I sussidi all’industria, un po’ di chiarezza

I sussidi all’industria, un po’ di chiarezza

Raffaele Brancati

La torta dei soldi pubblici per l'industria è più piccola di come la si disegna. Le sorprese mostrate dai dati del Rapporto Giavazzi sui sussidi alle imprese in Italia

Nel campo delle politiche per le imprese, e in modo particolare per quella componente realizzata attraverso i cosiddetti aiuti di stato (contributi erogati alle imprese), non può essere accettabile una divisione radicale tra due sole categorie di soggetti: chi vuole eliminare le misure di sostegno alle imprese (cioè quasi tutti, a giudicare dagli editoriali sui principali quotidiani e dalle posizioni politiche espresse) e gli altri, classificati genericamente come i difensori dello *status quo.* Rivendico il diritto di sostenere che le politiche passate, con alcune lodevoli eccezioni, siano state sbagliate, pensate male, frutto di un modo di legiferare da cambiare radicalmente e gestite peggio. Allo stesso tempo vorrei anche affermare che in molti casi gli errori dovrebbero rappresentare un formidabile argomento per cambiare gli interventi e porre attenzione a una gestione competente e accurata.

Partiamo dai numeri. I colossali valori spesso citati negli articoli giornalistici – che riferiscono di stime oscillanti tra i 30 e i 50 miliardi di euro –, oltre ad alimentare i consueti ragionamenti sull’industria italiana sussidiata e sugli incentivi alle imprese meridionali, lascerebbero intravedere uno spazio enorme per ridurre in misura molto consistente la spesa pubblica e recuperare risorse da destinare all’abbattimento della pressione fiscale; senonché, essi riguardano solo in misura marginale i reali aiuti alle attività produttive private e in particolare alla vastissima platea delle piccole e medie imprese che competono sui mercati internazionali.

Lo sforzo di ricognizione compiuto nell’ambito della *spending review* per fare chiarezza[1], può riferirsi soltanto a una fonte, quella del bilancio dello stato, che non rappresenta adeguatamente i benefici che raggiungono le imprese, ma solo una stima degli oneri a carico del bilancio stesso.

I trasferimenti alle imprese rilevati sono indicati nelle tabelle che seguono e sono divisi in due gruppi, quelli in conto corrente e quelli in conto capitale.

I trasferimenti alle imprese				
trasferimenti correnti a imprese				
(milioni di euro)		**2009**	**2010**	**2011**
trasferimenti a societÃ di servizio pubblici		2475	3339	3771
Rai		2	143	25
Telecom		25	21	30
Ferrovia dello stato spa		1573	2113	2897
Poste		91	626	533
Poste agevolazione editoria		214	224	88
Enav		182	0	0
Gestione servizi navigazione lacuale		17	17	17
SocietÃ di servizi marittimi (Finmare)		357	181	181

Aziende di tras. in gest. diretta e in regime di concessione di competenza statale		0	0	0
Monopoli		14	14	0
trasferimenti ad altre imprese		1500	1522	1191
Crediti di imposta		33	81	32
Fondo settore marittimo		90	41	50
Contributi in conto interessi		203	188	175
Contributi alle imprese armatoriali per la riduzione di oneri finanziari		46	47	47
Fondo usura e antiracket		62	29	132
Scuole private, elementari e materne		460	398	258
UniversitÃ e scuole non statali		93	89	78
Servizi ferroviari in concessione		93	93	93
Iged:mutui settore marittimo		0	0	0
Consob		18	1	0
Fondo finanziamento serv. Pubb. Viaggiatori e merci media e lunga percorrenza		18	0	0
Contributi emittenti locali		131	148	96
Altre imprese		253	407	230
Totale trasferimenti correnti		3975	4861	4962

trasferimenti c/capitale a imprese				
(milioni di euro)		**2008**	**2009**	**2011**
societÃ di servizi pubblici		4865	2417	3940
Ferrovie dello Stato S.P.A.		4288	2047	3556
Poste		211	167	155
Finmare e servizi navigazione lacuale		3	3	5
contributi agli investimenti alle imprese		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
di cui aeronautico		295	388	421
Fondo CompetitivitÃ 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
Totale C/CAPITALE		12199	11424	9795
Totale senza trasporti e agricoltura, conto capitale e correnti		**6420**	**8237**	**5060**
Fonte: Analisi e Raccomandazioni sui Contributi Pubblici alle Imprese, Giavazzi ed altri Luglio 2012, Documento tratto da DEF 2012 (Tabelle V.6-18, V.6-29).				

