

Le *Italianieuropei*
Fondazione
di cultura politica

www.italianieuropei.it

**IL MONDO LABORIOSO
E CREATIVO DI PICCOLE
E MEDIE IMPRESE E LO STATO**

**Insieme per vincere
la sfida della competitività**

Ie *Italianieuropei*
Fondazione
di cultura politica

www.italianieuropei.it

A cura di: Marta Leonori
Grafica: Stefano Bruno

Società editrice
Solaris s.r.l.
Via dell'Arancio, 137
00186 - Roma

Prefazione7

**I. LA NECESSITÀ DI UN PROGRAMMA
SPECIFICO PER LE PMI11**

1. Le politiche per le piccole e medie imprese nell'azione dello Stato12
2. Il disastro dell'eredità del centrodestra17
3. Un sistema degli incentivi e di sostegno coerente. Regole, risorse e tempi certi23

**II. I TARGET E LE ARCHITETTURE
DI INTERVENTO: CONSOLIDARE
ED ESTENDERE IL GIRO DI AFFARI
ATTRAVERSO UNA COMPETIZIONE
LEALE E UNA INTERNAZIONALIZZAZIONE
NON SOLO DIFENSIVA31**

4. Protezione dei marchi, della concorrenza leale, del *made in Italy*33
5. Essere a fianco alle imprese nello sforzo di internazionalizzazione47

**III. I TARGET E LE ARCHITETTURE
DI INTERVENTO: ABBATTERE I COSTI PER LE
IMPRESE. CREDITO,
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, FISCO63**

6. Una nuova architettura per il credito e la finanza d'impresa65

- 7. Costruire una pubblica amministrazione
amica e alleata delle imprese79
- 8. Un fisco che tenga conto delle diversità
delle piccole e medie imprese93
- 9. I costi impropri delle imprese101

IV. I TARGET E LE ARCHITETTURE

DI INTERVENTO:

LE OPPORTUNITÀ STRATEGICHE103

- 10. Non solo credito: creare le condizioni
finanziarie per la crescita delle imprese105
- 11. Vincere la sfida della crescita delle imprese
e del rafforzamento tecnologico113
- 12. Tessuto normativo adeguato
alle piccole imprese, ai distretti, alle reti127
- 13. La sopravvivenza dell'impresa
nel passaggio generazionale e nella fasi di crisi .135
- 14. La rappresentanza delle piccole imprese141

V. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE147

Prefazione

Questo lavoro è nato all'inizio del 2005, quando la Fondazione incaricò un gruppo di studiosi di curare una raccolta di idee di governo su temi della politica economica, con lo scopo di contribuire al programma dell'Unione. Come sempre capita in questi casi, si è andato poi, strada facendo, trasformando e definendo sia nella composizione che nelle tematiche, senza, tuttavia, perdere di vista l'obiettivo. Qualche elaborazione è sfociata in articoli apparsi sulla rivista, altra è stata apportata alla Fabbrica del programma e al programma DS. La riflessione sulle "piccole e medie imprese" ha mantenuto un assetto sistematico e continuativo ed è andata avanti attraverso un susseguirsi di audizioni tematiche di rappresentanti di categorie produttive, studiosi, esperti della materia trattata, operatori in strutture pubbliche e private, imprenditori, ed è poi continuata con e-mail, memorie e contatti individuali. A tutti coloro che hanno partecipato va un ringraziamento caloroso della Fondazione Italianieuropei: alcuni appaiono nella lista in appendice, altri sono stati omissi per ovvi motivi di riservatezza.

Le ragioni politiche dell'interesse per il tema sono tutte esplicitate nei capitoli iniziali e finali del dossier e non vengono qui ripetute. In sintesi, un'adesione ai "bisogni delle imprese colte nella loro operosa quotidianità e nelle tante scelte e decisioni che quella quotidianità impone" (pag. 13), nella consapevolezza che questo è un settore decisivo per la competitività, ma anche uno dei baricentri della nostra società.

Il dossier prova a entrare nel merito di quei bisogni,

costruendo un catalogo di azioni di governo che possono essere intraprese su target specifici. Nessun intento pedagogico verso le imprese, nessun intento dottrinario su analisi di settore, per altro sufficientemente note e condivise. In gioco, solo l'urgenza di identificare i problemi, ponendo l'obiettivo e mettendo a fuoco contemporaneamente il "che fare?". Niente auspici o generiche finalità, non associate poi a strumenti concreti, ma le modalità e le misure con cui affrontare i problemi. Il dossier è un promemoria per il futuro governo. Un dossier aperto, ovviamente, nel quale l'intero settore sociale cui è destinato può riconoscersi e apportare conoscenze, testimonianze e proposte migliorative.

Tipograficamente, indirizzi, linee di azione e misure sono distinte graficamente in tondo; le parti in corsivo riguardano il loro inquadramento e giustificazione.

Chi ha coordinato, condotto e curato il lavoro, nonché predisposto la stesura del testo, è **Salvatore Biasco** e a lui va il mio sincero ringraziamento e quello della Fondazione. Spero che non me ne voglia se anch'io me ne prendo la responsabilità, avendolo condiviso e seguito da vicino. E anche se la estendo ai tanti che hanno partecipato agli incontri tematici, elaborato memorie e condotto una lettura finale del testo, che, spero, sentano questo programma come loro prodotto (quand'anche all'ingrosso e non nei singoli dettagli). Presumiamo che se hanno accettato l'invito a collaborare intendessero dare il loro apporto a quanto si andava costruendo. Ringrazio infine Nicola Rossi per il suo contributo al coordinamento del gruppo.

Questo dossier, inoltre, non nasce dal nulla. Ha una base sia nel programma per le PMI che l'Ulivo redasse nel 2001, sia

nei disegni di legge Rossi-Violante e Gambini-Magnolfi, presentati dai DS in questa legislatura.

Una citazione dalle conclusioni da il senso del lavoro.

“Il nostro traguardo (‘nostro’ è qui riferito al centrosinistra) è una riconquista della fiducia verso la ‘politica’; è muovere tutto il potenziale che questo paese può esprimere, tra cui quello espresso dalle PMI è di prima grandezza. Quella fiducia è una fonte incommensurabile di sollecitazione di energie e motivazioni, nonché di attivazione di *animal spirits*. Vogliamo rimotivare questa sezione della società.

Il paese ha bisogno di ricostruire un senso di missione collettiva e di destino comune, un senso di collettività a cui far sentire che tutti sono agganciati. Ma la ‘politica’ allora deve essere non solo guida e visione, ma anche un lavoro congiunto con i singoli interlocutori sociali per venire a capo dei nodi che li riguardano in una costruzione di relazioni di affidamento e stima”.

Pier Carlo Padoan

I.
LA NECESSITÀ
DI UN PROGRAMMA
SPECIFICO PER LE PMI

1.

Le politiche per le piccole e medie imprese nell'azione dello Stato

L'Italia rimarrà vitale finché il tessuto delle piccole e medie imprese che la caratterizzano rimarrà vitale. Eppure, far seguire da questa semplice verità un disegno organico di politiche costruite sulla specificità delle piccole e medi imprese (PMI) e farne un asse portante dell'intera politica economica si è rivelato — e da sempre — difficoltoso. L'incapacità di governo del centrodestra ha reso ciò addirittura impossibile: un vuoto di disegno coperto da qualche sporadica e tardiva misura ad effetto, disegnata più per essere utilizzata come manifesto che per la sua efficacia e la sua praticabilità.

*Una politica organica per la PMI sarà una verifica decisiva dell'azione del governo di centrosinistra per la prossima legislatura, nella consapevolezza che si tratta di un settore cruciale per la competitività e la performance del sistema, ma anche di **uno dei baricentri della nostra società**, dal punto di vista sociale come da quello produttivo.*

Sappiamo che i profondi mutamenti del mercato mondiale rendono non eludibile una riqualificazione del nostro sistema produttivo, impongono visioni strategiche e tempi di intervento ristretti (resi ancora più stringenti da cinque anni buttati via). Occorrerà, con politiche generali — che non richiameremo in questo contesto, e per le quali rinviando altrove — migliorare drasticamente la prestazione del sistema-paese, arrestando quello che molti definiscono un declino (con politiche per la scuola, l'università, le infrastrutture, la pubblica ammi-

nistrazione, per i meccanismi meritocratici, i servizi pubblici, l'energia, la concorrenza, la ricerca ecc.).

Tuttavia, il tema delle PMI non è semplicemente riasorbito in quelle grandi opzioni di politica economica, che pure tante ricadute hanno sul sistema produttivo, ma mantiene una sua autonomia anche al di là di esse, esigendo attenzione e politiche specifiche. Politiche che interpretino i bisogni delle imprese colte nella loro operosa quotidianità e nelle tante scelte e decisioni che quella quotidianità impone.

*L'obiettivo è l'evoluzione delle imprese, per metterle in condizione di approfittare dei mutamenti del mercato globale e non di subirli. Una stella polare dei prossimi cinque anni dovrà essere anche quella di **difendere col massimo impegno il sistema produttivo e dare ad esso lo spazio necessario per reagire, offrendo al contempo un menù di strumenti, di azioni mirate e un'amministrazione capace, che facciano trovare lo Stato al fianco delle imprese nelle operazioni di rafforzamento produttivo. Occorre un'architettura dentro la quale le imprese abbiano occasione, cogliendone gli stimoli, di **ridurre i costi, aumentare i ricavi, trarre vantaggio dalle opportunità strategiche, essere meno vulnerabili.** Non sempre ciò comporta finanziamenti pubblici, molto spesso richiede servizi, infrastrutture normative, condizioni di contesto che è compito dello Stato predisporre; comporta anche una pubblica amministrazione che sappia divenire amica di chi produce e intraprende.***

Occorrerà quindi, nella prossima legislatura, trovare il bandolo della matassa per le modalità più consone a far incon-

trare le imprese con la tecnologia, rendere efficiente, stabile e di stimolo il sistema degli incentivi, rendere certo, trasparente e a buon mercato il fronte del credito, facilitare e rendere conveniente l'incontro con il mercato dei capitali, far riconoscere i vantaggi della crescita dimensionale e patrimoniale, portare efficienza e strumenti adeguati per il processo di internazionalizzazione, disegnare un fisco che non ignori le dimensioni.

In altre parole, occorrerà costruire per le PMI un quadro complessivo di misure e interventi che siano tra loro coerenti e di mutuo sostegno, e siano allo stesso tempo il più possibile semplici e trasparenti. Raggrupperemo le misure e le architetture proprio nella declinazione più riconoscibile agli imprenditori (ricavi, costi, opportunità strategiche), pur sapendo che è una declinazione che non rende giustizia alle singole azioni, poiché tutte partecipano di occasioni progettuali per ridurre i costi in modo non effimero, espandere i ricavi e avvantaggiarsi di opportunità strutturali.

*Per rendere efficace il menu degli strumenti occorre dare un ordine al contesto istituzionale. Non è questa o quella specifica misura l'asse nella manica di un governo centrale per risolvere i problemi di competitività, ma la **capacità di riportare a modello l'insieme degli interventi, inclusi quelli di pertinenza delle regioni, di controllarne gli effetti, verificarne la coerenza, coordinare le sedi di decisione.***

Non abbiamo bisogno di duplicazione degli interventi, ma di divisioni di ruoli tra Stato e regioni (ed enti locali), con interventi regionali che non vadano per conto loro, ma convergano — pur nella necessaria articolazione dovuta alle vocazioni produttive territoriali — verso selettività, modalità, indi-

rizzi e finalità perseguite entro un disegno unitario. Un terreno che il centrodestra ha lasciato sconsideratamente a se stesso e che ha portato al frastagliamento delle iniziative, alla improvvisazione e alla inefficacia di tanti sforzi compiuti sul territorio. La dotazione di cinque anni di governo di centrodestra è anche un deterioratissimo rapporto tra Stato e regioni, che trascende tra l'altro l'omogeneità tra le maggioranze del governo centrale e quello regionale. Il recupero del clima di fiducia in questa sede istituzionale deve essere l'assunto di base per poter procedere alla definizione di un quadro di politiche verso le PMI unitario e coerente.

*Al di là delle misure di intervento specifico, c'è un punto che va riconosciuto alla piccola impresa. È quello della **rappresentanza**. Va riconosciuto, cioè, che è necessario disegnare le modalità di una stabile rappresentanza delle PMI che renda scorrevoli i canali istituzionali attraverso i quali esigenze e testimonianze arrivino da questo mondo agli organi decisionali. Dare un ruolo istituzionale alle PMI e alle loro organizzazioni vuol dire fare delle PMI il soggetto, oltre che l'oggetto, della politica economica.*

2. Il disastro dell'eredità del centrodestra

Ci eravamo posti l'obiettivo, nella passata legislatura, di dare un assetto amichevole e di sostegno sostanziale alle politiche per la nascita e la crescita delle imprese, l'investimento, la patrimonializzazione, l'offerta di occupazione. L'impostazione di appoggio era un fisco premiale e razionale, che poteva essere un'ottima base di lavoro per ulteriori perfezionamenti (DIT, credito d'imposta per gli investimenti, Visco per gli investimenti, studi di settore, bonus occupazione, incentivi alla quotazione, fisco leggero per le imprese che nascevano, neutralità nelle operazioni societarie, neutralità anche nella trasformazione da imprese personali a societarie, compensazione di crediti e debiti d'imposta ecc.). Ogni impresa poteva essere l'artefice della riduzione della propria tassazione. Inoltre, il quadro di sostegno prevedeva, oltre cospicue dotazioni per gli strumenti tradizionali, interventi rivolti al territorio in presenza di politiche cooperative tra attori sociali. E prevedeva, ancora, il finanziamento dei consorzi fidi. Inoltre, la riforma di ICE, SIMEST, SACE, Artigiancassa, Camere di commercio avrebbe dovuto creare istituzioni più efficienti di supporto alle PMI. Avevamo risolto in via automatica l'arretrato dei rimborsi IVA.

Di tutta la costruzione premiale non c'è più quasi nulla, senza neanche poter dire che essa sia stata superata da un nuovo modello. Il centrodestra non ha sostituito nulla a quella costruzione di sostegno, si è solo limitato a deformarla, per cui alla fine troviamo gli stessi istituti (488, credi-

*to d'imposta sugli investimenti, bonus occupazione, accordi di programma e programmazione territoriale, fondo MAP sull'incattivazione tecnologica ecc.), ma **depotenziati, burocratizzati, resi inaccessibili, privati di fondi, resi incerti nei tempi e nelle erogazioni, nella divisione delle responsabilità (regionali o statali)**. Un modello che si è deformato e ha perso risorse. La DIT, tuttavia, non è sopravvissuta; è stata bloccata (e poi soppressa) con un vero colpo di insipienza, che ha creato un vuoto nel periodo intercorso tra la sua soppressione (un mese dopo l'insediamento del governo) e il varo (nei successivi sei mesi) della "Tremonti per l'investimento" (che ne annunciava la sostituzione). Con il risultato che gli investimenti sono stati rinviati e l'Italia si è trovata già in rallentamento al momento dell'inversione del ciclo internazionale, per cui molti di quegli investimenti sono stati persi per sempre.*

Non intendiamo sostenere che il modello non avesse alternative, né che non fosse necessario intervenire in esso, ma farne scempio con provvedimenti disordinati e improvvisati, suggeriti da emergenze di cassa, voleva dire destinarlo all'inefficacia. Quei provvedimenti hanno ruotato a 360 gradi.

Il credito di imposta per gli investimenti nelle aree svantaggiate, istituito con la finanziaria per il 2001 (dopo la Visco per gli investimenti), era stato il tangibile effetto della ritrovata credibilità in sede europea. Consentiva di attribuire alle imprese fino al massimo di agevolazione netta ammessa in sede europea: per le piccole imprese con investimenti in Calabria la detrazione poteva arrivare fino al 75% del nuovo investimento; meno, ma comunque consistente, altrove. È stato bloccato a più riprese.

Oggi va prenotato, con plafond di spesa. Le domande del 2004 potrebbero essere esaurite nel 2009, quelle del 2005 nel 2012. Inoltre, il mutamento di condizioni è stato reso retroattivo; chi aveva diritto al credito se lo è visto rateizzare prima in 16 anni e ora in 8. Erano 137.000 le imprese agevolate nel 2001 (per il 90% PMI e artigiani); si sono ridotte a 39.000 nel 2003. Nel 2004 per il credito di imposta sono stati accettati solo i rinnovi delle domande, non le nuove domande.

È facile immaginare in quali condizioni di certezza operi un'impresa che fa investimenti e che programmi l'espansione produttiva in aree svantaggiate. Anche il bonus per l'occupazione (che, come è noto, aumentava del 50% per il Sud) ha perso appeal: ridimensionato e soggetto a eccessivi adempimenti e condizionalità, è ormai praticamente inoperante, tanto è vero che neppure i modesti stanziamenti vengono tutti utilizzati. La detrazione IRAP sui nuovi assunti è una tardiva e modesta riparazione (e comunque viene nel 2005). C'è un aspetto qualitativo che pure è andato perso. Il credito d'imposta superava il criterio di ripartizione territoriale nell'indirizzo dei flussi di agevolazione e quindi costringeva gli enti territoriali a catturare tali flussi concentrandosi sui servizi, le infrastrutture, le semplificazioni offerte alle imprese. Non impliciamo con ciò che nulla vi fosse da rivedere.

*Per la **488** già vi erano stati ritardi con i bandi del 2001 e del 2002. Del bando 2003 (chiuso il 15 marzo di quell'anno) le graduatorie sono state pubblicate a fine 2004 e le erogazioni effettive sono venute molto più tardi. L'agevolazione è stata trasformata in una vera lotteria per chi le attività le aveva già intraprese e un'occasione persa per chi aveva rinun-*

ciato a intraprenderle nel frattempo. Il bando del 2004 è stato totalmente saltato, in attesa della riforma delle modalità di incentivo. Tale riforma, pur avendo caratteri positivi, è avvenuta con buon comodo oltre la metà del 2005 e non ha dato luogo a un singolo bando nell'anno.

Va aggiunto che la micro-manovra dell'autunno 2004, per aggiustare il bilancio dell'anno, è andata a finire tutta sulle imprese. Lo stesso si è ripetuto con gli aggiustamenti per il bilancio 2005. Al CIPE sono ferme le domande di contratti di programma ormai da mesi. L'operatività della legge 46 (incentivazione tecnologica) è rimasta sospesa per lungo tempo e i bandi sono avvenuti su fondi a dir poco esigui.

Ciò che il governo di centrodestra ha tenuto in piedi è la programmazione negoziata (che, invece, il centrosinistra stava ridimensionando a vantaggio dei sostegni automatici e valutativi), ma trasformandola in una riedizione del vecchio meridionalismo, in cui il ceto politico intermedia fondi tra l'amministrazione centrale o regionale e la società locale.

Lo Stato che cambia le regole del gioco in corso d'opera non può che creare sfiducia e incertezza. *Proclama slittamenti che non tengono conto che l'orizzonte temporale è fondamentale per l'impresa. Ma, soprattutto, porta l'impresa a dubitare che di slittamento si tratti, data l'esperienza accumulata; per il credito di imposta si disse nel 2002 che si trattava solo di uno slittamento temporaneo, ma la riattivazione avvenne con fatica e con regole diverse e restrittive.*

Eppure, la destinazione ai privati degli incentivi non

è stata elevata (6,5 miliardi), compresi quella per settori maturi come la cantieristica e gli aiuti editoriali, ed è quasi un dimezzamento dal 2001 ad oggi. Non vi è stata alcuna adeguatezza finanziaria per il Sud e, tuttavia, nel Nord sono andati 750 milioni di euro annui e non più. Il decentramento regionale degli istituti del sostegno industriale, poi, non si è accompagnato al trasferimento di risorse, per cui sono venute a mancare alle regioni circa 750 milioni di euro l'anno. Le regioni hanno prodotto un numero esorbitante di voci di incentivazione, riflettendo l'assenza di un terreno di coordinamento, monitoraggio, razionalizzazione che sarebbe toccato allo Stato, ma questa frammentazione è spesso avvenuta in potenza più che in atto, perché esse non sono state messe in grado di produrre qualcosa di significativo sul fronte dello sviluppo locale.

*Preziose risorse, poi, sono state sprecate **nell'esplosione di consumi pubblici**, fino alla levata d'ingegno della finanziaria del 2004 che, **distribuendole a pioggia alle famiglie** (6 miliardi), le ha sottratte altrove, in primo luogo alle imprese. **Non è sorprendente allora che il pacchetto competitività** — un'attenzione, in gran parte di facciata, alle azioni premiali e alle microazioni dopo quattro anni di inazione! — **sia stato varato senza fondi e possibilità vera di incidenza.***

3. Un sistema degli incentivi e di sostegno coerente. Regole, risorse e tempi certi

*Alla fine di questa legislatura il centrosinistra si trova a dover ridare un senso e una stabilità all'intero quadro di sostegno alle imprese. Soprattutto a prendere un solenne impegno sulla certezza delle regole, dei tempi, delle risorse destinate. Un impegno anche a **rendere quel quadro di sostegno intelligibile come indirizzo di lungo periodo del paese**. Gli strumenti ovviamente non si limitano agli incentivi. Possono riguardare tanto il fisco quanto la partecipazione pubblica a fondi consortili o al capitale. La politica industriale, inoltre, non necessariamente richiede fondi (basti pensare alle azioni nella protezione del made in Italy, alla facilitazione del legame impresa-ricerca, al ruolo di servizio che la pubblica amministrazione può avere, a questioni del diritto societario e fallimentare ecc.). Tutto ciò, e altro ancora, sarà trattato più avanti, insieme a un richiamo (e solo un richiamo) a quelle parti del programma generale che hanno ricadute più ravvicinate sulla quotidianità delle PMI e incidono sui costi impropri in campo energetico e dei servizi.*

Al di là del modo in cui gli strumenti sono congegnati e al di là del modo in cui si intrecciano, un problema emerge su tutto come preliminare e dirimente: l'esigenza di pervenire a un governo del quadro complessivo. Il perno di una politica efficace non è nella sofisticazione degli strumenti, ma nella

capacità del governo di riportare a un quadro unitario l'insieme degli interventi, fungere da fattore di stimolo e monitoraggio, da coordinatore delle sedi di decisione.

