

**CNEL**

**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

Distretti produttivi e sviluppo.

Innovazione e competitività delle imprese.

*osservazioni e proposte*

**Assemblea**

**18 dicembre 2008**

Il testo di osservazioni e proposte è stato predisposto dal CNEL sulla base dell'articolo 10 della legge n. 936/1986 recante "norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e Lavoro".

L'istruttoria dello schema di osservazioni e proposte è stata curata dalla Commissione per il federalismo, per le politiche di sviluppo delle Regioni e per la concertazione (IV), di concerto con la Commissione per le politiche del lavoro e dei settori produttivi (II).

Il lavoro è il frutto del percorso di analisi e di proposta condotto dal Gruppo di lavoro specifico (IV e II Commissione) che ha visto il progressivo arricchimento dei contenuti e degli obiettivi grazie alla condivisione del lavoro della Commissione (IV), mirato ad un'analisi della programmazione dal basso e allo sviluppo territoriale, e della Commissione (II), sui temi dell'innovazione produttiva e della competizione globale.

Ai fini della predisposizione del testo si è fatto riferimento in particolare al documento del maggio 2007 sui distretti, approvato dalla Commissione (IV); agli incontri con le parti sociali, il sistema bancario, l'ABI e i Confidi, svolti tra il 2006 e il 2007; di quanto emerso dal confronto tra CNEL, Regioni, Ministero per lo Sviluppo Economico, sistema creditizio e parti sociali, nel corso del seminario del 23 ottobre 2008 "Dai distretti ai distretti: diamo credito allo sviluppo"; nonché dei risultati, presentati nel novembre 2008, dell'indagine "Ricerca e innovazione per i mutamenti strutturali dell'economia", svolta da Nova srl-progetti e ricerche per l'innovazione, per conto del CNEL.

## INDICE

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Premessa                                                                          | 4  |
| 2. Luci e ombre nell'industria italiana                                              | 4  |
| 3. Il processo di aggiustamento strutturale dell'economia italiana                   | 6  |
| 4. L'innovazione come driver di competitività                                        | 9  |
| 5. Le politiche industriali in campo: innovazione o conservazione                    | 11 |
| 6. Le banche e il credito per lo sviluppo                                            | 15 |
| 7. Considerazioni finali e proposte                                                  | 18 |
| a) Le politiche industriali per l'innovazione                                        | 18 |
| c) Banca e impresa                                                                   | 20 |
| d) La valenza strategica di una politica orientata alla diffusione dell'innovazione. | 21 |
| e) La governance territoriale                                                        | 21 |

## **1. Premessa**

L'estensione della crisi finanziaria americana a tutto il pianeta e la profondità della stessa, hanno fatto crescere negli analisti la preoccupazione di una possibile contrazione generalizzata della domanda aggregata con una conseguente e persistente recessione mondiale.

Il contenimento dell'entità degli effetti depressivi della crisi finanziaria sull'economia reale mondiale dipenderà sia dall'efficacia dell'insieme delle politiche per lo sviluppo che saranno messe in campo nei prossimi mesi dai paesi industrializzati, sia dalla capacità di recupero dei mercati finanziari, anche alla luce degli interventi di sostegno alle banche attivati dagli Stati nazionali e delle modifiche, anche temporanee, delle regole di funzionamento dei mercati stessi introdotte in tutte le borse.

Ne discenderà, comunque, in prospettiva, un diverso assetto istituzionale internazionale che molto probabilmente ridefinirà le regole che governano le politiche di sviluppo, il commercio internazionale, il credito sia *retail* che *corporate*, il funzionamento dei mercati finanziari.

Appaiono allora ancor di più attuali e utili le analisi di seguito illustrate, e le connesse Osservazioni e Proposte, soprattutto laddove si cerca di identificare un ruolo del sistema bancario nella promozione e accompagnamento dello sviluppo territoriale, soprattutto alla luce della nuova *governance* dei mercati finanziari che si va disegnando.

## **2. Luci e ombre nell'industria italiana**

Il CNEL ha attivato fin dal 2006 una linea di lavoro sui cambiamenti in atto nel sistema produttivo, in particolare nell'industria manifatturiera, nella consapevolezza che il progressivo approfondimento del processo di globalizzazione stava producendo forti ripercussioni sugli assetti competitivi del sistema industriale italiano: ristrutturazione delle grandi imprese, permanenza, anzi aumento relativo del peso delle PMI, crisi e mutazione genetica dei distretti tradizionali.

Il dibattito sullo sviluppo del nostro Paese negli ultimi anni è oscillato, di volta in volta, da un'attonita osservazione della perdita di competitività del nostro sistema produttivo, rispetto alla quale le politiche economiche avevano difficoltà a predisporre coerenti ed efficaci interventi, all'attribuzione di responsabilità all'esterno del sistema economico nazionale (UEM, globalizzazione, acquisizione di *asset* importanti del *made in Italy* da parte di multinazionali estere), fino a prefigurare il declino inesorabile dell'intera UE, soccombente nei confronti delle performance della Cina e sud-est asiatico.

D'altro canto, in Italia le crescenti difficoltà a tenere sotto controllo il debito pubblico, insieme a tassi di crescita dell'economia sensibilmente inferiori a quelli degli altri grandi Paesi europei davano conto di un sistema paese in estrema difficoltà. Nel periodo immediatamente successivo al 2001, inoltre, la nostra bilancia commerciale mostrava difficoltà crescenti nel mantenere i livelli precedenti in termini di crescita delle esportazioni.

