possono influire sul fatturato e, soprattutto, sul totale delle attività. Infatti, le attività fisse e immateriali potrebbero essere valutate in modo diverso in base ai diversi sistemi contabili (Buculescu, 2013). Allo stesso modo, anche i diversi sistemi fiscali possono avere un effetto sugli indicatori finanziari alla base delle definizioni di PMI (Berisha e Pula, 2015). Un'altra possibile fonte di eterogeneità è correlata alla dimensione della popolazione del paese in cui è basata l'azienda che può incidere sull'indicatore dell'organico. Ad esempio, secondo Soomro e Aziz (2015), il numero di dipendenti dovrebbe essere parametrato alla popolazione totale del paese in cui ha sede l'impresa, per garantire la comparabilità delle dimensioni aziendali tra paesi. Inoltre, le soglie per gli indicatori finanziari dovrebbero essere modificate di volta in volta in base all'inflazione e ai tassi di cambio (Stokes e Wilson, 2010). Infine, la dimensione di un'impresa dovrebbe tenere in considerazione il settore industriale in cui essa opera (Loecher, 2000; Hatten, 2011). Infatti, le imprese mostrano differenze intrinseche tra i settori per quanto riguarda tutti gli indicatori alla base della definizione di PMI della Commissione Europea. In particolare, il numero di dipendenti (Stokes e Wilson, 2010), il fatturato e le attività di bilancio (Gibson e van der Vaart, 2008) sono mediamente diversi tra settori.

Infine, secondo altri studi, una definizione più completa di PMI dovrebbe tenere in considerazione anche ulteriori indicatori come, ad esempio, la redditività e il patrimonio netto aziendali (Henschel e Heinze, 2018). Altri studi, propongono la modifica degli indicatori attuali al fine di superare alcune delle critiche già sollevate, ad esempio indicizzando gli indicatori finanziari ad una valuta comune o al reddito nazionale lordo pro capite a parità di potere di acquisto del paese sede dell'azienda (Gibson e van der Vaart, 2008).

3. Implicazioni della definizione di PMI della Commissione Europea per gli investitori in Venture Capital

Secondo la definizione corrente di PMI della Commissione Europea, gli investimenti in Venture Capital e dei Business Angel possono svolgere un ruolo importante nel determinare lo status stesso di un'azienda con sede nell'UE. Infatti, anche se un'impresa rientra nei criteri dimensionali di PMI, essa può comunque perdere il proprio status nel caso in cui riceva un investimento Venture Capital e gli investitori di Venture Capital ricevano più del 50% del capitale (o dei diritti di voto) dell'impresa.

L'applicazione della soglia del 50% costituisce chiaramente un'eccezione alle regole standard sulla determinazione dell'autonomia di una società, così come definita nella definizione della Commissione Europea. L'Articolo 3.2 (a – d) della definizione include gli investitori di Venture Capital e i Business Angel nell'elenco ristretto di entità⁹ i cui investimenti fino al 50% delle azioni delle imprese target non sono sufficienti affinché investitore e target siano considerati partner.¹⁰ In altri termini, queste imprese sono ancora valutate come autonome e possono quindi essere ancora considerate PMI, se tutti gli altri criteri dimensionali sono rispettati. Al contrario, nel caso in cui un singolo investitore di Venture Capital acquisisca più del 50% delle quote dell'impresa target, quest'ultima, l'investitore e tutte le altre partecipate in cui ha la maggioranza verrebbero considerate come un gruppo. Di conseguenza, queste società potrebbero perdere il proprio status di PMI in quanto potrebbero superare le soglie legate ai criteri dimensionali.

L'eccezione prevista per questa categoria di investitori sembra essere correlata ai vantaggi che gli investimenti di capitale di rischio possono portare alle società target, soprattutto nelle prime fasi delle loro attività. Inoltre, essa può essere intesa come un modo per incoraggiare la creazione di nuove imprese e il finanziamento sotto forma di capitale – e non di debito – delle PMI. Come documentato nella definizione della Commissione Europea, gli investitori di Venture Capital - e in particolare i Business Angel – possono infatti <<fornire appropriata consulenza ai nuovi imprenditori>> e <<importi più limitati in stadi precoci dell'esistenza dell'impresa>>.

D'altra parte, dal punto di vista delle aziende, rientrare all'interno dei criteri che definiscono una PMI può essere in certi casi essenziale. In

⁹ Questo elenco include anche le società di investimento pubblico; università e centri di ricerca senza scopo di lucro; investitori istituzionali, compresi i fondi di sviluppo regionale; autorità locali autonome con un budget annuale inferiore a 10 milioni di euro e meno di 5 000 abitanti.

¹⁰ Nel solo caso dei Business Angel, il coinvolgimento finanziario nella azienda target deve comunque essere inferiore a 1.25 milioni di euro.

quest'ottica, la definizione di PMI è stata contestata inizialmente dalla European Private Equity and Venture Capital Association (2009) e successivamente da Business Europe (2017). In entrambi i casi viene fatto notare come l'attuale definizione sia limitante nei confronti delle imprese sostenute da VC poiché alcune start-up rischiano l'esclusione dai programmi di sostegno pubblici alle PMI. Infatti, in alcune circostanze essere una PMI costituisce un requisito obbligatorio per l'accesso ai diversi regimi di sostegno finanziario pubblico dedicati promossi dalla Commissione Europea. Tra le diverse forme di contributo pubblico, Horizon 2020 rappresenta il più grande programma dell'UE che fornisce sovvenzioni alle piccole e medie imprese innovative. Le imprese innovative e di recente fondazione possono quindi trarre vantaggio dall'aumento degli investimenti pubblici solo se valutate come PMI in base alla definizione della Commissione Europea. Ne consegue che la definizione e l'applicazione delle soglie dimensionali, nonché delle interrelazioni tra investimenti pubblici e privati (come il Venture Capital) possano in alcuni casi essere cruciali per la sussistenza e la crescita stesse dell'impresa.

Nonostante i chiari vantaggi degli investimenti Venture Capital per lo sviluppo delle imprese, alcuni studiosi hanno sollevato qualche dubbio sulla validità delle eccezioni ad essi riconosciuti nella definizione di PMI. Ad esempio, in un recente lavoro, Crehan (2020) presenta una discussione dettagliata di alcune possibili problematiche nell'applicazione di queste regole.