- L'efficacia di una strategia di sostegno richiede in primo luogo che sia messa a punto la filiera istituzionale che lega l'amministrazione centrale, le regioni, gli enti locali, le Agenzie di sviluppo di qualsiasi tipo superando la confusione e la sovrapposizione di ruoli. Trattandosi di materia condivisa, occorrerà disegnare, in primo luogo, **le architetture che intrecciano l'azione statale a quella regionale, dove allo Stato spetta un ruolo di governance** del sistema e di individuazione delle linee strategiche. Ma occorrerà definirne le modalità anche con le regioni, aggiustando il passo sui livelli di condivisione congrui. Queste dovranno fare uno sforzo serio di **razionalizzazione e selettività**, ricordandosi agli indirizzi generali di politica industriale. In quest'ambito, occorrerà fare anche un bilancio serio della nuova programmazione e costruire quindi le intese di programma Stato-regioni (e categorie) entro una strategia unitaria per il territorio, pur con i necessari gradi di libertà che le specificità territoriali richiedono siano lasciati alla politica locale.

A tal fine:

- il centrosinistra dovrà proporre una delega per il codice degli incentivi, che dia alla materia un quadro certo e che sia valido anche sul piano regionale.

Quando parliamo di tali architetture finiamo per parlare più di politiche governative che di politiche regionali, perché è il governo centrale a essere stato latitante in questi anni e ad aver mancato nei compiti che gli spettavano.

*Le regioni sono state lasciate a se stesse a inventarsi una politica di sostegno in vari campi (e in quei target che costituiscono il tema dei capitoli successivi), e lo hanno fatto in un quadro in evoluzione in cui comincia a farsi strada l'idea che l'occupazione e il tessuto produttivo si difendono in modo diverso dal passato, **mettendo l'impresa in condizioni ottimali per crescere e rafforzarsi strutturalmente.***

*Non bastano, però, diverse "buone pratiche" — in un certo senso, pilota — a **dissolvere il rischio che senza un quadro di riferimento nazionale le politiche regionali si frammentino** e possano **non "fare sistema"**. Ne sono testimoni la frammentazione degli interventi, la pluralità di modelli perseguiti nei vari campi, i 350 tipi di incentivazione, la molteplicità di istituzioni di sviluppo territoriale, i 230 piani operativi territoriali, la creazione di piccole agenzie, piccoli centri di ricerca e laboratori, consorzi promozionali ecc. Mancano architetture condivise per i singoli target, che rendano il perseguimento di quelle finalità coeso e complementare tra Stato e regioni. Manca, in altri termini, una governance esercitata da un assetto di governo centrale che dialoghi con le istituzioni locali e sia in grado di individuare e far funzionare la filiera e fare scelte, nella consapevolezza che le risorse rimarranno limitate.*

- Il primo compito è decidere in modo condiviso di quali incentivi il paese ha bisogno e concentrare lì le

risorse, anche in funzione di un orientamento sui punti di forza e di debolezza che potranno caratterizzare il sistema industriale italiano nel medio e lungo periodo.

A tal fine:

- lo Stato può stimolare scelte di qualità con **cofinanziamenti** (esiste in tal senso l'articolo 5 della legge 144/99) e, attraverso il cofinanziamento, far anche evolvere l'intervento in analogia con la Comunità;
- le intese istituzionali di programma tra Stato e regioni devono comprendere un APQ in materia industriale, attribuendo a questi accordi (e a quelli sub regionali) le funzioni proprie di un ente locale, che non sono quelle di selezionare imprese, ma di creare le condizioni per l'insediamento (infrastrutture, servizi, procedure amministrative ecc.);
- occorrerà prevedere **filieri specifiche di finanziamento per le varie azioni** che mirano all'obiettivo tracciato nei capitoli che seguono;
- occorrerà darsi regole di selezione delle imprese da sostenere che rispettino i canoni posti nel successivo paragrafo.

L'IMPEGNO DEL CENTROSINISTRA: CERTEZZA DEL QUADRO E SOSTEGNO ALL'EVOLUZIONE STRUTTURALE

Nel disegnare l'architettura degli incentivi e delle azioni di sostegno, il centrosinistra dovrà tenere alcuni punti fermi.

- In primo luogo, eliminare l'estrema precarietà che è stata introdotta nel sistema e dare ad esso stabilità e certezza. **Deve cessare l'incertezza sui tempi di uscita del bando, sulla sua dotazione, sulla sua durata.** In modo esteso occorre puntare soprattutto su incentivi automatici.
- Mirare, poi, a un sistema di sostegno che favorisca l'evoluzione strutturale verso un assetto più robusto e in linea con le opportunità e le sfide del quadro di competizione globale, indirizzandolo verso strumenti che abbiano effettiva capacità di orientare e sostenere le imprese verso traguardi determinati.
- Dirigere gli interventi verso quelle azioni aziendali o a quelle architetture istituzionali e di servizio che (lo vedremo nei singoli capitoli) facilitino **il trasferimento tecnologico, l'innovazione e la ricerca, l'internazionalizzazione, la patrimonializzazione, la crescita dimensionale, un migliore accesso al credito e alla finanza, la commercializzazione dei marchi, la nascita di soggetti privati collettivi e le nuove imprese tecnologiche.** Graduare gli interventi, con riferimento alle **aree svantaggiate.**

Ai fini di una loro efficacia, quindi, gli incentivi:

- dovranno raggiungere essenzialmente le imprese innovative...;
- ...e le loro reti;
- dovranno premiare azioni meritorie individuate in maniera semplice (in primo luogo di aggregazione e

coordinamento tra soggetti) e non l'esistenza di semplici presupposti;

- dovranno essere congegnati anche per premiare (ex post) chi raggiunge effettivamente gli obiettivi che si prefigge e per cui è incentivato.

C'è poi il capitolo della modalità di generazione degli incentivi.

- Il centrosinistra dovrà **privilegiare l'incentivazione automatica** su altri tipi di incentivazione. Questa è la più semplice per le imprese, oltre a dare maggiore certezza e tempestività. Una volta che un'azione meritoria possa essere individuata o sintetizzata attraverso un parametro cruciale, sarà la variazione di quel parametro a dar luogo a incentivi automatici. Non è vero che lo strumento non si presti ad adeguata selettività. Né è vero che esso si presti a comportamenti opportunistici o scorretti e impropri, che sono invece la conseguenza dei controlli insufficienti esercitati dallo Stato, su cui il centrosinistra dovrà essere attento e intransigente.
- Il criterio valutativo dovrà riguardare azioni concrete per le quali l'uso di un semplice parametro o un forte restringimento dell'ambito di incidenza possa risultare fuorviante. **La 488 verrà mantenuta** nella nuova versione e indirizzata agli investimenti con più valore aggiunto e più autofinanziamento, ma anche mirata a chi cresce, innova ed espande le vendite all'estero.
- Più complesso è il problema dell'**incentivazione negoziale**, che corre costantemente il rischio dell'eccessiva

discrezionalità. Essa è sicuramente congrua per l'attrazione di nuovi investimenti dall'esterno, ma sarà inevitabile pervenire a un qualche **ridimensionamento** nell'uso esteso dello strumento, in attesa di una valutazione di come abbia finora funzionato e di una trasformazione nella missione stessa della PA, su cui il centrosinistra dovrà scommettere con forza, come si dirà più avanti, ma che richiederà tempi non brevi. Per essa occorre una tecnocrazia che non ci verrà data in dono, ma che sarà il punto terminale di un programma politico che richiede che la PA sia attrezzata adeguatamente in alcuni punti di snodo, ma anche penalizzata quando non fa ciò che deve fare.

II.
I TARGET E LE ARCHITETTURE
DI INTERVENTO: CONSOLIDARE
ED ESTENDERE IL GIRO
DI AFFARI ATTRAVERSO
UNA COMPETIZIONE LEALE
E UNA INTERNAZIONALIZZAZIONE
NON SOLO DIFENSIVA

4.

Protezione dei marchi, della concorrenza leale, del *made in Italy*

*Le profonde trasformazioni che stanno avvenendo a livello internazionale e che investono il sistema produttivo italiano richiedono ai futuri governanti un'idea chiara della direzione di marcia e la capacità di agire tempestivamente su diversi livelli tra loro coordinati (esattamente ciò che è mancato negli anni recenti). Il centrosinistra è ben cosciente che il sistema produttivo italiano deve poter disporre dello spazio necessario per reagire e che quindi, nell'azione pubblica, **anche risposte di impatto immediato devono accompagnare le strategie di più lungo periodo** e ad esse collegarsi saldamente. Non deve esitare nel perseguirle e, al contempo, offrire gli strumenti per affrontare il futuro (con istituzioni e infrastrutture capaci di promuovere l'innovazione, l'apertura internazionale, la crescita e la tranquillità finanziaria).*

Le forze sociali devono essere rese consapevoli che l'effetto di ogni misura di protezione (quand'anche collegata a strategie volte a promuovere la qualità) è solo temporaneo e va sfruttato nel modo più efficace possibile in un tempo relativamente breve; altrimenti diventa dannoso per il sistema produttivo.

*Eventuali misure difensive immediate devono essere non soltanto chiaramente delimitate nella loro durata, ma anche **mirate esclusivamente a sostenere imprese che siano potenzialmente in grado di sopravvivere** autonomamente una volta superata la fase di ristrutturazione.*

- Per le imprese destinate comunque a uscire dal mercato

è preferibile agevolare la chiusura anticipata, anche favorendola per gli imprenditori individuali, attraverso l'IVA sul magazzino o coprendo i contributi mancanti per chi è vicino alla pensione. In ogni caso, per una efficace politica di ristrutturazione, sarà necessario predisporre politiche di sostegno per i lavoratori colpiti.

L'EUROPA E L'IMPEGNO NELL'ORGANIZZAZIONE MONDIALE DEL COMMERCIO (WTO)

Le iniziative volte a rafforzare gli strumenti di difesa che il sistema dell'OMC offre contro le pratiche scorrette (o come misure di salvaguardia) acquistano legittimità solo in un ambito in cui l'Italia sia schierata decisamente a favore di una maggiore apertura dei mercati europei e di una posizione negoziale più favorevole agli interessi dei paesi in via di sviluppo (che fra l'altro ha ricadute positive per noi nel lungo periodo), abbandonando la sterile posizione mercantile che ha fin qui tenuto.

In questo quadro, il nostro impegno deve essere affinché:

- la Commissione europea abbia la **delega per le politiche commerciali**;
- l'Unione europea si doti di una normativa che le consenta azioni temporanee e fondi strutturali volti alla ristrutturazione delle imprese, paragonabile alla **Section 201 in vigore negli USA**, che prevede programmi specifici a favore delle imprese (e dei lavoratori) a compensazione di conseguenze negative temporanee derivanti da un ina-

sprimento improvviso della concorrenza internazionale e finalizzate alla riconversione e riqualificazione. Sono misure da tenere in vigore fino a quando non si sia posto rimedio al danno, anche con la definizione di eventuali ricorsi all'OMC. In molti casi esse hanno consentito negli Stati Uniti la flessibilità necessaria perché le imprese e i settori coinvolti superassero i momenti di crisi più acuta;

- in casi di estrema necessità, la Commissione utilizzi misure di salvaguardia, con **temporanea limitazione delle importazioni** — come quelle già introdotte su alcuni prodotti di abbigliamento — e accordi specifici, rafforzando la cooperazione con la Cina e l'India;
- si costituisca un'Agenzia europea contro la contraffazione, con un ruolo di coordinamento operativo degli interventi nazionali. Anche prima della sua costituzione, occorre arrivare rapidamente alla standardizzazione dei controlli e delle sanzioni affinché l'ingresso delle merci contraffatte non trovi punti più deboli e sia contrastato uniformemente ai confini dell'Europa.

Inoltre,

- un obiettivo importante a tutela della trasparenza dei mercati e degli interessi dei consumatori è l'istituzione dei marchi di origine geografica ("*made in ...*") e la loro tutela nelle sedi competenti. Occorre premere sulle istituzioni comunitarie affinché provvedano rapidamente all'elaborazione di un regolamento che renda **obbligatorio il marchio di origine almeno per tutti i prodotti importati**, lasciando eventualmente su base volontaria

l'uso dell'etichetta *made in Europe* per i prodotti europei (e ipotizzando eventualmente l'indicazione dello Stato membro produttore a fianco del *made in Europe*);

- per i prodotti per i quali la tutela comunitaria già esiste (denominazioni protette DOP, IGT) occorrerà agire affinché l'Unione si faccia carico di una sua estensione in tutto il mondo, attraverso una revisione dell'accordo TRIPS in sede OMC.

AZIONI NAZIONALI DI SALVAGUARDIA

Gli strumenti protettivi disponibili a livello nazionale (tutela del consumatore, difesa del made in Italy, etichettatura, misure di sostegno all'internazionalizzazione, lotta alla contraffazione, difesa dei brevetti ecc.) devono essere usati in modo determinato, ma coerente alla linea assunta nelle istituzioni internazionali. Coerenti anche con programmi di lungo periodo, che incoraggino la riqualificazione dei prodotti italiani e rafforzino l'immagine identificativa del sistema produttivo locale.

Tali interventi devono essere accompagnati da adeguate iniziative di cooperazione e partnership con la Cina e gli altri paesi emergenti, volte a stabilire un rapporto di reciproca fiducia per la lotta al commercio illegale e la protezione dei diritti di proprietà.

TUTELA DEL CONSUMATORE

- Molti interventi a tutela del consumatore (norme di sicurezza che vietino la vendita di prodotti dannosi per

la salute e per l'ambiente, norme contro informazioni fallaci e false etichette) sono utili anche per contrastare forme di concorrenza sleale.

- La collaborazione con le associazioni di produttori e gli istituti di certificazione potrà essere utile per identificare le false informazioni.
- Gli intermediari commerciali dovranno essere coinvolti nell'esecuzione dei controlli e dovranno assumersi la **responsabilità di quanto dichiarato in etichetta**.

Tali iniziative saranno tanto più credibili ed efficaci quanto più verranno rivolte a contrastare anche la contraffazione, tuttora diffusa, da parte di imprese italiane.

ETICHETTATURA E TRACCIABILITÀ PER PREVENIRE L'USURPAZIONE DEI MARCHI

L'etichettatura e la tracciabilità dei prodotti sono terreni di azione che si sovrappongono e si distinguono dai precedenti e comunque pongono un problema di informazione dei consumatori. Sulla materia influisce però la difficoltà di trovare un accordo in sede comunitaria sulla certificazione di origine obbligatoria, alla stregua di come essa è prevista negli Stati Uniti e in Giappone.

- L'etichettatura *made in Italy* può essere prevista su base volontaria. Dovremo ottenere in sede comunitaria la possibilità che un ente controllato dal ministero della attività produttive regoli l'uso di tale dizione. Nel caso

in cui ciò incontri difficoltà o veti, occorre favorire l'**accreditamento di un ente privato** la cui certificazione dia ampie garanzie di qualità e indipendenza.

- Siamo per il recepimento pieno dell'orientamento espresso dalla Cassazione, secondo la quale l'origine di un prodotto è quella imprenditoriale, di chi assume, cioè, **responsabilità giuridica, economica e tecnica del processo produttivo**: “La provenienza e l'origine sono sempre in funzione della qualità del prodotto, che è assicurata dalla materia prima e dalla tecnica produttiva, non dall'ambiente territoriale dove si svolge il processo” (sentenza del 21 ottobre 2004). Essa salvaguarda anche le esigenze di decentramento delle imprese. In via subordinata, si può pensare che il *made in Italy* possa riguardare non il 100% di produzione in Italia, ma una soglia critica (indicativamente 60%), oppure che tale percentuale vada indicata, quale che sia, oppure che si possa usare la dizione: “disegnato in Italia”.
- Occorre inoltre favorire l'adozione di “etichette intelligenti” (*smart labels*) e altri meccanismi tecnologici di protezione, come già previsto dalla legislazione sul diritto d'autore (articolo 102 quater l.d.a.), al fine di assicurare la tracciabilità dei prodotti.

LE DOGANE (E LE ISTITUZIONI DI VIGILANZA) COME PIVOT DELL'AZIONE DI CONTRASTO ALLA CONTRAFFAZIONE

Le Dogane sono il pivot della lotta alla contraffazione.

Occorre un piano d'azione e un impegno comune di istituzioni e imprese che permetta di avere adeguati strumenti giuridici e operativi per sequestrare le merci contraffatte, facilitando gli interventi della magistratura e coinvolgendo le associazioni imprenditoriali.

Per le Dogane occorre:

- puntare al rafforzamento del personale in quantità e qualità (le 9.700 unità odierne non sono sufficienti);
- potenziare la raccolta di informazioni rafforzando il modello Matrix;
- dotare di risorse finanziarie adeguate i programmi di verifica del rischio sulle merci in entrata, secondo il modello Falstaff;
- dare operatività alla figura del delegato doganale, da inviare nei punti caldi del mondo per contrastare in loco la contraffazione;
- creare un nucleo speciale per gli illeciti economico-finanziari che utilizzino la telematica;
- rendere esteso al maggior numero di settori il laboratorio imprese-dogane per:
 - la formazione reciproca;
 - la costruzione di un unico vademecum sulla sicurezza di ogni prodotto;
 - la conoscenza dei contenuti tecnici dei prodotti;
- **certificare in quest'ambito le regole tecniche identificate e non ancora incluse nei protocolli di certificazione** ed estendere gli accordi con gli enti di certificazione per il supporto tecnico;

- allungare i tempi del fermo delle merci (oggi tre giorni) affinché il MAP adotti i provvedimenti opportuni.

Va preso, inoltre, un impegno:

- a nominare come Alto commissario per la lotta alla contraffazione una personalità riconosciuta e competente, e non espressione, quand'anche indiretta, del mondo politico;
- a corresponsabilizzare le autorità locali nel monitoraggio dei rivenditori;
- a promuovere campagne pubbliche che elevino la percezione da parte dei consumatori che l'acquisto di merci contraffatte è un reato vero e proprio (ma anche un rischio per il consumatore);
- a un riconoscimento pubblico degli ispettori dei Consorzi al fine di accrescerne i poteri.

L'EFFICACIA DELLA PROTEZIONE RICHIEDE ANCHE UN EFFICACE SISTEMA SANZIONATORIO

Gli strumenti di protezione devono essere accompagnati da una politica del diritto ad essi funzionale. Occorre rendere più pesanti ed efficaci le sanzioni e le penalizzazioni contro la contraffazione, puntando anche a effetti deterrenti (oggi le merci sequestrate vengono abbandonate, senza altre conseguenze). Non è vero che vi siano norme insufficienti a protezione della proprietà intellettuale (basti pensare al regolamento comunitario e alla direttiva sul rispetto dei diritti di proprietà intellet-

tuale del 2004). Occorre semmai distinguere sul piano giuridico l'imitazione da legittimi concorrenti dalla pirateria vera e propria.

Occorre quindi:

- prevedere sanzioni civili — quali i **danni punitivi**, ad esempio di cinque volte il danno — inflitte al contrafattore, che attualmente sono escluse nei nostri codici, ma che nell'esperienza americana hanno rivelato buona efficacia deterrente;
- punire l'acquirente, intervenire all'ingresso delle merci nel paese e procedere nei confronti dell'intermediario con un'attività di **contrasto generale relativa a tutta la catena logistica**, immobiliare, di impianti e della struttura produttiva-commerciale dei beni contraffatti, prevedendo ad esempio il sequestro degli immobili utilizzati per la vendita o la produzione, la risoluzione dei contratti di affitto o di locazione, verifiche fiscalimirate sul reddito e sul patrimonio dei locatori, interdizione e sequestro dell'usufrutto dei beni;
- **introdurre una specifica fattispecie** incriminatrice che punisca l'associazione finalizzata alla produzione e al traffico dei prodotti contraffatti, sul modello di quella prevista dal DPR 309 del 1990 in tema di stupefacenti;
- prevedere un sistema premiale di riduzione della pena — tipo quello dell'articolo 171 nonies della legge sul diritto autore — per chi fornisca informazioni utili ai fini dell'individuazione dei centri di produzione dei prodotti contraffatti e dei canali di riciclaggio dei profitti;

- introdurre misure che consentano all'autorità giudiziaria (anche in fase cautelare, onde permettere il sequestro conservativo di beni) di ordinare al presunto contraffattore di fornire tutte le documentazioni bancarie, finanziarie o commerciali inerenti l'attività contestata, che si trovino sotto il suo controllo (anche presso terzi).
- Corrispondentemente, occorre introdurre un apposito sistema sanzionatorio — quale quello angloamericano del *contempt of court* o quello francese delle *astreintes* — per l'inosservanza di tali ordini di comunicazione.