Il progressivo apprezzamento dell'euro rispetto al dollaro e l'aumento del prezzo delle materie prime che si stava verificando, davano ulteriori argomentazioni alla tesi dominante di un sistema manifatturiero in profonda crisi di prospettiva.

Nella realtà dei fatti la situazione era più complessa soprattutto con riferimento alle ristrutturazioni in atto nel settore manifatturiero. Dal 2001, infatti, una parte del settore manifatturiero ha avviato un profondo processo di ristrutturazione ottenendo importanti aumenti di competitività, mentre nel resto dell'economia permanevano bassi livelli di produttività.

Venivano così a coesistere un sistema nazionale in crisi di competitività e una parte rilevante del sistema industriale manifatturiero in progressivo miglioramento tra l'altro anche nelle produzioni tipiche del *made in Italy*.

Il forte miglioramento del saldo della nostra bilancia commerciale e il crescente contributo delle PMI danno proprio conto di un cambiamento radicale dello scenario industriale italiano.

Negli ultimi due anni la crescita delle nostre esportazioni, tra cui spiccano per dinamicità i comparti tradizionali del nostro commercio

estero (le c.d. quattro A: agroalimentare, abbigliamento, arredamento e automazione meccanica), è stata tale da migliorare il peso percentuale delle nostre esportazioni nel commercio mondiale, talché il saldo della bilancia commerciale ha registrato a luglio 2008 i migliori risultati dal 2005.

### **3. Il processo di aggiustamento strutturale dell'economia italiana**

L'aumento delle esportazioni - prevalentemente in alcuni comparti del nostro sistema industriale - sta producendo una frattura all'interno dell'aggregato PMI in due insiemi, il primo riguarda le imprese più dinamiche che hanno recuperato competitività, e che potremmo definire export-oriented, e il secondo che, al contrario, comprende le PMI più statiche che hanno perso progressivamente livelli di produttività e competitività (si tratta di imprese orientate prevalentemente al mercato interno).

- Limitando l'analisi ai distretti industriali si rileva come al primo gruppo appartengono le PMI che la crescente globalizzazione ha selezionato all'interno dei distretti industriali tradizionali. Si tratta d'impresе molto dinamiche che hanno ridefinito in modo accorto le proprie strategie di posizionamento sul mercato e sono state in grado di internazionalizzarsi e realizzare innovazioni di processo e di prodotto, anche attraverso una maggiore capitalizzazione finanziaria e patrimoniale.

La crescita dell'impresa più dinamica è avvenuta gerarchizzando i processi produttivi e affermando la propria leadership di distretto. La presenza di una o più imprese leader ha così determinato un'organizzazione di distretto completamente diversa: un nucleo di medie imprese che gestiscono una filiera di micro e piccole imprese sub-fornitrici<sup>1</sup>.

I contestuali processi di delocalizzazione in Italia e all'estero hanno poi esteso la filiera subfornitrice dell'impresa leader anche all'esterno del territorio dell'originario distretto.

---

<sup>1</sup> Un quarto delle medie imprese italiane è localizzato ormai nei distretti italiani (fonte Mediobanca)

Il passo per l'instaurazione di rapporti formali tra imprese di territori diversi, anche esterni alla filiera, è stato breve, favorito anche dallo sviluppo formidabile delle innovazioni tecnologiche e delle comunicazioni (ICT), producendo una nuova evoluzione dei sistemi distrettuali e di filiera: le reti d'impresa che mettono insieme imprese medie, piccole e grandi e fanno coalizione nell'area vasta nazionale, ma anche trans-nazionale.

Di fatto, attraverso una distruzione creativa d'impresa, la nascita di medie aziende leader di distretto e una ristrutturazione dei processi, sono stati ridefiniti i legami tra le PMI e i territori, ridefinizione che qualcuno ha definito con un neologismo dai distretti ai dislarghi.

Le ottime performance delle medie imprese sui mercati internazionali hanno addirittura dato conto di un nuovo modello di sviluppo italiano trainato appunto dalla media impresa leader della filiera o della rete.

Il sistema industriale italiano uscito dalla ristrutturazione di questi ultimi anni è allora caratterizzato da una persistente prevalenza delle piccole imprese, dalla riduzione delle grandi e da una significativa crescita d'impresa leader di media dimensione. Queste ultime rappresentano in definitiva la novità più rilevante dell'evoluzione maltusiana che i distretti hanno avuto reagendo alla crescente competizione internazionale.

- Accanto alle realtà sopra descritte, di distretti industriali che sono stati capaci di reagire alla competizione internazionale, ci sono altre realtà distrettuali che non hanno saputo recuperare competitività sui mercati esteri e si sono sempre più invischiate nel confronto competitivo del mercato interno, mercato interno che progressivamente è arretrato per la bassa crescita dell'economia italiana relativamente agli altri Paesi industrializzati.

In questi casi invece di una salutare distruzione creativa di schumpeteriana memoria si è avuta una vera e propria distruzione di capacità produttiva e questo spiega la contemporanea presenza di un boom nelle esportazioni e un arretramento o stagnazione della produzione industriale.