La prima è specificamente correlata all'eccezione concessa agli investimenti di Venture Capital nella definizione di PMI. In particolare, la definizione della Commissione Europea non tiene pienamente conto di alcune particolarità specifiche della strutturazione giuridica delle attività di VC, che potrebbero in linea di principio incidere sull'applicazione dell'eccezione. In particolare, gli investitori di Venture Capital organizzano le proprie attività attraverso accordi spesso basati su un quadro giuridico in cui operano due parti diverse, ovvero un General Partner (GP) e almeno un Limited Partner (LP). Mentre gli LP svolgono il ruolo degli investitori, rischiando il proprio capitale limitatamente all'importo investito, il GP si occupa di gestire e far funzionare il fondo sottoscritto dagli LP, oltre a supportare la crescita delle società target. Di conseguenza, da un punto di vista puramente operativo, l'investitore di Venture Capital dovrebbe essere identificato con il GP. Allo stesso tempo, il GP investe principalmente i fondi degli LP in società target, mentre generalmente utilizza le proprie risorse finanziarie in quantità minime. Date queste differenze, è necessario chiarire se il concetto di investitore di Venture Capital incluso nella definizione di PMI coincida con il GP, con gli LP o con entrambi. Comprensibilmente,

questa scelta non è priva di conseguenze. La prima - e più pratica - ragione è che la valutazione delle soglie (e di conseguenza dei possibili legami tra azienda target e investitore) può generare risultati differenti a seconda di come venga definito l'investitore di Venture Capital. La seconda ragione è più direttamente collegata alla logica alla base della regola, ovvero quella per cui un'impresa sostenuta da un Venture Capital dovrebbe essere considerata collegata al proprio investitore. Da un lato, dato il suo ruolo di guida per le società target, il GP di solito siede nei loro consigli di amministrazione e può quindi controllarle più direttamente. Tuttavia, di solito il GP detiene solo quote di minoranza nelle società target e non può quindi guidarle direttamente attraverso la propria partecipazione azionaria. Dall'altro, gli LP raramente siedono nei consigli di amministrazione, ma è più probabile che posseggano (individualmente o congiuntamente) più del 50% delle azioni. Pertanto, l'investitore di Venture Capital dovrebbe essere identificato con il GP se la regola alla base della definizione mira a privilegiare il controllo sulla proprietà, mentre dovrebbe essere identificato con gli LP se la proprietà è considerata più rilevante. Inoltre, secondo Crehan (2020), la società target non ha alcun accesso alla definizione dell'organico, al fatturato o alle attività patrimoniali del fondo di Venture Capital. Di conseguenza, includere queste cifre nel computo dimensionale complessivo della società target nella sua valutazione di PMI non consentirebbe di rappresentare correttamente le dimensioni effettive dell'azienda.

La seconda questione riguarda aspetti più ampi legati alla valutazione dell'autonomia delle imprese e quindi può essere applicata a tutti gli investitori (non soltanto di Venture Capital). La prima preoccupazione è legata alla definizione delle soglie in sé. La scelta di soglie fissate al 25% e al 50% del capitale proprio dell'impresa target potrebbe essere interpretata come arbitraria, poiché non vi è consenso scientifico che questi siano i limiti che debbano essere applicati. In secondo luogo, sulla base della definizione di PMI della Commissione Europea, le nozioni di proprietà e controllo sembrano essere considerate come totalmente intercambiabili. Ciò è dimostrato dal fatto che la stessa soglia del 50% si applica a entrambi i concetti nella definizione. Tuttavia, in linea di principio, proprietà e controllo sono concetti diversi, talvolta anche divergenti (Lin et al., 2011; 2013). Infatti, la proprietà è strettamente correlata al pacchetto azionario della società e alle connesse legittime pretese sugli utili, mentre il controllo è associato al diritto di prendere decisioni strategiche (Marks, 1999), generalmente misurato dal diritto di voto, espresso tramite i seggi nel Consiglio di Amministrazione. Date le diverse natura e finalità di questi due concetti, non è scontato che essi possano essere considerati come perfetti

sostituiti, come invece avviene in questa definizione di PMI.¹¹ Pertanto, sarebbe utile chiarire ciò che entrambi i criteri intendono misurare e determinare, anche alla luce della crescente letteratura sugli effetti eterogenei della proprietà e del controllo sui risultati delle imprese.¹²

4. Caso studio: l'impatto di una modifica della soglia

Abbiamo in precedenza evidenziato come l'attuale definizione di PMI della Commissione Europea introduca un potenziale vincolo sulla possibilità di ricevere sovvenzioni pubbliche europee.

In questa sezione proponiamo un approccio metodologico per quantificare in che misura la modifica della soglia relativa all'eccezione VC possa avere un impatto sullo status di PMI e, conseguentemente, sull'accesso alle sovvenzioni pubbliche. A tal fine, concentriamo l'analisi su quelle imprese che soddisfano congiuntamente le tre condizioni seguenti: (i) hanno ricevuto una sovvenzione pubblica "SME Instrument" in quanto PMI tramite il programma Horizon 2020 della Commissione Europea nel nostro periodo di analisi; (ii) hanno anche raccolto un investimento privato di Venture Capital nello stesso periodo; (iii) l'investimento di Venture Capital è stato raccolto precedentemente alla concessione dello SME Instrument.

A nostra conoscenza, nessun database pubblico o privato include informazioni a livello di transazione per questo sotto-insieme molto specifico di imprese. Ne consegue che, per poter condurre la nostra analisi, è stato necessario costruire un dataset che abbinasse diverse fonti al fine di includere informazioni sul Venture Capital (ad esempio, la transazione e gli investitori), sulle sovvenzioni pubbliche (ad esempio, l'importo) e sull'impresa che li ottiene.

Per quanto riguarda il Venture Capital, la nostra fonte si basa sulle informazioni contenute in un database commerciale, VentureSource di Dow Jones, che fornisce informazioni complete sulle società che hanno ottenuto un investimento Venture Capital, sugli investitori e sulle transazioni, in ogni paese, settore e fase di sviluppo. I dati a disposizione sono relativi al decennio 2008-2017 - consentendo quindi di analizzare le tendenze di medio

¹¹ Questo è soprattutto valido per gli investitori di Venture Capital, alla luce delle implicazioni del quadro giuridico standard GP-LP degli investimenti VC.