La tabella, cui curiosamente non è stato dato adeguato spazio dai commentatori, offre 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 nel cd “Rapporto Giavazzi” in 15 miliardi (cifra molto lontana sia dai 50 che dai 30 miliardi spesso citati). Va anche detto – proprio perché è sempre utile mantenere un alto livello di “confusione informativa” – che lo stesso documento propone anche diversi valori tratti da aggregati del Conto consolidato di cassa della pubblica amministrazione, con valori che ritornano ai circa 36 miliardi ma per i quali mancano dettagli adeguati per comprenderne natura e destinatari; così pure vi sono stime su interventi quali quelli degli aiuti alla produzione di energia da fonti rinnovabili per i quali non si ha notizia di fonti e metodologie seguite. L’unica tabella comprensibile è, appunto, quella che riporta il livello di interventi, analitici, 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 destinata 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 Ferrovie dello Stato, all’Anas, alla realizzazione di Mose e interporti e a molte altre voci segnalate in grigio nella tabella (abbiamo escluso anche l’agricoltura, che rappresenta un’area a sé stante).

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). Va anche considerato che alcuni flussi, che pure abbiamo contabilizzato, sono annoverabili con difficoltà tra gli aiuti alle imprese (si pensi ai contributi legati a calamità naturali o a quelli che hanno come beneficiari gli occupati).

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 (che, per esempio, considerano in molti casi le dotazioni per l’intervento e non ciò che realmente giunge a costituire un beneficio per le imprese) e pur valutando le spese a valore nominale, e non, come sarebbe corretto fare, in termini di valore attuale (Equivalente Sovvenzione [2]), si perviene a valori relativamente prossimi a quello da noi stimato per la sola industria in 2,7 miliardi di euro in ESL per il 2010 (www.met-economia.it) e simili anche alle somme indicate dalla Direzione generale Concorrenza della Ue.
Va anche considerato che il quadro per il 2011 sarà sicuramente soggetto a una revisione al ribasso di questi valori in molti settori.

Per completare il quadro, va sottolineato che le numerose norme abrogate con la legge 134/2012 del 7 agosto (che includono in modo pressoché integrale il suggerimento del documento di Giavazzi citato nell’unica sua parte operativa) corrispondono a un valore di erogazioni pari a circa 700 milioni per il 2010 e a somme significativamente inferiori per il 2011.

Non vorrei che si pensasse ad un accanito confronto tra contabili in cui ciascuno cerca di affermare le proprie ragioni. Dietro ai numeri si nasconde un percorso interpretativo con profonde conseguenze di politica economica.

1) 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.

2) 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 appare datata e fuorviante.

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

4) 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 (come proposte nel documento citato Giavazzi ed altri) non sembra coerente con i valori esposti. A fronte di un drastico taglio che escluda solo gli interventi per la Ricerca e quelli cofinanziati da Fondi Comunitari, a malapena si potrebbe giungere a reperire più di 2 miliardi di euro. Si ricorda che il governo Prodi nel 2007 ha introdotto una riduzione del cuneo fiscale per una cifra stimata in circa 8 miliardi di euro.

Al di là delle posizioni strettamente ideologiche, promosse quasi esclusivamente sul piano teorico, non praticabili e fondate su evidenze empiriche molto fragili, in nessun paese i governi possono rinunciare (e nei fatti non rinunciano) a influenzare o intervenire direttamente sul proprio sistema produttivo. Si può decidere se farlo in modo passivo, per esempio aspettando le varie situazioni di crisi e cercando di tamponare emergenze sociali prima ancora che economiche, o di costruire percorsi attivi in grado di sostenere le attività che sono alla base della competizione in qualsiasi settore produttivo.

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 ad essere riferite a entità finanziarie non così eccezionali, paiono più funzionali al mantenimento delle (disperanti) condizioni attuali della politica industriale che a un reale cambiamento.

[1] *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

[2] Si tratta di offrire delle valutazioni, finanziariamente equivalenti, che consentano di confrontare erogazioni in conto capitale con altre erogazioni che, per esempio, possono avvenite erogando mutui a tasso agevolato che, quindi, devono essere restituiti in rate appropriate.

Sì