

I fondi pubblici alle imprese. Gli effetti finanziari degli incentivi

di Raffaele Brancati

1. *Premessa.*

In un'area caratterizzata da forti afflussi di risorse finanziarie provenienti dall'esterno, come il Mezzogiorno d'Italia¹, l'operare delle imprese è fortemente condizionato dallo Stato in numerosi aspetti che intrecciano questioni «reali» e questioni «finanziarie».

Riguardo al primo aspetto sono consueti i riferimenti alle caratteristiche del mercato del lavoro, con un'influenza dei trasferimenti sulla rigidità di tale mercato e la sottolineatura di un livello di costi per addetto contenuto rispetto ai valori medi nazionali, ma non sufficiente a compensare i bassi livelli di produttività. Allo stesso modo sono comunemente riconosciute e dibattute le influenze delle agevolazioni previste dalle politiche meridionalistiche sulle dotazioni dei fattori della produzione e sulle tecniche utilizzate dalle imprese².

Anche per quanto riguarda gli aspetti finanziari sono frequenti le analisi della componente creditizia e degli equilibri economici e patrimoniali delle imprese³, con una particolare sottolineatura dei generali problemi dei mercati finanziari in regioni depresse, i legami con strutture produttive spesso deboli e la bassa produttività dei fattori della produzione per le imprese presenti.

Le note che seguono vogliono fornire alcuni spunti interpretativi riferiti direttamente all'influenza dell'operatore pubblico sulle scelte aziendali in un'ottica prevalentemente finanziaria. Si parte dall'ipotesi che gli interventi, ma anche le diseconomie localizzative che caratterizzano le aree depresse, abbiano dei riflessi non trascurabili sui bilanci aziendali. La considerazione di partenza è che operare in un'area

¹ Tale aspetto si differenzia, ma non muta, se si considerano le singole unità regionali.

² Per un'ampia trattazione e documentazione si rinvia all'articolo di F.E. Caroleo e a quello di A. Giannola e U. Marani apparsi sul numero 11-12 di «Meridiana».

³ Oltre al già citato articolo di Giannola, Marani per l'analisi dei bilanci delle imprese manifatturiere, si rinvia a P. Busetta (a cura di) 1989 e a M. Messori, D. Silipo 1990.

relativamente arretrata sul piano dello sviluppo industriale comporta, per le imprese, almeno quattro ordini di problemi:

1) una minore produttività dei fattori di produzione legata ad una minore capacità imprenditoriale, alle caratteristiche della forza lavoro o alle difficoltà di presenza sui mercati di sbocco⁴, oltre che a problemi più generali di contesto dipendenti, per esempio, dalla dotazione di infrastrutture e dal grado di accessibilità del territorio in cui si opera;

2) una minore integrazione con il sistema economico locale caratterizzato da una presenza di poche specializzazioni produttive. Ciò può comportare tanto una struttura delle imprese più integrata verticalmente che un più elevato livello — rispetto ad analoghe imprese altrove localizzate — del capitale circolante e, in particolare, delle scorte;

3) un maggiore peso di nuove imprese non ancora consolidate nella loro presenza sui mercati di sbocco, conseguenza dell'elevato *turnover* delle aziende presenti: ciò può tradursi in un elevato di livello di investimenti a fronte di livelli di fatturato relativamente modesti;

4) una relativa debolezza del sistema finanziario, che crea problemi di accesso ai mercati dei capitali di rischio e di credito con condizioni praticate su questi mercati (tassi, garanzie, condizioni accessorie) particolarmente onerose. Se, in particolare, il mercato del credito è caratterizzato, rispetto alle aree industrialmente più sviluppate, da minore spessore e minore grado di concorrenza, il costo del credito può risultare superiore a causa dei maggiori costi connessi alla sua produzione; inoltre, esso può essere influenzato dal più elevato premio di rischio richiesto per il finanziamento di progetti di investimento percepiti dalle istituzioni creditizie come maggiormente suscettibili, in virtù dei problemi precedentemente citati, di fallimento (il problema del più elevato costo del credito può anche combinarsi con quello della sua disponibilità, ove si verificano fenomeni di razionamento). D'altra parte, lo scarso sviluppo del mercato finanziario e la maggiore rischiosità dei progetti di investimento può rendere altamente «illiquido» e rischioso, per i finanziatori, il finanziamento delle imprese con capitale azionario: anche in questo mercato si possono determinare congiuntamente problemi di costo (dal lato delle imprese) e di disponibilità del capitale. Tali aspetti costituiscono —

⁴ Produttività dei fattori e presenza sui mercati sono legate da «circoli viziosi» o «virtuosi». Nel primo caso, per esempio, si può ipotizzare che una scarsa capacità di commercializzazione e vendita influenzi negativamente i valori della produttività; i valori depressi di tale grandezza determinano, a loro volta, una perdita di competitività delle imprese che si riflette in un'ulteriore contrazione degli spazi di mercato.

in assenza di interventi correttivi — un ostacolo all'attività di investimento e di innovazione tecnica delle imprese nell'area industrialmente meno sviluppata.

