

## Il valore della Politica per l'Industria nel 2010

di Raffaele Brancati [www.met-economia.it](http://www.met-economia.it) [r.brancati@met-economia.it](mailto:r.brancati@met-economia.it)

*Nota bene: i dati del Veneto sono provvisori; non sono stati ancora forniti dall'Amministrazione i dati degli interventi della Regione*

Ancora sul finire del 2011 le quantificazioni degli aiuti pubblici alle imprese presentano numeri molto 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) spesso senza preoccuparsi delle duplicazioni e di errori macroscopici e si evita di citare i lavori disponibili, non molto numerosi. Per comprendere la confusione presente basti citare le differenze tra il valore massimo mai visto e recentemente pubblicato (Affuso-Nannariello, EyesReg – Giornale di Scienze Regionali N°3-2011) pari a 75,2 miliardi nel 2009 e 72,3 miliardi di euro nel 2010, il valore citato dal Senatore Baldassarri come risorse cui attingere per la manovra da compiere (50 miliardi) e le stime da noi effettuate in modo accurato che –per la sola industria e i servizi alla produzione<sup>1</sup>– sono ben al di sotto dei 3 miliardi (valore, quest'ultimo, coerente con quanto indicato dalla DG Concorrenza della UE nel suo rapporto annuo ufficiale).

Purtroppo per orientarsi nei numeri occorre occuparsi di questioni noiose e tecniche, ma non mi pare 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 considerare l'intero ammontare del finanziamento come aiuto e neppure l'intero importo della garanzia. Queste banalità non sono normalmente considerate 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. Oltretutto le risorse ai privati possono essere erogate 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 speso. E' attività lunga e noiosa, ma non impossibile (tanto è vero che la MET realizza tale lavoro da molti anni).

Capire come questi numeri si combinino con i valori del bilancio dello Stato sarebbe analisi molto utile, che potrebbe essere realizzata solo dalla Ragioneria Generale dello Stato: al momento non risultano notizie in proposito. I numeri che seguono sono il frutto di un lavoro meticoloso e consolidato, siamo ovviamente disponibili ad ogni confronto, ma è opportuno che ciascuno offra spiegazioni analitiche dei numeri che si pubblicano.

In sostanza, quindi, pur limitatamente ad alcuni settori (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 specifica (per esempio l'esenzione delle imposte dirette per utili reinvestiti –la cosiddetta la Tremonti ter- per mancanza di informazioni analitiche), o altri interventi dedicati al lavoro (cassa integrazione o formazione) che invece riteniamo corretto non considerare come aiuti alle imprese in senso stretto.

Le cifre così calcolate in Equivalente Sovvenzione sono deludenti in una prospettiva di grandi strategie finanziarie: si tratta di somme modeste che registrano cali progressivi nel corso di quasi un decennio. Tra il 2002 e il 2010 il valore complessivo (a prezzi costanti) si è ridotto a quasi un terzo del suo valore iniziale con importi realmente trascurabili se paragonati con il valore della produzione industriale italiana.

Se ci si confronta poi con i consueti luoghi comuni, le cifre ricavate da analisi puntuali possono far emergere molte sorprese se ci si riferisce a industria e servizi alla produzione<sup>2</sup>: le imprese meridionali non sono più particolarmente sussidiate, una percentuale elevatissima di risorse va al settore aeronautico-aerospaziale senza che ciò sia il frutto di esplicite scelte, le somme in gioco sono talmente modeste che un buon obiettivo

---

<sup>1</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.

<sup>2</sup> Diverso può essere il caso se si includono nell'analisi le utilities, le aziende municipalizzate, finanziarie a capitale pubblico, l'agricoltura e i trasporti.

può essere quello di meglio spenderle, magari sostenendo quella parte di aziende che cerca di competere su mercati aperti, ma non sembra determinante e neppure particolarmente utile l'idea di usarle per complessivi riequilibri delle finanze pubbliche nazionali.

Un ulteriore luogo comune riguarda le forme tecniche degli interventi: in Italia si usa sostenere che vi è un quasi esclusivo ricorso a interventi in conto capitale non rimborsabili (spregiativamente definiti "a fondo perduto") e che tale prevalenza assume dimensioni patologiche al Sud. Se si considerano tutte le risorse a livello nazionale gli interventi esclusivamente non rimborsabili sono passati dal 59% del totale nel 2005 al 27,5% nel 2010 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 2010.

