



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA ISTITUZIONI TERRITORIO

Via Voltapaletto, 11 - 44100 Ferrara

Quaderno n. 26/2008

October 2008

Le politiche pubbliche per le PMI in Italia:
rassegna degli interventi per livelli di governo e tentativo di verifica
dei loro effetti in uno specifico contesto territoriale

M. Alessia Bernardi Aurelio Bruzzo Francesco Galassi

Quaderni deit

Editor: Giovanni Ponti (ponti@economia.unife.it)

Managing Editor: Marisa Sciutti (sciutti@economia.unife.it)

Editorial Board: Giovanni Masino
Simonetta Renga

<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni/collana-quaderni-dipartimento/>

Le politiche pubbliche per le PMI in Italia: rassegna degli interventi per livelli di governo e tentativo di verifica dei loro effetti in uno specifico contesto territoriale

Alessia Bernardi^(a), Aurelio Bruzzo^(b) e Francesco Galassi^{(c)(*)}

Abstract :
**Public policy for SMEs in Italy: A review of the intervention
of different government levels and an assessment their effectiveness in specific areas**

Public policy in support of SME over the past 20 years has been characterized by a an overlapping of jurisdictions. The 1946 Constitution was amended over several years in the late 1990s/early 2000s to hand responsibility for local economic policy from the central government to Regional authorities. In practice, however, the central government has continued to legislate and provide financial support (for example, for R&D or technology transfer incentives) to SMEs, while local authorities have so far failed to piece together a consistent set of industrial policy initiatives relative to small firms: at most some areas have adapted existing national legislation to specific needs of sectors located within their administrative boundaries. Furthermore, central legislation is often contradictory and open to interpretation, which leaves SMEs without much needed support in those areas where public action is most important. The data drawn from a number of studies of SMEs in central-northeastern Italy confirm the need for coordinated industrial policy action to assist these firms deal with rapid technical change, evolving market and growing competition.

JEL: E61, L25, H54, R11

Keywords: public policy, SMEs, government levels, policy assessment

^(a) Centro di ricerca Antares, unità operativa di Ser.In.Ar Forlì-Cesena Soc. Cons. Spa.

^(b) Dipartimento di Economia Istituzioni Territorio – Università di Ferrara (bruzzo@economia.unife.it)

^(c) Facoltà di Economia – Università di Ferrara + inMetrica srl (flg@inmetrica.it).

^(*) Il presente lavoro costituisce una versione estesa ed aggiornata della relazione presentata da A. Bruzzo e F. Galassi alla Conferenza Internazionale USA-UE-ITALIA “Small Businesses and Globalisation: a Comparison between Different Market Strategies”, organizzata dal Dipartimento di Economia dell’Università di Urbino nell’aprile 2008. Sebbene il lavoro sia frutto di una stretta collaborazione fra gli autori, si segnala che A. Bruzzo ha curato la prima parte, mentre F. Galassi la seconda; A. Bernardi, infine, ha collaborato nella cura della prima parte ed ha coordinato la seconda.

1. INTRODUZIONE

1.1 Presupposti del lavoro

Diversi sono i presupposti da cui prende le mosse questo lavoro.

Innanzitutto, la composizione della struttura produttiva italiana, che notoriamente si caratterizza per la netta prevalenza delle piccole e medie imprese (PMI)¹, impegnate soprattutto in produzioni di tipo tradizionale (dai prodotti agroindustriali alla meccanica leggera, passando per settori come il tessile-abbigliamento, le calzature, ecc.) e, pertanto, anche fortemente esposte alla competizione di prezzo a livello globale.

A questa prima constatazione si aggiunge quella relativa alle numerose, quanto eterogenee difficoltà incontrate nel nostro paese da questa tipologia di imprese, che – gravando come una vera e propria tassa sulla loro competitività (CNEL, 2007) – vanno da quelle più note e tradizionalmente lamentate, come gli appesantimenti burocratici previsti da varie normative (CIACE, 2006), l'entità e la qualità della regolazione, il costo della burocrazia e le limitazioni sofferte nell'accesso al credito (CNEL, 2007), a quelle più recentemente segnalate, quali le inefficienze del mercato dei servizi e, in particolar modo, l'assenza o la scarsa diffusione di modelli innovativi di organizzazione nella loro offerta (Cafaggi, Iamiceli, 2007).

D'altro canto, la Strategia comunitaria di Lisbona riconosce a tale categoria di imprese non solo i rischi e le sfide a cui da tempo esse sono sottoposte, ma anche il ruolo di motore dell'innovazione e dell'occupazione, tanto che la stessa Comunità europea, a partire dal 2000², ha promosso una serie di nuove ed ulteriori iniziative a sostegno delle PMI³, tra cui l'adozione della Carta Europea delle PMI⁴. In quest'ultimo documento si riconosce, tra l'altro, il costo della globalizzazione che grava sulle imprese di minore dimensione, fermo restando, però, che questo processo può rappresentare anche un'opportunità, qualora il territorio⁵, che al suo interno dispone di potenzialità per lo sviluppo, risulti in grado di organizzarsi attraverso processi coordinati di *governance*, di tipo sia verticale che orizzontale⁶.

¹ Secondo le fonti statistiche ufficiali Istat su dati A.S.I.A., riprese dal CNEL (CNEL, 2007), le PMI (cioè le imprese con meno di 250 addetti) nel nostro paese rappresentano il 99,9% del totale, di cui quelle con meno di 50 addetti (micro-piccole) il 99,4 %, mentre le micro (meno di 10 addetti) il 95%.

² La Comunità europea, in realtà, già con la riforma dei fondi strutturali avvenuta alla fine degli anni '80 aveva riconosciuto l'importanza delle PMI, e l'aveva esplicitata nell'Atto Unico, prima, ed istituzionalizzata, poi, nel Trattato di Maastricht, nonché in un apposito libro Bianco (1993). Infatti, la politica comunitaria per le PMI è ufficialmente iniziata con il primo programma di azioni nel 1986 a cui dal 1993 hanno fatto seguito successivi programmi di durata pluriennale; per approfondimenti si veda: Vitale (1995) e Fornara (2008).

³ Tra le altre iniziative si ricorda: l'emanazione di un apposito Libro Verde, la modifica dei parametri relativi alla definizione delle PMI, l'istituzione di un osservatorio sulle PMI europee e quella di un rappresentante delle PMI presso la Commissione europea.

⁴ La Carta ha come base il documento elaborato in occasione della prima Conferenza ministeriale OCSE sulle PMI svoltasi a Bologna nel 2000; per approfondimenti si veda: Sediari, Dell'Aquila (2007).

⁵ La Comunità Europea sottolinea l'importanza delle PMI, mettendone indirettamente in connessione lo sviluppo con quello del territorio, soprattutto a livello regionale, cui è demandato il compito di supplire alle indebolite capacità dei governi centrali (Calabrese, 2001; Vitale, 2005; CIACE, 2006).

⁶ Infatti, da tempo vari studiosi (North, 1990; Aquilina, Brancati, 2004; Mazzeo, 2006; Cavallaro 2006; CIACE, 2006; Sediari, Dell'Aquila, 2007) riconoscono l'esistenza di una relazione molto forte tra buona *governance* e sviluppo economico.

Gli Stati membri, facendo proprie le raccomandazioni contenute nella Carta comunitaria, in questi ultimi anni si sono impegnati a mettere in campo politiche a favore delle PMI sulla base di varie linee di azione, come le seguenti (Sediari, Dell'Aquila, 2007): l'educazione e la formazione dell'imprenditoria; un meno costoso e più veloce avviamento delle aziende; il miglioramento della legislazione e della regolamentazione; una più adeguata offerta formativa; il rafforzamento del ricorso alla rete internet e al commercio elettronico; la riduzione degli ostacoli finanziari all'innovazione; il potenziamento della capacità tecnologica; una più forte ed efficace rappresentanza degli interessi di tali imprese a livello sia comunitario che nazionale.

1.2 Obiettivo del lavoro

Il principale obiettivo del presente lavoro (che rientra in un più ampio progetto di ricerca tendente a confrontare le politiche condotte a favore delle PMI a livello internazionale, cioè fra Italia U.E. ed USA), è sostanzialmente quello di esporre – in modo tendenzialmente acritico, salvo le considerazioni che verranno espone in sede conclusiva – l'insieme delle politiche più strettamente legate alla globalizzazione (internazionalizzazione e innovazione) attualmente adottate in Italia a favore delle PMI da parte dei vari livelli di governo, con particolare riferimento ovviamente a quello regionale.

Questo, in particolare, al fine di verificare il modo in cui le Amministrazioni pubbliche preposte riescono ad interpretare i modelli d'intervento suggeriti da organismi internazionali, come l'OCSE e la Comunità europea⁷, per consentire a tali imprese di fronteggiare il fenomeno della globalizzazione, in presenza ovviamente di una serie di condizioni socio-economiche e territoriali alquanto particolari, come quelle che notoriamente caratterizzano il nostro paese.

È bene precisare fin da subito che l'obiettivo inizialmente prefissato per questo lavoro è stato raggiunto solo in modo parziale a causa delle notevoli difficoltà che si sono incontrate durante il suo svolgimento. Infatti, le tematiche da affrontare, comprese anche quelle implicitamente connesse, sono molto più numerose e vaste di quanto si poteva pensare all'inizio.

Inoltre, l'esigenza di dover ricostruire un quadro degli interventi che attualmente – come riconosciuto anche dalla più recente Relazione del Ministero dello Sviluppo Economico⁸ –

⁷ La nuova strategia della Commissione per il periodo 2007-2013 a favore delle PMI applica il principio "Pensare anzitutto in piccolo" (*Think small first*), contenuto anche nella già citata Carta europea, al fine di agevolare l'esistenza di questo tipo di imprese nell'ambiente imprenditoriale. Gli obiettivi operativi da perseguire sono quelli di ridurre i costi amministrativi, semplificare e accelerare le procedure, migliorare l'accesso al mercato e aumentare la competitività (Programma Competitività e Innovazione); per una dettagliata analisi si veda: Comunità europea (2007). Per raggiungere questi obiettivi, poi, si propone l'abbandono da parte delle Amministrazioni regionali di scelte aprioristiche, a favore di un approccio più coerente ai bisogni delle imprese, se questi risultano in linea con gli obiettivi generali del governo nazionale (Brancati, 2007b).

⁸ In tale relazione, infatti, si legge che il sistema agevolativo (nazionale e regionale) manca di un disegno complessivo, giacché si articola in numerosi strumenti, con inevitabili duplicazioni o sovrapposizioni tra i diversi livelli di governo e spesso all'interno degli stessi, causando così la dispersione delle risorse ed un

appare frammentato e stratificato, ha complicato il percorso dal punto di vista logico. Tale quadro, infatti, costituisce il risultato di una disordinata sovrapposizione di leggi, “cucite” in funzione di una domanda, rivelatasi fino ad oggi⁹ non sufficientemente matura (Brancati, 2007a).

A questo si aggiunga l’indisponibilità di un’adeguata documentazione circa le numerose e diversificate politiche economiche previste dall’ordinamento istituzionale vigente in Italia per i diversi livelli di governo (dall’Unione europea fino agli Enti locali) (Turatto, 2007; Banca Intesa, 2006). E’ abbastanza facile supporre che la mancanza di uno studio sistematico e puntuale degli strumenti di intervento possa portare ad una distorta valutazione economica degli effetti delle stesse politiche ai vari livelli, compromettendo il disegno delle successive politiche (Brancati, 2007b).

Sono invece molto numerosi gli studi sulle PMI che si focalizzano sulle condizioni in cui esse operano, sui fattori di successo o d’insuccesso e, conseguentemente, sulle misure di politica economica di cui tali imprese necessiterebbero¹⁰.

1.3 Oggetto del lavoro

Nonostante questa difficoltà di pervenire ad un risultato pienamente soddisfacente, l’oggetto del lavoro rimane la presentazione – in termini prevalentemente positivi – delle numerose e differenziate politiche assunte nel nostro paese a livello nazionale, regionale e locale a favore delle PMI¹¹.

Dal momento che questo lavoro non potrà risultare del tutto completo è allora da considerarsi come un *work in progress*. In questa sede, infatti, ci si limita ad individuare le più rilevanti misure recentemente assunte a favore delle PMI, tra cui ovviamente un particolare spazio non può non essere destinato a quelle di carattere finanziario.

Proprio per tale motivo l’esame relativo alla specifica esperienza italiana verrà articolato sui due principali livelli di governo (nazionale e regionale), anche se non si trascurerà quello

disorientamento da parte delle imprese che non sempre sono in grado di scegliere lo strumento più adeguato (Ministero dello Sviluppo Economico, 2008).

⁹ Dopo che negli ultimi anni è sostanzialmente mancata una politica industriale con espliciti obiettivi di tipo tecnologico-settoriale (Turatto, 2007), si segnala che la nuova fase di programmazione (2007-2013) si pone in discontinuità con la precedente, in quanto adotta la linea del perseguimento di obiettivi prioritari e strategici per la competitività del sistema produttivo. Tutto ciò è destinato ad impattare anche sul sistema di incentivazione il quale andrebbe ripensato in tempi celeri; per approfondimenti si veda ancora: Ministero dello Sviluppo Economico (2008).

¹⁰ Ci si riferisce, in particolare, al Rapporto sulla collocazione delle PMI nell’economia italiana, annualmente redatto dall’Istituto G. Tagliacarne, in cui di volta in volta si affrontano i problemi di maggiore attualità e/o rilevanza per questo tipo di imprese.

¹¹ Si ricorda che questa categoria, introdotta nella disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato con una raccomandazione della Commissione nel 2003, identifica quelle imprese che: a) hanno meno di 250 occupati; b) hanno un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro, oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro; c) sono prive del potere di mercato detenuto invece dai grandi gruppi.

Nell’ambito della categoria delle PMI, poi, si definisce *piccola impresa* quella che ha meno di 50 occupati e un fatturato annuo (oppure un totale di bilancio annuo) non superiore a 10 milioni di euro, mentre si definisce *microimpresa* quella con meno di 10 occupati che ha un fatturato annuo (oppure un totale di bilancio annuo) non superiore a 2 milioni di euro.

degli Enti locali, in conseguenza del processo di decentramento amministrativo ed istituzionale recentemente registrato nel nostro paese.

In questa trattazione non sarà fatto, invece, diretto riferimento alle politiche comunitarie a favore delle PMI condotte nel nostro paese e tanto meno ai programmi rientranti in quella di coesione economica e sociale, sia per il precedente che per l'attuale periodo di programmazione (2007-2013)¹²; infatti, mentre questi ultimi programmi sono finalizzati ad altro obiettivo di politica economica – quale quello del riequilibrio territoriale – per quanto concerne le più specifiche politiche della Comunità europea a favore delle PMI italiane, queste dovrebbero venire indirettamente considerate, in quanto comprese nelle misure adottate dalle Amministrazioni pubbliche, nazionali e decentrate.

Piuttosto, si cercherà di focalizzare l'attenzione su alcuni specifici aspetti, in quanto ritenuti particolarmente rilevanti ai fini delle PMI, quali quelli delle politiche per la loro internazionalizzazione, nonché quelli a favore dell'innovazione e della sua diffusione all'interno dei contesti territoriali in cui tali imprese operano.

In ogni caso, si ritiene che il quadro che emergerà alla fine del presente lavoro, dovrebbe risultare sufficiente per dare un'idea almeno approssimativa della complessiva situazione esistente in Italia, soprattutto per quanto riguarda, da un lato, le fitte e complesse relazioni esistenti fra le misure adottate dai livelli di governo preposti e, dall'altro, la coerenza delle politiche condotte da parte italiana rispetto a quelle previste nella “Carta Europea” già più volte menzionata in questa introduzione.

Poiché, anche relativamente alla questione della valutazione di tali interventi, le stime disponibili in letteratura sugli effetti delle politiche industriali non offrono un quadro quantitativo adeguatamente robusto e del tutto affidabile (Grilli, Mariotti, 2006; Brancati, 2007b), per poter disporre di una stima degli effetti – considerando che nella maggior parte dei casi le politiche sono finalizzate a migliorare le condizioni di contesto (Brancati, Castelli, Iapadre, Mastronardi e Sensehauser, 2005) – un modo indiretto può essere individuato nell'analisi della competitività delle PMI appartenenti ad uno specifico contesto territoriale, ritenuto sufficientemente rappresentativo.

Questo è il tentativo che si è cercato di condurre nella seconda parte del presente lavoro, approfondendo il modo in cui un insieme di PMI manifatturiere affronta l'internazionalizzazione e l'innovazione, ricorrendo agli strumenti messi a loro disposizione dalle decisioni politiche.

¹² Per approfondimenti si veda P.O.S.T.I.T (2007).

PARTE PRIMA

2. L'ATTUALE QUADRO GIURIDICO-ISTITUZIONALE IN MATERIA DI STRUMENTI PER IL SOSTEGNO E LO SVILUPPO DELLE PMI

2.1 Il riparto fra Stato e Regioni delle competenze in materia di politica industriale

Complessa e non sempre chiara è la linea di demarcazione prevista dalla normativa vigente in Italia tra il ruolo delle autorità centrali, quello delle Regioni e quello degli Enti locali, su una materia concorrente come la politica industriale¹³, nonostante le rilevanti riforme effettuate tra la fine degli anni '90 e l'inizio del decennio in corso (Turatto, 2007). Comunque, in seguito al decentramento amministrativo effettuato verso la fine degli anni '90, ai sensi dei noti provvedimenti Bassanini, nonché al più radicale riassetto istituzionale che ha portato alla riforma del Titolo V della Costituzione con le relative leggi attuative¹⁴ – ispirati entrambi al principio di sussidiarietà – si può rilevare l'esistenza di una duplice competenza in materia di politica industriale, secondo la quale (Turatto, 2007; Banca Intesa, 2006; Pica 2006):

a) allo Stato spetta un ruolo di coordinamento e indirizzo e la responsabilità delle azioni di livello superiore, cioè quelle rivolte ai grandi operatori oppure a favore di settori particolarmente importanti per lo sviluppo del sistema produttivo, nonché il coordinamento delle azioni svolte dagli altri livelli di governo, ovvero la definizione di regole in grado di rendere massima l'efficacia delle politiche, evitando sovrapposizioni o spiazamenti di ruoli, nonché sprechi di risorse pubbliche;

b) alle Regioni e agli Enti locali, invece, spetta il compito di promuovere e gestire, responsabilmente e in linea con gli orientamenti comunitari, gli interventi finalizzati soprattutto alle PMI ed allo sviluppo delle diverse realtà locali (sistemi locali d'impresa e produzioni locali), oltre che la promozione degli stessi prodotti localmente ottenuti.

Questo passaggio ad un'articolazione dell'intervento pubblico su più livelli di governo ha accresciuto il ruolo delle Regioni nelle funzioni di politica industriale. Infatti, dal 2000 tali enti si sono trovati a gestire sia gli strumenti stabiliti sulla base di specifiche leggi regionali, sia quelli decentrati (tutti gli strumenti statali di tipo agevolativo in essere al momento della "delega"). All'Amministrazione centrale, invece, ne sono rimasti in numero limitato, sebbene di rilievo come la famosa legge n. 488/1992, inerente le agevolazioni agli investimenti di imprese industriali di dimensioni rilevanti o le leggi, trattate in seguito, n. 46/1982 (sul FIT) o n. 297/1999 (sul FAT) (Banca Intesa, 2006; Brancati, 2007b; Turatto, 2007).

¹³ Il nuovo Titolo V della Costituzione ha esplicitamente assegnato alle Regioni funzioni di politica industriale nei settori delle PMI, dell'innovazione e del trasferimento tecnologico, del sostegno agli investimenti industriali e dell'internazionalizzazione; l'artigianato è materia esclusiva regionale, mentre l'industria è concorrente (Banca Intesa 2006; Aquilina, Brancati, 2004).

¹⁴ L'assetto dei rapporti tra Stato-Regioni-Enti Locali previsto dalla legge n. 142/1990 è stato riformato dalla prima "legge Bassanini" (legge n. 59/1997), e dai decreti legislativi che l'hanno seguita, in particolare il D.lgs.n. 112/1998. Tale mutamento è proseguito con la riforma del Titolo V della Costituzione, ancora in via di perfezionamento, che è stata attuata con la legge n. 131/2003 (nota anche come legge "La Loggia"); per approfondimenti si veda: Felici (2004) e Casseti (2005).

Questa distinzione tra le competenze dell'Amministrazione centrale e quelle degli Enti decentrati è diventata però meno chiara nel corso delle ultime due legislature (Sprovieri, 2006; Banca Intesa, 2006). Infatti, il progressivo rallentamento di un'economia lasciata all'aggiustamento "spontaneo ma lento" del mercato, in un contesto internazionale invece particolarmente dinamico, ha stimolato una svolta nella logica dell'intervento da parte del governo centrale che ha portato ad adottare sul piano normativo importanti provvedimenti¹⁵.

In estrema sintesi ed in ordine strettamente cronologico, ci si riferisce:

- alle manovre finanziarie relative agli anni 2003, 2004 e 2005, le quali hanno introdotto un sistema di sostegno alle imprese più accentrato, in quanto imperniato sul nuovo ruolo assunto dal CIPE con la legge n. 80/2005¹⁶;
- alla legge n. 80/2005, recante disposizioni nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale (la c.d. "legge per la competitività"), la cui attuazione ha comportato – fra l'altro – l'inizio concreto della riforma degli incentivi finanziari secondo una logica basata sul superamento dell'impostazione generalista ed un maggior connubio tra imprese e banche per l'accesso al credito (Banca Intesa, 2006);
- alla legge finanziaria per il 2006 con la quale, da un lato, si è prevista l'emanazione di un decreto per la definizione di criteri e modalità per l'individuazione dei distretti produttivi, ai quali sono destinate agevolazioni fiscali ed alcune semplificazioni amministrative e, dall'altro, si è disposta l'istituzione di un Fondo appositamente destinato a finanziare i progetti individuati nell'ambito del Piano nazionale per l'innovazione, la crescita e l'occupazione (PICO), in attuazione della Strategia di Lisbona;
- al trasferimento, nel 2006, con le inerenti risorse finanziarie, strumentali e di personale, del coordinamento delle politiche per lo sviluppo al neo Ministero dello Sviluppo Economico¹⁷;
- al Piano triennale 2006-08 che ridefinisce le politiche d'intervento, prevedendo anche la riforma degli incentivi per le agevolazioni nelle aree sottoutilizzate, in attuazione del d. lgs. n. 34/2004;
- all'individuazione – in un nuovo quadro di politica industriale già presente nell'ambito del DPEF 2007-2011 – di una serie di linee d'intervento, volte in particolare a rafforzare le infrastrutture materiali e immateriali, anch'esse in attuazione della strategia comunitaria per la crescita e l'occupazione;
- alla presentazione di un disegno di legge, accompagnato ad un'ampia e articolata relazione denominata "Industria 2015" (del c.d. "d.d.l. Bersani"), che fra l'altro reca deleghe al Governo

¹⁵ La presumibile ipotesi di fondo è quella di ripristinare una politica industriale che vada a coprire spazi lasciati vuoti dal mercato e che velocizzi processi che altrimenti risulterebbero troppo lunghi se lasciati a se stessi (Banca Intesa, 2006).

¹⁶ Il CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica), oltre a struttura di coordinamento, è diventato un comitato per lo sviluppo delle PMI e dei distretti, ruolo che potrà svolgere anche attraverso forme di programmazione condivisa con gli attori pubblici e privati locali; per approfondimenti si veda: Montemurro (2006).