A fronte di questi problemi, i principali contributi pubblici previsti hanno mirato a modificare le scelte localizzative e operative delle imprese su due piani tra loro interconnessi. Il primo è quello dell'alterazione dei coefficienti tecnici di produzione (rivolta a compensare, per esempio tramite gli incentivi agli investimenti, le sfavorevoli condizioni che caratterizzano i mercati finanziari e del credito e ad elevare la produttività del lavoro). In secondo luogo, i contributi pubblici hanno anche determinato, presumibilmente, modificazioni in alcuni rapporti caratteristici di bilancio delle imprese delle aree relativamente arretrate.

In prima approssimazione, gli effetti delle incentivazioni possono essere così ipotizzati.

Attraverso i contributi in conto capitale, destinati all'agevolazione dell'investimento fisso lordo delle imprese, si facilita il processo di investimento in capitale fisso. Ciò dovrebbe tradursi in un'alterazione dei coefficienti tecnici di produzione, tramite un più elevato — relativamente alle condizioni di partenza — livello di immobilizzazioni tecniche, in macchinari di «annata» più recente, in un livello di ammortamenti relativamente più accentuato e in un maggior ruolo del capitale netto nella copertura dei fabbisogni finanziari aziendali, oltre a un corrispondente minore peso dell'indebitamento bancario. Rispetto agli indici di redditività comunemente utilizzati sarebbe lecito attendersi un effetto tendenzialmente positivo (almeno quando le aziende hanno raggiunto il livello di attività di regime) sul rendimento del capitale investito e un effetto meno favorevole sul rendimento del capitale netto. Gli effetti attesi per i contributi in conto interessi non si discostano molto da quelli cui si è appena fatto cenno. La differenza più rilevante, in termini di indicatori di redditività, è attribuibile al fatto che non si influenza il capitale netto, ma si accresce relativamente il livello di indebitamento (per lo più a medio e a lungo termine), ma con oneri finanziari relativamente contenuti.

Nel caso degli sgravi contributivi gli effetti (in prima istanza) dovrebbero essere direttamente legati alla riduzione del costo del lavoro. A parità di altre condizioni si dovrebbero verificare effetti positivi sulla redditività e un incentivo allo sviluppo di settori relativamente meno *capital-intensive*.

Con le esenzioni fiscali (in particolare con quelle attualmente utilizzate attraverso esenzioni dalle imposte dirette), infine, si dovrebbe

be avere una crescita della redditività netta, registrando anche mutamenti rilevanti nelle posizioni relative dei diversi operatori se si considera la differenza tra la redditività *ante* imposte e quella netta.

Gli effetti citati dovrebbero essere, basandosi sull'intensità nominale degli aiuti di Stato previsti per il Mezzogiorno, di eccezionale rilevanza con modificazioni accentuate per la redditività delle aziende meridionali. I livelli raggiunti, che *ex ante* sono stimati come equivalenti o superiori al 75% dell'investimento realizzato, sarebbero tali da poter compensare largamente livelli di diseconomie esterne legate alla localizzazione nelle regioni del Sud d'Italia (peraltro mai adeguatamente analizzati).

2. Alcune evidenze empiriche.

I diversi lavori disponibili a partire dalla banca dati prevalentemente utilizzata (quella della Centrale dei Bilanci)¹ forniscono uno scenario relativamente omogeneo. Riferendosi ad un'analisi specifica condotta su un arco temporale relativamente lungo (1982-1989) e con un riferimento territoriale esteso a 17 aree regionali italiane², il quadro di sintesi può essere presentato in forma schematica:

a) le imprese di medio-piccola dimensione registrano forti differenziali interregionali in termini di redditività aziendale. In particolare le regioni meridionali presentano in tutto il periodo considerato (1982-1989) posizioni di forte debolezza. Anche alcune regioni del Centro-Nord mostrano segnali di difficoltà evidenti: è il caso della Liguria, anche per le piccole imprese (segno che la crisi dei settori portanti dell'economia regionale si è estesa a tutte le attività economiche), della Toscana e dell'Umbria (anche nel segmento delle micro-imprese, tradizionali punti di forza di queste economie). Viene sostanzialmente confermata un'ipotesi di raggruppamento territoriale italiano che vede ancora una debolezza «omogenea» del Mezzogiorno con la sola eccezione dell'Abruzzo-Molise. Accanto ad essa si riscontra una ristretta cerchia di regioni caratterizzate da un apparato industriale fortemente vitale (Lombardia, Emilia Romagna, Veneto e, in modo meno univoco sulla base degli indicatori scelti, il Piemonte-

¹ Si fa riferimento ancora a Giannola, Marani 1991 e a Siracusano, Tresoldi 1990.

² Si fa riferimento ad una parte della ricerca svolta per il Ministero per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno sulle incentivazioni alle imprese industriali nelle regioni italiane, diretta dall'autore. L'analisi dei bilanci cui si fa cenno è attualmente disponibile in dattiloscritto (Azzolini, Brancati 1992): ad essa si rinvia per tutti gli aspetti tecnici e per l'ampia documentazione quantitativa.

Valle d'Aosta) e da un'estensione dei segnali di debolezza alla gran parte delle restanti regioni della cosiddetta «Terza Italia»³;

b) l'omogeneità delle regioni meridionali si evidenzia attraverso una sistematica bassa redditività delle imprese estesa a tutte le classi dimensionali e a tutti gli anni considerati a fronte di una dotazione di capitale fisso che, almeno sulla base di misure aggregate, appare sovradimensionata rispetto alla capacità di vendita delle imprese;

c) gli effetti delle incentivazioni finanziarie sono tutt'altro che trascurabili. In tutti i casi delle regioni caratterizzate da alti livelli di incentivazione, ed in particolare nelle regioni meridionali, il livello medio dei tassi di interesse (nonostante la nota circostanza di tassi del credito ordinario superiori, nel Mezzogiorno, a quelli praticati nel resto del Paese) determina un miglioramento della redditività relativa grazie ai contributi in conto interessi. La struttura del *passivo* delle imprese è influenzata in modo meno univoco nelle diverse regioni; si hanno due effetti contrastanti con una riduzione dell'indebitamento determinata dai contributi in conto capitale, mentre la disponibilità di credito agevolato determina un aumento — anche sensibile — del grado di indebitamento. Dalle evidenze empiriche disponibili in un solo caso (Abruzzo-Molise), la rilevanza dei contributi in conto capitale rispetto ai mutui agevolati ha determinato un contenimento del livello di indebitamento;

d) nonostante la loro incidenza, le incentivazioni hanno un ruolo solo di parziale compensazione di una redditività fortemente deteriorata e connessa ad un sistema produttivo che non riesce ad essere competitivo sui mercati locali e nazionali (oltre che internazionali). Sarebbe quindi emergere un quadro di incentivi (nonostante le critiche sulle modalità di concessione e sui ritardi) che modificano in modo apprezzabile i risultati aziendali, ma non sono in grado di compensare scelte imprenditoriali ed organizzative negative in presenza di un «ambiente economico» non favorevole;

e) gli effetti citati sono comuni a tutte le dimensioni di impresa, ma raggiungono il loro massimo nel caso delle classi dimensionali maggiori per le quali i divari di redditività del capitale sono minimi e gli effetti delle incentivazioni massimi. Si combinano, in sostanza, scelte operative relativamente migliori di quelle caratteristiche delle imprese minori, con incentivi spesso di intensità più elevata della me-

³ Le evidenze empiriche segnalerebbero una crescente disomogeneità nelle regioni solitamente raggruppate in quest'area. Dai dati di bilancio sembrerebbe emergere un «nucleo forte» con Emilia Romagna, Veneto e, per certi versi, Marche; un «nucleo sussidiato» rappresentato dalle due aree a statuto speciale (Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia) e un «nucleo indebolito» rappresentato dalla Toscana e dall'Umbria.