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 tanto apprezzato (non da noi, come scritto in *Fatti in cerca di idee*, Donzelli ed. 2010) credito di imposta per gli investimenti o per la Ricerca.

I 2,7 miliardi che sono stati erogati nel corso del 2010 –includendo interventi nazionali, regionali e comunitari- sono realmente poca cosa, se si considera che gli obiettivi cui si rivolgono tali risorse dovrebbero essere particolarmente ambiziosi e vorrebbero sostenere la R&S dei privati, il processo di Innovazione delle imprese, l'internazionalizzazione e le esportazioni, l'accumulazione 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 un paese importante come l'Italia.

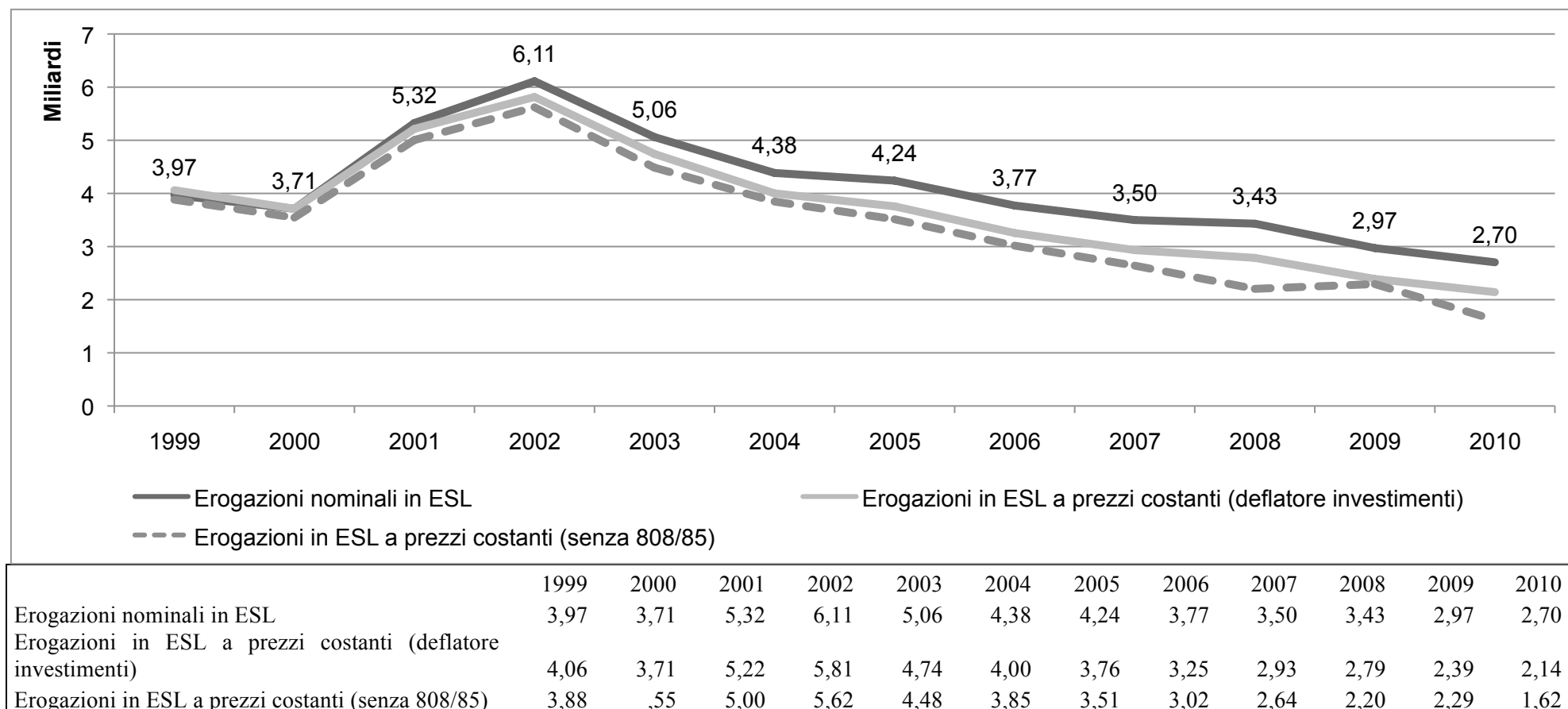
Il calo, rispetto al 2009, è stato complessivamente del 9% portando la riduzione delle risorse a favore delle imprese a superare il 20% nei primi due anni della crisi. Va ricordato che nel biennio 2008-2009 (l'ultimo disponibile), si registra un aumento della spesa per aiuti alle imprese in Francia, Germania, Gran Bretagna e in numerosi altri paesi europei (anche senza calcolare gli interventi per la crisi in senso stretto e quelli dedicati al settore finanziario, Fonte UE DG Concorrenza).