¹⁷ Presso questa nuova Amministrazione sono state concentrate le funzioni in materia, in precedenza affidate al Ministero delle Attività produttive e a quello dell'Economia.

in materia di riordino del sistema dei finanziamenti pubblici nel campo della ricerca e dell'innovazione¹⁸;

- alla riproposizione nella legge finanziaria 2007 di buona parte del c.d. "d.d.l. Bersani", con l'istituzione di alcuni Fondi per il finanziamento di iniziative in vari ambiti (dalla competitività alla ricerca scientifica e tecnologica, dalla finanza d'impresa al salvataggio e alla ristrutturazione delle imprese in difficoltà).

Relativamente a quest'ultimo punto che verrà approfondito in seguito, qui è opportuno segnalare che – secondo la relazione di accompagnamento all'originario provvedimento legislativo menzionato – tutte le Amministrazioni pubbliche, nazionali e locali, sono coinvolte nella realizzazione dei progetti e possono contribuire con i loro interventi a quelli stabiliti a livello centrale. In particolare, le Regioni, sulla base delle loro vocazioni produttive e delle loro competenze, possono partecipare, dando il loro contributo ai progetti di rilievo nazionale. In tal modo, però, è evidente che si viene a produrre un'inversione dei ruoli tra Stato e Regioni nelle scelte di politica industriale: non è il territorio che manifesta le proprie esigenze e lo Stato vi si conforma, ma è lo Stato che decide e le Regioni si adattano alle sue decisioni (Banca Intesa, 2006). Già l'emanazione della precedente legge n. 80/2005 aveva indotto alcuni studiosi a segnalare la riproposizione di forme di programmazione di settore guidate a livello centrale, tali da espandere nuovamente le competenze statali in materia, fino a far venir meno la prospettiva della realizzazione del "nuovo regionalismo" (Arabia, Desideri, 2006). Probabilmente questo è potuto avvenire perchè non si dispone ancora di una disciplina davvero completa e puntuale in tema di riparto delle competenze fra Stato e Regioni¹⁹. Basti pensare che negli ultimi anni s'è verificato un vistoso aumento della conflittualità fra Stato e Regioni: le sentenze della Corte costituzionale originate da ricorsi di costituzionalità dello Stato o delle Regioni in via diretta (riferiti sia a ricorsi sulle leggi appena approvate che a conflitti di attribuzione) sono state almeno pari a metà di tutte le sentenze della Corte, mentre nei vent'anni precedenti questi tipi di sentenze erano pari a poco più del 20% soltanto (De Siervo, 2007).

Una situazione sostanzialmente analoga a quella appena descritta circa la ripartizione delle competenze di politica industriale si presenta, in linea generale, sia che si considerino le politiche di internazionalizzazione (vale a dire gli interventi volti a favorire il commercio con l'estero e la promozione della presenza del sistema produttivo nazionale sui mercati esteri),

¹⁸ Il provvedimento denominato Industria 2015 segna l'avvio di una nuova fase di politica industriale e un distacco radicale dallo spirito dell'azione dell'Unione europea, che privilegia gli interventi sui fattori orizzontali (ambiente ed energia, ricerca, PMI, formazione e occupazione). Si ricorda che le politiche *mission oriented*, importanti per il cambiamento strutturale, in Italia hanno avuto esiti insoddisfacenti in passato; per approfondire l'argomento si veda: Grilli, Mariotti (2006) e Gavosto, Pellegrini e Scaglioni (2008).

¹⁹ Del resto, anche la Conferenza Stato, Regioni e Province Autonome che ha assunto il luogo di sede della negoziazione politica sulle competenze, in ottemperanza al principio di leale collaborazione, sembra rappresentare solo un palliativo, per cui si ritiene necessaria una più chiara individuazione delle competenze (Brancati, Castelli, Iapadre, Mastronardi e Sensenhausser, 2005). Invece, il luogo di concertazione tra Amministrazioni centrali e regionali sulle politiche, sui programmi e sugli strumenti è stato da poco istituito ed è rappresentato dal comitato di indirizzo ed attuazione (Ministero dello Sviluppo Economico, 2008).

sia quelle in materia di innovazione (tecnologica, organizzativa e di “prodotto”). Nel primo caso, pur essendo la materia confusa e presentando sovrapposizioni²⁰ (ISAE, 2003), la prassi affida allo Stato le funzioni di coordinamento e la promozione delle produzioni di rilievo nazionale, mentre invece agli Enti decentrati spetta la responsabilità circa la promozione dei prodotti locali (Turatto, 2007). Nel secondo caso, in base al decentramento amministrativo alle Regioni sono state affidate le funzioni concernenti la promozione di programmi e progetti di ricerca applicata e trasferimento tecnologico, mentre la ricerca di base rimane di competenza dello Stato (Brancati, 2004).

Questi due ambiti d'intervento rappresenteranno le principali aree di approfondimento per contestualizzare le misure di politica economica specificamente destinate alle PMI. L'analisi che segue, sarà pertanto articolata, da un lato, per livello di governo, pur sapendo che le materie sono concorrenti, e, dall'altro, per ambito d'intervento. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto sono stati privilegiati gli ambiti più strettamente legati al problema della globalizzazione, mentre per il primo aspetto si procederà “dall'alto verso il basso”, cioè dal governo centrale fino agli Enti locali, passando per le Amministrazioni regionali.

3. LE POLITICHE PER LE PMI A LIVELLO NAZIONALE

3.1 Le principali misure per lo sviluppo produttivo

Limitando l'analisi qui condotta alle misure assunte nel decennio in corso²¹ e trascurando la politica di riequilibrio territoriale, cofinanziata dalla Comunità europea, i principali provvedimenti che sono stati assunti relativamente allo sviluppo produttivo, in parte già anticipati (giacché alcuni di questi hanno contribuito a rendere più incerto il confine tra le competenze regionali e quelle centrali), sono costituiti:

a) innanzi tutto, da una serie di strumenti diretti alle PMI, quali *sgravi fiscali*²² e *interventi di eGovernance*²³ previsti dalla legge finanziaria 2005 (n. 311/2004) e dalla legge n. 80/2005 (CIACE, 2006);

²⁰ Anche la sola ricostruzione del quadro delle politiche per l'internazionalizzazione costituisce un'iniziativa non priva di difficoltà, soprattutto per la varietà dei soggetti coinvolti e delle grandezze da osservare. Le poche ricerche disponibili hanno evidenziato un quadro ricco di problemi soprattutto per la frammentazione e l'appesantimento burocratico (Brancati, Castelli, Iapadre, Mastronardi e Sensenhauser, 2005).

²¹ Solo dagli anni '70, cioè in corrispondenza dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, è emersa un'attenzione nei confronti della politica industriale rivolta alle PMI, dopo decenni (dal boom economico agli anni '70) di politiche a favore delle imprese di Stato e di quelle di grandi dimensioni; cfr. Pica (2006). Invece per una sommaria analisi delle misure assunte a livello nazionale verso la fine degli anni '90 si veda AA.VV. (1999).

²² Gli sgravi previsti riguardano: risparmio sull'IRAP a seguito di maggiori deduzioni; premio di concentrazione, a favore delle microimprese, delle piccole e delle medie imprese che prendono parte a processi di concentrazione; deduzione per l'incremento della base occupazionale (questa misura opera per tutti i soggetti, non solo per le PMI).

²³ Gli interventi consistono nella creazione di una piattaforma tecnologica di comunicazione tra imprese e pubblica amministrazione per la gestione integrata degli adempimenti delle imprese per favorire ulteriormente la competitività, direzione rafforzata dalla quarta legge di semplificazione e riassetto normativo e ripresa dal recente d.lgs. n. 112/2008 per la creazione del “fisco telematico”; nonché nel deposito elettronico dei titoli brevettuali, grazie alla convenzione tra Ministero dello sviluppo economico, UIBM (Ufficio italiano brevetti e marchi) e Unioncamere.

b) in secondo luogo, dalla riforma del sistema degli incentivi alle imprese, contemplata nella legge finanziaria 2005 ed avviata con il decreto sulla competitività” (l. n. 80/2005), riorganizzazione in parte sospesa, con il decreto legge n. 262 di fine 2006 (Sprovieri 2006), ripresa dal Governo Prodi e ancora nell’agenda politica²⁴;

c) poi, dalla legge finanziaria 2007 nella quale sono state in buona parte inserite le disposizioni previste dal d.d.l. connesso alla relazione “Industria 2015 – Indirizzi per una nuova politica industriale” (www.industria2015.ipi.it/), e che pertanto prevede l’istituzione di:

c1) un Fondo per la competitività e lo sviluppo prevalentemente alimentato da quattro fondi già esistenti (fondo unico per gli incentivi alle imprese, fondo per la programmazione negoziata, fondo per la riconversione delle aree di crisi e fondo per l’innovazione tecnologica, ai sensi della legge n. 46/1982, riformata con il D. lgs. n. 297/1999; Della Casa, 2001) con cui provvedere, in modo flessibile e in conformità al diritto comunitario, al finanziamento dei progetti di innovazione industriale e degli interventi di sostegno agevolativo alle imprese di competenza ministeriale, previsti dalle vigenti normative;

c2) un Fondo per la finanza d’impresa, non ancora attuato al 2008²⁵, in cui confluiranno risorse di fondi preesistenti (Fondo centrale di Garanzia, Fondo rotativo nazionale e ulteriori risorse disponibili previste dall’art. 106 della legge n. 388/2000 e dall’art 1, comma 222, della legge n. 311/2004, volte a favorire l’afflusso di capitale di rischio alle PMI innovative, soprattutto se ubicate in aree sottoutilizzate), avente la finalità di facilitare l’accesso al credito e ai mercati finanziari da parte delle imprese, con particolare riferimento a quelle di piccole dimensioni, nonché di razionalizzare le modalità di funzionamento dei fondi pubblici di garanzia e di partecipazione al capitale di rischio²⁶;

d) infine, dalla legge finanziaria per il 2008 che prevede agevolazioni per le piccole imprese e le microimprese che operano nei quartieri degradati delle città.

Infine, il governo, in linea con gli orientamenti europei, ha ritenuto fondamentale continuare nella riduzione del peso della burocrazia. E’ ormai noto che uno dei maggiori problemi lamentati dalle PMI, e soprattutto dalle microimprese, è costituito dal notevole peso che queste devono sostenere per fronteggiare i vari adempimenti amministrativi (CNEL, 2007). Pertanto, il Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella P.A., nel 2007 ha avviato il Piano d’azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (P.A.S.), il quale – fra l’altro – prevede la misurazione degli oneri amministrativi che gravano appunto sulle PMI (www.innovazione.gov.it/).

²⁴ Il processo di complessivo riordino del sistema degli incentivi alle imprese è stato annunciato in diverse occasioni, ma finora mai attuato. Il sistema degli incentivi nel frattempo, però, è andato semplificandosi, ma ciò per il mancato rifinanziamento di alcune norme di incentivazione a carattere nazionale, piuttosto che per un preciso disegno di semplificazione (Ministero dello Sviluppo Economico, 2008).

²⁵ Finora, infatti, non sono stati emanati i decreti attuativi (Ministero dello Sviluppo Economico, 2008).

²⁶ Finalità in linea con l’iniziativa comunitaria *JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises)* che assume come priorità l’accesso al credito delle PMI, anche alla luce delle condizioni determinate da Basilea II. Per approfondimenti si veda: Sediari, Dell’Aquila (2007).

Recentemente, si sono concluse le attività di misurazione in cinque aree prioritarie: Privacy, Ambiente, Prevenzione Incendi, Paesaggio e Beni culturali, Lavoro e Previdenza; di conseguenza, tale Amministrazione centrale potrebbe procedere alla successiva fase consistente nella vera e propria politica di semplificazione mediante l'adozione delle corrispondenti misure²⁷, che invece – in base a recenti fonti giornalistiche – sembra ancora lontana.

3.2 Le politiche nazionali per l'internazionalizzazione delle imprese

Relativamente alla promozione dell'internazionalizzazione delle imprese²⁸, l'intervento delle autorità centrali avviene secondo varie linee d'azione consolidate²⁹, in parte dirette e in parte indirette (Turatto, 2007)³⁰. Le prime sono costituite da una serie di strumenti mirati alla promozione delle esportazioni (legge n. 227/1997), alla presenza delle imprese italiane in paesi extra-U.E, ed al cofinanziamento di studi di fattibilità all'estero (come gli strumenti previsti dalle leggi n. 394/1991 e n. 304/1990)³¹ (AA.VV., 1999; Turatto, 2007). Le seconde invece sono costituite dalle misure assunte da organismi operanti da tempo, ma in modo non ancora ottimale (Onida, 2004). Questi interventi a sostegno delle PMI si estrinsecano:

- a) nel sistema dei crediti a favore dell'export (gestito da SIMEST³² e FINEST³³);
- b) nel sistema di garanzie a favore dell'export (fornite dalla SACE³⁴);
- c) nell'azione di promozione realizzata sui mercati esteri dall'ICE, braccio operativo del Ministero del Commercio estero³⁵.

²⁷ Infatti, la semplificazione amministrativa e la riduzione degli oneri amministrativi e finanziari è ripresa anche nel d.lgs. 112/2008 ("disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria").

²⁸ Per approfondimenti si veda Ministero dello sviluppo economico/internazionalizzazione/pubblicazioni e statistiche: http://www.mincomes.it/pubblicazioni/quaderno_4/indice_q4.htm.

²⁹ Tra gli strumenti innovativi e di recente adozione si citano, invece, l'Accordo quadro con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) con obiettivi di ricerca e formazione; l'Accordo per l'internazionalizzazione del sistema fieristico italiano ed il nuovo fondo di 10 milioni di euro per progetti di penetrazione commerciale all'estero di imprese artigianali; per approfondimenti di veda: Sistema statistico nazionale, ISTAT, ICE (2007).

³⁰ L'intervento di promozione svolto a livello centrale ha assunto tra il 2000 e il 2006 un volume di tutto rilievo: 500 milioni di euro erogati direttamente alle imprese e 5,5 miliardi di euro tra assicurazione e finanziamenti.

³¹ Il d.lgs 112/2008, abroga questi due strumenti e indica i nuovi, che dovranno essere disciplinati dal CIPE, in regime di *de minimis* (200 mila euro nel triennio). Con questa modifica inizia la riforma del sistema di incentivi all'internazionalizzazione che, tuttavia, non mantiene facilitazioni maggiori per i raggruppamenti di PMI come invece era in precedenza.

³² La SIMEST è una società che promuove e sostiene le attività all'estero delle imprese italiane, in particolare fornisce assistenza e consulenza in tutte le fasi di avvio e realizzazione di investimenti all'estero, eroga finanziamenti per studi di fattibilità e assistenza tecnica, finanzia la realizzazione di strutture commerciali permanenti; per approfondimenti si veda Negri (2007).

³³ Compiti analoghi alla SIMEST sono svolti dalla FINEST, struttura finanziaria operativa dal maggio '93 che assiste le imprese nella creazione e sviluppo di rapporti commerciali e di collaborazione industriale con i Paesi dell'Est europeo. Questa società italiana per le imprese all'estero, svolge la sua attività a favore delle imprese aventi stabile o prevalente organizzazione nella regione Friuli Venezia Giulia, nelle aree a Est del Piave delle province di Venezia e Treviso e nella provincia di Belluno; per approfondimenti si veda Negri (2007).

³⁴ La SACE offre servizi assicurativi e finanziari a favore dell'internazionalizzazione delle imprese italiane, assicura i rischi politici e commerciali ai quali sono esposte le aziende, sostiene le esportazioni facilitando l'accesso alle garanzie assicurative; per approfondimenti si veda ancora Negri (2007).

L'azione di sostegno all'internazionalizzazione delle PMI è tesa ad agevolare l'accesso e la presenza nei mercati mondiali, offrendo loro assistenza logistica e adeguato supporto finanziario, nonché assicurando servizi legali e di protezione del cosiddetto *Made in Italy*. Le strategie operative si estrinsecano in una molteplicità di strumenti, costruendo e/o rafforzando accordi di settore, accordi di programma, sostegno alle iniziative di aggregazione e di messa in comune di servizi all'export, lavoro sui distretti, azioni di network con Università ed istituzioni scientifiche, rafforzamento dei rapporti con investitori finanziari (Sistema statistico nazionale, ISTAT, ICE, 2007).

Dal 2007, in attuazione delle competenze "concorrenti" tra Stato e Regioni, previste dal nuovo Titolo V della Costituzione, l'intero disegno dell'attività promozionale a supporto pubblico è stato ricondotto nell'ambito del nuovo testo di "Accordo-quadro in materia di internazionalizzazione", in fase di sottoscrizione da parte delle Regioni, il quale mira a evitare le tendenze centrifughe più volte verificatesi in passato (Sistema statistico nazionale, ISTAT, ICE, 2007)³⁶.

Il rafforzamento dei compiti di indirizzo e di coordinamento nazionale della politica economica con l'estero attribuiti al Ministero³⁷ ha potuto beneficiare della programmazione di medio periodo derivante dall'applicazione delle *Linee Diretrici per l'attività promozionale*, formulate con un orizzonte temporale triennale e non più annuale. L'obiettivo di queste linee è quello di dare impulso alla politica di internazionalizzazione delle imprese, soprattutto delle PMI in forma aggregata. Infatti, le linee strategiche, oltre ad individuare le aree dove indirizzare le attenzioni delle imprese e i settori da sostenere³⁸, prevedono anche che siano sostenute iniziative innovative, ma non in forma isolata.

Secondo questo nuovo orientamento, il ruolo delle Regioni è ricondotto a quello di mero fornitore di assistenza commerciale rivolta alle PMI che realizzano beni di qualità, con elevata flessibilità produttiva e in un quadro di programmazione nazionale, la quale – essendo stata fino ad allora assente – non tiene conto di quanto già disciplinato e realizzato a livello regionale (Negri, 2007). Sebbene il Ministero abbia sottolineato la necessità di intensificare la collaborazione con le Regioni (attraverso Accordi di Programma da rinnovare), con le Associazioni di Categoria e con Unioncamere e Assocamerestere (l'associazione delle Camere di Commercio Italiane nel Mondo), attribuendo all'ICE il delicato ruolo di mediatore, quello che anche qui sembra palese è un'inversione di ruoli tra Stato e Regioni (Negri, 2007).

³⁵ L'ICE è un istituto che svolge attività di informazione, assistenza, promozione, formazione e cooperazione per le aziende italiane interessate ai mercati esteri. Per una puntuale illustrazione dei vari strumenti di sostegno pubblico all'internazionalizzazione delle imprese si rinvia a Sistema Statistico nazionale, ISTAT, ICE (2007).

³⁶ Si ricorda che prima della riforma costituzionale, l'attività di promozione, oltre che dell'ICE, era di competenza squisitamente regionale.

³⁷ Con il recente D. l. n. 85/2008, il Ministero Commercio Internazionale è stato accorpato al Ministero dello sviluppo economico (Sistema statistico nazionale, ISTAT, ICE, 2007).

³⁸ I settori da sostenere sono: oltre al *design* e allo stile italiano, quelli innovativi come l'elettromeccanico, quello della lavorazione agroalimentare, l'ICT ed il Nano-Bio-Tech Farma (Ministero del Commercio internazionale, 2007; Negri, 2007).

Questo probabilmente è legato al fatto che la materia è confusa ed esiste un limite sottile tra potestà esclusiva dello Stato e quella concorrente regionale (CIACE, 2006).

3.3 Le politiche nazionali per l'innovazione tecnologica

Anche nel campo delle politiche per l'innovazione tecnologica si può rilevare l'esistenza di una serie di interventi da parte dell'Amministrazione nazionale aventi come destinatarie le PMI.

Innanzitutto, va segnalata la partecipazione alla Rete internazionale per le PMI (INSME), istituita nel 2004 con sede presso l'Istituto per la Promozione Industriale (IPI), sulla base dei principi stabiliti dalla Carta europea delle PMI che tendono a rafforzare la cooperazione transnazionale e la *partnership* tra settore pubblico e privato nel campo dei servizi di innovazione e di trasferimento tecnologico³⁹.

Va ricordata anche la costituzione – avvenuta nel 2003 per opera dell'ex MAP (oggi Ministero dello Sviluppo Economico) – della Rete italiana per la diffusione dell'innovazione e il trasferimento tecnologico alle imprese (RIDITT), che ora è gestita dall'IPI⁴⁰. Inoltre, il governo cofinanzia il progetto delle reti attuative delle piattaforme tecnologiche (distretti tecnologici) tra grandi imprese industriali, PMI di nicchia tecnologica e ricerca pubblica su settori strategici, fondate su competenze scientifico-tecnologiche di alto potenziale innovativo (CIACE, 2006)⁴¹.

Un'azione più trasversale, riguarda l'istituzione da parte del Governo, avvenuta nel 2006, del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) con compiti di coordinamento, indirizzo e programmazione ad ogni livello (europeo, nazionale, regionale e locale) (CIACE, 2006)⁴².

In secondo luogo, si menzionano l'istituzione e la gestione di alcuni fondi specifici per le PMI (Pica, 2006), quali:

- a) il Fondo Garanzia, con una “Sezione tecnologie digitali” riservata al rilascio di garanzie su finanziamenti concessi a fronte di investimenti appunto in tecnologie digitali;
- b) la legge n. 388/2000, articolata in due sottosezioni (*E-commerce* e *Quick response*) che prevedono, rispettivamente, incentivi di natura fiscale per favorire gli investimenti finalizzati allo sviluppo delle transazioni commerciali per via elettronica e contributi in conto capitale per investimenti finalizzati alla riorganizzazione dei processi produttivi nell'ambito delle nuove tecnologie informatiche e telematiche, legate alla diffusione di Internet.

³⁹ Per un'illustrazione di maggior dettaglio dell'attività svolta si veda www.insme.info/.

⁴⁰ Per un maggior dettaglio dell'attività svolta si veda www.riditt.it/.

⁴¹ Questa azione punta a consolidare aree di investimenti in ricerca e sviluppo già effettuati attraverso il fondo per gli investimenti della ricerca di base, il fondo per le agevolazioni alla ricerca, il programma operativo nazionale per le aree dell'obiettivo 1, favorendo la costruzione di *partnership* pubblico-private (CIACE, 2006).

⁴² La prima azione si è concretizzata nel mettere a bando 12 programmi strategici di ricerca, finanziati con il meccanismo del credito agevolato e finalizzati a stimolare la collaborazione tra il mondo delle imprese (soprattutto delle PMI) e il sistema della ricerca, al fine d'incentivare il patrimonio nazionale di tecnologie di punta.

Inoltre, la legge finanziaria 2007 ha previsto nuovi strumenti di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e innovazione per le PMI, quali i crediti d'imposta ed il Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (CIACE, 2006).

Il *FIRST* è alimentato principalmente dalle risorse dei tre fondi in esso fatti confluire⁴³: il Fondo per l'Innovazione tecnologica (FIT)⁴⁴, il Fondo Agevolazioni Ricerca (FAR)⁴⁵ ed il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) per la parte di competenza del MUR⁴⁶.

Infine, nell'ambito di "Industria 2015" si stanno attivando i Progetti per l'innovazione industriale (PII), con i quali s'intende finanziare alcuni comparti tecnologici-industriali di particolare rilievo, quali l'efficienza energetica, la mobilità sostenibile, le nuove tecnologie della vita, le nuove tecnologie per il *made in Italy* ed infine le tecnologie innovative per i beni culturali.