dia nonostante una legislazione che, in teoria, privilegia e sostiene maggiormente le piccole e medie imprese;

f) secondo le attese, la determinazione della redditività del capitale investito trova la sua spiegazione prevalente nella produttività dei fattori ed in particolare nella capacità di realizzare valore aggiunto da parte delle imprese. Tale aspetto, fortemente negativo nel Mezzogiorno nel suo insieme, trova parziale compensazione in un costo del lavoro inferiore del 15-20% rispetto alla media nazionale e risulta aggravato da livelli di intensità capitalistica elevati che, con conseguenti livelli elevati di ammortamenti, peggiorano ulteriormente la redditività aziendale;

g) la rilevanza delle agevolazioni fiscali, basate su una detassazione dei profitti, appare molto modesta. Questo aspetto, unitamente all'aleatorietà del profitto (come entità e come tempo in cui si realizza) nelle valutazioni *ex ante*, rende tale strumento — almeno nelle modalità sino ad oggi attuate — di dubbia efficacia.

Fin qui le considerazioni appaiono relativamente simili a quelle tratte in lavori precedenti e sembrano confermare il senso comune dominante. Il tutto può essere riassunto in una frase: gli incentivi sono del tutto insufficienti a compensare le debolezze del sistema produttivo.

Si badi che tale senso comune è esattamente lo stesso che nei decenni passati portava a individuare la necessità e a definire livelli di incentivazione progressivamente crescenti. In condizioni politiche nazionali modificate e con un quadro di bilancio pubblico come quello attuale — nonché dopo sette lustri di politiche di incentivazione alle imprese del Mezzogiorno —, sembra ugualmente naturale, a partire dalle medesime premesse, proporre un ridimensionamento drastico degli aiuti.

Ciò che si vuole sostenere è che l'eccessiva incidenza degli incentivi per le imprese, e non la loro insufficienza, determina molti degli effetti distorsivi; mentre il processo di riduzione va proposto secondo un'ottica gradualista (nell'intensità) e con procedure profondamente modificate. Le distorsioni di cui si parla non sono date tanto dalla scelta di tecniche relativamente ad alta intensità di capitale⁴, ma

⁴ Senza entrare, in questa sede, in esami specifici degli indicatori utilizzati per analizzare l'intensità capitalistica, si vuole ricordare che i dati di bilancio e tutti gli indicatori disponibili consentono solo di valutare la dotazione di capitale fisso rispetto al livello del prodotto. Su queste basi si afferma solitamente che si è in presenza di un eccesso di capitale nelle regioni meridionali. Il problema può non essere relativo, ma assoluto e rinvia prevalentemente alle capacità di produrre e di vendere degli imprenditori. Peraltro, la dotazione del capitale non può essere analizzata in modo aggregato, ma va vista nelle sue unità elementari: macchinari per la produzione, fabbricati, altre attrezzature. La tecnologia produttiva è data prevalentemente dai macchinari direttamente inseriti nel processo produttivo, mentre la rimanente at-

piuttosto dalla prevalente attenzione ai contributi rispetto alle funzioni cruciali tipiche delle imprese.

Per dirla in modo sintetico è come se l'obiettivo di un numero assai alto di imprese meridionali fosse dato dalla *massimizzazione del contributo* portando in secondo piano le tipiche funzioni aziendali legate alla produzione e alla vendita di beni e servizi. Vorrei portare qualche argomento a sostegno della tesi basandomi anche su semplici calcoli di natura finanziaria che potrebbero mostrare la logica, se non la razionalità, di queste posizioni. Se ipotizziamo che le imprese valutino i loro progetti anche sulla base di un indicatore sintetico dato dal saggio di rendimento interno del progetto stesso⁵, tutti i contributi possono essere tradotti in flussi di cassa aggiuntivi che accrescono la redditività attesa degli investimenti.

Per poter considerare alla stessa stregua flussi finanziari di origine diversa e legati a diversi aspetti della vita delle imprese (per esempio flussi legati alle innovazioni, agli occupati, all'investimento ecc.) è necessario introdurre ipotesi semplificatrici. L'idea di base è che vi sia una sostanziale unitarietà nella gestione finanziaria delle imprese per cui gli afflussi di risorse, a vario titolo acquisite, sono considerati relativamente simili tra loro.

Negli anni Sessanta Raffaele Mattioli individuava così la difficoltà di distinguere tra credito a breve e a lungo termine:

La radice della difficoltà sta nella tacita presunzione che si possano separare, nell'unità vitale di un'azienda, i fondi presi a prestito per rafforzarne la struttura e quelli destinati a ungerle le ruote della produzione. Una volta entrati nell'azienda, i soldi ottenuti a credito, anche se costano differenti saggi di interesse, anche se sottostanno a diverse condizioni di utilizzo e di rimborso e a specifiche garanzie, hanno una tendenza irresistibile a coagularsi, a confondersi e a ridistribuirsi, nell'interno dell'azienda, verso quegli scopi dove presumibilmente la loro virtù attiva è maggiore e più proficua (Raffaele Mattioli, *Lezione all'Istituto universitario di Economia e commercio di Venezia*, in «Mondo Economico», 13 gennaio 1962).

