

## Le politiche per le imprese in Italia: flussi e obiettivi

*R. Brancati – MET – [r.brancati@met-economia.it](mailto:r.brancati@met-economia.it)*

*A. Maresca – MET – [a.maresca@met-economia.it](mailto:a.maresca@met-economia.it)*

L'ambito degli Aiuti di Stato alle imprese è caratterizzato da confini difficili da definire, da quantificazioni complesse e da problematiche tecniche e gestionali che rendono impervio il cammino anche per quei pochi studiosi che cercano di applicarsi. Nulla giustifica, tuttavia, l'approssimazione e la trascuratezza con la quale il tema è affrontato in Italia nel dibattito corrente, nella pubblicistica e spesso anche in analisi che dovrebbero essere più approfondite.

Per essere meno generici, esiste una sola giustificazione alla presente trascuratezza: la profonda convinzione che una Politica Industriale (massimamente nella sua accezione di aiuto di stato) non sia desiderabile e che la sua stessa esistenza determini “costose inefficienze”, ovvero comporti un carico finanziario per lo Stato molto consistente a fronte di risultati nulli o negativi per il sistema produttivo.

Lo scopo di questo capitolo, come detto, è quello di offrire una sistematizzazione dei valori riferiti agli Aiuti di Stato in Italia.

La pubblicistica corrente, prevalentemente giornalistica e con l'intervento anche di autorevoli studiosi, accredita l'ipotesi di valori straordinariamente elevati degli stessi aiuti. Il valore degli aiuti, associato a una valutazione dei risultati generalmente negativa (sia pure con analisi valutative non univoche e soprattutto con molte debolezze analitiche e interpretative – Brancati, 2010), apre prospettive per possibili alternative apparentemente allettanti: si può ipotizzare infatti che possa esistere la possibilità di una loro riduzione drastica a fronte della cancellazione di intere, importanti, imposte come l'IRAP, o a fronte di sostanziali riduzioni del cosiddetto cuneo fiscale. Vedremo che i numeri sono molto differenti e che tali alternative non sono possibili o lo sono in misura talmente trascurabile da non portare a effetti significativi.

Non è scopo di questo lavoro sostenere l'opportunità o meno delle misure da adottare o adottate e neppure di valutarne gli effetti. Si cercherà, piuttosto, di presentare una quantificazione corretta dei flussi, una presentazione della loro distribuzione per obiettivo e di consentire un confronto tra gli orientamenti della politica e i bisogni delle imprese evidenziati nei paragrafi precedenti.

Se si osservano variabili diverse (per esempio gli impegni di spesa anziché le erogazioni effettive, oppure i valori del Bilancio dello Stato anziché gli interventi delle amministrazioni eroganti, o ancora i valori nominali piuttosto che i valori equivalenti dopo appropriate trasformazioni finanziarie) le differenze sono sempre possibili, ma gli ordini di grandezza non possono essere troppo distanti.

Appare difficilmente giustificabile, per esempio, una contabilizzazione che possa variare da 3 a 70 miliardi per lo stesso anno, come pure è avvenuto.

Come detto, le quantificazioni degli aiuti pubblici alle imprese presentano numeri discordanti e un grado di approssimazione, da parte di chi si occupa di queste analisi, sconcertante. Si utilizzano le fonti più diverse (dal Bilancio dello Stato ai rendiconti delle Amministrazioni)<sup>1</sup>, spesso senza preoccuparsi delle duplicazioni e di errori macroscopici, e per lo più non si considerano i lavori disponibili, che pure non sono molto numerosi. Per comprendere la confusione presente basti citare le differenze tra il valore massimo mai presentato e pubblicato (Affuso e Nannariello, 2011) pari a 75,2 miliardi nel 2009 e 72,3 miliardi di euro nel 2010, e le stime da noi effettuate in modo accurato che – per la sola industria e i servizi alla produzione<sup>2</sup> – sono ben al di sotto dei 2,5 miliardi (valore, quest’ultimo, coerente con quanto indicato dalla DG Concorrenza della UE nel suo rapporto annuo ufficiale).

Purtroppo per orientarsi nelle valorizzazioni occorre occuparsi di questioni caratterizzate da numerosi tecnicismi, senza che ci siano scorciatoie possibili.

In primo luogo non si devono confondere le grandezze: se si offre un finanziamento a tasso agevolato da restituire (oltretutto con tassi di interesse di mercato a un livello relativamente ridotto come è il caso attuale), o un contributo in conto capitale i due valori non possono essere sommati tal quali. Così pure se si ha un finanziamento parzialmente garantito da un fondo pubblico non è pensabile di considerare l’intero ammontare del finanziamento come aiuto e neppure l’intero importo della garanzia. Queste banalità non sono normalmente prese in esame con cura, pur in presenza di metodi generalmente applicati e stabiliti in norme della UE, che portano al calcolo del cosiddetto Equivalente Sovvenzione. Tutto può essere criticato, ma l’errore implicito in quest’ultimo metodo è infinitamente minore degli altri.

Va poi considerato il fatto che ciò che conta realmente è la somma effettivamente pervenuta nelle casse delle aziende (ovvero l’erogato) e non le promesse, o ciò che viene trattenuto in varie amministrazioni o enti di gestione per i loro costi di funzionamento o anche solo come risorse in attesa di utilizzazione. Va considerato anche il fatto che gli Aiuti ai privati possono essere versati solo a fronte di norme e di procedure specifiche: quindi, il modo più attendibile di procedere è quello di chiedere alle amministrazioni deputate il rendiconto di ciò che hanno realmente erogato.

I numeri che seguono sono il frutto di un lavoro meticoloso e consolidato, siamo ovviamente disponibili a ogni confronto, ma è opportuno che ciascuno offra spiegazioni analitiche dei numeri che pubblica.

Per avere un quadro ragionevolmente definito delle quantità in gioco possiamo utilizzare tre fonti diverse: una è rappresentata dalla ricognizione effettuata annualmente dalla *DG Competition* della UE, una seconda effettuata nell’ambito della cosiddetta *spending review* per il Governo Italiano nel corso del 2012 e la terza rappresentata dalla periodica ricognizione effettuata dalla MET che qui presentiamo.

---

<sup>1</sup> Si veda ad esempio Ministero dello Sviluppo Economico 2009

<sup>2</sup> Si tratta evidentemente di una visione parziale, che considera, tuttavia, il cuore delle attività orientate agli scambi internazionali e il riferimento largamente prevalente della struttura produttiva quando ci si riferisce agli aspetti di competitività del paese.

Dopo anni di profonde divergenze, il quadro pare finalmente raggiungere valori relativamente vicini.

### Le stime della UE

Il primo scenario, che consente anche confronti con altri paesi, è rappresentato dai valori pubblicati dalla Commissione UE. Da quando gli Aiuti di Stato (incompatibili con il Trattato di Roma a meno di specifiche deroghe, molto diffuse) sono stati messi sotto osservazione come pratica proibita o comunque non “gradita” in Europa, l’Italia è stata considerata come uno dei paesi con maggiore intensità di sussidi alle imprese. Nel corso di due decenni la situazione assoluta e relativa dell’Italia è molto cambiata: le risorse erogate all’industria si sono ridotte in misura consistente e sono mutate anche le posizioni relative rispetto agli altri paesi di riferimento. L’intensità dell’intervento finanziario a sostegno delle imprese in Italia è divenuta tra le più basse in Europa, anche prima degli interventi orientati a limitare gli effetti della crisi, e – presumibilmente – tra le minori in assoluto tra i paesi ad alto reddito<sup>3</sup>. Se oltre al calo finanziario assoluto, vistosissimo, si passa a un confronto europeo, il quadro si arricchisce. La tendenza storica non lascia dubbi (Tabella 1): dall’inizio degli anni novanta alla fine degli anni ’00 l’industria del nostro paese è passata dall’essere un settore con significativi sussidi (tra i più alti in Europa) a uno con interventi pubblici tra i più ridotti nell’ambito della UE<sup>4</sup>.