¹² Le prove sui benefici attesi dal privilegiare una misura sull'altra sono contrastanti. Ad esempio, secondo Zhou et al. (2017), i proprietari delle azioni sono più efficaci dei soggetti che detengono il controllo dell'impresa nel produrre un impatto positivo sulle prestazioni delle aziende. Al contrario, altri lavori trovano una correlazione positiva tra amministratori indipendenti e performance aziendale (Peng et al., 2015).

periodo del Venture Capital - e si concentrano sulle aziende target di Venture Capital con sede nell'Unione Europea.

Alcuni studi (Kaplan et al., 2002; Nepelski et al., 2016) hanno già fornito una panoramica dettagliata delle caratteristiche di VentureSource e un confronto con gli altri principali database commerciali (ad esempio, Thomson Venture Economics e Crunchbase) utilizzati per scopi simili a quelli della nostra indagine. Al momento della pubblicazione, tali studi hanno evidenziato che i dati di VentureSource erano generalmente più affidabili e completi, rispetto ad altri database simili. Inoltre, VentureSource è considerato una fonte di dati più completa per le transazioni di VC completate negli Stati Uniti e in Europa (Kuckertz et al., 2019).¹³ Per questi motivi, abbiamo adottato VentureSource come fonte per le informazioni relative al mercato Venture Capital, sebbene altri database coprano meglio alcuni particolari tipi di investimento. Ad esempio, Crunchbase è stato considerato più completo di VentureSource per gli investimenti di taglio più piccolo (Kaminski et al., 2019) e, in particolare, per gli investimenti dei Business Angel (Gvetadze et al., 2020).

VentureSource fornisce i propri dati raccogliendoli in tre gruppi di informazioni: (i) nome dell'azienda che ha ricevuto un investimento Venture Capital, dettagli del contatto (ad esempio, indirizzo, posizione geografica, sito web, e-mail, telefono, numero di fax), settore di attività e alcune variabili finanziarie alla data della transazione come il numero di dipendenti, il totale attivo, il totale del fatturato e il totale delle passività; (ii) il nome e le informazioni di contatto dell'investitore (ad esempio, indirizzo, ubicazione geografica, telefono, numero di fax), il tipo di entità giuridica ed eventuali co-investitori; (iii) l'investimento Venture Capital stesso (ad esempio, l'importo, la data dell'operazione, il tipo di investimento, la valuta e i tassi di cambio). Dobbiamo, tuttavia, riconoscere alcuni limiti nelle informazioni fornite da VentureSource. In primo luogo, la sua definizione di settori industriali non corrisponde a nessun'altra classificazione statistica ufficiale delle attività economiche, come i codici di classificazione statistica delle attività economiche dell'Unione Europea (NACE). Inoltre, VentureSource fornisce informazioni finanziarie sulle aziende target di Venture Capital limitatamente all'anno dell'investimento. Non sono quindi disponibili serie storiche che coprano i dati precedenti e successivi alla transazione, cosa che

¹³ Più recentemente, sono stati adottati database alternativi per analisi a livello mondiale, ad esempio Zephyr di Bureau van Dijk (Bellucci et al., 2020a, b), Dealroom (Kraemer-Eis et al., 2020) e CB Insights (Howell et al. al., 2020) che ha recentemente acquisito VentureSource da Dow Jones. Per un'analisi comparativa approfondita dei database commerciali sul capitale di rischio, si rimanda infine a Retterath e Braun (2020).

limita considerevolmente qualsiasi indagine sull'impatto degli investimenti VC sulle aziende target.

Date tali limitazioni, abbiamo integrato le informazioni presenti in VentureSource con altre fonti esterne. In particolare, abbiamo abbinato a VentureSource alcune informazioni tratte da Orbis (Bureau van Dijk). Mentre VentureSource fornisce informazioni sui termini contrattuali dell'investimento VC, Orbis fornisce dati finanziari e industriali tratti da bilanci raccolti da registri delle imprese, agenzie di credito, uffici statistici e relazioni annuali delle società per ogni esercizio contabile. La prova del vantaggio dell'utilizzo di Orbis rispetto a database commerciali simili è stata descritta, tra gli altri, da Kalemli-Ozcan et al. (2015). Nello specifico, tale studio descrive Orbis come un database in grado di fornire dati armonizzati sui bilanci (sia relativi allo stato patrimoniale che al conto economico) con una copertura significativa delle società private, insieme a una classificazione industriale più dettagliata (ovvero, i codici NACE adottati da Eurostat). Per ciascuna società che ha ricevuto un investimento Venture Capital, il risultato dell'integrazione dei due database consente quindi di associare i termini contrattuali dell'operazione (ovvero l'importo, la data dell'operazione, il tipo di investimento o il round di finanziamento, la valuta e il nome e l'ubicazione geografica degli investitori Venture Capital) con le informazioni finanziarie sulla società sostenute da VC forniti da Orbis (ad esempio totale delle attività patrimoniali, fatturato, numero di dipendenti, settore di attività economica).¹⁴ VentureSource e Orbis non forniscono identificatori univoci per un collegamento reciproco diretto e immediato dei dati. Di conseguenza, abbiamo unito i dati di Orbis con quelli di VentureSource abbinando variabili comuni a entrambi i database contenenti altre informazioni univoche sulla società, ovvero indirizzo web, numero di telefono, indirizzo e-mail, numero di fax e, da ultimo, nome dell'azienda.

Infine, poiché intendiamo confrontare i finanziamenti pubblici e privati delle aziende innovative in Europa, abbiamo integrato il dataset che abbina i dati sugli investimenti Venture Capital (da VentureSource) e quelli relativi alle imprese target (da Orbis) con due ulteriori fonti di informazioni. In primo luogo, abbiamo incluso nel dataset tutti gli investimenti pubblici forniti da VentureSource e contrassegnati come "Grant-Government" (letteralmente,

¹⁴ Bisogna, tuttavia, riconoscere che Orbis e VentureSource non coprono esattamente le stesse aziende. Inoltre, nonostante la sua ampia copertura, Orbis non fornisce bilanci per alcune nuove società e PMI incluse in VentureSource. Infatti, molte PMI non divulgano una relazione finanziaria sulla loro attività nelle prime fasi dell'attività e alcune di loro potrebbero terminare la propria attività dopo aver ricevuto un finanziamento nella fase iniziale. Ne consegue che l'abbinamento delle informazioni contenute in VentureSource e in Orbis conduce ad un sottoinsieme delle imprese contenute nelle due fonti originarie.