Occorre inoltre:

- aumentare l'organico delle sezioni specializzate in difesa della proprietà intellettuale: dodici sedi competenti per marchi, brevetti, concorrenza sleale e diritti d'autore sono troppo poche, specie se i magistrati impiegati (in media sei per collegio) non sono esentati da altre attività di giustizia civile;
- curare la preparazione specifica dei magistrati.

ALLUNGARE L'ORIZZONTE TEMPORALE OLTRE GLI INTERVENTI A SALVAGUARDIA

Pur mettendo il massimo dell'impegno nell'assicurare ora che la transizione verso un sistema che non abbia più lo scudo delle quote o altre protezioni non sia traumatica, ribadiamo che l'azione pubblica deve essere finalizzata a un orizzonte più ampio e avere in mente il dopo, nella consapevolezza che nel

lungo termine è impossibile impedire a chiunque di riprodurre know how o preservare stabilmente i vantaggi di qualsiasi natura, in assenza di un continuo sforzo per rinnovarli.

*Le misure proposte negli altri capitoli mirano ad andare oltre l'aspetto difensivo e a guidare le imprese nella trasformazione, nell'innovazione e nell'internazionalizzazione e rafforzamento tecnologico. Ma poi **tutto deve essere coordinato**. Ad esempio, la promozione della ricerca va legata alla produzione e alla qualità, la ricerca biologica va legata alla produzione tessile, le politiche industriali a sostegno dell'innovazione devono legarsi ai settori di forza del made in Italy ecc.*

Ha, inoltre, una sua importanza la promozione d'immagine dei distretti attraverso manifestazioni annuali, scuole di design, mostre, musei, richiamo degli stilisti di rilievo ecc. Azioni che, se coordinate, possono trovare un aiuto pubblico.

SOSTEGNO DEI MARCHI ITALIANI

Ci proponiamo di perseguire anche una serie di azioni positive a sostegno dei marchi italiani all'estero e dei prodotti italiani in generale come prerequisito per una politica della competitività che privilegi la qualità.

Basti ricordare che negli USA solo l'8% del valore dei prodotti alimentari che il consumatore pensa di acquistare come prodotti italiani arriva effettivamente dall'Italia. Molto può risolversi con il marchio ufficiale made in Italy, già citato, specie per i prodotti (alimentari) dove l'identificazione della territorialità è più facilmente gestibile, e con l'estensione delle regole dell'OMC ai prodotti tipici. Nel frattempo:

- È necessaria, con finanziamento pubblico, una **campagna straordinaria** a favore del *made in Italy*, rendendo operativa una norma rimasta pura norma-manifesto. Questa deve in primo luogo indirizzarsi a spiegare al consumatore (americano) l'origine effettiva delle merci.
- È necessario sostenere gli investimenti per la promozione dei marchi e dei segni attrattivi all'estero.
- Occorre anche avere riguardo, con aiuti pubblici, alla necessità di raggiungere quella **massa critica promozionale**, in mancanza della quale la grande distribuzione estera rifiuta i prodotti specializzati.

Altre vie di rafforzamento dei prodotti italiani devono portare il futuro governo a operare per:

- favorire un rafforzamento, attraverso **fusioni e accordi, delle imprese italiane nella grande distribuzione**;
- esercitare una *moral suasion*, attraverso un tavolo di consultazione triangolare, sulle imprese di distribuzione italiane perché diventino veicolo di promozione del *made in Italy* e di prodotti territoriali (in questo campo si potrebbe pensare che i “contratti di programma” tra gruppi di produttori potrebbero prevedere l'estensione fino alla fase di distribuzione coinvolgendo le catene di grandi imprese del settore).

PROTEZIONE DEI BREVETTI E ASSISTENZA LEGALE

Al di là di ciò che ci proponiamo di attuare rispetto alla poli-

tica di brevettazione, che sarà trattata altrove, ci proponiamo di:

- aiutare le imprese italiane a **depositare i brevetti in Cina e in altri paesi emergenti**;
- stanziare fondi per l'assistenza legale (e di investigazione) contro la concorrenza sleale alle imprese o a loro consorzi;
- sollecitare **joint ventures tra studi legali italiani cinesi** e di altri paesi emergenti per contrastare in loco la contraffazione.

5.

Essere a fianco alle imprese nello sforzo di internazionalizzazione

Un sistema di imprese competitivo è anche un sistema di imprese che persegue una internazionalizzazione attiva, proprio per rafforzare la competitività.

*Il sostegno all'internazionalizzazione delle PMI non può più solo limitarsi al sostegno all'export — che pure deve continuare — ma deve **accompagnare anche fenomeni relativamente nuovi per le PMI** quali la costituzione di società all'estero, gli accordi tra imprese italiane per andare all'estero insieme, o gli accordi di joint venture tra imprese italiane ed estere. Nel recente passato molte nostre imprese hanno seguito questa strada praticamente da sole, prive di assistenza pubblica. Questa latitanza dell'amministrazione non è più ammissibile e anche il sostegno pubblico deve adeguarsi e riconoscere un fabbisogno nuovo e più complesso, che a volte richiede assistenza personalizzata. Deve evolversi fino a **essere accessibile a imprese minori**, specie se legate a rete.*

*Più che in altri campi, nel caso dell'internazionalizzazione manca una parvenza di strategia coerente, a partire dall'interazione confusa e disordinata di responsabilità e istituzioni diverse in compiti e missioni non precise e non coordinate. Per questo, il compito primo della azione di politica economica consiste nella necessità di dare **un'architettura razionale alla rete esterna e a quella interna** che sostengono e accompagnano il processo (o che dovrebbero farlo) e porle al servizio anche di obiettivi straordinari su quali concentrare gli sforzi.*

Qui si incontra il problema della qualità del personale e delle agenzie.

Va poi ricordato che un'efficace politica di internazionalizzazione non si esaurisce nel sostenere la presenza delle imprese italiane all'estero, ma si deve anche porre l'obiettivo di attrarre imprese estere in Italia con i benefici sulla competitività di sistema e sulla possibilità di outsourcing che ne derivano per le PMI.

L'internazionalizzazione va favorita, in primo luogo, nel territorio ove l'impresa è insediata, mediante il collegamento con centri e reti internazionali di design, distribuzione e marketing, la formazione degli staff (inclusi gli export managers), l'attrazione di talenti creativi e scientifici (specie dai paesi dove sovrabbondano e sono a buon mercato).

*Internazionalizzazione non sempre può volere dire **crescita all'estero** di una impresa, ma anche pura delocalizzazione, alla ricerca di semplici riduzioni di costo.*

Per quanto, se si limitasse solo a questo, il fenomeno sarebbe di respiro corto, è sbagliato pretendere di distinguere a priori la buona dalla cattiva delocalizzazione e tenere in conseguenza un atteggiamento puramente punitivo di fronte alla delocalizzazione, come nel recente decreto del governo sulla competitività.

*Occorre invece governare e orientare il processo di internazionalizzazione, cosa che il governo di centrodestra non ha saputo fare. **La qualità di questo processo dipenderà molto dalla capacità della politica di gestirlo** e dalla qualità di tutoraggio e assistenza che avranno gli investimenti e le iniziative italiane all'estero e verso l'estero.*

MODIFICARE GLI ASSETTI ISTITUZIONALI

Risultati insoddisfacenti riflettono in primo luogo l'irrisolta questione della responsabilità della politica economica estera del paese, che oggi è dispersa tra il ministero degli esteri (MAE), il ministero dell'economia (MEF) e il ministero delle attività produttive (MAP) — di fatto l'ex ministero del commercio estero, che continua a mantenere tutte le caratteristiche di un vero e proprio ministero. Non è sostenibile un modello in cui ICE (Istituto del commercio estero) e SIMEST (Società italiana per le imprese all'estero) rispondano al MAP (con differenti assetti proprietari) e Sviluppo Italia e la SACE (Servizi assicurativi del commercio estero) al MEF.

- Obiettivo di legislatura sarà **l'accorpamento presso un solo ministero delle responsabilità** nella politica industriale e di sostegno alla internazionalizzazione (comprese quelle che ha oggi il ministero dell'economia). Tale accorpamento permetterà al ministero di agire come capofila per l'internazionalizzazione del sistema produttivo. La centralizzazione della guida politica deve corrispondere alla unicità e alla consequenzialità della missione che non può essere dispersa tra diversi ministeri.
- Nell'immediato si potrebbe delegare al vice ministro dell'industria la responsabilità di coordinamento generale e gestione e, come nel caso del Regno Unito, assegnargli anche il ruolo di vice ministro o sottosegretario al ministero degli esteri con delega alla politica commerciale.

OPERARE PER OBIETTIVI E SISTEMATIZZARE LA RETE ESTERNA

*Accanto alla razionalizzazione delle responsabilità politiche, è un'importante priorità la sistematizzazione delle reti di assistenza alle imprese che operano all'estero. Il coordinamento e la razionalizzazione delle Agenzie è possibile solo nell'ambito di un progetto condiviso e professionalmente ispirato, che, tuttavia, oggi soffre della mancanza di elementi di condivisione tra ICE, SACE, SIMEST, Assocamere estero, Sviluppo Italia, regioni, enti fieristici, ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ministero dell'interno ecc., a cui si aggiungono le sedi diplomatiche all'estero. Non ha alcun senso che in uno stesso paese o città operino l'ufficio dell'ambasciata, l'ufficio ICE e, ora, le sedi SACE all'estero. **Queste funzioni dovranno essere gestite da un'unica struttura altamente professionale e non burocratizzata.***

*Dare qualità a questa rete esterna richiede una buona dose di governance, e non la creazione di un ulteriore soggetto — lo Sportello unico all'estero — previsto dalla legge del 2005, che si aggiunge sul territorio estero a tutti gli altri con una sovrapposizione improduttiva e schematica, foriera di costi aggiuntivi e di conflitti. **Il problema andrebbe rovesciato** domandandosi quale siano gli obiettivi principali che si intendono perseguire e come realizzarli con **progetti dotati di coerenza e basati su attendibili analisi di fattibilità.***

Solo a seguire possono essere sciolti i dubbi di quale debba esserne il soggetto attuativo più indicato per assolvere ai vari impegni, al quale si chiede di essere altamente professionale e non burocratizzato.

- Si deve partire da un numero limitato e ben definito di **priorità fissate in sede politica**, individuando i progetti per aree del mondo di interesse, selezionati come quelli su cui confluirà lo sforzo prioritario per un numero limitato di anni e attorno ai quali coagulare le risorse e le eccellenze disponibili nel settore pubblico: esistono già dei fondi per la costituzione di imprese all'estero presso la SIMEST finalizzati a macroaree geografiche; la SACE ha un portafoglio di plafond-paese; l'ICE ha un programma di attività diversificato per aree e paesi con relativa dotazione finanziaria attorno alla quale ruota anche il cofinanziamento degli accordi con le regioni; Sviluppo Italia ha avviato una analisi sulla attrattività del nostro paese per nuovi investimenti dall'estero, diversificandolo per aree e paesi di provenienza. Questi istituti pubblici vengono portati a convogliare parte della loro attività all'interno di questi progetti.
- Si tratta di creare "contenitori giuridico-amministrativi" finalizzati alla realizzazione di "progetti di internazionalizzazione" (nei quali convergano Camere di commercio, fondazioni bancarie, enti di previdenza), attraverso i quali si possano creare **sinergie e disponibilità liquide, che puntino al finanziamento e non alla gestione dei progetti**. In essi possono essere coinvolte anche le risorse del settore privato. (Alternativamente, si potrebbe puntare a una vera e propria "Agenzia per l'internazionalizzazione", che assolva, con un organico snello e altamente professionalizzato, compiti di elaborazione e monitoraggio dei singoli progetti). I conteni-

tori devono essere in grado di:

- accogliere in termini unificati e sinergici il ventaglio di attività che il settore pubblico svolge;
- **uniformare le procedure** in modo da definire un unico iter decisionale che attivi l'apporto delle varie amministrazioni e soggetti pubblici;
- flessibilizzare le procedure in modo da **adattare di volta in volta gli strumenti alle esigenze del singolo operatore** privato che richiede il sostegno pubblico, offrendo un ventaglio di opportunità che superi le attuali rigidità amministrative tramite la predisposizione di "abiti su misura" degli operatori e dei paesi di interesse;
- scegliere per ciascun contenitore/progetto un **team** ristretto di funzionari pubblici e degli enti vigilati scelti **fra quelli di eccellenza** e di affidargli un mandato specifico a progetto con una missione misurata in base al grado di successo nella realizzazione dei progetti;
- accompagnare i "contenitori" con una **attivazione** dei migliori prestatori di attività di servizio e consulenza alle imprese tramite uno strumento premiante delle migliori pratiche (del tipo *success fee*);
- creare, in questo modo, le condizioni affinché tali "contenitori" possano prevedere anche un significativo **coinvolgimento di altri soggetti privati**, in primo luogo banche e operatori della finanza, che trovino nella massa critica attivata dal settore pubblico le convenienze di mercato ad apportare

- un proprio “plafond” di risorse finanziarie e professionali;
- verificare, dopo una fase sperimentale, le disponibilità di altri soggetti pubblici e privati quali fondazioni, università, le comunità di italiani all'estero ecc. a partecipare a tali progetti;
 - La forma giuridica attraverso la quale costituire tali “contenitori” potrebbe essere individuata dapprima tramite un accordo fra le amministrazioni interessate e gli enti pubblici vigilati per la costituzione di “Fondi tematici per area geografica”, anche a partire da alcuni esistenti (quelli della SIMEST o una diversa connotazione di quelli dell'ICE), verificando poi l'eventuale necessità di provvedere con un'apposita norma nel caso in cui le rigidità legislativo-amministrative impediscano il pieno dispiegamento di tutte le potenzialità di tali fondi.

*Solo questa massa critica e la mobilitazione delle singole agenzie verso un impegno straordinario nei progetti prioritari può assicurare a questi ultimi un esito efficiente delle attività e dell'impiego di risorse. Gli obiettivi in relazione ai quali vanno individuati i **percorsi ottimali** e i progetti vanno dallo stabilirsi di contatti per l'acquisizione di fondi e contributi a livello comunitario, alla promozionale merceologica o fieristica, all'intelligence rivolta ai mercati esteri per favorire forme di collaborazione con imprese ed enti di ricerca esteri, all'assistenza a iniziative a carattere partecipativo o di alleanza con soggetti esteri con i quali perseguire strategie di penetrazione su mercati terzi, all'assistenza legale (diritto*

del lavoro, diritto societario, diritto in materia ambientale, fiscale, societaria), all'attrazione e convogliamento verso l'Italia di investimenti diretti esteri, all'attività di scouting delle potenzialità esistenti fuori dai nostri confini nel campo della innovazione, dei marchi e dei brevetti, alla formazione all'estero di personale della pubblica amministrazione italiana e dei ricercatori italiani, fino alla comunicazione generica attraverso i media per promuovere produzioni italiane, marchi di prodotti italiani, l'immagine dell'Italia come luogo di insediamento di investimenti.

Parallelamente occorre:

- **flessibilità nella scelta** dell'agenzia capofila all'estero, dando al Responsabile unico per l'internazionalizzazione la facoltà, paese per paese, mercato per mercato di assegnare al capo dell'ufficio responsabile dell'agenzia prescelta (ma anche, all'occorrenza, ad un professionista esterno a contratto da inserire nella lista diplomatica) la funzione di coordinamento delle attività e delle iniziative promozionali, soprattutto quelle attinenti agli obiettivi di cui sopra;
- **sottoporre a verifica l'operato** di chi detiene tale responsabilità, monitorando via via i risultati intermedi e il risultato e le ricadute finali. Compiti e responsabilità dovrebbero essere declinati non solo sui vertici, ma su tutte le strutture coinvolte fino alle posizioni apparentemente più marginali, creando per tutte un sistema premiante di incentivi che scattano al conseguimento degli obiettivi assegnati.

RENDERE LE AGENZIE SUL TERRITORIO EFFETTIVAMENTE UTILI ALLE IMPRESE

Anche la rete sul territorio oggi pecca di assenza di coordinamento. Le regioni hanno un ruolo rilevante nella politica di sostegno sia di internazionalizzazione attiva che di quella passiva, ma sono poco coordinate con l'ICE. Entrambe le istituzioni, poi, privilegiano le fiere e le missioni all'estero all'agire sul territorio per favorire l'internazionalizzazione. Il ruolo dell'ICE è stato, tra l'altro, essenzialmente sussidiario rispetto a quello delle regioni.

GLI SPORTELLI UNICI

- Gli sportelli per l'internazionalizzazione andrebbero riorientati verso attività di accompagnamento, monitoraggio e fidelizzazione degli operatori italiani ed esteri, rimanendo precipuo compito delle regioni la promozione del territorio, oltre che l'attrazione degli investimenti (direttamente o per il tramite di agenzie specifiche), la politica di relazioni con l'estero nel campo delle intese interregionali (anche fra regioni di più paesi) operabile nell'ambito dei concetti di prossimità e di multiregionalità e tenuto conto delle iniziative che prendono avvio dai progetti straordinari per l'internazionalizzazione.
- Gli Sportelli unici per l'internazionalizzazione devono essere gestiti da **personale che conosce le problematiche delle imprese** e che possa svolgere attività di indirizzo verso di esse.

L'ICE

- L'Istituto del commercio estero, che ha la maggiore esperienza nel campo, potrebbe essere il ruolo centrale di coordinamento sul territorio delle agenzie pubbliche, curando la ripartizione dei compiti con altri enti territoriali (Camere di commercio, associazioni industriali, oltre naturalmente SACE e SIMEST), affinché si colmino carenze, soprattutto nel Mezzogiorno, di offerta di consulenza dando priorità ai progetti di cui si è detto sopra.
- Occorre, però, che l'ICE **ridefinisca la sua missione, operi per benchmark** e sia verificato in relazione agli obiettivi. Occorrerà correggere la progressiva tendenza di questo istituto a curare soprattutto le attività di rappresentanza e di tutela dell'immagine del prodotto italiano — cui la legge sull'internazionalizzazione tende ancora a condurlo — piuttosto che la promozione e i controlli di qualità nel funzionamento della rete.
- Il reclutamento di **figure professionali idonee** e formazione del personale devono farlo diventare un istituto di eccellenza per capacità tecniche e manageriali.

L'ICE dovrà:

- ridurre la gestione diretta degli incentivi e **agire prevalentemente da ente finanziatore** di iniziative altrui;
- affidare prevalentemente al cliente la progettazione dell'intervento e svolgere attività di *pooling* delle consulenze necessarie;
- rivedere e utilizzare in maniera più selettiva e profes-

sionale lo strumento delle fiere, potendo anche contare su personale locale (in *outsourcing*);

- eliminare la difformità di qualità delle sedi all'estero, alcune di eccellenza, altre decisamente insoddisfacenti;
- fare riferimento a un fondo di garanzia che assicuri i progetti e consenta ai soggetti interessati di abbattere gli interessi.

LA CONSULENZA PROFESSIONALE

Le imprese, consorziate o no, dovranno trovare una consulenza adeguata di professionisti dell'export che le raccordino alle agenzie e si avvalgano dei servizi di tali agenzie.

*Dovranno anche condurre attività di scouting. L'incontro delle **società di terziario** avanzato con gli istituti pubblici ristrutturati è particolarmente importante ove tali enti non siano in grado di svolgere la consulenza direttamente.*

- A tal fine, occorre accreditare un albo ristretto di società di consulenza, che rimangono iscritte all'albo solo sulla base dei successi ottenuti e delle operazioni condotte a termine. Sulla stessa base possono ottenere una quota pubblica di compenso per il servizio reso.
- La costituzione di tali società può essere incentivata, ma subordinatamente alla missione strategica che si danno e alla presenza di una dotazione di strutture minima adeguata allo scopo e ai risultati.
- Le agenzie pubbliche devono curare che la consulenza faccia rete anche delegando all'esterno alcune funzioni.

SIMEST e SACE

L'azzeramento del consiglio di amministrazione della SIMEST, con un emendamento nella Commissione lavori pubblici, ha paralizzato l'ente e privato le imprese di un interlocutore per mesi, per un disegno politico clientelare che nulla a che vedere con i problemi delle imprese.

La SIMEST potrebbe estendere le sue funzioni di assistenza tecnica nell'ambito di progetti integrati di cui sopra per:

- incoraggiare e assistere le iniziative di collaborazione tra **microimprese per realizzare progetti comuni all'estero**;
- per sostenere le **iniziative di internazionalizzazione "di filiera" e "di distretto"** sia direttamente (tramite la selezione, organizzazione e assistenza tecnica per gruppi di imprese), sia indirettamente (attraverso lo sviluppo di parchi industriali all'estero, collaborando a individuare opportunità localizzative, agevolando la nascita e crescita di operatori specializzati in questo settore, partecipando direttamente alla creazione di parchi, *industry hotels* ecc.).
- In prospettiva la separazione tra SACE e SIMEST, a volte teorizzata, va superata, facendo confluire le due agenzie in un unico istituto.
- Le recenti iniziative della SACE, volte a fornire una garanzia di assicurazione nella **cartolarizzazione dei crediti** delle imprese esportatrici, vanno ampliate. Tali iniziative, tra l'altro, permettono alle imprese di alzare

il livello di rating e quindi ottemperare meglio alle condizioni di Basilea2 e abbassare il costo del credito.