Tra le finalità strategiche individuate, di particolare interesse per le PMI, figura il sostegno a progetti territoriali destinati a favorire un'evoluzione dei settori di loro specializzazione, quali la meccatronica, i tessili tecnici, i nuovi materiali ed i nuovi sistemi di produzione e le nano-tecnologie (www.zerounoweb.it/). Anche in questo caso, dunque, potrebbe essere incerto il cammino del "nuovo regionalismo"⁴⁷.

Tale provvedimento, inoltre, prevede anche delle misure tese a favorire *l'innovazione organizzativa*, supportando la creazione di reti tra imprese (nazionali e transnazionali), nonché a favorire la crescita dimensionale delle imprese (www.industria2015.ipi.it/). Si tratta di "Reti d'Impresa", le quali rappresentano forme di coordinamento di natura contrattuale, destinate in modo particolare alla crescita della massa critica delle PMI, così che possano disporre di una maggiore forza sul mercato, senza doversi fondere o unire sotto il controllo di un unico soggetto.

Nella legge finanziaria 2008, le reti d'impresa e le catene di fornitura di livello nazionale sono state assimilate ai distretti produttivi, potendo così godere delle stesse facilitazioni previste dalla l. finanziaria 2006, ad esclusione di quelle fiscali abrogate dalla stessa finanziaria⁴⁸.

⁴³ A questa razionalizzazione delle risorse, finalizzata ad un maggior coordinamento tra le diverse amministrazioni, è seguita anche la volontà di una maggior concertazione che si sostanzia nell'istituzione di una Consulta permanente per la ricerca, composta da rappresentanti di tutti i ministeri, delle Regioni e delle parti economiche e sociali maggiormente rappresentative (Sprovieri, 2006).

⁴⁴ Il fondo prevede la concessione di crediti agevolati e contributi nella spesa per investimenti in ricerca consistenti in una prevalente attività di sviluppo precompetitivo (Pica, 2006).

⁴⁵ Il fondo prevede l'erogazione di incentivi a favore di progetti di ricerca industriale tramite, fra l'altro, i contratti di programma stipulati dall'Amministrazione competente anche con Consorzi di PMI (Pica, 2006).

⁴⁶ Le risorse del fondo vengono ripartite dal CIPE sulla base dell'art. 60 della legge n. 289/2002 (Sprovieri, 2006).

⁴⁷ Le spinte accentratrici – anche quando si cerca di trovare una motivazione nella presunta o reale incapacità delle Regioni ad operare – non tengono conto della realtà ormai consolidata delle Regioni e possono determinare più una stratificazione di interventi che una semplificazione. Questo è possibile, soprattutto per l'assenza di un quadro chiaro d'intervento a favore delle attività produttive e di un sistema funzionale di relazioni intergovernative di tipo cooperativo tra Stato e Regioni (ISSIRFA, 2005).

⁴⁸ Le modalità di individuazione saranno definite da apposito decreto del Ministero dello Sviluppo economico i cui criteri devono essere concertati in sede di Conferenza Stato-Regioni.

4. LE POLITICHE PER LE PMI A LIVELLO REGIONALE

4.1 Le politiche delle Regioni per lo sviluppo produttivo

Come già accennato in precedenza, con il decentramento amministrativo, tutt'ora in via di perfezionamento tanto che le Regioni fino a qualche anno fa non esercitavano ancora pienamente le loro competenze, sono state effettivamente delegate alle Regioni le funzioni inerenti alla concessione di agevolazioni, contributi, incentivi e benefici a favore dell'artigianato e dell'industria oltre a compiti di alta programmazione e coordinamento (Montemurro, 2006).

Le Regioni, quindi, si sono trovate a gestire strumenti sia regionalizzati (o decentrati) che regionali. Tra le leggi decentrate se ne trovano alcune emanate molti decenni fa e altre più recenti. Dei provvedimenti più lontani nel tempo, relativi agli investimenti produttivi, va fatto riferimento agli interventi di cui alla legge "Artigiancassa" (legge n. 949/1952 e la 240/81: agevolazioni in conto interessi la prima e in *leasing* la seconda; Della Casa, 2001) e alla legge "Sabatini" (n.1329/1965), mentre per quanto riguarda quelli un po' più recenti si citano le leggi n. 341/1995 e n. 266/1997 in materia di incentivi automatici per macchinari e impianti (Dallara, Rizzi, 2005)⁴⁹.

In generale, per gli strumenti regionali (regionalizzati e regionali), le Amministrazioni possono introdurre nuovi meccanismi di funzionamento, modificando ad esempio – in base alla legge n. 340/2000 che le autorizza a farlo – i regolamenti per la concessione degli incentivi alle imprese, in modo da poter intraprendere percorsi autonomi di sviluppo (Montemurro, 2006).

L'impegno delle Regioni per le attività produttive in genere, anche se con differenziazioni, rappresenta una parte rilevante della produzione legislativa regionale; invece, appare estremamente ridotta quella per il settore manifatturiero (industria-artigianato). Tale situazione trova spiegazione non solo nell'incapacità della maggior parte delle Regioni ad intervenire in questi settori, ma anche nel mancato conferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni stesse, oltre che ad una tendenza al "riaccentramento" di alcune funzioni (Castelli, 2005).

4.2 Le politiche regionali per l'internazionalizzazione

In merito alle politiche regionali per l'internazionalizzazione, va innanzi tutto sottolineato che esse s'inseriscono in una più generale tendenza al riconoscimento di una maggiore autonomia per le Regioni anche nel campo delle relazioni internazionali, anche se, come si è già accennato, la materia appare confusa nella definizione delle competenze (ISAE, 2003)⁵⁰.

⁴⁹ Per approfondire gli strumenti regionalizzati si rinvia a Della Casa (2001).

⁵⁰ Con il decentramento sono state conferite alle Regioni le funzioni relative alla promozione dello sviluppo economico a livello locale, mentre restavano escluse le materie del commercio estero e dell'attività di promozione all'estero di rilievo nazionale, al fine di garantire l'unitarietà della politica commerciale con l'estero. Con la riforma costituzionale del 2001, allo Stato è stata tolta la competenza delle attività promozionali di rilievo

L'azione di promozione all'estero delle imprese operanti nel proprio territorio è diventata così una delle principali priorità delle politiche di sviluppo delle Regioni. Sono le stesse caratteristiche dei sistemi produttivi locali, che spesso sono notevolmente diversi fra loro, a richiedere e rendere in qualche misura conveniente anche l'adozione di politiche decentrate per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese⁵¹.

Questo ha portato i governi regionali ad affrontare due principali problemi (Brancati, Castelli, Iapadre, Mastronardi e Sensenhauser, 2005):

- uno di carattere programmatico, relativo alla necessità di dotarsi di una strategia specifica a completamento della programmazione nazionale;
- uno, invece, di carattere organizzativo, relativo alla necessità di istituire delle strutture ad hoc per il coordinamento con gli altri soggetti decentrati impegnati in questa materia.

L'approccio interregionale è stato differente soprattutto nella dimensione programmatica, mentre appare più simile nel ricorso a strutture a hoc (Sportelli Regionali per Internazionalizzazione, di seguito denominati SPRINT), che si differenziano invece nelle linee di coordinamento.

Relativamente alla dimensione programmatica, possono essere individuati due gruppi di Regioni: quelle che hanno avviato iniziative direttamente finalizzate all'internazionalizzazione e quelle, invece, che le hanno inserite in una programmazione regionale più ampia. Nel primo gruppo troviamo sia Regioni che hanno legiferato in materia (come nel caso di Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia, Toscana e Veneto), sia Regioni che hanno previsto Programmi regionali per l'internazionalizzazione (PRINT), oltre ad azioni specifiche nel DOCUP⁵² o nei piani operativi (POR) (come nel caso di Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Sardegna e Valle d'Aosta;)⁵³.

Nel secondo gruppo (composto dalle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Molise, Puglia, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta, Provincie autonome di Bolzano e di Trento), come si può osservare dall'allegato prospetto 1, non esiste una legge regionale specifica, ma la materia è riconducibile ad altre normative vigenti; così come non

nazionale, diventando il presupposto per proiettare sui mercati un'immagine frammentata del *made in Italy*, duplicando gli eventi e registrando un limitato impatto.

Il processo di riforma del sistema di sostegno pubblico alle attività internazionali è ancora in piena evoluzione anche a seguito della legge n. 56/2005 che dispone una delega al Governo per una razionalizzazione degli enti e l'avvio degli Sportelli Italia. Pertanto rimane elevato il livello di confusione dovuto ad un assetto istituzionale complesso, alla molteplicità dei soggetti coinvolti e alle competenze non chiare tra i diversi livelli di governo. Per approfondimenti si veda ancora: Brancati, Castelli, Iapadre, Mastronardi e Sensenhauser, 2005.

⁵¹ Si tenga presente che il successo delle produzioni sui mercati esteri è influenzata dai legami interaziendali e da quelli con il territorio, per cui per migliorare la competitività dei prodotti si devono migliorare le condizioni di contesto (Brancati, Castelli, Iapadre, Mastronardi e Sensenhauser, 2005).

⁵² Il Docup (documento unico di programmazione regionale) è il documento che destina i fondi comunitari allo sviluppo economico e produttivo del tessuto locale e nel quale sono anche previsti meccanismi di incentivo (cofinanziati da U.E, Stato e Regioni) per lo sviluppo delle piccole e medie imprese.

⁵³ Cfr. IPI (2007). Si coglie l'occasione per segnalare che le regioni Obiettivo 1 sono coinvolte nel Programma denominato *Italia Internazionale. Sei Regioni per cinque continenti*, che prevede assistenza tecnica alla definizione dei Programmi Regionali per l'Internazionalizzazione (PRINT).

esiste una programmazione specifica per questa politica che, invece, è compresa nell'abituale strumentazione di programmazione e sviluppo del territorio e delle PMI (IPI, 2007).

Gli obiettivi perseguiti dalle politiche regionali di internazionalizzazione sono essenzialmente tre: a) favorire le esportazioni dei prodotti locali; b) la vera e propria internazionalizzazione produttiva; c) l'attrazione di investimenti esteri.

Tali obiettivi sono declinati attraverso un insieme alquanto differenziato di misure di sostegno all'internazionalizzazione, non sempre a vantaggio esclusivo delle PMI⁵⁴. L'intervento più direttamente a supporto delle PMI è la creazione di appositi fondi di garanzia al fine di consentire l'accesso ai finanziamenti nazionali a sostegno di percorsi di internazionalizzazione di lungo periodo di imprese piccole e artigiane (ad es., Fondo di garanzia della legge n. 83/1989 per i consorzi export).

Inoltre, le Regioni hanno promosso l'internazionalizzazione attraverso l'erogazione di finanziamenti ad hoc mediante l'emanazione di bandi, non solo e non sempre diretti alle PMI, spesso finalizzati alla cooperazione produttiva, commerciale e tecnologica di imprese in forma aggregata.

Infine, in quasi tutte le Regioni sono attivi gli SPRINT⁵⁵, che agevolano l'accesso delle PMI e degli operatori economici ai servizi per il sostegno all'internazionalizzazione e all'export. Queste iniziative sono il risultato di "accordi di programma" conclusi con l'ex MAP, finalizzati a rendere massima la loro azione con quella statale. Nella stessa logica di sinergia e coordinamento si colloca il dialogo costante fra il Ministero degli Esteri e le Regioni per i servizi per la promozione all'estero delle PMI (si veda ancora il prospetto 1).

Relativamente al coordinamento degli SPRINT, sono stati individuati due modelli (Brancati, Castelli, Iapadre, Mastronardi e Sensenhauser, 2005):

- uno semplice (Emilia Romagna, Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Marche) che, anche grazie alla collaborazione strutturata con le CCIAA, si caratterizza per lo svolgimento di attività di coordinamento e connessione tra gli strumenti di sostegno offerti dai soggetti nazionali e regionali (sistema di rete), oltre ad interfacciarsi in modo diretto con le imprese, accompagnandole in tutte le fasi (dalla promozione delle esportazioni al marketing territoriale);
- uno complesso, riconducibile a obiettivi più ampi (le Regioni meridionali, Lombardia e Toscana) oltre a quelli del modello semplice. Lo sportello, infatti, è motore dell'attuazione delle attività e presta maggiore attenzione ai servizi di accompagnamento offerti.

⁵⁴ Si pensi all'attività di diplomazia economica volta a garantire condizioni di accesso preferenziali alle imprese regionali in mercati di rilevanza strategica o alle attività promozionali finalizzate a identificare opportunità in termini di cooperazione commerciale e industriale oltre a quelle finalizzate a tessere relazioni istituzionali per la promozione di forme aggregate d'impresa (come le filiere produttive e le reti d'impresa).

⁵⁵ Gli Sportelli per l'internazionalizzazione sono generalmente regolati dalla convenzione fra Regione e Ministero delle Attività produttive, a cui aderiscono ICE, SACE, SIMEST e sistema delle Camere di Commercio.

Prospetto 1: Le iniziative delle Regioni per l'internazionalizzazione delle PMI

regioni o province autonome	leggi regionali per l'internazionalizzazione	Program attività di internazionalizzazione (relativa anche alle pmi)	accordo di programma con l'ex Ministero per il Commercio siglato	accordo di program.con exMAP per lo Sportello Regionale Internazionalizzazione (SPRINT)
Abruzzo	Non esiste una legge regionale specifica si esprime la L.R.60/199, titolo III	non esiste una Programma Regionale per l'internazionalizzazione (PRINT); la programmazione è contenuta nel DocUP (Misura 1.4.3).	nel 1997	SPRINT in via di attivazione
Basilicata	Non esiste una legge regionale specifica si esprime la L.R.1/2001	esiste un PRINT ; la programmazione è anche contenuta nel POR Asse IV-Misura IV.19 e Asse IV - Misura IV.20.	nel 1998	SPRINT attivo
Calabria	Non esiste una legge regionale specifica si esprime la L.R.17/2001,Art.3	PRINT non ancora elaborato; la programmazione è contenuta nel POR, Asse 4-Misura 4.1d	nel 1998	SPRINT in via di attivazione
Campania	Non esiste una legge regionale specifica	esiste un PRINT ; la programmazione è anche contenuta nel POR Asse 6 - Misura 6.5	nel 2000	SPRINT attivo
Emilia Romagna	Non esiste una legge regionale specifica si esprime la L.R.3 /1999	non esiste Print; la programmazione è contenuta nel Programma Regionale Triennale per lo sviluppo delle attività produttive" 2003-2005 (misura 5.2 A) e nel DOCUP (Asse 1 – Misura 1.1)	nel 1996 con durata di 3 anni rinnovabile	SPRINT attivo
Friuli Venezia Giulia	esiste L.R. 4/2005	esiste un PRINT ; la programmazione è anche contenuta nel Piano triennale 2005-2007 e nel DOCUP Asse 2 - Misura 2.3 Azione 2.3.1	nel 1999	SPRINT attivo
Lazio	esiste L.R.19/2000 , Art.9	non esiste PRINT; la programmazione è contenuta nel DocUP Asse IV Misura IV.3.1	nel 1997 poi rinnovato	SPRINT attivo
Liguria	Non esiste una legge regionale specifica si esprimono le L.R. n.43/994 e L.R. n.49/1995	non esiste PRINT; la programmazione è contenuta nel Programma Triennale 2004-2006 e nel DOCUP Asse 1 Misura 1.2 B	nel 1999	SPRINT attivo
Lonbardia	esiste la L.R. n.35/1996 e la L.R. n. 1/2007	non esiste PRINT; la programmazione è contenuta nel DOCUP Asse 1 - Misura 1.10	nel 1999 rinnovato 2003	SPRINT attivo
Marche	esiste la L.R. 20/03 , CAPO IV, art20;21;22	non esiste PRINT; la programmazione è contenuta nel Piano regionale annuale delle iniziative promozionali e nel DOCUP Asse 1 - Misura 1.3	nel 1996 in corso di rinnovo (2007)	SPRINT attivo
Molise	Non esiste una legge regionale specifica si esprimono le L.R. 27/2000 Art.10 e la L.R. 32/2000	non esiste PRINT; la programmazione è contenuta nel POR Asse IV - Misura 4.3	nel 2000	SPRINT attivo
Piemonte	esiste la L.R.13/2006 su questa materia si esprimono anche la L.R. 34/ 2004	non esiste PRINT; la programmazione è contenuta nel Programma triennale per le attività produttive 2006-2008 e nel DOCUP Misura 1.2	nel 1997	SPRINT attivo
Puglia	Non esiste una legge regionale specifica si esprime la L.R 24/2000	esiste un PRINT e la programmazione è anche contenuta nel POR Asse IV – Misura 4.1	nel 1999	SPRINT attivo
Sardegna	Non esiste una legge regionale specifica si esprimono le LR 1/2006 - art.6 (comma 4 lett. d) e L.R.n.37/1998	esiste un PRINT e la programmazione è anche contenuta nel POR Asse IV - Misura 4.2 Azione 4.2.d e misura 4.1 e 4.4	nel 1996	SPRINT attivo
Sicilia	esistono le L.R. 4/2000 Art.8 e L.R.6/01, art.110.	non esiste PRINT; la programmazione è contenuta nel POR Asse 4 - Sottomisura 4.02 D e Asse 6 - Sottomisura 6.06 A.	nel 2002	SPRINT attivo
Toscana	esiste la L.R. 28/97	non esiste PRINT; la programmazione è contenuta nel DOCUP Asse 1 - Misura 1.4, Azione 1.4.1.	nel 1996 in corso di rinnovo (2007)	SPRINT attivo
Umbria	Non esiste una legge regionale specifica si esprimono le L.R.5/1990, Titolo VII, Art.33-37 e la L.R.n. 3/1999 Art.47	non esiste PRINT; la programmazione è contenuta nel DOCUP Asse II - Misura 2.2.	nel 1996	SPRINT attivo
Valle d'Aosta	Non esiste una legge regionale specifica si esprime la L.R. 6/2003 integrata dalla L.R.7/04.	esiste un PRINT e la programmazione è anche contenuta nel Programma Competitività	nel 2000	SPRINT Piemonte
Veneto	esiste la L.R. 33/2004	non esiste PRINT e la programmazione è contenuta nel DOCUP	nel 1996	SPRINT attivo
Prov.autonoma di Bolzano	Non esiste una legge regionale specifica si esprime la L.P. 4/97, Capo VIII, (par.19)	n.d	nel 1999	non esiste
Prov.autonoma di Trento	Non esiste una legge regionale specifica si esprime la L.P L.P. 6/99 Art.,23	non esiste PRINT e la programmazione è anche contenuta nel DOCUP Asse 1 - Misura 1.1	nel 2000	SPRINT attivo

Fonte: nostra elaborazione su dati IPI

Per le Regioni meridionali, però, questa linea di coordinamento rappresenta un modello non ancora operativo⁵⁶, mentre per Toscana e Lombardia gli sportelli sono già attivi: il modello toscano ha la peculiarità di essere inserito all'interno di un sistema organizzativo più ampio; esso è, infatti, il braccio operativo dell'Agenzia di promozione territoriale, ma svolge anche funzioni di razionalizzazione e gestione di tutte le attività di promozione e sostegno al processo di internazionalizzazione; nel caso della Lombardia, invece, esiste Lombardia Point (con una sola sede operativa) quale rete di sportelli, dislocati sul territorio e all'estero, che fornisce assistenza completa alle imprese nel processo di internazionalizzazione.

Relativamente alle attività effettivamente realizzate rispetto a quelle preannunciate, solo l'obiettivo della penetrazione commerciale è stato perseguito in modo sistematico, ma frammentario da parte di tutte le Regioni. Questi interventi, di discutibile efficacia⁵⁷, non richiedono particolari elaborazioni strategiche, ma assecondano le specializzazioni e le richieste delle imprese.

Invece, l'internazionalizzazione produttiva e l'attrazione di investimenti diretti esteri sono state, per ragioni diverse, poco o marginalmente perseguite. Infatti, la prima non è stata frequentemente adottata⁵⁸ sia per carenza di domande nel recente passato⁵⁹, sia per la mancanza di un progetto unitario e condiviso da parte delle Amministrazioni regionali.

Anche l'attrazione degli investimenti che dovrebbe rappresentare un catalizzatore di tutte le politiche pubbliche, ha dato vita a strumenti di dubbia efficacia e, quindi, da ripensare (Brancati, Castelli, Iapadre, Mastronardi e Sensenhauser, 2005; Brancati, 2007b)⁶⁰.

Da questo quadro delle attività effettivamente realizzate, sembra emergere con una certa evidenza la mancanza di una politica regionale di medio-lungo periodo, capace di fronteggiare le sfide del mercato a livello globale.

Infine, non va trascurato di rilevare che, sul piano finanziario, le risorse dedicate a tale obiettivo dal sistema delle Regioni sono relativamente modeste (pari a meno del 2% delle risorse erogate, come risulta dalla Tabella 1), con valori che, oltre a non raggiungere livelli di sufficiente incisività, assumono dimensioni velleitarie, se questi vengono confrontati con l'effettiva scala dimensionale dei problemi da affrontare (Turatto 2007; Brancati, 2007b).

⁵⁶ Queste Regioni sono tecnicamente assistite sia per la redazione e l'implementazione di Programmi Regionali per l'Internazionalizzazione (PRINT) che per la gestione degli SPRINT.

⁵⁷ Molti studi hanno dimostrato che l'agevolazione e l'assicurazione dei crediti all'export sono strumento con limitata capacità di incidere sull'incremento dell'export (Brancati, Castelli, Iapadre, Mastronardi e Sensenhauser, 2005).

⁵⁸ Questa politica è perseguita soprattutto dalle Regioni del Centro-Nord.

⁵⁹ Oggi, invece, la domanda è crescente, ma mancano strategie chiare ed una strumentazione idonea (Brancati, 2007b).

⁶⁰ Solo l'Emilia Romagna e Liguria hanno predisposto uno strumento ad hoc.

4.3 Le politiche regionali per l'innovazione tecnologica

Come è noto ormai da tempo, la competizione sui mercati globali richiede elevati livelli di qualità dei prodotti, ottenibili innanzi tutto mediante programmi di ricerca e di innovazione tecnologica (Silvani, Sirilli e Tuzi, 2004). In effetti, proprio in questa direzione sembrano essersi mosse le politiche regionali finalizzate a sostenere le imprese operanti sui mercati esteri⁶¹.

Cercando di attribuire una dimensione quantitativa all'attività svolta, l'esito della verifica non appare, però, molto lusinghiero. Infatti, in base ai dati ufficiali (Ministero dello Sviluppo economico, 2008) si può constatare come nel periodo 2000-07 le Regioni abbiano destinato alla ricerca e sviluppo, nonché all'innovazione tecnologica solo circa il 17% del totale delle agevolazioni da loro concesse (interventi decentrati e regionali).

Circa le politiche regionali per l'innovazione tecnologica risulta – secondo Aquilina, Brancati (2004) – che le Regioni si sono avvalse soprattutto degli strumenti decentrati⁶², quali la legge Sabatini (l. n. 1329/1965) che agevola l'acquisto e la locazione di nuove macchine utensili e di produzione, e la legge n. 598/1994 che invece è finalizzata ad agevolare i finanziamenti a sostegno degli investimenti in innovazione tecnologica, nonché la tutela ambientale e la sicurezza sul posto di lavoro (Della Casa, 2001; Pica 2006).