“Sovvenzioni Governative”). In secondo luogo, abbiamo ulteriormente arricchito il dataset con le informazioni sulle imprese che hanno ricevuto sovvenzioni da parte della Commissione Europea nell'ambito del programma Horizon 2020 tra il 2014 e il 2017. In particolare, abbiamo identificato e selezionato lo “SME Instrument” come lo strumento previsto dalla Commissione Europea che è più facilmente confrontabile con gli investimenti Venture Capital per scopo e per caratteristiche delle imprese che lo ricevono (Álvarez et al., 2021; Bellucci et al., 2021).

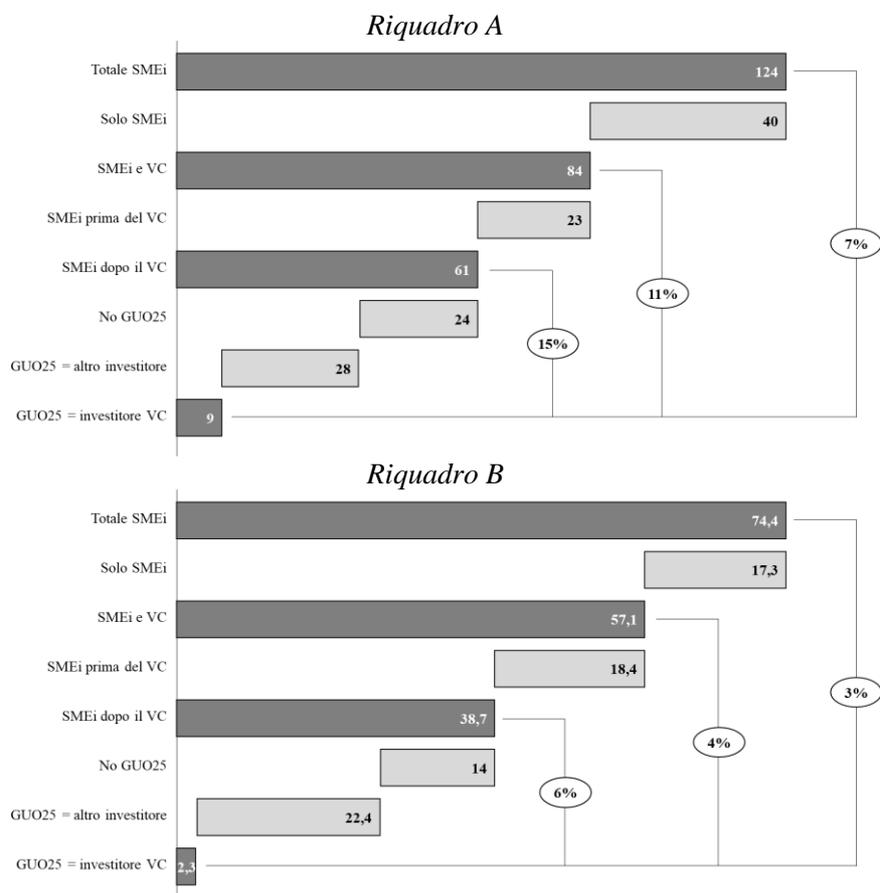
Il risultato dell'introduzione di queste due ulteriori fonti di informazioni conduce all'identificazione di un dataset che conta un numero ristretto di imprese che hanno ricevuto sia sovvenzioni pubbliche che investimenti privati in Venture Capital. Nel complesso, il nostro dataset conta quasi 700 sovvenzioni pubbliche, di cui 124 sono ascrivibili direttamente allo SME Instrument della Commissione Europea nell'ambito del programma Horizon 2020.

La nostra analisi si concentra infine sull'insieme di imprese che, avendo già ricevuto un investimento VC nel momento in cui hanno presentato domanda per lo SME Instrument, hanno superato positivamente il controllo della commissione Horizon 2020 e sono state valutate e certificate come PMI. In altre parole, poiché queste aziende sono state certificate come PMI dopo questo controllo, abbiamo la certezza che gli investimenti di Venture Capital che hanno raccolto prima della sovvenzione pubblica non hanno superato le soglie che avrebbero fatto perdere alle aziende stesse lo status di PMI, ovvero il 50% del capitale proprio. Di conseguenza, si potrebbe ragionevolmente affermare che parte delle imprese in questione non avrebbero potuto accedere a tali sovvenzioni se fosse stata applicata una soglia inferiore sulle azioni acquisite tramite investimenti VC. Ad esempio, se la soglia di appartenenza alla categoria PMI applicata agli investitori VC (50%) fosse parificata a quella di norma applicata a tutti gli altri investitori (25%), le imprese target che cedono una percentuale di azioni compresa tra il 25 e il 50% (estremi esclusi) a investitori VC perderebbero lo status di PMI e, di conseguenza, il diritto di accedere a sovvenzioni pubbliche europee.

La Figura 1 mostra le variazioni del numero di sovvenzioni - e dei relativi importi - dopo aver applicato le tre condizioni previste dall'eccezione relativa agli investitori in Venture Capital nella definizione dello status di PMI. In particolare, il riquadro A rappresenta il numero delle sovvenzioni e il riquadro B i relativi importi concessi.¹⁵

¹⁵ Dobbiamo segnalare che per 8 sovvenzioni Horizon 2020 su 124 le informazioni sugli importi sono assenti nel nostro dataset.

Figura 1. – Approccio metodologico per quantificare possibili cambiamenti nelle soglie di eccezione per gli investitori di Venture Capital: un caso di studio (numero (riquadro A) e importi totali (milioni di EUR; riquadro B) delle sovvenzioni)



Fonte: Elaborazione degli autori su dati VentureSource, Orbis e Horizon 2020.

Applicando la prima delle tre condizioni al nostro dataset (imprese che hanno ricevuto una sovvenzione pubblica “SME Instrument” in quanto PMI tramite il programma di Horizon 2020 della Commissione Europea), troviamo 124 sovvenzioni SME Instruments (contrassegnate come “Totale SMEi”), per un importo di circa 74 milioni di euro. Sappiamo inoltre che il 68% di queste aziende - a cui è stata assegnata una sovvenzione SME Instrument - ha anche ricevuto un investimento privato di Venture Capital nell’intero nostro periodo di analisi (“SMEi e VC”). Pertanto, dopo l’applicazione della seconda condizione (imprese che hanno anche raccolto

un investimento privato di Venture Capital nello stesso periodo), l'analisi viene limitata a un campione di 84 società che hanno ottenuto SME Instrument, per un valore complessivo pari a circa 57,1 milioni di euro. Infine, quando introduciamo la terza condizione (l'investimento di Venture Capital è stato raccolto precedentemente alla concessione dello SME Instrument), il campione viene ulteriormente ristretto a 61 transazioni (pari a circa 38,7 milioni di euro) relative a imprese che hanno ricevuto lo SME Instrument solo in seguito ad un investimento Venture Capital.