LE CAMERE DI COMMERCIO

- Le Camere di commercio devono mettersi in grado di funzionare come centri di servizi e non semplicemente come registri di imprese. **Altrimenti, è meglio cambiare** e rendere la contribuzione delle imprese volontaria (e non obbligatoria) e commisurata alla qualità dei servizi offerti.
- La banca dati Extender deve essere perfezionata ed estesa su tutto il territorio nazionale.

Il funzionamento della rete interna dovrebbe rispettare alcuni capisaldi di carattere istituzionale:

- lo strumento di accordi di programma deve riguardare programmi realizzabili. Deve, inoltre, evitare, come invece avviene oggi, di seguire percorsi dettati da criteri politici;
- lo Stato deve sostituirsi nei compiti che la regione avrebbe se questa non interviene e dotarsi comunque un potere di **coordinamento** che consenta di orientare le risorse delle regioni;
- la dialettica che può sorgere tra regioni e ICE su chi gestisce andrebbe risolta con un tavolo di coordinamento (e non con strumenti giuridici), che curi le sinergie e arrivi a mettere a fuoco l'obiettivo.

CURARE LA MISSIONE E LA QUALITÀ DEL PERSONALE DELLE AGENZIE DI SOSTEGNO

Non è pensabile che permanga una così elevata differenza di investimento tra la burocrazia ministeriale del MEF e degli altri ministeri, i cui staff spesso non sono adeguati ai compiti. Si è andati oltre il segno, con trattamenti retributivi per i dirigenti del MEF che non hanno precedenti nella storia repubblicana e, in taluni casi, neppure nell'impresa privata, ma che stravolgono il rapporto con le altre amministrazioni dello Stato. Una maggiore professionalità e qualità degli staff del MAP richiede maggiore omogeneità retributiva.

- Allo stesso modo, lo Stato dovrà **pretendere qualità dalle agenzie pubbliche**. In generale, incentivi e penalizzazioni economiche devono percorrere l'esercizio delle funzioni istituzionali. In via preliminare, nessun obiettivo è raggiungibile senza risorse adeguate per **reclutare figure professionali** idonee e un investimento cospicuo in **formazione**.
- Il modello spagnolo (la Spagna ha inviato a Bruxelles 500 giovani dell'amministrazione pubblica a formarsi in una dimensione europea e internazionale) deve essere considerato come esempio. Questo è parte di un progetto che mira a una PA diversa, che veda trasformato il ruolo e la missione del personale lungo linee che saranno discusse nel capitolo 7. Ciò non è tuttavia a portata di mano. Nell'immediato si potrebbe pensare a forme di *outsourcing* ad agenzie private quando le competenze non sono adeguatamente disponibili nel settore pubblico.

Occorre quindi:

- attivare master e corsi post-laurea mirati alla formazione del personale, identificare priorità e creare scuole di eccellenza per l'internazionalizzazione (col concorso del Fondo sociale europeo e delle imprese private);
- prevedere una rapida liberalizzazione in materia di **visti di lavoro** e permessi di soggiorno per maestranze qualificate, ricercatori e tecnici stranieri.

III.
I TARGET E LE ARCHITETTURE
DI INTERVENTO: ABBATTERE I COSTI
PER LE IMPRESE. CREDITO,
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE, FISCO

6. Una nuova architettura per il credito e la finanza d'impresa

Credito e finanza sono un campo straordinariamente importante di intervento per porre in condizione le PMI di tenere le posizioni e prosperare. L'obiettivo è che le PMI non incorrano in razionamento, ma anche che trovi sempre più spazio il finanziamento garantito dal capitale piuttosto che dai beni personali dell'imprenditore e che non ci siano vincoli finanziari ai buoni progetti. E, ancora, che si vada verso un passivo orientato sul medio e lungo termine e che un efficace sistema di garanzie consortili (e pubbliche) tenga basso il costo del credito. Banche, sistema fiscale e una finanza in grado di sostenere l'innovazione e la crescita devono aiutare efficacemente le imprese a crescere (come si vedrà nel capitolo 10).

*Le piccole e medie imprese hanno bisogno di **tranquillità finanziaria mentre attraversano il riposizionamento del loro business**. L'evoluzione delle cose imporrà loro in un certo senso il "dovere" di operare anche con tranquillità, soprattutto in termini di programmazione finanziaria. Per questo il centrosinistra offre un programma che permetta all'imprenditore che vuole crescere in termini di cultura finanziaria di farlo.*

Se dovessimo proiettare il quadro di abbondante liquidità che si registra oggi sul mercato — con tassi di interesse bassi, aumento della concorrenza e riduzione degli spread sul credito a medio termine (che, tuttavia, si indirizza prevalentemente all'edilizia) — la situazione relativa al credito ordinario sarebbe alquanto favorevole. Ma il futuro non dà necessariamente queste certezze, né il presente esclude aree di problematicità nel-

*l'accesso al credito sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. Il "combinato disposto" di un insieme di elementi a venire — quali Basilea2 (con i nuovi criteri di sorveglianza sugli intermediari), i nuovi principi contabili (IAS-IFRS, che impongono agli intermediari finanziari di computare preventivamente il deterioramento dei flussi attesi, prima che si materializzino in inadempienze, ritardo nei rientri, diminuzione di valore delle garanzie immobiliari ecc.), la perdita del TFR (stimabile in due punti di tasso di interesse su un importo equivalente), il perdurare di situazioni difficili di mercato (riduzione sostanziale dei margini), la trasformazione degli incentivi a fondo perduto in credito agevolato (che impongono un aumento dell'indebitamento aziendale) — richiede di non demandare il **governo della situazione** a superficiali ottimismo, ma di svolgerlo lucidamente, sapendo stimolare la funzione del mercato e rafforzarla con adeguate architetture istituzionali.*

*E agendo anche sul fronte del **costo del credito**. Buon per tutti che l'Italia abbia potuto partecipare al regime di bassi tassi di interesse, di cui non avrebbe goduto senza il coraggio del centrosinistra di attuare il risanamento e partecipare all'euro. Ma ci si deve anche rendere conto che questo regime può cessare (o attenuarsi sostanzialmente) e che, di fronte a questa possibile evoluzione, la fragilità finanziaria e l'esposizione al ciclo dei pagamenti, specie nelle subforniture, porrebbe le PMI in condizioni difficili.*

Oltre le misure più dirette (di cui ci occuperemo) spetta allo Stato stabilire un quadro di contesto idoneo:

- spostando (attraverso il fisco) la convenienza per i soci

all'incremento del capitale e alla allocazione del credito verso gli investimenti;

- stabilendo regole rigorose e garantendo una loro adeguata supervisione, in modo da **ridurre la percezione del rischio** da parte dei prestatori (diritto fallimentare, tutela del risparmio ecc.);
- facendo rispettare le regole della concorrenza e facendo funzionare il mercato;
- operando i propri pagamenti **senza dilazioni** e facendo rispettare la legge sulla subfornitura;
- facendo decollare un mercato dei fondi pensione;
- esercitando la funzione di coordinamento per rendere coerenti e sistematiche le scelte delle regioni e le scelte nazionali.

RAFFORZARE LE PMI NEL RAPPORTO CON LE BANCHE

Sarebbe difficile affermare che la leva banca-impresa sia oggi un fattore di sviluppo: il numero ridotto di personale destinato alla valutazione degli investimenti rispetto a quello destinato alla collocazione dei prodotti, la stessa cultura del bancario moderno orientato a contribuire al budget vendendo bene i prodotti, la preponderanza delle garanzie personali e delle operazioni a revoca sulle garanzie in capitale, le valutazioni di scoring meccanicamente predeterminate portano al depotenziamento di quello che rappresenta potenzialmente uno dei principali strumenti di sviluppo. Eppure, il ruolo chiave nella riconversione delle energie imprenditoriali dovrebbe essere proprio della funzione delle banche e dei sistemi finanziari più in generale.

*Vi è poco che un governo possa fare per alimentare un **relationship banking**, per far nascere rapporti di main bank, per indurre le banche ad affrontare il rapporto con le imprese in un ottica sistemica.*

- Per quanto limitate, le azioni che l'amministrazione può svolgere nel campo del credito e della finanza non sono però irrilevanti a partire dalle azioni di contesto che abbiamo appena citato.

E inoltre,

- favorendo una formazione specifica per i valutatori di impresa e di investimento, utilizzabile in partnership con le banche per la riqualificazione del personale (in questo contesto si può anche pensare a rendere l'ABI e le singole banche soggetti ammessi a presentare progetti *ad hoc*, insieme al CNR, le università ecc., per accedere ai fondi di R&S nei servizi bancari);
- difendendo, anche in sede europea, ruolo e natura giuridica delle banche popolari;
- istituendo i tavoli di confronto ed esercitando la **moral suasion**;
- sostenendo i Confidi e immaginandone il futuro **quale trait d'union tra la banca e il territorio.**

UNA NUOVA ERA DEI CONFIDI...

È di qualche significato ricordare che — malgrado il ruolo

che gli schemi di garanzia mutualistica hanno nel nostro paese — la rappresentazione fattane dai negozianti italiani nei lavori preparatori e nelle sedi politiche comunitarie è stata di gran lunga insufficiente, sia nella difesa delle nostre prerogative che dell'efficacia che questa tipologia di garanti ha dimostrato (6% di insolvenza). Con fatica si è pervenuti ad un loro riconoscimento (tuttavia non completo, almeno sul fronte delle controgaranzie private) e, a tutt'oggi, il testo della direttiva comunitaria e l'assenza di una normativa di vigilanza, che dovrà essere emessa dalla Banca d'Italia, lasciano margini di incertezza circa il ruolo che giocheranno le garanzie consortili ai fini di Basilea2.

Nonostante i testi legislativi fossero pronti dalla precedente legislatura, si è dovuto attendere un collegato alla finanziaria per il 2004 per una parziale riforma del quadro, posta in un testo assolutamente insoddisfacente (tanto che la Banca d'Italia non ha emanato le disposizioni di vigilanza secondarie, considerata la manifesta impossibilità di rendere operativo quel testo di legge). Solo col decreto sulla competitività si è arrivati a una correzione, ancora parziale.

- La riforma dovrà essere completata per dare più efficacia ai Confidi. Posto che un'evoluzione degli stessi è necessaria, la direzione più produttiva affinché acquisiscano lo status di intermediari finanziari sarà probabilmente quella dell'ente finanziario ex articolo 107 del TUB (anche se non può escludersi a priori neanche la banca di garanzia, che tuttavia rappresenta una cultura molto distante da quella che i Confidi hanno fino ad oggi maturato).

- Oltre a predisporre il quadro normativo, occorrerà **incentivare l'accorpamento**: oggi i Confidi sono troppo piccoli per soddisfare la prestazione di garanzie “dirette, irrevocabili, incondizionate, a prima richiesta”, posta nelle clausole di Basilea2 ai fini della rilevanza delle garanzie private. Fusioni e incorporazioni saranno necessarie per raggiungere un'adeguata massa critica di attività, più adeguati livelli di patrimonializzazione, portafogli rischi più diversificati, ma anche un **rafforzamento tecnico-professionale** per una nuova fase di gestione del profilo di rischio.
- Essi potranno giungere ad allestire **servizi utilizzabili dalle banche**, a partire da un servizio di rating per le imprese associate (in *joint venture* con le agenzie internazionali di settore). Potranno operare come **pre-selettori**, abbattendo il rischio e puntando all'ottenimento di rating sufficienti ad essere soggetti garanti in grado di mitigare il rischio per le banche.
- Possono garantire prestiti obbligazionari che le Srl possono emettere in base al nuovo diritto societario.
- Possono essere fattori chiave nel permettere alle PMI di accedere al mercato dei titoli e **spostare il debito verso scadenze di più lungo termine**. Ciò potrà avvenire attraverso titoli di distretto o schemi simili di cartolarizzazione che applichino le garanzie a un eventuale default medio di un portafoglio di crediti verso PMI e non al default della singola impresa.
- Possono intervenire in progetti comuni di imprese di filiera o distretto e garantire la società veicolo del progetto verso le banche che ne cartolarizzano i debiti.

- Anche riguardo alle “microimprese” i Confidi potrebbero giocare un ruolo ulteriore gestendo direttamente un “**micro-credito**” e valutando la richiesta sulla base di un’istruttoria concordata con il sistema bancario, al quale sia riservato, oltre alla decisione finale, un controllo di merito (esempio: la verifica della centrale rischi) e la possibilità di un controllo campionario sul rispetto dell’istruttoria del Confidi rispetto al modello concordato. **Un’appropriata definizione normativa di “micro-imprese”** (circoscritta con una serie di parametri, ad esempio: numero di dipendenti, fatturato, dimensione del mercato di riferimento), potrebbe portare a selezionare una tipologia di credito da trattare in modo particolare ai fini dei requisiti patrimoniali richiesti Basilea2.

In definitiva, i Confidi devono diventare strumento per favorire il passaggio dalla garanzia della singola impresa alla garanzia di sistemi di imprese locali.

.... E L’AZIONE CONCOMITANTE DELLO STATO

*Questo tipo di evoluzione può essere spontaneamente determinato dal mercato, ma in tempi non adeguati. Per cui è bene che lo Stato operi in modo selettivo e mirato per accelerarlo, utilizzando la leva dell’incentivo fiscale, della partecipazione pubblica, o dell’accesso alla **controassicurazione pubblica**. Quest’ultima può diventare un vero e proprio **strumento di politica industriale**.*

- L'incrementando significativo degli stanziamenti e il grado di priorità dato alla destinazione verso i Consorzi deve costituire uno degli assi su cui intervenire a favore delle PMI.
- Tuttavia, incentivi e norme sui Confidi, in particolare quelle riferite ai Fondi pubblici di garanzia, stanno conoscendo veri e propri sdoppiamenti, non sempre perfettamente coerenti. Visto che il Fondo pubblico di garanzia per commercio e industria è rimasto di livello nazionale nel MAP (per l'agricoltura è stato, però, ricondotto all'interno del ministero dell'agricoltura) mentre quello dedicato alle imprese artigiane è stato regionalizzato (e non tutte le regioni lo hanno attivato), vi è un'urgente necessità di istituire una **tavola dove si discutano le scelte** con le regioni in merito ai fondi pubblici coinvolgendo anche le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale. In quella sede si stabiliranno anche i criteri di accesso.
- I Fondi pubblici che svolgono operazioni di contro-garanzia non potranno essere *erga omnes* giacché essi, per rilevare ai fini dei criteri di Basilea2 e risultare garanti di ultima istanza (in caso di *default*, provvedere al pagamento) richiederebbero risorse relevantissime (per il solo artigianato il volume annuo di erogazioni garantito dai confidi si aggira sugli 8 miliardi di euro). Essi devono essere per forza della loro dimensione selettivi e, **in virtù di tale selettività, costituire strumento di indirizzo, che si coordina con altri strumenti**. Sarà dunque necessario scegliere (magari con cadenza annuale o addirittura semestrale) ciò che si vuole incentivare attraverso

l'accesso alla controgaranzia del Fondo pubblico.

- In ogni caso, dovrebbero accedere in via privilegiata alla garanzia pubblica attraverso il Fondo centrale di garanzia quei Confidi che raggiungano un livello adeguato di servizi e ottengano almeno il rating di AAA-.
- Il Fondo pubblico non deve essere in forma di SpA (com'è nella normativa proposta dall'attuale maggioranza); questo è un grave errore perché in tal modo la controgaranzia non rilevarebbe ai fini di Basilea2.
- Occorre, inoltre, sollecitare la normativa di vigilanza a compiere alcune scelte che gli accordi e la direttiva lasciano opzionali per le autorità di vigilanza, come la scelta della percentuale di ponderazione di una controgaranzia pubblica. Tale scelta è rilevante per determinare le possibilità di sconto sul prezzo di un finanziamento che, garantito da un Confidi e assistito dalla controgaranzia, l'azienda deve pagare.
- Inoltre, ai fini di incentivare l'obiettivo del consolidamento verso il lungo termine dei debiti delle PMI, lo Stato può, concorrere a dotare di risorse (anche partecipando con proprie quote) quelle finanziarie o emanazioni di finanziarie regionali (con o senza soci privati) che si diano la missione di indirizzare il proprio attivo per **l'assicurazione di portafogli di crediti** verso le PMI posseduti da altri intermediari.

L'IMPEGNO PER RENDERE BASILEA2 UN'OPPORTUNITÀ

La necessità di creare architetture finanziarie adeguate alle

esigenze della piccola impresa dovrà incontrare dall'altro lato uno sforzo delle PMI, soprattutto individuali, per compiere un salto di cultura gestionale e finanziaria. Sarà obiettivamente difficile per l'imprenditore, spesso "travolto" dalla quotidianità, fornire adeguati elementi per la sua valutazione alla banca, trovando il tempo e il modo di formalizzare le sue intuizioni imprenditoriali, con un approccio strategico, di lungo periodo, nella gestione finanziaria dell'impresa; gestione, ora spesso centrata solo sul capitale circolante, spesso chiamata anche a supportare le scelte di investimento e confusa con i conti personali dell'imprenditore.

*Questa occasione di riflessione è un'opportunità, insita in Basilea2, che può essere sfruttata per rendere più positivi e trasparenti i rapporti con le banche. Ma tale opportunità diventerà fruibile se l'imprenditore non troverà come controparte un intermediario con il quale intrattenere solo rapporti formalizzati, che trattino in modo automatico e meramente quantitativo la sua posizione. In altre parole, sarà fruibile se i parametri sui quali la banca forma il rating interno serviranno anche a **inquadrare l'azienda dal punto di vista della proprietà** e se il rapporto è da stimolo per arrivare a una struttura finanziaria su misura dell'azienda e favorire evoluzioni verso relazioni di main bank.*

- Un punto fermo dovrà essere l'impegno a **vigilare con la massima attenzione** sulle conseguenze di Basilea2, affinché da opportunità non si trasformi in un handicap e non porti — eventualità che non può essere esclusa a priori — a una riduzione, subitanea o progressiva, di risorse impiegate nelle PMI e un contempo-

raeano brusco aumento del tasso di interesse, indipendentemente dall'andamento dei tassi del mercato di riferimento. L'opportunità rischia di non essere colta senza che banche locali, in primo luogo, insieme ai Confidi, ma anche alle associazioni imprenditoriali e alla pubblica amministrazione, si ritrovino assieme al fianco delle PMI.

- L'intera incentivazione pubblica andrà ripensata in termini di **compatibilità** con i requisiti di Basilea2. Ad esempio, i fondi rotativi, previsti dal piano triennale, potrebbero essere indirizzati a forme di intervento in grado di soddisfare i requisiti di elegibilità previsti da Basilea2. Altre azioni di supporto verso le imprese dovranno rendere meno penalizzante il ricorso al capitale (visto che il rating si baserà su diversi indicatori patrimoniali). La struttura della tassazione delle piccole imprese può essere indirizzata allo scopo (come diremo). Ma anche uno degli indirizzi che possono prendere i Confidi (di cui diremo nel capitolo 10, dedicato all'incontro con il mercato dei capitali) può essere mirato sul rafforzamento patrimoniale.

Inoltre:

- va favorita la **certificazione** del rating di distretto, meta distretto o di filiera a vantaggio delle piccole e medie imprese che non avranno il rating individuale;
- anche l'istituzione di una tipologia di micro-impresa, prima ricordata, va incontro alla necessità di sdrammatizzare Basilea2 per le PMI;

- andrà risolto positivamente il problema dei crediti scaduti da più di 90 giorni (i cosiddetti *unsecured*), che comportano una ponderazione del 150%, e che impattano in Italia su un ciclo dei pagamenti che per una PMI sfiora i 200 giorni. (Si tratta di una misura per ora affrontata con una moratoria per l'Italia, in cui i crediti scaduti e *unsecured* saranno quelli riferiti a 180 giorni, ma il problema andrà risolto strutturalmente alla fine del periodo di salvaguardia);
- il governo dovrà farsi promotore, a vantaggio di quelle PMI che vorranno adottare un rating esterno, di un tavolo di **confronto fra le agenzie di rating e i rappresentanti delle imprese**, allo scopo di promuovere una migliore conoscenza reciproca e, se possibile, giungere alla definizione di modelli di rating più consoni all'interpretazione della realtà delle PMI italiane (per evitare che la scarsa dimestichezza con un sistema di PMI italiano e l'uso di modelli generali di riferimento, adottati per soggetti di dimensioni molto maggiori, possano portare a rappresentazioni che non corrispondono all'effettivo stato di salute finanziaria del soggetto da esaminare e rendere impraticabile questa via);
- per gli investimenti in capitale umano che le banche dovranno sostenere affinché si rafforzino e si indirizzino una nuova professionalità nel vaglio delle pratiche di finanziamento, esse potranno avvalersi del piano di formazione citato in precedenza (ma, in aggiunta, si possono favorire gli stage all'estero dei dipendenti orientati alla formazione specifica);
- anche in modo indiretto, attraverso una buona legge

sulle misure concorsuali e fallimentari, è possibile incidere sull'entità e sui tempi del recupero crediti e quindi sulla valutazione del rischio;

- va istituito, anche con quota pubblica, un **canale specifico di trasmissione televisiva dedicato alla piccola e media impresa**, mirato al settore e orientato agli approfondimenti e alla formalizzazione dei problemi delle imprese, specie minori, e a una proposta formativa per l'imprenditore.

7.