Il valore italiano, per la prima volta nel periodo di osservazione, scende al di sotto di quello della Gran Bretagna (che presenta una quota del valore aggiunto industriale sul PIL ben al di sotto dell’analoga quota italiana).

Le stesse erogazioni in rapporto al Prodotto Interno Lordo rappresentano circa un terzo di quelle realizzate in Francia e Germania e poco più della metà di quanto viene speso in Spagna. Il calo per l’Italia assume dimensioni di estremo rilievo, passando dall’1,23% dei primi anni novanta allo 0,18% del 2011; nell’ultimo quinquennio la quota si è quasi dimezzata. Nello stesso periodo 2005-2010 il valore per l’Europa a 27 paesi è cresciuto, così come è cresciuto in quasi tutti gli stati membro di riferimento.

---

<sup>3</sup> La fase recente, definita pragmatica, sembra accantonare questioni “ideologiche” per cercare di offrire un supporto alle esigenze concrete degli operatori, sia pure all’interno di regole di mercato e di meccanismi di tutela della concorrenza.

Dopo il periodo degli anni dell’amministrazione Reagan, fortemente orientata alla riduzione del ruolo dello Stato, negli anni 2000 la politica industriale degli USA, tradizionalmente dedita alla manovra della domanda pubblica che sostiene direttamente con flussi colossali i programmi di Ricerca e di produzione di molte grandi imprese (dal militare all’aerospazio e al biomedicale), ha offerto erogazioni significative alle aziende nazionali. Le quantificazioni in materia non sono particolarmente diffuse né sistematiche: le stime disponibili, considerate per difetto e riferite ai primi anni del decennio, offrono un quadro prossimo ai 50 miliardi di dollari tra interventi del Governo Federale e degli Stati, così come l’ *American Competitiveness Initiative* lanciata nel 2006 dal Presidente Bush fa riferimento a un intervento aggiuntivo di oltre 136 miliardi di dollari in dieci anni (in parte consistente per i privati). Nel campo della Ricerca e Sviluppo delle imprese (Wolfe, 2006) le stime segnalano un livello di sussidio prossimo al 10% delle spese per le PMI e pari a circa il 15% per le Grandi Imprese riferito solo alle spese federali (cui quindi vanno aggiunti gli interventi di Stati e Contee) – Fisher e Peters (1998).

<sup>4</sup> Va anche ricordato che le statistiche europee in materia sono ricavate da informazioni prodotte dai ministeri di ciascun paese e che presumibilmente per l’Italia (almeno) andrebbero ulteriormente ridotte (cfr. paragrafo successivo).

**Tabella 1. Aiuti totali (strumenti non di sostegno alla "crisi") per paese, percentuale sul PIL, medie triennali e ultimo anno, industria e servizi.**

	1992/1994	1995/1997	1998/2000	2001/2003	2004/2006	2007/2009	2010	2011
EU-27	0,86	0,78	0,50	0,53	0,45	0,46	0,48	0,42
Belgio	0,67	0,44	0,35	0,30	0,26	0,38	0,54	0,34
Germania	1,59	1,04	0,75	0,85	0,70	0,58	0,57	0,48
Irlanda	0,74	0,39	0,85	0,46	0,37	0,45	0,60	0,43
Spagna	0,80	0,74	0,67	0,61	0,39	0,41	0,39	0,35
Francia	0,47	1,17	0,45	0,37	0,43	0,52	0,64	0,52
<b>Italia</b>	<b>1,23</b>	<b>0,96</b>	<b>0,48</b>	<b>0,39</b>	<b>0,36</b>	<b>0,28</b>	<b>0,19</b>	<b>0,18</b>
Austria	0,00	0,29	0,26	0,30	0,49	0,53	0,63	0,50
Gran Bretagna	0,13	0,23	0,15	0,18	0,18	0,22	0,28	0,24

Fonte: Elaborazioni su dati Unione Europea, DG Competition,

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm\\_comp/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=comp\\_ncr\\_12](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm_comp/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=comp_ncr_12), 2013

Nell'ultimo anno rilevato si nota una lieve diminuzione degli aiuti, più accentuata in Germania e Francia che restano comunque su livelli ampiamente superiori a quelli registrati in Italia.

Su una base comparata, quindi, il livello di Aiuti di Stato italiano appare particolarmente modesto.

La medesima fonte europea segnala come il calo del livello dei sussidi italiano sia imputabile quasi integralmente al calo molto elevato registrato dagli interventi con finalità regionale, ovvero dai sussidi specifici per l'industria meridionale. In sostanza, quindi, il drastico calo di risorse complessive erogate al sistema produttivo nazionale è dovuto a una sostanziale invarianza delle erogazioni a favore della R&S e degli altri cosiddetti obiettivi orizzontali, a fronte di una contrazione fortissima degli interventi per il Sud passati dagli oltre 16 miliardi di euro del 1995 a circa un miliardo nel 2011.

Il calo sarebbe ancor più marcato considerando le variazioni dei prezzi intervenute nel lungo intervallo di tempo.

Neppure la distribuzione per forma di intervento seguita (all'interno degli interventi finanziari) mostra particolari specificità dell'Italia rispetto ai paesi di riferimento: gli interventi finanziari diretti, sia sotto la forma di contributi in conto capitale –erogazioni dirette o crediti di imposta sempre rapportati alla spesa- che di finanziamenti agevolati rappresenta circa il 90% del totale in tutti i paesi considerati e il peso degli strumenti finanziari più evoluti (per esempio partecipazione al capitale di rischio) rappresenta sempre –con una parziale eccezione per la Gran Bretagna- una percentuale trascurabile di risorse, coerentemente con una politica che si caratterizza come intervento molto selezionato e rivolto a un numero relativamente ridotto di soggetti.

In sostanza, quindi, la fonte ufficiale comunitaria mostra una Politica Industriale italiana fondata su Aiuti di Stato per industria e servizi caratterizzata da risorse modeste in assoluto e con un quadro di particolare austerità se comparato con quanto avviene in tutti gli altri paesi europei.

Ci preme anche sottolineare il fatto che la prima quantificazione esibita, pur considerando l'intero settore terziario, i servizi finanziari, oltre all'industria in senso stretto, offre una quantificazione degli interventi pari a 2,9 miliardi di euro nel 2011.

### **Le stime della *spending review***

Lo sforzo di ricognizione compiuto nell'ambito della *spending review* consente di avere un secondo quadro quantitativo<sup>5</sup>, pur riferendosi a una fonte, quella del Bilancio dello Stato, che non è in grado di misurare i benefici che raggiungono le imprese, ma può offrire solo una stima degli oneri a carico del Bilancio stesso. Nonostante le evidenti differenze, tuttavia, è essenziale che almeno gli ordini di grandezza si avvicinino: una relativa convergenza tra i valori, come detto, è una premessa indispensabile per ogni ragionamento fondato.

I trasferimenti alle imprese rilevati dal lavoro citato presentano diverse valutazioni aggregate. Solo in un caso sono riportate tabelle analitiche che distinguono gli stessi trasferimenti nelle loro differenti articolazioni consentendo una reale analisi di merito. I flussi sono divisi in due gruppi, i trasferimenti in conto corrente e quelli in conto capitale. Le fonti sono ufficiali e doverosamente citate.

Le tabelle successive offrono un quadro di grande interesse.

In primo luogo il totale: dal Bilancio dello Stato, i Trasferimenti in conto corrente e quelli in conto capitale, globalmente, sono quantificati in 15 miliardi (cifra molto lontana sia dai 50 che dai 30 miliardi spesso citati).

Va anche detto che lo stesso documento propone diversi valori tratti da aggregati del Conto Consolidato di Cassa della PA con cifre che raggiungono i 36 miliardi, ma per le quali mancano dettagli adeguati per comprenderne natura e destinatari; così pure vi sono stime su interventi relativi agli aiuti alla produzione di energia da fonti rinnovabili (non si ha notizia delle fonti utilizzate, né delle metodologie seguite per la stima).

Le uniche tabelle analitiche sono, appunto, quelle riportate di seguito (Tabella 2 e Tabella 3) che indicano il livello di interventi, per destinatario, e che ammonta ai 15 miliardi di cui sopra.

