

STATO E IMPRESE: POTENZIALITÀ E SENSO DEL RIDICOLO

di Raffaele Brancati
06 maggio 2011

La politica economica con finalità strutturali, in modo particolare la parte dedicata in ogni paese all'impulso della competitività dei produttori in un mercato globale, si trova in Italia in una singolare situazione da almeno un decennio.

Di cosa stiamo parlando? Proviamo a ragionare partendo da alcuni casi di politiche recenti ed evitiamo in questa sede approfondimenti sulla reale modestia in termini aggregati delle risorse destinate a tali politiche sia in valori assoluti che in relazione a quanto fatto dai principali partner europei e in primo luogo dalla Germania (i valori in rapporto al PIL degli Aiuti di Stato - misurati con generosità dal Governo italiano- sono stati pari nel 2009 allo 0,6% per l'Italia e al 4,8% per la Germania; escludendo gli aiuti al sistema finanziario le stesse percentuali scendono rispettivamente allo 0,33% e allo 0,58%, cfr. www.met-economia.it). Un solo commento merita di essere fatto in proposito: la modestia delle risorse effettive rende evidentemente impossibili, ammesso e non concesso che siano desiderabili, quegli scambi tra fiscalità generale e incentivi talvolta evocati.

La tesi che vorrei sinteticamente sostenere è che le politiche per le imprese sono possibili, nonostante molte esperienze non esaltanti del passato, a condizione di seguire con attenzione il disegno e i dettagli operativi delle misure in programma e di costruire un intervento coerente.

I casi, dicevamo. Gli esempi da portare potrebbero essere numerosi, ma possono essere più chiari, ai fini del ragionamento che intendo svolgere, se si selezionano solo alcune delle misure che hanno registrato il maggior consenso presso l'opinione pubblica e persino presso alcuni analisti. Si tratta quindi di una distorsione voluta del ragionamento nel senso che si sceglieranno solo alcuni casi teoricamente i migliori.

Un primo esempio - di grande attualità - può essere rappresentato dal cosiddetto "Contratto di Rete".

Che le reti di imprese, sia viste come distretti produttivi, sia come reti di subfornitura, sia come integrazione di filiere produttive che rinforzano reciprocamente i loro vantaggi competitivi, rappresentino una parte importante del modo italiano (o almeno di una parte non trascurabile del nostro sistema) di competere sui mercati internazionali pare questione indubitabile. Quindi, ben venga una misura dedicata a questa realtà: da qui articoli, dibattiti e un fiorire vario di iniziative nazionali e regionali.

Naturalmente la norma prevede una definizione molto complessa dei beneficiari e le complicazioni sono tali che i provvedimenti attuativi trovano una strada molto difficile nella loro precisazione e l'applicazione concreta non sarà agevole. Qualora si riuscisse in tale compito arduo, rimane la questione fondamentale: le dotazioni finanziarie complessive di una misura che in teoria potrebbe riguardare oltre un terzo del sistema produttivo italiano (quindi un numero colossale di imprese) sono davvero modeste, si tratta di 14 milioni di euro per anno (20 per il primo anno). Le Regioni aggiungeranno dell'altro, ma il primo requisito essenziale, le risorse, non sono certamente adeguate agli obiettivi e alle aspettative che si stanno creando, laddove i meccanismi gestionali della misura, di natura fiscale e quindi molto appetibili per gli operatori, aprirebbero le porte a un uso intensissimo dello strumento. Allo stato dei fatti, si sta ragionando di un simpatico gioco di società al quale mancano numerosi elementi essenziali per poterla definire realmente una politica con qualche speranza di efficacia.

Un secondo esempio da ricordare è relativo a un decreto "competitività" approvato poco prima delle elezioni politiche del 2006. In tale decreto si procedeva a una (condivisibile) riorganizzazione di tutti gli enti destinati a favorire l'internazionalizzazione delle imprese, accorpando tutti gli uffici all'estero (uffici commerciali delle ambasciate, ICE, altri enti), consentendo quindi agli operatori un riferimento unico e forse la liberazione di risorse per ampliare i servizi o ottenere dei risparmi di gestione. Un decreto trasformato in legge deve la sua ragione istituzionale all'urgenza dei problemi e dell'intervento da realizzare: per quella condivisibile riorganizzazione non sono mai stati realizzati i provvedimenti attuativi a distanza di ben cinque anni; forse avremo tra poco un analogo decreto sugli stessi temi. Ancora una volta, una politica con grandi potenzialità.

stata totalmente disattesa (si badi, non inefficace, semplicemente non realizzata).