Costruire una pubblica amministrazione amica e alleata delle imprese

L'obiettivo prioritario è costruire uno Stato amico delle imprese: in grado di essere ad esse di ausilio e avere tempi che tengano il passo con quelli dell'attività produttiva. Uno Stato inefficiente e burocratizzato non può essere tale. Un rovesciamento così radicale della logica su cui la PA è basata non può che ottenersi in tempi lunghi. Ma importanti risultati concreti si possono ottenere anche nel breve periodo.

Occorre preliminarmente riconoscere alle piccole imprese un vero e proprio diritto a far cessare l'incertezza nei rapporti con la PA. Su questa linea si era mosso il governo di centrosinistra tramite la riduzione delle scadenze di pagamento (da 60 a 12), l'autocertificazione e l'avvio dell'informatizzazione della PA, la firma elettronica, la realizzazione dello Sportello unico. In campo fiscale: oltre il fisco telematico, l'abolizione della bolla di accompagnamento, la soppressione della numerazione del documento di trasporto, la revisione di uno scriteriato sistema sanzionatorio e l'introduzione di una batteria di strumenti di pacificazione con il fisco.

*E tuttavia ciò non basta. Vi è un cammino lungo da compiere prima che la PA possa cessare di essere percepita come un nemico e diventi invece un **consulente**, un **alleato**, un amico di chiunque voglia intraprendere. Oggi l'attività della PA è basata su decisioni e comportamenti di cui non assume la responsabilità e sull'obiettivo generale di prevenire gli abusi piuttosto che su quello di fornire servizi ai cittadini e alle imprese. Per rovesciare questa logica occorre modificare i termini con cui si valuta la*

sua efficienza (e, nel lungo periodo, il modello stesso di pubblica amministrazione), passando dalla valutazione delle misure amministrative a indicatori di raggiungimento degli obiettivi e di soddisfazione degli utenti. Occorre quindi rendere il personale della PA responsabile delle sue azioni, ma anche premiare l'efficienza definendo con chiarezza la catena delle responsabilità e introducendo incentivi di funzionamento.

- In generale, occorrerà puntare **più a funzioni di controllo e meno a funzioni istruttorie** dell'attività amministrativa e riorganizzare la PA (come diremo) orientandola per obiettivi, specie per la politica rivolta al sistema produttivo.
- L'**informatizzazione** dei rapporti con gli utenti (come pure diremo) deve divenire un asse prioritario.
- Occorrerà individuare le funzioni che la PA può cessare di svolgere senza arrecare danno alla collettività.
- Occorre uscire da una condizione in cui la PA è esentata dalla responsabilità dei suoi comportamenti (di cui diremo nel prossimo paragrafo).

APPLICARE IL PRINCIPIO DI RESPONSABILITÀ ALLA PA

Se per i suoi debiti verso le imprese la PA fosse costretta a pagare interessi più alti del costo di indebitamento che in conseguenza le imprese subiscono, i ritardi di rimborso IVA non arriverebbero alla dimensione cui sono giunti. Altro esempio: una norma generale che — di fronte ad amministrazioni che non hanno reso pubblico con strumenti idonei di comunicazio-

ne l'elenco dettagliato ed esaustivo della documentazione da presentare ai fini dell'adozione di un provvedimento amministrativo — prevedesse che l'eventuale incompletezza della documentazione deve essere segnalata entro trenta giorni, altrimenti si prescinde dal documento mancante, costringerebbe tutte le amministrazioni a comportarsi adeguatamente. Di fronte alla responsabilità per ritardi e omissioni, la PA sarebbe costretta a cambiare comportamento. In combinazione, un adeguato sistema di premi e incentivi andrebbe nella stessa direzione.

- In generale, i costi che la PA genera alle imprese dovranno essere portati a carico della PA stessa, **rendendola responsabile di ritardi, omissioni e inefficienze, incompletezza di informazione**, attraverso il principio di responsabilità individuale e collettiva. Se ciò non può valere per le funzioni di controllo, che implicano discrezionalità, vale sicuramente per gli atti dovuti che non vengano emessi e per gli iter burocratici che non vengano conclusi in tempi adeguati.
- Uno **sportello reclami** va istituito per ogni settore e deve produrre ricadute interne.

MIGLIORARE IL COMPORTAMENTO DEL POTERE DECISIONALE

Anche se su un piano più circoscritto, la semplice correttezza dei comportamenti del potere decisionale e legislativo o accorgimenti che esso può usare in tali comportamenti sono utili ad alleviare i disagi delle imprese e migliorare l'efficienza della normazione:

- evitando di emanare leggi al posto dei regolamenti;
- evitando di varare interventi e regolazioni configurate sulla natura giuridica di società di capitale e che poi si adattano male all'impresa personale (che rappresenta l'80% dell'universo);
- evitando l'invasione della politica, che nella PA e nelle industrie pubbliche porta a **reclutamento, promozioni e carriere non basate sul merito** e, soprattutto, a un'invasione di direttori e dirigenti "amici". Ciò che è avvenuto col centrodestra. Il centrosinistra si impegnerà solennemente a bandire tali comportamenti.

SEMPLIFICARE IL MOMENTO BUROCRATICO-AUTORIZZATIVO E DIFFONDERE A TUTTO CAMPO IL DIALOGO PER VIA TELEMATICA

L'insieme degli indirizzi delineati è efficace se incide sui quattro momenti in cui l'impresa incontra la PA, quello burocratico-autorizzativo, quello in cui avvengono (o dovrebbero avvenire) prestazioni di servizi, il controllo, il momento di decisione, guida e conduzione dell'economia.

*A) Per ciò che riguarda il **momento burocratico-autorizzativo**, la semplificazione amministrativa è la linea guida. Ma occorre partire anche dalla consapevolezza che spesso il proliferare di regolamenti, procedure e vincoli specifici riflette la domanda di protezione di interessi particolari, anche delle imprese. Questa complicazione alimenta il mercato delle professioni e degli intermediari amministrativi. Promuovere la*

***semplificazione** richiede un intervento politico “orizzontale” simile all’impegno per le liberalizzazioni. Un modo diretto per semplificare consiste nell’**eliminare**, senza se o ma, **alcune funzioni** della PA. Il punto di partenza è una mappatura del rapporto tra PA e impresa; il criterio guida è che **ogni passaggio burocratico è un costo per l’impresa**.*

- Il nostro criterio in passato è stato quello di puntare sull’autocertificazione, che, per quanto efficace, non ha avuto l’applicazione che ci attendevamo. È necessario **far diventare l’autocertificazione il metodo ordinario** attraverso cui il piccolo imprenditore si rapporta con la PA, rendendone l’applicazione più estesa possibile.
- Si devono trasformare quanto più possibile — senza pregiudicare l’interesse pubblico o di terzi — **le procedure di approvazione ex ante in procedure di notificazione ex post** (soggette a severi controlli). Se vuole mantenere prerogative autorizzative, la PA deve **assumere i tempi dell’attività produttiva**.
- La stessa funzione di regolazione può essere circoscritta. Molti aspetti della vita produttiva possono essere regolati assieme agli attori sociali. In molti casi lo Stato può fungere solo da **coordinatore degli attori sociali** (la Conferenza dei servizi, ad esempio, non deve svolgersi senza tutte le parti interessate).
- Intendiamo incoraggiare l’autoregolazione, dove i soggetti privati collettivi sono in grado di esercitarla, limitando l’intervento dello Stato a incentivi e disincentivi verso comportamenti conformi agli obiettivi, ma lasciando alle parti il perseguimento di accordi diretti,

di protezione assicurativa e altro (su questi punti si ritornerà nel capitolo 12, affrontando le questioni di diritto appropriate alle reti di imprese).

- Una serie di funzioni possono, poi, essere affidate alle organizzazioni di rappresentanza delle PMI nel ruolo di intermediari con la PA e quali soggetti che meglio possono interloquire con le PMI e la loro cultura.
- In generale, le funzioni istruttorie sono le più idonee ad essere delegate a soggetti privati. Ma anche il lavoro di proceduralizzazione nei procedimenti amministrativi può essere **esternato**, lasciando che i funzionari si concentrino sulle funzioni di controllo. Introdurre meccanismi di mercato nel rapporto tra PA e imprese in molti processi induce quest'ultime ad avere una percezione diretta dei cambiamenti di indirizzo.
- Va istituito un nucleo centrale, con collegamenti regionali, capace di procedere alla **delegificazione**, con il compito di evitare che accada che quanto espunto dalla legislazione nazionale si riproduca nella proliferazione di quella regionale.
- Vanno previsti incentivi che pongano i sindaci in condizione di effettuare la semplificazione a livello locale e che li aiutino a percepire che la PA è un pezzo del sistema economico locale e della sua qualità.

*Vi è poi il capitolo dell'**informatizzazione**. Il centrosinistra giocherà una partita decisiva negli investimenti per il dialogo in via telematica tra cittadini, imprese e amministrazione. L'informatizzazione della PA non basta senza un mutamento*

*conseguente delle procedure amministrative e se la Corte dei Conti continuerà a fare i controlli sul supporto cartaceo. Al di là delle ricadute su cittadini e imprese, dalla gestione della domanda pubblica di attività informatiche deve anche derivare una politica per l'innovazione e per le imprese, come vedremo altrove. Occorrerà che un **organismo — motore e coordinatore del processo di informatizzazione** — sia scelto come punto di riferimento per le varie branche dell'amministrazione: comuni, regioni, organi periferici, INPS, INAIL, SOGEI, ASL e quant'altro.*

- Il punto cruciale è la messa a punto di sistemi che consentano il trasferimento di dati elettronici standardizzati tra PA e imprese (ma, anche, in modo tempestivo tra singole amministrazioni). Occorre quindi procedere **all'assegnazione di codici nella cui scrittura siano contenute tutte le norme necessarie.**
- Dovrà essere sempre disponibile la **tracciabilità** dell'iter amministrativo, un diritto cui oggi spesso si accede per strade personali e in via di favore.
- L'identificazione elettronica sostituirà la molteplicità di volte in cui, anche nell'ambito dello stesso processo amministrativo, occorre recarsi a firmare.
- In generale, le procedure amministrative che sono ostacolo al dialogo informatico devono essere riformate.

UN'AMMINISTRAZIONE PRODUTTRICE DI SERVIZI PER LE IMPRESE

B) La missione del governo è di trasformare la PA da fatto-

*re di costo per le imprese a **fornitore di servizi**. È un obiettivo di lungo periodo, ma che si può cominciare a perseguire con delle prime azioni e con obiettivi specifici che servano anche a valutare l'efficienza delle diverse amministrazioni (per esempio dimezzare i tempi dei rimborsi IVA).*

- L'informatizzazione, oltre che occasione per indirizzare le imprese verso i servizi resi, è anche occasione per ampliarne la gamma. Si dovrà portare ciascun settore della PA a **costruire portali**, che siano strumento non solo di informazione e orientamento, ma anche di servizi interattivi e dialogo (dove il principale resta il trasferimento elettronico dei dati).
- In generale, le **banche dati pubbliche devono essere di libero accesso** e tutto ciò che è pubblico deve essere collegato in rete e dialogare con codificazioni unificate.
- Anche le banche dati utilizzate a fini di controllo saranno rese strumento per le imprese, come la raccolta ai fini degli studi di settore che dovrà essere utilizzabile dalle imprese per comprendere i fattori di successo, organizzativi, tecnologici, di organizzazione del lavoro nel comparto in cui operano e, in ogni caso, per capire come esse si posizionano nel settore.
- Lo **Sportello unico** dovrà servire alle PMI per rompere effettivamente la dipendenza dall'intermediazione. Ciò è possibile se gli sportelli saranno in grado non solo di unificare i passaggi burocratici, ma di agire come vera e propria agenzia per le imprese, di fronte alla documentazione specifica; se saranno in grado di accogliere i documenti on line; se si attrezzeranno per fornire

un'assistenza personalizzata all'impresa che se ne serve.

- Occorrerà quindi affrontare con decisione i fattori che hanno consentito una diffusione degli Sportelli unici solo a pelle di leopardo e che hanno reso il loro funzionamento a volte **deludente**.

A tale proposito va notato che è stato contraddittorio, rispetto al principio per cui sono stati introdotti, avere fatto crescere il numero dei “diversi Sportelli unici” (per le nuove iniziative, per l'internazionalizzazione, per l'immigrazione, per l'edilizia, per le dogane ecc.). In alcuni casi lo Sportello unico è servito solo alle amministrazioni comunali per aggirare i piani regolatori. Il sottodimensionamento del personale ha reso impossibile a volte persino inviare un'unità al corso di formazione. Conflitti tra interessi e parti della burocrazia hanno in alcuni casi portato al boicottaggio delle pratiche nel back office.

Al di là di tutti questi motivi, rimane il fatto che lo Sportello unico non è che un metodo di trattare il rapporto burocratico dell'impresa con la PA, ma se le norme sono aggrovigliate la soluzione rimane difficile.

TOGLIERE AL CONTROLLO OGNI CARATTERE VESSATORIO O INIQUO

*C) Anche il **momento del controllo** deve mirare alla semplificazione del rapporto tra PA e imprese. Il centrosinistra, quando era al governo, aveva già seguito questa linea nell'impostazione data ai controlli fiscali, con le procedure concorsuali e di composizione del contenzioso, il contraddittorio, il rav-*

vedimento, le garanzie circa gli indicatori degli studi di settore, un sistema sanzionatorio commisurato all'entità dell'infrazione. Il criterio del dialogo con le imprese va esteso ad ogni fronte del controllo.

- Si dovrà sanzionare in modo severo chi, nella PA, usa il controllo per atteggiamenti intimidatori nei confronti di utenti che, anche attraverso il ricorso ad azione giudiziaria, reclamino diritti che essi ritengono lesi. Vanno istituiti canali dedicati per la raccolta e l'esame di questi casi.
- Si dovranno dare budget realistici ai singoli uffici fiscali evitando l'uso di obiettivi teorici di recupero dell'evasione, che si traducono in controlli in eccesso e poco mirati, che recuperano solo somme teoriche e aumentano il contenzioso.
- Gli studi di settore devono anche essere per l'impresa, come già detto, un momento di conoscenza di se stessa.
- **Le procedure di controllo vanno unificate**, stabilendo regole precise per la loro effettuazione e tempi certi per la loro conclusione. Quando più amministrazioni devono effettuare controlli in settori affini (ad esempio, sanità, igiene e prevenzione), dovranno **concertare un unico intervento**, evitando che tali pratiche ordinarie assumano un carattere punitivo e penalizzante.
- Nel caso in cui si riscontrino irregolarità, **il primo controllo si deve concludere non con una sanzione, ma semplicemente con un avviso** all'imprenditore (sempre che siano esclusi aspetti penali), contenente l'indicazione degli adempimenti necessari per metter-

si in regola e un termine entro il quale provvedere.

- L'avvenuta effettuazione di un accertamento amministrativo sugli elementi strutturali dell'impresa deve garantire all'imprenditore **che non saranno effettuati altri accertamenti su quanto già recentemente verificato.**

FARE INCONTRARE ALLE IMPRESE UNA PA TRASPARENTE E VERIFICABILE NELLA SUA AZIONE NEI CONFRONTI DEL TESSUTO PRODUTTIVO

*D) Le PMI incontrano l'amministrazione pubblica anche nel momento della sua azione nell'economia, il cui impatto dipende dalla qualità, efficacia e trasparenza delle sue decisioni. La incontrano anche nell'organizzazione di quei servizi e interventi in cui la PA è partner e traino per le imprese. Se la pubblica amministrazione non vuole semplicemente essere garante delle regole e neutra rispetto all'economia (che pure è un modello perseguibile in alternativa) deve dotarsi di un assetto adatto a incidere sui processi reali e **organizzarsi per obiettivi.***

- Le singole amministrazioni o agenzie dello Stato debbono allora avere una **missione chiara** ed essere responsabili rispetto all'obiettivo. La missione e l'obiettivo rimangono la fonte di mobilitazione delle singole componenti.
- È fondamentale l'assunzione degli obiettivi in sede decisionale, la capacità di attuare scelte politiche e l'attribuzione di responsabilità. Lo è altrettanto l'**individuazio-**

ne della filiera che agisce in relazione a quegli obiettivi. Occorre, quindi, un assetto di governo che dialoghi con le istituzioni locali e sia in grado di far funzionare la filiera. **La politica industriale non si fa con un disegno di legge, ma con questa mobilitazione.**

- Le agenzie e le strutture della PA che risultino strategiche rispetto all'obiettivo specifico devono essere dotate di risorse finanziarie e delle stesse competenze del settore privato.
- Parte della filiera della PA è regionale. Anche qui occorre attribuire la **responsabilità** delle funzioni e delle politiche **in forma piramidale**, partendo da un centro decisionale che sia primo *inter pares* tra quelli coordinati. La massa critica per raggiungere un obiettivo è di gran lunga superiore a quella implicata da qualche intervento intrapreso da un unico assessorato in modo parcellizzato. Occorre prevedere le modalità attraverso le quali si arrivi alla gerarchizzazione e alla valutazione d'impatto degli interventi.

8.

Un fisco che tenga conto delle diversità delle piccole e medie imprese

Mentre non vi è dubbio che sarebbe un bene per il paese se la tassazione sulle imprese scendesse, oggi sulle tappe concrete domina una grande incertezza. Allo stato attuale è difficile valutare di che entità sarà lo squilibrio vero dei conti pubblici che viene lasciato in eredità dai cinque anni di governo della Casa delle Libertà. Di certo, la situazione non è quella che appare nei conti ufficiali: spese rinviate a esercizi successivi, altre portate fuori bilancio, stime non veritiere, trucchi contabili, una tantum. Temiamo che altro possa emergere e che i tassi di interesse sul debito pubblico possano alzarsi sia per un mutamento congiunturale, sia per un abbassamento del rating di affidabilità finanziaria del paese.

*In tutto questo — e nel pieno di una stasi produttiva — destinare 6 miliardi di euro di detassazione (attuata con la finanziaria per il 2005) a una destinazione diversa da quella rivolta alla competitività è stato **un errore grave**.*

***La struttura fiscale non ha certo contribuito alla competitività del sistema.** Abbiamo già detto della riduzione in quantità e del peggioramento in qualità e affidabilità del sistema degli incentivi e dei crediti d'imposta. L'aliquota sui profitti delle società è sì diminuita, ma a prezzo della soppressione della DIT, dell'allargamento della base imponibile, della soppressione degli istituti relativi alle minusvalenze e alla pratica soppressione dei crediti d'imposta e, ora, alla detraibilità dell'avviamento e di altre sopravvenienze passive. Anche per le*

società di persone si è verificata la soppressione della restituzione programmata della maggiore tassazione dovuta all'inflazione (fiscal drain). In più, il modo in cui è stata agitata la minaccia dei controlli ha portato imprese congrue e coerenti ai fini degli studi di settore ad aderire al condono. Di altre condizioni più strutturali e peggiorative relative alla nuova tassazione delle imprese si dirà più avanti.

Districarsi in questo quadro non sarà facile. Vi è da dire, tuttavia, come linea guida futura, che non è solo la tassazione formale il canale su cui concentrare migliori condizioni fiscali per le imprese. I fondi di incentivazione, la partecipazione a fondi di garanzie, la partecipazione in operazioni che portano capitale alle imprese e i crediti fiscali sono canali altrettanto validi.

- L'assetto che il fisco può assumere nella prossima legislatura **dovrà tener conto delle dimensioni**, senza tuttavia determinare i comportamenti anomali che si verificano allorché si prevedano soglie, e operando piuttosto per scaglioni progressivi di tassazione anche in relazione alle imprese societarie.

*Occorrerà garantire alle imprese una tassazione ridotta sul risultato di esercizio almeno in **tre** direzioni.*

- **La prima, per accompagnare la crescita d'impresa attraverso fusioni.** Le fusioni sono oggi ridiventate onerose, dopo la riforma fiscale di Tremonti, perché, qualsiasi plusvalenza emerga per l'impresa che viene acquistata e fusa, tale plusvalenza ha una tassazione

intera, non più la tassazione sostitutiva che il centrosinistra aveva introdotto. Occorre ripromettersi di andare più in là di dove eravamo arrivati e incoraggiare la crescita dimensionale, prevedendo **periodi estesi di riduzione fiscale** per imprese che, provenendo da proprietà effettivamente diverse, vengano accorpate, per via di acquisizione o di accordo, attraverso accelerazione di ammortamenti (riconoscendo fiscalmente le rivalutazioni, anche di cespiti immateriali), continuità delle scritture contabili, tassazione moderata delle plusvalenze, o accesso a fondi di garanzia pubblica diretti verso queste operazioni specifiche, o forme concordatarie di tassazione estese per un periodo di tempo. Qualora, in una qualche forma di programmazione fiscale, si fermasse la tassazione ai profitti conseguiti pre-fusione, il favore fiscale si configura come un premio al risultato.

- Si dovrà, contestualmente, studiare in che modo gli **accordi di rete** tra piccole imprese finalizzati a un risultato comune possano essere assimilati fiscalmente a fusioni o gruppi di imprese. Si dovrà a tal fine procedere secondo le linee indicate nel capitolo 12, dedicato agli aspetti giuridici, e dare la stessa definizione di rete sia a fini civilistici che fiscali.
- **In secondo luogo, per incoraggiare i sistemi di imprese**, le piattaforme produttive, i metadistretti e distretti o i raggruppamenti per filiera **a unire gli sforzi** nel dotare di servizi se stessi e le reti in cui sono inserite. Una **società di servizi**, costituita *ad hoc* da imprese in tali reti in forma di SpA, con dotazioni e strutture

valutate adeguate dal legislatore secondo alcuni parametri, e finalizzate alla realizzazione di attività comuni all'intera rete (supporto di qualità e attività di innovazione, gestione e promozione dei marchi e attività di contrasto alla contraffazione, sostegno alla commercializzazione e promozione all'estero, cablaggio dei sistemi produttivi locali e tecnologie dell'informazione, formazione professionale e manageriale, sicurezza, logistica ecc.), deve anche godere di un abbattimento fiscale esteso nel tempo.