In secondo luogo i beneficiari, laddove identificabili, mostrano con chiarezza che la gran parte delle risorse non è orientata al sistema produttivo privato. Se si detrae ciò che palesemente non ha nulla a che vedere con esso, il totale appare molto ridimensionato.

Per esempio, si devono detrarre le somme riferite alla RAI, alle FFSS, all'ANAS, alla realizzazione del MOSE, agli interporti e a molte altre voci segnalate in grigio nella tabella (abbiamo escluso anche l'agricoltura, che rappresenta un'area a sé stante e il settore dei trasporti che, come avviene anche nel caso della UE, presenta particolarità proprie).

---

<sup>5</sup> Analisi e Raccomandazioni sui Contributi Pubblici alle Imprese, Rapporto al Presidente del Consiglio e Ministro dell'Economia e delle finanze e al Ministro dello Sviluppo, delle infrastrutture e dei trasporti redatto su incarico del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2012, F. Giavazzi, M. D'Alberti, A. Moliterni, A. Polo, F. Schivardi.

Tabella 2. I trasferimenti correnti alle imprese.

	(milioni di euro)	2009	2010	2011
<b>TRASFERIMENTI A SOCIETÀ DI SERVIZIO PUBBLICI</b>		2475	3339	3771
Rai		2	143	25
Telecom		25	21	30
Ferrovie dello Stato spa		1573	2113	2897
Poste		91	626	533
Poste - agevolazione editoria		214	224	88
Enav		182	0	0
Gestione servizi navig. Lac.		17	17	17
Società di servizi marittimi		357	181	181
Aziende di tras. in gest. diretta e concessione		0	0	0
Monopoli		14	14	0
<b>TRASFERIMENTI AD ALTRE IMPRESE</b>		1500	1522	1191
Crediti di imposta		33	81	32
<i>Fondo settore marittimo</i>		90	41	50
Contributi in conto interessi		203	188	175
Contributi imprese armatoriali		46	47	47
Fondo usura e antiracket		62	29	132
Scuole private		460	398	258
<i>Università e scuole</i>		93	89	78
Servizi ferroviari concessione		93	93	93
Iged:mutui settore marittimo		0	0	0
Consob		18	1	0
Fondo media/lunga percorrenza		18	0	0
Contributi emittenti locali		131	148	96
Altre imprese		253	407	230
<b>Totale trasferimenti correnti</b>		<b>3975</b>	<b>4861</b>	<b>4962</b>

Il valore così ottenuto crolla a circa 5 miliardi di euro nel 2011, cifra che ancora contiene numerosi aggregati non direttamente riferibili ad aziende private (si pensi, solo per fare un esempio tra i moltissimi possibili, alle tante “Agenzie” pubbliche operanti e ai loro costi di gestione o al fatto che le risorse possono essere nei loro bilanci e rimanere non utilizzate anche per molto tempo). Va infine considerato il fatto che alcuni flussi, che pure abbiamo contabilizzato, sono annoverabili con difficoltà tra gli aiuti alle imprese con finalità di sviluppo (si pensi ai contributi legati a calamità naturali o a quelli che hanno come beneficiari gli occupati).

**Tabella 3. Trasferimenti in c/capitale alle imprese.**

	(milioni di euro)	2008	2009	2011
<b>SOCIETA' DI SERVIZI PUBBLICI</b>		4865	2417	3940
Ferrovie in regime di concessione		363	200	224
Ferrovie dello Stato S.P.A.		4288	2047	3556
Poste		211	167	155
Finmare e servizi navigazione lacuale		3	3	5
<b>CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE IMPRESE</b>		7334	9005	5854
Interventi Sistema autostrade (ANAS)		240	192	192
Industria navalmeccanica e armatoriale		195	173	153
Settore agricolo		143	86	97
Programma FREMM (navi militari)		361	265	498
Fondo occupazione quota		52	58	40
Mutui settore trasporti		47	47	13
Sistemi ferroviari passanti		144	106	79
FUS (att. cinematografiche e circensi)		74	74	84
Salvaguardia Venezia		133	131	131
Agevolazioni imprese industriali		1665	1842	1903
<i>di cui aeronautico</i>		295	388	421
Fondo Competitività e Sviluppo		1705	456	607
Contributo trasporto merci		62	36	38
Fondo Agevolazioni Ricerca		207	321	278
Contributo tassi mutui agevolati		13	15	32
Rete nazionale interporti		28	39	36
MOSE		59	11	1
Sicurezza stradale		20	20	20
Incentivi assicurativi (agricoltura)		191	234	157
Crediti di imposta investimenti/occupazione		347	549	318
Crediti di imposta		914	1098	414
Crediti di imposta rottamazione		61	1500	150
Reintegro anticipazioni Alitalia		0	300	0
Bonus occupazionale		0	271	50
Fondo finanza di impresa		0	390	270
Altri contributi alle imprese		673	793	294
<b>Totale C/CAPITALE</b>		12199	11424	9795
<b>Totale (senza trasporti/ armatoriale e agricoltura) conto capitale e correnti</b>		<b>6420</b>	<b>8237</b>	<b>5060</b>

Fonte: Analisi e Raccomandazioni sui Contributi Pubblici alle Imprese, Giavazzi e altri Luglio 2012, Documento tratto da DEF 2012 (Tabelle V.6-18, V.6-29).

Pur riferendosi a un aggregato molto vasto e indistinto che include l'intera industria, i servizi, il turismo e il commercio; pur considerando i valori iscritti a bilancio e pur valutando le spese a valore

nominale, e non, come sarebbe corretto fare, in termini di valore attuale (Equivalente Sovvenzione), si perviene a valori relativamente contenuti e di un ordine di grandezza almeno confrontabile con le stime della UE.

### **Gli Aiuti di Stato all'industria italiana 2000-2011**

Il lavoro svolto da MET da diversi anni è relativamente semplice, ancorché lungo e non sempre agevole. Si tratta di identificare le norme nazionali e regionali che consentono l'erogazione di Aiuti di Stato, verificare i soggetti che tali interventi gestiscono e chiedere loro il livello effettivo di intervento dell'anno precedente. Si tratta quindi di Ministeri e di loro direzioni, di Regioni, di Agenzie pubbliche o di Istituzioni finanziarie deputate all'intervento dalle apposite norme: un numero considerevole di soggetti.

Accanto alla raccolta dei dati grezzi si procede alla rilevazione delle forme di intervento e delle loro modalità, raccogliendo o stimando i parametri in grado di consentire la stima dell'Equivalente Sovvenzione Lorda (per esempio l'entità dei mutui, la loro durata, la presenza di una fase di preammortamento, il tasso agevolato e altre condizioni particolari). La ripetizione del lavoro con cadenza annuale consente di avere una verifica e un controllo delle informazioni accettabile e sufficientemente omogeneo. Esistono tuttora problemi gravi di trasparenza e di collaborazione da parte di alcune istituzioni, ma il fenomeno pare in fase di riduzione.

In sostanza, quindi, pur limitandosi ad alcuni settori, ma di importanza decisiva nel quadro della competizione internazionale (industria e servizi alla produzione, in altri campi i dati forniti dalle amministrazioni sono ancora parziali), la ricostruzione che proponiamo è altamente affidabile. Rimangono escluse le misure di agevolazione fiscale generale (per esempio l'esenzione delle imposte dirette per utili reinvestiti – la cosiddetta “Tremonti ter” – per mancanza di informazioni analitiche), o altri interventi dedicati al lavoro (cassa integrazione o formazione) che riteniamo corretto non considerare come aiuti alle imprese in senso stretto, coerentemente con le regole e l'impostazione europea in merito.

Tra il 2002 e il 2011 il valore complessivo (a prezzi costanti) si è ridotto di circa il 70% nel suo insieme, giungendo a un valore finale di 2.251 milioni di euro: un importo realmente modesto se paragonato con il valore della produzione industriale italiana.