Riportandoci al caso in esame si vuole sostenere che l'approccio seguito considera i fondi pubblici ottenuti (o i minori esborsi) come riduzioni delle diverse componenti di costo delle aziende. Tali riduzioni possono avere effetti rilevanti nel rendere più o meno convenienti determinate strategie aziendali ma non necessariamente com-

trezzatura ha un ruolo che può essere definito «di contorno». È ipotizzabile che esista un numero limitato di tecniche produttive per ogni specifico prodotto, data la scala produttiva scelta, mentre gli aiuti di Stato determinano un allentamento del vincolo di bilancio che si traduce spesso in una ridondanza del «capitale di contorno» senza una crescita adeguata della produttività dei fattori.

⁵ Solitamente considerato come un'approssimazione dell'efficienza marginale del capitale.

portano una sostituzione dei fattori cui l'intervento si indirizza agli altri fattori della produzione.

In altri termini è dubbio che i finanziamenti destinati a incentivare l'acquisto di macchinari innovativi o programmi innovativi diano luogo, a parità di beneficio finanziario, a progetti con un contenuto innovativo superiore a quello di finanziamenti a valere su altre norme.

Ma anche se non fosse del tutto accettabile una tale impostazione, rimarrebbe la rilevanza di un approccio che propone di guardare a tutti gli interventi pubblici dal punto di vista di un responsabile finanziario di un'azienda, per il quale assumono la massima importanza gli aspetti tecnici di acquisizione dei fondi (condizioni, tassi, durata, entità ecc.) anche a prescindere dalle motivazioni che li hanno determinati.

Risparmiando al lettore alcuni tecnicismi⁶, basti dire che una valutazione attualizzata dei flussi di aiuto alle imprese modifica in modo eccezionalmente rilevante la redditività attesa dei progetti di investimento. Per comprendere la logica della valutazione è sufficiente considerare la rilevanza di erogazioni in conto capitale pari al 40% dell'investimento⁷, un flusso concentrato nei primi anni, per il pagamento di minori esborsi per interessi e per il costo del lavoro.

La stessa Commissione delle Comunità Europee è giunta a suggerire un metodo di valutazione analogo a quello cui si è fatto cenno. L'Equivalente Sovvenzione Netto considerato valuta il grado di sostegno pubblico agli investimenti nel Mezzogiorno pari o lievemente superiore al massimo ammesso nelle regioni «problema» della Comunità: il 75%.

Se una tale valutazione è un'approssimazione ragionevole della realtà, la percezione degli imprenditori può essere fortemente distorta: perché a questo punto diviene assai più importante accedere ai benefici di legge che non realizzare un progetto in grado di avere un'autonoma capacità di reddito. Naturalmente ciò non significa che la vendita dei prodotti diviene irrilevante, ma solo che viene ritenuta relativamente trascurabile⁸.

⁶ Per questi si rinvia a due articoli: R. Brancati 1990 e 1992. La rilevanza di questi tecnicismi è spesso sottovalutata. Per esempio il ricorrere a semplificazioni nei calcoli del contenuto di aiuto dei finanziamenti agevolati così come è stato fatto dalla Cee, e ripreso con poche differenze in Italia dal Cer-Irs (1992), porta a errori di valutazione molto rilevanti. Nel caso della legge Sabatini, l'errore ha portato a considerare un aiuto equivalente di circa 1300 miliardi nel 1990 a fronte di 300 miliardi circa di beneficio effettivo.

⁷ I procedimenti di attualizzazione si basano sulla valutazione delle preferenze intertemporali dei soggetti economici e, ovviamente, considerano come molto più importanti i flussi degli anni iniziali rispetto a flussi, per esempio, legati ad eventuali vendite, da realizzare a distanza di cinque o sei anni. Le cifre indicate nel testo si riferiscono alla recente legislazione meridionalistica per le imprese di minori dimensioni.