Per verificare *ex post* cosa sarebbe accaduto se la soglia per gli investimenti VC fosse stata più bassa (25% e non 50% delle quote azionarie), è necessario analizzare le imprese target di VC per le quali esiste almeno un investitore che possiede più del 25% delle azioni¹⁶ nell'anno della sovvenzione SME Instrument.¹⁷ Se nessun investitore detiene almeno il 25% delle azioni, significa che l'impresa potrebbe essere considerata autonoma in base alla definizione della Commissione Europea, dunque potenzialmente eleggibile per l'accesso ai fondi europei. Nel nostro esercizio, ci sono 24 sovvenzioni con tali caratteristiche (indicate in Figura 1 come "no GUO25") per un importo di circa 14 milioni di euro. In secondo luogo, l'eccezione alla regola generale si applica solo se il GUO25 è un investitore VC. Per questo motivo, da questo campione sono stati esclusi altri 28 casi (indicati in Figura 1 come "GUO25 = terzo investitore", per un importo di 22,4 milioni di euro) per i quali il soggetto che detiene almeno il 25% delle azioni è un altro operatore, diverso da investitori VC. Infine, l'insieme di sovvenzioni SME Instrument che non sarebbero state concesse se si fosse applicata la soglia standard del 25% invece dell'attuale 50% è individuata da quei casi in cui l'investitore VC detiene almeno il 25% delle azioni dell'impresa in cui ha investito ("GUO25 = investitore VC"). In questo esercizio, evidenziamo soltanto nove casi con queste caratteristiche, relativi a investimenti per circa 2,3 milioni di euro.

Per le ragioni fin qui discusse, quest'ultimo sotto-insieme di sovvenzioni pubbliche sarebbe stato a rischio se la soglia di partecipazione azionaria di investitori terzi oltre la quale l'azienda non sarebbe più stata considerata autonoma fosse stata abbassata dall'attuale 50% - applicato agli investitori

¹⁶ Nella nomenclatura di Orbis, questa fattispecie è identificata con l'acronimo <<GUO25>> che indica il Global Ultimate Owner 25, ovvero il singolo operatore che detiene almeno il 25% (ma meno del 50%) delle quote dell'impresa in questione.

¹⁷ In caso di sindacati di investimenti VC, le azioni acquisite da ciascun investitore VC coinvolto nell'operazione sono considerate separatamente per identificare il GUO della società target, a meno che non vi sia un legame formale tra gli investitori VC (ad esempio, controllo).

Venture Capital - al 25%, cioè il valore standard applicato a tutti gli altri investitori privati.

Nel complesso, sulla base di questa analisi descrittiva¹⁸, l'eventuale abbassamento dell'attuale soglia che determina se l'impresa è autonoma nel caso dell'ingresso nell'azionariato di investitori Venture Capital (50%) al valore standard valido per gli altri investitori (25%) interesserebbe una percentuale molto limitata di imprese. Infatti, questi casi rappresentano circa il 15% degli SME Instrument concessi a seguito di un'operazione di Venture Capital (pari al 6% in termini di volumi), e il 7% degli SME Instruments complessivamente concessi (pari al 3% in termini di volumi). Ne consegue quindi che solo una quota limitata di imprese con finanziamenti dei VC non avrebbe avuto accesso ai finanziamenti pubblici applicando le soglie standard attualmente in essere nella definizione di PMI.

5. Conclusioni

Nel presente lavoro, abbiamo analizzato la definizione di Piccola e Media Impresa (PMI) inclusa nella raccomandazione n. 361 della Commissione Europea (2003/361/CE) con l'obiettivo di verificare come la definizione dei termini di partecipazione al capitale (o al diritto di voto) da parte degli investitori di Venture Capital possa far perdere lo status di PMI alle imprese target, potenzialmente precludendo loro l'accesso alle fonti di finanziamento pubbliche europee dedicate.

A tal fine, abbiamo dapprima fornito una descrizione approfondita dei criteri sottostanti la definizione di PMI della Commissione Europea e l'abbiamo confrontata con definizioni omologhe adottate a livello mondiale - da singoli paesi o da organizzazioni internazionali - e nella letteratura economico-aziendale. Abbiamo quindi riscontrato che, sebbene non esista un'unica definizione di PMI universalmente riconosciuta, quella della

¹⁸ Questa analisi indica un possibile approccio metodologico ma soffre di due limitazioni principali, che potrebbero limitare le implicazioni di policy. In primo luogo, si tratta di un'indagine *ex post*, quindi non è possibile prendere in considerazione eventuali risposte strategiche al cambiamento delle regole da parte degli investitori VC o delle società target. In secondo luogo, dal momento che è necessario utilizzare un dataset che abbinì le informazioni sulle offerte di VC / sovvenzioni pubbliche e sulla società target (ad esempio il GUO25) per condurre questa analisi, il campione analizzato non è del tutto rappresentativo dell'intero insieme delle sovvenzioni SME Instrument. In altri termini, questi risultati hanno un valore prevalentemente metodologico e dovrebbero essere testati su un campione più ampio rappresentativo. Questa analisi è lasciata per lavori futuri.

Commissione Europea sembra essere un riferimento noto e ben consolidato, almeno per le aziende con sede in un paese membro dell'UE.

