

L'industria, gli incentivi e la politica che non c'è



- 26/10/2009 [social and political notes]

Da molti anni la Commissione Europea si adopera per evitare che

gli aiuti pubblici alle imprese possano distorcere o dare un vantaggio a particolari soggetti sul mercato. Gli “Aiuti di Stato” sono pertanto divenuti “pratica non gradita” in Europa e per questo sono stati messi sotto osservazione i paesi con maggiore intensità di sussidi al sistema produttivo. Nel mirino dei paesi “sorvegliati” è rientrata anche l'Italia e, a tutt'oggi, l'opinione che il nostro paese sia tra quelli con i livelli di erogazione più elevati, appare relativamente diffusa al di là delle evidenze. In effetti, nel corso di questi ultimi 12 anni l'Italia, dall'essere uno dei paesi maggiormente erogatori di aiuti, è transitata in fondo alla graduatoria dei paesi che sovvenzionano le imprese. Tra il 1996 e il 2007 gli aiuti europei (area euro) in rapporto al Pil sono diminuiti del 50,47%, passando da un'incidenza dell'1,05% ad una dello 0,53%, mentre in Italia lo stesso rapporto è passato dall'1,20% allo 0,33%, con una riduzione di oltre il 300%^[1]. La recente indagine condotta dal Met^[2] su un campione di 25.000 imprese, consente inoltre di stimare un'ulteriore riduzione di questi flussi per il 2008, proiettando l'Italia su valori inferiori perfino a quelli del Regno Unito, tradizionalmente caratterizzato da livelli minimi di sussidi.

Il capovolgimento della posizione italiana nella graduatoria europea degli aiuti alle imprese è tuttavia solo l'aspetto più tangibile di una questione ben più ampia. Infatti, contrariamente al resto delle principali economie europee, in Italia manca, da lungo tempo, una visione compiuta sulle possibili strategie di supporto alle imprese. La stessa analisi del Met, che da questa “denuncia” parte, reclama l'assenza ingiustificata delle politiche industriali dall'attuale dibattito “politico-giornalistico-economico” nazionale mentre, e proprio con l'incedere della crisi, tali politiche hanno guadagnato attenzione (e terreno) in tutte le maggiori economie industrializzate. La politica per le imprese è così finita per diventare “un tema di politica economica rimosso, quando non [...] esplicitamente una forma di intervento pubblico da condannare e a cui si addebitano colpe di ogni natura al di là delle entità reali, delle dimensioni degli interventi e di ogni ragionevolezza o analisi”^[3]. E' importante allora chiarire, nelle sue linee essenziali, i passaggi di un meccanismo perverso per cui, in Italia, l'iniziale disattenzione per le politiche industriali, si è trasformata in ripudio dell'intervento pubblico, quasi al suo passare di scena.

Ai nostri fini può essere utile concentrare l'attenzione sulla questione dell'efficacia delle politiche di sostegno alle imprese che, con buona ragione, potrebbe essere imputata tra le maggiori responsabili dell'abbandono di campo di cui si è detto. Di fronte agli esiti generali di un sistema produttivo che perde piuttosto che guadagnare in competitività e alle valutazioni che ci provengono da recenti analisi quantitative condotte sull'efficacia di diverse tipologie di aiuti^[4], lo scenario che emerge è infatti quello di un “apparato” produttivo perlomeno assai poco reattivo agli stimoli che provengono dagli interventi ad esso diretti. In prima battuta, la conclusione potrebbe quindi essere quella che si è provveduto ad eliminare un inutile spreco e che, anzi, in coerenza con questo ragionamento e con risultati che si confermano continuamente insoddisfacenti, sarebbe bene procedere con ulteriori tagli.

In verità, bisogna fare un passo indietro per vedere che la questione si pone diversamente, e per fare questo è necessario porre un quesito fondamentale: gli incentivi sono stati effettivamente progettati come strumenti di politiche finalizzate ad incidere e orientare le scelte delle imprese verso obiettivi economicamente e socialmente rilevanti?

Indagini circostanziate in materia^[5] mettono in luce come ciò non sia accaduto e come, piuttosto, l'orientamento delle politiche

che si sono andate affermando sia stato di fatto quello di non intervenire a modifica delle caratteristiche del sistema produttivo a cui erano rivolte. Per esemplificare questo passaggio vale la pena richiamare il caso degli incentivi alla R&S e innovazione ai quali è stato assegnato un ruolo centrale per ciò che riguarda le ricadute attese in termini di competitività del sistema produttivo. Particolarmente studiati proprio per la loro valenza propulsiva sull'attività economica[6], questi incentivi non hanno fatto eccezione quanto ad inefficacia, ossia non hanno avuto l'effetto di correggere la bassa intensità di spesa in R&S che caratterizza (patologicamente) l'intero nostro sistema produttivo (nel 2007 lo 0,55% del Pil, contro una media dei paesi di area euro pari a 1,19%). Il punto è però che gli incentivi dedicati all'innovazione hanno avuto come scopo quello di attivare una presunta insufficiente propensione delle singole imprese ad investire in R&S, mentre il problema è altrove. La bassa entità di tale spesa a livello nazionale deve essere infatti ricondotta alla struttura della specializzazione produttiva del sistema industriale italiano in cui è scarsa la presenza di settori "ad alta intensità tecnologica" (caratterizzati da una propensione delle singole imprese nella spesa in R&S fisiologicamente più elevata) e numerosa, quella di settori tradizionali con imprese di piccole e piccolissime dimensioni (la cui più bassa propensione di spesa in R&S condiziona la massa critica della spesa di tutto il sistema produttivo).