Le PMI in questi distretti non hanno reagito al processo di globalizzazione innovando processi e prodotti, nella convinzione che la domanda nazionale e quella quota parte prodotta per l'esportazione non subisse, nel medio periodo, arretramenti significativi. La mancata innovazione di prodotto, in particolare, sembra essere stata la causa prevalente della perdita di competitività.

L'innovazione di prodotto, infatti, spiega gran parte del successo delle esportazioni italiane. Innovazione che è stata ottenuta attraverso l'incorporazione nei prodotti di maggiore qualità, certificata a livello degli standard internazionali del commercio estero (certificazioni di qualità, marchi, brevetti).

Si tratta, peraltro, anche di distretti di antica e solida reputazione, che però non sono stati in grado di cogliere, al contempo, la sfida della competitività e i mutamenti della domanda interna (la profonda crisi del distretto del divano in Puglia e Basilicata può essere presa ad esempio di quanto sopra affermato, come pure le difficoltà in comparti come quello degli elettrodomestici)

I riflessi delle dinamiche sopra descritte sugli assetti produttivi ed economici nazionali hanno prodotto una progressiva accentuazione dei divari tecnologici tra comparti *export-oriented*, che continuano a innovare prodotti e processi, a estendere e integrare marchi, ad ampliare le reti distributive e di comunicazione all'interno della rete e nel mercato, e i comparti orientati alla domanda interna, meno innovativi e dinamici.

Si viene così a determinare un dualismo produttivo tra imprese orientate ai mercati esteri (efficienti e competitive inserite nelle reti e filiere lunghe) e imprese operanti prevalentemente nel mercato interno (più deboli e meno competitive inserite nei distretti tradizionali).

Tanto più poi le imprese delle filiere *domestic-oriented* sono localizzate nel mezzogiorno d'Italia, tanto più si approfondiscono i

divari di competitività del dualismo geografico tra centro nord e mezzogiorno.

I processi di aggiustamento strutturale avviati in questi anni evidenziano, pertanto, due elementi basilari:

- i. in primo luogo, di fronte al mutare del contesto competitivo, perdono peso i vantaggi localizzativi scaturenti dalla divisione del lavoro e dalle "relazioni corte" tra imprese in ambiti locali, mentre assumono nuova rilevanza le strategie di impresa imperniate sull'innovazione, sull'acquisizione e valorizzazione delle nuove tecnologie e sul controllo del mercato.
- ii. in secondo luogo, i fenomeni in essere nei settori di tradizionale specializzazione produttiva per l'Italia delineano un processo di consistente dicotomizzazione: da una parte rilevanti e diffusi casi di crisi aziendali, rilevabili sia nelle aree di industrializzazione matura, sia in molti contesti meridionali; dall'altra strategie di riposizionamento avviate da imprese più evolute dal punto di vista strategico e più solide dal punto di vista organizzativo che, focalizzandosi su alti livelli di qualità dei prodotti e facendo leva su particolari driver di competitività, hanno costruito a proprio vantaggio robuste barriere ulteriormente rafforzate dalla introduzione di innovazioni di processo.

#### **4. L'innovazione come *driver* di competitività**

Negli anni recenti, tuttavia, emerge la consolidata scarsa attitudine del nostro tessuto imprenditoriale a compiere investimenti nella R&S, che va spiegata con le peculiari caratteristiche settoriali e dimensionali degli attori economici operanti in Italia.

E', con ogni evidenza, l'innovazione "senza ricerca" ad aver agito anche in questa fase storica da fattore propulsore per l'implementazione di strategie di riposizionamento competitivo delle imprese. Non sono, quindi, le risorse e i processi preposti alla creazione delle conoscenze a determinare "a cascata" effetti positivi sulle *performance* produttive e commerciali delle imprese. Sono l'utilizzo delle tecnologie incorporate nei mezzi tecnici; la fruizione di servizi di *design* e progettazione; l'applicazione di materiali innovativi originariamente sviluppati per le esigenze produttive di altri settori; l'accesso e l'impatto di tecnologie chiave abilitanti che, anche nei settori manifatturieri tradizionali, hanno determinato il concomitante instaurarsi di una pluralità di paradigmi tecnologici.

A ben vedere, la predominanza di percorsi innovativi senza ricerca nelle nostre imprese costituisce il *pendant* speculare della consolidata specializzazione dell'industria italiana nei settori *low-tech*, dove è meno richiesto l'impegno nella R&S per acquisire una fonte di vantaggio competitivo.

A fronte delle tendenze sopra delineate il Cnel ritiene non più sufficiente l'innovazione "senza ricerca" per stimolare percorsi di adattamento strutturale del nostro sistema produttivo che siano coerenti con le sfide proposte dalla globalizzazione.

L'accelerazione del cambiamento tecnologico e la crescente compenetrazione tra scienza e tecnologia danno enfasi nuova all'innovazione che si fonda sulla sistematica elaborazione, rivisitazione e applicazione dei principi scientifici. E' difficile, infatti, immaginare che l'innovazione di natura incrementale possa fungere da risposta esaustiva alle sollecitazioni del mercato globale. Quanto più le attività produttive si collocano alla frontiera tecnologica, tanto più le conoscenze necessarie assumono un assetto sistematico e codificato e richiedono una contiguità, se non un'identificazione di metodo, tra chi produce le conoscenze e chi le applica.