Accanto al valore complessivo delle risorse erogate, le stesse forme tecniche degli interventi smentiscono alcuni luoghi comuni: è opinione diffusa in Italia che gli Aiuti di Stato registrino un ricorso quasi esclusivo a interventi in conto capitale non rimborsabili (spregiativamente definiti “a fondo perduto”) e che tale prevalenza assuma dimensioni patologiche al Sud. Se si considerano tutte le risorse a livello nazionale, gli interventi esclusivamente non rimborsabili (che includono quelli in conto capitale e i crediti di imposta) sono passati dal 59% del totale nel 2005 al 27,5% nel 2010/2011 a fronte di un sensibile aumento dei finanziamenti agevolati e delle forme miste che raggiungono il 48% del totale. Persino se ci si limita alle otto regioni del Mezzogiorno storico la quota degli interventi “non rimborsabili” passa dall'80% del 2005 al 38,7% del 2011.

Al di là della desiderabilità o meno del processo, certamente si può dire – almeno per industria e servizi alla produzione – che il tanto criticato “fondo perduto” è ormai prassi residuale come forma a se stante ed è stato soppiantato da interventi misti o di finanziamento puro e dal credito di imposta per gli investimenti o per la Ricerca (Brancati, 2010).

I 2,3 miliardi che sono stati erogati nel corso del 2011 (Figura 1) – includendo interventi nazionali, regionali e comunitari – rappresentano una somma molto ridotta in assoluto e ancor più modesta se si considerano gli obiettivi cui si rivolgono tali risorse: essi sono ambiziosi e vorrebbero sostenere la R&S dei privati, il processo di Innovazione delle imprese, l’Internazionalizzazione e le Esportazioni, la crescita nelle regioni cosiddette “Convergenza” (parte del Sud storico), la nascita di nuove attività produttive e tutti gli altri obiettivi posti dalle amministrazioni regionali e centrali in Italia. Se queste sono le dimensioni dell’intervento possibile, sarebbe assai utile ragionare sui modi in cui selezionare in forma accurata e documentata sottoobiettivi e popolazioni più ristrette che potrebbero essere obiettivi più credibili della politica. Altrimenti il rischio di essere velleitari e non credibili diviene rilevante.

Se si confronta l’ultimo biennio (2010/2011) con quello precedente (2008/2009) il calo delle erogazioni è pari al 23% a valori correnti, calo ancor più marcato se si confronta con gli anni immediatamente precedenti.

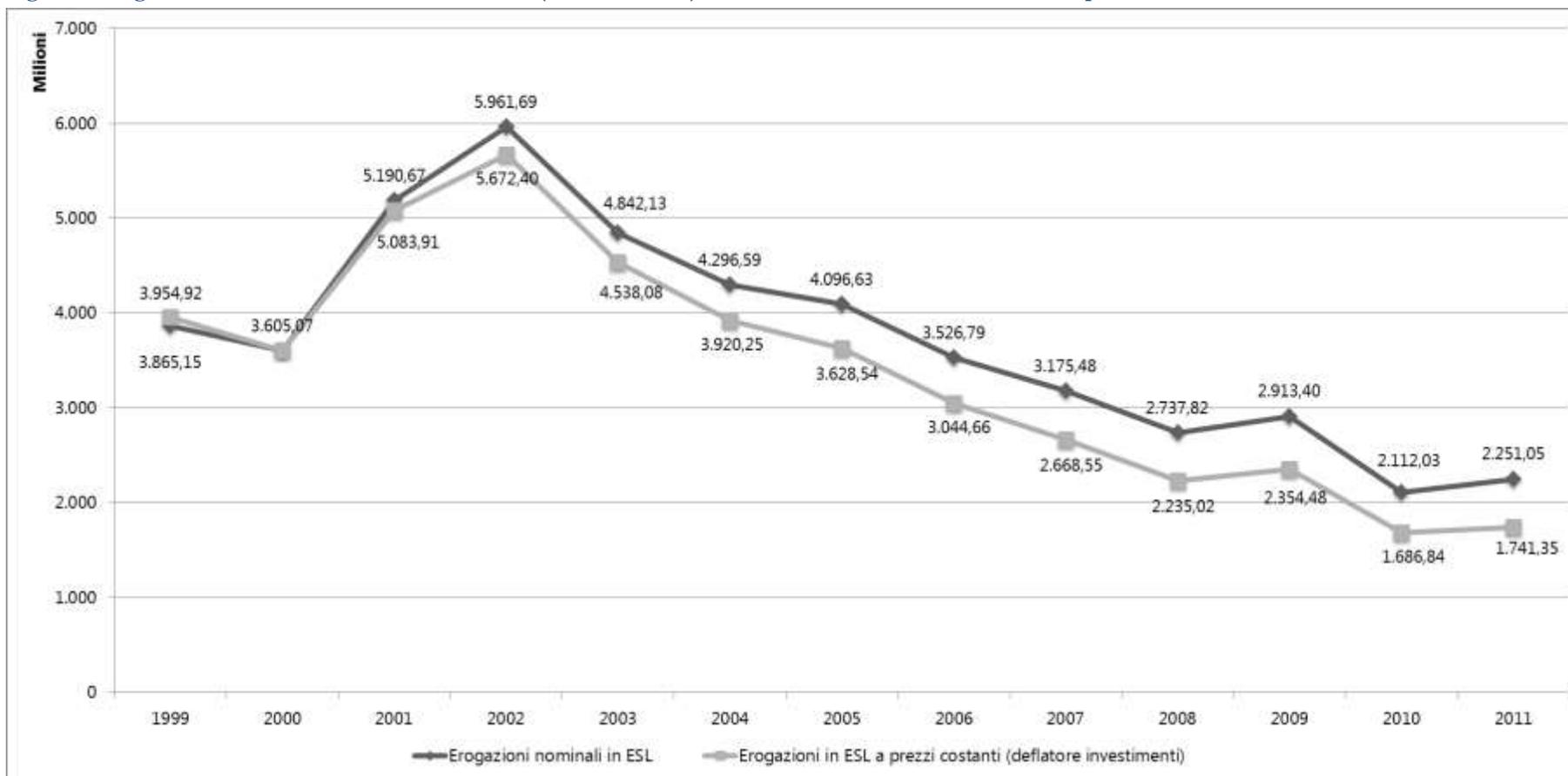
Le difficoltà di contabilizzazione delle garanzie pubbliche concesse per favorire l’accesso al credito delle imprese<sup>6</sup> in attesa di ulteriori approfondimenti, consiglia di riportare tal quali i valori delle operazioni, in particolare di quelle effettuate dal Fondo Centrale (Tabella 4). Tra i tanti problemi di misurazione, infatti, esistono anche quelli connessi con le duplicazioni: molti fondi di garanzia regionali, infatti, alimentano soggetti concedenti garanzie, i quali a loro volta si contro-garantiscono sullo stesso Fondo Centrale.

Ciò porta, con tutta evidenza, al rischio di duplicazioni nel misurare gli effetti lordi. Esiste evidentemente una leva delle operazioni regionali che possono controgarantirsi sul fondo nazionale, ma la somma tal quale appare comunque inadatta a rappresentare l’intervento.

---

<sup>6</sup> L’errore di misurazione dato dal considerare come aiuti i finanziamenti concessi a valere sulle garanzie o le stesse garanzie non meritano neppure di essere commentati, d’altro canto il contenuto di agevolazione misurato dall’Equivalente Sovvenzione, in questo caso in modo particolare, oltre a essere soggetto all’alea nella misurazione del costo di mercato delle fidejussioni, tende a sottovalutare il peso di una misura di particolare importanza.

Figura 1. Erogazioni della Politica industriale in Italia (milioni di euro), Industria in senso stretto e servizi alla produzione.