- **In terzo luogo, per abbattere altri carichi impropri, che sono pure ostacoli alla crescita delle imprese.** Imposte di registro, ipotecarie e catastali costituiscono ancora, troppo spesso, una **barriera alla mobilità geografica** delle famiglie e alla mobilità dimensionale delle imprese. Esse sintetizzano, come meglio non si potrebbe, la logica di un intervento pubblico teso a cristallizzare l'esistente e mai ad esserne motore di cambiamento. Vanno determinate in **cifra fissa** corrispondente agli oneri sopportati dallo Stato per la fornitura dei servizi di registrazione di varia natura .

*Le detassazioni di tipo generalizzato dovranno mirare in primo luogo a **ridurre il costo del lavoro e il cuneo fiscale.***

- Le prime disponibilità che potranno essere reperite per alleggerimenti fiscali devono essere destinate alla riduzione dei contributi sociali.
- Questo potrà avvenire anche con schemi che destino in modo diretto e trasparente a tale riduzione i pro-

venti derivanti da un eventuale inasprimento della tassazione finanziaria. Uno schema alternativo potrebbe prevedere l'eliminazione dei contributi sociali dalla base imponibile IRAP.

UNA STRUTTURA DELLA TASSAZIONE CHE FAVORISCA LA PRODUZIONE

*Il fisco non è solo carico fiscale, ma anche struttura della tassazione. Nella scorsa legislatura avevamo creato un **fisco razionale e premiale**, che era un'ottima base di lavoro per perfezionamenti ulteriori (DIT, credito d'imposta per gli investimenti, Visco per gli investimenti, studi di settore, bonus occupazione, incentivi alla quotazione, fisco leggero per le imprese che nascevano, neutralità nelle operazioni societarie, neutralità anche nella trasformazione da imprese personali a societarie, compensazione crediti e debiti d'imposta ecc.). La struttura che si è succeduta (con quella ingenua finzione di abbassare l'aliquota mentre si allargava la base imponibile) è una costruzione fiscale palesemente sbilanciata a favore di profitti da plusvalenza da partecipazioni, a scapito di chi deve intraprendere altre operazioni di ristrutturazione aziendale (fusioni e scissioni) e non risponde ad alcuna esigenza del capitalismo italiano Né vi risponde **il ritorno di un'abnorme onerosità relativa del ricorso al capitale**, che è responsabile della fragilità finanziaria del nostro sistema produttivo. Eppure, malgrado le correzioni che dovremo apportare, riteniamo che non sarebbe ragionevole pensare di imporre ai contribuenti una terza riforma complessiva in dieci anni. Per*

questo, andremo con i piedi di piombo prima di pensare di riproporre la DIT.

Se dovesse essere reintrodotta, la DIT avrebbe due correzioni:

- dovrebbe esser molto **più veloce** nel portare la tassazione media di un'impresa verso l'aliquota stabilita come plafond minimo;
- dovrebbe essere **fruibile da subito per le imprese personali**, senza quelle previsioni di soglie, che si sono rivelate difficili da superare. E questo potrebbe avvenire ponendo l'aliquota a fini DIT sotto l'aliquota più bassa prevista dalla tassazione personale, così da determinare comunque una convenienza;
- qualsiasi altro schema dovesse essere previsto in sua vece a favore della patrimonializzazione dovrebbe operare **con la stessa intensità per imprese di capitali e di persone.**

La struttura della tassazione dovrebbe includere anche:

- la previsione di un sistema di programmazione fiscale, con semplificazione degli obblighi e delle basi imponibili per le imprese di minore dimensione, imprese alle quali l'amministrazione fiscale potrà offrire il servizio di tenuta delle scritture contabili;
- per le altre imprese personali, occorrerà avviare su base volontaria — con condizioni di favore, clausole di salvaguardia, continuità di scritture e senza aggravii di costi, ma, soprattutto, con accordi con le categorie —

la trasformazione in imprese societarie, uni o pluripersonali. Ciò renderà più trasparente la distinzione tra fisco rivolto alle persone e alle imprese, andrà nella direzione cui Basilea2 sollecita le imprese e renderà meno rischiosa l'attività imprenditoriale.

L'IRAP è una tassa risultata poco gradita alle imprese, poco capita, ancor meno posta a confronto, in termini di prelievo qualitativo e quantitativo, con la tassazione che ha sostituito (sette imposte diverse, diminuzione di gettito per 5 milioni di euro ecc.).

- Il centrosinistra dovrà impegnarsi ad avere la **massima disponibilità a rivedere l'imposta** e ad esaminare le alternative con il concorso delle categorie produttive.

9.

I costi impropri delle imprese

I costi delle imprese non sono solo fisco e costo del lavoro. L'energia è molto più importante. I servizi pubblici lo sono in modo non indifferente: paghiamo l'energia tra il 30% e il 40% in più dei paesi europei. I servizi professionali sono una delle maggiori voci di costo delle PMI.

Lo stesso vale per i trasporti, la sicurezza e la logistica.

*Quella parte del programma (che qui non richiamiamo) che tratta della politica dell'energia, della concorrenza nei servizi, della riforma del terziario professionale e della politica per i trasporti è anche **un programma che le piccole e medie imprese devono sentire come specifico.***

*L'attuale maggioranza, a conferma dell'inefficienza che attanaglia la nostra classe di governo, **ha impiegato tre anni a varare la borsa elettrica**, dopo averla ereditata già elaborata dal governo precedente e a un passo dall'essere operativa. Inoltre, i modi tecnici in cui è stata attuata sono stati tali da non portare effettivi benefici di prezzo. In un settore nel quale gli investimenti sono a lungo termine e hanno bisogno di un quadro di riferimento stabile, la Casa delle Libertà ha determinato **una incredibile incertezza normativa**, con ritardi, annunci contraddittori e inazione, che hanno ottenuto il risultato di rendere un azzardo la costruzione di nuove centrali e quindi scoraggiarla, così che la capacità produttiva è risultata carente. Visti in questa luce, i black out non sono casuali. Né è casuale che l'Authority di settore sia stata spogliata di alcune prerogative.*

*L'attuale maggioranza non ha fatto nulla per la liberalizzazione e per accrescere la **concorrenza nei servizi essenzia-***

li. Il centrosinistra lo farà, seguendo l'obiettivo di rafforzare la struttura produttiva italiana. La nostra liberalizzazione del settore telefonico ha prodotto due imprese di dimensione internazionale, più di ottanta operatori nel settore e segmenti di mercato, quali la componentistica e il cablaggio, in cui siamo tecnologicamente insieme o avanti agli altri.

IV.
I TARGET E LE ARCHITETTURE
DI INTERVENTO:
LE OPPORTUNITÀ STRATEGICHE

10.

Non solo credito: creare le condizioni finanziarie per la crescita delle imprese

*Per crescere adeguatamente alle imprese servono risorse finanziarie. Occorre rimuovere vincoli che vengono dalla struttura del loro passivo (indebitamento eccessivo e a breve). Occorre creare un ambiente favorevole affinché si sentano indotte ad **aprire il capitale** o, all'occorrenza, a fondersi. Spesso il limite ad utilizzare strumenti finanziari viene dalla preoccupazione dell'imprenditore di andare in tensione finanziaria. Spesso la riluttanza ad affrontare una gamma di incertezze (legate al mercato, alla finanza, agli incentivi) può far preferire la sopravvivenza alla crescita. Tra le incertezze, vi sono anche i comportamenti aleatori dello Stato, che, va da sé, devono essere rimossi.*

Ci sono indirizzi diretti da perseguire e un ambiente esterno da rendere capace di fornire stimoli e strumenti. Ma, per la loro rilevanza, il filo rosso della crescita e della capitalizzazione non deve esser perso di vista anche in tutti gli interventi previsti in altri capitoli. Chi ha progetti di investimento che puntino a una espansione dell'attività produttiva oggi non trova sostegni significativi nel nostro sistema di incentivazione, mentre è a tale espansione che dovrà prevalentemente indirizzarsi la riforma del sistema degli incentivi.

*Occorre puntare su **modelli partecipativi** — su cui si dovrebbero orientare in primo luogo le banche — perché **spesso le imprese hanno bisogno di un socio finanziario a medio termine** (compreso lo Stato, che può esserlo attraverso*

il fisco — rinunciando a una parte di tassazione in cambio di patrimonializzazione e investimento — o come sottoscrittore di fondi chiusi).

- Riteniamo di migliorare le convenienze per l'istituto del “**prestito partecipativo**” bancario (oggi poco praticato) quale utile strumento di capitalizzazione delle imprese, che avrebbe la non banale caratteristica di produrre effetti positivi in tempi più brevi rispetto ad altre forme di incentivazione del capitale di rischio (senza prevedere l'ingresso di un terzo nella compagine societaria) e di essere fruibili anche dalle imprese più piccole.
- Anche “lo **strumento finanziario partecipativo**” (intervento di terzi), previsto come figura giuridica dal nuovo diritto societario, va reso appetibile per le imprese.
- Un canale privilegiato di accesso alla controgaranzia pubblica deve essere diretto a quei Consorzi che assicurino il capitale che ogni impresa impiega in una particolare operazione e, con esso, un ammontare di credito, pari o parametrato all'ammontare di quel capitale. Questo favorirà anche l'evoluzione dei Consorzi fidi verso l'assicurazione del capitale.

*Le imprese crescono più rapidamente **accorrandosi**, mentre il sistema fiscale entrato in vigore ha penalizzato le operazioni di concentrazione e fusione (tassando pienamente le plusvalenze che emergono), a vantaggio di quelle di smobilizzo finanziario (esenti). Prevedere il rimborso al 50% delle spese istruttorie (come fa il decreto competitività) dopo aver reso più onerose le fusioni suona come una beffa.*

- Come già detto nel capitolo fiscale, un **fisco di vantaggio** dovrà essere concesso **a chi si fonde** (purché in modo non elusivo), attraverso accelerazione di ammortamenti, continuità delle scritture contabili, o tassazione moderata delle plusvalenze, accesso a fondi di garanzia pubblica diretti verso queste operazioni specifiche, forme concordatarie di tassazione estese per un periodo di tempo.
- In ogni caso, va corretto lo squilibrio con cui vengono trattate le diverse operazioni societarie, nonché il favore fiscale verso l'indebitamento.
- Su un piano non fiscale, si può immaginare uno schema in cui un'Agenzia pubblica entri — se richiesta e senza partecipazione alla gestione — **nel capitale di società nate da fusione** tra imprese di diversa e distinta proprietà, con la stessa quota con cui entra la banca o l'istituzione finanziaria che garantisce l'operazione, previo accordo con quest'ultima che le due partecipazioni saranno smobilitate congiuntamente e per pari importo.

FAR INCONTRARE DOMANDA E OFFERTA SUL MERCATO DEI CAPITALI

*Occorrerà operare affinché il **capitale di rischio** allo sviluppo delle imprese sia reso disponibile anche per via di mercato. È noto a tutti che i sistemi più dinamici sono anche quelli in cui il rapporto finanza-industria è più efficiente. In realtà, c'è oggi più di ieri un'**offerta di strumenti**, ma non esiste un **mercato dove si incontrino domanda e offerta**.*

La domanda va sollecitata. Il compito dello Stato è far funzionare il mercato, ma a tal fine occorre dare ad esso un forte impulso (e, se necessario, un incentivo). L'obiettivo è che non ci siano opportunità di crescita non sfruttate dalle imprese, perché patrimonialmente poco robuste.

- Il nuovo governo dovrà impegnarsi a diffondere la conoscenza del *private equity*, con l'ausilio delle categorie produttive, attraverso una vera e propria campagna in cui si organizzino iniziative itineranti e presentino casi di successo (o con altri strumenti).
- I **fondi di *private equity* istituiti dalle associazioni di categoria** possono avere partecipazione pubblica o particolari agevolazioni (essi superano l'avversione degli imprenditori a ingerenze estranee al mondo produttivo di riferimento proprie dell'*equity* esterno).
- Partecipazione pubblica o agevolazioni vanno previste per quei fondi che si impegnano a tenere per un periodo medio-lungo le partecipazioni, al fine di arrivare a una crescita dimensionale maggiore.
- Le società di *venture capital* e *private equity* godranno di un **privilegio fiscale** rispetto alla tassazione di altri proventi finanziari, allorché tale tassazione sarà rivista. Ciò andrà sia nella direzione di una minore tassazione delle plusvalenze, **sia dell'incentivo alla sottoscrizione**.
- Per prevedere un più ampio coinvolgimento delle società di *venture capital* la legge fallimentare dovrà raccordarsi con alcune previsioni del Testo unico della finanza (legge Draghi), distinguendo la frode e il dolo (o comunque il comportamento illegale), dall'insuc-

cesso di fronte a un rischio imprenditoriale. Le norme che prevedono che gli amministratori di società fallite perdano automaticamente i requisiti di professionalità e responsabilità, che sono richiesti dal Testo unico a chi occupa cariche sociali di responsabilità in società finanziarie e di gestione del risparmio, scoraggiano la presenza diretta negli organi societari delle società di *merchant banking* e *venture capital* (che tanto importanti sono per i salvataggi, come pure per lo *start up*).

- Si dovrà operare per **accrescere la possibilità di smobilizzo** delle partecipazioni azionarie di *private equity* in PMI, oltre la clausola di *way out*, oggi pressoché esclusiva:
 - costruendo uno **strumento borsistico agile per le PMI** (con giro di affari inferiore a 50 milioni di euro), specializzato per zona e settore di attività, e operando affinché si arrivi a una **unificazione delle normative** in questo campo in Europa continentale, dove analoghi mercati esistono;
 - prevedendo **interventi di garanzia** delle partecipazioni (una sorta di assicurazione) per particolari fondi chiusi;
 - regolamentando il conflitto di interessi in campo finanziario (e altrove), che è (sacrosanto) fattore di diffidenza per le imprese.
- Inoltre, si dovrà costituire un **fondo dei fondi per fondi chiusi** specializzati in PMI e in *turnaround* (capacità di pilotare un'impresa dalla crisi allo sviluppo), con una limitazione del rendimento per l'investitore pubblico.

- La Cassa depositi e prestiti e le fondazioni bancarie vanno **sollecitate a investire** in fondi dei fondi, rimuovendo, dove necessario, le disposizioni statutarie che lo impediscono.

*L'obiettivo è che le istituzioni di private equity non siano il soggetto cui si ricorre solo in condizioni di difficoltà, ma un soggetto con cui le imprese **elaborino e condividano** scelte e progetti.*

11.

Vincere la sfida della crescita delle imprese e del rafforzamento tecnologico

*Una sfida decisiva della prossima legislatura è creare i canali e costruire il disegno istituzionale affinché le **tecnologie avanzate** possano diventare **patrimonio diffuso anche nelle realtà produttive di minori dimensioni**, dove possono coniugarsi con le risorse di dinamicità e la flessibilità, proprie delle PMI.*

*Qui a fuoco non è tanto la politica della ricerca e della tecnologia (che lo Stato centrale dovrà definire indicando le priorità, le missioni, i progetti strategici e i grandi progetti pubblici sui quali far convergere lo sforzo del paese, e guidando il processo in modo di fare di esso un sicuro quadro di riferimento per gli operatori); di tale politica presupperemo solo l'esistenza, rinviando ad altre parti del programma per la definizione delle azioni atte a realizzarla. Ciò che qui è a fuoco è l'incontro delle piccole e medie imprese con l'applicazione tecnologica e lo sviluppo innovativo sul territorio, che si pone su un altro piano, complementare al primo **e non meno importante**.*

*È fuori discussione che la ricerca attuata direttamente dalle PMI andrà sostenuta. Ma, accanto a ciò, va fatta emergere una domanda di innovazione, che spesso rimane inespressa perché le imprese non conoscono quale sia quella a loro idonea e non sono in grado di formularla, pur sentendone genericamente l'esigenza. Anche l'offerta — spesso, per sua ovvia natura, non correlata ai bisogni del mercato — va razionalizzata e resa accessibile alle imprese. Ma in mezzo **è necessario un raccordo**, per-*

*ché le due non si collegano spontaneamente: ricerca e imprese sono mondi che si parlano poco. **Le imprese devono trovare un contesto che le aiuti, non solo finanziariamente, a risolvere i loro problemi** che, su questo piano, sono individuali, non standardizzati. E questo contesto è principalmente dato da istituzioni a livello regionale di brokeraggio tecnologico, o da enti di promozione dell'innovazione, capaci di dialogare col mondo della ricerca e avere presenti le problematiche dell'impresa. Capaci di attivare la domanda di tecnologia anche con un opera di sensibilizzazione e scouting. Non esiste, in generale, una tecnologia o una innovazione già bella e pronta, chiavi in mano, per un'impresa specifica, ma esistono **tecnologie ed esigenze che l'impresa può considerare e adattare ad esigenze specifiche**, insieme ai centri di tecnologia o ad altri soggetti accreditati, capaci di comprendere le sue esigenze, anche di mercato o organizzative. Le imprese devono **individuare facilmente il loro interlocutore dedicato** o trovare sul mercato un'offerta privata di tali servizi, che sappia dialogare con il mondo della ricerca per tradurre in progetti questa domanda inespressa. Solo in questo processo esse potranno rendersi conto di che tipo di domanda di innovazione sia conveniente per loro attivare e, in questa logica di aggregazione col mondo della ricerca, aver accesso a aiuti finanziari.*

Anche il rafforzamento del mercato finanziario dedicato agli start up e allo sviluppo dei progetti tecnologici (di cui si è parlato nel capitolo precedente) o gli accordi dell'operatore pubblico con le banche possono essere utili in questo processo. Capitolo diverso dalla nascita e dallo sviluppo dei progetti è quello dell'elevazione generalizzata della cultura tecnologica delle nostre

*imprese. In ogni caso, uno Stato consapevole **condividerà con le imprese i rischi** in cui incorrono quando si predispongono ad azioni il cui risultato è incerto e procrastinato nel tempo e ne premierà anche gli esiti di successo. Esse necessitano tanto di innovazione incrementale e di processo che di prodotto; necessitano di aiuto organizzativo connesso all'introduzione di modifiche tecnologiche; necessitano anche di essere aiutate a proteggere legalmente e a brevettare le proprie innovazioni e conoscenze o ad acquisire brevetti. Tutto ciò, indipendentemente dal fatto che producano in settori tradizionali o in settori di frontiera.*

*Qui, come e più che altrove, per funzionare ed essere efficace, il processo ha bisogno non solo di risorse ben indirizzate, ma di una **efficace regia e coordinamento istituzionale**. Le regioni stanno seguendo i modelli più disparati, anche se alcuni possono costituire un valido esempio pilota. Quelli della Campania e dell'Emilia Romagna possono essere presi a riferimento. Sul territorio vi è anche un fiorire di iniziative — camerali, provinciali, delle università — che rischiano di essere dispersive se non aggregate e razionalizzate.*

LE REGIONI E LO STATO NELLA RAZIONALIZZAZIONE DELL'OFFERTA DI INNOVAZIONE

Un'offerta di conoscenze tecniche e la rete della ricerca nel territorio orientata verso le imprese devono pre-esistere alla domanda di miglioramento tecnologico da parte delle imprese. A volte è un processo già avvenuto spontaneamente nelle università, ma spesso richiede che la ricerca esistente di questo tipo

sia riorganizzata, aggregata e fatta divenire sistema. Le regioni sono la risorsa istituzionale più indicata per finalizzare l'obiettivo e per agire più rapidamente e con maggiore informazione su punti forti e deboli del tessuto produttivo.

- Questo non richiede nuovi centri, ma di **investire su quanto già esiste** nel campo della ricerca sul territorio (università, centri pubblici e privati) e **ricomporlo** all'occorrenza in unità (centri virtuali) che non hanno bisogno di nuove strutture, se non quella che si occupa del loro coordinamento, ma di legami funzionali tra ricercatori collegati in rete. Centri la cui missione tematica sia **il punto di incontro sul territorio di competenze esistenti, vocazione produttiva territoriale e programma nazionale di ricerca.**
- Spetta allo Stato centrale creare un orizzonte istituzionale che, pur centrato sulle regioni, sia omogeneo e rappresenti uno sforzo unitario. Il ruolo di coordinatore e cofinanziatore è al fine di **garantire l'unità sostanziale del processo e la sua qualità.**
- A tal fine, lo Stato dovrà premiare l'eccellenza. Dovrà anche monitorare che non vi siano duplicazioni di interventi e spingere, dove più efficiente, a oltrepassare i termini territoriali, ragionando in un'ottica di specializzazione di filiera tecnologica.
- Una parte del cofinanziamento va dedicata alla partecipazione alle spese delle regioni che si avvalgano della migliore consulenza di imprese (anche internazionali) specializzate in *knowledge management* per studiare il modo di riorganizzare il sistema della ricerca territoria-

le alla luce dei punti di forza del sistema produttivo locale, della ricerca presente sul territorio e della politica strategica nazionale per la ricerca.