Gli interventi gestiti dalle Regioni evidenziano una forte instabilità delle risorse erogate –in funzione dei cicli di bandi e dei programmi, ma con rilevanti incertezze per gli operatori- e un calo nel 2010 (-20,4%) anche se con una differenziazione molto forte tra regione e regione. Alla luce dei consistenti tagli di bilancio, il calo registrato sembra mostrare caratteri strutturali e probabilmente indica una tendenza destinata ad affermarsi anche negli anni a venire.

Nel 2010 le risorse gestite dalle amministrazioni regionali rappresentano 24% del totale.

Figura 1

**Erogazioni della Politica industriale in Italia (miliardi di euro), Industria in senso stretto e servizi alla produzione**



Fonte: Elaborazioni Rapporto MET 2011

Nota: I valori escludono gli interventi operati attraverso garanzie fidejussorie su fondi pubblici che sono evidenziati separatamente; gli interventi della legge 808/85 per l'industria aeronautica ed aerospaziale -in mancanza di informazioni analitiche- non sono regionalizzati e sono trasformati in Equivalente Sovvenzione, diversamente da quanto è avvenuto nelle precedenti ricostruzioni MET, sulla base di una ripartizione orientativa dei flussi tra finanziamento agevolato (70%) e contributo in conto capitale/conto interessi (30%); tale stima deriva dall'analisi dei pochi documenti disponibili, prevalentemente di fonte comunitaria.

Le difficoltà di contabilizzazione delle garanzie pubbliche concesse per favorire l'accesso al credito delle imprese<sup>3</sup>, in attesa di ulteriori approfondimenti, consiglia di riportare tal quali i valori delle operazioni, in particolare di quelle effettuate dal Fondo Centrale. Tra i tanti problemi di misurazione, infatti, esistono anche quelli connessi con le duplicazioni: molti fondi di garanzia regionali, infatti, alimentano soggetti i quali concedono garanzie, ma a loro volta si contro garantiscono sul fondo centrale. Ciò porta, con tutta evidenza, al rischio di duplicazioni nel misurare gli effetti lordi.

Tabella 1

**Fondo centrale di garanzia (milioni di euro)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
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
Importo garantito	195,5	276,2	372,4	475,8	498,1	508,2	762,4	1148,4	1396,3	2754,9	5216,1

Fonte: MedioCredito Centrale

---

<sup>3</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 ad essere soggetto all'alea nella misurazione del costo di mercato delle fidejussioni, tende a sottovalutare il peso di una misura di particolare importanza.

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.

Lo strumento di gran lunga prevalente negli ultimi anni è rappresentato dal sostegno al settore Aeronautico e Aerospaziale: la legge 808 registra erogazioni nominali per oltre 1,8 miliardi di euro; nonostante il ridimensionamento operato stimandone una distribuzione tra interventi in finanziamenti agevolati e in conto capitale pari a una proporzione 70/30<sup>4</sup>, la legge eroga circa 660 milioni di euro in Equivalente Sovvenzione.

Tabella 2

**Principali strumenti con erogazioni nel triennio 2008-2010 a favore di industria e servizi alla produzione, totale nazionale**