La ristrutturazione in atto nel nostro sistema produttivo può anche avvenire in costanza del modello di specializzazione ereditato dallo sviluppo post-bellico, ma è necessario che si approfondiscano le competenze e si rafforzino i contenuti di valore dei nostri prodotti.

E' evidente che una politica volta a introdurre mutamenti strutturali - che potremmo definire "*mission-oriented*" - non può che essere una politica di respiro nazionale che, nella sua finalizzazione e nell'entità delle risorse che deve mobilitare, non consente una strisciante "balcanizzazione" della R&S, una frammentazione cioè di indirizzi e di impegni di risorse scaturente dal concomitante agire delle Regioni.

Questo bisogno di statualità per la R&S appare condizione imprescindibile perché possano essere perseguiti obiettivi di natura strutturale.

Particolare rilevanza ha poi l'entità delle risorse devolute al sostegno della R&S e dell'innovazione. Il Cnel ritiene necessario l'allineamento dell'Italia sui parametri di spesa definiti con la Strategia di Lisbona (o quanto meno all'attuale media europea). Si ritiene, infatti, che il ritardo del nostro Paese al riguardo ha un'incidenza fortemente negativa sulla capacità competitiva del nostro sistema.

Accanto alla politica "*mission-oriented*", di valenza strategica per il Paese e per questo da riconoscersi alla esclusiva competenza nazionale, è inoltre opinione del Cnel che vi debba essere una politica mirata alla sensibilizzazione e al sostegno della capacità innovativa del tessuto imprenditoriale di ciascun territorio. Dal momento che tale politica – che può essere definita "*diffusion-oriented*" – deve precisare i suoi contenuti e i suoi percorsi attuativi in funzione delle specificità settoriali e imprenditoriali di ciascun contesto, è necessario che venga attribuita alla responsabilità delle Regioni.

In definitiva appare evidente che interventi orientati tanto alla "*mission-oriented*" quanto alla "*diffusion-oriented*" vanno comunque realizzati con maggiore selettività rispetto a quanto fin qui compiuto. In particolare occorre:

- seguire una logica della domanda rispetto alla logica dell'offerta;
- definire a priori gli obiettivi e i target delle attività che si intendono porre in essere;
- definire con cura i profili del management responsabile delle strutture (chiamando chi ha esperienze nei settori di intervento ed escludendo chi possiede background sostanzialmente politico o accademico); occorre monitorare e valutare le attività svolte e raffrontare i risultati raggiunti agli obiettivi perseguiti.

## **5. Le politiche industriali in campo: innovazione o conservazione**

L'instabilità del sistema finanziario internazionale e dei mercati di borsa e le ripercussioni che la stessa potrebbe avere sulla crescita economica mondiale e, quindi, sul commercio estero accentuano le preoccupazioni di un progressivo arretramento delle nostre produzioni manifatturiere.

Da un lato la caduta della domanda mondiale potrebbe ridurre le nostre esportazioni, bloccando il processo virtuoso che ha consentito il miglioramento della competitività, dall'altro lato, gli effetti negativi sulla crescita dell'economia di un'ulteriore caduta della domanda interna potrebbero essere disastrosi, proprio per le imprese più deboli esterne alle filiere lunghe e alle reti.

L'eccessiva terziarizzazione dell'economia europea d'altro canto ha indotto tutti i Governi a mettere in campo politiche economiche per l'innovazione di processo e di prodotto nel comparto manifatturiero.

Mai come negli ultimi anni anche in Italia sono stati promossi programmi importanti per la salvaguardia delle imprese industriali e manifatturiere, in particolare ci riferiamo ai Grandi Progetti Strategici del Programma Nazionale della Ricerca 2007-2013, al programma Industria 2015 e al Piano triennale di finanza pubblica 2009-2011, con le prime misure adottate nella manovra d'estate (legge 133/2008).

In tutte le iniziative sopra richiamate si dà ampio spazio al sostegno delle PMI organizzate in distretti e reti. Si tratta peraltro di due impostazioni, che pur presentando alcune discontinuità, possono essere considerate complementari, nel senso che tengono conto del complesso dei distretti esistenti, sia quelli innovativi orientati alle reti lunghe che quelli ancora organizzati in senso tradizionale.

La complementarità trova una sua conferma dalle scelte del nuovo Governo di mantenere in piedi il programma Industria 2015 e di ripristinare i finanziamenti originari, oggi, parzialmente, ridotti.

Con il Piano triennale e con la legge 133/2008 viene in definitiva completata l'azione di sostegno all'innovazione delle PMI varando un pacchetto di azioni indirizzato alla tutela dei distretti tradizionali, anche se appare essere sempre presente l'indicazione dell'obiettivo di allargamento territoriale delle imprese (filieri lunghe) e della necessità di competere comunque sui mercati internazionali.

Con Industria 2015, era stata fatta la scelta di finanziare iniziative produttive (prototipi) volte ad aumentare il grado d'innovazione tecnologica delle produzioni nazionali anche tradizionali, nella convinzione che la distinzione tra settori maturi (a bassa tecnologia) e settori avanzati non rappresentava più la realtà dei fatti. Tutte le produzioni industriali oggi contengono, infatti, e in quantità crescenti, nuove tecnologie, per cui cruciale risulta essere proprio la capacità delle imprese di introdurre innovazioni di processo e di prodotto.