Fonte: Questa figura, così le altre e le tabelle che seguiranno in questo capitolo sono basate sul Database MET sugli Aiuti di Stato

Nota bene: I valori esposti escludono gli interventi operati attraverso garanzie fidejussorie su fondi pubblici che sono evidenziati in tabella separatamente (il loro valore in ESL sarebbe molto ridotto e non riuscirebbe a dar conto adeguatamente della mole di finanziamenti garantiti), in particolare per quanto riguarda il Fondo Centrale. Va sottolineato che i valori sono significativamente diversi da quanto riportato negli anni precedenti dallo stesso nostro rapporto: ciò è dovuto alla variazione sostanziale prodotta dal Ministero per lo Sviluppo Economico con riferimento a quella che rappresentava la forma di intervento con maggiori risorse, la legge 808/85 dedicata alla Ricerca nel settore aeronautico e aerospaziale. La fortissima riduzione dei valori riportati (ricostruiti anche in serie storica per gli anni precedenti al 2011) viene giustificata dall'Amministrazione con la necessaria attribuzione della finalità delle spese: in larga misura, infatti, si trattava di spese con finalità di Sicurezza nazionale e Difesa che quindi esulavano dal perimetro dei cosiddetti Aiuti di Stato, cui invece è limitato il valore attualmente trasmesso e riportato.

Si sottolinea che l'intervento attraverso l'erogazione di garanzie fidejussorie è stata l'unica misura che ha registrato un significativo incremento, quadruplicando il suo valore negli ultimi quattro anni e incidendo su uno degli aspetti critici per l'operatività delle imprese di Piccola e Media dimensione.

**Tabella 4. Fondo Centrale di Garanzia (milioni di euro).**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IMPORTO DEI FINANZIAMENTI	350,9	512,7	673,4	969,9	1117,3	1105,5	1643,1	2306,3	2358,9	4907,0	9101,2	8377,9
IMPORTO GARANTITO	195,5	276,2	372,4	475,8	498,1	508,2	762,4	1148,4	1396,3	2754,9	5216,1	4434,4

Fonte: Elaborazioni su dati Medio Credito Centrale Spa.

Come è noto le politiche a favore delle Piccole e Medie Imprese costituiscono area in cui sono presenti contemporaneamente misure e politiche normate e gestite dalle Amministrazioni del Governo Centrale e altre di pertinenza delle Regioni.

Nel corso degli anni il ruolo regionale si è molto accresciuto giungendo a rappresentare, nel 2011, il 32% del totale. Va anche sottolineato come tale rilievo sia molto variabile da zona a zona. Rappresenta il 100% degli Aiuti di Stato in Trentino e valori pressoché totalitari in Val d'Aosta e a Bolzano. Supera il 50% delle somme erogate in molte regioni del Centro Nord (Piemonte, Friuli V. G., Liguria, Toscana, Umbria, Marche) e in Molise. Assume valori più ridotti nelle altre aree del paese.

Va sottolineato il fatto che tali quote modeste dipendono da due aspetti molto differenziati.

Da un lato esistono le regioni più orientate alle misure nazionali che hanno registrato un relativo successo nel periodo: sono le misure per la Ricerca e quelle destinate al sostegno delle esportazioni. I sistemi produttivi regionali che hanno meglio potuto e saputo utilizzare questi strumenti sono stati quello lombardo, quello veneto, quello emiliano-romagnolo e, in parte, quello laziale. La gran parte delle regioni meridionali, invece, ha ancora avuto accesso alle misure per il sostegno delle aree depresse (nelle varie accezioni) che, sia pur molto ridimensionati, hanno rappresentato l'intervento prevalente nei territori.

Gli interventi gestiti dalle Regioni evidenziano un'instabilità delle risorse erogate: ciò è dovuto in misura importante alla normale ciclicità dei bandi e dei programmi, ma genera ugualmente instabilità e rilevanti incertezze per gli operatori, oltre che caratterizzarsi per una differenziazione molto forte tra regione e regione.

**Tabella 5. Quota delle erogazioni a valere su norme regionali, o assimilate, sul totale della regione o della provincia.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	35,9	35,3	48,9	40,7	54,0	67,3	62,6	57,3	43,4	50,9
Valle d'Aosta	90,5	89,3	77,6	88,8	96,6	98,5	89,0	96,4	95,1	97,2
Lombardia	24,2	29,2	27,4	20,2	33,3	32,9	21,2	13,0	17,8	10,9
Provincia di Bolzano	78,6	81,4	97,6	96,8	81,0	88,0	72,2	68,2	69,7	71,5
Provincia di Trento	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Veneto*	32,3	30,2	40,6	27,3	33,6	50,2	38,1	36,0	18,4	29,6
Friuli Venezia Giulia	7,5	4,5	28,4	27,0	29,7	31,4	49,2	62,2	66,2	64,0
Liguria	6,6	59,6	52,5	20,1	17,8	28,0	51,1	37,4	36,0	57,7
Emilia Romagna	46,6	28,8	36,5	23,1	36,1	58,8	36,6	38,5	32,2	25,2
Toscana	31,7	42,9	38,3	30,9	40,1	56,9	32,4	41,0	45,2	59,5
Umbria	18,2	22,1	29,4	33,2	44,7	66,2	56,2	77,8	73,5	74,7
Marche	45,5	36,3	52,0	62,1	58,6	82,9	74,7	84,4	77,5	80,3
Lazio	11,2	26,1	29,8	24,9	34,4	36,6	44,0	38,7	21,4	33,7
Abruzzo	7,4	9,8	30,5	24,4	21,2	17,3	33,8	23,3	25,5	18,9
Molise	2,2	12,8	12,2	34,9	28,7	49,4	16,1	13,5	26,8	52,5
Campania*	2,3	3,3	4,8	6,9	9,3	6,3	9,6	7,5	5,1	6,7
Puglia	0,9	5,5	6,1	11,2	17,7	14,2	14,8	10,4	16,9	33,8
Basilicata	7,0	11,5	3,1	11,2	23,8	22,1	9,9	17,8	5,5	36,0
Calabria	3,2	13,5	12,8	5,7	9,7	5,6	7,4	8,6	22,4	16,1
Sicilia	3,1	1,0	4,6	6,4	20,4	27,1	23,2	21,4	20,1	11,0
Sardegna	7,6	9,5	27,1	14,7	25,9	20,7	14,2	14,0	12,9	16,1
<b>Italia</b>	<b>10,3</b>	<b>16,8</b>	<b>20,6</b>	<b>18,0</b>	<b>26,1</b>	<b>28,0</b>	<b>27,4</b>	<b>28,4</b>	<b>31,4</b>	<b>32,0</b>

*Nota: Con il segno \* si segnalano le regioni che hanno trasmesso i dati solo in forma parziale per indisponibilità delle amministrazioni competenti.*

Per capire come si sono orientate le risorse pubbliche è utile partire, anche in una disamina molto sintetica come quella qui prospettata, dall'andamento della spesa delle principali norme della politica in esame.

Dopo le correzioni effettuate dal Ministero dello Sviluppo Economico, che hanno drasticamente ridimensionato il valore finanziario del sostegno al settore Aeronautico e Aerospaziale (la legge 808/85 registrava erogazioni nominali per oltre 1,8 miliardi di euro, ma lo scorporo delle spese attribuite ai programmi strategici e militari –che non sono considerati Aiuti di Stato dalla UE- ha ridotto a meno di un terzo i valori esibiti), gli strumenti di maggior peso specifico sono rappresentati di gran lunga dal sostegno alla Ricerca e dal credito agevolato alle esportazioni.

La rilevanza dei principali strumenti utilizzati negli ultimi tre anni (tabella 4.6) consente di capire meglio le scelte implicite operate e gli orientamenti seguiti.