Relativamente alla prima normativa, dopo che negli anni '90 la sua applicazione era stata, da un lato, limitata alle PMI e, dall'altro, estesa alle aziende non manifatturiere, con l'assunzione della sua gestione da parte delle Regioni essa ha registrato una differenziazione territoriale nelle modalità operative, come si può evincere dal prospetto 2 (dove è inserita la *Sabatini modificata*). Anche per la seconda normativa si è rilevato che negli ultimi anni di operatività, diverse Regioni ne hanno modificato i meccanismi di accesso (*598/94 modificata*), in funzione delle specifiche esigenze settoriali e produttive (Pica, 2006). Alcune Regioni non si sono limitate a modificare i meccanismi di accesso, ma anche lo strumento stesso. La Lombardia, ad esempio, ha fatto confluire nel DOCUP le risorse delle leggi n. 598/1994 e n. 140/1997 (bonus fiscale per la R&S); altre Regioni, invece, hanno emanato bandi ad hoc sulla normativa, come nel caso delle Regioni Lazio, Liguria, Marche, Toscana e Umbria. Le Regioni, comunque, oltre ad avere modificato gli strumenti a loro disposizione, hanno anche progettato – oltre ad altri strumenti decentrati come quelli previsti dalle leggi n. 140/97 e n. 266/97 (legge Bersani)⁶³ – nuovi strumenti che vanno da bandi per progetti integrati o per il trasferimento tecnologico a piani o programmi di medio periodo (triennali) di sostegno all'innovazione che attuano recenti leggi regionali⁶⁴.

⁶¹ La dimensione locale e regionale dei processi innovativi – secondo Bellini e Lazzeroni (2003) – trova un preciso sostegno anche nella teoria economica.

⁶² Altro strumento regionalizzato, ma meno utilizzato, è la legge n. 140/1997 (modificata dalla legge n. 266/1997) (Montemurro, 2006; Della Casa, 2001; Dallara, Rizzi, 2005).

⁶³ Tale legge reca incentivi fiscali di tipo automatico per il miglioramento tecnologico dell'apparato produttivo tramite il rinnovo dei macchinari e degli impianti.

⁶⁴ Si pensi al caso del PRRITT (Programma Regionale per la Ricerca Industriale, Innovazione e Trasferimento Tecnologico) dell'Emilia-Romagna, in attuazione della legge regionale n. 7/2002.

Prospetto 2: I principali strumenti adottati dalle Regioni a favore delle PMI

regioni o province autonome	sabatini standard	sabatini modificata	598/94 standard	598/94 modificata	nuovi strumenti
Abruzzo	X		X		X
Basilicata		X	X		X
Bolzano		X			X
Calabria		X	X	X	X
Campania	X		X		X
Emilia Romagna	X	X		X	X
Friuli Venezia Giulia		X			X
Lazio		X		X	X
Liguria		X		X	X
Lombardia	X	X			X
Marche	X		X	X	X
Molise	X		X		X
Piemonte	X	X	X		X
Puglia	X		X	X	X
Sardegna	X	X			X
Sicilia		X			X
Toscana	X		X	X	X
Trento		X			X
Umbria		X		X	X
Valle d'Aosta		X			X
Veneto		X			X

Nota: i nuovi strumenti vanno da bandi per progetti integrati o per il trasferimento tecnologico a piani di sostegno allo sviluppo dell'innovazione

Fonte: nostra elaborazione su dati MCC-Capitalia estratti dal sito www.incentivi.mcc.it

Alcune Regioni, poi, hanno introdotto incentivi che vanno a sovrapporsi alla competenza dello Stato, trattandosi di incentivi alla ricerca di base, come nel caso di Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Bolzano; le altre Regioni, invece, hanno concentrato i loro interventi nella ricerca applicata e nello sviluppo competitivo, attenendosi alle competenze attribuite. Comunque, solo 11 Regioni hanno previsto una normativa in materia esplicitamente a favore delle PMI, come nel caso di Lazio, Liguria, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Toscana, Veneto e delle Province autonome di Bolzano e di Trento (Brancati, 2004).

Va evidenziato che le Regioni hanno attivato anche vari organismi tendenti ad offrire servizi reali, e talora anche finanziari, al fine di favorire l'innovazione e la sua diffusione, quali: centri di assistenza, *business innovation centres* (BIC), incubatori, parchi scientifici e tecnologici o stazioni sperimentali.

Inoltre, non vanno trascurate le politiche di innovazione tecnologica specificamente rivolte ai distretti industriali, le quali vanno a sostituirsi a quelle finalizzate al sostegno dei soli strumenti tradizionali, cioè i fattori materiali (Lenoci, Malerbi e Peola, 2006). Questo cambiamento di prospettiva è stato imposto dalla perdita di competitività fatta registrare negli ultimi tempi dei distretti manifatturieri (Bosi, Scellato, 2005).

Per cogliere l'importanza della discontinuità rispetto al passato è importante avere chiari alcuni problemi e ripercorrere alcuni avvenimenti che hanno caratterizzato l'evoluzione della politica industriale dei distretti negli ultimi 15 anni.

Il nuovo orientamento è stato seguito per correggere un difetto che, tuttavia, potrebbe essere la conseguenza di uno maggiore, insito nello stesso riconoscimento delle agglomerazioni territoriali di imprese. Infatti, è mancata una visione strategica che accompagnasse il processo di delega alle Regioni – avvenuto nel 1991 – della politica industriale⁶⁵. La politica industriale per le PMI è stata affidata alle Regioni in una logica non di settore, ma di territorio, senza però indicare un modello di sviluppo da perseguire in modo omogeneo (Bosi, Scellato, 2005; Montemurro, 2006; Lenoci, Malerbi, Peola, 2006). La mancanza di chiari indirizzi sui modelli di *governance* e di coordinamento strategico del territorio ha prodotto una bassa incidenza (mediamente del 5%) delle risorse espressamente dedicate alla promozione delle attività di ricerca e sviluppo (Bosi, Scellato, 2005).

A partire dalla fine degli anni '90, però, si sono manifestati alcuni importanti cambiamenti nelle politiche di quelle Regioni in cui il concetto di distretto industriale non era più rappresentativo della effettiva realtà produttiva (Dal Bianco, 2006). Questo ha contribuito a ispirare interventi legislativi successivi, come la legge n. 140/1999, con cui è stato introdotto il concetto di “sistema produttivo locale”⁶⁶, al quale con la legge finanziaria 2006 è stata attribuita anche dignità giuridico-economica. Quest'ultima poi prevedeva l'applicazione di una speciale disciplina a favore delle imprese intenzionate ad aggregarsi relativamente a numerose materie⁶⁷, senza tuttavia tener conto di quanto già disciplinato e realizzato a livello regionale (Castelli, 2005; Mannozi, 2006). Inoltre, questo nuovo modello giuridico di distretto sembrerebbe irrigidire le aggregazioni d'impresa, oltre a rendere più complesso e frammentario il quadro (Montemurro, 2006; Mannozi, 2006)⁶⁸.

Questi approcci tuttavia non erano serviti a migliorare il livello di competitività dei sistemi d'impresa. Un punto di svolta è individuabile nel potenziamento del livello tecnologico delle

⁶⁵ Con la legge n. 317/1991 si è dato inizio alla politica industriale regionale. Il ruolo attivo delle Regioni in questa materia è stato poi perfezionato con la legislazione comunitaria, con modifiche della normativa sui distretti e con la riforma dell'ordinamento giuridico; per approfondimenti di veda: Mannozi (2006).

⁶⁶ Con questa legge oltre ad introdurre il concetto di “sistema produttivo locale” (di tipo omogeneo), si sono resi possibile, da un lato, l'operatività dei distretti anche non industriali e, dall'altro, il coinvolgimento delle medie imprese, grazie alla semplificazione dei criteri di individuazione. Inoltre, la legge ha conferito alle Regioni il compito di attivarsi per il finanziamento di progetti innovativi proposti da soggetti privati operanti nei distretti industriali (Bosi, Scellato, 2005).

⁶⁷ Si tratta delle seguenti: fiscalità, finanza (possibilità di finanziarsi come bond di distretto), contabilità, diritto civile (contratti come distretto), amministrazione (snellimento degli adempimenti) e ricerca e sviluppo (possibilità come distretto di accedere a nuovi saperi); per un approfondimento dettagliato si veda: Lenoci, Malerbi e Peola (2006) e Montemurro (2006). Il d.lgs 112/2008 però ha cancellato le agevolazioni fiscali.

⁶⁸ Com'è stato osservato da alcuni studiosi, fermo restando il riconoscimento giuridico all'aggregazione, c'è spazio per approfondire, anche mediante analisi sul campo, quali siano quelle leve che rendono la rete una scelta e non un vincolo. Questo approccio *bottom up* permetterebbe di individuare le modalità più flessibili e più efficaci (come, ad esempio, le aggregazioni per progetto di sviluppo) capaci di adattarsi il più possibile alle esigenze reali delle imprese (Lenoci, Malerbi e Peola, 2006). Sembra andare in questa direzione il progetto Industria 2015, la cui attuazione però è ancora in corso; per approfondimenti si veda Bianchi (2008).

aree produttive, che rappresenta l'evoluzione dei distretti verso vere e proprie piattaforme industriali. Infatti, il Governo, in linea con gli altri paesi europei ed extraeuropei (Mazzeo, 2006), ha iniziato a sostenere la creazione dei distretti tecnologici⁶⁹ per favorire la collaborazione tra grandi, piccole e medie imprese su progetti innovativi, la crescita di aziende eccellenti e l'evoluzione delle PMI verso un sistema a più elevato valore aggiunto (CIACE, 2006). Al 2006, i distretti tecnologici, classificabili secondo tre tipologie di genesi (autonoma; assistita; eterologa)⁷⁰, sono così distribuiti dal punto di vista territoriale (Castelli, 2005; Mazzeo, 2006) come si può osservare nel seguente prospetto 3.

Prospetto 3: Riepilogo dei distretti tecnologici istituiti dalle Regioni

Regione	distretto1	distretto2	distretto3
<i>Piemonte</i>	Torino Wireless	Aeronautica e difesa #	
<i>Emilia Romagna</i>	Hi-mech		
<i>Veneto</i>	Nanotech		
<i>Campania</i>	Materiali Polimerici,	Aeronautica e difesa #	
<i>Lombardia</i>	Biotecnologie	ICT	Nuovi materiali
<i>Sicilia</i>	Micro e Nanosistemi	Trasporti navali	Agrobio e pesca compatibile
<i>Lazio</i>	Aerospazio Difesa #		
<i>Liguria</i>	Sistemi Intelligenti Integrati	Architetture navali militari §	
<i>Friuli Venezia Giulia</i>	Biologia Molecolare		
<i>Puglia:</i>	Nano e infoscienze	Biotecnologie	Meccatronica
<i>Sardegna</i>	Biomedicina		
<i>Calabria</i>	Logistica	Beni Culturali	
<i>Abruzzo</i>	Sicurezza e qualità degli alimenti		
<i>Molise</i>	Agro-industria		
<i>Basilicata</i>	Rischi idrogeologici		
<i>Toscana</i>	* ICT e tecnologie per la sicurezza di processo e prodotto	Architetture navali militari §	
<i>Umbria</i>	* Materiali e micro-nanotecnologie		
<i>Provincia Autonoma di Trento</i>	* Tecnologie per l'ambiente		

Note: *In fase di avviamento, # Da avviare in forma integrata per massimizzare i risultati, § Multidisciplinare (elettronica, meccanica fine)

Fonte: <http://www.ricercaitaliana.it/distretti.htm>, <http://www.distretti-tecnologici.it>

⁶⁹ Il concetto di distretto tecnologico è stato introdotto in Italia nel 2002, nel quadro delle politiche per il sostegno alla competitività del sistema produttivo nazionale. Più precisamente, l'origine di questa nuova tipologia di *cluster* si fa risalire al Piano Nazionale della Ricerca (PNR) 2002-2005 che, tra gli obiettivi strategici per il sistema italiano della ricerca, indicava appunto l'adozione di misure volte a favorire le sinergie per "fare massa critica" nelle attività di R&S. Va sottolineato che l'iniziativa per la costituzione di un distretto tecnologico spetta alle Regioni; per approfondimenti si veda: Mazzeo (2006).

⁷⁰ Per approfondimenti in merito si veda Cavallaro (2006).

Nonostante tutto ciò o, forse, proprio in seguito a questa evoluzione normativa, a oltre 15 anni dall'emanazione della prima norma nazionale in materia di distretti industriali, si può a questo punto constatare una sproporzione tra il notevole sforzo profuso dalle Amministrazioni regionali nell'attività formale di riconoscimento e di programmazione e gli interventi concretamente realizzati dalle stesse.

Altre politiche che possono concorrere positivamente alla definizione di una moderna politica di competitività delle PMI, soprattutto sui mercati più evoluti e, pertanto, più attenti e sensibili agli aspetti qualitativi delle prestazioni fornite dalle imprese, sono quelle finalizzate a migliorare la qualità delle prestazioni. Questi interventi sono assimilabili all'innovazione di "prodotto". Queste politiche, secondo la terza indagine ministeriale, vanno a incentivare l'adozione della certificazione (della qualità; ambientale; della sicurezza e della salute sul lavoro; della responsabilità sociale; della qualità delle informazioni; ed infine i sistemi di gestione integrata) da parte delle imprese (manifatturiere e di servizio), ma anche della stessa P.A.⁷¹.

Infine, non possono non essere menzionate le iniziative finalizzate alla semplificazione burocratica a vantaggio anche delle PMI ed in linea con gli orientamenti comunitari. Le Amministrazioni regionali⁷² hanno avviato e realizzato *interventi di contesto* a sostegno degli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP), che indirettamente impattano anche sulle imprese. Secondo i dati disponibili⁷³, queste politiche sono state realizzate attraverso la costituzione di infrastrutture di rete, la realizzazione di strutture di coordinamento regionale, il finanziamento dell'associazionismo tra Comuni, interventi di *e-government* (realizzazione di banche dati e reti telematiche)⁷⁴ e l'elaborazione e diffusione di manuali e linee guida per i responsabili di sportello (www.zerounoweb.it/; FORMEZ, 2007). Infrastrutture di rete sono in via di completamento in Valle d'Aosta e in Emilia Romagna (Lepida). Queste sono finalizzate a collegare tra loro Regioni, Comuni, Province, Comunità montane, Università, Aziende sanitarie, ospedali e scuole, favorendo la realizzazione di servizi interattivi *on line* anche per le PMI, oltre alla razionalizzazione e allo snellimento delle pratiche (Bosi, Scellato, 2005). In Emilia Romagna, Abruzzo, Toscana, Puglia e Basilicata sono anche sorte strutture di coordinamento, finalizzate a fornire un modello di gestione dello SUAP, favorire l'omogeneizzazione delle procedure burocratico-amministrative ed a promuovere l'offerta di servizi alle imprese (FORMEZ, 2007). Sono stati adottati strumenti semplificatori di tipo operativo (Manuali) che fanno chiarezza sulla normativa e i procedimenti in materia di attività produttive, dalle Regioni Emilia Romagna, Piemonte, Lazio, Campania, Abruzzo e Puglia. E'

⁷¹ Per approfondimenti si veda: Ministero dello Sviluppo Economico – Direzione Generale per il Commercio, le Assicurazioni e i Servizi (s.d.)

⁷² Le Amministrazioni regionali, dopo la riforma del Titolo V, sono diventate titolari di gran parte delle competenze anche in materia di semplificazione amministrativa (FORMEZ, 2007).

⁷³ La ricerca è stata effettuata a fine 2007 e ha interessato 12 Regioni italiane.

⁷⁴ In applicazione di quanto definito nel documento eEurope 2005, l'Italia ha approntato un piano strategico per lo sviluppo, la diffusione della larga banda e la riduzione del *digital divide* che - come noto - penalizza le imprese localizzate nelle aree sfavorite del paese (art. 7, l. n. 80/2005) (CIACE, 2006).

stato incentivato l'associazionismo tra i Comuni per l'accesso ai finanziamenti dalle Regioni Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Lazio (FORMEZ, 2007). Questo finanziamento risulta trasversale rispetto a quelli sostenuti a favore degli SUAP per la costituzione e il miglioramento dei servizi offerti.

Infine, sono molti i progetti di *e-government* a favore dello sportello unico realizzati dalle Regioni Umbria, Marche, Abruzzo, Toscana e Friuli Venezia Giulia. Le finalità di questi progetti sono quelle di fornire dotazioni informatiche agli sportelli unici per la gestione del procedimento unico, la realizzazione di infrastrutture tecnologiche, quali le reti telematiche regionali, la realizzazione di banche dati dei procedimenti e per il marketing territoriale, portali per i SUAP (FORMEZ, 2007).

5. LE POLITICHE PER LO SVILUPPO PRODUTTIVO A LIVELLO LOCALE

Generalizzando, le politiche per lo sviluppo produttivo condotte dagli Enti locali e dalle cosiddette autonomie funzionali possono essere opportunamente distinte di due categorie in base al loro ambito d'intervento: da un lato, la fornitura di servizi (prevalentemente reali) e, dall'altro, le iniziative in campo territoriale ed urbanistico.

La strategia di sostegno e di sviluppo delle attività imprenditoriali, sviluppata dalle Amministrazioni locali (soprattutto Province e Comuni), si articola a sua volta in quattro assi d'intervento (Montemurro, 2006):

- i) interventi volti a favorire, soprattutto attraverso le risorse destinate dalla programmazione regionale, gli insediamenti produttivi sul territorio che aumentano la convenienza relativa delle aree locali (iniziative per la nascita di nuove imprese, concessione di incentivi alla rilocalizzazione delle imprese, marketing territoriale, ecc.);
- ii) offerta di servizi reali (materiali e immateriali) per il sistema produttivo locale (semplificazione amministrativa mediante l'attivazione dello SUAP, attualmente in corso di riforma; servizi di informazione sugli incentivi per la promozione economica e per l'internazionalizzazione; offerta di aree industriali attrezzate, anche dal punto di vista ambientale; servizi di Business Angel⁷⁵, ecc.);
- iii) azioni di sostegno e valorizzazione dell'economia locale (promozione di marchi, organizzazione di fiere, promozione dei risultati di progetti europei, manifestazioni turistico-culturali, ecc.);
- iv) iniziative di imprenditorialità diretta (creazione di società miste per la gestione dei servizi pubblici di rilevanza economica, ecc.).

⁷⁵ I Business Angel, o "investitori privati informali", rivestono un ruolo catalizzatore in materia finanziaria e gestionale e possono fortemente stimolare lo sviluppo delle PMI. Alcune Province, come quella di Bologna, hanno attivato un B.A.Network (iniziativa cofinanziata dalla Regione Emilia-Romagna) e attraverso questo non solo favorisce l'incontro fra giovani idee imprenditoriali/ imprese ed investitori privati informali, ma crea anche collegamenti e sinergie con alcune strutture, quali quelle che attuano politiche di promozione e sviluppo della piccola impresa o con incubatori d'impresa o con fondi di *venture capital*; per approfondimenti si veda: Mustilli, Sorrentino (2003).

5.1 Le politiche affidate agli Enti locali

Nel processo di decentramento amministrativo alcune funzioni di un certo rilievo, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sono state demandate anche agli Enti locali territoriali (Provincia e Comune) e alle autonomie funzionali, come la Camera di commercio (CCIAA), giacché la politica di sviluppo condotta a livello locale in genere presenta il vantaggio⁷⁶ di disporre di maggiori informazioni, le quali permettono una più adeguata rispondenza tra gli strumenti di attuazione e i fabbisogni delle imprese (Dallara, Rizzi, 2005).

Le Province, relativamente allo sviluppo locale, hanno acquisito un ruolo di ente promotore e coordinatore delle politiche di area vasta, legato alla gestione dei servizi di rete, così come alla tutela dell'ambiente, nell'accezione più ampia del termine (smaltimento rifiuti, acqua, energia, ecc.), e alla protezione civile.

I Comuni invece rappresentano i soggetti privilegiati dell'interazione tra cittadini e imprese e, anche in materie di competenza esclusiva delle Regioni (ad esclusione dell'agricoltura), svolgono ruoli e funzioni di indiscussa centralità (Montemurro, 2006). Nel campo delle attività produttive, ai Comuni spettano le funzioni amministrative concernenti la localizzazione di insediamenti e di impianti produttivi (artigianali e industriali), la gestione delle aree industriali e di quelle ecologicamente attrezzate, nonché l'istituzione e la gestione degli SUAP⁷⁷ (ISAE, 2003; Zuddas, 2003).

Prima di addentrarci maggiormente nella trattazione, è bene ribadire che anche in questo caso la ripartizione di funzioni prevista dalla Costituzione non è definita in modo preciso, ma rimane aperta e dinamica per la presenza di numerose riserve di legge. Pertanto, può realizzarsi il caso che una funzione amministrativa in un certo ambito territoriale sia comunale e in un altro ambito, invece, venga svolta a livello provinciale e in un altro ancora possa essere mantenuta dalla Regione o, addirittura, dallo Stato (Mangiameli, 2006).

In relazione alle politiche di governo del territorio, di competenza pressoché esclusiva degli Enti locali territoriali, queste possono essere suddivise in più gruppi:

- nel primo rientrano le attività di infrastrutturazione del territorio effettuate dalle Province e dai Comuni nell'ambito dei rispettivi strumenti di pianificazione territoriale (Montemurro, 2006; Dallara, Rizzi, 2005);

- in un secondo gruppo rientrano invece le attività di programmazione e di coordinamento delle varie iniziative finalizzate allo sviluppo economico, effettuate a livello intermedio, cioè sovra-comunale, da parte delle sole Province in funzione della programmazione regionale (anche in termini di risorse destinate) attraverso la predisposizione di bandi (oltre alla relativa raccolta delle domande) (Dallara, Rizzi, 2005). Inoltre, la Provincia può anche essere titolata

⁷⁶ Le politiche locali in certi ambiti presentano però anche svantaggi, come l'inadeguatezza della scala di intervento o forme di *dumping* locale; per approfondimenti si veda: Dallara, Rizzi (2005).

⁷⁷ Secondo il d.lgs 112/2008, i Comuni che non hanno istituito lo SUAP possono delegare alla CCIAA le proprie mansioni che potranno essere svolte attraverso un apposito portale telematico.

alla predisposizione di bandi, dove la discrezionalità è lasciata all'ente stesso, come nel caso della legge sull'artigianato in alcune Regioni come l'Emilia Romagna. Infine, la Provincia svolge azioni di promozione e di coordinamento dei Parchi Tecnologici e degli Incubatori di impresa, mentre i soggetti protagonisti di questi sistemi di sviluppo territoriale sono in genere le Regioni, i Comuni, le Camere di commercio e le Università (Montemurro, 2006)⁷⁸.

5.2 Le politiche svolte dalle Camere di commercio

Il contributo delle Camere di commercio rispetto a questi quattro assi è a “geometria variabile”, nel senso che dipende dal ruolo di volta in volta assunto dall'ente sul territorio: pertanto, tali enti possono limitarsi a dare un contributo in sede di programmazione locale, grazie alla propria conoscenza del tessuto produttivo, ma possono anche svolgere un ruolo più attivo attraverso partecipazioni in agenzia, come le società per lo sviluppo delle attività produttive (ex consorzi provinciali per lo sviluppo industriale) finalizzate a favorire lo sviluppo economico ed imprenditoriale del territorio.