Al fine di evitare che solo la grande impresa potesse accedere ai finanziamenti previsti Industria 2015 ha incentivato le PMI a confluire

in una rete attraverso una procedura di partenariato con il sistema pubblico della ricerca messa in atto dal Ministero competente.

La concentrazione di tutte le risorse disponibili nel bilancio dello Stato per gli incentivi alle imprese nel programma di Industria 2015 e la definizione di cinque progetti strategici su cui canalizzare le risorse davano conto della scelta di un unico obiettivo strategico: promuovere l'innovazione delle imprese industriali e delle reti di PMI nei settori ritenuti fondamentali per l'industria italiana.

In definitiva con industria 2015 si prefigura il superamento del distretto industriale, monosettoriale e strettamente confinato in un territorio storicamente determinato, a favore di una rete d'impresa che dovrebbe preludere alla crescita delle dimensioni d'impresa.

Si tratta di un approccio alla politica industriale per l'innovazione di tipo selettivo che opera attraverso la strumentazione dei bandi e del partenariato interistituzionale, un approccio essenzialmente indirizzato alle PMI più innovative e dinamiche.

Con il Piano triennale e la legge 133/2008 (manovra d'estate) l'impostazione appare mutare, anche se è confermata Industria 2015.

In particolare, appare evidente che, accanto alle azioni a favore dell'impresa organizzata in rete o filiera, una particolare attenzione viene di nuovo data ai distretti nella loro organizzazione tradizionale e ai loro stretti legami con il territorio.

E' una scelta di politica industriale che tiene conto delle difficoltà a competere di molte PMI distrettualizzate, quelle che in precedenza abbiamo identificato come *domestic-oriented*. Le misure annunciate, infatti, fanno riferimento a un rafforzamento dei distretti e a un'estensione delle agevolazioni che saranno predisposte alle reti e alle catene di fornitura reti e catene di fornitura che saranno definite e individuate con apposita procedura.

Si tenta in tal modo di coniugare una politica industriale selettiva (industria 2015) e una politica d'incentivazione automatica: fiscalità di distretto, *rating* di distretto, *bond* di distretto, *start-up* con altre misure selettive quali complementi a industria 2015, tra cui

l'individuazione di altre linee di azione per Industria 2015, il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e la cabina di regia sui mercati esteri.

Il coesistere di misure di politiche per l'impresa sia di tipo selettivo che automatico rappresenta un allargamento dell'approccio strettamente selettivo di Industria 2015 che però potrebbe porre problemi di finanziamento degli interventi annunciati nelle leggi delega.

Una possibile risposta potrebbe rintracciarsi nell'indicazione prevista nella legge 133/2008 di reperimento di risorse aggiuntive attraverso la costituzione di fondi per l'innovazione destinati alla realizzazione di iniziative ad alto contenuto di innovazione tecnologica, con la partecipazione di investitori pubblici e privati in un sistema integrato tra fondi a livello nazionale e rete di fondi locali, oppure con la rimodulazione di parte dei fondi comunitari e del FAS.

Pur tuttavia appare evidente che maggiori saranno gli oneri per il bilancio dello Stato, anche in termini di minori entrate fiscali, degli interventi d'incentivazione automatici o semiautomatici del tipo 488, minori saranno le disponibilità per gli interventi selettivi del tipo Industria 2015.

E' evidente allora come esista un problema di *governance* dello sviluppo locale dovuto alla moltiplicazione e differenziazione, oltre che degli strumenti d'intervento, anche dei livelli di governo: verso l'alto, con il processo di sovra-nazionalizzazione (UE), e verso il basso, con la devoluzione di poteri e competenze dello Stato ai livelli di governo territoriale (regioni, province, enti locali).

L'aumento della molteplicità di livelli che interagiscono tra loro richiede pertanto nuove funzioni di coordinamento e nuove modalità di concertazione dello sviluppo locale.

Laddove il coordinamento delle istituzioni pubbliche appare definito e specificato nel novellato Titolo V della Costituzione italiana, il coordinamento della nuova molteplicità dei livelli di governo, pubblici e privati, che interagiscono nel territorio con obiettivi non necessariamente e naturalmente convergenti richiede nuovi strumenti

di coordinamento degli interventi. E questo in prospettiva appare ancora più rilevante in seguito all'attuazione del federalismo fiscale.

Una nuova *governance* territoriale risulta pertanto una necessità derivante dalla complessità delle competenze e degli interessi che il nuovo assetto istituzionale non ha fino ad oggi contribuito a semplificare.

## **6. Le banche e il credito per lo sviluppo**

Su questi temi il Cnel ha svolto audizioni con i principali istituti di credito, il sistema dei Confidi e l'Abi che hanno confermato la presenza di un *deficit*, anche normativo, nella strumentazione esistente perché la banca possa poter svolgere un ruolo di promozione dello sviluppo territoriale. Segnali d'inversione di tendenza peraltro appaiono manifestarsi con una maggiore attenzione per le PMI da parte delle aree *corporate* di alcune banche e attraverso alcune recenti iniziative di attivazione di banche regionali (es. Veneto).

Approfondire il rapporto tra banche e imprese in Italia è particolarmente importante per la maggiore incidenza nel nostro paese, rispetto alla media europea, della piccola e media impresa.