**Tabella 6. Principali strumenti con erogazioni nel triennio 2009-2011 a favore di industria e servizi alla produzione, totale nazionale, milioni di euro.**

Legge o misura	2009	2010	2011	Totale triennio
L. 296-2006 art. 1 c. 280-283	361,7	367,2	303,3	1.032,1
Credito d'imposta per Ricerca				
D.M. 593-2000	280,0	119,5	348,3	747,8
Fondo Agevolazioni Ricerca FAR				
D. Lgs. 143-1998 art. 14	155,3	189,1	243,7	588,0
Credito agevolato all'esportazione				
L.488-1992 (art.1 c.2)	258,1	105,6	59,6	423,3
Contratti di Programma	191,4	111,3	114,4	417,1
D. Lgs 185-2000	155,1	111,3	116,0	382,4
Titolo II - Autoimpiego				
L. 388-2000	127,3	102,8	107,2	337,3
Credito d'imposta per investimenti				
PIA Innovazione	98,5	60,2	12,2	170,9
L. 808-1985	52,1	46,9	56,9	155,9
Sostegno al settore aeronautico/aerospaziale				
L. 598-1994 art. 11	60,5	47,5	36,1	144,1
L.46-1982	57,5	35,3	35,5	128,3
Fondo Innovazione Tecnologica FIT				
L. 949-1952	43,7	42,0	39,8	125,5
Finanziamenti agli artigiani				
Patti Territoriali	54,3	27,4	39,5	121,3
L. 1329-1965 (Sabatini)	56,5	24,4	19,8	100,7
L. 598-1994 Ricerca	37,5	14,8	12,0	64,4
Contratti di Localizzazione	28,0	34,9	0,0	62,9
D. Lgs 185-2000	28,0	16,5	10,6	55,0
Titolo I - Impreditorialità giovanile				

Pur con risorse oscillanti, il sostegno all'Innovazione e alla Ricerca dei privati accresce notevolmente il suo rilievo relativo: negli ultimi due anni la quota di risorse attribuite ai numerosi interventi nazionali e regionali dedicati a tale obiettivo fa sì che esso rappresenti, nelle "preferenze rivelate" dei *policy maker*, il principale scopo della politica industriale italiana.

A livello nazionale all'instabilità di risorse del Fondo Ricerca Applicata e al calo di uno degli strumenti tradizionali disegnati per questo (Fondo Innovazione Tecnologica L46/82), fa da riscontro il forte aumento del credito di imposta per le spese di Ricerca che si afferma come il primo strumento per importanza "finanziaria".

A livello regionale tale obiettivo è di gran lunga il principale perseguito dalle amministrazioni con forme e modalità di intervento diversificate.

Accanto ad alcuni interventi in esaurimento (e abrogati nell'agosto 2012) come la 488/92, va sottolineato il rilievo che ancora mantiene il sostegno alle nuove imprese di soggetti svantaggiati (D.Lgs 185/00 destinato all'autoimpiego e alla microimpresa).

### **Le risorse per regione**

La combinazione dei vincoli finanziari e delle operatività dei singoli strumenti ha portato a profondi mutamenti nella distribuzione territoriale delle risorse nel corso dell'ultimo decennio.

In modo particolare tale distribuzione regionale subisce l'influenza della specializzazione relativa in strumenti che hanno subito in misura variabile la contrazione delle risorse complessive.

Nella Tabella 7 si può osservare il peso finanziario dei singoli strumenti nel Centro-Nord e nelle regioni meridionali: la differenza tra i flussi è attribuibile a diverse componenti.

Il credito di imposta per la R&S è strumento quasi totalmente orientato alle regioni settentrionali, così come i benefici legati al credito agevolato alle esportazioni (ovviamente in larga misura proporzionale alle esportazioni di beni realizzate).

Nelle regioni meridionali, viceversa, il sostegno alla Ricerca è avvenuto prevalentemente attraverso il finanziamento del FAR (anche con risorse comunitarie) che è stato di gran lunga lo strumento più importante in quest'area del paese.

Quasi tutti gli altri interventi per il Sud hanno continuato a ridursi dopo la fortissima riduzione già registrata negli anni precedenti.

**Tabella 7. Principali strumenti con erogazioni nel triennio 2009-2011 a favore di industria e servizi alla produzione, Centro-Nord e Mezzogiorno.**

<b>Centro Nord</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Totale</b>
L. 296-2006 art. 1 c. 280-283 (credito di imposta R&S)	326,2	335,7	287,2	949,1
D. Lgs. 143-1998 art. 14 Credito agevolato all'esportazione	154,1	187,6	241,8	583,5
Contratti di Programma	23,2	73,9	32,4	129,5
L. 598-1994 art. 11	49,9	31,7	18,7	100,3
L.46-1982 Fondo Innovazione Tecnologica FIT	36,6	26,3	30,6	93,6
L. 949-1952 Finanziamenti agli artigiani	25,8	34,9	30,1	90,8
L. 808-1985 Sostegno al settore aeronautico	24,2	25,1	30,2	79,5
L. 1329-1965 (Sabatini)	43,1	17,5	16,2	76,8
L.488-1992 (art.1 c.2)	41,2	23,8	8,3	73,4
L. 388-2000 Credito d'imposta per investimenti	15,3	21,1	23,2	59,6
L. 598-1994 Ricerca	27,6	14,6	11,8	54,0
D.M. 593-2000 Fondo Agevolazioni Ricerca FAR	17,6	16,2	16,5	50,3
D. Lgs 185-2000 Titolo II - Autoimpiego	21,2	14,1	14,0	49,3
<b>Mezzogiorno (8 regioni del Mezzogiorno storico)</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>Totale</b>
D.M. 593-2000 Fondo Agevolazioni Ricerca FAR	262,3	103,3	331,8	697,5
L.488-1992 (art.1 c.2)	216,9	81,8	51,3	350,0
D. Lgs 185-2000 Titolo II - Autoimpiego	133,9	97,2	102,0	333,1
Contratti di Programma	168,2	37,4	82,0	287,7
L. 388-2000 Credito d'imposta per investimenti	112,0	81,7	84,0	277,7
PIA Innovazione	98,5	60,2	12,2	170,9
Patti Territoriali	41,4	20,4	32,9	94,8
L. 296-2006 art. 1 c. 280-283	35,5	31,5	16,0	83,0
L. 808-1985 Sostegno al settore aeronautico	27,8	21,8	26,7	76,4
Contratti di Localizzazione	28,0	34,9	0,0	62,9
D. Lgs 185-2000 Titolo I - Imprenditorialità giovanile	27,2	15,9	10,4	53,5
L. 598-1994 art. 11	10,6	15,8	17,4	43,8

L'orientamento regionale dei flussi viene mostrato segnalando il peso delle erogazioni nelle singole regioni rispetto al totale nazionale e l'evoluzione di tale peso nel corso degli anni (Tabella 8). Come detto, l'aspetto più eclatante è rappresentato dal Sud. Pur in presenza di programmi comunitari specifici tuttora operanti nelle quattro regioni "Convergenza", che hanno fortemente attenuato il calo, la quota di risorse dedicata al Mezzogiorno, ancora superiore al 65% del totale nel 2006, è scesa a circa il 40% nell'ultimo biennio.

Se poi si considera il fatto che si tratta di percentuali applicate a valori in sensibile riduzione per l'Italia nel suo insieme, si può comprendere la reale entità dell'intervento.

Ad eccezione dei fondi di garanzia, alle otto regioni del Mezzogiorno storico sono stati erogati a vario titolo, da interventi nazionali, regionali e comunitari, circa un miliardo di euro l'anno in Equivalente Sovvenzione nel 2010-2011.

Negli ultimi anni, viceversa, il peso relativo di Piemonte e Lombardia da un lato (passate dal 12% del totale nel 2006 a oltre il 20% nel 2011, con un sensibile incremento anche dei valori assoluti nell'ultimo quadriennio) e del triveneto con l'aggiunta dell'Emilia Romagna, dall'altro (anche in questo caso passato da circa il 12% nel 2006 a poco meno del 24% nel 2011), è cresciuto apprezzabilmente.