⁸ Si pensi che in una valutazione *ex ante* un progetto caratterizzato da una redditività nul-

Se le distorsioni dipendono dal livello assoluto degli aiuti *ex ante* e dalla loro eccezionale rilevanza rispetto alle altre fonti di finanziamento delle imprese, la capacità di indurre un vantaggio relativo alla localizzazione di attività produttive dipende anche dai livelli di aiuto diffusi nelle altre aree del Paese (ed anche dalle situazioni in essere negli altri paesi europei). In tal senso, le analisi raramente sono compiute su basi sistematiche e comparabili.

Basandosi su recenti rilevazioni⁹ si può affermare che l'incidenza dei trasferimenti pubblici sulle spese ammesse (in una valutazione *ex post* degli interventi) evidenzia una differenza relativamente modesta tra i livelli di aiuto della normativa meridionalistica e quelli delle normali leggi della politica industriale: da livelli prossimi al 40% nel primo caso si passa a livelli variabili tra il 20-25% (Legge Sabatini e 696 per le piccole imprese) ed il 50-60% (legge 46/1982).

I livelli di aiuto appaiono sostanzialmente simili per le imprese che riescono ad accedere ai contributi delle diverse leggi. Ciò che rende più clamoroso l'intervento nel Mezzogiorno è la diffusione degli aiuti tra molti operatori, con una incidenza macroeconomica maggiore¹⁰ (misurata dal rapporto tra aiuti e valore aggiunto e/o investimenti industriali). Tale incidenza dà conto solo in misura parziale del ruolo dell'intervento pubblico. Se si ipotizza che nel Centro-Nord i piccoli ampliamenti degli impianti non beneficino di molti aiuti da parte dello Stato, mentre la realizzazione di nuovi impianti e di strutture significative riescono comunque ad accedere ad agevolazioni, e se si ipotizza che solo queste ultime siano in grado di essere a localizzazione non vincolata — con un ruolo potenzialmente rilevante per le politiche a favore delle aree deboli del Paese —, ne deriva che l'incidenza effettiva delle incentivazioni non è molto diversa nelle varie regioni italiane e, comunque, le differenze sono assai più contenute di quanto comunemente appare. Il riferirsi poi ad un corpo di interventi spesso frazionato (interventi a favore delle Pmi, interventi per l'innovazione tecnologica, contratti di formazione-lavoro, interventi degli enti regionali ed altri ancora) rende le politiche adottate meno *visibili* di quelle meridionalistiche accorpate nelle norme che fanno riferimento all'Intervento straordinario per il Mezzogiorno.

la dell'investimento giunge, per il solo effetto atteso dei contributi, ad una redditività pari al 17%, in linea con la (o lievemente superiore alla) media del settore manifatturiero nazionale.

⁹ Cfr. R. Brancati, 1992.

¹⁰ Va ricordato, naturalmente il caso di alcune regioni del Centro-Nord, in particolare il Trentino Alto Adige, per le quali anche la diffusione dei livelli di aiuto appare del tutto analoga a quella delle regioni meridionali.

In sostanza si vuole affermare che si è in presenza di una situazione paradossale. I livelli di aiuto nel Mezzogiorno sono talmente elevati da indurre modificazioni negli atteggiamenti imprenditoriali molto profonde e indesiderabili, ma la diffusione degli aiuti anche ad altre aree italiane è tale che il sistema degli incentivi non riesce ad alterare in modo significativo (almeno per le imprese di piccola e media dimensione) le preferenze localizzative degli operatori.

3. *Qualche spunto conclusivo.*

Su un piano propositivo si possono mettere in evidenza due aspetti.

In primo luogo la desiderabilità di una riduzione dei livelli di aiuto accompagnata da una migliore gestione. Tale riduzione sarebbe desiderabile anche in assenza dei vincoli di bilancio che caratterizzano e caratterizzeranno la finanza pubblica italiana e anche senza le crescenti pressioni della Cee in materia.

In secondo luogo la necessità di riportare gli interventi a favore della imprese in un quadro generale di politica industriale a un livello almeno nazionale.

In particolare sul piano gestionale servirebbe una maggiore attenzione all'analisi del mercato di sbocco, al piano finanziario o alle problematiche organizzative e gestionali e — nel caso — una attenzione meno accanita ai «computi metrici» e alla documentazione sui fabbricati ovvero ad aspetti patrimoniali che, in particolare nel caso di nuove iniziative, non presentano grande significatività. La giustificazione economica del progetto dovrebbe far premio sulla semplice documentazione formale.