Inoltre, le Camere di commercio effettuano interventi anche in altri campi, come in quello dell'internazionalizzazione delle imprese, quali “braccia” operative della Regione, come portali d'informazione sulle incentivazioni disponibili o come erogatori diretti di contributi (per la partecipazione a fiere, ecc.).

Le Camere di commercio più attive realizzano anche specifiche infrastrutture, come gli sportelli per la partecipazione a progetti europei, o piattaforme informative sull'insieme dei fornitori di servizio tecnico-scientifico presenti sul territorio.

Infine, per il trasferimento tecnologico alcune promuovono azioni di raccolta dei fabbisogni d'innovazione delle PMI, in sinergia con le associazioni di categoria e organizzano incontri tecnici per facilitare lo scambio con *partner* stranieri oltre a fornire servizi per lo sfruttamento dei risultati della ricerca e del trasferimento tecnologico (www.unioncamere.it/).

6. UN RIEPILOGO DELLE POLITICHE PUBBLICHE PER LE PMI

Poiché si è consapevoli dell'ampiezza e dell'eterogeneità dell'indagine finora condotta sulle misure di politica economica adottate nel nostro paese a favore delle PMI, prima di procedere oltre si ritiene opportuno effettuare un breve e schematico riepilogo, mediante il quale avviare una prima verifica circa le relazioni che intercorrono fra tali politiche secondo il duplice criterio finora seguito, cioè per livelli di governo e per ambiti di intervento.

⁷⁸ Un ultimo gruppo di iniziative che però non dovrebbe essere neppure menzionato, dal momento che rientra nella politica comunitaria di coesione economica e sociale (materia esclusa dalla trattazione), è costituito da quelle di confronto promosse a livello internazionale – nell'ambito, appunto, del nuovo obiettivo prioritario per il periodo 2007-2013 denominato “Cooperazione territoriale europea” – soprattutto da istituzioni, come le Comunità montane, operanti nelle aree poste sui confini interni o marittimi dell'Unione europea. A titolo esemplificativo si cita il convegno organizzato nel novembre 2007 dalla Provincia di Milano su “Politiche e strumenti finanziari a sostegno dell'innovazione e dell'internazionalizzazione delle PMI”.

A tal fine sono stati elaborati due schemi prospettici. Il primo (prospetto 4) che sintetizza, secondo il modello *multilevel*, i diversi ruoli espletati dalle varie Amministrazioni (centrali e locali) per le principali tipologie di politiche a favore delle PMI. Com'è emerso anche dalla trattazione, l'Italia si presenta con un assetto istituzionale complesso e sordinato, a causa della non chiara ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo. Questo porta ad interventi che presentano un'articolazione per obiettivi parzialmente sovrapposta. Quale livello di governo sia più indicato per un efficiente sviluppo delle diverse strategie è questione ancora aperta: alcune considerazioni spingono verso una regionalizzazione spinta (economie di scopo) in una logica di coordinamento, altri aspetti (come quelli di unitarietà) spingono invece a favore di una centralizzazione (Brancati, Castelli, Iapadre, Mastronardi e Sensenhauser, 2005).

Prospetto 4: Quadro complessivo delle competenze in materia di sostegno e sviluppo a favore delle PMI

Tipo di politica per le PMI	competenza	livelli di governo e ruoli			
		nazionale	regionale	locale	
				Provincia	Cciao
<i>Incentivazione finanziaria</i>					
a) internazionalizzazione	<i>confusa (materia esclusiva dello Stato, ma anche trasversale e di competenza concorrente)</i>	l.cornice/ dettaglio / attuativo	dettaglio / attuativo	informativo/ attuativo	informativo/ attuativo
b) innovazione tecnologica	<i>concorrente</i>	l.cornice/ attuativo	l.dettaglio/ attuativo	attuativo	informativo/ attuativo
<i>b1) evoluzione organizzativa</i>	<i>concorrente</i>	l.cornice/ dettaglio / attuativo	l.dettaglio / attuativo	informativo/ attuativo	informativo
<i>b2) qualità</i>	<i>concorrente</i>	l.cornice/ attuativo	l.dettaglio/ attuativo	informativo attuativo	informativo
<i>Politiche di contesto</i>					
c) servizi reali ed infrastrutturali (suap)	<i>concorrente</i>	accordi di programma	coordinamento/ attuativo	operativo	
<i>c1) snellimento burocratico</i>	<i>concorrente</i>	l.cornice/ attuativo	l.dettaglio	operativo	

Fonte: nostra elaborazione

Il secondo schema, invece, riepiloga le misure attivate da ciascuno dei tre livelli di governo precedentemente considerati. Dal prospetto 5, qui di seguito allegato, emerge con una certa evidenza che quanto solitamente si sostiene da un punto di vista strettamente giuridico sulla base del vigente ordinamento istituzionale non sembra corrispondere alla realtà dei fatti, o meglio ora non sembra corrispondere più.

Infatti, le misure recentemente assunte dal governo centrale a favore delle PMI risultano molto più numerose e anche più rilevanti di quanto ci si poteva attendere sulla base della mera descrizione dell'evoluzione normativa, avvenuta tra la fine degli anni '90 e l'inizio del decennio successivo e caratterizzata da una volontà politica di decentrare buona parte delle misure per le PMI.

Prospetto 5: Ripartizione degli strumenti di sostegno e sviluppo delle PMI fra livelli di governo

Politiche per tipologia/obiettivo/settore	Livelli di governo		
	<i>Nazionale</i>	<i>Regionale</i>	<i>Locale</i>
Incentivazione finanziaria, di cui:	X	X	X (C.C.)
A1) Internazionalizzazione	X	X	X (EE.LL.)
A2) Innovazione tecnologica	X	X	X (Agenzie)
A3) Evoluzione organizzativa	X (Reti)	X (Distretti)	
B) Altre politiche, di cui:			
B1) Snellimento burocratico	X		X (S.U.A.P.)
B2) Qualità		X	
B3) Servizi reali e infrastrutture			X

Fonte: nostra elaborazione

Inoltre, rispetto a quanto descritto in precedenza, la duplice distinzione che si è introdotta si rivela non del tutto adeguata a rappresentare le effettive modalità secondo cui le misure d'intervento assunte a favore delle attività produttive vengono condotte.

Infatti come si è già osservato, la mancanza di competenze distinte tra i livelli di governo e del coordinamento ottimale ha causato una sovrapposizione di ruoli (Brancati, 2007a).

Inoltre, molto spesso le misure sono co-finanziate da due o più livelli di governo e finiscono per risultare di fatto congiunte⁷⁹, anche quando i singoli provvedimenti sarebbero riconducibili all'iniziativa o alla responsabilità di uno specifico livello di governo.

D'altro canto, le varie misure nella maggior parte dei casi sono destinate alle imprese in genere e solo una parte alquanto limitata è rivolta in via esclusiva alle PMI. Alcune misure, infine, sono destinate piuttosto a gruppi o a reti di imprese oppure a veri e propri distretti produttivi.

In effetti, il recente ed organico provvedimento nazionale "Industria 2015" tende a confermare sia il coinvolgimento delle Regioni nel finanziamento dei progetti sia la mancanza di provvedimenti esclusivamente riservati all'eterogeneo gruppo delle PMI⁸⁰.

⁷⁹ In effetti, il criterio del cofinanziamento, inizialmente introdotto dalla Comunità europea e poi esteso nel nostro paese alle politiche nazionali, tende proprio a corresponsabilizzare più livelli di governo, tra cui in particolare quelli decentrati che risultano beneficiare di risorse provenienti dai bilanci dei livelli superiori.

⁸⁰ Alcuni studiosi, come Fortis, Coltorti e Guelpa, ed alcuni uffici studi, come quelli di Mediobanca, Intesa San Paolo e Unioncamere, hanno messo in rilievo il fatto che le PMI non rappresentano un gruppo omogeneo, in quanto presentano strategie differenti ed ottengono risultati diversi. Il gruppo delle medie imprese è quello che sta conseguendo i migliori risultati, tuttavia si osserva che in questa seconda fase di trasformazione è necessario

7. UN TENTATIVO DI DETERMINAZIONE QUANTITATIVA DELLE POLITICHE NAZIONALI E REGIONALI DI INCENTIVAZIONE FINANZIARIA

Un'ulteriore modalità per valutare con maggior precisione l'effettiva consistenza delle politiche per le PMI è costituita dall'analisi degli importi di spesa conseguenti alle agevolazioni finanziarie e/o creditizie concesse, secondo quanto previsto dalle normative precedentemente menzionate, ed erogati dai competenti livelli di governo (centrale e regionale).

In merito si segnala innanzi tutto che esistono varie fonti di documentazione statistica, di cui una ufficiale, cioè l'annuale Relazione ministeriale sugli interventi di sostegno alle attività produttive, ed un paio almeno, diffuse da organismi non pubblici, quali uno studio effettuato in via episodica dal Servizio Studi di un istituto di credito (Banca Intesa, 2006) ed un rapporto elaborato pressoché annualmente dalla società di ricerca MET (Brancati, anni vari).

Escludendo, per vari motivi⁸¹, le fonti non ufficiali e limitandoci a considerare l'ultima edizione disponibile della prima fonte (Ministero dello Sviluppo Economico, 2008), appare con evidenza la netta preponderanza ancora esercitata dal governo centrale nell'esercizio della politica industriale in senso lato.

Infatti, risulta che – in base alla normativa allora vigente – nel periodo 2000-2007⁸² le agevolazioni concesse sono state nel complesso pari a quasi 71 miliardi di euro (tabella 1), di cui più di 3/4 riconducibili a interventi nazionali e solo il rimanente quarto a quelli regionali (decentrati e regionali). Considerando anche le agevolazioni erogate, ammontanti nel complesso a circa 50 mld.⁸³, i dati confermano che il sistema agevolativo centrale detiene ancora una dimensione finanziaria estremamente rilevante.

Nell'ambito degli interventi facenti capo allo Stato, poi, il 27% circa delle risorse è destinato alla R&S ed all'innovazione tecnologica, mentre solo più del 6% alla internazionalizzazione delle imprese (tabella 1).

Rispetto ai dati regionali, poi, le politiche nazionali – dalle quali è stato sempre escluso quelle per il riequilibrio territoriale – sono più concentrate sui fattori di competitività.

Comunque, sia per il livello nazionale che per quello regionale, gli interventi generalizzati assorbono più della metà delle risorse.

consolidare i risultati (rimanendo stabilmente sui nuovi mercati presidiati). Questo richiede un'azione di sistema che non sia destinata ad una platea ristretta; per approfondimenti di veda Coltorti F. (2006); Mondiano (2008).

⁸¹ I principali motivi di esclusione sono costituiti dalla non continuità delle indagini effettuate, la mancanza di riferimenti alle PMI, l'eterogeneità dei criteri metodologici adottati per condurre le indagini, ecc.; tutto ciò, però, non significa che tali ulteriori fonti non possano risultare utili per approfondire specifici aspetti.

⁸² Il 2007 rappresenta un punto di discontinuità tra la vecchia programmazione (2000-2006) e la nuova (2007-2013), tanto che nel primo anno del periodo in corso le risorse erogate hanno subito una drastica diminuzione dell'ordine di oltre il 60%; per approfondimenti si veda: Ministero dello Sviluppo Economico (2008).

⁸³ I dati relativi alle erogazioni non sono stati riportati, in quanto riflettono da vicino quelli delle risorse concesse; per una loro analisi si può comunque consultare Ministero dello Sviluppo Economico (2008).

Inoltre, appare comune anche la carenza di programmazione dovuta alla discontinuità delle politiche condotte, in rapporto alle esigenze di equilibrio della finanza pubblica, come conferma la stessa Relazione ministeriale del 2008.

Emerge dunque nel complesso un quadro critico, anche alla luce della continua perdita di competitività da parte delle imprese. La forte concentrazione su strumenti generalizzati non sembra consentire l'impiego delle politiche pubbliche basate sugli investimenti agevolativi per incidere in modo significativo sul sistema produttivo.

Questo è il risultato che si vorrebbe evitare nel nuovo ciclo di programmazione, i cui aspetti però devono ancora essere definiti nello specifico⁸⁴.

Tabella 1: Agevolazioni concesse alle imprese in base agli strumenti nazionali, decentrati e regionali, per obiettivo(*) nel periodo 2000-07 (val. ass. in milioni di euro)

Obiettivi	Interventi nazionali		interventi regionali		totale strumenti	
	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %	Val. ass.	Val. %
R&S e innovazione tecnologica	14.494,3	27,4%	3.005,1	16,8%	17.499,4	24,7%
Internazionalizzazione	3.408,6	6,4%	318,6	1,8%	3.727,2	5,3%
Nuova imprenditorialità	4.975,9	9,4%	640,3	3,6%	5.616,2	7,9%
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	26.845,0	50,8%	11.944,8	66,9%	38.789,8	54,9%
Accesso al credito e consolidamento finanziario	1.561,6	3,0%	670,7	3,8%	2.232,3	3,2%
Ambiente/energia	140,6	0,3%	576,8	3,2%	717,4	1,0%
Servizi/infrastrutture per le imprese		0,0%	416,1	2,3%	416,1	0,6%
Razionalizzazione/riconversione di settore	938,2	1,8%	32,3	0,2%	970,5	1,4%
Altro o straordinari per calamità naturali	500,5	0,9%	241,2	1,4%	741,7	1,0%
totale agevolazioni concesse '00-'07	52.864,7	100%	17.846	100%	70.710,6	100%

Note: (*) Gli importi indicati per tale obiettivo includono anche l'ammontare dei finanziamenti agevolati

Fonte: dati Ministero dello Sviluppo Economico (2008)

Le Regioni – come si è già osservato – mostrano la tendenza ad una limitata finalizzazione delle loro politiche a sostegno delle imprese (Ministero dello Sviluppo Economico, 2008).

Tale affermazione, però, si riferisce ad un dato medio derivante da realtà regionali alquanto differenziate. Pertanto, appare opportuno avvalersi di un indice di specializzazione⁸⁵ (i cui valori sono riportati nella successiva tabella 2) che permette di cogliere i diversi comportamenti regionali per obiettivi.

Le Regioni che hanno concentrato una maggiore quantità di risorse finanziarie sui fattori di competitività (R&S ed internazionalizzazione), risultano – come ci si doveva attendere –

⁸⁴ Il ridisegno della nuova programmazione, finalizzata al sostegno dei fattori di competitività (innovazione e internazionalizzazione) in un quadro unitario e semplificato, presenta difficoltà legate alla realizzazione del cambiamento; per approfondimenti si veda: Ministero dello Sviluppo Economico (2008).

⁸⁵ L'indice di specializzazione viene calcolato come rapporto fra il totale dell'erogato per obiettivo sul totale regionale e il corrispondente totale per obiettivo sul totale nazionale; se l'indice assume valore >1 sta a significare un maggior impegno della Regione, se invece è <1 l'impegno è minore ed infine se è =1 l'impegno regionale è esattamente uguale alla media nazionale.

soprattutto quelle del Centro-nord (Emilia Romagna, Veneto, Toscana), dove viene perseguito almeno uno dei due obiettivi (internazionalizzazione e innovazione).

Rispetto all'ultimo triennio, comunque, dalla più recente edizione della Relazione ministeriale emerge un generalizzato spostamento verso questa tipologia di politiche.

I dati riportati nella tabella 2 permettono poi di svolgere alcune riflessioni a supporto di quanto sostenuto in precedenza. Anche attraverso l'indice di specializzazione si può constatare come l'internazionalizzazione sia l'obiettivo più penalizzato, mentre dovrebbe essere quello da perseguire in modo più deciso, coordinando gli sforzi regionali e nazionali e non solo promuovendo – come si è visto in precedenza – la penetrazione commerciale, ma anche l'attrazione degli investimenti e l'internazionalizzazione della produzione. Infatti, se si considera che le cause fondamentali della crisi dell'economia italiana vanno rintracciate nel deficit di competitività, è evidente l'esigenza di aumentare il grado di apertura internazionale dell'economia italiana (Brancati, Castelli, Iapadre, Mastronardi e Sensenhauser, 2005).

Tabella 2: Indice di specializzazione regionale relativo alle politiche di sostegno all'industria (tutti gli strumenti nazionali, regionalizzati e regionali)

	R&S	internazionalizzazione
Piemonte	1,8	1,3
Valle d'Aosta	2,2	0,9
Lombardia	1,5	4,8
Trentino Alto Adige	0,9	0,2
Veneto	2,6	2,4
Friuli Venezia Giulia	1,1	18,3
Liguria	2,5	0,1
Emilia Romagna	3,2	2,8
Toscana	2,5	0,9
Umbria	1,4	0,4
Marche	1,3	0,6
Lazio	1,2	0,4
Abruzzo	0,6	0,1
Molise	0,1	
Campania	0,5	0,1
Puglia	0,5	
Basilicata	0,7	
Calabria	0,3	
Sicilia	0,5	
Sardegna	0,4	
Italia	1	1

Fonte: ns. elaborazioni su dati Rapporto MET 2006 (Maresca e Sensenhauser, pag. 17)

Relativamente alle politiche per l'innovazione, anche se esse risultano meno penalizzate, analisi di tipo qualitativo hanno messo in rilievo una situazione preoccupante: nella maggior parte dei casi si assiste infatti ad interventi disarticolati, discontinui e inconsistenti,

circostanza che rende dubbia la loro capacità di orientare le scelte delle imprese a cui essi sono destinati (Brancati, 2007a)⁸⁶.

Rispetto a questo quadro generale qual è la posizione detenuta dalle PMI?

Purtroppo non sono disponibili dati che permettano una ricostruzione certa per dimensione d'impresa, obiettivi e livelli di governo; ciò nonostante si rileva che – secondo la Relazione ministeriale 2008 – circa il 34% delle risorse complessivamente conferite sarebbe destinato alle PMI, giacché gli obiettivi più strettamente legati a questa tipologia d'impresa sono quelli della nuova imprenditorialità (circa l'8% del totale), del consolidamento del sistema produttivo e dell'accesso al credito (rispettivamente circa il 55% e il 3%). Questi, infatti, sono gli interventi che più frequentemente sono richiesti dalle imprese di minore dimensione e, pertanto, si presume che una parte non trascurabile degli stanziamenti finanziari sia stata destinata proprio a questo segmento d'impresa.

Le Regioni, invece, hanno sicuramente indirizzato al segmento delle PMI oltre il 68% del totale (tabella 3), tuttavia – come si è osservato in precedenza – la maggior parte (più del 66%) delle risorse disponibili per questo livello di governo è ancora destinata al più tradizionale consolidamento del sistema produttivo.

Tabella 3: Agevolazioni concesse in base agli strumenti regionali e conferiti, per tipologia di beneficiario, nel periodo 2000-2006

<i>Tipologia di beneficiario</i>	<i>Valore assoluto</i>	<i>Val. %</i>
PMI	7.590,7	68,5%
GI	191,9	1,7%
Impresa non classificata	2184,5	19,7%
Consorzi/cooperative	559,5	5,0%
Altro/non classificato	557,3	5,0%
totale agevolazioni concesse	11.083,9	100,0%

Fonte: ns. elaborazioni su dati Ministero dello Sviluppo Economico (2007)

L'insieme dei flussi finanziari qui esaminati, dunque, consegna l'immagine di un sistema di finanziamento nel suo insieme poco finalizzato e, soprattutto, poco rispondente a quelle che dovrebbero essere le effettive esigenze delle imprese.

8. PRIME CONCLUSIONI E CONNESSE INDICAZIONI PROPOSITIVE

8.1 Considerazioni conclusive

Dopo questa serie di constatazioni sostanzialmente oggettive, sembra di poter avanzare almeno in via conclusiva le seguenti valutazioni, in parte critiche e in parte propositive.

⁸⁶ L'economia dell'apprendimento e dell'innovazione richiede invece politiche attive, coordinate tra i vari livelli di governo e focalizzate soprattutto su tre ambiti: promozione di relazioni istituzionali; sostegno ai processi di apprendimento; aiuto alla creazione di un contesto territoriale favorevole, realizzato attraverso la generazione di infrastrutture tecnologiche (Aquilina, Brancati, 2004).

Innanzitutto, l'intervento dello Stato a favore delle PMI non risulta assolutamente cessato o, quantomeno, diminuito nella prima metà di questo decennio, ma addirittura si è registrata una "ripresa" da parte del governo centrale della tematica dei distretti e dei sistemi produttivi locali, con la previsione di apposite discipline legislative e regolamentari a livello statale in tutti i settori che in realtà sarebbero di competenza regionale, sebbene residuale (Arabia, Desideri, 2006; Mannozi, 2006). A riprova di quest'ultima affermazione si segnala che solo nell'aprile 2008, il Ministero dello Sviluppo Economico ha messo a disposizione delle Regioni (e delle due Province autonome) 40 milioni di euro per la realizzazione di progetti a favore dei distretti produttivi, anche in relazione ad attività di ricerca e sviluppo, nonché di trasferimento tecnologico.

Se in proposito può ritenersi che le Regioni – salvo alcune eccezioni – non abbiano ancora saputo o voluto cogliere le nuove opportunità offerte loro dalla riforma del Titolo V della Costituzione⁸⁷, dall'altra parte sembra anche di poter sostenere che ciò sia dovuto al peso di fattori esterni, come il permanere di un ampio strumentario statale d'intervento proprio nella materia della politica industriale. In altre parole, non si tratterebbe tanto della rivendicazione da parte dello Stato di un ritorno al "centro", in nome di una presunta carenza di attività da parte delle Regioni, quanto della constatazione del fatto che in realtà gran parte di tale attività non è mai stata trasferita alle Regioni per il mancato svolgimento del ruolo di regolatore specifico (Zuddas, 2003). Per ottenere un quadro più rispondente, sarebbe interessante approfondire più puntualmente i modi in cui le Regioni si stanno riorganizzando come contesto rilevante e favorevole allo sviluppo locale delle PMI, nonché il grado di coordinamento che si sta configurando rispetto a quello nazionale.

In secondo luogo, confrontando le politiche effettivamente condotte in Italia dai principali livelli di governo con quelle proposte dall'Unione europea con la Carta Europea emerge che le misure d'intervento di carattere più innovativo oppure quelle più strettamente destinate a fronteggiare il nuovo scenario impostosi a livello internazionale, come – ad esempio – quelle in materia d'innovazione tecnologica o di competitività, sono state maggiormente sostenute dal governo centrale, anziché da quelli regionali. Questi, invece, a parte alcuni tentativi condotti in ambiti come quello dei distretti tecnologici (Cavallaro, 2006), sembrano essere stati prevalentemente impegnati ad adattare le leggi d'incentivazione finanziaria ora decentrate, alle specifiche caratteristiche del loro territorio e del loro sistema produttivo.

In definitiva, non si tratta evidentemente di mettere in discussione l'esistenza di una responsabilità anche dello Stato in materia di sviluppo produttivo – al di là delle indicazioni rinvenibili nel nuovo Titolo V che evidentemente si sono dimostrate insufficienti (Arabia, Desideri, 2006) – ma di stabilire se le Regioni debbano svolgere un ruolo effettivo e

⁸⁷ In effetti, tra il 1998 e il 2004 l'impegno regionale sotto il profilo legislativo in materia di industria e artigianato, escluse le leggi di rilevanza plurisettoriale e le finanziarie regionali, è risultato limitato relativamente al riordino settoriale, l'organizzazione e i procedimenti, nonché l'incentivazione; solo negli ultimi anni si è diffuso, anche se in modo non omogeneo, un maggior impegno riformatore su queste materie. Per approfondimenti di veda Arabia, Desideri (2006).

sostanziale per lo sviluppo delle attività produttive, anche nella prospettiva di rafforzare le condizioni per lo “sviluppo locale” le cui potenzialità dipendono soprattutto dalle PMI, senza dover confinare tali Enti allo svolgimento di un’importante, ma non sempre risolutiva attività di *governance* nei confronti dell’insieme di soggetti, pubblici e privati, chiamati a collaborare nella realizzazione degli stessi progetti di sviluppo (Zuddas, 2003).