**Tabella 8. Quote regionali delle erogazioni della politica industriale (industria e servizi alla produzione) senza interventi in Garanzia, valori percentuali sul totale nazionale.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	3,2	4,3	5,2	5,3	5,3	5,6	5,3	7,5	7,5	6,1
Valle d'Aosta	0,1	0,2	0,1	0,1	0,4	0,4	0,7	0,5	0,7	0,4
Lombardia	6,4	8,9	7,6	8,0	6,8	6,5	9,0	10,0	14,8	14,2
Provincia di Bolzano	0,2	0,2	1,4	1,3	2,1	1,7	1,9	1,9	3,2	3,5
Provincia di Trento	0,4	1,6	1,1	1,6	2,1	1,0	1,6	2,5	3,8	3,1
Veneto*	3,0	3,2	3,2	2,8	3,2	2,4	3,0	3,6	5,2	4,7
Friuli Venezia Giulia	3,2	1,8	2,5	1,0	2,3	3,2	2,2	2,8	5,3	5,7
Liguria	1,7	2,3	2,1	1,5	1,9	1,9	1,7	1,5	2,9	2,6
Emilia Romagna	3,2	3,8	3,3	3,6	2,6	3,2	4,1	4,6	6,2	6,3
Toscana	2,6	4,5	2,9	2,4	2,7	2,8	2,4	2,5	3,7	3,0
Umbria	0,9	0,8	1,1	0,7	1,3	1,1	1,0	1,5	1,4	1,4
Marche	1,0	1,3	1,3	1,7	1,4	1,8	2,4	2,6	3,0	2,3
Lazio	2,9	3,1	2,3	3,5	2,9	3,8	4,9	5,2	5,1	4,4
Abruzzo	2,1	2,2	2,7	2,5	2,0	2,3	1,6	1,5	1,6	1,2
Molise	1,1	0,4	0,8	0,7	0,9	0,8	0,4	1,0	0,3	0,7
Campania*	18,2	17,7	15,8	18,2	17,0	18,3	17,9	15,1	11,4	14,0
Puglia	14,7	13,4	13,6	15,2	14,3	12,5	11,0	13,8	10,0	9,8
Basilicata	3,6	3,5	3,5	2,7	2,8	3,6	3,0	2,2	1,7	1,1
Calabria	9,9	8,8	9,3	8,4	9,1	9,2	6,7	4,9	4,2	4,9
Sicilia	13,8	11,9	13,3	13,9	13,6	12,9	14,7	10,9	5,5	9,1
Sardegna	7,8	6,0	6,8	5,0	5,4	4,8	4,5	3,9	2,3	1,6
Italia	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Le dinamiche delle singole regioni meriterebbero ulteriori approfondimenti di merito; in questa sede basti sottolineare come il calo di risorse sia risultato più marcato in regioni, come la Calabria o la Sardegna, che hanno abbattuto le loro quote in un decennio, che sembrano non essere state in grado di adeguarsi ai mutati obiettivi che vedevano un primato del sostegno alla R&S.

Altre, invece, sono riuscite a difendere livelli di spesa ancora relativamente elevati in termini di quote ancorché fortemente calanti in valori assoluti (Campania, Puglia e Sicilia).

All'estremo opposto vanno viste le *performance* –relativamente alla dimensione del tessuto produttivo- di Bolzano e Trento: le due province presentano un livello di Aiuti di Stato in valore assoluto superiore a quello dell'intera Emilia Romagna, pari al doppio della Toscana.

## Gli obiettivi perseguiti

La conseguenza logica del prevalere di alcuni strumenti descritta nel paragrafo precedente è il cambiamento radicale subito dagli obiettivi della politica industriale così come realizzata attraverso gli Aiuti di Stato.

Il sostegno indistinto alle attività di accumulazione del capitale (nelle Figure e nelle Tabelle indicato come Generalista) vede ridurre drasticamente la sua importanza relativa; nel volgere di pochi anni si passa da circa il 60% del totale, nel biennio 2002-2003, a poco meno del 30%, nel 2010-2011.

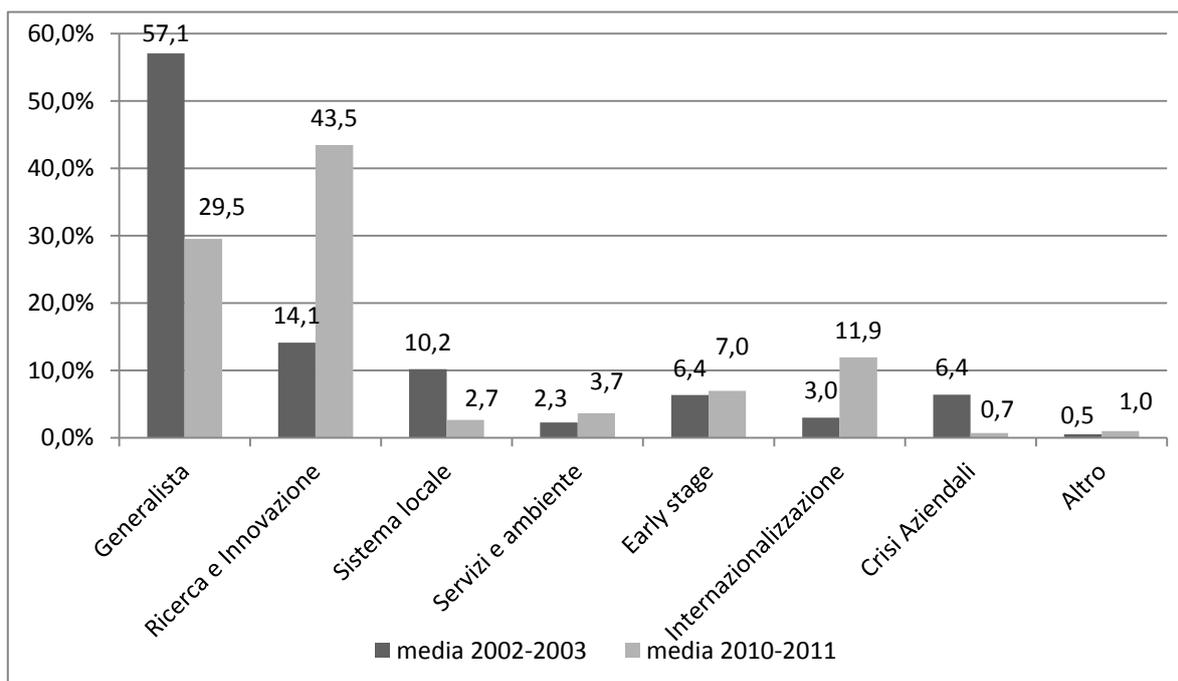
Come detto, il principale obiettivo (sia delle politiche nazionali che di quelle regionali) diviene il sostegno alla R&S e all'Innovazione, che assorbe il 43,9% delle somme totali erogate nell'ultimo biennio in esame.

Il sostegno alle esportazioni e all'internazionalizzazione accresce fortemente le sue quote: nello stesso periodo il peso delle erogazioni a esso attribuite passa dal 3% al 12% del totale (quasi esclusivamente con strumenti nazionali).

Le regioni concentrano le loro risorse, oltre che sul già citato obiettivo del supporto all'attività di R&S, anche sui servizi e sul rafforzamento del sistema locale (complessivamente circa il 14% delle risorse di propria gestione).

L'obiettivo definito *early stage*, rappresentato dal supporto alle attività nascenti, è assorbito quasi interamente dalla misura relativa all'autoimpiego e alla microimpresa di soggetti svantaggiati (inoccupati, nel caso del D.Lgs. 185/00).