In genere le piccole dimensioni aziendali fanno sì che l'autofinanziamento sia limitato (sottocapitalizzazione) e che il finanziamento esterno, si concentri, nella maggior parte dei casi, nel credito bancario, e, cioè, nella modalità più semplice (tradizionale) e spesso più antiquata ed onerosa. Nessuna differenziazione in altri termini viene attivata nel tipo di credito utilizzato per l'esercizio rispetto allo sviluppo e all'innovazione, generando così alti oneri finanziari e alta probabilità di razionamento del credito.

Secondo recenti dati di fonte Banca d'Italia, infatti, nel 2006 le piccole imprese con meno di 50 addetti avevano un debito bancario pari a due volte il valore aggiunto prodotto, a fronte di un'incidenza del 50% delle imprese di maggiori dimensioni. Il credito bancario pertanto costituisce ancora oggi, di fatto, l'unico canale utilizzato dalle piccole imprese (meno di 50 addetti), mentre appare in atto una timida riarticolazione delle modalità di finanziamento della crescita da parte delle medie imprese a favore di strumenti finanziari diversi e più

innovativi del semplice affidamento o multi affidamento (ad es. ricorso ai prestiti partecipativi, al mercato (MAC), ai fondi di *private equity*, ecc..).

Nel complesso il finanziamento delle imprese al 2007 ha determinato un debito finanziario delle imprese pari al 70% del PIL, basso rispetto agli altri paesi industrializzati, ma caratterizzato da un più alto peso del credito a breve e a tasso variabile, che rende più vulnerabile il sistema, in particolare delle PMI, soprattutto in presenza di una tendenza al rialzo dei tassi di interesse.

Le imprese organizzate nei distretti industriali tradizionali presentano peraltro caratteristiche tali da implicare comunque un approccio particolare al credito di finanziamento della crescita:

- a) uno stretto intreccio di rapporti tra imprese e società locale;
- b) consolidati rapporti di relazione con le banche operanti nel distretto e reciproca profonda conoscenza del contesto produttivo e finanziario.

Ne è derivata una maggiore facilità all'affermazione nei distretti di un approccio all'intermediazione finanziaria definito in letteratura *relationship lending* (credito di relazione) che però non appare più in grado di cogliere le esigenze del sistema delle PMI impegnate nella competizione globale.

Il credito di relazione ha presentato per i distretti indubbi vantaggi per l'impresa rispetto all'approccio dominante negli anni '90 nel resto del sistema delle PMI italiane del tipo *transaction banking* (frammentazione dei rapporti bancari, multi-affidamento per la riduzione del rischio, ampio ricorso alle garanzie personali dell'imprenditore).

Nonostante che con il credito di relazione il rapporto tra la banca e l'impresa divenga più strutturato, aumentino le informazioni in possesso della banca, migliori la conoscenza del comparto e delle interrelazioni con il territorio, si riduca in definitiva il livello delle

asimmetrie informative, pur tuttavia, di fatto, rimangono alti i livelli di razionamento del credito e gli oneri finanziari per il prestito<sup>2</sup>.

In particolare, appare necessario accrescere fortemente la capacità del sistema bancario di valutare il *rating* tecnologico delle imprese, il contenuto innovativo dei progetti e i relativi potenziali ritorni spiega il limitato apporto che esso ha da sempre dato al finanziamento dell'innovazione tecnologica. In definitiva l'intangibilità del valore dell'innovazione da iscrivere a bilancio tra gli *asset* dell'impresa, come pure delle reti d'impresa, rende ancora oggi difficile il finanziamento dell'innovazione nella configurazione tradizionale delle reti siano esse consorzi o raggruppamenti temporanei.

Una novità importante contenuta nella citata manovra d'estate, e che investe direttamente il sistema finanziario, riguarda la costituzione della Banca per il Mezzogiorno Spa, banca che ha l'obiettivo di assicurare la presenza nelle Regioni meridionali di un istituto bancario in grado di sostenere lo sviluppo economico e di favorirne la crescita. E' essenziale, però, che ogni passo che verrà assunto a riguardo metta a valore le tante negative esperienze maturate nel passato.

La costituzione della Banca per il Mezzogiorno – a maggioranza privata e ad azionariato diffuso -, nonché il nuovo assetto e le nuove funzioni della CDDPP, richiamano esplicitamente il ruolo del sistema bancario quale attore importante dello sviluppo economico.

Inoltre, la composizione societaria della Banca per il Mezzogiorno (tutte le istituzioni pubbliche locali) evidenzia la necessità di coinvolgere il più possibile tutti gli attori dello sviluppo territoriale, che, insieme all'indicazione della priorità di accesso ai fondi comunitari e del FAS da parte della nuova banca, dà conto di una volontà a stimolare un ruolo più attivo del sistema bancario nella promozione dello sviluppo del Mezzogiorno.

---

<sup>2</sup> Un ruolo importante nel finanziamento delle PMI distrettualizzate o meno è stato svolto in questi anni dai Confidi che hanno accresciuto le possibilità di accesso al credito delle imprese associate e ne hanno aumentato la forza contrattuale, consentendo loro di ottenere l'applicazione delle migliori condizioni attraverso il frazionamento del credito operato dal fondo di garanzia. L'azione dei Confidi si basa su un fondo consortile (costituito dal capitale sociale) e su un fondo rischi (fondo di garanzia) costituito per circa la metà da fondi di origine pubblica (contributi statali, delle Regioni e dell'Unione Europea) e per il restante 50% dai contributi versati dalle imprese associate.