Come è noto il dibattito sugli strumenti per la politica regionale si trascina da oltre cinquanta anni. Non sembra che esistano incentivi miracolosi e privi di difetti nonostante il dibattito italiano recente si sia accanito sui problemi relativi all'intervento sul costo del lavoro¹ e/o su ulteriori misure fiscali. Sarebbe quindi opportuno mantenere forme di intervento che prevedano una gamma di strumenti assai ampia.

¹ Per quanto riguarda il costo del lavoro va ricordata la posizione della Confindustria (almeno quella espressa dal suo direttore generale): non si vuole infatti proporre, così come semplificato dal dibattito giornalistico, gabbie salariali che sanciscano parametri diversi tra le differenti regioni italiane, ma piuttosto un quadro generale di definizione salariale che premi i livelli decentrati di contrattazione e colleghi i salari alla produttività aziendale. Una tale posizione, pur portando ad effetti aggregati molto simili a quelli delle gabbie salariali (ipotizzando una maggior concentrazione di imprese a bassa produttività nelle regioni depresse) presenta caratteristiche assai diverse su cui la riflessione politica non è ancora sviluppata in modo adeguato.

Ciò che è mancato sino ad oggi è stato il coordinamento tra essi (assistenza tecnica e incentivi finanziari, formazione e interventi infrastrutturali, per non parlare — dopo le rilevanti spese per aree attrezzate artigianali e industriali — dei grandi problemi localizzativi delle piccole imprese ammesse al contributo). Si potrebbe pensare ad un'unificazione di responsabilità sulla base di specifiche tipologie ed imporre alla gestione il solo vincolo di bilancio lasciando la massima autonomia operativa. La struttura chiamata a gestire i pacchetti di strumenti dovrebbe essere responsabile *in toto* del suo operato e dar conto in modo analitico e obbligatorio delle attività svolte (tempi, modalità seguite, criteri, effetti, costi ecc.).

Rispetto al dibattito su «selettività verso automatismo» dell'intervento la posizione che qui si esprime è duplice. Da un lato va ricordato che, nel caso dell'automatismo, nessun controllo sarebbe possibile (reale utilizzazione degli impianti, eventuali usi impropri, ma anche possibili problemi gestionali delle imprese su cui intervenire) con livelli di incentivazione che, ancorché in una tendenza verso la riduzione, continueranno ad essere — almeno per un certo periodo — elevati. Dall'altro lato è proponibile una distinzione tra la realizzazione di progetti complessi da parte delle imprese ed iniziative riferite a singoli impianti o funzioni aziendali e, in particolare, alle proposte di ampliamento.

I controlli e le verifiche per una seria valutazione e selezione dei progetti rappresentano tanto oneri il cui ritorno è certo per la Pubblica amministrazione (l'esperienza della legge De Vito segnala che, nella fase di valutazione, i proponenti riportano verso valori congrui gli investimenti e i processi produttivi con forti ridimensionamenti dei contributi dovuti), quanto costi di accesso per le imprese, non giustificabili in determinate condizioni.

Può essere quindi proponibile uno schema differenziato e aperto: contributi automatici, ma con un'incidenza modesta sulle spese previste, per le iniziative incremental; valutazioni, controlli nella fase di attuazione, assistenza e verifiche *ex post* — ma anche contributi di notevole entità — per i progetti complessi. Si ricorda ancora che tali modificazioni sono proponibili solo in un quadro di coerenza ampio che affronti il tema almeno su scala nazionale valutando, accanto ai livelli assoluti di aiuto, anche quelli relativi.

Rispetto ad un sistema che ha insistito su molteplici forme di incentivazione che hanno agito simultaneamente, non sembra del tutto ragionevole, né analiticamente fondato, concentrarsi o riproporre interventi basati su singoli strumenti.

Rimane, come problema centrale, quello di facilitare l'accesso ai

mercati di sbocco per le imprese: gli incentivi possono rendere redditizie le iniziative attraverso un sostanziale abbattimento dei costi dei fattori (anche a costo di qualche effetto negativo), solo a condizione che si sia in grado di vendere i prodotti in quantità sufficienti.

Si vuole, infine, presentare uno schema sintetico che individui, accanto agli obiettivi di una nuova politica di incentivazione anche, e soprattutto, i vincoli, le condizioni operative e i criteri di tale politica.