8.2 Connesse proposte

Sebbene per la prima parte di questo lavoro non ci si fosse posto l’obiettivo di effettuare un’analisi critica e, tanto meno, di formulare delle proposte, non si può fare a meno di segnalare quantomeno l’esigenza che ai vari livelli di governo venga realizzato un sistema informativo che sia tale da consentire di individuare le imprese destinatarie delle varie misure d’intervento pubblico, distinguendole per dimensione, secondo la definizione comunitaria⁸⁸.

Infatti, solo disponendo di dati precisi sull’ammontare delle risorse finanziarie erogate alle imprese di minore dimensione da parte dei vari livelli di governo operanti in Italia, compreso quello comunitario, sarà possibile giungere a valutazioni più approfondite ed attendibili rispetto a quelle qui abbozzate, nonché ad una vera e propria misurazione degli effetti prodotti dalle misure assunte a favore delle PMI in relazione alle principali variabili macroeconomiche. Altrimenti, continueranno ad essere avanzate manifestazioni d’impegno da parte delle Amministrazioni competenti finalizzate a consentire alle PMI di diventare più competitive, senza però disporre mai, se non in via del tutto presuntiva, degli elementi necessari per poter verificare i risultati effettivamente conseguiti.

Inoltre, sembra chiaro che il sistema degli incentivi necessita di una profonda trasformazione. L’esperienza della programmazione 2000-2006 suggerisce che definire una strategia unitaria a sostegno del sistema produttivo tra i diversi livelli di governo (“politica dei vantaggi comparati”), in un quadro di certezza normativa e attraverso la razionalizzazione della strumentazione d’intervento, evita effetti di spiazzamento e di concorrenza tra territorio e incentivi (Ministero dello Sviluppo economico, 2007). A questo fine appaiono necessari una più puntuale definizione delle priorità per gli obiettivi di politica industriale e un processo di riordino del sistema agevolativo sia sul piano della numerosità che della tipologia degli strumenti, nonché delle modalità e delle caratteristiche procedurali (Ministero dello Sviluppo economico, 2008), da cui dipende il reale impatto degli interventi (Brancati, 2007b).

E’ necessaria poi una riforma del sistema di *governance*, in linea con il nuovo modello europeo (Sediari, Dell’Aquila, 2007), che presuppone una definizione chiara degli ambiti di competenza ed una gestione unitaria e coordinata degli interventi (Grilli, Mariotti, 2006)⁸⁹.

⁸⁸ Da questo punto di vista non può certamente confortare il fatto che in un paese avanzato come gli U.S.A. nel quale a livello federale opera un’apposita agenzia per le PMI (ci si riferisce alla *U.S. Small Business Administration-S.B.A.*), non sia neppure noto il numero complessivo di tali imprese e, pertanto, neanche il ruolo da loro effettivamente svolto in termini macroeconomici (quota del Pil, delle esportazioni, ecc) (Ou, 2008).

⁸⁹ Si segnala, tuttavia, che non mancano azioni di coordinamento tra il livello regionale e quello nazionale: in materia di R&S si ricorda “l’osservatorio sulle politiche regionali per la ricerca e l’innovazione”, risultato del protocollo d’intesa firmato nel 2005 tra Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, parti sociali (Cgil, Cisl, Uil) e associazioni datoriali (Confindustria); in materia di internazionalizzazione, invece,

Il criterio da adottare per la divisione delle responsabilità potrebbe essere quello della diffusione degli effetti e delle esternalità derivanti dagli interventi: se si perseguono obiettivi di importanza nazionale la competenza non può che essere della politica nazionale, se invece sono multiregionali l'ambito più appropriato sarebbe quello regionale (Gavosto, Pellegrini e Scaglioni, 2008).

Inoltre, è auspicabile un approccio più interattivo e meno rigido tra imprese e la pubblica amministrazione più prossima, al fine di rendere più agevole la ridefinizione della strumentazione in funzione delle caratteristiche proprie del territorio e dei segmenti di impresa nelle stesse PMI. Il provvedimento Industria 2015 che però riguarda una sola materia e non tutto il sistema di incentivazione, sembra muoversi almeno sulla carta in questa direzione anche se rimangono perplessità sulla sua efficacia, giacché esso prevede (Bianchi, 2008; Gavosto, Pellegrini e Scaglioni, 2008; Quintieri, 2008):

- a) il ridisegno della forma di finanziamento pubblico nel campo della ricerca e dell'innovazione su pochi ambiti il cui raggiungimento presuppone tuttavia la concretizzazione di molti obiettivi diversi;
- b) l'attenzione al processo di valutazione e l'adozione di un sistema simile a quello dalla Commissione europea, ma troppo discrezionale nella definizione dei criteri;
- c) un forte coordinamento istituzionale (orizzontale e verticale) la cui macchinosità tuttavia potrebbe portare a un frammentazione degli interventi.

Pertanto, sembra di poter ribadire osservando che al coordinamento tra livelli di governo deve seguire anche quello tra materie d'intervento, del quale invece il nuovo orientamento di politica industriale sembra mancare. Infatti, manca un'armonizzazione con le politiche di internazionalizzazione (della conoscenza) e con quelle di attrazione degli investimenti esteri indirizzati alle attività *high-tech*, strumenti invece fondamentali per un cambiamento strutturale (Grilli, Mariotti, 2006; Quintieri, 2008).

Infine, le politiche d'incentivazione dovrebbero presupporre una maggior conoscenza delle dinamiche e delle caratteristiche proprie dei diversi segmenti delle PMI. Come si avrà modo di osservare, infatti, dall'analisi empirica – cui è dedicata la seconda parte del presente lavoro – le varie soglie dimensionali sono caratterizzate da problemi specifici che richiedono una differenziazione nella strumentazione se l'obiettivo da perseguire è quello di favorire una maggiore competitività.

l'istituzione nel 2007 del tavolo strategico con le Regioni e la sottoscrizione dell'Accordo-quadro. Queste azioni, essendo recenti, non si prestano ancora ad una valutazione; tuttavia, quello che è sempre mancato anche alle iniziative di questo tipo, è la logica sistemica sia di partecipazione che di interazione, così da evitare ridondanze ed inefficienze.

PARTE SECONDA

9. ANALISI INDIRETTA DEI FATTORI DI COMPETITIVITÀ ATTRAVERSO UN CAMPIONE DI IMPRESE

9.1 Premessa: alcuni riscontri empirici

Arrivati a questo punto il lettore si aspetterebbe di poter osservare l'impatto della politica industriale regionale per le PMI in materia di internazionalizzazione e di innovazione. Purtroppo, questa aspettativa non può trovare soddisfazione visto che manca una sistematica raccolta di dati riguardanti gli effetti netti prodotti sul territorio dagli interventi. Sarebbe, infatti, interessante analizzare per le imprese che hanno ricorso agli strumenti di incentivazione, preso un campione di controllo (PMI che non hanno ricorso al finanziamento), cosa tali strumenti abbiano effettivamente comportato in termini di performance e quali problematiche siano state incontrate dalle imprese. Su queste analisi si presta sempre poca attenzione mentre sono fondamentali per correggere l'impiego di uno strumento nel caso non vengano prodotti gli effetti desiderati. Pertanto in questa seconda parte, per avere alcune indicazioni rispetto ai fattori di competitività (internazionalizzazione e innovazione) e alle problematiche che le PMI incontrano nell'accedere agli strumenti di incentivazione, verranno prese in esame alcune ricerche sul campo. Questo rappresenta un modo indiretto per valutare gli effetti di politiche regionali che, in base anche agli orientamenti europei, sono finalizzate ad eliminare quegli impedimenti di contesto che ostacolano le performance delle PMI. In questa parte quindi apriamo un esame prettamente empirico del grado di internazionalizzazione e del comportamento innovativo di piccole e medie aziende, con lo scopo di ottenere un riscontro fattuale dell'effetto delle varie misure e politiche pensate a loro favore che si sono venute via via enumerando nella sezione precedente. I limiti dei dati di cui si diceva prima fanno sì che questo riscontro debba essere limitato appunto ai dati raccolti in alcuni studi effettuati su un numero circoscritto di province e distretti, per i quali non si potrà forse asserire una perfetta aderenza a tutte le mille realtà esistenti a livello nazionale ma che senz'altro indicano una chiara situazione critica nelle zone che sono tradizionalmente il cuore della piccola e media industria italiana. Questa situazione difficile ben collima con quanto è comunque noto delle piccole e medie aziende, cosicché i dati presentati più avanti, se non rivelano aspetti del tutto inattesi, confermano senz'altro la non brillante posizione di queste ditte e di questi settori.

Per entrare nello specifico, utilizziamo qui i dati raccolti in 350 interviste faccia-a-faccia con i titolari di *micro-piccole imprese manifatturiere* (cioè imprese con meno di 50 addetti), sottogruppo delle PMI, effettuate in alcune province del centro-nord-est tra l'autunno 2006 e la primavera 2008. In parte, i dati così raccolti sono già stati pubblicati nell'Osservatorio 2007 e 2008 Piccola Industria della CNA/PI di Rimini, mentre altri sono stati usati per compilare rapporti riservati per associazioni di categoria (che è il motivo per cui siamo costretti a

mantenere un certo riserbo in materia: siamo autorizzati ad usare i valori ottenuti senza fornire maggiori dettagli). Organizziamo qui di seguito i dati in due sezioni, la globalizzazione a l'innovazione.

9.2 PMI e globalizzazione

Iniziamo da un'analisi dei mercati in cui queste aziende si riforniscono, da un lato, e vendono, dall'altro, per poi sollevare la questione dei mercati in cui le aziende auspicerebbero vendere ma non riescono a causa di vari vincoli od ostacoli. L'analisi è condotta sulla base di una suddivisione dei mercati in provinciale, regionale (esclusa la provincia di appartenenza), nazionale (esclusa la regione di appartenenza), U.E. (esclusa l'Italia), ed extra U.E., e si basa sulle dichiarazioni dei responsabili delle aziende stesse.

Prima di vedere i dati, è importante notare come alcune imprese siano idonee solo per il mercato locale data la natura stessa del loro prodotto. A parte tali aziende, comunque, un'impresa competitiva localmente ma non globalmente rischia di vedere il proprio mercato invaso da altri produttori che sono invece effettivamente competitivi anche al di fuori del loro mercato locale. Ciò significa che in pratica poche sono le aziende immuni dalla globalizzazione, la quale se sta aprendo nuove opportunità allo stesso tempo obbliga le imprese a riconsiderare se stesse e le proprie capacità.

Iniziamo esaminando i mercati di sbocco delle PMI del campione. Un esame dei dati che differenzi tra la percentuale delle *vendite* nei diversi mercati e la percentuale delle *aziende* che vendono negli stessi, fa subito risaltare alcune realtà. La differenza tra percentuale di aziende e percentuale di vendite può servire come un grossolano ma efficace indice degli ostacoli incontrati nella penetrazione di nuovi mercati. L'idea è che se tutte le aziende fossero uguali, tutte effettuerebbero la stessa percentuale vendite in ciascun mercato. Ma se solo alcune aziende vendono in un dato mercato e se vi vendono una proporzione molto bassa del loro fatturato, possiamo concludere che queste aziende sono più concorrenziali delle altre ma non riescono a sfruttare appieno la propria concorrenzialità in quel mercato. Un esempio renderà l'idea (v. Tabella 1). Il 60% delle imprese del settore Mobilio vendono nell' U.E. al fuori d'Italia. La percentuale delle vendite del settore in quel mercato è pari al 2%. E' da questa differenza che è legittimo concludere che se *almeno* 3 imprese su 5 sono concorrenziali a livello dell'Unione, quella percentuale così bassa di vendite ci dice che quel mercato ha molto potenziale per le PMI, potenziale non sfruttato. Lo stesso si può dire praticamente per tutti gli altri settori (si ricordi che la tabella da un'immagine composta di aziende di diverse province): anche per il settore che ha la percentuale più alta delle vendite fuori dall'Italia – la Meccanica – la proporzione delle *aziende* che vendono fuori dal mercato nazionale è maggiore della proporzione delle vendite. Evidentemente esistono degli ostacoli che le trattengono.

Quanto vendono, dunque, queste PMI nei vari mercati? Non sorprende che la parte del leone la faccia il mercato della provincia di residenza con poco meno della metà delle vendite.

Più inatteso è che nella regione di residenza esse vendano meno del 17% del totale del loro fatturato, mentre ben più di un quarto va ai mercati italiani fuori dalla regione. Esigua è invece la parte dell'U.E. o fuori dalla stessa, con il 10% esatto (ma concentrato in pochissimi settori, principalmente Meccanica ed in misura minore Cuoio, Tessile ed Abbigliamento, questi ultimi tre settori le solite vecchie glorie della produzione manifatturiera della penisola)⁹⁰. Mettendo la questione nei termini più ridotti, *il desiderio di uscire c'è ed è evidente* dalla proporzione di imprese che mandano una parte – bassa in genere – del loro prodotto in mercati anche lontani. *Al desiderio non sembra corrispondere un risoluzione effettiva di fetta di mercato.*

Tabella 1: Distribuzione delle vendite e distribuzione delle aziende per settore nei diversi mercati

Settore	Percentuale delle vendite nel mercato					Percentuale delle aziende che dichiarano vendite nel mercato				
	Provinciale	Regionale	Nazionale	UE	Extra UE	Provinciale	Regionale	Nazionale	UE	Extra UE
Alimentari e bevande	58	18	21	2	1	90	50	50	10	10
Tessili	56,7	3,3	33,3	5,7	1	66,7	33,3	66,7	33,3	33,3
Abbigliamento	8,3	1,7	82,5	5,8	1,7	50	16,7	100	66,7	16,7
Lavorazione cuoio	50	0	30	10	10	50	0	50	50	50
Falegnameria	75	15	10	0	0	100	75	50	0	0
Carta e cartone	0	70	30	0	0	0	100	100	0	0
Editoria	50	24	26	0	0	80	40	100	0	0
Fibre chimiche e sintetiche	50	0	35	5	10	50	0	50	50	50
Gomma e plastiche	100	0	0	0	0	100	0	0	0	0
Prodotti in minerali non metalliferi	65	16,3	18,8	0	0	100	100	50	0	0
Metallurgia	1	60	39	0	0	100	100	100	0	0
Prodotti in metallo	62,5	17,8	15,5	3,3	1	80	60	45	10	5
Macchine ed apparecchi meccanici	23,9	4,5	20,4	35,7	15,5	30	30	80	70	50
Macchine elettriche	20	70	10	0	0	66,7	100	33,3	0	0
Apparecchiature radio/ TV e comunicazioni	50	16,7	33	0	0,3	100	0	0	0	0
Mobilio	16,7	33,3	46,3	1,7	2	40	60	80	60	40
Media	46,7	16,9	26,4	6,9	3,1	69,2	50	61,5	25,6	16,7

Fonte: dati ed elaborazione inMetrica

Una forte diversità di comportamento è emersa dalla differenziazione delle imprese per natura giuridica. Qui la dicotomia è forte, come è logico aspettarsi. Le ditte individuali e società di persone sono nettamente più presenti (in termini di percentuali sia di vendite che di imprese) nei mercati provinciali e regionali, ma dal livello nazionale in su le posizioni si ribaltano, anche drammaticamente. Sul mercato italiano fuori dalla regione, sono presenti l'85% delle società di capitale contro il 50% delle società di persone, nell'U.E. le proporzioni sono 46% a 15% e fuori dall'U.E. più di 30% e meno di 10%. Per le vendite, sebbene le percentuali siano più basse per entrambi i gruppi, la distribuzione mantiene lo stesso profilo.

⁹⁰ Diversa è la storia se contiamo le imprese che dichiarano vendite in ciascun mercato: circa due su tre vendono in provincia od in Italia fuori dalla regione, mentre la metà vendono in regione, una su quattro nell'UE ed una su 6 fuori dall'U.E.

Tabella 2: Distribuzione delle vendite e distribuzione delle aziende per forma giuridica nei diversi mercati

	%vendite nel mercato			%aziende che dichiarano vendite nel mercato		
	<i>Ditte individuali e società di persone</i>	<i>Società di capitale</i>	<i>Totale imprese</i>	<i>Ditte individuali e società di persone</i>	<i>Società di capitale</i>	<i>Totale imprese</i>
Provinciale	52,7%	35,2%	46,7%	75,0%	57,7%	69,2%
Regionale	19,3%	12,4%	16,9%	51,9%	46,2%	50,0%
Nazionale	20,6%	37,1%	26,4%	50,0%	84,6%	61,5%
UE	5,4%	9,6%	6,9%	15,4%	46,2%	25,6%
Extra UE	1,8%	5,7%	3,1%	9,6%	30,8%	16,7%

Nota: I valori percentuali delle aziende che dichiarano vendite in ciascun mercato non sommano a 100 perché si tratta delle percentuali del numero totale di aziende, per cui la stessa azienda può benissimo essere contata più volte se vende in più mercati.

Fonte: dati ed elaborazione inMetrica

Sapere quali ostacoli esistono nello sfruttare appieno un dato mercato è più facile se ci si rivolge a coloro che vorrebbero vendervi ma ancora sono riusciti a farlo. Secondo i dati del campione, un'azienda su 6 vorrebbe entrare nel mercato regionale, una su quattro in quello nazionale, una su 3 in quello dell'Unione ed una su 5 fuori dall'U.E. La differenziazione fra settori è netta: alcuni (Carta, Gomma, Macchine elettriche) non sono interessati a penetrare nessun mercato al di fuori d'Italia, mentre altri come Tessili, Abbigliamento, Chimica e Meccanica, hanno una spiccata aspirazione ad entrare in nuovi mercati se non altro dell'U.E. E' interessante notare che questi settori sono anche tra quelli in cui più alta è la percentuale di imprese già attive in questi mercati: si direbbe quindi che si tratta di settori di buona concorrenzialità che in qualche modo si trovano imbrigliati e non riescono a soddisfare questi loro desideri. Infine, come sempre, le società di capitali mostrano una maggiore apertura: a parte il mercato italiano fuori dalla regione di residenza, queste imprese desiderano entrare in nuovi mercati in proporzione nettamente maggiore che le società di persone o le ditte individuali.

Perché, data un'espressione così chiara di aspirazione ad una più ampia diffusione dei propri prodotti, queste imprese non agiscono di conseguenza? E' ovvio che le motivazioni potrebbero essere moltissime a secondo delle specificità dei casi individuali, tuttavia è ragionevole raccogliere in tre grandi categorie per estrarne una linea di base su cui poter avviare la riflessione. Nelle interviste si chiedeva ai responsabili di identificare i motivi per cui ogni mercato auspicato rimaneva fuori dalla portata dell'impresa nei termini seguenti: *manca di informazioni su abitudini/ normative; mancanza di contatti con agenti/concessionari/distributori; mancanza o costo di finanziamenti*. Le risposte delle aziende a questa domanda sono in certa misura sorprendenti.

Per il mercato regionale e nazionale, una maggioranza assoluta ha citato la carenza ed il costo di finanziamenti adatti a permettere un'espansione delle vendite. Per il mercato italiano al di fuori della regione, una parte consistente – quasi il 40% – ha anche lamentato la mancanza di contatti con agenti e distributori.

Tabella 3: Quota % di imprese che auspicano di poter iniziare a vendere sui diversi mercati, per settore e per forma giuridica

Settore	Percentuale delle aziende che auspicano poter iniziare a vendere nel mercato			
	Regionale	Nazionale	UE	Extra UE
Alimentari e bevande		20%	50%	10%
Tessili			67%	67%
Abbigliamento			83%	50%
Lavorazione cuoio	50		50%	50%
Falegnameria	25	25%	25%	25%
Carta e cartone		100%		0%
Editoria		60%	40%	
Fibre chimiche e sintetiche	50	50%	50%	50%
Gomma e plastiche	100	100%		
Prodotti in minerali non metalliferi		25%	25%	
Metallurgia		100%	100%	
Prodotti in metallo	35	25%	15%	5%
Macchine ed apparecchi meccanici	20	20%	30%	50%
Macchine elettriche	33,3	67%		
Apparecchiature radio/ TV e comunicazioni				
Mobilio		20%	20%	40%
<i>Ditte individuali e società di persone</i>	15,4%	30,8%	26,9%	15,4%
<i>Società di capitale</i>	23,1%	19,2%	46,2%	34,6%
Media settori	17,9%	26,9%	33,3%	21,8%

Nota: le percentuali delle aziende che dichiarano voler vendere in ciascun mercato non sommano a 100 perché si tratta delle percentuali del numero totale di aziende, per cui la stessa azienda può benissimo essere contattata più volte se vende in più mercati.

Fonte: dati ed elaborazione inMetrica

Il problema del finanziamento, come si vede, riappare con una frequenza altissima, indicando una questione su cui è necessario raccogliere maggiori informazioni per poter capire esattamente in che modo il raccordo tra il sistema finanziario e le piccole imprese sia difficoltoso, senza preconcetti che portino a gettare semplicisticamente la colpa su una o l'altra parte di quella che è ovviamente una relazione non facile.

Se osserviamo ora mercati più lontani e gli ostacoli che vi si frappongono ad una presenza delle piccole imprese (meno di 50 addetti), *i dati sembrano indicare che il vincolo imposto dai finanziamenti è forte nei mercati in cui ciascun settore ha già una presenza chiara, mentre il vincolo in mercati in cui non si hanno punti di riferimento è di altra natura.* Senza forzare i risultati, si può allora dire che l'espansione delle PMI dipende dalla risoluzione di problemi nettamente diversi in ciascun mercato e va perseguita quindi da una parte focalizzando l'azione sul settore bancario, e dall'altra aiutando le imprese ad aver accesso a flussi di informazione su reti di vendita ed agenti provenienti dall'esperienza pratica accumulata in questi altri mercati.

Passando ora brevemente alla questione dei mercati di acquisto per le PMI, notiamo che essi sono essenzialmente nazionali. Gli acquisti fuori d'Italia sono molto scarsi in relazione alla mole generale di spesa, il che è comprensibile in quanto le aziende sia affidano qui a contatti sviluppati da tempo con fornitori locali noti la cui capacità e qualità di prodotto è stata da lungo tempo sperimentata ed accertata. Le PMI che si presentano come punti di

trasformazione di prodotti, non sembrano dunque avvertire una necessità di cercare nuove fonti di approvvigionamento, trovandosi evidentemente abbastanza a loro agio nel mercato nazionale, contrariamente a quanto avviene per le vendite. La mancanza di finanziamenti viene comunque citata come il motivo più importante per il quale non si può mettere in atto una penetrazione del mercato di riferimento per gli acquisti di forniture.