**Figura 2. Distribuzione delle erogazioni per obiettivo prevalente, medie nei bienni 2002-2003 e 2010-2011, valori percentuali.**



**Tabella 9. Distribuzione delle erogazioni per i principali obiettivi, quadro per regione, media 2010-2011, valori percentuali sul totale regionale.**

	Generalist a	Ricerca e Innovazione	Sistema Locale	Servizi e ambiente	Early stage	Internazionali z.
Piemonte	25,5	54,6	2,1	12,1	2,3	2,6
Valle d'Aosta	39,0	54,0	0,0	0,0	2,1	0,1
Lombardia	5,6	52,5	0,3	0,4	0,9	39,8
Provincia di Bolzano	24,6	22,6	0,0	24,0	0,0	26,1
Provincia di Trento	74,1	25,4	0,0	0,5	0,0	0,0
Veneto	38,4	49,1	0,9	0,0	1,2	10,2
Friuli Venezia Giulia	28,1	29,7	11,8	3,3	0,3	25,7
Liguria	39,7	42,7	0,7	3,4	9,2	3,5
Emilia Romagna	14,4	48,6	0,1	13,0	0,9	21,1
Toscana	17,3	50,5	10,7	10,6	4,6	5,5
Umbria	10,9	67,8	0,9	7,5	8,5	3,4
Marche	36,3	41,5	0,2	8,4	0,8	2,7
Lazio	18,5	46,3	2,5	2,8	7,4	21,2
Abruzzo	49,6	21,1	4,0	0,0	22,0	2,7
Molise	27,5	17,8	0,1	11,0	26,5	0,0
Campania	24,8	53,7	1,6	0,0	14,6	0,7
Puglia	41,9	38,4	2,2	0,1	15,5	0,0
Basilicata	55,7	32,9	0,8	0,0	10,0	0,4
Calabria	41,3	39,6	1,8	0,0	17,0	0,0
Sicilia	45,0	35,8	8,2	0,1	10,7	0,1
Sardegna	73,6	10,8	6,2	0,2	8,2	0,0
Italia	29,5	43,5	2,7	3,7	7,0	11,9

### Qualche considerazione sulle quantità

Si può offrire una sintesi di questioni derivanti dai valori esposti.

Se in passato l'industria italiana può aver avuto un forte supporto diretto (incentivi finanziari) e indiretto (svalutazioni competitive della lira) per operare sui mercati, il livello attuale di Aiuti di Stato all'industria è talmente ridotto in valore assoluto e in percentuale da rendere palesemente falsa l'idea di un'industria italiana sussidiata.

Persino per le regioni meridionali, nelle quali il taglio delle risorse è stato più vistoso che altrove e ove, nell'industria in senso stretto, si è giunti al di sotto del miliardo di euro l'anno di risorse erogate, la componente di sussidio è diventata trascurabile. L'idea di imprenditori industriali più attenti al contributo pubblico che alla ricerca di spazi di mercato andrebbe presumibilmente rivista.

Importi relativamente modesti non possono esimere dal rispettare alcune raccomandazioni generali quali quelle della massima trasparenza e della valutazione dei risultati, ma gli stessi interventi devono essere disegnati in modo adeguato agli obiettivi, dimensionati correttamente in relazione ai risultati attesi e gestiti con cura.

Ritenere che dalle risorse attualmente erogate alle imprese private si possano ricavare somme tali da consentire efficaci e significative riduzioni del cuneo fiscale a livello nazionale non sembra coerente con i valori esposti che difficilmente, a fronte di un drastico taglio che escluda solo gli interventi per la Ricerca e quelli cofinanziati da Fondi Comunitari, potrebbe giungere a reperire meno di 1,5 miliardi di euro.

L'aspetto essenziale, specialmente in fasi di crisi acuta e di stringenti vincoli sul bilancio dello Stato, è quello di ragionare su risorse e interventi reali (che, nel caso italiano, hanno la necessità di formidabili aggiustamenti e di buona gestione); paradossalmente le ipotesi di cancellazione radicale di ogni intervento pubblico, oltre a essere riferite a entità finanziarie non così elevate, paiono più funzionali al mantenimento delle (disperanti) condizioni attuali della politica industriale che a un suo reale cambiamento.

Si ritiene, da parte di molti osservatori, che una riduzione delle risorse possa avere, quindi, effetti persino benefici. Il calo delle risorse erogate negli ultimi anni –intenso e prolungato- non pare, tuttavia, avere indotto progressi significativi.

Paradossalmente, il fatto che gli interventi continuino a essere erogati con meccanismi non accuratamente disegnati può persino peggiorare la situazione: poche risorse date con vecchi criteri accentuano una competizione distorta.

Offrire alle aziende uno scenario tale da far ritenere che le risorse di una determinata misura rappresentino l'ultima possibilità per ricevere fondi pubblici, accresce comportamenti indesiderati, anche al di là della effettiva entità dell'intervento.

In generale, la posizione nei confronti degli aiuti alle imprese dominante in Italia<sup>7</sup> si basa su argomenti di scuola ispirati a buoni principi con impostazioni molto semplificate: non serve avere interventi distorsivi e dannosi come quelli per l'industria, mentre è indispensabile avere uno Stato snello in grado di garantire l'accesso a beni pubblici in modo capillare e con una qualità dei servizi elevata.

In parallelo rispetto ai ragionamenti e alle posizioni pubbliche sommariamente richiamate, si continuano ad avere interventi nel campo delle politiche per le imprese – con importi non elevatissimi, ma comunque non del tutto trascurabili- senza particolare attenzione al modo in cui sono realizzati né, tantomeno, alle possibilità di miglioramento.

Seguendo un tale percorso è l'intera “cassetta degli attrezzi” della politica industriale a essere svuotata e mancano idee convincenti e articolate su quale strategia seguire: si seguono emergenze o logiche occasionali senza disegni generali.

In sostanza, quindi, non esistono fiumi di denari che inondano l'industria privata, ma vi è forte necessità di spendere meglio.

---

<sup>7</sup> La rappresentazione più argomentata e diffusa è presente in un ampio documento che raccoglie numerose ricerche (Banca d'Italia, 2009).

Nell'attuale quadro di finanza pubblica, del resto, le proposte di misure universalistiche paiono poco utili e velleitarie: la selezione accurata e selettiva degli obiettivi è inderogabile, così come è indispensabile ragionare su come migliorare gli strumenti a disposizione o gli altri da costruire.

La qualità degli interventi attuali è modesta e merita un grande impegno di miglioramento e riflessioni per offrire contenuti e azioni da intraprendere per una politica di sviluppo troppo spesso vuota di strategie concrete.

Le regioni del Sud, e le imprese considerate "ipersussidiate", sono state penalizzate da questa mancanza di strategie e di risorse ancor più della media nazionale. Intendiamoci, non si vuole sostenere che con maggiori risorse sarebbe stato molto meglio, ma solo che la tesi dell'industria meridionale ipersussidiata e quindi inefficiente non è più verificabile e non trova riscontro nella realtà dei dati.

I punti di partenza per definire una strategia di politica di lungo periodo devono quindi poggiare su tre pilastri.

- Una corretta selezione degli obiettivi e dei segmenti del sistema produttivo da privilegiare da parte dello Stato (a partire da una corretta lettura dei punti di forza e di debolezza del nostro sistema); senza una corretta identificazione degli obiettivi appare impossibile disegnare strumenti e procedure corrette, le scorciatoie non sono concretamente percorribili per mancanza di risorse (si pensi a crediti di imposta generalizzati destinati a grandi tipologie di attività, per esempio tutta la R&S). E' anche opportuno comprendere che ogni intervento ha sua logica e un suo dimensionamento appropriato (esistono strumenti di nicchia, utilissimi, e strumenti per gestire aspetti più diffusi).
- Una ricostruzione di alcuni strumenti che hanno avuto una *performance* discreta o buona. L'obiettivo deve essere quello di considerare una gamma ragionevole di strumenti a partire da esperienze positive che poggiano su dettagli operativi da imitare e su una accorta gestione. Le esperienze regionali da cui partire esistono, così come alcuni casi isolati di politiche nazionali e sarebbe opportuno raccoglierle, analizzarle meglio e riproporle.
- Una adeguata responsabilizzazione delle amministrazioni. La responsabilità degli amministratori costituisce un tema ineludibile: per molti anni si è cercato di definire meccanismi e regole alla ricerca di modelli di intervento neutrali ed efficienti seguendo procedure meccanicamente riprodotte a tutti i livelli di governo e cercando di sottrarre intelligenza agli operatori pubblici. La responsabilizzazione dei dirigenti pubblici è un fattore determinante per il recupero di una qualità amministrativa standard ed essenziale per qualsiasi politica efficiente. Non si tratta di attribuire responsabilità legali (che già esistono in abbondanza), ma di fondarsi sulla ricerca di competenze e meriti che devono potersi esprimere e operare.

In tempi di crisi fiscale e di vincoli di bilancio particolarmente stringenti un'analisi rigorosa dei risultati e degli strumenti realmente esistenti assume un'importanza cruciale, al contrario di posizioni ideologiche non riscontrate nei dati.