L'importante è che nascano Centri di riferimento — per l'assistenza “strategica” alle imprese nell'applicazione delle nuove tecniche e per interventi mirati di “spin in” — che possono essere essi stessi centri di intermediazione (brokeraggio) tra ricerca e produzione, o essere congiunti alle imprese dall'intermediazione esistente. Devono essere dotati di un adeguato numero di ricercatori selezionati sulla “missione” tematica.

- Per la loro esistenza e il loro standard certificato, tali centri devono essere un attrattore per le imprese, sia nel territorio che dal di fuori di esso. Quindi, un **meccanismo di valutazione**, che sia di peso e reputazione internazionale, va messo dietro al processo; esso stabilirà il rating scientifico dei centri, in relazione alla qualità della ricerca, al collegamento alla ricerca nazionale e internazionale, innescando processi di emulazione verso l'alto.

FAR NASCERE UN'INTENSA ATTIVITÀ DI *BROKERAGGIO* TECNOLOGICO

I centri di ricerca, con o senza compartecipazione di altre istituzioni pubbliche, devono mirare a far esistere attività, almeno su scala regionale:

- che mettano le necessità delle imprese al centro delle proprie strategie decisionali e organizzative; siano capaci di **ascoltarle e capirne le esigenze** specifiche, proporre e studiare insieme l'applicazione delle tecnologie esistenti;
- che mirino all'aggregazione sinergica di competenze e imprese per il raggiungimento di **massa critica di competitività** (promuovendo, all'occorrenza, anche la formazione e l'aggregazione tra PMI, società consortili, RTI, fusioni e acquisizioni);
- che siano capaci di fare **scouting** delle imprese o individuare i bisogni dei distretti o metadistretti.

*È necessario far nascere anche un **tessuto diffuso su basi private di brokeraggio** e scouting tecnologico, e quindi:*

- accreditare professionisti e imprese del brokeraggio tecnologico;
- agevolare fiscalmente le spese delle imprese che ricorrano al *brokeraggio* (più in base ai risultati che all'esborso);
- promuovere la **formazione strategico-imprenditoriale** per lo sviluppo di competenze senior tecnico-manageriali;
- incentivare le università a far nascere da *spin-off* universitari anche imprese di *knowledge management*, cioè rivolte a coadiuvare le imprese per l'individuazione e la selezione della conoscenza sistemica a loro utile, per la progettazione, la creazione di prototipi e la formazione specifica.

L'ATTIVAZIONE DELLA DOMANDA DI INNOVAZIONE

La scelta degli strumenti per accompagnare il rafforzamento tecnologico delle nostre PMI deve privilegiare l'adattabilità degli stessi alle esigenze individuali e specifiche della singola impresa.

*Una volta che la domanda emerge e l'impresa ne abbia identificato la concreta formulazione, tale domanda va attivata attraverso incentivi finanziari, che, in questo campo più che altrove, devono mantenere la certezza dei tempi e delle erogazioni. Questi non possono che essere subordinati al rapporto con i centri di ricerca, nonché congegnati in modo da far crescere tale rapporto nel lungo periodo. L'attivazione della domanda può avvenire in molti modi, generalmente tramite bandi, ma che impegnino soprattutto **risorse a fondo perduto**. La sola incentivazione in conto interessi non basta quando si tratta di innovazione tecnologica.*

Le azioni da compiere prevedono:

- finanziamento a programmi di ricerca e sviluppo tecnologico in cui siano dirimenti le **esternalità dalla partnership con un centro di ricerca riconosciuto che ne garantisca il progetto**, progetto sottoposto a una valutazione *ex ante* della sua validità e coerenza finanziaria;
- **accordo con le banche** e un fondo di garanzia, affinché chi fa innovazione trovi anche disponibilità di credito privato agevolato;
- riconoscimento di parte cospicua dei costi di brevetta-

zione, nonché dei servizi di assistenza, protezione e sviluppo. In particolare, si dovranno finanziare le spese istruttorie di brevettazione a livello europeo e rimborsare per larga parte le spese di estensione extra-europea per il brevetto ceduto in licenza.

E, ancora:

- disponibilità di Aree di sviluppo industriale per le imprese che, facenti capo allo stesso centro di ricerca, raggiungano una **massa critica**. È opportuno, comunque, che i parchi tecnologici nascano attorno ad una solida rete di rapporti consolidati di ricerca e servizio specializzato.

FAVORIRE LA RICERCA SVOLTA DIRETTAMENTE DALLE PICCOLE E MEDIE IMPRESE

L'impegno a far incontrare e interagire domanda e offerta di innovazione non si esaurisce con il sostegno al trasferimento tecnologico attraverso strutture pubbliche. Può anche essere indirizzato a strutture (profit e non profit) di ricerca direttamente svolta dalle imprese.

- Le imprese che decidano di **consorzarsi per mettere insieme centri, laboratori e attività di ricerca** o per compiere azioni di filiera (collegate o meno ai centri di ricerca), volte all'innovazione e alla qualità tecnologica, devono essere aiutate a farlo.

- Si potrebbe, in via sperimentale, prevedere, su base d'asta, che lo Stato assuma una **partecipazione in laboratori** stabili di distretto o metadistretto promossi da consorzi di imprese private, dove il criterio che porti alla scelta di dove collocarli si commisuri, oltre che al programma in sé (non ultimo la qualità della rete dei soggetti agganciati al progetto, come università, centri privati ecc.), anche all'autofinanziamento garantito dai promotori.
- Le imprese devono poter disporre anche di agevolazioni automatiche (credito d'imposta), purché selettivamente dirette e mirate a raggiungere chi compie operazioni di riorganizzazione tecnologica e di modello produttivo.
- Vanno incoraggiate e incentivate, evitando fenomeni elusivi, le *partnership* tecnologiche delle PMI non solo con le università e con i centri di ricerca, ma anche con le grandi imprese che possono sia trasferire conoscenza tecnologica sia recepirla e metterla in atto avendo le risorse finanziarie per farlo. Il modello può riguardare catene produttive sia verticali, sia orizzontali. La condivisione dei rischi nell'innovazione può alla lunga favorire anche processi di acquisizione e fusione che portino ad una razionalizzazione dei costi insieme alla capacità di offrire prodotti e servizi integrati.

Gli aiuti alla ricerca e allo sviluppo tecnologico, concessi in qualsiasi modo, dovranno anche tener conto del risultato e spingere a realizzarlo.

- Una parte dei fondi dovrà essere riservato a premiare

le iniziative per le quali il **risultato** è soddisfacente, mantiene le promesse e la strada intrapresa è feconda. Una serie di indicatori dovrà sintetizzare questi concetti nei vari campi e consentire una valutazione automatica sulla base della quale consentire *tranches* successive di agevolazioni premiali. Nel definire questi indicatori, si dovrà ricorrere alle buone pratiche stabilite a livello europeo e internazionale.

PRODURRE SERVIZI UTILI ALL'INCONTRO DELLE PMI CON LA TECNOLOGIA

Si dovrà indurre:

- le Camere di commercio a compiere un censimento **delle esigenze tecnologiche del territorio di competenza;**
- le università a **classificare le competenze in modo più diretto e accessibile** per le imprese (con possibile scansione per problemi) e a collegarsi in rete — se non altro su base regionale — per mettere a disposizione un portale delle competenze;
- il CNR a tenere aggiornato e a gestire un **portale delle innovazioni**. Grazie ad esso, le imprese possono non solo conoscere rapidamente le innovazioni tecnologiche di loro interesse, ma anche incontrare i possibili partner per l'applicazione di tali innovazioni alla propria attività. In tale ambito, i soggetti pubblici potranno garantire la serietà dei soggetti che operano sul portale e anche farsi garanti del rispetto degli accordi raggiunti in tale contesto.

- Inoltre, va perseguita la nascita di un mercato di valutazione della tecnologia (**technology rating**), di cui possano beneficiare le piccole imprese per praticare la certificazione del livello tecnologico dei *business plan* e dei progetti, come strumento per favorire la fiducia degli investitori e facilitare i rapporti con il sistema bancario, abbassando la percezione del livello di rischio. Agli operatori accreditati in questo settore si potranno riconoscere forme di finanziamento agevolato per le spese iniziali. Alle imprese si potranno riconoscere integralmente le spese di technology rating sostenute presso operatori accreditati.
- Il governo dovrà promuovere la conoscenza dei casi di successo presso imprese con caratteristiche omogenee.

SOSTENERE LA CRESCITA DI CULTURA INFORMATICA PER LE PMI

*Bisogna distinguere tra l'approccio tarato su imprese già in condizioni di formulare una domanda tecnologica, e quello rivolto al complesso indistinto delle imprese, con l'obiettivo della sensibilizzazione generalizzata a salire la scala tecnologica e all'**elevazione di una cultura digitale**. Questi sforzi saranno tanto più efficaci quanto migliori saranno i risultati che scaturiranno dal piano di alfabetizzazione informatica della comunità nazionale e da quello di informatizzazione della PA (di cui si è già detto), che si misurerà sul terreno della nascita (anche in partnership con i privati) di nuovi servizi in rete. Strumenti utili per indurre investimenti in informatica*

connessi a un cambio organizzativo sono:

- crediti d'imposta connessi sia all'acquisto di sistemi di gestione attraverso software di ERP (Enterprise resource planning) e di *project management* o comunque mirati all'informatizzazione della produzione, sia alla consulenza necessaria per integrare la metodologia nella struttura industriale;
- l'incentivazione nell'acquisto dei servizi connessi ai brevetti e legati all'applicazione tecnica.

LA NASCITA DI IMPRESE IN SETTORI DI NUOVA TECNOLOGIA E I BREVETTI

*La fioritura di imprenditoria, che è un vanto del paese, deve trovare strumenti specifici quando si dirige verso i settori delle **nuove tecnologie**, dove le imprese hanno la possibilità di crescere più rapidamente e dove l'Italia non dovrà perdere il passo con i paesi più avanzati. Su di essi ci siamo soffermati nel capitolo 10 dedicato alla finanza.*

- Lo Stato può agire per abbattere il rischio dei privati e dare garanzia di stabilità ai fondi di investimento privati destinati a selezionare e finanziare progetti di *start-up* in settori di alta tecnologia, senza introdurre effetti assistenzialistici o distorsivi, ma partecipando al capitale e prevedendo una **quota ridotta di partecipazione ai dividendi** per il soggetto pubblico e un intervallo definito entro il quale la quota può essere liquidata.

- Va favorita anche la proliferazione di piccoli fondi focalizzati su investimenti tecnologici, se promossi dal mondo accademico (che non può certo dotare la società di gestione di ingenti capitali), abbassando la dotazione obbligatoria di capitale sociale delle specifiche Società di gestione del risparmio (SGR).
- Le università devono avere a disposizione fondi con destinazione mirata sia agli **incubatori**, che offrono la possibilità di orientare i risultati della ricerca verso il mercato, sia alle iniziative di sviluppo di *spin-off*, che consentono di tradurre in nuova impresa i risultati della ricerca, nonché a iniziative di *business plan competition*, rivolte a studenti e ricercatori, che offrono importanti opportunità di sviluppo della cultura imprenditoriale tra i giovani ad elevato livello di formazione e che, allo stesso tempo, svolgono la funzione di “scovare” nuove idee imprenditoriali.

*Per ciò che riguarda i **brevetti**, va rivista la politica di detasazione del loro deposito e delle annualità di mantenimento, varata con la finanziaria per il 2006, che va essenzialmente a vantaggio delle imprese straniere che hanno depositato brevetti in Italia, e che porterà a intasare l'Ufficio italiano brevetti e marchi (UIBM) di invenzioni dubbie, staccate dalla ricerca e dalla produzione. Anche il periodo lungo di detenzione gratuita del brevetto va contro e non a favore delle piccole imprese.*

- Si deve piuttosto aiutare le imprese italiane nella **brevetazione a livello europeo** e nell'estensione extra-europea, nonché assicurare una dotazione di fondi

12. Tessuto normativo adeguato alle piccole imprese, ai distretti, alle reti

Le PMI hanno anche bisogno di un tessuto normativo adeguato al contesto in cui operano e atto a sollecitare le loro potenzialità.

La riforma del diritto societario è una delle poche varate dalla Casa delle Libertà, ma era in dirittura d'arrivo nella passata legislatura e forse sarebbe stata varata se l'eccesso di ostruzionismi non avesse sottratto tempo prezioso. Avrebbe completato un tragitto iniziato con il varo nella scorsa legislatura della società unipersonale e della Srl artigiana. Del nuovo testo non condividiamo sia l'eccesso di soluzioni lasciate all'autonomia degli statuti, che finendo per non tutelare le minoranze nuoce alla crescita di impresa e alla crescita di nuovi soci, sia lo scalino normativo che si crea tra SpA quotate e non quotate (quest'ultime di fatto assimilate a Srl), che, nuovamente, incentiva l'impresa a non quotarsi. È opportuno, tuttavia, intervenire ulteriormente.

Altre innovazioni e aggiustamenti normativi vanno previsti.

- Occorrerà varare lo **Statuto della piccola e media impresa.**

Nell'ambito di quest'ultimo:

- predisporre lo **Statuto dell'impresa dipendente;**
- prevedere nel nostro codice civile una norma contro **“l'abuso di dipendenza economica”** che, senza tradur-

si in forme protezionistiche, tuteli le imprese (dipendenti) più deboli dal pregiudizio che possono subire nei loro rapporti contrattuali con l'impresa committente.

Occorre poi:

- la definizione di un apparato legislativo dedicato allo sviluppo locale.

IL RICONOSCIMENTO GIURIDICO DELLE RETI D'IMPRESA

*La frontiera su cui occorrerà incamminarsi è quella di un **diritto appropriato alla condizione delle reti di imprese**. I commi 366-72 (ex articolo 53) della finanziaria per il 2006, che riconoscono come soggetto giuridico unico la “la libera associazione di imprese del distretto”, non sono una soluzione soddisfacente, pur se si riconosce a tali disposizioni di aver colto un problema, anche se solo per enunciazioni di principio, di cui non si vedono però contenuti concreti.*

*Così come è formulata, la norma risulta slegata dalla complessità dell'evoluzione dei distretti e dalla divaricazione di modelli seguiti nelle regioni. Essa è frutto di quell'estraneazione dello Stato dai processi sul territorio, più volte denunciata, che il centrodestra ha accoppiato al centralismo. Pensare di ingessare in **sovrastrutture para-amministrative** e disciplinare con **regole indistinte** (o di respiro solo congiunturale ed elettorale, che potrebbero esaurirsi al solo annuncio) realtà che per loro natura sono diverse e sulle quali, proprio per questo,*

*ogni regione ha legiferato diversamente, rischia di creare più distorsioni che vantaggi. La norma ignora che alcune regioni, da un lato, hanno superato la logica dell'intervento per distretto territoriale e si sono date altre politiche industriali centrate su **fattori trasversali di competitività**, dall'altro hanno già sopravanzato quell'impostazione riferendola a **forme più flessibili** di sistemi d'impresa, piattaforme produttive, metadistretti e raggruppamenti per filiera. Essa crea forti differenze e discriminazioni tra aziende esterne e interne al distretto.*

*In altre parole, oggi i distretti non sono più quelli che la finanziaria sembra rappresentare — caratterizzati dal fattore territoriale o monosettoriale — ma sono sempre più inseriti in una rete globale e in sistemi produttivi o geografici più ampi. Inoltre, il rinvio a norme e regolamenti successivi non va nella direzione auspicata dalle imprese di semplificazione. In più, attiene a cinque ministri — economia, attività produttive, politiche agricole, università e innovazione — definire “le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti” che finora, nella maggior parte delle regioni, esistono (e spesso per scelta) solo sulla carta. Da ultimo, per essere credibile un intervento di questo genere dovrebbe essere **dotato di risorse adeguate**, e non quasi simboliche.*

*Per far uscire la legislazione da una logica difensiva e proiettarla verso la **promozione dello sviluppo**, i contenuti e gli obiettivi dell'intervento della finanziaria vanno dunque ripensati e finalizzati a dare risposte a problemi ed esigenze reali di tutte le imprese, orientandoli a forme più diffuse di aggregazione di imprese, **più volontarie e flessibili**, che risultano più efficaci ai fini dello sviluppo complessivo del territorio e di tutto*

*il sistema produttivo. Questo è stato affrontato **all'interno dei singoli target**, con un orientamento a favorire quelle **aggregazioni che si riconoscono in un progetto di sviluppo** più che favorire coalizioni occasionali animate essenzialmente dal "premio" che sperano di ottenere. L'aggregazione per distretto deve essere una scelta, non un vincolo per accedere alle risorse.*

*Gli strumenti per l'aggregazione di imprese e start up di **iniziative di rete** che noi individuiamo mirano a:*

- agevolare **per progetti**;
- agevolare e supportare i **mercati dei servizi**;
- supportare il coordinamento di legami contrattuali di rete;
- lasciare agli attori locali la facoltà di **autoproporsi come sistema** distrettuale e negoziare i progetti di sviluppo.

*In ogni caso, è da una **legislazione generale** sull'ordinamento di rete che possono derivarsi norme di carattere specifico. Vi sono, quindi, punti dell'ordinamento giuridico che devono essere elaborati per essere resi consoni a accompagnare le iniziative di rete.*

Riguardano:

- il varo di una legge quadro sui **profili civilistici, societari, contrattuali e fallimentari delle reti di imprese**;
- **il riconoscimento del sistema delle interdipendenze**, che si centri sull'unitarietà della rete e la regolamenti indipendentemente dal soggetto giuridico; il che implica che sia prevista una soggettività giuridica anche a quelle interdipendenze produttive che sono prodotte

da **legami di natura contrattuale** e poggiate sulla stabilità nel tempo delle relazioni o su presidi organizzativi (ad esempio, per la rete distributiva, per lo sviluppo di piattaforme tecnologiche, per i design ecc.);

- una definizione di rete uniforme sotto il profilo civilistico e fiscale, sia quando essa si avvale di una forma organica che quando si avvale di una relazione contrattuale;
- l'introduzione nella legislazione del riconoscimento di quei contratti di collaborazione subordinati a clausole di natura societaria (senza che questi siano invasivi per chi risulta vincolato); ad esempio, contratti la cui validità preveda vincoli sulla trasmissione d'impresa;
- la previsione di strumenti per gestire e coordinare il **gruppo non gerarchico** (che non possono essere quelli previsti per il gruppo piramidale controllante-controllate); un'ipotesi potrebbe essere quella di estendere quanto previsto per il gruppo cooperativo paritetico;
- il riconoscimento che il misto di cooperazione e concorrenza che esiste all'interno della rete richiede un'applicazione più attenuata di alcune norme a tutela della concorrenza, che finiscono per trattare le imprese *sic et simpliciter* come indipendenti tra loro; ad esempio, ciò può riguardare i vincoli sull'appartenenza a più consigli di amministrazione o a più collegi sindacali, o l'impianto di nuove attività concorrenti per chi esce da una compagine societaria in cui ha apportato conoscenza (nella rete il disincentivo ai comportamenti opportunistici può essere fornito dal controllo sociale più che dai presidi di legge);
- il **coordinamento** della disciplina dei distretti (legge

317 del 1991, riformandola) con quella dell'aggregazione delle PMI.

Inoltre,

- per le imprese del *made in Italy* che delocalizzano e rischiano di essere disciplinate in parte dal regime interno in materia societaria (o di reti d'impresa) e in parte del paese/i dove delocalizzano, occorre una disciplina *ad hoc* per la rete transnazionale. Ciò richiede che l'Italia si faccia promotrice nelle sedi idonee di una integrazione al diritto privato internazionale che riconosca all'impresa il diritto di avvalersi della disciplina societaria che ritiene più opportuna. Il che è in stretto legame con quanto affermato nel capitolo 4 circa la necessità di disciplinare il riconoscimento del *made in Italy* in accordo con la sentenza della Cassazione, secondo la quale la nazionalità dipende da chi assume responsabilità organizzativa e tecnica.

FAVORIRE GLI STRUMENTI DI COORDINAMENTO

Da ultimo,

- **occorre che siano previsti strumenti per il coordinamento** che suggeriscano alle imprese modelli di governo delle reti.

La società-rete è ormai uno strumento normale di cui la

rete stessa si avvale, ma spesso in essa partecipano imprese che non hanno esigenze di integrarsi, ma di coordinarsi. Una modalità per soddisfare quest'ultima esigenza può essere il ricorso al Consorzio, il quale, tuttavia, non stabilizza i rapporti. Anche le modalità che possono essere tratte dal nuovo diritto societario sono mediamente pensate per strutture più forti. È bene, invece che la strumentazione sia più adeguata.

*Il consolidamento delle reti (reti per l'innovazione, per l'internazionalizzazione, territoriale ecc.), passa per la disciplina privatistica e deve avere come perno il riconoscimento che le reti hanno bisogno di **ristrutturare la governance** attraverso effettive attribuzioni di strumenti di autogoverno.*

- Quindi occorre avviare, come già accennato nel capitolo sulla semplificazione amministrativa, un complesso di deleghe ai soggetti privati volte **all'autoregolazione nell'interesse generale e dei regolati** (nel definire i rapporti interni, gli standard di qualità, statuti interni a singole associazioni di soggetti ecc.), che trovino lo Stato in posizione cooperativa, di mediazione, di semplice sorveglianza e, solo nel caso sia necessario, di supplenza. Un esempio può essere la disciplina dell'incrocio di concorrenza e cooperazione, di cui si è parlato più sopra, la cui gestione potrebbe essere lasciata alle parti. Altro esempio: enti privati costituiti *ad hoc* possono essere investiti di funzioni para-pubbliche, come enti valutazione o consorzi di tutela o di certificazione della qualità, i quali svolgano attività non sono per i consorziati, ma anche settoriale.