## **7. Considerazioni finali e proposte**

### **a) Le politiche industriali per l'innovazione *mission oriented***

Risulta evidente come, dalle considerazioni fin qui sviluppate, il tema delle politiche industriali per l'innovazione e la competitività del nostro sistema produttivo – con particolare riferimento alle PMI –, sia caratterizzato da diverse sfaccettature e articolazioni tematiche, tutte però caratterizzate dalla necessità di attivazione tempestiva ed efficace di nuovi strumenti di intervento, o di una revisione dello strumentario preesistente, e questo appare ancora più stringente per la recessione che certamente investirà nel corso del 2009 tutti i paesi industrializzati.

In particolare, il Cnel sulla base delle analisi, delle audizioni con le forze sociali e il sistema bancario, tenuto conto del contesto di crisi nazionale e internazionale, viste le sopra riportate osservazioni, ritiene necessario sostenere il sistema delle PMI industriali italiane attraverso il rafforzamento degli strumenti di intervento e delle politiche industriali attualmente messe in campo, come pure introducendo nuove misure e azioni.

In particolare il Cnel ritiene corretto l'approccio posto alla base di Industria 2015 che prevede la concentrazione delle risorse finanziarie in pochi progetti strategici per la realizzazione di prototipi di nuovi prodotti o processi ad alto contenuto d'innovazione, pronti per utilizzazione industriale.

Il Cnel ritiene condivisibile il processo di partenariato messo in piedi per favorire la costruzione di reti d'impresa cui finalizzare i finanziamenti delle PMI, come pure la procedura che prevede una selezione dei progetti di innovazione in luogo di meccanismi automatici.

Questi ultimi, infatti, appaiono più funzionali a migliorare la competitiva l'impresa con le tecnologie in uso, ma non efficace nell'introduzione di innovazioni tecnologiche di prodotto e di processo.

I processi d'innovazione e di R&S per essere efficaci richiedono, al contrario, la concentrazione delle risorse, la selezione dei progetti, l'integrazione delle competenze tra imprese ed enti di ricerca privati e pubblici e questo è possibile solo con interventi selettivi e non automatici.

In particolare appare auspicabile:

- i. che le priorità settoriali individuate dalla politica nazionale "*mission-oriented*" possano essere riconducibili ai settori di intervento dei Programmi Quadro dell'UE. Il concomitante accesso alle agevolazioni predisposte ai due livelli (nazionale e comunitario) potrebbe, infatti, consentire il raggiungimento di una adeguata massa critica di finanziamenti onde perseguire obiettivi scientifico-tecnologici alla frontiera delle conoscenze e obiettivi industriali di spessore;
- ii. che l'individuazione di settori prioritari di intervento e la focalizzazione delle azioni avviate su tematiche di valenza strategica, eludano il rischio di parcellizzare le linee di intervento, con conseguente illanguidimento dei risultati.

La selettività peraltro non deve ritardare oltremisura l'avvio dei progetti.

Il Cnel rileva, al riguardo, come dal lancio del programma Industria 2015 siano ormai passati circa due anni e le procedure di valutazione e di avvio dei progetti sono ancora in corso, ne consegue, a parere del CNEL, il rischio d'inefficacia dell'iniziativa.

La velocità con la quale, nella competizione globale, vengono immessi nel mercato nuovi prodotti innovativi è tale che un ritardo nella utilizzazione e delle risorse disponibili potrebbe rendere obsoleti i risultati stessi della R&S finanziata da Industria 2015.

Si propone pertanto di operare un'accelerazione dei tempi attraverso un processo di radicale semplificazione e informatizzazione delle procedure di valutazioni ex ante, salvaguardando il ruolo di autorità indipendenti di valutazione.

La velocizzazione dei finanziamenti diviene cruciale per le attività di ricerca e per lo sviluppo delle PMI, che sono più vulnerabili nella competizione globale.

Questo consentirebbe una naturale e volontaria autoselezione dei partecipanti, un'accelerazione significativa delle procedure

amministrative di selezione e una più efficiente gestione economico-finanziaria.

## **b) Banca e impresa**

Sul ruolo del sistema bancario e delle politiche per il credito *corporate*, il Cnel ritiene necessario un maggiore impegno del sistema bancario a favore delle PMI operanti nei distretti industriali e nelle reti d'impresa.

Tale maggiore impegno va ricercato in un approccio ai sistemi d'impresa presenti nei territori che integri il tradizionale approccio di "relazione" con un effettivo accompagnamento dell'impresa nel processo d'innovazione tecnologica e d'internazionalizzazione.

Il Cnel ritiene necessario da parte della banca di valutare in sede di finanziamento del sentiero di sviluppo tutti quegli elementi intangibili non quantificati dalle poste a bilancio, ma che costituiscono il vero patrimonio dell'impresa.

Al riguardo, appare evidente come sia necessario, per finanziare in modo efficace la crescita d'impresa, coniugare le regole dei rating di Basilea 2 con le analisi delle potenzialità delle performance d'impresa.

In altri termini, appare indispensabile un 'rivasamento' di Basilea 2 soprattutto per il finanziamento dei progetti di ricerca e di innovazione delle PMI organizzate nei distretti, come pure nelle filiere e reti d'impresa.