In secondo luogo, dopo aver riepilogato alcune potenziali criticità e limitazioni teoriche ed empiriche dell'attuale definizione, abbiamo verificato secondo un approccio metodologico descrittivo-comparato se l'attuale definizione di PMI della Commissione Europea introduca un potenziale vincolo sulla possibilità di ricevere sovvenzioni pubbliche europee. In particolare, abbiamo quindi quantificato in che misura la modifica della soglia relativa all'eccezione VC possa avere un impatto sullo status di PMI e, conseguentemente, sull'accesso alle sovvenzioni pubbliche

Tale analisi è stata condotta su un campione di imprese europee incluse in un database combinato che include informazioni relative al Venture Capital, alle sovvenzioni pubbliche e alle imprese beneficiarie. I risultati evidenziano come solo una quota limitata di imprese che ha ricevuto investimenti da parte di investitori VC non avrebbe avuto accesso ai finanziamenti pubblici con le soglie standard attualmente in essere nella definizione europea di PMI. In altri termini, le aziende interessate ad accedere a entrambe le forme di finanziamento (pubblico e privato) non sembrano limitare il proprio ricorso al Venture Capital per il timore di perdere lo status di PMI e, conseguentemente, i requisiti per accedere alle relative sovvenzioni pubbliche.

La rappresentatività del campione – limitato a un insieme di imprese che hanno ricevuto sia Venture Capital che sovvenzioni pubbliche come frutto della combinazione di più fonti di dati – può costituire un limite della nostra ricerca. Pertanto, la validità esterna della nostra analisi potrebbe risultare limitata dalla selezione – e dalla dimensione – del campione. Studi futuri potranno analizzare dataset più rappresentativi o avvalersi di analisi econometriche robuste per stimare un eventuale effetto di riduzione di concessione di sovvenzioni pubbliche causato dalla revisione della definizione di PMI.

L'estensione temporale del campione ad anni più recenti potrebbe infine consentire di analizzare la rilevanza della combinazione di strumenti pubblici e privati per la ripresa del tessuto imprenditoriale europeo a seguito della recente crisi pandemica. Se tradizionalmente i paesi europei erano considerati in ritardo nella capacità di coltivare il settore VC come un motore di crescita a livello globale, alcuni studi recenti di settore suggeriscono che questo non è più il caso. Infatti, prima della pandemia, un numero crescente di località europee stava emergendo come fonte di imprenditorialità e crescita guidata da start-up ed imprese ad alto potenziale (Nepelski et al., 2016; European Commission, 2021). Questa dinamica è oggi ancora più importante per il contributo che può fornire al recupero post-Covid, nonché

alla transizione digitale e verde, inclusi nei dispositivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di diversi stati membri. In questo senso, assumono un valore ancor più rilevante i criteri per qualificarsi come idonei all'assistenza nell'ambito dei programmi straordinari rivolti alle PMI.

References

- Acs, Z. J. and Szerb, L. (2007), 'Entrepreneurship, economic growth and public policy', *Small Business Economics*, Vol. 28, Nos 2–3, pp. 109–122.
- Aghion, P. and Jaravel, X. (2015), 'Knowledge spillover, innovation and growth', *The Economic Journal*, Vol. 125, pp. 533–573.
- Aleman, L. and Marti, J. (2005), 'Unbiased estimation of economic impact of venture capital backed firms', SSRN, 673341.
- Alvarez Martinez, M.T., Barrios, S., Bellucci, A., Boden, J.M., Damioli, G., Duch Brown, N., Gucciardi, G., Marques Santos, A., Marschinski, R., Martinez Turegano, D., Moncada Paterno` Castello, P., Nepelski, D., Pontikakis, D., Pugliese, E., Testa, G. and Tuebke, A., 'Technological and innovation challenges for industry: Science for policy insights', EUR 30641 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-32261-0 (online), doi:10.2760/271868 (online), JRC123980.
- Audretsch, D. B. (2002), 'The dynamic role of small firms: Evidence from the US', *Small Business Economics*, Vol. 18, Nos 1–3, pp. 13–40.
- Audretsch, D. B. (2007), 'Entrepreneurship capital and economic growth', *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 23, No 1, pp. 63–78.
- Aybar-Arias, C., Casino-Martinez, A. and Lopez-Gracia, J. (2003), 'Capital structure and sensitivity in SME definition: a panel data investigation', SSRN, 549082.
- Ayyagari, M., Demirgüç-Kunt, A. and Beck, T. (2003), 'Small and medium enterprises across the globe: a new database', *The World Bank*.
- Becchetti, L. and Trovato, G. (2002), 'The determinants of growth for small and medium sized firms: The role of the availability of external finance', *Small Business Economics*, Vol. 19, pp. 291–306.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. and Levine, R. (2005), 'SMEs, growth, and poverty: Cross-country evidence', *Journal of Economic Growth*, Vol. 10, pp. 199–229.
- Bellucci, A., Borisov, A. and Zazzaro, A. (2013), 'Do banks price discriminate spatially? Evidence from small business lending in local credit markets', *Journal of Banking & Finance*, Vol. 37, No 11, pp. 4183–4197.
- Bellucci, A., Favaretto, I. and Giombini, G. (2014), 'Credit availability and propensity to innovate of small and medium enterprises', *Economia e Politica Industriale*, Vol. 41, No 4, pp. 27–50.
- Bellucci, A., Pennacchio, L. and Zazzaro, A. (2019a), 'Public R & D subsidies: Collaborative versus individual place-based programs for SMEs', *Small Business Economics*, Vol. 52, No 1, pp. 213–240.
- Bellucci, A., Borisov, A., Giombini, G. and Zazzaro, A. (2019b), 'Collateralization and distance', *Journal of Banking & Finance*, Vol. 100, pp. 205–217.
- Bellucci, A., Borisov, A., Gucciardi, G. and Zazzaro, A. (2020a), 'The reallocation effects of COVID-19: Evidence from venture capital investments around the world', *COVID Economics, Vetted and Real-Time Papers*, No 55, November 2020, CEPR Press, London, pp. 122–156.