Tabella 4: Difficoltà incontrate dalle aziende a entrare in nuovi mercati (Nazionale, UE od Extra UE)

Settore	Nazionale			UE			Extra UE		
	Mancanza di informazioni su abitudini/ normative	Mancanza di contatti con agenti/concessionari/ distributori	Mancanza/costo di finanziamenti.	Mancanza di informazioni su abitudini/ normative	Mancanza di contatti con agenti/concessionari/ distributori	Mancanza/costo di finanziamenti.	Mancanza di informazioni su abitudini/ normative	Mancanza di contatti con agenti/concessionari/ distributori	Mancanza/costo di finanziamenti.
<i>Alimentari e bevande</i>		100		40	60			100	
<i>Tessili</i>				50	50		50	50	
<i>Abbigliamento</i>					60	40		66,7	33,3
<i>Lavorazione cuoio</i>				100			100		
<i>Falegnameria</i>		100				100			100
<i>Carta e cartone</i>		100				100			100
<i>Editoria</i>		66,7	33,3		50	100			
<i>Fibre chimiche e sintetiche</i>			100		100			100	
<i>Gomma e plastiche</i>			100						
<i>Prodotti in minerali non metalliferi</i>			100		100				
<i>Metallurgia</i>			100			100			
<i>Prodotti in metallo</i>		40	60	33,3	33,3	33,3		100	
<i>Macchine ed apparecchi meccanici</i>	50	50		33,3	66,7		50	50	
<i>Macchine elettriche</i>			100		100				
<i>Apparecchiature radio/ TV e comunicazioni</i>									
<i>Mobilio</i>	100					100		50	50
Media	9,5	38,1	52,4	18,5	51,9	29,6	17,6	52,9	29,4

Fonte: dati ed elaborazione inMetrica

Riassumendo, appare chiaro che il grado di internazionalizzazione delle PMI è basso, il che di per sé non costituisce necessariamente un problema. Il problema è che il grado di internazionalizzazione è basso *relativamente a quello che le aziende stesse vorrebbero*. Qualcosa dunque le trattiene, e sembra che la difficoltà sia imperniata sui flussi di informazione e sulla disponibilità dei finanziamenti. Il problema dei finanziamenti e dei flussi di informazione sarebbe proprio quello che tanta normativa discussa nella parte precedente vorrebbe risolvere, ma i dati finora presentati sembrano indicare che in pratica si è ben lontani da una soluzione. In parte questo nasce senz'altro dalla complessità e numerosità delle iniziative tese (nell'intenzione di chi le progetta) a favorire le PMI, e quindi spesso addirittura dalla contraddittorietà delle misure stesse, ma c'è un altro lato da considerare che sicuramente

è a sua volta conseguenza di questa situazione confusa. *Le PMI non sembrano essere in grado di sfruttare le misure a loro favore*, asserzione che basiamo su due risultati: il grado di utilizzo di specialisti in consulenza aziendale e l'altro la conoscenza delle opportunità di finanziamento ed il loro eventuale utilizzo⁹¹. Per studiare tali rapporti è stata utilizzata una funzione cosiddetta "logistica" che permette di calcolare in che modo la probabilità di un certo evento cambi al cambiare di certe condizioni. La funzione mette in relazione la probabilità che una data azienda si sia avvalsa di finanziamenti agevolati – ad esempio – con parametri dimensionali o di tipologia legale o di età dell'azienda stessa⁹². Per l'utilizzo di consulenze aziendali specializzate, i risultati sono i seguenti:

- quanto più un'azienda è piccola (in termini di numero addetti), tanto meno fa ricorso a specialisti di consulenza aziendale. In particolare, per ogni addetto in meno, la probabilità diminuisce del 6%.

AZIENDA PICCOLA	2 addetti in meno	3 addetti in meno	4 addetti in meno	5 addetti in meno
Probabilità <i>in meno</i> di ricorrere a consulenti aziendali	12%	18%	24%	30%

Fonte: dati ed elaborazione inMetrica

- esiste inoltre una correlazione positiva tra l'essere società di capitale e il ricorso a consulenti aziendali.

Il dato più interessante è la correlazione negativa tra numero di soci e il ricorso alla consulenza esterna, quasi a voler indicare che la maggiore presenza di persone impegnate nella gestione diretta dell'azienda fa in qualche modo diminuire la percezione della necessità di ricorrere a questo tipo di servizio. I risultati sembrano indicare, in breve, che un numero elevato di soci possa sostituire un servizio specializzato di consulenza e di strategia aziendale, servizio che sarebbe in grado di guidare l'azienda nel bosco delle normative per lei pensate.

Per quanto riguarda la consapevolezza e l'utilizzo dei fondi, riscontriamo una tendenza fortemente analoga. Da un lato c'è una correlazione positiva tra l'essere società di capitale ed essere a conoscenza di queste opportunità, e dall'altro quanto più l'azienda è grande, tanto più elevata è la probabilità di essere familiari con tali strumenti (per ogni addetto in più, la probabilità sale del 2%).

AZIENDA PICCOLA	2 addetti in meno	3 addetti in meno	4 addetti in meno	5 addetti in meno
Probabilità <i>in meno</i> di conoscere i fondi	4%	6%	8%	10%

Fonte: dati ed elaborazione inMetrica

⁹¹ Date le difficoltà risapute tra PMI e sistema creditizio per quanto riguarda il finanziamento di eventuali programmi di espansione verso nuovi mercati, è importante indagare se si possa credere che queste carenze vengano risolte sia da un ricorso a consulenti aziendali, sia dall'utilizzo delle fonti di finanziamento pubbliche. Questa parte si basa interamente sui primi risultati di un'indagine svolta da inMetrica per la CNA di Rimini: v. inMetrica/CNA Rimini (2007), pp. 15-28.

⁹² Calcolando il rapporto su tutto il campione, si ottiene una stima di quanto il parametro di riferimento (dimensioni o natura giuridica o età) influenzi in media la probabilità che l'azienda abbia compiuto appunto certe azioni.

Anche qui, quindi, la piccola impresa (e società di persone) sembra quella più penalizzata nella conoscenza delle opportunità di finanziamento. Tale risultato, ancora una volta, è infine confermato dall'analisi sull'utilizzo di tali fondi. Quanto più l'impresa è piccola, tanto più bassa è la probabilità che abbia fatto ricorso in passato a opportunità di questo tipo, come si vede dal seguente schema:

AZIENDA PICCOLA	2 addetti in meno	3 addetti in meno	4 addetti in meno	5 addetti in meno
Probabilità <i>in meno</i> di utilizzare fondi	20%	30%	40%	50%

Fonte: dati ed elaborazione inMetrica

Basta quindi una differenza di cinque addetti in meno tra aziende (a parità delle altre condizioni) perché la più piccola delle due abbia la metà delle probabilità di aver utilizzato fondi di finanziamento. Per quanto riguarda la tipologia di impresa, come prima le aziende di capitali mostrano un maggior probabilità di ricorrere a tali finanziamenti: ancora una volta, la piccola impresa risulta penalizzata. *E' legittimo ritenere che le misure intese a favorire lo sviluppo della piccola impresa non trovino riscontro nella realtà se non saltuariamente.* La responsabilità di ciò va attribuita non solo alla complessità delle misure legislative ma anche in un certo modo ad una scarsa preparazione dell'imprenditore stesso. In ogni modo, non sembra possano davvero esistere dubbi sul fatto che *la scarsa internazionalizzazione delle PMI indichi chiaramente che la legislazione che le dovrebbe incoraggiare a spiccare il volo non riesce nel suo intento.* Di questo si troverà riscontro anche nella parte che segue.

9.3 PMI ed innovazione

Focalizziamo ora l'attenzione sull'innovazione nelle PMI, intesa nel suo senso più ampio, cioè come innovazione di prodotto e/o di processo⁹³ codificate come tal non in base ad una funzione arbitraria ma sulla base dei criteri aziendali⁹⁴. Il profilo delle aziende innovative è il seguente: il 40% delle PMI intervistate dichiarano di non aver introdotto alcuna innovazione; il 31% di aver introdotto solo innovazioni di processo; 17% di aver introdotto solo innovazioni di prodotto⁹⁵; 12% di aver introdotto sia innovazioni di processo che di prodotto.

La prima conclusione è molto forte: l'innovazione è la regola tra le PMI. Tre aziende su 5 hanno introdotto innovazioni. Ma queste innovazioni hanno delle caratteristiche particolari. In primo luogo, le innovazioni di processo descritte dalle aziende sono nella loro quasi totalità innovazioni non sviluppate internamente dall'azienda stessa ma adottate più o meno per intero attraverso l'acquisto di macchinari o tecnologie messi a punto da altre aziende, cioè da

⁹³ Il periodo a cui si riferiscono queste innovazioni varia per lo più dal 2000 al 2007 per le innovazioni di processo, dal 1997 al 2007 per le innovazioni di prodotto, e dal 2003 al 2007 per le innovazioni sia di processo che di prodotto, per quanto in alcuni casi si risalga ai primi anni 1990 (ma si tratta di aziende del settore Abbigliamento che hanno caratteristiche particolari).

⁹⁴ Per un approfondimento sulla metodologia si veda inMetrica/CNA Rimini (2008), pp.10-12.

⁹⁵ Di queste fanno parte le aziende del settore Abbigliamento in cui l'innovazione di prodotto è continua cosicché tale dato va preso con una certa cautela.

produttori di beni capitali. Ciò non è sempre vero, ad esempio alcune aziende hanno descritto l'acquisto di sistemi informatici che permettono loro di modificare di continuo il processo produttivo riscrivendo loro stesse i programmi a seconda di una serie di parametri che controllano particolari attività. Anche in questo caso, comunque, si tratta di innovazioni essenzialmente create da altri e poi adottate ed adattate. Le aziende che comprano nuovi macchinari o adottano nuovi processi sono comunque senz'altro a pieno diritto aziende innovatrici.

A questo gruppo di imprese si contrappone più di un terzo di imprese che non innovano. Cosa caratterizza queste imprese? L'immagine che emerge mostra che la metà delle ditte individuali e due su 5 società di persone non riportano innovazioni, contro meno di una su tre delle società di capitali. Inoltre le aziende *non* innovatrici sono in realtà, più giovani della media del campione settore per settore: le aziende non innovatrici sono in 5 casi su 8 nettamente più giovani della media del campione, mentre per due dei tre settori in cui esse sono più "vecchie" (Gomma e Metallurgia), la differenza non è statisticamente significativa - cioè il risultato è puramente casuale. Insomma, l'unico settore in cui le ditte non innovatrici sono sicuramente più vecchie della media è l'Alimentare. Anche l'età delle aziende che hanno dichiarato di non innovare è decisamente minore della media campionaria per una data tipologia legale. Le società di capitale sono, in media, più giovani delle società di persone e delle ditte individuali (le quali hanno invece praticamente la stessa età media), ma in ogni categoria non sono le più giovani ad innovare. La conclusione è che "azienda giovane" non vuol necessariamente dire "azienda innovatrice". Questo è un risultato inatteso: l'aspettativa era infatti che le aziende più innovatrici e dinamiche fossero le più giovani. Questo risultato andrebbe approfondito.

Per quanto riguarda le dimensioni dell'azienda, che si approssimano qui utilizzando il numero di addetti, l'aspettativa che un'azienda più grande sia più propensa ad innovare trova una parziale conferma nei dati. Ma questa conferma va pesata: in realtà una netta differenza di dimensioni si riscontra solo per i settori Chimica e Meccanica, ed in modo meno deciso per gli Alimentari. In tutti gli altri settori le differenze sono minime e non significative oppure, nel settore Metallurgia, le aziende *non* innovatrici sono addirittura più grandi delle media campionaria (per quanto lo scarto è anche qui non significativo). Che *le dimensioni non siano necessariamente legate all'innovazione* trova conferma dalla classificazione del campione per forma legale: le società di capitali sono più grandi delle società di persone che a loro volta sono più grandi delle ditte individuali, ma la differenza all'interno di ciascuna tipologia tra aziende non innovatrici e media del campione è minima.

Tabella 5: Aziende che dichiarano di non aver introdotto né innovazioni di processo né innovazioni di prodotto

Settore	Aziende che dichiarano di non aver introdotto né innovazioni di processo né innovazioni di prodotto.			Campione	
	% delle Aziende del Settore nel Campione	Età media aziende (anni)	Numero Medio Addetti	Età media aziende (anni)	Numero Medio Addetti
Alimentari e bevande	33,3%	12,7	12	10,6	15,4
Tessili	100,0%	9	15	9	15
Abbigliamento	-	-	-	21	10,8
Lavorazione cuoio	-	-	-	14	15,6
Falegnameria	75,0%	12,7	8	16,3	8,3
Carta e cartone	100,0%	13	10	13	10
Editoria	-	-	-	20,2	16,8
Fibre chimiche e sintetiche	33,3%	3	5	13,7	14,7
Gomma e plastiche	50,0%	9	11	7,5	12,5
Prodotti in minerali non metalliferi	100,0%	17	15	17	15
Metallurgia	66,7%	35	18,5	34,3	17
Prodotti in metallo	52,6%	14,8	15,8	22,1	15,6
Macchine ed apparecchi meccanici	33,3%	12	16,7	18,1	27,1
Macchine per ufficio	100,0%	1	5	1	5
Macchine elettriche	-	-	-	31,6	19,8
Apparecchiature radio/TV e comunicazioni	100,0%	4,5	9,5	4,5	9,5
Altri mezzi di trasporto	-	-	-	75	13
Mobilio	60,0%	12	16,7	19,6	17,8
Media	38,3%	13,4	13,3	19,3	16,1
<i>Ditte Individuali</i>	33,3%	22,5	8,5	22,3	7,2
<i>Società di Persone</i>	30,0%	24,2	16,5	21,7	14
<i>Società di Capitale</i>	34,3%	22,4	17,5	15,8	20,2

Fonte: dati ed elaborazione inMetrica

Per completare l'immagine emergente dai dati, si dovrebbe poter rapportare qualche elemento che misuri il successo delle aziende con l'attività innovativa da loro intrapresa, ed il criterio più idoneo sarebbe senz'altro il fatturato. Si tratta qui di un dato a dir poco delicato perché i responsabili delle aziende sono poco disposti a dichiarare tale dato durante un'intervista, e comunque quand'anche lo dichiarassero sarebbe ragionevole nutrire qualche dubbio sulla sua veracità. E' parso preferibile quindi utilizzare un altro criterio, meno delicato, che potesse comunque catturare nelle sue linee essenziali l'andamento delle aziende e quello più accessibile e paragonabile è risultato essere il numero di addetti. Sfortunatamente abbiamo dati per il numero di addetti solo per poco più della metà delle aziende intervistate (180 su 350), e non tutti i settori inclusi nei diversi campioni sono utilizzabili perché per diversi motivi le stesse aziende non sono state intervistate.

Il forte collegamento innovazione-creazione di posti di lavoro viene chiaramente confermato da questi dati: il saldo positivo generale è del tutto dovuto alle aziende innovatrici – anzi, se vogliamo essere esatti, il saldo positivo generale è minore del saldo delle aziende innovatrici il che vuol dire che il valore generale è ridotto a causa dei risultati poco brillanti

delle non-innovatrici. Tuttavia, se si va a guardare ancora più in dettaglio, si vede che il saldo positivo è legato essenzialmente a due settori (Prodotti in Metallo e Meccanica) ed a una tipologia legale, le società di capitale. L'eccezione è il settore Abbigliamento, settore che attraversa ben note difficoltà per motivi che non debbono trattenerci qui, in cui l'innovazione e la perdita dei posti di lavoro vanno di pari passo, ma poiché tutte le aziende del settore innovano, come si diceva, abbiamo una situazione decisamente particolare da cui non conviene estrarre conclusioni troppo forti. Altro settore in netta crescita è l'Editoria (non si pensi a libri o giornali ma alla produzione specializzata per usi industriali o commerciali), mentre meno nette – ma pur sempre presenti – sono le tendenze positive di Macchine Elettriche e Cuoio. Infine, se innovare vuol dire aggiungere posti di lavoro (con l'eccezione già notata dell'Abbigliamento), e se davvero l'attività innovativa è così frequente tra le PMI del campione, ne deve risultare per forza che il numero medio di addetti di tutte queste aziende sia aumentato dal 2007 al 2008. Ed infatti così è: le PMI del campione⁹⁶ avevano in media 16,7 addetti nel 2007, cifra che è aumentata a 19,1. La differenza non sembra forte ma esiste non di meno, indice ancora una volta di una realtà più dinamica di quanto parrebbe superficialmente.

Tabella 6: Le performance delle PMI innovatrici

Settore	Aziende intervistate nel 2006/2007 e nel 2007/2008	Tra cui aziende innovatrici	% innovatrici tra le aziende intervistate in entrambi i campioni	Posti di lavoro aggiunti, aziende innovatrici	Posti di lavoro persi, aziende innovatrici	Saldo posti lavoro, aziende innovatrici	Saldo posti lavoro, intero campione	Saldo aziende innovatrici come percentuale del saldo dell'intero campione
Alimentari e bevande	17	11	64,7%	7	21	-14	-25	56,0%
Abbigliamento	21	21	100%	2	82	-80	-80	100%
Lavorazione cuoio	4	4	100%	5	0	5	5	100%
Falegnameria	4	1	25,0%	1	0	1	4	25,0%
Editoria	13	13	100%	39	0	39	39	100%
Fibre chimiche e sintetiche	9	6	66,7%	0	9	-9	-17	52,9%
Prodotti in metallo	60	27	45,0%	41	19	22	7	314,3%
Macchine ed apparecchi meccanici	26	18	69,2%	87	5	82	101	81,2%
Macchine elettriche	9	9	100%	8	0	8	8	100%
Apparecchiature radio/TV e comunicazioni	4	0	0,0%	7	0	7	1	700,0%
Mobilio	13	4	30,8%	6	4	2	2	100%
Media	180	114	63,3%	203	140	63	45	140,0%
<i>Ditte Individuali</i>	26	8	30,8%	2	21	-19	-41	46,3%
<i>Società di Persone</i>	81	50	61,7%	52	73	-21	-58	37,0%
<i>Società di Capitale</i>	73	56	76,7%	149	46	103	144	71,5%

Nota: i valori in corsivo indicano casi in cui le aziende innovatrici hanno aggiunto più posti di lavoro di quanti ne siano stati aggiunti nell'intero campione.

Fonte: dati ed elaborazione inMetrica

⁹⁶ Ci si riferisce alla media di tutte le aziende del campione, non solo alle 180 di cui abbiamo i dati per entrambi gli anni di ricerca (2006/7 e 2007/8).

Il dinamismo di una realtà produttiva è una cosa, la relazione di causalità tra iniziative legislative e dinamismo è un'altra. Il campione con cui stiamo lavorando, pur essendo un amalgama di diverse realtà e situazioni, ci da alcune indicazioni senza dubbio interessanti sulla reattività delle PMI alle misure pensate, almeno in linea di principio, a loro favore. Perché sia subito chiaro dove sia andrà a parare, la reattività delle PMI a tali misure è bassissima, e ciò si può dimostrare in due modi diversi considerando le motivazioni della decisione di innovare e le fonti di finanziamento. Relativamente al primo modo, le interviste del 2007/8 chiedevano ai responsabili delle aziende di identificare quali fossero state le motivazione più significative nella loro decisione di introdurre innovazioni sia di prodotto, sia di processo, sia di entrambi. Fondamentale è concentrare l'attenzione sulla colonna "*Altre motivazioni*" (tabella 7) che riporta i dati della domanda nel questionario che dava due esempi di motivazioni alternative per l'innovazione, e cioè "Per tenere il passo con i concorrenti" e "Per trarre beneficio da provvedimenti normativi a favore dell'innovazione tra le PMI." Questa seconda opzione ha raccolto una percentuale marginale. La reattività della piccole aziende a tali iniziative pare decisamente scarsa a riprova di quando detto in precedenza. Si può concludere quindi che la spinta all'innovazione è, sulla base di questi dati, interna alle necessità aziendali e non sembra influenzata, se non in modo del tutto periferico, da vantaggi o facilitazioni offerti dai vari livelli amministrativi che pure, come abbiamo visto, hanno messo assieme un notevolissimo arsenale di iniziative intese in tale senso.

Tabella 7: Percentuale delle aziende che spiegano la decisione di innovare con le seguenti motivazioni

	Per ridurre i costi di produzione	Per ottimizzare i tempi di produzione	Per riorganizzare i processi aziendali (magazzino, assemblaggio)	Per migliorare il rapporto valore/costo	<i>Altre motivazioni</i>	Totale
Aziende innovatrici di processo	35,7%	48,4%	8,2%	7,7%	0,0%	100%
Aziende innovatrici di prodotto	14,3%	39,3%	16,1%	7,1%	23,2%	100%
Aziende innovatrici di processo e prodotto	10,0%	40,0%	10,0%	20,0%	20,0%	100%
Media	24,6%	44,2%	10,8%	10,0%	10,5%	100%

Nota: le percentuali si riferiscono al numero di aziende che hanno dichiarato un certo tipo di motivazione all'interno di ciascun raggruppamento di innovazione (processo, prodotto, entrambi).

Fonte: dati ed elaborazione inMetrica

A rafforzare l'evidenza che leggi agevolative per le PMI non hanno rappresentato uno stimolo all'innovazione contribuiscono i dati relativi all'identificazione delle fonti di finanziamento per l'innovazione introdotta in azienda e quelli relativi al motivo della scelta di quella fonte tra le alternative.

La colonna in corsivo indica quanto rara sia la considerazione delle leggi agevolative per le PMI (Tabella 8) in materia di credito nel motivare la scelta della fonte di finanziamento. E' lampante come le PMI non agiscano se non in parte ridottissima in relazione alle normative che vengono a loro indirizzate.

Si potrà forse discutere su ciò rifletta un'inefficacia delle normative stesse od un eccessivo costo legato alla raccolta informazioni e gestione delle attività che esse impongono (eccessiva burocratizzazione). Ciò che sembra indiscutibile è che il contrappasso ad una situazione che al momento si rivela essere di grande fermento legislativo corrisponde un poverissimo impatto pratico di iniziative che sono o non ben indirizzate, o non sufficientemente incentivanti o troppo complesse da gestire.

Tabella 8 : %aziende che identificano il motivo più importante nel decidere di utilizzare una data fonte di finanziamento

	il basso costo del denaro	la flessibilità e/o velocità di ritorno nei termini di concessione e restituzione	la facilità amministrativa	le leggi agevolative	il rifiuto di altre fonti di finanziamento	Totale
Aziende innovatrici di processo	66,5%	24,2%	4,3%	5,0%	0,0%	100%
Aziende innovatrici di prodotto	87,5%	12,5%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Aziende innovatrici di processo e prodotto	40,0%	40,0%	0,0%	20,0%	0,0%	100%
Media	67,1%	24,1%	2,3%	6,6%	0,0%	100%

Fonte: dati ed elaborazione inMetrica

9.4 Alcune considerazioni conclusive

Appunto perché i dati a disposizione rivelano una drammatica scissione tra iniziative legislative e realtà aziendale, è utile considerare quanto i responsabili delle imprese interpellate tra l'autunno del 2006 e la primavera del 2008 abbiano detto in materia di amministrazione pubblica e misure incentivanti. L'elenco non è completo (non tutte le risposte sono qui riprodotte), ma dà la tendenza di base. *Prima cosa quasi due aziende su tre si lamentano dell'amministrazione pubblica* descrivendola come "per lo più in grado di rispondere alle necessità dell'azienda con tempi e modalità ragionevoli ma soggette a problemi improvvisi." Una su tre esprimeva un parere decisamente negativo sul funzionamento della amministrazioni pubbliche. Se ci occupiamo ora brevemente delle valutazioni delle amministrazioni pubbliche sulla base dello *status* giuridico dell'azienda, notiamo subito che i giudizi del tutto negativi appaiono nella stessa proporzione (un'azienda su tre) quale che sia la forma giuridica dell'impresa. Le società di capitali si esprimono però più frequentemente in modo del tutto positivo verso le amministrazioni pubbliche che non le società di persone, le quali sono invece più portate a qualificarle come "per lo più" capaci di interagire efficacemente con l'azienda. Non ci pare sia opportuno sottolineare troppo queste differenze: può essere che le società di capitali, che come abbiamo visto sono più grandi in media, abbiano una maggior probabilità di impiegare degli amministratori che riescono ad intrattenere un dialogo continuo con l'amministrazione pubblica, facilitando così l'interazione di queste aziende rispetto alle società di persone che esprimono dunque pareri meno

favorevoli, anche se non di moltissimo. Sottolineiamo tuttavia che questa interpretazione è un'ipotesi che andrà forse scrutata con delle ricerche più puntuali in lavoro futuro.