13.

La sopravvivenza dell'impresa nel passaggio generazionale e nelle fasi di crisi

Il problema della sopravvivenza dell'impresa è molto più serio di quanto comunemente percepito all'esterno del mondo dell'imprenditoria. Le imprese familiari spesso non sopravvivono fino alla seconda generazione (solo il 30%); meno ancora alla terza (il 14%). In Italia sta arrivando al momento della successione una moltitudine di imprese formatesi nel boom degli anni Cinquanta e Sessanta. Il 60% degli imprenditori individuali, d'altra parte, ha più di sessant'anni e il 10% più di settanta. Molte imprese cessano l'attività o entrano in crisi in relazione al passaggio critico della trasmissione generazionale: la cessazione di attività di un'impresa, che potrebbe altrimenti sopravvivere ma non trova continuatori adeguati, è una perdita dal punto di vista sociale.

*È anche costruendo un sistema diretto a rendere fluida la trasmissione d'impresa (in vita come in successione), che il centrosinistra ribadisce la sua visione dell'**impresa come bene sociale**, di cui va preservata l'integrità e la vitalità. Si deve allora intervenire su quei **nodi della legislazione** societaria, finanziaria, fiscale, del diritto fallimentare e del codice civile **che possono costituire ostacolo alla continuità**. Questo potrà avvenire costruendo un terreno normativo teso a evitare che le liti tra eredi vadano a scapito della continuità delle imprese (o che le clausole statutarie possano essere momento di paralisi o motivo di scioglimento della società quando un socio ereditario subentra), sia, ancora, facilitando una buona **pia-***

nificazione successoria in vita.

E occorre anche considerare che, in assenza di altre persone che all'interno della famiglia siano disposte a dare continuità, i dipendenti sono i naturali depositari del condensato di relazioni e conoscenze accumulate nell'impresa e i possessori di competenze specifiche che essa richiede. Occorre quindi facilitare una loro possibile successione nella proprietà e nella conduzione.

Occorre:

- eliminare il diritto di veto alla continuità dell'impresa quando subentra un socio, e accoppiare le clausole di gradimento a quelle di recesso;
- affidare alla maggioranza degli eredi (e non all'unanimità), anche per le imprese individuali, la decisione di continuare l'attività e, se vi è uno tra gli eredi disposto a continuare l'attività, deve avere diritto a farlo, previa liquidazione degli altri;
- costituire un **fondo di garanzia** che possa intervenire in casi come quelli descritti di liquidazione degli altri eredi;
- riconoscere, con specifiche cautele, i **patti successori**;
- intervenire legislativamente in via interpretativa per rendere **fiscalmente neutra** — vale a dire in continuità dei valori di ammortamento — la donazione di azienda sia per il donante che per il donatario (contrariamente all'orientamento espresso dall'Agenzia delle entrate il 3 novembre 2005, che limita al solo donante la previsione di assenza di presupposto impositivo di eventuali plusvalenze);

- assoggettare ad un'**imposta sostitutiva** eventuali plusvalenze emergenti in sede di trasmissione d'impresa;
- assimilare sempre a successione dal punto di vista fiscale (qualora la tassa di successione sia ripristinata) la **cessione ai dipendenti** (anche con formule di affitto con diritto di riscatto, usufrutto del proprietario ecc.). Lo Stato — se richiesto — può partecipare con quote di minoranza assunte da apposite finanziarie pubbliche o attraverso un fondo “partecipativo”, per un periodo limitato.

Inoltre,

- la legge Marcora (di finanziamento per il rilevamento cooperativo di imprese in crisi), che è un caso speciale del precedente (e già previsto nel nostro ordinamento), va estesa a imprese poste in vendita o in liquidazione dai proprietari, cioè a imprese sane.

DARE CONTINUITÀ ALLE IMPRESE

La separazione della proprietà di una azienda dal suo controllo è sempre un passo verso una complessità organizzativa, trasparenza e distribuzione delle responsabilità che garantiscono meglio la continuità dell'impresa al di là dell'impegno diretto dell'imprenditore-proprietario. Non solo essa presuppone una gestione condivisa e il controllo di soggetti indipendenti, ma dà all'impresa anche una vita sua propria. Le difficoltà che gli imprenditori incontrano nei processi di trasferimento sono anche di ordine personale e psicologico. Spetta all'im-

*prenditore decidere quando e come compiere questo passo e pianificare la continuità dell'impresa, ma questo può essere **incoraggiato** da varie disposizioni, da uno sportello di consulenza e anche da una **campagna di sensibilizzazione**.*

- Il governo centrale dovrà mettere a disposizione fondi per i governi locali che, in collaborazione con le organizzazioni imprenditoriali, attuino una campagna di sensibilizzazione, informazione, consulenza sul passaggio generazionale.
- Si potranno prevedere crediti di imposta, estesi per un certo periodo di tempo ma non oltre tre anni, sui costi di retribuzione dell'amministratore delegato, qualora questa figura sia istituita per la prima volta in imprese esistenti da un congruo numero di anni, abbia poteri statutari (o contrattuali) di autonomia e responsabilità e non vi siano relazioni di parentela con l'imprenditore-proprietario.
- Anche l'introduzione in azienda di responsabili della produzione, commerciali, marketing, informatici, finanziari ecc. può dar luogo a crediti d'imposta, sebbene inferiori, a coprire in parte il costo dei manager inseriti per la prima volta, fino ad un massimo di tre.
- Si potrà fare riferimento all'esperimento recente della Regione Friuli per valutare il funzionamento degli incentivi destinati alle imprese che ricorrono al *temporary manager* (manager a tempo) per i progetti di sviluppo strategico, allo scopo di estendere eventualmente lo schema al territorio nazionale.
- Tutte le misure di incontro col capitale di rischio e di

intervento di Fondi mobiliari chiusi, di cui si è parlato nel capitolo 10 dedicato all'argomento, vanno nella direzione di rendere più agevole il passaggio generazionale.

14. La rappresentanza delle piccole imprese

Il centrosinistra dovrà proporsi di regolare in modo inclusivo e partecipativo le modalità con cui il mondo delle PMI entra in rapporto con le istituzioni dello Stato.

*È un disegno a valenza sociale ed economica costruire i canali attraverso i quali questi settori della società e le loro rappresentanze **siano collegati in modo istituzionale con le con le sedi decisionali**, in modo da **rappresentare** con sistematicità, efficacia, ascolto e, soprattutto, partecipazione attiva la vasta gamma di sviluppi della società contemporanea di cui sono portatori.*

*Il loro input — sia esso relativo al monitoraggio delle politiche specifiche, alla testimonianza settoriale, alle proposte, o altro — deve arrivare con fluidità alle sedi decisionali, e acquisire **il diritto a una reazione**, negativa o positiva che sia.*

*Non si tratta di cogestire obiettivi di governo, ma di corresponsabilizzare questi settori della società attraverso le loro rappresentanze in un percorso che abbia obiettivi rivolti fuori da un orizzonte corporativo e riferiti al sistema nel suo complesso; obiettivi in cui le singole categorie possano essere indotte a riconoscere la sfida (anche loro propria) verso la modernità e, nello stesso tempo, a riconoscere il proprio ruolo e tornaconto in modo più mediato e più identificato con gli interessi collettivi. Tutto ciò va costruito politicamente, ma tale costruzione attraversa anche il **disegno istituzionale** e il modo di funzionamento delle istituzioni rappresentative.*

I POSSIBILI PERCORSI DI COLLEGAMENTO

- Già nel programma per le elezioni del 2001 il centrosinistra si era proposto di istituire la funzione del **Coordinatore per le politiche per le piccole e medie imprese all'interno della presidenza del consiglio**, con i poteri di coordinamento dei diversi ministeri e con la finalità di rappresentare verso il governo la specificità del settore in sede di promozione delle politiche. Non solo un punto di riferimento sicuro per le PMI, ma anche un soggetto capace di dare impulso agli interventi necessari, con compiti di convocare annualmente una **Conferenza della piccola e media impresa** e riferire annualmente al parlamento sulle politiche specifiche.

Se non a questo, ora occorre pensare a un disegno istituzionale che dia alla rappresentanza delle PMI (e non solo) ascolto nelle politiche specifiche.

- Un percorso alternativo è un disegno con al centro la riforma **radicale del CNEL**, che superi l'attuale configurazione e ne faccia un organismo utile al processo decisionale, ad esempio attribuendogli tutte le funzioni che oggi vengono svolte in modo non istituzionalizzato presso i vari "Tavoli" di Palazzo Chigi e dei ministeri. Non si tratta di sostituire le sedi di accordi (che sono per loro natura sedi politiche) ma quelle di informazione e istruttoria (a partire da quelle sulla manovra di bilancio). Un CNEL riformato, reso **più rappresentativo** di quello attuale del mondo degli interessi (con

pesi adeguati, consumatori e non-profit inclusi), dotato di regole attraverso le quali arrivi a prendere decisioni, e investito di **diversa autorità nei confronti del parlamento**, potrebbe essere il luogo deputato all'interlocuzione col parlamento. Potrebbe divenire (alternativamente o congiuntamente):

- un'agenzia deputata alla verifica sul campo dell'**impatto** avuto da leggi in cui gli attori sociali rappresentati siano coinvolti, o alla raccolta di segnalazioni dal territorio (disegnando un legame *ad hoc* anche con le Camere di commercio);
- ma anche sede di **autogoverno**, che su linee guida non controvertibili tracciate dal parlamento, possa avere la delega di elaborare le opzioni interne a quelle linee, e riproporle al parlamento per l'approvazione;
- luogo di autoregolazione di settori sociali (sempre su delega e ultima parola del parlamento);
- luogo dal quale provenga la stessa **iniziativa di proporre regolamentazioni** di natura pubblicistica o interventi sulla normativa esistente, prima che qualsiasi delega sia ad esso stata concessa. Gli elaborati potrebbero essere acquisiti dal parlamento in materiali speciali e, se ritenuto dal parlamento necessario, trasmessi al governo, con delega per arrivare ad un progetto definitivo.

Queste e altre vie possono essere percorse, ma il centrosinistra dovrà riconoscere il problema come importante e impegnarsi a mantenere viva sin dall'inizio della prossima legisla-

*tura una **riflessione istituzionale** e un dialogo con le associazioni di produttori per dar vita al progetto di una strategia inclusiva e non corporativa.*

- Nel frattempo, Occorrerà rendere vitali gli **organismi bilaterali** già oggi previsti a vari livelli nella gestione del mercato del lavoro (indirizzi della formazione e identikit professionali, borsa lavoro, arbitrati, contenuto formativo e crediti di apprendistato e altri aspetti del mercato del lavoro locale), ma estenderli in altri campi e dotare gli organismi decisionali territoriali di Consulte dell'impresa per ridisegnare in senso congruo e selettivo, più efficaci per il tessuto locale, la partita degli incentivi regionali.
- Dal lato della attività di governo, la figura recentemente istituita di “Mr. Lisbona”, il cui ruolo nell'attuale governo è ricoperto dal ministro per gli affari comunitari, dovrà essere **strumentale per collegare le richieste delle PMI alla più vasta azione di governo**. Nell'identificazione delle linee nazionali per la Strategia di Lisbona, il ruolo delle PMI dovrebbe essere adeguatamente riconsiderato e collocato all'interno delle strategie generali del paese.

V

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

*Importanti e decisivi passaggi sono imposti dalla nuova fase di competizione internazionale alle piccole e medie imprese. C'è un **patto di fiducia e di mutua intesa** che, nell'affrontare tali passaggi, può e deve stabilirsi tra il centrosinistra e questo mondo "laborioso e creativo". Intesa sul terreno di una comune ricerca, di un comune linguaggio, di una comune lunghezza d'onda nel merito specifico delle questioni che in primis informano **la vita quotidiana di chi sovrintende all'attività produttiva**, ma che poi finiscono anche per impattare sulle opzioni generali di politica economica, fino, non ultimo, ai destini del paese.*

Il centrosinistra vuole stare con chi rischia nella ricerca di nuovi orizzonti, chi prova a percorrerli, chi investe. Insieme ci si può dare una prospettiva di crescita e di resistenza.

*Il paese rimarrà vitale — lo abbiamo detto — finché il tessuto delle piccole e medie imprese che lo caratterizzano rimarrà vitale. Ma per questo c'è anche bisogno di un **"governo che governi"**. Cinque anni buttati via — ma che sarebbero stati decisivi per rimettere in moto l'economia e la produzione — hanno reso stringenti i tempi per migliorare drasticamente la capacità competitiva del sistema paese e riqualificare il nostro sistema produttivo. Dobbiamo riprendere il cammino di una paziente costruzione strutturale, pezzo per pezzo, in forte discontinuità con le scorciatoie dei "colpi d'ingegno", degli espedienti ad effetto e delle "trovate" miracolistiche.*

Con lo stesso criterio sosteniamo che problemi complessi che si presentano richiedono programmi che mettano in campo soluzioni le più articolate possibili, a 360 gradi, difficilmente sintetizzabili nei "cinque punti" che solo la superficialità

imperdonabile di chi pensa che il programma sia questione di giornalismo professionista, di grandi evocazioni e grandi scenari, di misure fantasiose e sponsor dall'eloquio affabulante può agitare. Noi vogliamo agganciarci a quell'Italia matura (e, pensiamo, maggioritaria) che chiede alla politica direzioni pensate di marcia di lungo periodo, sintesi, capacità di gestione amministrativa, comprensione minuta del paese, mobilitazione di energie, ingegneria sociale e una classe dirigente rigorosa e competente.

Le proposte che avanziamo in questo documento vanno considerate in questo senso, come un insieme di misure tra loro auspicabilmente coerenti e auspicabilmente tali da rafforzarsi reciprocamente. Queste non possono che basarsi su un quadro coeso di strumenti e azioni offerte alle imprese e con loro messe a fuoco, come un menù di possibilità, che, solo per comodità espositiva, abbiamo classicificato distintamente come disegnato ad abbattere i costi, accrescere il giro di affari e soprattutto definire il contesto entro il quale delineare e implementare le strategie di sviluppo. Non sono che facce della stessa medaglia gli indirizzi che permettono alle PMI di accrescere la propria propensione a innovare, di adottare forme più avanzate di internazionalizzazione, nonché di crescere nella loro dimensione produttiva, finanziaria, organizzativa, difendersi da una competizione sleale, trovare tranquillità sul fronte del credito. In sincronia con questi traguardi, una profonda riforma della pubblica amministrazione deve porre al centro l'obiettivo di ridurre il costo di fare impresa e premiare quelle amministrazioni che lo raggiungono.

Un tema domina sugli altri e si ritrova in ciascuno dei tar-

*get enucleati nei singoli capitoli: la necessità di riportare a modello l'insieme degli interventi che nelle loro competenze Stato e regioni perseguono. Il quadro è in evoluzione e nelle regioni, che hanno assunto un ruolo centrale nel sostegno alle imprese, comincia a farsi strada l'idea che l'occupazione e il tessuto produttivo si difendono in modo diverso dal passato, mettendo l'impresa in condizioni ottimali per crescere e rafforzarsi strutturalmente nel medio periodo, a dimostrazione che i cenni di reazione non sono confinati alle imprese, ma sono anche nelle politiche pubbliche decentrate. Non bastano, però, casi esemplari, indirizzi interessanti ed esperienze pilota a risolvere il pericolo, che senza un quadro di riferimento nazionale le politiche regionali rischino di non integrarsi in modo sinergico. Emergono direzioni divaricanti, modelli diversi di intervento, proliferare di legislazioni, comitati e agenzie (accanto a qualche esperienza di assoluto rilievo) da far dubitare che i fondi impiegati seguano senza sprechi e duplicazioni percorsi razionali e efficienti di sviluppo. Lo Stato mette poi del suo, agendo in parallelo, duplicando i processi sul territorio, senza conoscerli, introducendo estrema precarietà e aleatorietà nel quadro dei suoi comportamenti e dei suoi impegni. Oltretutto è incapace di chiedere qualità alle agenzie e operare e monitorare affinché esse siano in grado di esprimerla. Ritorniamo, quindi, al tema del "governo che governi", che, senza sostituirsi alle regioni, sia in grado di **accelerare i processi virtuosi**, promuovere i livelli di condivisione, esercitare il potere di coordinamento, monitorare, diffondere le best practices affinché le risorse raggiungano i luoghi dello sviluppo e non altro. **Sono architetture condivise per singoli target** a rendere coese e complementari le misure che il governo prende*

*per l'intero sistema e quelle suggerite dalle peculiarità dei vari tessuti produttivi locali. In ogni capitolo troviamo che al centro c'è il modello, il punto di attacco, le azioni sequenziali, in ultima analisi, la governance. Senza **la governance nei vari processi è difficile coniugare il tutto in politiche per il paese nel suo complesso.***

Un passaggio che ci troviamo di fronte è quindi quello di un governo che dialoghi con le istituzioni locali, che sia in grado di individuare e far funzionare la filiera istituzionale, dall'amministrazione centrale alle regioni, agli enti locali, alle Agenzie di sviluppo, e di fare scelte. Il recupero del clima di fiducia — oggi deterioratissimo — in sede istituzionale deve essere l'assunto di base per poter procedere alla definizione di un quadro di strumenti efficaci che le imprese abbiano a disposizione nelle loro scelte. L'azione più diretta di politica industriale verso le PMI non si fa con il disegno di legge, ma con questa mobilitazione delle filiera istituzionale e dotando le strutture della PA individuate come strategiche rispetto all'obiettivo specifico di risorse finanziarie e di competenze tecniche di eccellenza, paragonabili a quelle del settore privato. Lo stesso deve avvenire nelle regioni quando la filiera istituzionale continua al loro interno.

*Il punto chiave di un progetto di governo genuinamente riformista per la prossima legislatura sarà proprio la determinazione a governare e la promessa di **fare di tale determinazione il centro della volontà di azione politica**; dove governare vuol dire entrare nel merito di meccanismi minuti con idee guida rivolte al lungo periodo (l'uno e l'altro: "entrare nel merito" e "idee guida rivolte al lungo periodo"). Con*

chiara discontinuità rispetto alla disattenzione sia ai meccanismi che alle direzioni di marcia, che troppo spesso abbiamo visto prevalere in questa legislatura.

*Noi riteniamo che il sentimento di smarrimento e di **assenza di riferimenti** che pervade il corpo sociale, e le PMI in primo luogo, sia tra le componenti forti delle difficoltà dell'economia italiana. Il paese attraversa una fase in cui non si sente governato, nel doppio senso, merito dei meccanismi e indirizzi guida. La mancanza di un senso di padronanza del futuro spinge all'inerzia quando non alla rassegnazione.*

Il nostro traguardo è una riconquista della fiducia verso la "politica". È muovere tutto il potenziale che questo paese può esprimere, tra cui quello espresso dalle PMI è di prima grandezza. Quella fiducia è una fonte incommensurabile di sollecitazione di energie e motivazioni, nonché di attivazione di animal spirits. Vogliamo rimotivare questa sezione della società.

*Il paese ha bisogno di ricostruire un senso di missione collettiva e di destino comune, un senso di collettività a cui far sentire che tutti sono agganciati. Ma la "politica" allora deve essere non solo guida e visione, ma anche **un lavoro congiunto con i singoli interlocutori sociali per venire a capo dei nodi che li riguardano in una costruzione di relazioni di affidamento e stima.***

I tempi per raccogliere i primi frutti delle azioni nei vari campi non saranno brevi, ma potranno essere accelerati se lo Stato saprà innescare subito aspettative positive di un cambiamento e apparirà attendibile come partner immedesimato nei problemi che il settore esprime e attento a predisporre un contesto che aiuti a risolverli.

Ringraziamenti

Hanno contribuito agli incontri tematici o in altro modo, a stretto titolo personale, esponenti nazionali e di strutture provinciali delle principali rappresentanze del mondo delle imprese dell'artigianato, del commercio, del sistema finanziario e bancario, delle federazioni dei consorzi fidi, delle agenzie di sostegno alle imprese, di centri pubblici e privati di ricerca e della pubblica amministrazione, tra cui:

Fulvio Ananasso	Ivan Lobello
Alessandro Aronica	Giorgio Macciotta
Carlo Barbieri	Pietro Modiano
Marco Bellandi	Franco Mosconi
Fabrizio Cafaggi	Luigi Nicolais
Fabrizio Carotti	Fabrizio Onida
Luigi Carrino	Giancarlo Pasquini
Davide Conti	Roberto Placido
Innocenzo Cipolletta	Giorgio Resta
Emmanuel Danieli	Marco Romagnoli
Claudio De Vincenti	Federico Signorini
Elio Di Odoardo	Giovanni Solinas
Giorgio Ferrante	Alberto Stancanelli
Paolo Ferrucci	Eutimio Tiliacos
Fabrizio Ghisellini	Walter Tocci
Claudio Giovine	Sandro Trento
Mauro Gori	Carlo Trigilia
Paolo Guerrieri	Andrea Vecchia
Lelio Iopadre	Andrea Zoppini
Alessandra Lanza	

A loro e a tanti altri che, per ragioni di riservatezza, non menzioniamo, va il ringraziamento della Fondazione Italianieuropei.

Le *Italianieuropei*
Fondazione
di cultura politica

Finito di stampare nel mese di febbraio 2006
per conto di Solaris s.r.l.
presso Marchesi Grafiche Editoriali
Via Flaminia, 995/997 - 00189 Roma