Un terzo esempio Ã" rappresentato dal cosiddetto Credito di Imposta per la ricerca. Introdotto come meccanismo automatico e universale di sostegno a tutti coloro che dovevano realizzare attivitÃ di R&S e di Innovazione, si Ã" scontrato con i vincoli del bilancio pubblico: si Ã" deciso, quindi, di razionare i beneficiari sulla base del minor tempo impiegato a presentare la domanda, accettando solo chi presentava la stessa nei primi secondi del giorno x. La perversione del cosiddetto "click day" Ã" stata sottolineata da molti rappresentanti degli imprenditori e analisti; pochi, viceversa, hanno notato come il criterio si applicasse alle spese sostenute nell'anno precedente all'approvazione e quindi (con l'esclusione dei veggenti) sarebbe stato difficile attendersi un effetto netto della politica sulle attivitÃ di R&S realizzate dalle stesse imprese in tempi precedenti. Non contenti di ciÃ², si pensa periodicamente di riaprire vecchie graduatorie rifinanziando la misura e consentendo di portare a detrazione spese realizzate anni prima.

Insomma le politiche per le imprese sono uno dei terreni in cui si esercita il caos non creativo che sembra caratterizzare tante parti della sfera pubblica nazionale senza particolari aspetti di originalitÃ e di interesse.

In questo quadro si inserisce a pieno titolo la cosiddetta "Riforma degli incentivi" segnalata come imminente dalla fine del 2008, prevista come delega al Governo dalla legge 23 luglio 2009, n. 99 per il riordino della disciplina della programmazione negoziata e degli incentivi per lo sviluppo del territorio, degli interventi di reindustrializzazione di aree di crisi, degli incentivi per la ricerca, sviluppo e innovazione di competenza del Ministero dello sviluppo economico. Tale riordino pare sia stato approvato dal Consiglio dei Ministri nel mese di marzo 2011.

Immediatamente si Ã" avviato un profluvio di discussioni sui temi della riforma (che nel frattempo, ironia della sorte, veniva ritirata dal medesimo Governo e rinviata al futuro): questi riguardavano solo alcuni aspetti generali riproponendo (anche utilmente) alcune questioni definitorie sui soggetti, sulle attivitÃ da privilegiare e in particolare sull'opportunitÃ di avere interventi automatici o discrezionali, su quale possa essere la linea piÃ¹ efficace ed opportuna e su quali orientamenti privilegiare.

La questione piÃ¹ dibattuta, tuttavia, Ã" rappresentata dall'indirizzo del provvedimento in cui si segnala l'opportunitÃ dell'utilizzo di meccanismi automatici di aiuto, con particolare riferimento a quelli di natura fiscale e a quelli che utilizzano procedure di erogazione attraverso bonus fiscali, crediti d'imposta e voucher, per la promozione degli investimenti delle imprese di minore dimensione e di quelli di contenuta entitÃ finanziaria.

Questo Ã" bastato per accendere un dibattito su quale sia, rigorosamente in astratto, la forma di intervento piÃ¹ efficace, se quella automatica o quella valutativa; lo stesso dibattito segue quello di pochi anni or sono in cui si discettava se fossero piÃ¹ utili misure in conto capitale (spregiativamente indicate come a fondo perduto) o finanziamenti agevolati o altro ancora giungendo a specificare nelle leggi quadro le technicalitÃ di intervento.

Minore attenzione Ã" stata posta ad altri punti del provvedimento (per esempio l'indicazione di tempi massimi di alcuni procedimenti -rispetto ai quali non sono indicate sanzioni per il mancato rispetto-) che pure hanno rilievo ed interesse, ammesso che si sia in grado di realizzare un quadro amministrativo coerente.

Dalle premesse di questa breve nota, tuttavia, si puÃ² ricavare facilmente l'opinione di chi scrive. Le questioni essenziali della politica industriale possono essere ricondotte a due grandi tipologie: gli obiettivi da porre specificati in modo ragionevolmente puntuale e definito, da un lato, e una definizione compiuta delle misure previste, dall'altro, laddove per definizione compiuta si devono intendere procedure applicabili e coerenti e una dotazione finanziaria in linea con gli obiettivi posti. Si tratta di banalitÃ, ma purtroppo di banalitÃ rivoluzionarie per l'Italia, nel senso che sono generalmente entrambe disattese da decenni.

Le politiche per le imprese sono possibili, anzi sono altamente desiderabili in un contesto in cui la struttura prevalente delle imprese Ã" di dimensione piccola e piccolissima, ma nella quale le imprese piÃ¹ dinamiche e innovative di tutte le dimensioni competono sui mercati mondiali. Le vie per attivarsi non prevedono tanto l'elaborazione di grandi idee innovative e neppure di discutere di questioni semplicistiche o tanto generali quanto inutili; sarebbe piuttosto indispensabile un serio tentativo di capire cosa serve realmente a quelle

imprese in competizione e lo sforzo di sviluppare meccanismi e procedure adatte. Non credo che vi siano alternative a un tale sforzo per certi versi umile e privo di aspetti eclatanti. Certo potrebbe aiutare nelle definizioni delle politiche uno sforzo mai compiutamente realizzato di diffondere nei dettagli operativi e nei meccanismi più minuti le prassi seguite, per esempio, in Germania o in altri paesi europei che spendono per le politiche a favore delle imprese risorse più che doppie rispetto alle nostre (anche in relazione al PIL) con risultati considerati generalmente accettabili.