Per quanto riguarda commenti legati strettamente a bisogni ed intenzioni connessi con il problema delle innovazioni, quasi tutte le aziende hanno espresso un'opinione (il 92,6%), ma non tutte le opinioni sono utili al nostro scopo giacché alcune consistono semplicemente di affermazioni o rimostranze non sufficientemente specifiche o mirate per poter formare una piattaforma utile all'analisi. Ma vi sono molti commenti ben specifici che indirizzano l'analisi verso problemi che abbiamo già menzionato. Vediamone alcuni.

a) “Dobbiamo allestire nuovi macchinari con un nuovo impianto elettrico, che richiede permessi del comune, a cui abbiamo fatto domanda un anno fa ed ancora siamo in attesa,” si è lamentata un'azienda del settore Chimica – una delle aziende che, sebbene classificate come non innovatrici, hanno apertamente indicato l'intenzione di agire in modo innovativo sul processo. Simili commenti rispetto a ritardi amministrativi sono stati ripetuti molte volte: ad esempio, un'altra versione dello stesso problema ci è data da un'azienda del settore Macchine Elettriche: “Vorremmo entrare in nuovi mercati soprattutto in Germania ma aspettiamo nuove certificazioni [da istituti pubblici] per farlo.” Oppure dal settore Falegnameria: “entro giugno dovremmo avere una certificazione per lavorare per l'estero che aspettiamo da un bel po'”. E' questo uno dei malesseri nazionali non è forse opportuno in questo contesto ripetere ciò tutti sappiamo fin troppo bene se non per sottolineare che giova a poco che gli esponenti politici si dilunghino in discorsi a favore delle PMI se poi nell'applicazione la pubblica amministrazione non rende operative le buone intenzioni. Lo stesso vale per il commento seguente.

b)“ Ci aspettiamo un peggioramento della situazione [aziendale] per la troppa pressione fiscale,” hanno detto molte aziende in diversi settori (le parole specifiche vengono da un'azienda del settore Falegnameria). Le imposte, hanno aggiunto altri, “ci penalizzano, i nostri concorrenti non devono fare i conti con uno stato così esoso.” Anche qui, ogni commento ci pare superfluo.

c) “Occorre aumentare la gamma di prodotti e la rete di distribuzione per poter arrivare ad una utenza più ampia” (Alimentari); “vorremmo farci conoscere in nuovi mercati” (Macchine Elettriche); “vogliamo espanderci nei nuovi mercati internazionali”, “vorremmo aumentare la rete di distribuzione estera”, “vorremmo aumentare i mercati esteri” (Meccanica); “vorrei entrare nel mercato estero” (Mezzi di Trasporto). Tutte queste sono aziende innovatrici che però si sentono chiaramente limitate dal mercato a cui fanno riferimento. Vale la pena osservare che tre di queste erano state campionate nel 2007 ed avevano già all'epoca indicato il desiderio di espandersi verso mercati UE ed extra UE. Può forse essere utile ripetere che commenti del genere rivelano un desiderio di espansione basato sull'inserimento in nuovi mercati ma allo stesso tempo frustrato dalle difficoltà pratiche di tale azione. Tutte queste tre aziende campionate nel 2007 avevano infatti indicato che l'ostacolo principale ad una espansione verso i mercati esteri era la “mancanza di contatti con agenti, concessionari [o] distributori,” risposta data al tempo dal 35% del campione. Il problema evidentemente

permane, ed è grave perché porta alcune imprese a scegliere di non innovare perché temono di non riscontrare poi un'espansione delle vendite che giustifichi lo sforzo finanziario intrapreso. Sottolineiamo che il problema evidentemente non è l'attività innovativa in sé ma l'entrare in rapporto proficuo con realtà diverse che giustifichino l'aspetto più strettamente tecnico dell'innovazione, permettendo un incremento di vendite che non è neppure pensabile senza una costosa ricerca in queste realtà finalizzata a porre le premesse di un'attività commerciale utile all'azienda. Queste aziende si rendono dunque ben conto che l'innovazione non né la macchina né il nuovo prodotto, l'innovazione è l'insieme delle condizioni che permettano al "nuovo" di sfociare in vendite, ma ci rivelano di avere difficoltà a tradurre questa loro consapevolezza di principio in un piano di commercializzazione praticamente attuabile. Il problema è dunque nella concezione dell'attività innovativa, ed è forse risolvibile, per piccole aziende, solo attraverso uno sforzo collettivo, del quale però esse faticano ad esprimere il bisogno perché sono ancora fermamente all'interno di una visione "tecnica" dell'innovazione. Non è quindi esatto dire che le PMI non competono perché non innovano: in realtà sono le difficoltà che hanno a competere – cioè a creare quelle reti logistiche ed organizzative che precede la commercializzazione dei loro prodotti – che scoraggia l'innovazione. Ma evidentemente la creazione della rete logistica ed organizzativa non gli viene facilitata dagli interventi pubblici.

d) "Vorremmo robotizzare il processo di saldatura per abbattere i costi, ma abbiamo notato negli ultimi 6 anni circa una diminuzione delle vendite dei prodotti nuovi e un aumento del post vendita, che vogliamo migliorare" (Macchine Elettriche): quest'ultimo commento ci pare particolarmente interessante, perché rivela uno spostamento dell'ottica dell'azienda verso attività con maggior valore aggiunto. Dalla produzione al servizio post vendita può in certi casi costituire una strategia fortemente innovativa soprattutto se portata avanti con una conoscenza dettagliata sia del mercato in cui si opera sia delle possibilità tecniche del prodotto. Se anche questa non è una strategia aperta a tutti, è però significativo che vi siano aziende che stanno portando avanti questo tipo di analisi delle proprie prospettive.

Il denominatore comune di questi commenti così vari è semplice: l'innovazione non è un'attività con limiti ben disegnati, è un processo continuo non tanto nella sua parte "tecnica" quanto nella sua concezione di base. Innovare significa entrare in relazioni nuove con mercati, distributori, culture, modi di vita, che vanno capiti e valutati precedentemente, in maniera sistematica, quantificabile, riscontrabile. Significa estendere quelle reti di conoscenze e rapporti che già si sono formate tra le aziende a livello locale ben oltre i confini che potevano andare bene nel passato. Significa soprattutto pensare alla propria attività di impresa in modo da concepirla come una continua innovazione, facendosi quindi portatori di istanze ben articolate presso organismi in grado di aiutare a formare quel tramite verso le aperture commerciali necessarie alle imprese. Significa che innovazione e internazionalizzazione sono

fortemente correlate e come si è osservato nella prima parte di questo *work in progress* dovrebbero essere pensati congiuntamente nel disegno di inventivo.

Nell'ultima analisi, l'innovazione ha un aspetto di "*public good*" cioè di azione collettiva che imprese individuali non possono svolgere. Evidentemente ciò che lo Stato, le Regioni e le Province svolgono a favore delle PMI non soddisfa questa loro necessità, con grave danno dall'apparato produttivo nazionale. Quello che manca, oltre alle analisi ex post, è la conoscenza dettagliata e puntuale delle caratteristiche delle imprese e dei segmenti d'impresa. Conoscenza che, quando acquisita, non dovrebbe essere solo di supporto alla programmazione locale per l'indirizzo delle azioni pubbliche a favore delle PMI, ma dovrebbe essere messa a sistema nei livelli dal regionale al nazionale per disegnare, in una logica di sistema, misure efficacemente finalizzate a conseguire obiettivi graduati ma condivisi in funzione della soglia dimensionale. Come si è colto infatti dall'analisi delle imprese con meno di 50 addetti, sottogruppo delle PMI, la dimensione d'impresa ha un proprio ruolo e solo la conoscenza di questi comportamenti permettono di individuare un mix ottimale di misure.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1999), *Le sfide della globalizzazione dei mercati: politiche per l'Artigianato e le Pmi*, Workshop CNA – ICE, Roma, maggio
- Aquilina G., Brancati R. (2004), Le politiche per lo sviluppo locale, in Brancati R. (a cura di) *Le politiche industriali nelle regioni italiane*, Donzelli Editore, Roma, pp. 95-116
- Arabia A.G., Desideri C. (2006), “Gli orientamenti e le novità della normativa regionale sulle attività produttive”, in ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive. 4 Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 1998-2004: un bilancio*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 3-65
- Banca Intesa – Servizio Studi e Ricerche (2006), *Una rete di servizi a sostegno dello sviluppo: il ruolo delle Amministrazioni locali*, Roma, ottobre
- Bellini N., Lazzeroni M. (2003), “Le politiche dell’innovazione delle regioni italiane: limiti e opportunità della prospettiva federalista”, *L’Industria*, 2, pp. 351-361
- Bianchi A. (2008), “Le caratteristiche del programma industria 2015”, *Imprese e Territorio*, Centro studi Intesa Sanpaolo, maggio, pp. 9-12
- Bosi G., Scellato G. (2005), *Politiche distrettuali per l’innovazione delle Regioni italiane*, COTEC – Fondazione per l’Innovazione Tecnologica, 01
- Brancati R., Castelli C., Iapadre L., Mastronardi G. e Sensenhauser C. (2005), “Le politiche regionali per l’internazionalizzazione delle imprese”, in Brancati R. (a cura di) *Le politiche per la competitività delle imprese*, Rapporto MET, Donzelli Editore, Roma, pp.119-213
- Brancati R. (a cura di) (2007a), *L’offerta pubblica e la domanda dei privati, Le politiche per le imprese*, Rapporto MET 2006, Donzelli Editore, Roma
- Brancati R. (a cura di) (2007b), *Stato e imprese. Politiche di sviluppo, fisco e strategie di crescita*, Rapporto MET 2007. Estratto. Presentazione Roma – 6 Dicembre 2007.
- Cafaggi F., Iamiceli P. (2007), I servizi alle PMI: quale ruolo per le reti di imprese ?, *Economia e società regionale*, n. 4, pp. 40-66
- Calabrese G. (2001), “La politica per la piccola e media impresa”, in G. Vitali (a cura di), *Imprese e mercati nell’Europa della moneta unica*, UTET, Torino, pp. 245-273
- Cassetti L. (2005), “Le regioni italiane e l’attuazione delle direttive comunitarie”, in FORMEZ, *Federalismo e regionalismo in Italia dopo la riforma del titolo V*, Napoli, pp.35-38
- Castelli V. (2005), “Gli atti normativi regionali in materia di attività produttive”, in ISSIRFA, *Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 1998-2004: un bilancio consultabile*, al sito <http://www.issirfa.cnr.it/3373,1018.html>
- Cavallaro C. (2006), “I distretti tecnologici e le Regioni”, in ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive. 4 Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 1998-2004: un bilancio*, Giuffrè Editore, Milano, pp.357-380
- CNEL (2007), *Competitività delle piccole e medie imprese: ostacoli legislativi e burocratici allo sviluppo e ostacoli all’internazionalizzazione. Osservazioni e proposte*, Pronunce 30, Roma

- CIACE (Comitato tecnico permanente del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei) (2006), *Strategia di Lisbona, Programma nazionale di riforma 2006-2008, Primo rapporto sullo stato di attuazione*, Dipartimento per le Politiche Comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Coltorti F. (2006), “Le medie imprese italiane:risorsa cruciale per lo sviluppo”, in Fortis M., Quadrio Curzio A. (a cura di) *Industria e distretti. Un paradigma di perdurante competitività italiana*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 315-361
- Comunità Europea (2007), *Le PMI al primo posto*, Commissione Europea DG Impresa e industria, consultabile on line al sito http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sme_pack_it.pdf
- Dallara A., Rizzi P. (2005), “Le politiche di sviluppo e i sistemi territoriali: un quadro conoscitivo”, in Ciciotti E., Rizzi P. (a cura di) *Politiche per lo sviluppo territoriale. Teorie, strumenti e valutazione*, Carocci editore, Roma, pp. 101-125
- Della Casa G. (2001), *Le agevolazioni finanziarie per le PMI. La riforma degli incentivi e i nuovi strumenti 2000/2006 nei diversi settori d'intervento*, IPSOA, Milano
- De Siervo U. (2007), *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, relazione al Seminario su "Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano", Roma.
- Felici M. (2004), “La ripartizione delle competenze amministrative tra Regioni, Province, Comuni”, in ISAE, *Rapporto Annuale 2004 sull'attuazione del Federalismo*, Roma
- Fornara M. (2008), *The European Union economic policies in favour of SMEs and the policy tools to improve SMEs access to credit*, relazione alla Conferenza Internazionale USA-UE-ITALIA “Small Businesses and Globalisation: a Comparison between Different Market Strategies”, Dipartimento di Economia, Urbino, 22 aprile
- FORMEZ (2007), *Nuove politiche di semplificazione: i fabbisogni delle regioni*, Napoli, consultabile al sito: <http://semplificazione.formez.it/node/199>
- Giovanetti M. (2006), “Regionalismo e nuove politiche industriali”, *AUR&S*, n. 5-6, pp.23 – 28
- Gavosto A., Pellegrini G., Scaglioni C. (2008), “Industria 2015: Analisi di una nuova politica industriale”, *Impresa e Territorio*, Centro Studi Intesa Sanpaolo, maggio, pp13-16
- Grilli L., Mariotti S. (2006), “Politiche per l'innovazione e cambiamento strutturale in Italia”, *L'industria*, n. 2, pp 356-396
- inMetrica/CNA Rimini (2007), *Fare impresa a Rimini oggi: Rapporto annuale sull'economia della piccola industria riminese 2007*,Rimini
- inMetrica/CNA Rimini (2008), *Innovazione tra complessità e sviluppo d'impresa: Rapporto annuale sull'economia della piccola industria riminese 2008*, Rimini
- Intesa Sanpaolo-Servizio Studi, (2007) *Quali leve per il rilancio dell'industria? La questione dimensionale*, Collana Ricerche, giugno

- IPI (2007), *Guida alla cooperazione decentrata e internazionalizzazione delle regioni e delle province autonome italiane*, Roma
- ISAE (2003), *Rapporto annuale 2003 sull'attuazione del federalismo*, Roma
- ISSIRFA-CNR (2005), *Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 1998-2004: un bilancio*, consultabile al sito: <http://www.issirfa.cnr.it/3373.1018.html>
- Lenoci F., Malerbi G. e Peola S. (2006), *Riforma dei Distretti industriali e Basilea 2*, IPSOA, Milano
- Libro Bianco, 2003, Commissione delle comunità europee, Bruxelles, 2003, consultabile http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2003/com2003_0673it01.pdf
- Mangiameli S. (2006), *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in A. D'Atena, P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali*, Giuffrè Editore, Milano.
- Mannozi S. (2006), *I sistemi produttivi locali: il pendolo tra Stato e Regioni*, in ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive. 4 Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 1998-2004: un bilancio*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 97-114
- Mazzeo E. (2006), *Differenti politiche in favore dei cluster: esistono elementi in comune?*, ICE, Roma
- Ministero dello Sviluppo Economico (2007), *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Roma, giugno
- Ministero dello Sviluppo Economico (2008), *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, Roma, giugno
- Ministero dello Sviluppo Economico-Direzione Generale per il Commercio, le Assicurazioni e i Servizi (s.d.), *Le politiche regionali per la qualità nelle imprese di servizi*, Roma
- Ministero del Commercio internazionale (2007), *Linee Diretrici dell'Attività promozionale*, Roma
- Mondiano P. (2008), "Industria 2015, consolidiamo i successi!", *Impresa e Territorio*, Ufficio Studi Intesa Sanpaolo, maggio, pp 6-8
- Montemurro F. (2006), *Governare lo sviluppo economico del territorio. Aree di intervento e strumenti di programmazione*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna
- Mustilli M., Sorrentino M. (a cura di) (2003), *Business Angel in Italia*, Giappichelli editore, Torino
- Negri A. (2007), *Internazionalizzarsi, in Progetto "Dall'Iter alle Reti: Implementazione Sportello Unico"*, FORMEZ, Napoli
- North C.D. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge U.P.
- OCDE (2003) *Prospettive dell'OCSE sulle PMI*, Nota di sintesi
- Onida V. (2004), *Se il piccolo non cresce. Piccole e medie imprese italiane in affanno*, il Mulino, Bologna

- Ou C., (2008), *State programs to promote the growth of innovative firms in the United States*, relazione alla Conferenza Internazionale USA-UE-ITALIA “Small Businesses and Globalisation: a Comparison between Different Market Strategies”, Dipartimento di Economia, Urbino, 22 aprile
- Pica A. (2006), “Politiche industriali per l’innovazione tecnologica nelle Pmi”, *Finanziamenti su misura News*, 1, pp. 20-26
- P.O.S.T.I.T (Piano operativo di supporto tecnico per l’integrazione territoriale) (2007), *L’accesso ai nuovi programmi di coesione comunitaria e nazionale 2007-2013*, Progetto Anci/Postit-PON Atas QCS 2000-2006.
- Provincia di Milano (2007), *Politiche e Strumenti Finanziari a Sostegno dell’Innovazione e dell’Internazionalizzazione delle PMI*, Conferenza Internazionale, Milano, 5 novembre
- Quintieri B. (2008), “Industria 2015: interventi giusti nelle mani sbagliate”, *Impresa e Territorio*, Centro studi Intesa Sanpaolo.
- Sediari T., Dell’Aquila L.A. (2007), *Governance europea e strategie di sviluppo delle imprese*, Aracne, Roma
- Silvani A., Sirilli G. e Tuzi F. (2004), “L’innovazione e la ricerca nelle politiche delle regioni”, in Brancati R. (a cura di) *Le politiche industriali nelle regioni italiane*, Donzelli Editore, Roma, pp. 47-59
- Sistema Statistico Nazionale, Istituto Nazionale di Statistica, Istituto Nazionale per il Commercio Estero (2007), *L’Italia nell’economia internazionale. Rapporto ICE 2006-2007* Roma.
- Sprovieri F. (2006), “Una nuova politica industriale per lo sviluppo del Paese. La riorganizzazione delle istituzioni e degli strumenti”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, pp. 737-769
- Turatto R. (2007), “Le politiche italiane per accompagnare la trasformazione industriale”, *Economia e società regionale*, n. 2, pp.132-140
- Ufficio Studi Mediobanca e Centro Studi Unioncamere (2008), *Le Medie Imprese Industriali Italiane (1996-2005)*, Milano
- Unioncamere, Istituto G. Tagliacarne (2005), *Le piccole e medie imprese nell’economia italiana. Rapporto 2004. Il ruolo dell’imprenditoria minore. Una analisi in prospettiva*, F. Angeli, Milano
- Vitale R. (1995), “La strategia comunitaria per lo sviluppo delle piccole e medie imprese: finalità, strumenti e rapporti con la politica di coesione”, *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 2, pp. 313-345
- Zuddas P. (2003), “Il riparto di competenze tra regioni ed enti locali in materia di attività produttive”, in Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie – Consiglio Nazionale delle Ricerche, *Regioni e attività produttive. Rapporto sulla legislazione e sulla spesa 2001-2002*, Giuffrè Editore, Milano

Siti telematici

- www.aster.it/ I risultati del primo Programma regionale per la ricerca industriale, l’innovazione e il trasferimento tecnologico (PRRIITT)

- www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/ Inchiesta sulle micro imprese
- www.industria2015.ipi.it/ Per lo sviluppo della competitività
- www.innovazione.gov.it/ Misurazione degli oneri amministrativi per le piccole e medie imprese – i risultati dell’analisi
- www.insme.info/ INSME – L’Associazione INSME
- www.irisipiemonte.it/ Programma Regionale di Azioni Innovative dei distretti industriali e distretti digitali
- www.oecd.org./document/ La carta di Bologna sulle politiche concernenti le PMI
- www.riditt.it/ Rete Italiana per la Diffusione dell’Innovazione e il Trasferimento Tecnologico alle imprese
- www.sprint-er.it/ La Regione Emilia-Romagna per l’internazionalizzazione
- www.unioncamere.it/ Servizi Finanziari e infrastrutture
- www.zerounoweb.it/ La galassia dei finanziamenti: per una PMI innovativa
- www.incentivi.mcc.it/ Strumenti regionali di incentivazione
- <http://www.ricercaitaliana.it/distretti.htm>
- <http://www.distretti-tecnologici.it>
- http://www.mincomes.it/pubblicazioni/quaderno_4/indice_q4.htm

INDICE

1. INTRODUZIONE	1
<i>1.1 Presupposti del lavoro</i>	1
<i>1.2 Obiettivo del lavoro</i>	2
<i>1.3 Oggetto del lavoro</i>	3
PARTE PRIMA	5
2. L'ATTUALE QUADRO GIURIDICO-ISTITUZIONALE IN MATERIA DI STRUMENTI PER IL SOSTEGNO E LO SVILUPPO DELLE PMI	5
<i>2.1 Il riparto fra Stato e Regioni delle competenze in materia di politica industriale</i>	5
3. LE POLITICHE PER LE PMI A LIVELLO NAZIONALE	8
<i>3.1 Le principali misure per lo sviluppo produttivo</i>	8
<i>3.2 Le politiche nazionali per l'internazionalizzazione delle imprese</i>	10
<i>3.3 Le politiche nazionali per l'innovazione tecnologica</i>	12
4. LE POLITICHE PER LE PMI A LIVELLO REGIONALE	14
<i>4.1 Le politiche delle Regioni per lo sviluppo produttivo</i>	14
<i>4.2 Le politiche regionali per l'internazionalizzazione</i>	14
<i>4.3 Le politiche regionali per l'innovazione tecnologica</i>	19
5. LE POLITICHE PER LO SVILUPPO PRODUTTIVO A LIVELLO LOCALE	24
<i>5.1 Le politiche affidate agli Enti locali</i>	25
<i>5.2 Le politiche svolte dalle Camere di commercio</i>	26
6. UN RIEPILOGO DELLE POLITICHE PUBBLICHE PER LE PMI	26
7. UN TENTATIVO DI DETERMINAZIONE QUANTITATIVA DELLE POLITICHE NAZIONALI E REGIONALI DI INCENTIVAZIONE FINANZIARIA	29
8. PRIME CONCLUSIONI E CONNESSE INDICAZIONI PROPOSITIVE	32
<i>8.1 Considerazioni conclusive</i>	32
<i>8.2 Connesse proposte</i>	34
PARTE SECONDA	
9. ANALISI INDIRETTA DEI FATTORI DI COMPETITIVITÀ ATTRAVERSO UN CAMPIONE DI IMPRESE	34
<i>9.1 Premessa: alcuni riscontri empirici</i>	34
<i>9.2 PMI e globalizzazione</i>	36
<i>9.3 PMI ed innovazione</i>	43
<i>9.4 Alcune considerazioni conclusive</i>	48
Riferimenti bibliografici	52