L'incapacità delle politiche di sostegno alle imprese di guardare al problema della specializzazione produttiva va comunque oltre le considerazioni espresse nello specifico per la spesa in R&S. Si tratta, infatti, di una incapacità che rende intrinsecamente inefficaci molti degli interventi che possono essere pensati come volano dello sviluppo.

L'attuale clamore che circonda il tema della "riconversione ambientale" dell'economia attraverso la produzione di energia da fonti rinnovabili, con prospettive quasi miracolistiche di recupero della stagnazione economica, ne è un ulteriore emblematico esempio. La cronaca recente[7] ci descrive pittorescamente il fenomeno come "un fiorire di iniziative [...] che ricorda la stagione radiofonica dei 1000 fiori, quando nasceva una radio libera praticamente su ogni campanile". Un *boom*, questo, che interessa soprattutto l'eolico e il fotovoltaico, e che è sostenuto proprio dalla politica degli incentivi statali. Si tratta della stessa politica che, poco più di un anno fa, la Commissione Europea ha giudicato persino "troppo generosa" se valutata in termini di efficienza[8], mentre il settore si va sviluppando in modo frammentario, con una intensa attività che ruota intorno all'installazione di componenti importati dall'estero, non essendo chiaro quando potrà emergere una reale capacità produttiva in grado di competere sui mercati internazionali così da far leva sulla capacità di crescita del paese.

Ma la disattenzione circa i limiti del nostro sistema produttivo che ha caratterizzato le politiche di sostegno alle imprese manifesta i suoi riflessi negativi anche in raggi d'azione molto più generali. In proposito ci si può riferire ai tentativi di utilizzare la strumentazione fiscale come forma di politica industriale selettiva in grado di premiare gli operatori con comportamenti ritenuti virtuosi e con l'obiettivo di accrescere, per questa via, la competitività dell'industria. A questa famiglia di strumentazione possono essere ricondotte molte iniziative, estremamente diverse per obiettivi dichiarati e modalità operative[9]. La struttura finanziaria del nostro sistema produttivo, che il vasto sistema di piccole e piccolissime imprese sottende, condiziona tuttavia questa tipologia di aiuti[10]. Se indaghiamo il *valore netto della produzione* delle imprese, osserviamo che il 40% delle società di capitale (SRL e SPA) dichiara un valore negativo o assente. In tal senso, la struttura dei bilanci delle società di capitale dà forma ad un sistema economico fondato su un'economia "grigia", in cui la possibilità di fare politica industriale appare limitata in ragione di spazi "finanziari" davvero esigui.

L'esperienza descritta ci consente in definitiva di considerare come alla base di quell'inefficacia a cui si è fatto appello per screditare il ricorso alle politiche industriali stia proprio quell'abbandono di "visione" della politica industriale richiamato all'inizio del ragionamento. Un paradosso, questo, che sembra non trovare limiti nella sua capacità di accrescimento. Guardando al Mezzogiorno, notoriamente messo all'indice per essere all'origine di ogni spreco di denaro pubblico, le insufficienze del sistema industriale e dell'intervento pubblico per le imprese, così come se ne è qui discusso, assumono infatti proporzioni ancor più rilevanti[11]. Il circolo vizioso si è ormai però innescato: l'incapacità delle politiche industriali di agire per quello che ora sono, lascia gioco facile nel dimostrare che ogni euro in più speso dallo Stato è un euro sprecato e che, per questo, bisogna "lasciar fare" al mercato.

* ENEA, Ufficio Studi

[1]

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsier100&plugin>

[2] Met, Imprese e politiche in Italia, Roma, 18 settembre 2009. [3] Ibid., cit. [4] Si rimanda in proposito al volume: de Blasio G., Lotti F., (a cura di), La valutazione degli aiuti alle imprese, Il Mulino, 2008. [5] Si veda per questo anche Met, Stato e imprese, Donzelli, 2008. [6] de Blasio G., Lotti F., op. cit. [7] Leone L., “Il verde che forse verrà”, Milano Finanza, 15 agosto 2009. [8] I dati di riferimento di tale valutazione sono presenti in OPT-RES – Assessment and optimisation of renewable energy support schemes in the European electricity market. Final Report, Karlsruhe, February 2007. [9] La riduzione delle aliquote contributive (cuneo fiscale), l’abbozzo di introduzione di Zone Franche (con dotazioni finanziarie risibili), le richieste di riduzione selettiva delle aliquote fiscali, la concessione di crediti di imposta a valere su investimenti o sulle spese in Ricerca e diversi altri “accenni” di politica. [10] Bellinazzo M., Roscini Vitali F., Società e patrimoni. Pochi capitali per uscire dalla crisi, Il sole 24 ore, 26 luglio 2009. [11] Si veda nuovamente Met, Imprese e politiche in Italia, op. cit.