- Bellucci, A., Borisov, A., Gucciardi, G. and Zazzaro, A. (2020b), 'The reallocation effects of COVID-19: Evidence from Venture Capital investments around The World', EUR 30494 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-27082-9 (online), doi:10.2760/985244 (online), JRC122165.
- Bellucci, A., Gucciardi, G. and Nepelski, D., *Venture Capital in Europe. Evidence-based insights about Venture Capitalists and venture capital-backed firms*, EUR 30480 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-26939-7 (online), doi:10.2760/076298 (online), JRC122885.
- Berisha, G. and Pula, J. S. (2015), 'Defining small and medium enterprises: a critical review', *Academic Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences*, Vol. 1, No 1, pp. 17–28.
- Bertoni, F., Colombo, M. G. and Grilli, L. (2011), 'Venture capital financing and the growth of high-tech start-ups: Disentangling treatment from selection effects', *Research Policy*, Vol. 40, No 7, pp. 1028–1043.
- Buculescu, M. M. (2013), 'Harmonization process in defining small and medium-sized enterprises – Arguments for a quantitative definition versus a qualitative one', *Theoretical and Applied Economics*, Vol. 9, No 586, pp. 103–114.
- Business Europe (2017), 'Making the EU SME definition fit for SMEs in need of venture capital and other sources of growth finance', *Business Europe Comments*, https://www.businesseurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/smes/2018-04-24_comments_on_the_eu_sme_definition_and_smes_dependent_on_venture_capital.pdf
- Chemmanur, T., Krishnan, K. and Nandy, D. K. (2011), 'How does venture capital financing improve efficiency in private firms? A look beneath the surface', *Review of Financial Studies*, Vol. 24, No 12, pp. 4037–4090.
- Çokpekin, Ö. and Knudsen, M. P. (2012), 'Does organizing for creativity really lead to innovation?', *Creativity and Innovation Management*, Vol. 21, No 3, pp. 304–314.
- Corso, M., Martini, A., Paolucci, E. and Pellegrini, L. (2003), 'Knowledge management configurations in Italian small-to-medium enterprises', *Integrated Manufacturing Systems*.
- Crehan, P. (2020). *Reflections on a Revision of the Definition of the EU SME* (No. JRC123296). Joint Research Centre.
- Curran, J. and Blackburn, R. A. (2001), *Researching the Small Enterprise*, SAGE Publications Ltd, London.
- Denis, D. J. (2004), 'Entrepreneurial finance: an overview of the issues and evidence', *Journal of Corporate Finance*, Vol. 10, No 2, pp. 301–326.
- Davila, A., Foster, G. and Gupta, M. (2003), 'Venture capital financing and the growth of startup firms', *Journal of Business Venturing*, Vol. 18, No 6, pp. 689–708.
- Deloof, M., Lagaert, I. and Verschuere, I. (2007), 'Leases and debt: Complements or substitutes? Evidence from Belgian SMEs', *Journal of Small Business Management*, Vol. 45, No 4, pp. 491–500.
- Eikebrokk, T. R. and Olsen, D. H. (2007), 'An empirical investigation of competency factors affecting e-business success in European SMEs', *Information & Management*, Vol. 44, No 4, pp. 364–383.
- Engel, D. (2002), 'The impact of venture capital on firm growth: An empirical investigation', *ZEW Discussion Paper No. 02-02*, SSRN, 319322.
- Engel, D. and Keilbach, M. (2007), 'Firm-level implications of early stage venture capital investment – An empirical investigation', *Journal of Empirical Finance*, Vol. 14, No 2, pp. 150–167.
- European Commission (2003), *Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises notified under document number C(2003) 1422, OJ L 124, 20.5.2003, p. 36–41.*

European Commission. (2019), *Annual Report on European SMEs 2018/2019: Research and development and innovation by SMEs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2020a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Capital Markets Union for people and businesses-new action plan*, COM(2020) 590 final, Brussels, 24.9.2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0590&from=EN>).

European Commission (2020b), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – An SME strategy for a sustainable and digital Europe*, COM(2020) 103, Brussels, 10.3.2020 (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-sme-strategy-march-2020_en.pdf).

European Commission, Joint Research Centre, Domnick, C., Testa, G., Gavigan, J. (2021). *High growth enterprises in the COVID-19 crisis context: demographics, environmental innovations, digitalization, finance and policy measures*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/63402>.

European Private Equity & Venture Capital Association (2009), 'EVCA's Comments on the current EU SME Definition', https://www.investeurope.eu/media/1799/09-02-10-evca_comments_eu_sme_definition.pdf

Filion, L.J. (1990), 'Free trade: The need for a definition of small business', *Journal of Small Business and Entrepreneurship*, Vol. 7, No 2, pp. 33-46.

Ganguly, P. (1985), 'UK. Small Business Statistics and International Comparisons', *Canada's Small Business Data Centre*, GDSourcing.

Gibson, T. and Van der Vaart, H. J. (2008), 'Defining SMEs: A less imperfect way of defining small and medium enterprises in developing countries'.

Gompers, P. and Lerner, J. (2001), 'The venture capital revolution', *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, No 2, pp. 145-168.

Greene, F. J. and Travis, L. (2002), 'Preparations for the euro by UK SMEs with trading links with the euro currency area', *Small Business Economics*, Vol. 19, No 4, pp. 307-319.

Gvetadze, S., Pal, K. and Torfs, W. (2020), 'The business angel portfolio under the European Angels Fund: An empirical analysis', *EIF Working Paper Series*, No 2020/62, European Investment Fund, Luxembourg.

Hatten, T. S. (2011), *Small Business Management: Entrepreneurship and beyond*, 5th edn, South-Western Cengage Learning, Mason, OH.

Henschel, T. and Heinze, I. (2018), 'Small and Medium-sized Enterprises (SMEs)', *Open innovation and knowledge management in small and medium-sized enterprises*. New Jersey, London, Singapore: World Scientific Publisher.

Howell, S. T., Lerner, J., Nanda, R. and Townsend, R. R. (2020), 'Financial distancing: How venture capital follows the economy down and curtails innovation', *NBER Working Papers*, No 27150, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Ikonomou, C. (2011), 'A microeconomic assessment of Greece's core-periphery imbalances (1994-2002) confirming Krugman's initial new economic geography model', *European Journal of Geography*, Vol. 2, No 2, pp. 62-78.