Legge o misura	2008	2009	2010	Totale triennio
L. 808-1985 Sostegno al settore aeronautico	717,56	119,56	659,63	1496,75
L. 296-2006 art. 1 c. 280-283- Cred. imposta R&S	185,84	361,68	367,18	914,70
D.M. 593-2000 Fondo Agevolazioni Ricerca FAR	309,35	279,97	119,48	708,80
L.488-1992 (art.1 c.2)	229,45	258,10	105,65	593,19
D. Lgs. 143-1998 art. 14 Credito ag. esportazione	152,95	155,26	189,07	497,28
L. 388-2000 Credito d'imposta per investimenti	260,55	127,29	102,76	490,60
D. Lgs 185-2000 Titolo II - Autoimpiego	214,45	155,09	111,30	480,85
Contratti di Programma	88,22	191,38	111,31	390,91
PIA Innovazione	204,19	98,49	60,17	362,84
L. 949-1952 Finanziamenti agli artigiani	101,27	43,73	42,04	187,04
L. 598-1994 art. 11	42,77	60,49	47,52	150,78
L.46-1982 Fondo Innovazione Tecnologica FIT	54,43	57,53	35,25	147,21
Patti Territoriali	60,37	54,33	27,42	142,12
POR 2000-2006 mis. 4.18 Contratti di Programma	0,00	97,92	26,93	124,85
L. 1329-1965 (Sabatini)	43,42	56,48	24,42	124,32
Contratti di Localizzazione	27,91	28,00	34,88	90,79
L. 598-1994 ricerca	37,83	37,54	14,82	90,19
D. Lgs 185-2000 Titolo I - Impreditorialità giovan.	25,84	27,99	16,47	70,29
L. 100-1990 (art.4)	17,26	17,03	16,64	50,93

Fonte: Elaborazioni Rapporto MET 2011

La rilevanza dei principali strumenti utilizzati negli ultimi tre anni (tabella 2) consente di capire meglio le scelte implicite operate e gli orientamenti seguiti.

- Il sostegno al settore aeronautico e aerospaziale, pur ridimensionando fortemente gli importi attraverso il calcolo dell'Equivalente Sovvenzione Lorda applicato a una quota maggioritaria di

<sup>4</sup> E' la prima volta che nel nostro lavoro si è scelto di operare tale calcolo sulla base non di informazioni analitiche da parte del Ministero competente, tuttora assenti, ma di informazioni frammentarie reperite sul web e in particolare di lettere della Commissione della UE pubblicate. Si tratta evidentemente di una stima orientativa in assenza di notizie certe per la più importante misura di politica industriale italiana. Si tratta evidentemente di una forte sottostima dei valori rispetto a interventi interamente valutati in conto capitale o in conto canoni, ma sembrano vicini alla realtà. Chi volesse confrontare il dato attuale con quello degli anni precedenti troverà evidenti discrepanze.

finanziamenti agevolati, si conferma lo strumento di gran lunga più importante del panorama nazionale ed assorbe poco meno di ¼ delle risorse totali del 2010;

- Pur con risorse calanti, il sostegno all'innovazione e alla ricerca dei privati, accresce notevolmente il suo rilievo: negli ultimi due anni la quota di risorse attribuite ai numerosi interventi nazionali e regionali dedicati a tale obiettivo supera stabilmente il 30% del totale. A livello nazionale alla instabilità di risorse e al calo degli strumenti tradizionali (Fondo Innovazione Tecnologica L46/82 e DM 593 FAR) fa da riscontro il forte aumento del credito di imposta per le spese di Ricerca che si afferma come il secondo strumento per importanza "finanziaria". A livello regionale tal obiettivo è di gran lunga il principale perseguito dalle amministrazioni con forme e modalità di intervento diversificate.
- Il sostegno indistinto alle attività di investimento vede ridursi drasticamente la sua importanza; nel volgere di pochi anni si passa da circa la metà del totale, ancora nel 2006, a poco più del 25%.
- Il sostegno alle esportazioni e all'internazionalizzazione accresce fortemente le sue quote: tra il 2004 e il 2010 la sua quota passa dal 4,1% all'8,6% (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).

## **Le diverse regioni**

La combinazione dei vincoli finanziari e delle operatività dei singoli strumenti ha portato a profondi mutamenti nella distribuzione territoriale delle risorse.

- L'aspetto più eclatante è rappresentato dal Sud. Pur in presenza di programmi comunitari specifici tuttora operanti nelle quattro regioni "convergenza" la quota di risorse dedicata al Mezzogiorno, ancora superiore al 65% del totale nel 2006 è scesa nel 2010 al 37%. Se poi si considera il fatto che si tratta di percentuali applicate a valori in sensibile riduzione si può comprendere la reale entità dell'intervento. Ad eccezione dell'intervento per l'Aeronautica-Aerospazio (non regionalizzabile) e dei fondi di garanzia, alle otto regioni del Mezzogiorno storico sono stati erogati a vario titolo, da interventi nazionali regionali e comunitari, meno di 758 milioni in Equivalente Sovvenzione.
- Negli ultimi anni, viceversa, il peso relativo di Piemonte e Lombardia da un lato (passate dal 12% del totale nel 2006 a oltre il 22% nel 2010, 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 2004 a poco meno del 24%) è cresciuto apprezzabilmente.
- La posizione dell'Italia centrale pare più stabile, ancorché con un incremento dal 7,5 al 13% e con una forte crescita della Toscana nell'ultimo anno.