Accanto agli strumenti attualmente utilizzati per l'accompagnamento alla crescita delle PMI, come il venture capital e il private *equity*, va a parere del Cnel introdotto un nuovo approccio che a partire dal credito di relazione a livello di distretto sia in grado di promuovere progetti di sviluppo che coinvolgano l'intera filiera e rete d'impresa.

In tale ottica appare utile approfondire l'ipotesi di ampliare il territorio nel quale operano i Confidi, superando anche la specializzazione settoriale e categoriale degli stessi, nella direzione di una garanzia di distretto.

Laddove poi i distretti si siano organizzati in reti d'impresa appare evidente la necessità anche per il sistema dei Confidi di ricercare

livelli superiori di cooperazione intercategoriale e intersettoriali. In questo senso peraltro spinge la normativa sui Confidi nel momento che alcuni di essi possono trasformarsi in vere e proprie strutture creditizie (art.107 del Testo unico delle leggi bancarie).

### **c) La valenza strategica di una politica orientata alla diffusione dell'innovazione**

Con riferimento ad una politica *diffusion oriented* le raccomandazioni che il Cnel suggerisce prendono spunto dai caratteri che hanno assunto i cospicui processi di innovazione che si sono realizzati negli ultimi anni in Italia da parte di molte piccole e medie imprese, in particolare si tratta di:

- promuovere "fattori di contesto" (da intendersi in un'accezione ampia: dalle infrastrutture ai servizi formativi, a centri tecnologici dedicati, a servizi consulenziali sperimentati) e, in concomitanza, stimolare processi di adattamento continuo sia delle imprese a ciascuno dei fattori, in modo da innalzare il potenziale innovativo e le performance del tessuto produttivo locale, sia dei fattori verso il fabbisogno di conoscenze e di servizi alle imprese, in modo da rafforzare la focalizzazione delle loro funzioni sulla domanda imprenditoriale e divenire componenti organiche nella catena di creazione del valore relativa alle imprese;
- favorire l'accesso incentivato ai "*business service*" per consentire alle imprese la rivisitazione del contesto competitivo in cui operano e la individuazione, per questo tramite, dei segmenti di mercato verso cui proporre un'offerta connotata dai necessari elementi di differenziazione;
- mettere in rete l'offerta di design industriale al fine di agevolare l'accesso delle PMI alla nuova componente di tipo olistico propria delle strategie di *up-grading*.

### **d) La governance territoriale**

La costruzione della garanzia di distretto (o di filiera e di rete) presuppone però una *governance* strutturata di territorio che accompagni la costituzione di consorzi d'impresa finalizzati alla garanzia.

Tale processo consortile peraltro appare particolarmente virtuoso in quanto potrebbe prefigurare in prospettiva la realizzazione di vere e proprie reti d'impresa, reti che nascerebbero nell'ambito di una nuova collaborazione tra banca e impresa.

Appare evidente allora come il Cnel ritenga cruciale, ai fini dell'accompagnamento dei distretti verso le reti lunghe, la definizione di livelli di governance tali da poter prefigurare azioni cooperative tra le PMI appartenenti all'area vasta.

In tale ambito un ruolo strategico può essere esercitato dalle finanziarie regionali quali soggetti in grado di collegare il pubblico al privato nella predisposizione di strumenti e azioni per la promozione di nuove opportunità di finanziamento dello sviluppo locale, che siano addizionali agli incentivi previsti dal patto di stabilità (fondi di rotazione, società miste, servizi reali alle imprese, diagnostica d'impresa e ricerca fonti di finanziamento).

Finanziarie regionali, sistema dei Confidi e sistema bancario in tale approccio andrebbero così a costituire, in definitiva, un vero e proprio sistema di *commitment* (patto) tra imprese e finanza per lo sviluppo locale.

Accanto a questi attori, che agiscono tradizionalmente nel territorio per favorire la crescita delle imprese, più recentemente si sono affacciati nuovi soggetti che hanno cercato di creare un ponte tra tutti gli attori dello sviluppo territoriale: le istituzioni locali, le forze sociali, le camere di commercio, le università, le imprese.

Si tratta di tentativi di realizzare delle vere e proprie Holding territoriali da affiancare all'azione delle finanziarie regionali per favorire lo sviluppo. In tale ambito si collocano anche i GEIE, gruppi europei d'interesse economico, previsti dalla legislazione comunitaria, iniziative che si ritiene possano avere positivi sviluppi.

In tale contesto il CNEL vede con favore la costituzione di fondi di investimento misti pubblico/privati finalizzati a finanziare iniziative produttive ad alto contenuto di innovazione tecnologica e che siano articolati in un sistema integrato tra fondi nazionali e rete di fondi locali.

In un sistema produttivo che si va ad articolare in reti e filiere lunghe, infatti, senza nuovi strumenti innovativi di investimento si rischia di perdere il contatto con gli strumenti di finanziamento pensati per le imprese ripiegate negli ambiti territoriali originari.

Con la costituzione di una rete locale di nuovi fondi di finanziamento dell'innovazione, integrati a livello di fondi nazionali, sarà possibile accompagnare con più efficacia e tempestività le iniziative produttive ad elevato contenuto di innovazione delle nostre PMI nel loro percorso dai distretti, alle filiere lunghe e reti d'impresa. Anche in questo caso importante è la tempistica con la quale verranno resi operativi i nuovi fondi di investimento.