Kalemli-Ozcan, S., Sorensen, B., Villegas-Sanchez, C., Volosovych, V. and Yesiltas, S. (2015), 'How to construct nationally representative firm level data from the Orbis Global Database: New facts and aggregate implications', *NBER*

- Kaminski, J., Hopp, C. and Tykvová, T. (2019), 'New technology assessment in entrepreneurial financing—Does crowdfunding predict venture capital investments?', *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. 139, pp. 287–302.
- Kaplan, S. N., Strömberg, P. and Sensoy, B. A. (2002), 'How well do venture capital databases reflect actual investments?', SSRN, 939073.
- Kraemer-Eis, H., Botsari, A., Lang, F., Pal, K., Pavlova, E., Signore, S. and Torfs, W. (2020), 'The market sentiment in European private equity and venture capital: Impact of COVID-19', *EIF Working Paper Series*, No 2020/64, European Investment Fund, Luxembourg.
- Kuckertz, A., Hinderer, S. and Röhm, P. (2019), 'Entrepreneurship and entrepreneurial opportunities in the food value chain', *npj Science of Food*, Vol. 3, No 1, pp. 1–5.
- Kushnir, K., Mirmulstein, M.L. and Ramalho, R. (2010), 'Micro, small, and medium Enterprises around the world: how many are there, and what affects the count?', *MSME Country Indicators*. World Bank / IFC.
- Levy, M., Powell, P. and Yetton, P. (2002), 'The dynamics of SME information systems', *Small Business Economics*, Vol. 19, No 4, pp. 341–354.
- Lin, C., Ma, Y. and Xuan, Y. (2011), 'Ownership structure and financial constraints: Evidence from a structural estimation', *Journal of Financial Economics*, Vol. 102, No 2, pp. 416–431.
- Lin, C., Ma, Y., Malatesta, P. and Xuan, Y. (2013), 'Corporate ownership structure and the choice between bank debt and public debt', *Journal of Financial Economics*, Vol. 109, No 2, pp. 517–534.
- Loecher, U. (2000), 'Small and medium-sized enterprises – Delimitation and the European definition in the area of industrial business', *European Business Review*, Vol. 12, No 5, pp. 261–264.
- Lopez-Gracia, J. and Aybar-Arias, C. (2000), 'An empirical approach to the financial behaviour of small and medium sized companies', *Small Business Economics*, Vol. 14, No 1, pp. 55–63.
- Manigart, S. and Van Hyfte, W. (1999), 'Post-investment evolution of Belgian venture capital backed companies: an empirical study', *Frontiers of Entrepreneurship Research 1999*. Presented at the Nineteenth Annual Entrepreneurship Research Conference, Babson Center for Entrepreneurial Studies.
- Marks, S. G. (1999), 'The separation of ownership and control', *Encyclopedia of Law and Economics*.
- Martí, J., Menéndez-Requejo, S. and Rottke, O. M. (2013), 'The impact of venture capital on family businesses: Evidence from Spain', *Journal of World Business*, Vol. 48, No 3, pp. 420–430.
- Nepelski, D., Piroli, G. and De Prato, G. (2016), *European Start-up Hotspots: Analysis of venture capital financing in Europe*, JRC101215, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- OECD (2010), *SMEs, Entrepreneurship, and Innovation*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/20780990.
- OECD (2015), *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/9789264009257-en.
- OECD (2019), *OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/34907e9c-en.
- Osteryoung, J. S. and Newman, D. (1993), 'What is a small business?', *The Journal of Entrepreneurial Finance*, Vol. 2, No 3, pp. 219–231.

- Papadogonas, T. A. (2007), 'The financial performance of large and small firms: Evidence from Greece', *International Journal of Financial Services Management*, Vol. 2, Nos 1–2, pp. 14–20.
- Peng, M. W., Sun, S. L. and Markóczy, L. (2015), 'Human capital and CEO compensation during institutional transitions', *Journal of Management Studies*, Vol. 52, No 1, pp. 117–147.
- Pérez, A. L. G., Rodríguez, A. C. and Molina, M. A. (2002), 'Factores determinantes de la rentabilidad financiera de las pymes', *Spanish Journal of Finance and Accounting / Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Vol. 31, No 112, pp. 395–429.
- Puri, M. and Zarutskie, R. (2012), 'On the life cycle dynamics of venture-capital-and non-venture-capital-financed firms', *The Journal of Finance*, Vol 67, No 6, pp. 2247–2293.
- Retterath, A. and Braun, R. (2020), 'Benchmarking Venture Capital Databases', SSRN, 3706108.
- Robson, P. J. and Bennett, R. J. (2000), 'SME growth: The relationship with business advice and external collaboration', *Small Business Economics*, Vol. 15, No 3, pp. 193–208.
- Rossi, M., Lombardi, R., Siggia, D. and Oliva, N. (2015), 'The impact of corporate characteristics on the financial decisions of companies: evidence on funding decisions by Italian SMEs', *Journal of Innovation and Entrepreneurship*, Vol. 5, No 1, p. 2.
- Ruiz-Santos, C., Ruiz-Mercader, J. and McDonald, F. (2003), 'The use of contractual working time flexibility by Spanish SMEs', *Personnel Review*, Vol. 32, No 2, pp. 164–186.
- Schmiemann, M. (2009), 'SMEs were the main drivers of economic growth between 2004 and 2006', *Statistics in Focus*, Vol. 71, No 2009, p. 8.
- Segura, J. and Toledo, L. (2003), 'Tamaño, estructura y coste de financiación de las empresas manufactureras españolas', *Investigaciones Económicas*, Vol. 27, No 1, pp. 39–69.
- Soomro, R. H. and Aziz, F. (2015), 'Determining the size of thresholds of small and medium enterprises definition', *International Journal of Management, IT and Engineering*, Vol. 5, No 1, pp. 63–71.
- Stokes, D. and Wilson, N. (2010), *Small Business Management and Entrepreneurship*, Cengage Learning EMEA, Andover, United Kingdom.
- Thurik, R. and Wennekers, S. (2004), 'Entrepreneurship, small business and economic growth', *Journal of Small Business and Enterprise Development*, Vol. 11, No 1, pp. 140–149.
- Uhlaner, L. M., van Stel, A., Duplat, V. and Zhou, H. (2013), 'Disentangling the effects of organizational capabilities, innovation and firm size on SME sales growth', *Small Business Economics*, Vol. 41, No 3, pp. 581–607.
- Varum, C. A. and Rocha, V. C. (2013), 'Employment and SMEs during crises', *Small Business Economics*, Vol. 40, No 1, pp. 9–25.
- Voulgaris, F., Doumpos, M. and Zopounidis, C. (2000), 'On the evaluation of Greek industrial SME's performance via multicriteria analysis of financial ratios', *Small Business Economics*, Vol. 15, No 2, pp. 127–136.
- World Bank (2019), *World Bank Group Support for Small and Medium Enterprises – A synthesis of evaluative findings*, World Bank, Washington, D.C. (https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/Evaluation/files/SME_Synthesis.pdf).
- Zhou, F., Fan, Y., An, Y. and Zhong, L. (2017), 'Independent directors, non-controlling directors, and executive pay-for-performance sensitivity: Evidence from Chinese non-state owned enterprises', *Pacific-Basin Finance Journal*, Vol. 43, pp. 55–71.