1) Gli obiettivi non possono che riferirsi, ancora, a un ampliamento della base produttiva, basato su una più diffusa industrializzazione, su un processo di innovazione tecnologica (non solo nei settori tradizionalmente considerati come «avanzati») che favorisca la crescita dei livelli di produttività e su un completamento del sistema produttivo che abbracci anche le funzioni terziarie. Ciò che si suggerisce è una attenzione marcata alle forme di intervento più ancora che alla selezione dei beneficiari tenendo presente che lo strumento utilizzato ha sue specificità. Così, ad esempio, l'incentivazione finanziaria in conto capitale, generale o limitata alla diffusione di nuove tecnologie, ha effetti molto simili riconducibili all'interno della gestione finanziaria delle imprese (in particolare se di dimensioni medio-grandi), mentre è ipotizzabile uno strumento per ogni funzione aziendale da promuovere con livelli di coordinamento *ad hoc* da prevedere.

Per meglio specificare le condizioni e i criteri per la ridefinizione delle politiche di incentivazione si possono indicare alcuni punti cruciali:

a) in primo luogo va affermato un vincolo di risorse disponibili, che può essere definito a partire dall'identificazione di un Equivalente sovvenzione netta (Esn) per individuare quindi il quadro finanziario per gli organismi di gestione e per la politica nazionale;

b) l'Esn rappresenta un quadro certo per l'amministrazione, ma il considerare equivalenti diverse forme di intervento lascia la possibilità di scelta degli incentivi più convenienti per gli operatori all'interno di una gamma predefinita;

c) nel calcolo dell'Esn, ferma restando la tendenza verso una riduzione dei livelli attuali e la definizione di fasce intermedie, andrebbe esclusa la considerazione esplicita dei benefici legati a esenzioni delle imposte dirette (diversa dovrebbe essere la valutazione per altri — eventuali — benefici fiscali). Per questi, infatti, le difficoltà di valutazione di profili temporali corretti per l'entrata a regime delle imprese, l'aleatorietà dell'evento per l'impresa (la realizzazione dei profitti) e le forti differenziazioni per tipologia produttiva e area di localizzazione, si sconsiglia una quantificazione definita *ex ante*;

d) la riduzione dell'Esn rispetto ai valori attuali va attuata attraverso una strategia di differenziazione dell'intervento seguendo vari criteri:

- articolazione marcata dell'intervento in aree a diverso grado di sviluppo;
- differenziazione dell'intensità dell'aiuto;
- premio per le attività di ricerca (centri e progetti) con interventi specifici;
- tipologia di investimento (nuovi impianti e/o imprese *versus* ampliamenti e ammodernamenti);
- dimensione dell'investimento.

2) Ai fini di un maggior controllo sulle attività, di coordinamento degli interventi non finanziari e di assistenza, in particolare verso le nuove iniziative, va ampliato il ruolo delle attività di «tutoraggio» e di «monitoraggio». Un esempio interessante di applicazione di queste tecniche è dato dalla gestione della legge 44/1986 relativa allo sviluppo di nuova imprenditorialità giovanile nel Mezzogiorno.

Opere citate

- Azzolini R., Brancati R. 1992, *Alcune valutazioni microeconomiche sugli effetti degli incentivi per le imprese industriali*, Roma, Fondazione Cespe, Mimeo.
- Brancati R. 1990, *Gli incentivi alle attività produttive*, in «Delta», n. 40.
- Brancati R. 1992, *Gli aiuti alle imprese manifatturiere in Italia: un prospettiva regionale e nazionale*, in «La rivista economica del Mezzogiorno», Svimez, in corso di pubblicazione.
- Busetta P. (a cura di) 1989, *Credito ed economie regionali: il ruolo del sistema creditizio*, in «Quaderni del Creac», Milano.
- Caroleo F.E. 1991, *La flessibilità salariale può contrastare la disoccupazione nel Mezzogiorno?*, in «Meridiana», n. 11-12, pp. 281-313.
- Cer-Irs 1992, *Una politica industriale per la nuova legislatura*, Bologna.
- Giannola A., Marani U. 1991, *La struttura finanziaria delle imprese industriali meridionali*, in «Meridiana», n. 11-12, pp. 165-211.
- Messori M., Silipo D. 1990, *Un'analisi empirica delle differenze territoriali del sistema bancario italiano*, Cespe Paper, n. 6.
- Siracusano F.M., Tresoldi C. 1990, *Le piccole imprese manifatturiere nel Mezzogiorno: diseconomie esterne, incentivi, equilibri gestionali e finanziari*, in Banca d'Italia, *Il sistema finanziario nel Mezzogiorno*, Roma.