Tabella 3

**Quote regionali delle erogazioni della politica industriale (industria e servizi alla produzione), senza la legge 808/85 Aeronautica-Aerospaz. non regionalizzabile, e senza interventi Garanzia**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Piemonte	3,15%	4,28%	3,62%	3,57%	4,89%	5,17%	5,15%	5,32%	5,55%	5,25%	7,51%	7,51%
Valle d'Aosta	0,14%	0,14%	0,15%	0,14%	0,21%	0,13%	0,11%	0,37%	0,39%	0,66%	0,50%	0,73%
Lombardia	15,91%	9,35%	8,80%	6,31%	9,25%	7,27%	7,49%	6,65%	6,45%	8,93%	9,79%	14,72%
Provincia di Bolzano	0,80%	0,58%	0,49%	0,21%	0,25%	1,45%	1,36%	2,09%	1,67%	1,96%	1,92%	3,30%
Provincia di Trento	0,97%	0,70%	0,98%	0,41%	1,64%	1,10%	1,61%	2,13%	1,02%	1,60%	2,56%	3,90%
Veneto	3,53%	3,77%	3,33%	3,08%	3,25%	3,26%	2,89%	3,24%	2,43%	3,06%	3,38%	5,02%
Friuli Venezia Giulia	4,37%	4,73%	2,98%	3,19%	1,81%	2,50%	1,08%	2,32%	3,26%	2,20%	2,91%	5,44%
Liguria	3,15%	3,30%	2,53%	1,61%	2,23%	2,10%	1,41%	1,89%	1,92%	1,69%	1,48%	2,95%
Emilia Romagna	3,68%	4,43%	3,43%	3,22%	3,85%	3,33%	3,72%	2,67%	3,22%	4,12%	4,75%	6,33%
Toscana	2,82%	3,60%	3,36%	2,64%	4,51%	2,93%	2,40%	2,67%	2,83%	2,41%	2,54%	3,81%
Umbria	0,72%	1,37%	0,99%	0,89%	0,83%	1,16%	0,72%	1,33%	1,07%	1,00%	1,52%	1,25%
Marche	1,53%	2,11%	1,51%	1,02%	1,33%	1,32%	1,78%	1,38%	1,81%	2,42%	2,62%	3,05%
Lazio	4,49%	4,35%	3,32%	2,58%	2,63%	2,02%	3,13%	2,83%	3,77%	4,91%	5,02%	4,86%
Abruzzo	3,31%	4,26%	2,91%	2,16%	2,20%	2,76%	2,55%	2,00%	2,35%	1,60%	1,48%	1,63%
Molise	0,89%	1,29%	0,79%	1,07%	0,42%	0,81%	0,76%	0,89%	0,85%	0,44%	0,98%	0,35%
Campania	13,83%	15,00%	15,78%	17,58%	16,73%	15,31%	17,42%	16,78%	18,16%	17,75%	14,55%	10,82%
Puglia	9,94%	10,90%	11,30%	14,77%	13,37%	13,73%	15,46%	14,36%	12,50%	11,00%	14,01%	10,21%
Basilicata	3,27%	2,60%	3,29%	3,63%	3,54%	3,60%	2,77%	2,79%	3,64%	2,97%	2,29%	1,71%
Calabria	5,33%	5,69%	8,84%	10,03%	8,86%	9,50%	8,70%	9,19%	9,29%	6,77%	5,00%	4,35%
Sicilia	13,31%	11,17%	15,70%	13,94%	12,08%	13,55%	14,32%	13,67%	13,00%	14,76%	11,18%	5,68%
Sardegna	4,85%	6,40%	5,90%	7,93%	6,12%	6,98%	5,18%	5,42%	4,81%	4,50%	4,01%	2,38%
Totale Italia	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Elaborazioni Rapporto MET 2011